HAL
open science

La réorganisation du pouvoir politique au Japon : la haute fonction publique dans le système politique japonais des années 1990 à nos jours

Arnaud Grivaud

To cite this version:

Arnaud Grivaud. La réorganisation du pouvoir politique au Japon : la haute fonction publique dans le système politique japonais des années 1990 à nos jours. Science politique. Université paris diderot, 2016. Français. NNT : . tel-01730949

HAL Id: tel-01730949

https://shs.hal.science/tel-01730949v1

Submitted on 13 Mar 2018

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

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

UNIVERSITE PARIS DIDEROT

UNIVERSITE SORBONNE PARIS CITE

ÉCOLE DOCTORALE N°131

Langue, littérature, image : civilisation et sciences humaines

Centre de recherche sur les civilisations de l'Asie orientale (UMR 8155)

Doctorat nouveau régime

Asie orientale et sciences humaines

Arnaud GRIVAUD

LA RÉORGANISATION DU POUVOIR POLITIQUE AU JAPON : LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE DANS LE SYSTÈME POLITIQUE JAPONAIS DES ANNÉES 1990 À NOS JOURS

Thèse dirigée par M. Éric SEIZELET

Soutenue le 17 octobre 2016

Jury

M. Éric SEIZELET, Professeur émérite – Université Paris VII (CRCAO), directeur de la thèse

Mme Yveline LECLER, Professeure émérite – IEP Lyon (IAO), rapporteure

M. Guy FAURE, Directeur de recherche au CNRS – IRASIA, rapporteur

M. Luc ROUBAN, Directeur de recherche au CNRS – IEP Paris (CEVIPOF), président du jury

Mme Guibourg DELAMOTTE, Maître de conférences – INALCO (CEJ)

REMERCIEMENTS

À l'heure où je suis sur le point de parvenir au bout de cette longue aventure qu'est la thèse de doctorat, je me dois d'exprimer ma reconnaissance envers tous ceux sans qui je n'aurais très probablement pas pu parcourir tout ce chemin.

Je souhaiterais tout d'abord remercier Éric SEIZELET, mon directeur qui me suit depuis le Master, dont les précieux conseils et l'exigence de précision m'ont aiguillé dans ma démarche. Je tiens à exprimer ma gratitude à SAKANO Tomokazu, professeur à l'université de Kōbe, qui ne fut pas avare de son temps lors de nos entretiens hebdomadaires, lesquels me furent extrêmement utiles dans la poursuite de mes recherches. Je voudrais également remercier les autres professeurs de l'université de Kōbe, parmi lesquels SOGA Kengo, pour son expertise sur les relations politico-administratives japonaises, OGASAWARA Hiroki, pour ses conseils liés aux techniques d'interview et pour les rencontres footballistiques si rafraichissantes, mais surtout SAKAI Kazunari, à qui je dois tellement que je n'aurai ici la place de faire état de ma dette. Merci à l'équipe du département des études interculturelles de l'université de Kōbe de m'avoir si bien accueilli lors de mon séjour d'un an et demi financé par une bourse du ministère de l'Éducation japonais, ainsi que lors de mon séjour d'un semestre en tant que chargé d'enseignements invité.

Ma gratitude va également à l'équipe enseignante de l'UFR LCAO de l'université de Paris Diderot, grâce à qui j'ai notamment pu avoir la chance d'obtenir un contrat doctoral et mener ainsi mes recherches dans des conditions idéales, et qui m'a renouvelé sa confiance en m'attribuant par la suite un poste d'ATER. Je souhaite remercier tout particulièrement Julien MARTINE, qui a tout fait pour que la fin de ce travail doctoral se déroule pour moi dans des conditions optimales, ainsi qu'Annick HORIUCHI, grâce à qui j'ai notamment pu m'entretenir avec un ancien haut fonctionnaire du ministère des Finances.

J'en profite pour remercier tous les agents de la fonction publique qui m'ont accordé plusieurs heures de leur temps précieux afin de répondre à mes nombreuses questions.

Enfin, j'adresse toute ma reconnaissance à ma famille, qui m'a toujours encouragé dans mes choix, et à mes amis, dont le soutien m'a été crucial durant ces dernières années pour surmonter certains accidents de la vie. Un grand merci à ma mère, ma première lectrice et correctrice assidue, ainsi qu'à Guylène LE MIGNOT, pour avoir partagé avec moi ce long voyage sur cette route escarpée.

AVANT-PROPOS

Le système de transcription phonétique des mots japonais adopté dans cette étude est le système Hepburn modifié. Pour indiquer les vocaliques allongés, nous utilisons les macrons (Tōkyō). Quand les syllabes は (*ha*), へ (*he*) et を (*wo*) jouent le rôle de particules enclitiques, elles se transcrivent en Hepburn respectivement *wa*, *e* et *o*, conformément à leur prononciation. Lorsque le *n* syllabique (ん) se trouve devant une voyelle, il est suivi d'un point pour le différencier des syllabes な (*na*), に (*ni*) ぬ (*nu*) ね (*ne*) et の (*no*) (exemple : KOIZUMI Jun.ichirō). Lorsqu'il se trouve devant *m*, *p*, ou *b*, le *n* syllabique est laissé tel quel et n'est pas changé en *m* (exemple : *Shinbun*). Les termes étrangers et transcriptions phonétiques sont inscrits en italique (sauf lorsqu'ils ont été francisés ou lorsqu'il s'agit de toponymes). Les transcriptions phonétiques du japonais ne bénéficient pas de majuscules, sauf pour les partis politiques, les noms de famille et les prénoms (exemple : *Jiyū minshutō*).

Lors de la première occurrence de la traduction française d'un terme, d'une expression, ou d'une institution, le ou les termes japonais sont inscrits entre parenthèses avec la transcription phonétique puis les caractères japonais (*kanji* et/ou *kana*) (exemple : *Minshutō* 民主党). Seule la traduction française est utilisée pour les occurrences suivantes avec parfois un rappel de la transcription phonétique.

L'anglais n'est pas traduit, seules les inscriptions en langue japonaise le sont. En revanche, les citations en langue japonaise sont traduites mais ne disposent pas de transcription phonétique pour des considérations d'espace.

Comme il est d'usage en langue japonaise, dans le cas des patronymes japonais, le nom de famille précède systématiquement le prénom (exemple : HATOYAMA Yukio), sauf lorsqu'il s'agit d'un auteur ayant publié en langue anglaise. Les noms de famille sont écrits en petites majuscules (il en va de même pour un organe qui est l'auteur d'une publication).

Lors de la première occurrence d'un nom, les dates de naissance et de mort sont inscrites lorsque la personne concernée est décédée (pour les personnes japonaises uniquement). Lorsqu'il est question d'un poste occupé par une personne (par exemple celui de Premier ministre), les dates indiquées sont celles de sa période d'occupation de ce poste.

Concernant le nom des administrations centrales, conformément à l'usage généralement répandu (et contrairement au choix opéré par le Journal officiel de la République française),

c'est le premier mot caractéristique de l'institution qui prend la majuscule (exemple : ministère des Affaires étrangères, agence de la Défense). Le premier mot prend la majuscule lorsque l'institution est unique (exemple : Office du Cabinet, Autorité nationale du personnel). Les différentes sections administratives (direction, bureau, section) ne prennent pas de majuscule.

Nous écrivons les nombres en lettres jusqu'à vingt, sauf lorsqu'il s'agit d'une date ou d'un numéro d'article, que les nombres sont accompagnés d'un symbole (virgule, pourcentage,…), ou lorsqu'il s'agit de quantifier et de comparer plusieurs choses afin de faciliter la lecture.

ACRONYMES

Nous avons parfois adopté les acronymes usités en langue anglaise lorsque ceux-ci sont également employés en français et sont relativement connus des spécialistes. Les traductions des appellations des ministères se basent également sur les traductions anglaises officielles qui sont plus explicites quant à leurs domaines de compétence, sauf pour le *sōmushō* 総務省, que nous préférons traduire ministère des Affaires générales (et non ministère de l'Intérieur et des communications).

CCPEFP : comité consultatif pour les politiques économiques et les finances publiques (*keizai zaisei shimon kaigi* 経済財政諮問会議)

CSN : cellule de la stratégie nationale (*kokka senryakushitsu* 国家戦略室)

CRAP : comité de recherche des affaires politiques du PLD (*seimu chōsakai* 政務調査会)

CRP : comité de recherche des politiques du PDJ (*seisaku chōsakai* 政策調査会)

DRH : direction des ressources humaines

FPE : fonction publique d'État

GRH : gestion des ressources humaines

MAFF : ministère de l'Agriculture, des forêts et de la pêche (*nōrin suisanshō* 農林水産省)

MEXT : ministère de l'Éducation, de la culture, des sports, de la science et de la technologie (*monbu kagakushō* 文部科学省)

METI : ministère de l'Économie, du commerce et de l'industrie (*keizai sangyōshō* 経済産業省)

MHLW : ministère de la Santé, du travail et des affaires sociales (*kōsei rōdōshō* 厚生労働省)

MIC : ministère des Affaires générales (*sōmushō* 総務省)

MITI : ministère du Commerce et de l'industrie (*tsūshō sangyōshō* 通商産業省)

MLIT : ministère du Territoire, des infrastructures, des transports et du tourisme (*kokudō kōtsūshō* 国土交通省)

MOD : ministère de la Défense (*bōeishō* 防衛省)

MOF : ministère des Finances (*zaimushō* 財務省)

MOJ : ministère de la Justice (*hōmushō* 法務省)

MOFA : ministère des Affaires étrangères (*gaimushō* 外務省)

PDJ : Parti démocrate du Japon (*Minshutō* 民主党) (1998-2016)

PLD : Parti libéral démocrate (*Jiyū minshutō* 自由民主党)

PSJ : Parti socialiste japonais (*Nihon shakaitō* 日本社会党)

PSD : Parti social-démocrate (*Shakai minshutō* 社会民主党)

NGP : Nouvelle gestion publique

NPP : Nouveau parti du peuple (*kokumin shintō* 国民新党)

SCAP : Commandement suprême des forces alliées (*Supreme Commander for the Allied Powers*)

TPP : Traité de partenariat transpacifique (*Trans-Pacific Partnership*)

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS 3

AVANT-PROPOS.. 4

ACRONYMES…. 5

SOMMAIRE……. 7

INTRODUCTION… 10

I. Définitions des contours de notre objet d'étude 11
II. Présentation d'un objet d'étude : la place de la haute fonction publique et les relations politico-administratives au Japon 23
III. Problématique, hypothèses et cadre théorique 35
IV. Sources mobilisées 41
V. Structure de la thèse 45

CHAPITRE I. ÉTUDE DES RELATIONS POLITICO-ADMINISTRATIVES : LES APPORTS THÉORIQUES DE LA DOCTRINE ET LEURS LIMITES 48

Section I. Les outils théoriques utilisés dans l'étude des rapports entre responsables politiques et hauts fonctionnaires 49

I. Les relations politico-administratives selon la théorie de l'agence 49
II. Les relations politico-administratives par-delà la théorie de l'agence 65

Section II. La diversité et l'évolution de la figure des hauts fonctionnaires 81

I. La typologie des hauts fonctionnaires dégagée par la doctrine 81
II. Les hauts fonctionnaires et la réforme politico-administrative 91

Conclusion. 105

CHAPITRE II. COMPARTIMENTATION ET COORDINATION DES INTÉRÊTS DANS LE SYSTÈME POLITICO-ADMINISTRATIF JAPONAIS 107

Section I. La compartimentation des administrations publiques et la représentation fragmentée des intérêts sectoriels 108

I. L'origine de la compartimentation des ministères au Japon 109
II. Le contexte institutionnel et normatif de la compartimentation des ministères 118
III. La représentation fragmentée des intérêts sous le « système de 1955 » 132

Section II. Les coordinations au sein des administrations publiques 145

I. Les différentes modalités de coordination 146
II. Une nouvelle approche des coordinations dans la réforme administrative de HASHIMOTO 157

CHAPITRE III. LE RENFORCEMENT DES ÉQUIPES MINISTÉRIELLES ET LA RÉACTIVATION DE LA DIÈTE 176

Section I. Le renforcement des équipes de soutien des membres du Cabinet 177

I. La multiplication des postes attribués sur nomination politique 178
II. Quelles évolutions pour les postes de vice-ministres et conseillers politiques ? 190

Section II. La réactivation de la Diète 215

I. La faible production législative des parlementaires et le déficit de débat à la Diète 216
II. Les réponses aux questions adressées au gouvernement 228

Conclusion. 248

CHAPITRE IV. LA RÉFORME DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT .251

Section I. De nouveaux besoins pour la haute fonction publique : plus de généralistes ou plus de spécialistes ? 253

I. La mobilité interministérielle 253
II. La question de l'expertise dans la haute fonction publique 266
III. Le recrutement de personnels issus du secteur privé 275

Section II. La gestion des ressources humaines dans les rapports entre responsables politiques et hauts fonctionnaires 291

I. La problématique du système de recrutement et de promotion des fonctionnaires 291
II. L'influence des responsables politiques sur la gestion des ressources humaines de la haute fonction publique 302
III. La centralisation de la GRH de l'encadrement supérieur 323

CHAPITRE V. LE GOUVERNEMENT KOIZUMI : L'AVÈNEMENT D'UN NOUVEAU SYSTÈME POLITICO-ADMINISTRATIF AU JAPON ? 337

Section I. Les ressources mises à profit par le Premier ministre KOIZUMI pour affirmer son leadership 338

I. Le comité consultatif pour les politiques économiques et les finances publiques : la tour de contrôle du pouvoir KOIZUMI 339
II. La recette du leadership de KOIZUMI : une utilisation combinée de ressources classiques et de ressources alternatives 350

Section II. La transformation progressive du processus décisionnel : émergence d'un nouveau modèle ou cas par cas ? 364

I. La reprise en main du processus d'élaboration du budget et de l'agenda politique par le Premier ministre et son entourage 365
II. L'évolution incrémentale du processus décisionnel : les cas des principales réformes structurelles de KOIZUMI…… 379

Conclusion. 402

CHAPITRE VI. LES GOUVERNEMENTS DU PARTI DÉMOCRATE DU JAPON ET LEURS EXPÉRIMENTATIONS INSTITUTIONNELLES 410

Section I. Le gouvernement HATOYAMA : l'instauration d'un nouveau système de prise de décision guidé par le Cabinet 413

I. La redéfinition des rôles entre responsables politiques et hauts fonctionnaires 413
II. Le renforcement du leadership gouvernemental et l'unification du Cabinet et du parti : un double échec…… 432

Section II. Les gouvernements KAN et NODA : assouplissement puis abandon des principes initialement prônés 451

I. Le gouvernement KAN : les tentatives infructueuses de consolidation du leadership primo-ministériel et de réconciliation avec la haute administration et le parti 452
II. Le gouvernement NODA : retour à un processus décisionnel basé sur la recherche de compromis 468

Conclusion. 483

CONCLUSION GÉNÉRALE 488

ANNEXES…… 497

TABLE DES FIGURES 519

TABLE DES TABLEAUX 519

TABLE DES MATIÈRES 520

BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE 528

INTRODUCTION

La question du rôle que doit jouer l'administration dans le processus d'élaboration des politiques publiques est extrêmement classique. En effet, lorsque l'on s'interroge sur ce rôle, c'est non seulement l'efficacité de l'action gouvernementale, mais encore le principe démocratique qui sont en jeu. Selon l'idéaltype wébérien de la bureaucratie moderne, les fonctionnaires sont recrutés selon leurs qualités professionnelles, et doivent se contenter de conseiller les responsables politiques élus du Peuple, ainsi que d'exécuter leurs ordres dans une subordination absolue, conformément au principe hiérarchique. Mais dans toutes les bureaucraties modernes, les fonctionnaires n'ont-ils vraiment été que de simples administrateurs exécutants ? L'exigence croissante de connaissances expertes dans la prise de décision les ont amenés parfois à devenir les principaux architectes des politiques publiques. En outre, le contrôle démocratique exercé par le biais d'élus non spécialistes est parfois apparu purement formel.

Aujourd'hui encore, les modèles bureaucratiques présentent de nombreuses différences d'un État à l'autre et ce, nonobstant l'existence de dynamiques relativement universelles. Aussi, malgré la présence de problématiques fondamentales communes, les rapports qu'entretiennent les hommes politiques et les agents de l'administration divergent selon les pays, chaque modèle disposant de ses spécificités et de ses manières de répondre à ces problématiques. Ayant au cours de son histoire façonné son système politico-administratif à partir de diverses influences (notamment prussienne, anglaise et américaine), le Japon présente un cas d'étude particulièrement intéressant. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'administration japonaise a généralement été dépeinte comme disposant d'une influence importante sur le processus d'élaboration des politiques du pays. Durant le long règne du Parti libéral démocrate (PLD, *Jiyū minshutō* 自由民主党), les élites administratives ont entretenu une relation d'étroite collaboration avec les responsables politiques, rendant la distinction entre ces deux types d'acteurs parfois confuse. Cette coopération, qui força l'admiration de nombre d'observateurs, ne serait-ce que du point de vue du développement économique fulgurant du pays, donna lieu dans les années 1990 à de nombreuses critiques, que de multiples scandales vinrent renforcer.

Cela fait maintenant près de vingt ans que la réforme administrative, sous ses diverses formes, occupe une place centrale dans l'agenda politique au Japon. Les réformes réalisées à

partir de la fin des années 1990 devaient transformer le système politico-administratif et ouvrir une nouvelle ère. Une décennie plus tard, le Japon connut sa première véritable alternance depuis 1955, avec l'arrivée au pouvoir du Parti démocrate du Japon (PDJ, *Minshutō* 民主党) en août 2009. Ce dernier avait remporté une éclatante victoire en promettant notamment dans son programme, le passage d'un « gouvernement dirigé par les hauts fonctionnaires » (*kanryō shudō* 官僚主導) à un « gouvernement dirigé par les hommes politiques » (*seiji shudō* 政治主導), lequel avait été déjà prôné par les réformes de la fin des années 1990[1]. À peine deux ans plus tard, la gestion des conséquences de la triple catastrophe de Fukushima survenue le 11 mars 2011 achevait de montrer les limites d'un gouvernement qui se prive des conseils de son administration, tout en relevant à nouveau les graves dysfonctionnements de cette dernière (notamment en matière de sécurité nucléaire).

C'est quelques mois plus tard que nous avons pris la décision d'entamer une thèse de doctorat, portant sur la réorganisation du pouvoir politique au Japon, et plus précisément sur l'évolution de la place de la haute fonction publique dans le système politique japonais des années 1990 à nos jours.

I. Définitions des contours de notre objet d'étude

A. Qu'est-ce que le système politique ?

Avant toutes choses, il convient de délimiter le cadre de notre étude en précisant ce que nous entendons derrière l'ensemble des termes de notre sujet. La première difficulté consiste à définir ce que nous comprenons ici par « système » et par « pouvoir politique ». Sans revenir sur la notion polysémique de la politique, nous désignons ici le système politique comme l'ensemble des relations et interactions des acteurs de la société exerçant un pouvoir plus ou moins important, dans un cadre institutionnel, normatif et symbolique. Le pouvoir politique,

[1] La première occurrence de cette expression qui nous a été possible de trouver au sein des débats parlementaires date du 3 février 1969, et fut employée par le parlementaire du Parti socialiste japonais (PSJ, *Nihon shakaitō* 日本社会党) KITAYAMA Airō dans la commission du budget de la Chambre des représentants. Celui-ci critiquait le fait que le processus d'élaboration du budget soit essentiellement mené par les hauts fonctionnaires du ministère des Finances (MOF, *zaimushō* 財務省) et non par le Cabinet. L'expression fut bien plus largement utilisée à partir de la seconde moitié des années 1990.

au-delà de sa définition wébérienne de « monopole de la violence légitime »[2], désigne ici l'autorité constitutionnellement habilitée à l'exercer. Ainsi, par « réorganisation du pouvoir politique », nous entendons ici non seulement les transformations apportées au cadre institutionnel de ce pouvoir (par le biais de réformes par exemple), mais également les réactions et ajustements de comportement des acteurs qui évoluent dans ce cadre en mouvement.

En réalité, ces définitions renvoient à une deuxième difficulté : déterminer quels sont les acteurs qui exercent un pouvoir dans ce système politique. La thèse moniste, selon laquelle seule une classe dirigeante (généralement composée de responsables politiques et d'une élite bureaucratique) exerce le pouvoir politique est, depuis les travaux du politiste Robert DAHL[3], largement obsolète. La thèse polyarchique (ou pluraliste) que ce dernier avance, tend à montrer qu'il existe au contraire tout un ensemble hétérogène d'acteurs (médias, groupes d'intérêts, opinion publique,…) qui interviennent dans les processus décisionnels au cours desquels les politiques publiques sont élaborées et mises en place. Ces processus décisionnels, loin de se dérouler en vase clos, sont ainsi soumis à des forces plus ou moins importantes qui émanent de divers acteurs de la société. L'analyse des politiques publiques, discipline relativement récente de la science politique[4], prend justement en compte cette multiplicité de forces agissant aux différents stades de leur élaboration et exécution. Le développement des médias de masse, l'accroissement du rôle joué par les acteurs non-institutionnels, la mondialisation, les intégrations régionales[5] ou encore les mouvements de décentralisation, sont autant d'éléments aboutissant à une complexification du processus décisionnel.

Pour autant, tous ces acteurs ne sont pas à placer sur un même pied d'égalité quant à leur influence sur les politiques publiques. Tandis que certains jouent un rôle important au niveau de la politisation d'un problème de société, laquelle peut éventuellement déboucher sur une politique publique (mise à l'agenda), d'autres interviennent au niveau de son élaboration, de son exécution, ou encore de son évaluation. De même, le degré et la durée de l'implication de

---

[2] WEBER Max, *Le Savant et le Politique* (1919) [en ligne], Paris, Union Générale d'Éditions, coll. « Le Monde en 10-18 », 1963, p. 29. Disponible à l'adresse suivante [consultée le 20 mai 2015] : http://classiques.uqac.ca/classiques/Weber/savant_politique/Le_savant.pdf.

[3] DAHL Robert A., *Who governs? : Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale University Press, 1961, 355 p.

[4] BOUSSAGUET Laurie, *et al.*, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Science Po, 4ème édition [e-book], 2014, p. 19-20.

[5] L'approche de la gouvernance à niveaux multiples (*multi-level governance*), née au début des années 1990 des études sur l'Union Européenne, est une déclinaison de la théorie polyarchique. En bref, celle-ci met en avant l'existence de plusieurs niveaux (supranational, national et infranational) qu'il convient de prendre en compte dans l'analyse et l'élaboration d'une politique publique.

ces acteurs peuvent varier en fonction de nombreux paramètres, tout comme les outils et leviers dont ils disposent. La politiste française Catherine GRÉMION organise ces multiples acteurs en différents cercles, dans ce qu'elle appelle le « milieu décisionnel central »[6]. Comme l'explique Pierre MULLER, « le premier cercle est celui par lequel transitent toutes les décisions importantes[7]. » Au Japon, il est composé du Premier ministre, de son entourage, de ses organes directs de soutien, ainsi que du MOF « compte tenu de [sa] dimension transversale »[8]. Ce cercle correspond pour ainsi dire à ce que Rod RHODES et Patrick DUNLEAVY désignaient comme *core executive* (« noyau dur » ou « cœur de l'Exécutif »)[9]. Le deuxième cercle comprend les différents ministères et autres administrations sectorielles. Le troisième regroupe les acteurs placés à l'extérieur de l'État (groupes d'intérêts, médias, membres de la société civile,…). Le quatrième, enfin, est lui composé des parlementaires et des organes juridictionnels. Il convient de noter toutefois que ces cercles peuvent être extrêmement poreux, que leurs contours sont à géométrie variable, et que leur poids dans le « milieu décisionnel central » peut évoluer en fonction des pays, des périodes et des politiques publiques. Nous verrons par exemple qu'au Japon, les parlementaires (quatrième cercle) purent avoir une influence considérable sur la définition du contenu de politiques publiques sectorielles, en travaillant main dans la main avec les groupes d'intérêts (troisième cercle) et administrations concernées (deuxième cercle).

Certes, notre analyse de la réorganisation du pouvoir politique au Japon se focalise sur le classique couple « hommes politiques–hauts fonctionnaires », qui avait attiré l'attention d'auteurs tels que WEBER et bien d'autres après lui. Nous avons toutefois bien conscience du fait que les relations qu'entretiennent ces deux types d'acteurs se développent dans un environnement ouvert, et que l'intervention d'autres acteurs (les médias, l'opinion publique, des groupes d'intérêts et la société civile notamment) peut avoir des conséquences sur ces relations. Nous les évoquerons ainsi sporadiquement, tout en concentrant l'essentiel de notre étude sur les hauts fonctionnaires et les hommes politiques.

B. Qu'est-ce que la haute fonction publique ?

[6] GRÉMION Catherine, « Le milieu décisionnel central », dans BAECQUE Francis de, QUERMONNE Jean-Louis (dir.), *Administration et politique sous la Cinquième République*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1982, p. 205-224.
[7] MULLER Pierre, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 10ème édition, 2013, p. 37-38.
[8] *Ibid.*
[9] RHODES R. A. W., DUNLEAVY Patrick (dir.), *Prime Minister, Cabinet and core executive*, Londres, Macmillan, 1995, p. 12.

Précisons à présent ce que la notion de « haute fonction publique » – que nous nommerons aussi « haute administration » recouvre. Tout d'abord, notons que notre analyse se situe à l'échelon national, excluant ainsi la fonction publique territoriale. En observant l'évolution de la place de la haute fonction publique dans ce que nous appellerons désormais le « milieu décisionnel central », on se propose d'étudier à la fois une catégorie d'agents statutaires que l'on nomme hauts fonctionnaires, et à la fois l'ensemble des normes (cadre légal et réglementaire) auxquelles ils sont soumis. Définir ce qu'est la haute fonction publique n'est pas une chose aisée. Cette notion varie selon les pays et fait parfois référence à un cadre normatif[10], mais plus généralement à un état observable : des postes dans une administration publique pour lesquels les agents reçoivent d'importantes responsabilités, entretiennent une certaine proximité avec le pouvoir politique, et jouent un rôle déterminant dans le processus décisionnel.

Dans la mesure où notre étude porte sur la haute fonction publique au Japon, il convient avant tout de se référer à la terminologie japonaise, sans quoi nous risquerions d'appliquer une définition étrangère à la réalité nippone. Le terme généralement utilisé en japonais pour désigner les hauts fonctionnaires est celui de *kanryō* (官僚). Malheureusement, ce dernier ne dispose d'aucune définition juridique, à l'instar du terme français. Il recouvre ainsi, en fonction des usages, des groupes d'agents plus ou moins conséquents[11]. On retrouve, en français comme en japonais, la même ambiguïté concernant la désignation concrète de cet ensemble d'individus qualifiés respectivement de hauts fonctionnaires et de *kanryō* (c'est d'ailleurs sûrement parce que les contours de ces termes sont flous qu'ils sont si commodes à employer)[12]. Dominique CHAGNOLLAUD, à propos de ce groupe qui semble « insaisissable », explique ainsi :

---

[10] Certains pays ont adopté un cadre légal particulier permettant d'identifier plus aisément les agents de la haute fonction publique (le *Senior Civil Service* anglais, le *Senior Executive Service* américain,…). Dans la plupart des pays cependant, il n'existe pas de catégorie distincte de hauts fonctionnaires. OCDE, « Senior Civil Service », dans *Government at a Glance 2011*, Paris, Éditions OCDE, 2011, p. 92-93. Disponible à l'adresse suivante [consultée le 18 août 2015] : http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-23-en.

[11] TŌKYŌ DAIGAKU HŌRITSU BENKYŌKAI 26 KI YŪSHI, *Kanryō – Tōkyō daigaku hōritsu benkyōkai* 官僚 x 東京大学法律勉強会 (Les hauts fonctionnaires – Séminaire de droit de l'Université de Tōkyō), Tōkyō, Bukkumansha, 2012, p. 16-21.

[12] Officiellement, les fonctionnaires sont désignés par le terme *kōmuin* (公務員). Le terme *kanryō*, lorsqu'il est utilisé, désigne ainsi une fraction des *kōmuin* pour lesquels on considère généralement que leur fonction leur confère une proximité avec le pouvoir politique et un certain poids dans le processus décisionnel. Le terme *kanryō* ne concerne que les fonctionnaires d'État et jamais les fonctionnaires territoriaux, même si ces derniers peuvent être proches des élus locaux ou bien avoir une influence sur les décisions à cet échelon.

> Une série d'auteurs se sont penchés sur cette question embarrassante : qu'est-ce qu'un haut fonctionnaire ? « Cette question n'a, en soi, pas grand sens », écrit Christophe Charle. Pourtant, note Pierre Lalumière, « l'existence des hauts fonctionnaires au sein de l'administration française ne fait aucun doute ». Mais, « sur la composition et l'extension de groupe, les opinions néanmoins, sont assez divergentes, reconnaît Henri Comte, d'autant qu'il n'est pas reconnu par le droit. […] On peut à tout le moins recenser divers types d'approches des « hauts fonctionnaires », non exclusives les unes des autres. La première les définit par leur position, à la jonction du politique et de l'administratif. […] Le second type d'approche permet d'apercevoir, l'homogénéité substantielle du groupe au regard d'une communauté d'origine sociale, de formation et de socialisation, en particulier par l'ENA et Polytechnique. […] Partant, le groupe le groupe des hauts fonctionnaires ne peut jamais être saisi en tant que tel mais au travers de quelques « grands corps » qui en forment le noyau dur. Enfin, le dernier type d'approche définit le groupe, par son « idéologie », l'intérêt général, produit par la professionnalisation.[13]

Nous adopterons pour notre part principalement la première approche dans notre définition de la haute administration, mettant l'accent sur la notion, non moins ambiguë certes, de « proximité des agents avec le pouvoir politique ». La deuxième approche, bien qu'il existe certes des profils types de hauts fonctionnaires, ne résiste guère à l'hétérogénéisation grandissante des parcours. Elle ne nous sera donc que partiellement utile dans notre entreprise de définition. Enfin, la troisième approche ne nous semble ici pas adaptée, dans la mesure où elle se marie mal avec l'évolution et la diversification de cette « idéologie » de la haute administration. Nous qualifierons donc de hauts fonctionnaires, les agents occupant dans les administrations centrales, des positions où ils peuvent avoir un lien plutôt étroit avec les responsables politiques, et où ils sont ainsi amenés à jouer un rôle relativement important dans le processus décisionnel. La fréquence et l'intensité des contacts avec les hommes politiques peuvent cependant grandement diverger selon les administrations et selon les périodes étudiées. Aussi, pour éviter que notre définition soit trop relativiste, il nous est possible de nous appuyer sur certaines catégories d'agents, légalement identifiées[14], susceptibles

[13] CHAGNOLLAUD Dominique, *Le premier des ordres*, Paris, Fayard, 1991, p. 14-15.

[14] Nous faisons ici référence à des catégories juridiques parce qu'elles sont commodes dans notre démarche d'identification de ce groupe difficilement appréhendable. Bien que le résultat soit le même, il serait plus exact de dire que ce n'est pas l'appartenance à certaines catégories juridiques en particulier qui fait d'un agent un haut fonctionnaire, mais plutôt que des catégories juridiques ont été créées, avec des types de recrutements spécifiques, pour distinguer (et sélectionner) parmi les agents de l'administration, ceux dont les missions les mêlent à la « prise de décision » (entendu comme « acte qui engage et clôt une délibération, qui engage ainsi une action, et par là s'autorise à modifier la réalité ») et implique donc une proximité avec le pouvoir politique. En somme, comme l'indique Raphaël DRAI (à propose des grilles indiciaires des traitements), ces catégories juridiques hiérarchisées peuvent être perçues comme « la projection de rapports de forces sociaux, tels qu'ils se reflètent dans ce "champ" particulier, ou dans ce corps : la fonction publique ». DRAI Raphaël, « Qu'est-ce qu'un haut fonctionnaire ? Contribution à l'histoire des sources idéologiques du modèle administratif français », LOCHAK DANIÈLE *et al.*, *La haute administration et la politique*, Paris, PUF, coll. « CURAPP », 1986, p. 224.

d'occuper ces positions administratives élevées, à « proximité du pouvoir politique ». Le système de recrutement nous semble être un bon point de départ.

Au Japon comme en France, le système de recrutement dans la fonction publique est qualifié de « système de carrière »[15]. Cela se traduit notamment par le fait que les fonctionnaires travaillant dans les administrations centrales sont principalement recrutés par voie de concours (d'autres modalités de recrutements existent cependant)[16]. Toutefois, contrairement au cas français, il n'existe pas au Japon de corps de fonctionnaires (ni *a fortiori* de grands corps)[17]. On ne peut donc pas s'appuyer comme en France sur l'appartenance d'un agent à un grand corps pour déterminer que celui-ci est un haut fonctionnaire. Luc ROUBAN explique en effet qu'en France, la notion de haute fonction publique et celle des grands corps de l'État (corps du Conseil d'État, de la Cour des comptes, de l'Inspection générale des finances, des ingénieurs des Mines, des ingénieurs des Ponts, des Eaux et des Forêts,…) sont confondues, alors que « [p]artout ailleurs, la haute fonction publique est définie de manière fonctionnelle par sa proximité du pouvoir politique ou les missions de ses membres »[18].

En revanche, les fonctionnaires d'État japonais (*kokka kōmuin* 国家公務員) sont à l'instar des fonctionnaires français, répartis en catégories selon le concours d'entrée dans la fonction publique d'État (FPE) qu'ils ont passé. On trouve ainsi des fonctionnaires de catégorie I, II, ou III (*I, II, III shu* I, II, III 種)[19]. Depuis la réforme de la FPE de 2012, ces catégories ont été remplacées par de nouvelles. Il y a désormais un concours pour les emplois de catégorie supérieure (*sōgō-shoku* 総合職), de catégorie inférieure (*ippan-shoku* 一般職) et un concours pour les emplois spécialisés (*senmon-shoku* 専門職). Recrutés pour la plupart à la sortie de

[15] Voir *infra*, p. 293.
[16] Nous écartons ainsi les fonctionnaires ne travaillant pas dans les administrations centrales (les personnels hospitaliers par exemple), qui sont eux, principalement recrutés selon des modes alternatifs de sélection.
[17] Le terme y est cependant connu et est intégré phonétiquement dans la langue japonaise (*guran kōru* グラン・コール), ne disposant pas d'institution comparable. Voir par exemple JINJIIN, « Kōmuin hakusho - heisei 19 nendo 公務員白書—平成１９年度 (Livre blanc de la fonction publique de 2007) » [en ligne], juin 2008. Accessible sur le site de l'Autorité nationale du personnel (*jinjiin* 人事院) à l'adresse suivante [consultée le 18 août 2015] : http://www.jinji.go.jp/hakusho/h19/019.html.
[18] ROUBAN Luc, *La fonction publique*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 3ème édition, 2009, p. 38-39.
[19] On peut les assimiler aux catégories françaises A, B ou C (on parle aussi de catégories A+ et A++ pour marquer certaines différences entres les fonctionnaires de catégorie A), déterminées comme elles selon le niveau d'étude requis pour s'inscrire au concours correspondant.

leurs études dans l'enseignement supérieur[20], ces fonctionnaires évoluent dans la hiérarchie à des rythmes très différents suivant la catégorie à laquelle ils appartiennent.

D'une manière générale, les fonctionnaires de catégorie I et de catégorie supérieure[21] ont tous vocation à occuper au moins une fois dans leur carrière un poste de cadre (*kanri-shoku* 管理職), et seuls certains d'entre eux pourront évoluer jusqu'à occuper un poste de cadre supérieur (*kanbu-shoku* 幹部職)[22]. Pour les fonctionnaires des catégories inférieures, certains pourront éventuellement parvenir à des positions de cadre en fin de carrière, mais aucun ne pourra prétendre à un poste de cadre supérieur. Si nous insistons sur cette notion d'encadrement, c'est parce que tous les témoignages convergent pour affirmer que l'arrivée à une fonction d'encadrement[23], en moyenne dix-huit ans après avoir intégré la fonction publique, s'accompagne d'une proximité accrue avec le pouvoir politique (vis-à-vis du ministre et son équipe, bien sûr, mais également vis-à-vis de parlementaires de la majorité en dehors du gouvernement). Nous considérerons donc comme hauts fonctionnaires, les agents de catégorie I et supérieure (et exceptionnellement ceux recrutés par des modes alternatifs), occupant des postes de cadres et de cadres supérieurs[24]. Certains limitent parfois la définition de hauts fonctionnaires aux agents « administratifs » de catégorie supérieure (*jimukan* 事務官), mais cette définition nous semble trop réductrice, en ce qu'elle exclut sans motif valable

[20] Généralement à l'issue des quatre années passées dans une université pour l'obtention d'un diplôme de licence. Il arrive que le recrutement s'opère après six années passées dans l'enseignement supérieur lorsqu'ils sont détenteurs d'un diplôme de master, mais c'est un profil encore minoritaire.

[21] On les désigne souvent par le terme *kyaria* (キャリア), issu de l'anglais *career*, pour signifier qu'ils vont faire « carrière » et s'élever dans la hiérarchie. En opposition, on qualifie les autres fonctionnaires de *non kyaria* (ノンキャリア), pour signifier qu'ils ne pourront évoluer que très faiblement dans la hiérarchie, ne parvenant que très exceptionnellement à des postes d'encadrement. Malgré ce que l'utilisation hasardeuse de l'anglais pourrait laisser entendre ici, ces fonctionnaires sont bel et bien des fonctionnaires de carrière.

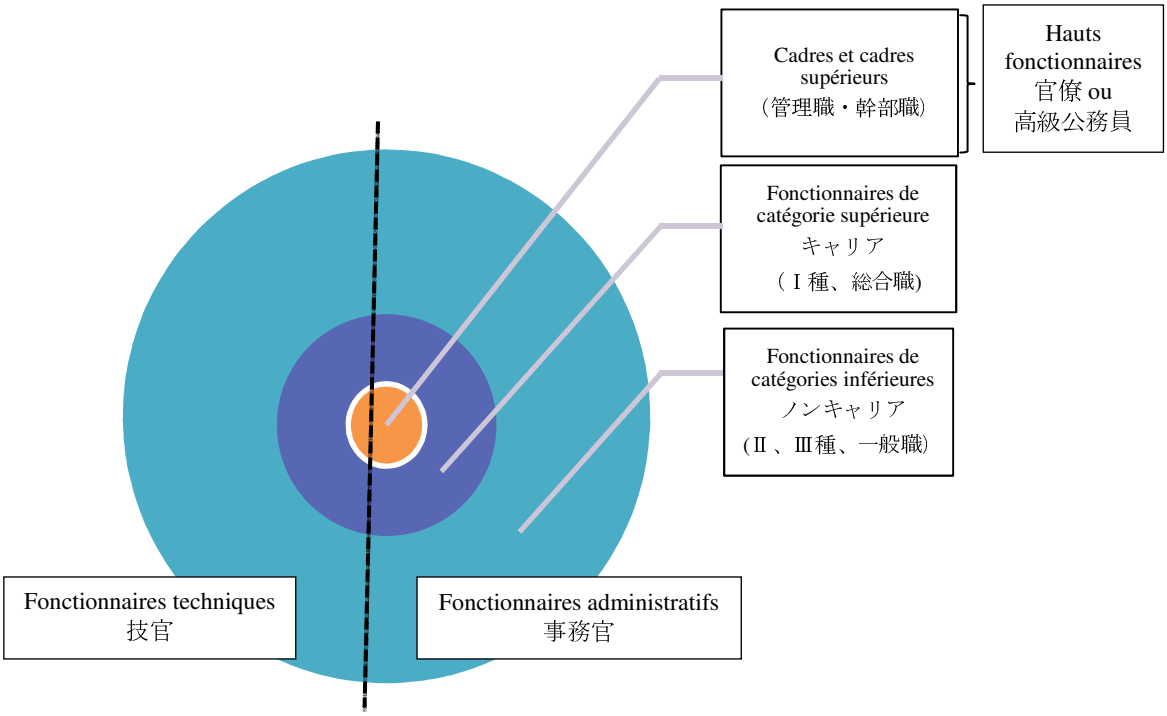
[22] Voir l'annexe n°1 pour une vue générale des principaux grades existants dans la FPE. Nous nous référons à l'article 34 de la FPE pour désigner les différents ensembles de personnels que recouvrent les notions de « cadres » (*kanri-shokuin* 管理職員) et « cadres supérieurs » (*kanbu-shokuin* 幹部職員). L'article 108-2 de la même loi évoque également le terme de « cadre » (*kanri-shokuin*) au sujet de la constitution de syndicats de fonctionnaires (empêchant les cadres et les autres personnels d'appartenir à un même syndicat). Le terme est précisé par l'arrêté 17-0 de l'Autorité nationale du Personnel, mais celui-ci englobe non seulement les personnels qualifiés de cadres et cadres supérieurs à l'article 34, mais encore des personnels leur étant hiérarchiquement inférieurs. Nous ne retenons donc pas cette définition bien trop large. Les postes de cadres supérieurs font juridiquement partie de ce que l'on appelle les « postes désignés » (*shitei-shoku* 指定職) au nombre de 846 en 2011, et pour lesquels le traitement est déterminé à partir d'une grille de traitements différente. Chiffre disponible à l'adresse suivante sur le site de l'Autorité nationale de personnel [consultée le 16 avril 2016] : http://www.jinji.go.jp/kyuuyo/kou/23gaiyou.pdf.

[23] Notamment à partir du grade de chef de bureau (*kachō* 課長), correspondant exactement aux grades (*kyū* 級) 9 et 10 utilisés dans les grilles de traitements des employés administratifs (l'ancienneté et les évaluations des agents jouent également sur leurs échelons, *gōho* 号俸 en japonais). Le grade des chefs de sections (*shitsuchō*) correspond aux grades 7 et 8.

[24] Nous précisons ici ne pas inclure dans le cadre de notre étude, ni les juges et autres magistrats, ni le personnel militaire.

les fonctionnaires techniques (*gikan* 技官)[25]. En outre, il arrive que seuls les cadres supérieurs soient considérés comme des hauts fonctionnaires[26], mais là encore, cette définition ne correspondrait pas à la réalité du groupe social habituellement désigné comme tel au Japon par la presse, par les citoyens, ou même par les universitaires dans leurs travaux[27]. Ce serait également négliger le fait qu'il existe au Japon des contacts, parfois assez fréquents, entre les élus et les agents occupant des postes d'encadrement (chefs de bureaux notamment).

Figure 1 - Schéma représentant les différentes catégories de fonctionnaires d'État



D'un point de vue quantitatif, la définition ainsi retenue nous amène à considérer comme hauts fonctionnaires un groupe d'agents relativement conséquent, mais qui trouve ses

[25] TŌKYŌ DAIGAKU HŌRITSU BENKYŌKAI 26 KI YŪSHI, *Kanryō…*, *op. cit.*, p.20. Les fonctionnaires techniques accèdent certes plus difficilement aux positions d'encadrement supérieur, mais cela ne leur est pas impossible, notamment dans certains ministères où cela est relativement commun. Nous reviendrons ultérieurement sur ces différents types de fonctionnaires.

[26] OCDE, *La gestion de la haute fonction publique*, Paris, Éditions OCDE, 1997, p. 53. Disponible à l'adresse [consultée le 16 avril 2016] : http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD(97)233&docLanguage=Fr.

[27] Il arrive que pour différencier les hauts fonctionnaires selon leur niveau hiérarchique, on insère un qualificatif devant le terme *kanryō*. On parle ainsi parfois de « jeunes hauts fonctionnaires » (*wakate kanryō* 若手官僚), de « hauts fonctionnaires intermédiaires » (*chūken kanryō* 中堅官僚), ou encore de « très hauts fonctionnaires » (*kōkyū kanryō* 高級官僚). Nous parlerons ainsi parfois de « très hauts fonctionnaires » au sujet des cadres supérieurs.

équivalents dans d'autres pays développés[28]. En France, « le ministère de la Fonction publique comme les chercheurs spécialisés [comptaient en 2001] environ 5000 "hauts fonctionnaires" en activité »[29]. En Grande Bretagne, 3700 agents environ font partie de la haute fonction publique (*Senior Civil Service*)[30], et on en comptabilisait 7910 en 2013 dans la haute fonction publique étatsunienne (*Senior Executive Service*)[31]. Le Canada en comptait 4434 en 1985 et 3910 en 1994[32]. En Allemagne, il y avait en 1987 et 1994 respectivement 2370 et 2689 hauts fonctionnaires. En Italie, la haute fonction publique (la *dirigenza*) était qualifiée en 1986 de pléthorique, avec environ 8000 agents[33]. Au Japon, les agents de catégorie I représentaient 16230 fonctionnaires en 2012[34], et en 2015, 3338 d'entre eux occupaient une fonction d'encadrement (1744 chefs de sections et 1594 chefs de bureaux)[35]. Si l'on y ajoute les 230 cadres recrutés selon des modalités alternatives de sélection[36], les 600 cadres supérieurs environ que comptent les administrations centrales japonaises, les cadres occupant des fonctions transversales (on parle de *sutaffu-shoku* スタッフ職) et ne dépendant pas d'une direction, d'un département, d'un bureau ou d'une section, mais disposant d'un grade équivalent (chef de bureau ou chef de section)[37], on obtient un chiffre oscillant alors entre 4000 et 4500 hauts fonctionnaires.

En ne retenant que les cadres supérieurs dans cette définition de la haute administration, l'Autorité nationale du personnel ne comptait que 689 hauts fonctionnaires en 1985 et 698 en 1994. Outre les raisons qualitatives évoquées ci-dessus pour écarter cette définition trop

---

[28] *Ibid.*, p. 11. L'enquête menée par l'OCDE en 1997 note d'ailleurs que les écarts entre les différents pays peuvent être très importants (outre les considérations purement démographiques), si bien que les comparaisons peuvent parfois être trompeuses.

[29] EYMERI Jean-Michel, *Pouvoir politique et haute administration. Une comparaison européenne*, Maastricht, IEAP, 2001, p. 14. Lors de l'enquête de l'OCDE mentionnée ci-dessus, l'administration française avait retenu une définition plus restrictive, ne comptant alors en 1985 et 1994 respectivement que 1149 et 1107 hauts fonctionnaires. OCDE, *La gestion de la haute fonction publique*, *op. cit.*, p. 12.

[30] Chiffre disponible à l'adresse suivante [consultée le 19 août 2015] : http://www.civilservant.org.uk/information-grades_and_roles.html. En 1985 ils étaient 3551 et en 1994 ils étaient 3878, *Ibid.*

[31] Chiffre disponible à l'adresse suivante [consultée le 19 août 2015] : https://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/facts-figures/#url=Demographics. En 1985 ils étaient 6818 et en 1994 ils étaient 7509, *Ibid.*

[32] *Ibid.*

[33] MÉNY Yves, « À la jonction du politique et de l'administratif : les hauts fonctionnaires », *Pouvoirs*, n°40, février 1987, p. 10.

[34] JINJIIN, « Kōmuin hakusho - heisei 25 nendo 公務員白書—平成２５年度 (Livre blanc de la fonction publique de 2013) » [en ligne], juin 2014. Accessible sur le site de l'Autorité nationale du personnel à l'adresse suivante [consultée le 9 avril 2016] : http://www.jinji.go.jp/hakusho/h25/1-3-01-data-22.html.

[35] Chiffres accessibles à l'adresse suivante [consultée le 9 avril 2016] : http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/files/kanri_h271222_b1.pdf.

[36] Nous ne comptons pas les 986 agents de catégories II et III occupant des postes de cadres.

[37] Nous ne disposons d'aucun document nous donnant précisément leur nombre, mais celui-ci doit représenter deux ou trois centaines d'agents environ.

exclusive, on constate qu'en ne retenant que les agents de l'encadrement supérieur, les effectifs seraient alors comparables à ceux de pays démographiquement très éloignés du Japon, comme la Belgique (767 et 563 hauts fonctionnaires en 1985 et 1994), la Finlande (656 et 655), le Danemark (736), la Norvège (567 et 933), ou encore la Suisse (651 et 855). L'élément démographique est certes discutable, mais si l'on compare l'effectif maximal retenu, de 4500 hauts fonctionnaires environ, avec l'ensemble des agents de la FPE travaillant pour les administrations centrales – 297000 fonctionnaires environ en 2015[38] –, les agents de la haute administration représentent alors 1,52% de l'ensemble. Ces proportions nous semblent cohérentes en ce qu'elles entrent dans le cadre esquissé par l'OCDE dans son enquête visant à obtenir, à des fins de comparaisons entre les pays membres, une définition de la haute fonction publique[39].

Bien entendu, l'influence qu'exercent les hauts fonctionnaires japonais dans le milieu décisionnel central et la fréquence de leurs contacts avec les responsables politiques dépendent grandement de leur position hiérarchique[40]. Les chefs de section n'ont que des contacts très occasionnels avec les hommes politiques, tandis que certains chefs de bureaux sont parfois en liens très étroits avec eux, notamment lorsque leurs bureaux ont rédigé un projet de loi[41] en discussion à la Diète et qu'ils sont chargés d'en expliquer le contenu. Les cadres supérieurs, eux, sont en général fréquemment en rapport avec les élus, même si là aussi, l'intensité de ces rapports peut varier d'un ministère à l'autre, d'un poste à l'autre.

C. Qui sont les hommes politiques ?

[38] Chiffre accessible à l'adresse suivante [consultée le 16 avril 2016] : http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/files/000249693.pdf.

[39] Le groupe désigné de hauts fonctionnaires ne doit pas représenter un effectif dépassant 1 ou 2% de l'effectif total de la FPE. OCDE, *La gestion de la haute fonction publique*, *op. cit.*, p. 50.

[40] Comme l'indique Jacques CHEVALLIER, « la haute fonction publique n'est elle-même pas homogène ». Il n'y aurait en France qu'une « nébuleuse de quelques centaines de personnes » parmi les hauts fonctionnaires qui disposerait d'une influence notable sur les choix politiques. Ceux-ci sont en contact fréquent, voire constant avec les membres du gouvernement, participent aux instances délibérantes, sont en contact et négocient au plus haut niveau avec les partenaires sociaux, sont en contact avec les représentants des gouvernements étrangers. Jacques CHEVALLIER résume ainsi qu'il « faut entendre par là la petite minorité de hauts fonctionnaires qui travaillent en relation constante avec le personnel politique et est associée de manière étroite aux grandes décisions concernant la vie collective ». CHEVALLIER Jacques, *Science administrative*, Paris, PUF, coll. « Thémis », 4ème édition, 2007, p. 263.

[41] Nous en profitons ici pour rappeler qu'un projet de loi est d'initiative gouvernementale, tandis qu'une proposition de loi est d'initiative parlementaire. Nous nous conformons tout au long de la thèse à cette subtilité terminologique.

Nous devons à présent préciser quels acteurs nous désignons par « hommes politiques » ou « responsables politiques ». À nouveau, nous sommes confrontés à une absence de définition juridique concernant ces termes. D'une manière générale, nous intégrons dans notre étude les personnes détentrices d'un mandat politique national, celui-ci pouvant être électif ou non[42]. Cela inclut les membres de la Diète (les parlementaires), mais également les personnes issues du secteur privé nommées au sein du gouvernement (c'est le cas de certains ministres). Il nous faut toutefois lever ici une ambiguïté. En effet, d'un point de vue juridique, les parlementaires, les ministres et autres membres du gouvernement sont également des fonctionnaires. Cependant, comme le faisait remarquer Max WEBER, « le fait que les "ministres" et "chefs d'État" modernes soient les seuls fonctionnaires pour lesquels aucune qualification professionnelle n'est exigée, prouve qu'ils ne sont fonctionnaires qu'au sens *formel* et non au sens *matériel* »[43]. Au Japon, la loi relative à la FPE (*kokka kōmuinhō* 国家公務員法) a créé ainsi une catégorie d'emplois dits « spéciaux » (*tokubetsu-shoku* 特別職)[44], pour lesquels la garantie du statut est inexistante et la nomination est en principe discrétionnaire[45]. Ainsi, un homme politique perd son mandat de parlementaire s'il n'est pas réélu, un ministre peut être destitué librement par le Premier ministre, *etc*. En revanche, les fonctionnaires de carrière occupent, sauf exception, des emplois qualifiés de « généraux » (*ippan-shoku* 一般職)[46]. Ceux-ci offrent la garantie du statut de fonctionnaire, les protégeant en principe de telles destitutions ou rétrogradations discrétionnaires[47]. Nous ferons donc

[42] Nous ne parlerons donc pas des hommes politiques qui briguent un mandat mais n'en possèdent pas.

[43] Les mots en italiques le sont dans le texte original. WEBER Max, « La domination légale à direction administrative bureaucratique » (1921), dans TELLIER Yvan, TESSIER Roger (dir.), Théories de l'organisation. Personnes, groupes, systèmes et environnement [en ligne], Chicoutimi, Les presses de l'Université du Québec, 1991, p. 13. Disponible à l'adresse suivante [consultée le 04 février 2015] : http://classiques.uqac.ca/classiques/Weber/domination_legale_direction/domination_legale_direction.pdf.

[44] Ils sont énumérés à l'article 2 de la loi relative à la FPE. On y trouve à titre d'exemple : les parlementaires, les assistants de parlementaires, les ministres, les vice-ministres (*fukudaijin* 副大臣), les conseillers parlementaires (*daijin seimukan* 大臣政務官), le Premier ministre,… À noter cependant que nomination politique ne signifie pas nécessairement que la personne nommée est considérée comme un homme politique. Le poste de directeur de la législation du Cabinet (*naikaku hōseikyoku chōkan* 内閣法制局長官) est un emploi spécial (article 2 alinéa 3-4) mais est toujours attribué à un haut fonctionnaire de carrière par exemple. De même, les agents des Forces d'autodéfense japonaises et les juges sont des fonctionnaires occupant des emplois spéciaux (leurs conditions de nominations sont définies par d'autres textes). C'est ainsi une catégorie d'emplois très hétéroclites.

[45] Article 2 alinéa 4 et 5 de la loi relative à la FPE.

[46] Ceux-ci sont définis de manière négative à l'alinéa 2 de l'article 2 de la loi relative à la FPE. Ils correspondent à « tous les emplois des fonctionnaires d'État qui ne sont pas des emplois spéciaux ». Bien que le terme en japonais soit le même que celui utilisé pour désigner depuis la réforme de 2012 les emplois de catégorie inférieure précédemment évoqués (lesquels sont plus ou moins les équivalents des anciens emplois de catégorie II), ils font référence à deux ensembles bien différents.

[47] Voir les articles 75 et 78 de la loi sur la FPE, ainsi que les articles 7 et 7-2 de l'arrêté 11-4 de l'Autorité nationale du personnel relatif à la protection du statut des fonctionnaires (*shokuin no mibun hoshō* 職員の身分保障).

abstraction de la subtilité juridique ici évoquée, et n'attribuerons pas aux hommes politiques ce qualificatif de fonctionnaires.

D. Pourquoi les années 1990 ?

Le dernier élément de notre sujet est son cadre temporel. Bien que notre analyse se concentre essentiellement sur une période s'étendant des années 1990 à nos jours, nous serons amenés à traiter à plusieurs reprises de situations antérieures à cette dernière. Cela étant, les années 1990 coïncident au Japon à une période d'importantes mutations du paysage politico-administratif. Ainsi, en 1993, le PLD qui avait gouverné en continu sur le Japon depuis 1955, cédait pour la première fois sa place à une coalition de huit partis[48]. Bien que cette coalition anti-PLD ne se maintînt que quelques mois avant que le PLD ne revienne au pouvoir aux côtés du PSJ[49], l'année 1993 marquait bien la fin de ce que la science politique avait désigné de « système de 1955 » (*55 nen taisei* 55年体制)[50]. À cette longue ère de relative stabilité suivit une période caractérisée au contraire par une volatilité importante du paysage politique, et une brusque évolution des thématiques marquant les clivages partisans.

En outre, les années 1990 correspondent pour le Japon à une décennie d'importantes réformes institutionnelles[51]. S'inscrivant dans un courant observable à l'échelle internationale, le Japon fut amené à repenser sa structure politique et administrative, afin de l'adapter à un monde en pleines transformations géopolitiques et économiques. La survenance d'une grave crise financière au début des années 1990, et les erreurs conséquemment commises dans sa

---

[48] Précisément sept partis politiques et un groupe parlementaire (*in.nai kaiha* 院内会派) à la Chambre des conseillers (*sangiin* 参議院) : la *Minshu kaikaku rengō* (民主改革連合), qui ne devint un parti politique qu'en décembre 1994.

[49] Les deux Cabinets de coalition anti-PLD furent le Cabinet HOSOKAWA (août 1993-avril 1994) et le Cabinet HATA (avril 1994-juin 1994). Le Cabinet MURAYAMA, composé de membres du PLD, du PSJ et du parti *Shintō sakigake*, leur succéda en juin 1994.

[50] Le « système de 1955 » (ou « régime de 1955 ») dispose de plusieurs définitions. Nous l'entendrons ici comme la domination continue du PLD sur l'échiquier politique, et la présence du PSJ comme principal parti d'opposition. Nous parlerons par la suite du « système de 1955 » davantage pour désigner l'ensemble des procédures et pratiques relatives au processus décisionnel, progressivement apparues au cours de la période 1955-1993. Sur cette question de terminologie, voir KRAUSS Ellis S., PEKKANEN Robert J., *The Rise and Fall of Japan's LDP: Political Party Organizations as Historical Institutions*, New York, Cornell University Press, 2010, p. 16.

[51] On a parlé de la « décennie des réformes » (*kaikaku no jūnen* 改革の十年). YAMAGUCHI Jirō, *Naikaku seido* 内閣制度 (L'institution du Cabinet), Tōkyō, Tōkyō daigaku shuppankai, coll. « Gyōseigaku sōsho », vol. 6, 2007, p. 159.

gestion par les élites gouvernantes, furent perçues comme autant d'éléments attestant d'un besoin urgent de changer les institutions. En réalité, le Japon n'a que très rarement mis en place autant de réformes d'une telle envergure en l'espace de si peu de temps[52]. Le politiste et ancien haut fonctionnaire YAGI Toshimichi et le parlementaire YASUOKA Okiharu vont ainsi jusqu'à comparer ces réformes à celles adoptées à la fin du XIXe siècle suite à la restauration de Meiji, ainsi qu'à celles réalisées au lendemain de la Seconde Guerre mondiale[53]. De même, le professeur MIKURIYA Takashi considère les années 1990 comme annonciatrices de tout un ensemble de mutations du paysage politico-administratif, dont les réformes précitées en seraient la première étape. Il estime ainsi que cette décennie constitue une période charnière, dont la fin marquerait le début d'une nouvelle ère politique[54].

II. Présentation d'un objet d'étude : la place de la haute fonction publique et les relations politico-administratives au Japon

En un sens, ces assertions sont à l'origine des principaux questionnements qui ont motivé ce travail de thèse. Tout d'abord, il convient de se demander quels sont les éléments qui amènent ces auteurs à affirmer que les relations et les rôles respectifs des responsables politiques et des hauts fonctionnaires ont radicalement évolué dans le milieu décisionnel central depuis les années 1990 ? N'y a-t-il pas d'autres aspects qui afficheraient au contraire

[52] Sans être exhaustif on peut évoquer : la réforme du système électoral de la Chambre basse (1994), la réforme du système de financement des partis (1994), la réforme administrative menée par le Premier ministre HASHIMOTO Ryūtarō (notamment composée de la loi relative à la transparence administrative (1999), la loi relative à la décentralisation de l'État (1999), la loi relative à la réorganisation des administrations centrales (1999), ou encore la loi relative à la réactivation de la Diète et au leadership politique (1999). Par commodité, nous avons ici simplifié les intitulés exacts des différentes lois.

[53] Il est à noter toutefois que YAGI Toshimichi avait participé à l'élaboration desdites réformes en tant chef adjoint du bureau de la commission pour la réforme administrative (*gyōsei kaikaku kaigi jimukyoku jichō* 行政改革会議事務局次長). YAGI Toshimichi, « Sengo seiji – gyōsei no hensen to gyōsei kaikaku 戦後政治・行政の変遷と行政改革 (Les mutations politico-administratives d'après-guerre et la réforme administrative), *Nenpō gyōsei kenkyū*, n°36, mai 2001, p. 94-95 ; YASUOKA Okiharu, *Seiji shudō no jidai : tōchi kōzō kaiku ni torikunda 30 nen* 政治主導の時代：統治構造改革に取り組んだ三〇年 (L'ère du gouvernement dirigé par les hommes politiques : mes trente années dédiées à réformer la structure de gouvernement), Tōkyō, Chūo kōron shinsha, 2008, p. 19-20.

[54] Il parle de « l'ère des transformations » (*henkaku no jidai* 変革の時代). MIKURIYA Takashi, « Kyūjū nendai to wa nani ka – futatsu no jikan jiku to mitsu no saikuru shikan 九〇年代とは何かー二つの時間軸と三つのサイクル史観 (Que représentent les années 1990 ? – Deux axes temporels et trois cycles historiques) », dans MIKURIYA Takashi (dir.), *Henbō suru nihon seiji – 90 nendai ikō "henkaku no jidai" o yomitoku* 変貌する日本政治—90 年代以降「変革の時代」を読み解く (La politique japonais en mutations – comprendre « l'ère des transformations » post-années 90), Tōkyō, keisō shobō, 2009, p. 11-12.

une certaine continuité entre l'avant et l'après réformes ? En outre, quand bien même l'on s'accorderait avec ces auteurs pour constater des mutations majeures à certains niveaux, dans quelle mesure nous est-il possible d'affirmer que les réformes institutionnelles élaborées à ces fins en sont véritablement à l'origine ? N'est-il pas envisageable de faire intervenir d'autres variables d'explication afin de mieux comprendre pourquoi certaines transformations ont pu se produire tandis certaines autres ne l'ont pas pu par exemple ? Pourquoi certaines d'entre elles ont mis plus de temps que d'autres à émerger ? Ou encore, comment expliquer que le comportement de certains acteurs se soit modifié dans un premier temps, puis soit retourné à d'anciens schémas dans un second ?

Mais avant de détailler notre approche et de préciser nos questionnements et leurs enjeux, il convient de présenter brièvement les réflexions doctrinales qui ont été portées jusque dans les années 1990 sur le système politico-administratif japonais. En outre, il est nécessaire de revenir sur le contexte dans lequel les réformes institutionnelles précédemment évoquées ont émergé, et de présenter les principaux objectifs qu'elles cherchaient à atteindre.

A. Qui gouverne au Japon ? De la thèse de la domination bureaucratique à celle de la prédominance du parti majoritaire

Au Japon, les études relatives au rôle joué par la haute administration sur les prises de décisions, et plus spécifiquement sur les rapports entretenus par les responsables politiques et les hauts fonctionnaires (*seikan kankei* 政官関係), ont occupé et occupent encore aujourd'hui une place particulièrement importante en science politique en général, et en science administrative en particulier. La littérature japonaise sur la question est telle que certains parlent d'un champ d'étude à part entière (*seikan kankei gaku* 政官関係学)[55]. Les travaux du professeur de l'université de Tōkyō TSUJI Kiyoaki (1913-1991)[56], considéré avec son maître RŌYAMA Masamichi (1895-1980) comme étant les fondateurs de la science administrative au

[55] Voir par exemple, NAKAMURA Akio, « Seijika to kanryō 政治家と官僚 (Hommes politiques et hauts fonctionnaires) », dans NAKAMURA Akira (dir.), *Kanryōsei to nihon no seiji – kaikaku to teikō no hazama de* 官僚制と日本の政治－改革と抵抗のはざまで (La bureaucratie et la politique japonaise – entre réformes et résistances), Tōkyō, Hokuju shuppan, nouvelle édition, 2001, p. 111-112. L'auteur notait en 1997 qu'il existait en langue japonaise un nombre très important d'ouvrages consacrés uniquement à la problématique des rapports politico-administratifs. Selon nos observations, cette tendance se poursuivit au cours des vingt dernières années, avec un pic notable sur la période précédant et suivant la prise de pouvoir par le PDJ en 2009, lequel avait fait de la redéfinition de ces rapports un de ses principaux thèmes de campagne.

[56] TSUJI Kiyoaki, *Nihon kanryōsei no kenkyū* (1952) 日本官僚制の研究 (Étude de la bureaucratie japonaise), Tōkyō, Tōkyō daigaku shuppankai, nouvelle édition, 1969, 343 p.

Japon[57], furent déterminants quant à la place centrale de la thématique des relations politico-administratives dans cette discipline à partir de l'après-guerre.

1. *La théorie de la continuité entre l'avant et l'après-guerre*

Il convient tout d'abord de revenir brièvement sur les observations de TSUJI Kiyoaki concernant les administrations publiques japonaises après les réformes imposées durant l'occupation américaine par le Commandement suprême des forces alliées (SCAP). D'une manière générale, cet auteur compte parmi les fervents partisans de la théorie de la continuité entre l'avant et l'après-guerre (*senzen sengo renzoku-ron* 戦前戦後連続論). Cette théorie transdisciplinaire[58] relativise, comme son nom l'indique, les éléments de rupture ayant pu survenir à la suite de la capitulation japonaise. Ainsi, malgré l'instauration d'une nouvelle Constitution qui retirait notamment tout pouvoir de gouvernement à l'institution impériale, malgré la purge du personnel politique et d'un certain nombre d'acteurs économiques ayant joué un rôle plus ou moins actif dans la guerre, et malgré la démocratisation du Japon et sa démilitarisation, la théorie de la continuité entre l'avant et l'après-guerre insiste sur le caractère purement formel de ces transformations[59]. Ainsi TSUJI Kiyoaki remarquait qu'en ce qui concerne la haute fonction publique japonaise, peu de ses membres avaient été « purgés »[60], facilitant la transmission d'une culture administrative d'avant-guerre. Certes, les hauts fonctionnaires n'étaient plus les serviteurs de l'Empereur et désormais ceux du Peuple tout entier. Cependant, la notion de privilège liée à leur fonction n'avait selon lui pas disparu[61]. La haute administration semblait encore se considérer au-dessus des partis, tant au niveau de leur savoir-faire que de leur légitimité à déterminer ce qu'était l'intérêt du pays, du fait de leur neutralité politique[62]. Paradoxalement, il constatait que les administrations centrales étaient

---

[57] Parmi les universitaires issus de son courant de pensée (*gakuha* 学派), on compte de nombreux politistes et spécialistes renommés de la science administrative tels que NISHIO Masaru, IMAMURA Tsunao (lui-même avait été disciple de RŌYAMA), MUTŌ Hiromi, ou encore NISHIO Takashi.

[58] Elle touche non seulement la science politique mais également le droit constitutionnel, l'histoire,… Elle s'oppose à la théorie de la rupture entre l'avant et l'après-guerre (*senzen sengo bundan-ron* 戦前戦後分断論).

[59] On notera que toute révolution ou changement de régime est nécessairement un mélange de rupture et de continuité. L'après-guerre japonais n'est ainsi en rien une exception. Les théories de la continuité et de la rupture, opposée l'une à l'autre par commodité, ne constituent pas réellement des ensembles cohérents et ont un caractère plus idéologique que scientifique, chacune choisissant de dépeindre l'une des deux faces d'une même pièce.

[60] Pour faire simple, seuls les membres et les sympathisants du parti communiste ont fait l'objet de ces purges. On a parlé de « purge rouge » (*reddo pāji* レッドパージ).

[61] TSUJI parlait ainsi de « hauts fonctionnaires privilégiés » (*tokkenteki kanryō* 特権的官僚). Il évoquait à ce titre l'adage mis en avant sous l'ère Meiji par FUKUZAWA Yukichi : *kanson minpi* 官尊民卑, soit « respect du "public" et abaissement du "privé" »). TSUJI Kiyoaki, *Nihon kanryōsei no kenkyū* (1952), *op. cit.*, p. 37.

[62] *Ibid.*, p. 277-278.

toujours aussi compartimentées qu'avant la guerre, chaque ministère défendant ardemment ses intérêts sectoriels au détriment de l'intérêt général.

2. *La thèse de la domination bureaucratique*

Mais le cœur du propos de TSUJI Kiyoaki résidait avant tout dans l'affirmation de l'existence au Japon d'une domination de la bureaucratie sur tout le processus décisionnel (on qualifie cette théorie de *kanryō shihai-ron* 官僚支配論 ou encore de *kanryō yūi-ron* 官僚優位論)[63]. Cette thèse n'est pas sans rappeler ce que WEBER qualifiait déjà au début du XXe siècle en Allemagne de « régime des fonctionnaires » (en allemand, *Beamtenherrschaft*)[64]. Cette domination visée par TSUJI s'exprimait à divers niveaux et était selon lui, le signe que le processus de démocratisation du Japon était encore largement inachevé[65]. Ainsi, TSUJI évoquait l'exceptionnelle influence de l'administration centrale japonaise sur les acteurs économiques privés, notamment grâce à l'utilisation de directives administratives (*gyōsei shidō* 行政指導) auxquelles ces acteurs étaient dans les faits souvent contraints de se plier[66]. Concernant les administrations locales, il regrettait le fait que ces dernières soient généralement écrasées sous le poids des « fonctions déléguées » par les administrations centrales (on parlait de *kikan inin jimu* 機関委任事務)[67]. De plus, des hauts fonctionnaires provenant de différents ministères[68] étaient régulièrement détachés dans les administrations

---

[63] Voir par exemple NISHIO Takashi, « Kōmuin seido to "Kasumigaseki bunka" 公務員制度と「霞が関文化」 (La fonction publique et la « culture de Kasumigaseki ») », *Nenpō gyōsei kenkyū*, n°38, mai 2003, p. 30.

[64] WEBER Max, *Le Savant et le Politique* (1919), *op. cit.*, p. 43. Le terme *Beamtenherrschaft* est souvent traduit plus simplement par « bureaucratie », mais selon David BEETHAM, exégète des travaux de WEBER, le concept de *Beamtenherrschaft* désigne une situation plus particulière dans laquelle les hauts fonctionnaires occupent les postes de dirigeants (*leading posts*) au sein de l'État. Il précise que cette situation peut survenir de manière formelle, suite à leurs nominations à la tête d'un ministère, ou de manière informelle, lorsque ceux-là abusent de la faiblesse des décideurs politiques pour déterminer dans les faits le contenu des politiques publiques (c'est ce dernier cas que la théorie de la domination bureaucratique vise au Japon). BEETHAM David, *Max Weber and the Theory of Modern Politics*, Londres, George Allen & Unwin, 1974, p. 75-76.

[65] Voir par exemple NAKAMICHI Minoru, « Gendai nihon ni okeru seisaku katei to seikan kankei 現代日本における政策過程と政官関係 (Les rapports politico-administratifs et le processus d'élaboration des politiques publiques dans le Japon contemporain), dans NAKAMICHI Minoru (dir.), *Nihon kanryōsei no renzoku to henka* 日本官僚制の連続と変化 (La haute administration japonaise : entre continuité et changement), Tōkyō, Nakanishiya shuppan, 2007, p. 152-154.

[66] Voir *infra*, p. 135.

[67] Cette pratique prit fin avec la réforme de 1999 relative à la décentralisation de l'État. Voir SEIZELET Éric, « Du centre à la périphérie. Les pouvoirs locaux », dans BOUISSOU Jean-Marie (*dir.*), *Le Japon contemporain*, Paris, Fayard, 2007, p. 227.

[68] Principalement du ministère de l'Autonomie locale (*jichishō* 自治省) et de la Construction (*kensetsushō* 建設省). Ils pouvaient aussi provenir des ministères des Transports (*un.yushō* 運輸省), ou du ministère de l'Agriculture, des forêts et de la pêche (MAFF, *nōrin suisanshō* 農林水産省),…

des collectivités locales pour y occuper des postes d'encadrement, sapant ainsi en grande partie l'autonomie de ces collectivités locales vis-à-vis du pouvoir central.

Enfin, selon TSUJI, la suprématie des hauts fonctionnaires s'exprimait dans le processus décisionnel, également et avant tout, vis-à-vis des responsables politiques[69]. Il notait ainsi l'extrême dépendance des élus vis-à-vis des membres de la haute administration et pointait du doigt le processus décisionnel ascendant des ministères. Il arguait en effet qu'au Japon, les politiques publiques étaient façonnées par les hauts fonctionnaires des rangs inférieurs, qui faisaient remonter progressivement les décisions validées grâce à un document (le *ringisho* 稟議書) sur lequel tous les responsables du même niveau hiérarchique apposaient leurs signatures. Cette procédure de contreseing (*ringisei* 稟議制) était alors répétée jusqu'à ce que le document parvienne aux niveaux hiérarchiques les plus élevés. En principe, ce système devait permettre de filtrer les décisions ne faisant pas l'unanimité et d'assurer la coordination entre les différentes unités administratives[70]. Il fut cependant vivement critiqué par TSUJI qui le considérait comme une perte de temps, un moyen de déresponsabilisation, et surtout le symbole de la mainmise des hauts fonctionnaires sur le processus de prise de décision[71].

Depuis, plusieurs travaux ont montré que le processus décisionnel au sein des ministères était en réalité moins linéaire que ce que TSUJI laissait entendre. L'ancien haut fonctionnaire INOUE Seiichi avait par exemple objecté que les procédures employées dans les ministères étaient multiples, et que celle incriminée en particulier par TSUJI intervenait souvent après que les décisions aient été déjà prises lors de réunions informelles, dans lesquelles les supérieurs hiérarchiques pouvaient transmettre leurs directives[72]. De même, SHIROYAMA Hideaki et HOSONO Sukehiko ont montré que le processus décisionnel pouvait varier selon les

[69] TSUJI Kiyoaki, *Nihon kanryōsei no kenkyū* (1952), *op. cit.*, p. 281.
[70] Même celles n'étant que très indirectement concernées devaient signer le document. En théorie, chacune d'entre elles disposaient alors d'un droit de veto.
[71] *Ibid.*, p. 155-172. À noter toutefois que ce système de prise de décision existait également dans le secteur privé, notamment dans les grandes entreprises. Voir par exemple FAURE Guy, « Le Japon, "empire bureaucratique" ? », dans BOUISSOU Jean-Marie (*dir.*), *Le Japon contemporain*, *op. cit.*, p. 169.
[72] Voir INOUE Seiichi, *Ringisei hihanron ni tsuite no ichi kōsatsu : waga kuni gyōsei kikan ni okeru ishi kettei katei no jissai* 稟議制批判論についての一考察：わが国行政機関における意思決定過程の実際 (Réflexion sur les critiques adressées au système du *Ringi* : la réalité du processus décisionnel dans nos administrations étatiques), Tōkyō, Gyōsei kanri kenkyū sentā, 1981, 73 p ; SHIROYAMA Hideaki, SUZUKI Hiroshi et HOSONO Sukehiro, *Chūōshōchō no seisaku keisei katei – nihon kanryōsei no kaibō* 中央省庁の政策形成過程—日本官僚制の解剖 (Le processus d'élaboration des politiques au sein des administrations centrales : « dissection » de la haute fonction publique), Tōkyō, Chūōdaigaku shuppanbu, 1999, p. 66-74.

ministères[73], nuançant ainsi grandement l'analyse réalisée près d'un demi-siècle plus tôt par TSUJI.

3. *La thèse du « triangle d'airain »*

Toutefois, jusque dans les années 1980, la thèse de la suprématie bureaucratique fut au Japon majoritaire dans la doctrine. Plusieurs auteurs étrangers, tels les politistes américains T. J. PEMPEL[74] et Bernard SILBERMAN[75], vinrent également apporter leur pierre à l'édifice, en étayant l'idée selon laquelle la haute administration dominait le processus décisionnel au Japon. De même, Chalmers JOHNSON mit en avant le rôle crucial du ministère du Commerce et de l'industrie (MITI, *tsūshō sangyōshō* 通商産業省) dans le développement « miraculeux » de l'économie japonaise d'après-guerre[76]. Ce ministère, faisant preuve d'un certain dirigisme vis-à-vis des acteurs économiques (notamment grâce aux directives administratives déjà évoquées), avait selon JOHNSON permis au Japon de rattraper en quelques décennies son retard sur les puissances occidentales. Cette analyse s'approchait grandement de la seconde théorie existant alors, qui évoquait une relation triangulaire fusionnelle[77] entre le milieu des affaires, les élites politiques et les élites bureaucratiques. Nombreux furent les observateurs étrangers à s'émerveiller de ce qu'ils considéraient être une parfaite synergie entre ces différents acteurs[78]. Cette coopération entre acteurs mus par un objectif commun (en l'occurrence le

---

[73] SHIROYAMA Hideaki, HOSONO Sukehiro, *Tsuzuki – Chūōshōchō no seisaku keisei katei – sono jizoku to hen.yō* 続・中央省庁の政策形成過程—その持続と変容 (Suite – Le processus d'élaboration des politiques au sein des administrations centrales : entre continuité et transformation), Tōkyō, Chūōdaigaku shuppanbu**,** 2002, p. 1-24.

[74] PEMPEL T. J. « The Bureaucratization of Policymaking in Postwar Japan », *American journal of Political Science*, vol. 18, n° 4, novembre 1974, p. 647-664.

[75] « *As Bernard Silberman* […] *elegantly put it* [*in 1982*]*, bureaucrats ran the country before World War II, and bureaucrats still do* ». Citation tirée de RAMSEYER Mark, ROSENBLUTH Frances M., *Japan's Political Marketplace* (Le marché politique du Japon), New York, Harvard University Press, 1993, p. 100.

[76] JOHNSON Chamlers, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford, Stanford University Press, 1982, 393 p.

[77] Le fameux « triangle d'arain » (*iron triangle* ou *triad-ruling model*). Ce concept de relation triangulaire fut dans un premier temps mis en évidence aux États-Unis, mais a depuis été utilisé pour divers pays. Il n'est en rien un concept réservé à la situation japonaise. Bien qu'envisageant l'existence de plusieurs acteurs, cette théorie appartient au courant élitiste (en opposition au courant pluraliste ou polyarchique), dans la mesure où seule une élite dirigeante est considérée avoir une influence sur le processus décisionnel.

[78] KRAUSS Ellis S., MURAMATSU Michio, « Bureaucrats and Politicians in Policymaking: The Case of Japan », *The American Political Science Review*, vol. 78, n°1, mars 1984, p. 129. J. A. A. STOCKWIN note cependant que, contrairement à des auteurs comme Ezra VOGEL, qui percevait le Japon comme un modèle pour l'Occident (« *Japan as Number One* »), Chalmers JOHNSON y voyait plus une menace (c'est le paradigme « révisionniste »), critiquant notamment le fait que l'économie japonaise – qui n'était pas une économie de marché mais une économie dirigée par l'administration – était excessivement protectionniste alors qu'elle exportait massivement (c'est notamment cette pensée qui déboucha sur les accords du Plaza en 1985 qui visaient à réduire l'excédent commercial nippon et le déficit commercial étatsunien). STOCKWIN J. A. A., *Governing Japan: Divided Politics in a Major Economy*, Oxford, Wiley-Blackwell, coll. « Modern Governments », 3ème édition, 1999, p. 219-220.

développement économique du pays), ne remettait cependant pas en cause l'idée générale d'une supériorité de la haute administration japonaise. Le milieu des affaires était en réalité plus une ressource que l'administration pouvait mobiliser qu'un acteur pouvant faire plier les deux autres au cours du processus décisionnel[79]. Cette théorie avait certes le mérite de prendre en compte la multiplicité des acteurs et de sortir d'une conception un peu trop simpliste présentant leurs relations comme des « jeux à somme nulle » (*zero sum game*)[80]. Elle pêchait cependant à l'inverse en n'y voyant que des relations « gagnant-gagnant » (*win-win*) ou « jeux à somme positive » (*positive sum game*)[81]. En effet, chacune de ces catégories d'acteurs était bien loin de former des ensembles cohérents, si bien qu'il eût été plus adapté de parler de plusieurs « triangles d'airain », pouvant alors s'affronter les uns aux autres, que d'un unique tripode dirigeant et monolithique[82].

4. *La thèse de la polyarchie et de la prédominance du parti*

À partir de la fin des années 1970, mais surtout dans le courant des années 1980, les thèses polyarchiques nées aux États-Unis apparurent progressivement au Japon, contestant directement l'idée d'une prédominance bureaucratique. Bien qu'étant le pionnier de la thèse polyarchique au Japon, le professeur de science administrative MURAMATSU Michio reconnaissait qu'au cours des deux premières décennies suivant la fin de la guerre, les hauts fonctionnaires avaient joué un rôle central dans le processus décisionnel. Suite à la purge de l'élite politique engagée par les autorités d'occupation, non seulement les élus manquaient cruellement d'expérience pour élaborer des politiques publiques, mais en outre ils devaient employer la majeure partie de leur énergie à consolider leur socle électoral dans leurs circonscriptions respectives. Selon MURAMATSU, en déléguant l'essentiel des tâches affairant à la production des politiques publiques, le PLD, né d'une fusion des deux grands partis conservateurs en 1955, put se consacrer au renforcement de sa cohésion et à la stabilisation de

[79] KRAUSS et MURAMATSU écrivaient ainsi : « *if business, bureaucracy, and the LDP are the three legs of a tripod supporting the Japanese state, then one leg is shorter than the two others* ». KRAUSS Ellis S., MURAMATSU Michio, « Bureaucrats and Politicians in Policymaking…, *op. cit.*, p. 144.

[80] Terme issu de la théorie des jeux dont il sera question ultérieurement. Les relations de type « jeu à somme nulle », sont celles dans lesquelles l'accroissement de l'influence et des gains récoltés par un acteur se solde par une diminution équivalente de l'influence et des gains récoltés par l'autre acteur (ou les autres acteurs). C'est le cas lorsque les ressources et gains à disposition sont considérés comme étant finies.

[81] Au contraire, les relations de type « jeu à somme positive » sont celles dans lesquelles l'accroissement de l'influence et des gains récoltés par un acteur n'exclut pas qu'il en soit de même pour les autres acteurs. La coopération y est plus intéressante que l'affrontement, dans la mesure où elle est souvent le meilleur moyen pour les acteurs de maximiser leurs bénéfices dans des proportions plus importantes que s'ils étaient restés seuls.

[82] KRAUSS Ellis S., MURAMATSU Michio, « Bureaucrats and Politicians in Policymaking…, *op. cit.*, p. 144.

son assise dans le paysage politique[83]. Il note d'ailleurs, comme les partisans de la théorie de la prédominance bureaucratique, que le PLD procéda à un recrutement actif d'anciens membres de la haute fonction publique afin de compter dans ses rangs des spécialistes capables d'influer sur le processus décisionnel[84].

Ce que MURAMATSU et d'autres détracteurs de la théorie de la domination bureaucratique lui reprochaient, était notamment qu'elle n'intégrait pas les changements survenus progressivement dans la relation et le rapport de forces entre le parti majoritaire et l'administration centrale dès le milieu des années 1960. À partir des années 1980, des auteurs tels que INOGUCHI Takashi, IWAI Tomoaki, MATSUZAKI Tetsuhisa et SATŌ Seizaburō, choisirent le PLD et ses parlementaires comme objets d'étude, insistant sur le rôle crucial de ces derniers dans le processus décisionnel[85]. De même, plusieurs auteurs étrangers comme Ellis S. KRAUSS, puis Mark RAMSEYER et Frances ROSENBLUTH[86], se joignirent à ce courant qui voyait à présent le parti majoritaire comme l'acteur politique le plus influent[87]. C'est ainsi qu'émergea au sein de la science politique un nouveau courant, mettant au contraire en avant la prédominance du parti (*seitō yūi-ron* 政党優位論)[88]. Ce n'est pas un hasard si cette thèse se développa alors que le PLD était depuis 25 ans environ au pouvoir. Il avait en effet pu au cours de cette période, s'imposer progressivement dans le milieu décisionnel central et établir une relation de confiance et d'étroite collaboration[89] avec la haute administration.

---

[83] MURAMATSU Michio, *Seikan sukuramu gata rīdāshippu no hōkai* 政官スクラム型リーダーシップの崩壊, (L'effondrement du leadership politico-administratif de type fusionnel), Tōkyō, Tōyō keizai shinpōsha, 2010, p. 12-13.

[84] Voir *infra*, p. 76.

[85] INOGUCHI Takashi, IWAI Tomoaki, *Zoku giin no kenkyū – Jimintō o gyūjiru shuyakutachi* 族議員の研究－自民党を牛耳る主役たち (Études sur les *zoku giin* : les principaux agents phagocytant le PLD), Tōkyō, Nihon keizai shinbunsha, 1987, 309 p ; MATSUZAKI Tetsuhisa, SATŌ Seizaburō, *Jimintō seiken* 自民党政権 (Le pouvoir PLD), Tōkyō, *Chūō kōronsha*, 1986, 416 p.

[86] RAMSEYER Mark, ROSENBLUTH Frances M., *Japan's Political Marketplace*, *op. cit.*, 262 p.

[87] Nous ne pouvons malheureusement nous étendre ici sur les travaux de Mike MOCHIZUKI, qui, reprenant le concept de viscosité du processus législatif de Jean BLONDEL, montra que l'opposition possédait également de nombreuses armes pour faire valoir ses vues (plaçant ainsi son analyse dans le courant de la thèse polyarchique). MOCHIZUKI Mike M., *Managing and Influencing the Japanese Legislative Process: The Role of Parties and the National Diet*, Thèse de 3ème cycle non publiée, Université d'Harvard, 1982.

[88] Voir notamment MURAMATSU Michio, *Sengo no nihon kanryōsei* 戦後の日本官僚制 (La bureaucratie japonaise d'après-guerre), Tōkyō, Tōyō keizai shinpōsha, 1981, p. 137-163. Pour un résumé en français des arguments avancés par MURAMATSU pour attester de la prépondérance du parti et rejeter la thèse de la domination bureaucratique, voir MURAMATSU Michio, « Le pouvoir de la bureaucratie dans la politique japonaise », *Pouvoirs*, n°35, novembre 1985, p. 97-107.

[89] MURAMATSU parle de *seikan sukuramu gata rīdāshippu* 政官スクラム型リーダーシップ soit « leadership politico-administratif de type fusionnel », ou littéralement « leadership politico-administratif de mêlée » (en référence à la mêlée intervenant au rugby). MURAMATSU Michio, *Seikan sukuramu gata…*, *op. cit.*, p. 1-44. Pour une critique de ce concept qui contient, selon YAMAGUCHI jirō, ses propres contradictions, voir YAMAGUCHI

B. De la critique acerbe de la bureaucratie aux réformes politico-administratives

1. La « Bureau critique »

Jusqu'à la fin des années 1980, cette collaboration apparut aux citoyens comme étant couronnée de succès d'une manière générale (principalement au regard du développement économique)[90]. Cependant, à la fin des années 1980 et au début des années 1990, de nombreuses transformations de l'environnement (la doctrine évoque principalement : la fin de la guerre froide, la mondialisation de l'économie et la crise financière) exigèrent des acteurs politico-administratifs qu'ils effectuent de rapides réajustements des stratégies. Ce modèle de prise de décision qui avait amené le Japon au rang de deuxième puissance économique mondiale en un temps record, tout en protégeant les secteurs pouvant souffrir de ces mutations, se révéla être l'une des principales causes des difficultés alors rencontrées[91]. Les échecs répétés des élites politico-administratives enfermées dans un modèle obsolète, combinés à la survenance de scandales[92] mettant en exergue les excès causés par des rapports trop fusionnels, eurent pour conséquence d'attirer les critiques quasi unanimes des citoyens et des médias[93]. Ces derniers commencèrent dès lors à parler davantage de collusion (*yuchaku* 癒着) que de coopération[94].

Jirō, « Muramatsu kanryōseiron no shatei to genkai 村松官僚制論の射程と限界 (La portée et les limites de la théorie sur la bureaucratie de MURAMATSU) », *Leviathan*, n°48, mai 2011, p. 179-182.

[90] MURAMATSU Michio, *Seikan sukuramu gata…*, *op. cit.*, p. 5.

[91] MURAMATSU parlait de *gyaku kinō* 逆機能, ce que l'on pourrait traduire par « éléments contre-productifs ». MURAMATSU Michio, *Nihon no gyōsei – katsudōgata kanryō no henbō* 日本の行政—活動型官僚の変貌, (L'administration japonaise : la transformation des hauts fonctionnaires proactifs), Tōkyō, Chūkō shinsha, 1994, p. 5.

[92] Parmi ceux-ci, on peut évoquer le fameux scandale Recruit qui a éclaté en 1988 et qui mêlait de nombreux parlementaires et plusieurs hauts fonctionnaires. On peut citer le scandale révélé en 1995 qui impliquait le MOF, ainsi que le MAFF, concernant le rachat à l'aide de fonds publics de créances douteuses appartenant à des organismes financiers spécialisés dans le prêt immobilier (*jūtaku kin.yū senmon gaisha* 住宅金融専門会社 ou plus communément *jūsen* 住専). On peut également évoquer le scandale des transfusions de sang contaminé par le VIH survenu à la fin des années 1980, et particulièrement médiatisé à partir de 1995 lors des procès en première instance, dans lesquels la responsabilité du ministère de la Santé (*kōseishō* 厚生省) a été largement mise en cause.

[93] Les auteurs partagent largement cette analyse, nonobstant leur appartenance à un courant plutôt qu'à un autre. Voir par exemple, *Ibid*., p. 6 ; YAMAGUCHI Jirō, « Ushinawareta jū nen to gyōseigaku no sekinin 失われた十年と行政学の責任 (La décennie perdue et la responsabilité de la science administrative) », *Nenpō gyōsei kenkyū*, n°36, mai 2001, p. 128-129.

[94] NAKAMICHI Minoru, « Gendai nihon ni okeru seisaku katei to seikan kankei…, *op. cit.*, p. 156.

C'est approximativement à partir de cette période que se développa au Japon une rhétorique particulièrement hostile aux fonctionnaires[95]. Certes, les administrations publiques japonaises n'étaient à l'époque pas les seules à recevoir des critiques de toutes parts. À ce sujet, Paul du GAY mit en évidence la progression d'une tendance plus globale qu'il nomma « *Bureau Critique* », notamment dans les discours managériaux portés par le courant de la Nouvelle gestion publique (NGP, *New Public Management*) et dirigés contre les États providence jugés inefficients[96]. Mais la violence et la répétition des attaques subies par la haute administration japonaise dépassa parfois le cadre de la simple critique, certains médias et hommes politiques se livrant quelques fois à un véritable « lynchage des hauts fonctionnaires » (*kanryō basshingu* 官僚バッシング ou *kanryō tataki* 官僚叩き)[97]. Le rôle des médias dans le développement de cette tendance fut central, ces derniers relayant un discours d'autant plus séduisant et convaincant que les scandales évoqués ci-dessus, bien que n'impliquant en réalité qu'une partie de la haute administration, venaient parfaitement illustrer les reproches formulés à son égard[98].

Cette attaque en règle de la haute administration présentait en fait un avantage de taille pour les hommes politiques ; elle permettait aux parlementaires de la majorité de se dédouaner d'une partie de leur responsabilité en rejetant la faute sur les hauts fonctionnaires, alors même que leur formation politique était aux rênes du pouvoir depuis plus de 35 années (Christopher HOOD parle de *blame avoidance*)[99]. Il était alors préférable que le PLD passe aux yeux du citoyen pour un parti qui avait échoué à discipliner son administration, plutôt que pour un co-responsable de la situation (notamment économique) dans laquelle le Japon était plongé. D'une manière plus fondamentale, Luc ROUBAN explique que le recours à la figure technocratique comme source de tous les maux, permet de « donner *a contrario un visage* au

[95] À noter toutefois que cette rhétorique n'était pas tout à fait nouvelle. Guy FAURE note ainsi que TANAKA Kakuei, Premier ministre japonais de 1972 à 1974, dénonçait déjà à son époque la bureaucratie, renforçant d'autant sa popularité. Dans les années 1980, le Premier ministre NAKASONE Yasuhiro (1982-1987) avait lui aussi développé un discours hostile à la bureaucratie. FAURE Guy, « Le Japon, "empire bureaucratique" ? », *op. cit.*, p. 168-169, 172.

[96] Voir GAY Paul du, *In Praise of Bureaucracy: Weber – Organization – Ethics*, Londres, SAGE Publications, 2000, p. 61-95.

[97] Jean-Marie BOUISSOU parle de « flagellation » de l'administration. BOUISSOU Jean-Marie, *Quand les sumos apprennent à danser*, Paris, Fayard, 2003, p. 254-258.

[98] Les attaques visant la haute fonction publique atteignirent leur paroxysme lors de l'arrivée du PDJ au pouvoir (2009), mais s'apaisèrent pas la suite. Il est très probable que les dysfonctionnements occasionnés par l'éviction des hauts fonctionnaires du milieu décisionnel central sous certains gouvernements PDJ, aient provoqué une sorte de prise de conscience collective quant aux risques d'une analyse trop binaire des relations politico-administratives.

[99] Voir par exemple MURAMATSU Michio, « Kōmuin no seijiteki chūritsusei 公務員の政治的中立性 (La neutralité politique des fonctionnaires) », dans MURAMATSU Michio (dir.), *Saishin kōmuin seido kaikaku* 最新公務員制度改革 (Les dernières réformes de la fonction publique), Tōkyō, Gakuyō shobō, 2012, p. 89.

pouvoir politique tel qu'il doit être ». Il détaille ce processus d'identification par la distinction ainsi :

> Lorsque la thèse de la technocratie réapparaît, on doit donc s'interroger sur les nécessités de l'opération, sur sa justification profonde, car il s'agit bien de désigner un nouvel ennemi, d'imposer une figure antipolitique, un Antéchrist nucléaire se protégeant derrière des barrières de béton et d'acier. L'imagerie populaire vient à la rescousse du bon père des peuples pour stigmatiser un pouvoir lointain (car le politique est supposé être proche), indifférent (le politique est humain, il a des enfants), efficace mais impitoyable (le politique cafouille mais il est si gentil), ou inefficace et péremptoire (le politique est un homme de terrain, ce n'est pas un petit marquis) […]. Parler de technocrate, c'est donc boucler sur lui-même un monde justifié et légitime, célébrer la communion de la classe politique et du peuple dans une même crainte et un même devoir de salut public. La politique moderne ne pourrait pas survivre sans ce travail incessant de démarquage. Elle reste néanmoins liée à la nécessité de désigner un ennemi, comme l'a si bien soutenu Carl Schmitt. Cet ennemi, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, est surtout celui de l'intérieur. […] Le processus d'imputation fonctionne mieux lorsqu'on identifie un groupe humain censé développer son pouvoir dans l'ombre au détour d'une solidarité sans faille aux desseins tortueux. On entend ainsi Alain Madelin évoquer, en mai 1997, le fait que si l'Italie a la maffia et l'Irlande l'IRA, la France, elle, a l'ENA[100].

ROUBAN remarque ensuite que « [l]'argument technocrate réapparaît chaque fois qu'une crise de volontarisme politique traverse le pays »[101] et que « [l]a thèse de la technocratie envahissante est devenue l'expression d'une ingouvernabilité générale [qui] reste donc très ambiguë car elle est de ce fait porteuse de critiques tout à fait contradictoires, notamment en France »[102]. Il précise :

> Les technocrates sont ainsi tout-puissants, décidant du sort collectif dans l'ombre recluse de leurs bureaux, mais sont en réalité impuissants devant l'évolution internationale ou la mise en place de nouvelles logiques économique. Arrogants, définissant les solutions sans poser les problèmes, ils mettent en place des usines à gaz organisationnelles ou politiques. Mais en même temps, ils simplifient les enjeux et les réduisant à leurs représentations, alors que la société est plus complexe qu'autrefois. Enfermés dans leur petit monde hexagonal, ils ne savent pas qu'il existe d'autres univers, bien qu'ils fassent le jeu de la mondialisation et s'inscrivent dans des réseaux européens tentaculaires. Un technocrate peut toujours en cacher un autre. La paranoïa a encore de beaux jours devant elle[103].

Bien que ces réflexions portent sur le cas français, elles s'appliquent étonnement bien à la situation japonaise. À partir des années 1990, la nécessité de remodeler le processus

---

[100] ROUBAN Luc, *La fin des technocrates ?*, Paris, Presses de Science po, 1998, p. 12-13.
[101] *Ibid.*, p. 15.
[102] *Ibid.*, p. 20-21.
[103] *Ibid.*, p. 22.

décisionnel, notamment par le biais d'une redéfinition des rapports politico-administratifs[104], fut largement mise en avant par les milieux universitaires[105], les responsables politiques, les *think tanks*[106], mais également par les médias et l'opinion publique en général[107]. Ainsi, tandis que les débats relatifs à la nature des rapports entre élus et hauts fonctionnaires étaient jusqu'alors principalement circonscrits aux cercles universitaires, leur importante médiatisation au cours des années 1990 participa grandement à leur appropriation par le public. Il n'existe à notre connaissance aucun pays dans lequel cette question fut à ce point discutée et connue du grand public, occupant depuis deux décennies et de façon quasi continue, une place aussi centrale dans l'agenda politique. Cependant, si la nécessité de redéfinir les rapports de force dans le processus décisionnel semblait faire l'unanimité, ce que cette redéfinition signifiait concrètement était en général plutôt flou, et les discours contenaient parfois en eux leurs propres contradictions.

2. *Les réformes politico-administratives : renforcement des moyens de contrôle sur l'administration pour une action politique plus audacieuse et efficace*

Dans un tel contexte où l'administration se voyait fustigée de toutes parts, accusée de constituer un « filtre » responsable de l'incapacité des gouvernements à mettre en œuvre des politiques publiques audacieuses[108], les réformes institutionnelles envisagées à partir de la seconde moitié des années 1990 visaient toutes, de façons certes variées, à renforcer la capacité des responsables politiques à contrôler leurs administrations. Ces réformes s'appuyaient ainsi largement sur le courant de pensée de la NGP qui se diffusait, à des degrés et selon des modalités différentes, dans la plupart des pays développés. Parmi toutes les

[104] Mais également par la redéfinition des rapports entre le gouvernement et le parti majoritaire.
[105] À Ce sujet voir YAMAGUCHI Jirō, « Ushinawareta jū nen to gyōseigaku no sekinin…, *op. cit.*, p. 124-133.
[106] Par exemple l'assemblée populaire pour un nouveau Japon (le comité du 21ème siècle) (*atarashii nihon o tsukuru kokumin kaigi – 21 seiki rinchō* 新しい日本を作る国民会議) qui fut l'un des *think tanks* les plus actifs. Voir les propositions formulées le 8 novembre 2001 intitulées : « Propositions pour une réforme de la structure politique soutenant le leadership primo-ministériel (*shushō shudō o sasaeru seiji kōzō kaikaku ni kansuru teigen* 首相主導を支える政治構造改革に関する提言) ». Disponible à l'adresse suivante [consultée le 17 septembre 2015] : http://www.secj.jp/pdf/20011108-1.pdf.
[107] Dans un sondage réalisé le 5 juin 1994 par le quotidien *Yomiuri Shinbun*, 80% des personnes interrogées estimaient que l'administration devait être réformée. Les trois éléments les plus souvent associés à l'image des bureaucrates étaient le pantouflage, la collusion avec les entreprises et les privilèges. Voir BOUISSOU Jean-Marie, « Décomposition et recomposition politique : entre "rien n'a changé" et "tout est possible" », *Pouvoirs*, n°71, novembre 1994, p. 41.
[108] La formule reprise de BEZES Philippe, « Le renouveau du contrôle des bureaucraties. L'impact du New Public Management », *Informations sociales*, n°126, juin 2005, p. 30.

mesures préconisées par la NGP – dont la cohérence a plusieurs fois été contestée[109] – c'est assurément celle visant à réaffirmer la primauté des élus sur les fonctionnaires qui eut le plus d'écho au Japon[110].

Ces réformes politico-administratives, en renforçant par des modifications institutionnelles la position des élus dans le milieu décisionnel central, devait en principe permettre au gouvernement de réaliser des politiques publiques considérées comme nécessaires à la sortie de crise, mais sacrifiant certains intérêts sectoriels. Le principe de subordination de l'acteur administratif à l'acteur politique devait être réaffirmé, et une nouvelle répartition des tâches entre ces derniers devait être opérée. En cas de conflit, le gouvernement était censé avoir les moyens de passer outre les résistances des autres acteurs, et notamment de celles attribuées aux fonctionnaires. Ces réformes des institutions visaient en somme à sortir de l'incrémentalisme (qui était perçu comme un problème), voire de l'immobilisme de l'action publique.

III. Problématique, hypothèses et cadre théorique

A. Quels sont les transformations observables ?

Aujourd'hui, près de deux décennies ont passé depuis l'élaboration et l'entrée en vigueur de ces réformes. Une première question se pose alors à nous : a-t-on assisté au cours de cette période à une reconfiguration des rôles et de la relation entre les acteurs administratifs et politiques au sein du milieu décisionnel central ?

Il ne s'agit pas ici de reprendre la grille de lecture simpliste et quelque peu manichéenne, qui oppose les élus aux hauts fonctionnaires et vise à définir lequel de ces deux types d'acteurs gouverne, ou pour le moins, a l'ascendant sur l'autre. S'il est une opposition qui nous semble davantage pertinente pour décrypter les évolutions du milieu décisionnel au

[109] Voir par exemple *Ibid.*, p. 27-26 ; HOOD Christopher, « Contemporary Public Management: A New Global Paradigm? », *Public Policy and Administration*, vol. 10, n°2, juin 1995, p. 104-117 ; SULEIMAN Ezra N., *Dismantling Democratic States* (2003), New York, Princeton University Press, nouvelle édition, 2013, p. 124, 191-194.

[110] La notion de « redevabilité » (*accountability*), celle de transparence administrative, les outils managériaux (évaluation des personnels, fixation d'objectifs, recrutement dans le secteur privé), et dans une certaine mesure la séparation entre les administrations de conception et de pilotage et les administrations d'exécution, furent également insérés dans le système politico-administratif japonais. Il est cependant là encore possible de voir dans tous ces éléments des modalités de contrôle de l'administration par le pouvoir politique. BEZES Philippe, « Le renouveau du contrôle des bureaucraties…, *op. cit.*, p. 29-30.

cours de la période étudiée, c'est celle existant entre le centre et la périphérie, entre le global et le sectoriel. Autrement dit, on assiste moins à des oppositions entre la sphère politique et la sphère administrative, qu'entre un groupe d'élus et fonctionnaires intégrés au premier cercle du milieu décisionnel central et un autre groupe d'élus et de fonctionnaires faisant partie du deuxième cercle. Nous verrons d'ailleurs qu'en ce qui concerne la conception des politiques publiques, le rééquilibrage du rapport de force entre périphérie et centre au profit de ce dernier, constituait le véritable objectif sous-jacent des réformes institutionnelles [111]. Malheureusement, dans le contexte évoqué précédemment, cet objectif a bien souvent été présenté comme celui d'un renforcement des responsables politiques vis-à-vis des hauts fonctionnaires, condamnant certaines mesures à s'attaquer aux mauvais problèmes.

Ces précisions apportées, il convient à présent de donner une réponse générale à notre première interrogation. Dans ce travail, nous nous accordons avec la doctrine – laquelle est quasi-unanime à ce sujet – pour considérer qu'il y a bien eu une reconfiguration des relations politico-administratives dans un contexte de concentration du pouvoir décisionnel autour du Cabinet et de ses organes de soutien. Il est cependant assez délicat de prouver l'existence de telles mutations, dans la mesure où il existe autant de processus décisionnels qu'il existe de secteurs de politiques publiques et de projets de loi. L'influence des élus et des hauts fonctionnaires (pour ne citer qu'eux) sur le contenu des politiques publiques peut en effet grandement varier selon plusieurs paramètres, comme par exemple le domaine, la technicité, ou encore la visibilité médiatique des projets concernés[112]. Nous ne pouvons toutefois nous lancer dans une large entreprise d'études de cas dont la représentativité ne dépasserait guère leurs secteurs d'appartenance. Nous faisons donc ici le choix de nous concentrer sur la capacité globale des gouvernements postérieurs à l'entrée en vigueur des réformes, à formuler de grandes orientations politiques et à les répercuter sur le budget[113].

---

[111] Nous parlons de la conception des politiques publiques en opposition à l'exécution des politiques publiques qui, on le verra également, fut au contraire décentralisée dans des entités administratives plus autonomes, conformément aux préconisations de la NGP.

[112] Depuis que les sciences politiques produisent de nombreux travaux d'analyse de politiques publiques diverses, cette affirmation se pose encore plus comme une évidence. Ces multiples travaux montrent par ailleurs que pour une même politique publique, l'influence des acteurs varient grandement en fonction des étapes de son élaboration (mise à l'agenda, mise en œuvre, évaluation,…). À titre d'exemple, John CAMPBELL et Ethan SCHEINER identifient cinq grands types de processus décisionnels sous le « système de 1955 ». CAMPBELL John C., SCHEINER Ethan, « Fragmentation and Power: Reconceptualizing Policy Making under Japan's 1955 System », *Japanese Journal of Political Science*, n°9, avril 2008, p. 95-96.

[113] Le processus d'élaboration du budget a notamment pour avantage d'être récurrent (il se déroule chaque année à la même période), de suivre des règles procédurales relativement figées et de présenter des données aisément quantifiables, rendant plus facile l'appréhension d'évolutions et les comparaisons. En outre, la maîtrise de la

B. Quel rôle ont joué les réformes sur ces transformations ?

Bien que nous relevions ainsi de nombreuses transformations au niveau des stratégies adoptées par les acteurs, des rapports de force, ou encore de la répartition des tâches entre élus et fonctionnaires, nous constatons également la subsistance d'anciennes logiques et d'anciennes dynamiques. Comme pour toute analyse consistant en l'observation d'une période donnée, les résultats montrent un ensemble de ruptures et de continuités. Mais notre étude se propose d'aller au-delà d'un simple bilan qui relèverait les succès et les échecs des réformes institutionnelles et qui s'achèverait bien commodément sur une conclusion attestant de résultats en demi-teinte, d'objectifs partiellement atteints. La deuxième grande interrogation que nous devons ainsi nous poser est la suivante : dans quelle mesure peut-on attester que les éléments de rupture et de continuité observés à divers niveaux dépendent des réformes institutionnelles précédemment évoquées ? De façon somme toute assez classique, nous souhaitons ici questionner la relation de causalité entre les réformes et les évolutions relevées.

D'une manière générale, nous constatons dans notre étude que ces réformes ont bien souvent constitué une condition nécessaire à l'émergence des changements, sans toutefois que l'on puisse y voir une condition suffisante. Comme le prévoit l'institutionnalisme du choix rationnel (*Rational Choice Institutionalism*), la mise en place d'un nouveau cadre institutionnel a bel et bien contraint les acteurs à adopter des comportements différents. L'hypothèse alors émise est que les acteurs rationnels ont modifié leurs stratégies dans le but de poursuivre leurs intérêts selon des modalités plus adaptées aux nouvelles règles du jeu. Nous remarquons cependant qu'un certain nombre de mutations ont débuté alors même que ces réformes n'étaient pas encore entrées en vigueur. À l'inverse, nous constatons que des logiques antérieures aux réformes ont persisté. Plus intéressant encore, nous avons pu voir certaines stratégies qui avaient été temporairement délaissées, être à nouveau adoptées quelques temps plus tard. Cela nous amène alors – à l'instar de nombreux chercheurs avant nous[114] – à envisager d'autres variables explicatives complémentaires.

---

répartition des ressources entre les différents postes budgétaires est fondamentale en ce qu'elle est souvent un prérequis à la mise en place d'un nouveau programme politique.

[114] En mai 2001, le politiste YAMAGUCHI Jirō considérait que les chercheurs en science administrative portaient une part de responsabilité vis-à-vis de la « décennie perdue » (les années 1990), dans la mesure où ils n'avaient pas su nuancer les propos excessivement simplificateurs qui étaient relayés dans l'opinion publique, et qui

C. L'importance des idées

Tout d'abord, nous pensons qu'au-delà des changements institutionnels, nous devons porter une attention toute particulière aux évolutions des idées partagées par les différents acteurs évoluant dans le système politique (les élus, les hauts fonctionnaires et même les citoyens dans une certaine mesure). Loin d'être anecdotiques, nous estimons que les variations perceptibles à ce niveau possèdent une véritable influence sur les stratégies adoptées par les acteurs et sur les institutions. Nous nous inspirons ici grandement du courant de l'institutionnalisme constructiviste (*Constructivist Institutionalism*)[115], qui considère que les idées, constructions mentales et sociales, peuvent constituer en elles-mêmes de véritables institutions. Elles contraignent les comportements et les pratiques des acteurs et peuvent être à l'origine des évolutions des cadres institutionnel et normatif. La position constructiviste, que nous partageons, tend à affirmer que les acteurs ne déterminent pas leurs comportements et stratégies en fonction de leurs intérêts, mais en fonction de la perception qu'ils ont de ces intérêts, à travers des « filtres cognitifs »[116].

Ce courant insiste sur le fait que les crises peuvent déclencher des transformations majeures dans les consciences des acteurs, amenant parfois ces derniers à opérer un changement de paradigme, et ainsi ajuster leurs comportements et les institutions en place[117]. Les crises économique, politique et morale que le Japon connut dans les années 1990, de même que les nombreux débats qui en découlèrent, nous semblent avoir précisément eu cet

---

promettaient que des changements radicaux interviendraient presque automatiquement du fait de l'introduction de réformes institutionnelles inspirées de modèles étrangers. YAMAGUCHI Jirō, « Ushinawareta jū nen to gyōseigaku no sekinin…, *op. cit.*, p. 130-132.

[115] La naissance de l'institutionnalisme constructiviste est encore relativement récente en science politique, et est davantage utilisée dans le domaine des relations internationales. Cet institutionnalisme découlerait selon Colin HAY, de l'institutionnalisme historique (*Historical Institutionalism*) et se distinguerait, malgré l'importance qu'ils accordent tous deux à la « dimension cognitive » de l'impact des institutions, de l'institutionnalisme sociologique (*Sociological Institutionalism*). HAY Colin, « Constructivist Institutionalism », RHODES R. A. W., BINDER Sarah A., ROCKMAN Bert A. (dir.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, New York, Oxford University Press, 2008, p. 57, 66.

[116] « *Actors appropriate strategically a world replete with intuitions and ideas about institutions. Their perceptions about what is feasible, legitimate, possible, and desirable are shaped both by the institutional environment in which they find themselves and by existing policy paradigms and world-views. It is through such cognitive filters that strategic conduct is conceptualized and ultimately assessed.* », « […] *it is actor's material interests rather than their perceptions of those interests that are assumed the key determinants of their behaviour. Though convenient and parsimonious, this is unrealistic – and this is the constructivists' point* ». Cette position critique ici très nettement le postulat de l'institutionnalisme du choix rationnel. *Ibid.*, p. 65, 69.

[117] Colin HAY précise d'ailleurs à ce propos : « *It is not that ideas matter more in time of crisis, so much that new ideas do and that we are particularly interested in their impact. Once crisis is resolved and new paradigm installed, the ideas actors hold may become internalized and unquestioned once again, but this does not mean that they cease to affect their behaviour.* » *Ibid.*, p. 66, 70. Citation p. 70.

effet. C'est ainsi que la prise de conscience collective des problèmes liés aux institutions et aux pratiques, notamment leur inadaptation au nouvel environnement, débouchèrent sur plusieurs réformes politico-administratives. Toutefois, nombre d'entre elles consistaient à instaurer des mécanismes incitatifs, créant et supprimant certains outils à disposition des différents acteurs (postes, organes, procédures,…). Aussi, les fruits de ces réformes dépendirent en grande partie de la compréhension et de l'utilisation de ces mécanismes par les acteurs[118].

Certains responsables politiques furent par exemple bien plus volontaires que d'autres dans l'usage de ces nouveaux organes, postes et procédures, permettant alors aux réformes de produire les effets escomptés. Cependant, celles-ci apparurent être bien moins efficaces lorsque les outils qu'elles proposaient n'étaient pas autant sollicités[119]. Bien que cela ne soit pas aisé à démontrer de par leur nature abstraite et subjective, nous pensons que s'intéresser à l'évolution des mentalités des acteurs pourrait constituer une piste pour comprendre, au moins partiellement, le temps de latence entre l'entrée en vigueur de certaines réformes et la manifestation de leurs premiers effets. Bien entendu, les idées et perceptions des institutions par les acteurs ne constituent pas la seule variable explicative du changement – ou de la continuité – d'un comportement[120].

---

[118] C'est ce que TANAKA Kazuaki exprimait au sujet de la réforme administrative de HASHIMOTO : 何よりも大切なことは、いかに制度設計がよくても、改革の趣旨に沿った運用が図られなければ改革にならないということである (Le plus important à comprendre, c'est que même si les institutions sont bonnes, tant qu'elles ne sont pas utilisées comme la réforme le prévoit, celle-ci ne portera pas ses fruits). Il reprenait ainsi les propos du Premier ministre HASHIMOTO Ryūtarō qui avait dit : 行政改革会議は終わったが、改革はまさにいま始まったのだ (La commission pour la réforme administrative a achevé sa tâche, mais c'est vraiment maintenant que commence la réforme). OKADA Akira, TANAKA Kazuaki, *Chūō shōchō kaikaku…*, *op. cit.*, p. 26-27.

[119] On peut évoquer l'utilisation par le Premier ministre KOIZUMI du comité consultatif pour les politiques économiques et les finances publiques (CCPEFP, *keizai zaisei shimon kaigi* 経済財政諮問会議) et de son pouvoir d'initiative des projets de loi (*hatsugiken* 発議権) – organe et procédure instaurés par la réforme administrative de HASHIMOTO – qui lui permirent d'assoir son leadership lors de l'élaboration du budget et de plusieurs politiques publiques. Cette utilisation du CCPEFP trancha complètement avec celle qui eut lieu sous les Cabinets MORI, ABE I, FUKUDA et ASŌ (les trois derniers étant pourtant postérieurs au gouvernement KOIZUMI). On peut également citer le recours actif aux postes de vice-ministres et conseillers politiques, intervenant près de dix ans après leur création, par les gouvernements PDJ de HATOYAMA et KAN. De même, l'introduction en 2014 d'un poste d'assistant ministériel (*daijin hosakan* 大臣補佐官) ne semble pour l'instant pas avoir intéressé les ministres pourtant destinataires de la réforme, puisqu'en juin 2015, seules sept nominations avaient eu lieu.

[120] Nous partageons ici complètement l'avis de Colin HAY : « *For rather than demonstrating that structural prerequisites cannot inform a credible account of institutional change, constructivist institutionalism is perhaps better seen as demonstrating that alternative and compelling accounts can be constructed that do not restrict themselves to such material factors.* […] *Ideational factors certainly need to be given greater attention, but surely not at the expense of all other variables* ». HAY Colin, « Constructivist Institutionalism », *op. cit.*, p. 72.

D. Le « poids du passé »

Nous devons également prendre en compte d'autres facteurs, plus concrets, qui expliquent davantage les raisons de la subsistance de certaines pratiques que les réformes étaient censées invalider. Leur étude permet notamment de mieux mesurer la difficulté qu'il y a à réformer un système, dont chaque institution (entendue au sens large) semble soutenir les autres, en se renforçant mutuellement (on parle de complémentarité institutionnelle, *institutional complementarity*). Les institutions et stratégies qui se sont élaborées dans le temps, selon une certaine cohérence, confèrent alors une sorte d'inertie au système dans son ensemble. Afin de mettre en évidence ces mécanismes que l'on assimile généralement au poids du passé et de la tradition sur les comportements adoptés par les acteurs, nous employons les outils d'analyses dégagés par l'institutionnalisme historique et tirés de la théorie de la dépendance au sentier (*path dependence*) [121]. Nous utilisons ainsi le concept de séquençage (*sequencing*), pour mieux comprendre en quoi la survenance d'événements ou des choix opérés plus tôt dans le temps, définissent parfois l'éventail d'options disponibles par la suite pour les acteurs. Nous faisons ainsi appel aux autres notions complémentaires dégagées par cet institutionnalisme historique tels que les retours positifs (*positive feedbacks*) et les rendements croissants (*increasing returns*), selon lesquels une stratégie qui porte ses fruits à un instant « t », encourage généralement les acteurs à persister dans cette voie et amène les autres à imiter ces derniers[122]. Cela déclenche alors parfois un cercle vertueux dans lequel la stratégie adoptée tend à devenir de plus en plus payante et s'impose comme une évidence, quand bien même une stratégie plus adaptée apparaitrait entre temps. Parfois, les acteurs sont tellement engagés dans un modèle de fonctionnement, qu'il leur serait trop coûteux et trop risqué de changer leurs comportements, créant ainsi un effet de verrouillage (*lock-in effect*). Mais parfois, les limites d'une stratégie ou d'une institution sont si criantes qu'il leur devient nécessaire d'en changer. C'est ce que l'on appelle le tournant critique (*critical juncture*) [123]. C'est très certainement à un tel tournant critique que l'on assista au Japon à la fin des années 1990 et au début des années 2000 concernant son système politico-administratif.

---

[121] Pour une brève présentation de ce courant et de la théorie de la dépendance au sentier, voir BOUSSAGUET Laurie, *et al.*, *Dictionnaire des politiques publiques*, *op. cit.*, p. 384-391.

[122] La notion inverse de retours négatifs (*negative feedbacks*) existe également et est sollicitée à plusieurs occasions dans cette étude.

[123] Voir notamment PIERSON Paul, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, New York, Princeton University Press, 2004, 1-53 ; KRAUSS Ellis S., PEKKANEN Robert J., *The Rise and Fall of Japan's…*, *op. cit.*, p. 25-28.

E. La complémentarité des approches

Loin de considérer que ces différents institutionnalismes[124] (du choix rationnel, historique et constructiviste) s'opposent, nous nous accordons au contraire avec Peter A. HALL et Rosemary C. R. TAYLOR et les partisans de l'approche dite des « trois I » (intérêts, institutions, idées) pour affirmer qu'ils gagneraient à être utilisés de manière complémentaire[125]. Les facteurs mis en avant par l'un permettent parfois de nuancer le modèle dégagé par l'autre, sans pour autant remettre complètement en question sa validité. Nous avons ainsi fait le choix de nous appuyer sur les outils théoriques de ces différentes approches et d'en combiner les points forts pour mieux expliquer les subtilités des changements survenus dans le système politico-administratif à partir des années 1990. Nous estimons par ailleurs que notre objet d'étude nécessite tout particulièrement de faire preuve de tempérance afin d'éviter certains écueils. Nous rejetons ainsi autant les déclarations de certains promoteurs des réformes institutionnelles, qui annonçaient une transformation complète et absolue du paysage politico-administratif japonais, que celles des observateurs qui par la suite, et par effet de balancier, ont considéré que rien n'avait changé. De même, nous avons pu constater que la rhétorique diabolisant la haute fonction publique et celle surévaluant l'efficacité d'un processus décisionnel descendant (*top down*) dirigé par les responsables politiques, avaient conduit ces derniers à formuler un diagnostic erroné, condamnant certaines réformes à traiter les mauvais problèmes.

IV. Sources mobilisées

Afin de répondre aux interrogations qui font l'objet de ce travail doctoral, nous nous appuyons sur des sources de diverses natures, rédigées en grande partie en langue japonaise, mais aussi en langue anglaise et française. Bien que cette étude ne s'inscrive pas dans une démarche comparative à proprement parler, le recours à des sources occidentales décrivant des systèmes politico-administratifs divergeant du modèle nippon, rend possible la mise en

[124] On parle plus précisément de « néo-institutionnalismes ».

[125] Voilà déjà vingt ans que HALL et TAYLOR invitaient à un décloisonnement des différents néo-institutionnalismes dans un article devenu classique. Voir HALL Peter A., TAYLOR Rosemary C. R., « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, vol. 47, n°3-4, 1997, p. 469-496. Dix années plus tard, Yves SUREL et Bruno PALIER apportaient des pistes pour analyser les politiques publiques selon une approche combinant les différentes tendances dégagées par les trois néo-institutionnalismes. Voir PALIER Bruno, SUREL Yves, « Les "trois I" et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, vol. 55, janvier 2005, p. 7-32.

perspective de ce dernier. Cela permet en effet de constater que de nombreuses problématiques parfois perçues au Japon comme des spécificités propres à ce pays, sont en réalité tout à fait universelles. En outre, cela permet de relativiser certaines analyses japonaises qui considèrent parfois encore, que l'introduction de mécanismes inspirés de modèles étrangers serait la solution aux maux du système politico-administratif japonais, quand bien même ces mécanismes reçoivent de nombreuses critiques dans leurs pays d'origine.

A. Littérature scientifique

Comme nous avons pu l'exprimer précédemment, le sujet que nous abordons est relativement classique en sciences politique et administrative. Aussi disposons-nous d'une abondante littérature scientifique sur laquelle nous ne pouvons faire l'impasse. Nous nous sommes appuyés sur des travaux universitaires réalisés en langues occidentales principalement pour les cadres théoriques qu'ils proposaient et les éléments de comparaison qu'ils apportaient. Concernant la littérature secondaire rédigée en langue japonaise, nous nous sommes référés à de nombreux ouvrages scientifiques et articles publiés dans des revues spécialisées. Parmi toutes les sources que nous avons consultées pour cette étude, la littérature scientifique japonaise est sûrement celle sur laquelle nous nous sommes le plus souvent appuyés.

B. Littérature journalistique, ouvrages de vulgarisation, et articles de presse

Nous avons également fait appel à des ouvrages au caractère plus journalistique que scientifique. Malgré les limites que présentent ces derniers (mises en scène, exagérations, sensationnalisme et manichéisme parfois), ils apportent en général des informations extrêmement intéressantes sur le déroulement de certaines prises de décisions en interne, sur l'existence de tensions entre différents acteurs et institutions, ou encore sur l'état d'esprit de certains protagonistes. Ces ouvrages, particulièrement nombreux au Japon, peuvent être rédigés par des journalistes, dont l'appartenance à des clubs de presse leur assure des accès

privilégiés aux témoignages des acteurs concernés, ou bien par des universitaires, dans une démarche de vulgarisation. Ils peuvent encore être directement produits par les acteurs eux-mêmes (ministres, hauts fonctionnaires,…), qui malgré leurs biais, nous procurent des informations de première main en revenant sur leurs expériences.

Outre les multiples témoignages qu'ils apportent, les articles de presse nous permettent de mieux mesurer le traitement médiatique de certains phénomènes et de certaines réformes à des instants précis. Les nombreux sondages d'opinion qu'ils réalisent constituent en outre des pistes pour mieux capter l'évolution de l'état d'esprit des citoyens autour des questions qui nous intéressent.

C. Textes législatifs et réglementaires, rapports officiels, débats parlementaires

Faisant de l'analyse des changements institutionnels une part importante de ce travail, notre corpus se compose aussi naturellement de nombreux textes juridiques. En ce qui nous concerne, ces derniers sont de nature constitutionnelle, législative (c'est le cas pour l'essentiel des textes que nous étudions), ou réglementaire. Nous nous sommes également grandement appuyés sur de multiples rapports officiels et comptes rendus de comités divers, produits par l'administration et généralement accessibles en ligne. Avec les débats parlementaires, cette littérature grise constitue une source d'informations cruciales pour analyser les motivations, l'évolution des idées des acteurs, ou encore les problématiques abordées au cours du processus d'élaboration des réformes politico-administratives. Les livres blancs de la fonction publique, publiés chaque année, nous ont procuré en outre de nombreuses données chiffrées que nous utilisons dans ce travail.

D. Données chiffrées et statistiques

Afin d'étayer certains de nos propos, nous avons récolté à partir d'annuaires biannuels de parlementaires et de hauts fonctionnaires (*seikan yōran* 政官要覧), d'importantes données quantitatives et qualitatives concernant les nominations aux postes gouvernementaux. À partir

des sites officiels des deux chambres de la Diète et de celui dédié aux débats parlementaires, nous avons aussi comptabilisé le nombre d'interventions orales des hauts fonctionnaires à la Diète dans le but d'y observer certaines variations. Ces données, qui ont été pour l'essentiel collectées manuellement puis mises en ordre par nos soins, nous ont permis de dégager des résultats inédits, qui tantôt confirment les analyses antérieures, tantôt les discutent.

E. Entretiens avec des hauts fonctionnaires

Enfin, dans le cadre de ce travail doctoral, nous avons eu l'occasion de réaliser en France et au Japon, cinq entretiens semi-directifs auprès de fonctionnaires d'État japonais. Ces entretiens, d'une durée variant en général entre deux heures et demie et trois heures, furent menés auprès d'une jeune fonctionnaire, de deux cadres et de trois cadres supérieurs (deux de ces derniers ayant occupé les fonctions les plus élevées de leur ministère). Afin de préserver leur anonymat, il ne nous est pas possible de donner davantage de détails quant à leur situation. Nous nous contenterons de noter que ceux-ci provenaient du ministère de l'Éducation, de la culture, des sports, de la science et de la technologie (MEXT, *monbu kagakushō* 文部科学省), du ministère du Territoire, des infrastructures, des transports et du tourisme (MLIT, *kokudo kōtsūshō* 国土交通省), du MOF et de l'Autorité nationale du Personnel. Bien que quantitativement limités, ces entretiens nous ont procuré des informations de grande qualité, que seuls des personnels ayant réalisé une longue carrière dans la haute fonction publique peuvent apporter (à propos de l'évolution de pratiques informelles au sein des administrations, de l'état d'esprit des agents à travers les années par exemple). Les agents interviewés se sont tous montrés très ouverts lors de ces entretiens, répondant bien volontiers aux questions qui leur étaient posées, et nous n'avons ressenti qu'à de très rares occasions de la retenue de leur part. Ces entretiens nous ont été extrêmement utiles pour vérifier la véracité de certaines affirmations présentes dans la littérature scientifique et dans la presse, pour confronter les différents témoignages de hauts fonctionnaires sur certains sujets, et pour conforter certaines de nos intuitions. Trois de ces entretiens ont été enregistrés, les autres interviewés ayant préféré s'assurer une confidentialité absolue.

Outre ces entretiens, nous avons pu échanger à de diverses occasions mais de façon plus informelle, avec d'autres fonctionnaires notamment issus du ministère des Affaires étrangères

(MOFA, *gaimushō* 外務省), du ministère de l'Économie, du commerce et de l'industrie (METI, *keizai sangyōshō* 経済産業省), du ministère des Affaires générales (MIC, *sōmushō* 総務省), du MOF, ou encore de l'agence nationale de Police (*keisatsuchō* 警察庁).

À notre grand regret, les deux hommes politiques du PDJ (un membre de la Chambre des représentants et un membre de la Chambre des conseillers) avec lesquels nous devions nous entretenir n'ont pas pu se libérer à la date initialement envisagée, et il ne nous fut possible par la suite que de converser avec l'un d'entre eux et seulement de façon informelle.

V. Structure de la thèse

Notre étude se structure autour de six chapitres. Le premier vise tout particulièrement à introduire les différents éléments théoriques qui ont été dégagés par la doctrine concernant l'étude des relations politico-administratives. La présentation de ces réflexions offre en effet une meilleure compréhension des enjeux et sert de cadre aux développements postérieurs.

Le deuxième chapitre est consacré à la réforme des administrations centrales, et notamment à la reconfiguration de ces dernières en 2001. Nous revenons sur l'objectif fondamental de cette réforme : endiguer le problème de la représentation extrêmement fragmentée des intérêts dans le système politico-administratif japonais. La réduction du nombre de ministères, la recentralisation et le renforcement des moyens de gouvernement dans le Cabinet et ses organes de soutien, devaient en effet permettre de voir émerger des politiques globales et cohérentes, que la compartimentation de l'appareil administratif rendait jusque-là difficile. En réalité, il semble que ce soit davantage l'incapacité et l'absence de volonté chez les responsables politiques de réaliser la synthèse des intérêts sectoriels de la société, qui aient constitué le plus gros obstacle à l'avènement de telles politiques. En outre, nous insistons dans ce chapitre sur le fait que sans mécanismes de coordination, la concentration des pouvoirs dans un organe ne conduit qu'à son hypertrophie, sa congestion, et finalement, à l'inefficacité de son action.

Le troisième chapitre consiste en une analyse des réformes visant au renforcement des équipes ministérielles. L'objectif était là encore de permettre aux responsables politiques de mieux contrôler leurs administrations et de pouvoir faire preuve de leadership. Nous nous

penchons dans ce chapitre sur l'utilisation concrète de cette réforme au cours des quinze dernières années, en analysant notamment l'évolution des profils de parlementaires nommés aux postes de vice-ministres créés en 2001. Nous abordons également dans ce chapitre les mesures relatives à la redynamisation de l'organe législatif, et plus particulièrement à celles visant à réduire le nombre d'interventions orales des hauts fonctionnaires lors des débats parlementaires. Ces analyses nous montrent que les évolutions des pratiques dépendent plus souvent de la volonté des acteurs d'en changer, que des modifications institutionnelles.

Le quatrième chapitre traite des réformes de la gestion des ressources humaines (GRH) de la FPE. Nous abordons plus particulièrement les mesures liées à la mobilité interministérielle des personnels, au renforcement de l'expertise de ces derniers et à la diversification de leurs modes de recrutement, dans le sens d'une ouverture de la FPE au secteur privé. Nous relevons le paradoxe d'une FPE qui, inspirée par les recommandations de la NGP, cherche à la fois à former des cadres supérieurs généralistes capables de s'élever au-dessus des intérêts sectoriels de leurs ministères, et à la fois à en faire des experts de leurs domaines. Nous abordons ensuite la délicate question de la centralisation de la GRH des cadres supérieurs dans le Cabinet, et celle de la mainmise des responsables politiques sur les nominations des hauts fonctionnaires.

Le cinquième chapitre analyse le gouvernement de KOIZUMI Jun.ichirō (2001-2006) qui apparut peu de temps après l'entrée en vigueur des réformes politico-administratives. La doctrine considère généralement que celui-ci a déployé un leadership particulièrement fort, dont l'adoption de réformes structurelles contestées en serait la preuve (la privatisation de la Poste notamment). Nous analysons le rôle qu'ont pu jouer les réformes institutionnelles étudiées dans les chapitres précédents dans l'avènement d'un tel pouvoir, et dégageons les différents facteurs à insérer dans l'équation. Nous pensons en effet que les changements institutionnels n'ont été qu'un point de départ, essentiel certes, aux transformations observées sous ce gouvernement.

Le sixième et dernier chapitre consiste lui, en une étude des trois gouvernements PDJ apparus successivement entre 2009 et 2012. Nous revenons sur leurs tentatives de redéfinir les rapports entre responsables politiques et hauts fonctionnaires, ainsi que sur leurs nombreuses expérimentations institutionnelles. L'analyse minutieuse des lacunes et échecs de ces gouvernements apporte des informations extrêmement intéressantes pour la science politique. Cette expérience illustre à notre avis parfaitement le fait que les idées et les symboles jouent

un rôle essentiel sur les comportements des acteurs politiques. En outre, elle montre qu'une conception caricaturale des rapports politico-administratifs et que la croyance en une omnipotence des institutions, conduit inévitablement à l'échec une fois confrontées aux réalités. À plusieurs titres, les expériences des gouvernements PDJ semblent à elles-seules incarner le propos central de notre travail, et closent selon nous un chapitre de la politique japonaise.

CHAPITRE I. ÉTUDE DES RELATIONS POLITICO-ADMINISTRATIVES : LES APPORTS THÉORIQUES DE LA DOCTRINE ET LEURS LIMITES

En sciences politique et administrative, les travaux traitant des rapports entretenus par les responsables politiques et les hauts fonctionnaires sont abondants. La littérature anglo-saxonne, française et japonaise ont ainsi proposé plusieurs approches de ce sujet, dégageant différents modèles et typologies. Revenir sur un certain nombre de ces outils théoriques et les mettre en perspective les uns les autres, nous apparaît être un bon préalable pour poser les bases de notre propos (section I). Grâce à la théorie de l'agence (*agency theory*)[126], il nous est par exemple plus aisé de saisir les problématiques fondamentales auxquelles renvoie la question des relations entre élus et agents de la haute fonction publique. Elle permet notamment de mettre en évidence le lien que ce sujet entretient avec le principe même de la démocratie représentative et souligne l'importance d'un contrôle politique sur la haute administration. Cependant, il convient de faire également appel à d'autres outils théoriques pour apporter plus de subtilité et affiner cette analyse qui a tendance à tout percevoir par le prisme du contrôle. L'étude des relations politico-administratives requiert en effet d'intégrer des facteurs humains (notamment psychologiques) et de prendre en compte la diversité des acteurs au sein même des catégories traditionnellement identifiées. L'hétérogénéité et l'évolution de la figure des hauts fonctionnaires dans le temps méritent d'ailleurs de bénéficier d'une attention toute particulière (section II). Plusieurs travaux montrent que les agents de la haute fonction publique ont en effet évolué au gré des mutations de leur environnement ; ils ont réadapté leurs comportements en fonction des responsables politiques, et dans une certaine mesure, des différentes attentes exprimées dans la société. Ainsi, contrairement à ce qui est souvent admis comme une évidence, certains hauts fonctionnaires se montrent parfois bien plus favorables et volontaires que de nombreux hommes politiques concernant la réforme de l'administration et de la fonction publique. Il nous semble ainsi important de récuser ce modèle réducteur présentant des élus désireux de changements, aux prises avec des hauts fonctionnaires nécessairement opposés à la réforme et à la refonte des relations politico-administratives.

[126] HOOD Christopher, LODGE Martin, *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty – and Blame*, New York, Oxford University Press, 2006, p. 45.

Section I. Les outils théoriques utilisés dans l'étude des rapports entre responsables politiques et hauts fonctionnaires

Dans le champ des études sur les relations politico-administratives, la théorie de l'agence est assurément celle à avoir été la plus employée comme point de départ de l'analyse au cours de ces dernières années au Japon et dans les pays anglo-saxons (I). Ce n'est guère étonnant dans la mesure où cette théorie a inspiré certaines des réformes regroupées par commodité sous l'étiquette de la NGP[127]. Elle omet cependant d'intégrer tout un ensemble de paramètres et de variables qui affinent et nuancent le propos, méritant ainsi notre attention (II).

I. Les relations politico-administratives selon la théorie de l'agence

A. L'équilibre entre respect du principe démocratique et efficacité du gouvernement

1. Démocratie représentative et chaîne des mandats

Si la problématique des rapports politico-administratifs est aussi fondamentale, c'est qu'elle est directement liée à celle de la démocratie. Ainsi, comme l'expriment Dominique CHAGNOLLAUD et Jean-Louis QUERMONNE :

> En démocratie, le principe de l'autorité du pouvoir exécutif sur l'administration n'est pas matière à discussion. La structure du pouvoir implique, en effet, que les agents appelés au service de l'État soient placés sous le contrôle des gouvernants élus par le peuple. Et la subordination de l'administration au gouvernement constitue la règle autour de laquelle s'ordonnent leurs rapports respectifs.[128]

La théorie de l'agence est intéressante en ce qu'elle présente un outil didactique, permettant de saisir assez aisément les principaux enjeux et les principales mécaniques à l'œuvre dans les relations qu'entretiennent les responsables politiques et les agents de l'administration. D'abord développée par les sciences économiques, la théorie de l'agence fut par la suite introduite dans différentes disciplines telles que la science politique. Appartenant

[127] BEZES Philippe, « Le renouveau du contrôle des bureaucraties…, *op. cit.*, p. 26-37.
[128] CHAGNOLLAUD Dominique, QUERMONNE Jean-Louis, *Le gouvernement de la France sous la Ve République*, Paris, Fayard, nouvelle édition, 1996, p. 622.

au courant du néo-institutionnalisme rationnel – lui-même largement fondé sur la théorie des choix rationnels – la théorie de l'agence part du postulat que chaque acteur cherche à maximiser les bénéfices qu'il peut retirer d'une situation et minimiser les coûts qu'il doit engager pour cela. Or, certains acteurs sont parfois amenés à s'en remettre à d'autres s'ils veulent atteindre un objectif qui leur était hors de portée ou qui aurait nécessité un investissement trop coûteux de leur part. L'acteur qui délègue ainsi une partie (ou la totalité) de sa mission est appelé un mandant (*principal*), tandis que celui à qui la mission a été déléguée est nommé mandataire (*agent*)[129].

Concernant l'exercice du pouvoir politique, nous observons une chaîne de mandats dont l'origine se situe au niveau du Peuple souverain, et dont chaque maillon fait intervenir des mandants et des mandataires. En effet, dans nos systèmes démocratiques modernes, bien que la souveraineté appartienne au Peuple, il est possible de considérer que celui-ci a décidé de s'en remettre à des représentants (parlementaires, présidents,…), pour qu'ils exercent à sa place les pouvoirs découlant de cette souveraineté. Dans une démocratie représentative, le Peuple (le mandant), estimant la difficulté qu'il aurait à exercer dans sa pluralité et sa diversité les pouvoirs dont il dispose[130], les délègue ainsi par le biais d'un mandat[131] à un nombre restreint d'acteurs (les mandataires), pour qu'ils gouvernent. Ces représentants eux-mêmes peuvent à leur tour mandater d'autres acteurs – devenant alors leurs mandants – pour qu'ils les assistent ou se substituent à eux dans la réalisation de certaines tâches. C'est ainsi que dans un régime parlementaire, les membres de l'assemblée législative nomment un Premier ministre afin que celui-ci exerce le pouvoir exécutif. En effet, une assemblée est

[129] La question de l'imperfection du contrôle du mandataire par le mandant, élément sans lequel la théorie de l'agence ne peut s'appliquer, sera évoqué ultérieurement, voir *infra*, p. 59.

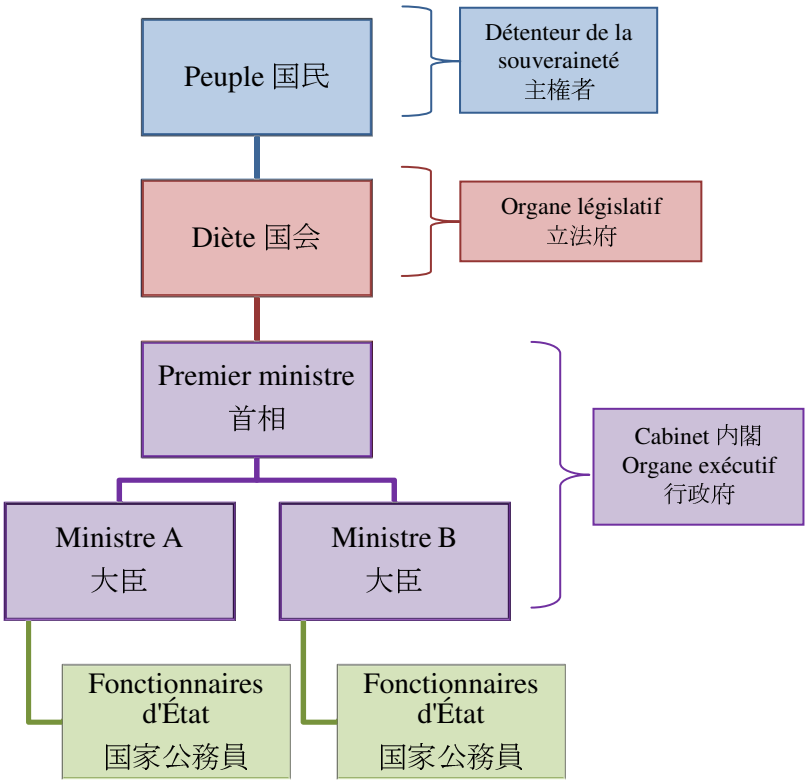
[130] Nous tenons à préciser que nous ne faisons ici aucun jugement de valeur. Il ne s'agit que d'une explication simplificatrice de la démocratie indirecte par le biais de la théorie du mandat. Outre les difficultés d'ordre purement pratique à l'exercice d'un gouvernement direct par le Peuple, il est possible de voir, à l'instar de Pierre BOURDIEU notamment, des mécaniques sociales qui sont à l'œuvre dans ce processus de délégation (BOURDIEU parle d'une « "concentration en quelques individus" […] de la capacité d'action *consciente* sur ce monde »). Il existe, selon BOURDIEU, « deux représentations contrastées et complémentaires de la division du travail politique, la représentation technocratique qui fait de la compétence purement technique telle qu'elle la définit la condition d'accès aux "responsabilités politiques" ou aux choix politiques "responsables", et la représentation complémentaire, fondée sur le sentiment de l'incompétence et de l'impuissance, qui voue les plus démunis économiquement et culturellement au recours à ces "experts" ou à la croyance en la cryptocratie, cette autre manière de surestimer les autres classes ». Pour faire simple, l'intériorisation par certains individus d'un sentiment d'incompétence socialement construit (BOURDIEU parle d'une incompétence statutaire) joue tel un mécanisme d'autocensure, et à l'inverse, la croyance chez d'autres individus qu'ils sont statutairement compétents les amène à penser, non seulement qu'ils peuvent, mais encore qu'ils doivent acquérir la compétence technique, débouchant sur cette division du travail politique. Voir BOURDIEU Pierre, *La Distinction*, Paris, Les éditions de minuit, 1979, p. 463-480.

[131] Le mandat est ici entendu dans son sens large n'est donc pas nécessairement électif.

idéale pour représenter dans une certaine mesure les diverses sensibilités des citoyens, mais elle est relativement inadaptée lorsqu'il s'agit de prendre rapidement des décisions comme le requiert un exercice efficace du pouvoir exécutif.

Toutefois, le Premier ministre ne pouvant à lui-seul supporter cette charge, il s'entoure de ministres pour l'assister dans sa mission au sein de ce qui devient alors son gouvernement. Chaque ministre, responsable d'un ou plusieurs domaines, s'appuie à son tour sur son ministère (autrement dit sur les fonctionnaires d'État qui y travaillent), étant dans l'impossibilité de s'acquitter intégralement des missions qui lui incombent sans assistance. Au sein même de ces ministères, les missions sont à nouveau réparties entre différentes directions, puis différents bureaux, et les fonctionnaires de grades inférieurs sont tenus, selon le principe hiérarchique, de se conformer aux directives (mandats) de leurs supérieurs. En remontant cette chaîne des mandats, on constate ainsi aisément que les fonctionnaires, bien qu'ayant pour « mandant direct » leurs ministres (qui est le chef du département ministériel), sont en réalité indirectement les mandataires du Peuple souverain. C'est en ce sens qu'une administration qui ne se soumettrait pas au gouvernement briserait le principe de la démocratie représentative, en ôtant au Peuple le moyen d'influer sur le processus de décision par le biais de leurs élus.

Figure 2 - La chaîne des mandats dans le régime parlementaire japonais



2. *La nécessité et l'intérêt pour les responsables politiques de déléguer à leurs administrations*

En déléguant certaines de ses missions à un mandataire, le mandant espère recueillir davantage de bénéfices que s'il avait dû les effectuer lui-même. Ce gain peut être tant un gain de temps (qu'il peut allouer à une autre tâche précise), qu'un meilleur résultat (le mandataire est plus apte à réussir la mission), qu'un moindre coût (le mandataire est plus efficient), *etc*. Il existe plusieurs éléments qui poussent les responsables politiques à déléguer aux hauts fonctionnaires l'élaboration des politiques publiques. D'une manière générale, les hauts fonctionnaires détiennent davantage de ressources que leurs ministres. Tout d'abord, leur supériorité numérique leur permet de réaliser des tâches plus nombreuses, dans des délais plus courts. Ils disposent ensuite de nombreuses informations recueillies par leurs services et réseaux, sur lesquelles ils peuvent s'appuyer pour ajuster au mieux les politiques publiques en cours d'élaboration.

Les hauts fonctionnaires possèdent également selon Max WEBER deux types de savoirs : le premier, le « savoir spécialisé », correspond aux connaissances techniques relatives aux domaines concernés par les projets de loi qu'ils doivent élaborer. Ce sont ces connaissances qui font d'eux des experts, dont la maîtrise d'un nombre important de paramètres est nécessaire à l'élaboration d'une politique publique efficace. C'est justement cette expertise qui est la source de légitimité et la condition de recrutement des hauts fonctionnaires (du moins dans la fonction publique de carrière chère à Max WEBER). Le deuxième type de savoir est celui que WEBER qualifie de « savoir du service », acquis avec le temps « dans le cours du service »[132]. Il est possible d'inclure dans ce « savoir du service » ce que l'on appelle couramment le savoir-faire. En effet, l'expérience acquise par les hauts fonctionnaires au cours de leur carrière renforce leur capacité d'élaboration des projets de loi, dont l'aspect formel n'est pas à négliger (rédaction d'un texte de loi, cohérence avec l'ordre normatif préexistant,…). On parle par exemple au Japon de « littérature de *Kasumigaseki* » (*Kasumigaseki bungaku* 霞ヶ関文学)[133] pour désigner le langage spécifique qu'emploient les hauts fonctionnaires lors de la rédaction de textes normatifs. Cette expression est souvent utilisée dans des cas où les hauts fonctionnaires effectuent sur un texte de loi de subtiles modifications semblant anodines à l'œil profane, mais qui en transforment radicalement le sens. La maîtrise de ces codes est essentielle à la rédaction des projets de loi et peut constituer pour les hauts fonctionnaires une arme qu'ils mettent parfois à profit[134]. C'est en prenant en compte tous ces paramètres, que les acteurs rationnels que sont les responsables politiques, décident de déléguer une partie de leurs missions aux hauts fonctionnaires.

---

[132] WEBER Max, « La domination légale à direction administrative bureaucratique », *op. cit.*, p. 17-18.

[133] *Kasumigaseki* est le nom du quartier dans lequel se situe l'essentiel des organisations centrales japonaises et désigne par extension la bureaucratie au Japon. On utilise également l'expression *Kasumigaseki yōgo* (霞ヶ関用語) pour désigner le « jargon de *Kasumigaseki* » employé par les fonctionnaires, lequel apparaît parfois obscures aux personnes extérieures.

[134] À titre d'exemple, l'introduction à la fin d'une proposition du caractère *tō* ou *nado* (等), que l'on pourrait traduire ici par « entre autres », crée une marge d'interprétation quant à la disposition concernée. On peut également évoquer l'épisode relatif à la privatisation de la Poste survenu sous le gouvernement KOIZUMI. La formule initialement inscrite dans le texte de loi était *kanzen min.eika* (完全民営化), soit « réaliser une privatisation complète », laquelle obligeait l'État à vendre avant une certaine échéance ses parts de la future entreprise publique (de type *kōsha* 公社) qu'allait devenir la Poste. Or, une particule *ni* fut insérée de sorte que la formule devienne *kanzen ni min.eika* (完全に民営化), soit « réaliser complètement une privatisation », excluant ainsi l'obligation établie dans la formule originelle. Aussi, l'État japonais détient encore aujourd'hui l'intégralité des parts de la Poste (la société *holding*), qui est depuis 2012 une entreprise spéciale (*tokushu gaisha* 特殊会社) rattaché au MIC. Voir notamment KISHI Hiroyuki, « Kanryō no seisaku dokusen o uchiyaburi, kansei fukyō o tomeru ! 官僚の政策独占を打ち破り、官製不況を止める ！ (Brisons le monopole des hauts fonctionnaires sur les politiques publiques et stoppons la crise engendrée par la bureaucratie !) », dans DAPPAN KANRYŌ NO KAI, *Dappan kanryō, Kasumigaseki ni sensen fukoku !* 脱藩官僚、霞ヶ関に宣戦布告 ！ (Hauts fonctionnaires « déserteurs », déclaration de guerre à Kasumigaseki !), Tōkyō, Asahi shinbun shuppan, 2008, p. 110-113.

3. *Préférences et motivations des hauts fonctionnaires*

Cependant, selon la théorie de l'agence, les mandataires (ici les hauts fonctionnaires) possèdent également des préférences qui leur sont propres, pouvant à l'occasion diverger de celles de leurs mandants. Certains auteurs, partisans de la théorie du choix rationnel, ont tenté de déterminer à quoi correspondaient concrètement les préférences des membres de la haute fonction publique, c'est-à-dire de définir quels étaient les bénéfices qu'ils souhaitaient accroître et les coûts qu'ils voulaient réduire. Le premier à avoir dégagé un modèle visant à répondre à ces questions est William NISKANEN (1933-2011)[135]. Selon lui, le comportement des hauts fonctionnaires serait guidé par la volonté de maximiser le budget alloué à leur unité administrative (*budget maximising*). Il affirme par ailleurs que ce comportement serait une des causes de l'hypertrophie générale des administrations publiques. Accroître ainsi les ressources financières de leurs ministères (ou empêcher qu'elles ne soient réduites), permettrait aux agents d'augmenter non seulement les moyens à leur disposition pour remplir leurs missions, mais également de bénéficier d'une hausse de traitement, de gagner en prestige (le ministère dont ils dépendent devenant plus puissant) ou encore de faciliter leur promotion (de nouveaux postes pouvant être créés avec ces ressources). Pour ce faire, les hauts fonctionnaires auraient alors tendance à surévaluer les moyens nécessaires à la mise en place des politiques publiques dont ils ont la charge, pour jouir ainsi du surplus dégagé.

Cette vision extrêmement réductrice – et légèrement cynique – des motivations animant les hauts fonctionnaires, a depuis subi de nombreuses critiques. Certaines font notamment remarquer que, dans les faits, les gains individuellement perçus par les agents à l'issue de l'augmentation du budget de leur ministère sont négligeables. En effet, concernant les traitements, ceux-ci sont généralement fixés selon des grilles indiciaires qui ne laissent guère de marge de manœuvre. De même, la création de postes facilitant la promotion des agents, si elle a lieu, se produit généralement trop tard pour que ceux-ci en bénéficient directement[136]. Cela étant, le fait que les hauts fonctionnaires désirent bénéficier de davantage de ressources afin d'élaborer des politiques publiques plus ambitieuses et plus efficaces, est une hypothèse bien plus crédible. Comme l'exprimait un haut fonctionnaire du MLIT, interrogé dans le cadre

[135] NISKANEN William A., « The peculiar Economics of Bureaucracy », *The American Economic Review*, vol. 58, n°2, mai 1968, p. 293-305 ; NISKANEN William A., *Bureaucracy and Public Economics* (1971), Cheltenham, Edward Edgar Publishing, coll. « The John Locke Series », 2ème édition, 1996, 320 p.
[136] PETERS Guy B., *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*, Londres, Routledge, 6ème édition, 2010, p. 13-14.

de notre étude, « si les agents d'un ministère souhaitent que le budget alloué à leurs politiques publiques soit augmenté, c'est parce qu'ils estiment profondément que celles-ci sont essentielles au Japon »[137].

On a également fait remarquer que le modèle de NISKANEN ne tient pas compte de la diversité des budgets et omet ainsi de noter qu'ils ne se valent pas tous pour les hauts fonctionnaires. Un budget accordé à un ministère pour qu'il le redistribue directement sans qu'il n'ait de réelle marge de manœuvre (laquelle peut être plus ou moins importante lorsqu'il s'agit de subventions accordées par ledit ministère), ne peut pas vraiment être interprété comme un gain pour les hauts fonctionnaires[138]. Certains objecteront qu'au Japon (mais pas seulement), les hauts fonctionnaires peuvent indirectement bénéficier des ressources attribuées au secteur privé, dans la mesure où ces dernières sont susceptibles d'être utilisées pour créer des postes dans lesquels ils pourront pantoufler une fois leur carrière terminée[139].

Mais le principal problème de ce modèle réside avant tout dans le fait que certaines situations empiriquement vérifiées l'invalident. En effet, celui-ci ne permet pas d'expliquer le comportement de certains hauts fonctionnaires qui, loin de s'opposer à des coupes budgétaires décidées par des responsables politiques, épaulent activement ces derniers dans leur projet en obtenant parfois des résultats dépassant les espérances initiales[140]. Patrick DUNLEAVY a depuis résolu ce problème en proposant un modèle alternatif connu sous le nom de *bureau-shaping model*[141]. Il remarque ainsi qu'un haut fonctionnaire peut parfois espérer être promu en réalisant des coupes budgétaires, en réduisant la taille de ses équipes, puisqu'il satisfera aux attentes des responsables politiques. Ses intérêts peuvent être ainsi complètement contraires à ceux de l'organisation dans laquelle il évolue. Il arrive également que la seule chance de

---

[137] Entretien mené le 24 juin 2013 à l'office national du tourisme japonais, Paris. Pour une analyse identique : *Ibid.*, p. 24.

[138] *Ibid.*, p. 14.

[139] Il est arrivé selon les témoignages, que l'attribution même de ces ressources ait été parfois soumise à la condition que les entreprises bénéficiaires accueillent une partie des hauts fonctionnaires du ministère concerné. Voir par exemple TAKAHASHI Yōichi, « Amakudari no assen kinshi de kanryō no shitsu wa appu suru 天下りの斡旋禁止で官僚の質はアップする (En interdisant l'intermédiation des ministères dans le cadre des pantouflages, les hauts fonctionnaires gagneront en qualité) », dans DAPPAN KANRYŌ NO KAI, *Dappan kanryō, Kasumigaseki ni sensen fukoku !*, *op. cit.*, p. 62.

[140] Bien que n'étant pas directement lié au budget, on peut évoquer l'exemple de hauts fonctionnaires ayant soutenu la réforme de la fonction publique d'État (FPE) avec parfois plus d'ardeur que les hommes politiques, alors même qu'elle supprimait ce que l'on présentait souvent comme des privilèges de la bureaucratie. KOGA Shigeaki, qui avait été détaché dans le bureau du quartier général pour la réforme de la FPE (*kokka kōmuin kaikaku seido suishin honbu jimukyoku* 国家公務員制度改革推進本部事務局), est devenu par la suite le plus médiatisé d'entre eux.

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

survie d'une organisation soit que celle-ci réduise en taille, éventualité que le modèle de NISKANEN exclut. Le *Bureau-shaping model* suppose en réalité une notion fondamentale : l'hétérogénéité des acteurs composant la fonction publique. En effet, les hauts fonctionnaires ne forment pas un bloc homogène face aux responsables politiques : leurs intérêts et motivations divergent selon leur ministère d'appartenance, leur place dans la hiérarchie (cadre, cadre supérieur,…), ou encore leur psychologie propre[142].

Lors d'une enquête réalisée en 1999 auprès des hauts fonctionnaires japonais, NAKAMICHI Minoru a avancé qu'il était possible de classer leurs motivations en trois grandes catégories[143]. Il a alors montré que chacune d'entre elles exerçait une influence, plus ou moins grande et parfois contadictoire, sur le comportement des hauts fonctionnaires. La première catégorie est celle des motivations relatives aux intérêts de l'organisation. Le haut fonctionnaire va alors se comporter comme un membre de l'administration (*gyōseijin* 行政人), cherchant à accomplir les buts fixés par l'organisation dont il dépend. La deuxième catégorie est celle des motivations centrées autour des intérêts privés de l'agent. Celui-ci va donc rechercher à optimiser sa situation personnelle avant tout. NAKAMICHI parle ici de comportements de bureaucrate (*kanryōjin* 官僚人, que l'on pourrait traduire ici par « carriériste »). Enfin, la dernière catégorie est celle des motivations relatives à l'intérêt général. Le haut fonctionnaire exerce alors sa mission pour ce qu'il considère être l'intérêt général, se présentant comme un serviteur du Peuple tout entier (*kōkyōjin* 公共人)[144]. NAKAMICHI montre ainsi que les hauts fonctionnaires répondent à différentes sources de motivation qui coexistent, s'opposent parfois les unes avec les autres, remettant ainsi largement en cause le caractère prévisible des préférences et des comportements des hauts fonctionnaires[145].

---

[142] PETERS Guy B., *The Politics of Bureaucracy…*, *op. cit.*, p. 204 ; HOOD Christopher, LODGE Martin, *The Politics of Public Service Bargains…*, *op. cit.*, p. 50-51.

[143] Les questions posées visaient principalement à connaître les raisons ayant poussé les hauts fonctionnaires à travailler dans la haute fonction publique. NAKAMICHI Minoru, « Sengo jōkyū kanryō no kōdō yōshiki to "seikan kankei" no hen.yō 戦後上級官僚の行動様式と「政官関係」の変容 (Les modèles de comportements des hauts fonctionnaires d'après-guerre et l'évolution de leurs relations avec les hommes politiques), *Nara daigaku kiyō*, n°35, mars 2007, p.183-185.

[144] Bien entendu, la première et la dernière catégorie de motivations ne signifient pas que le haut fonctionnaire ne retire personnellement aucun bénéfice en poursuivant les intérêts de son organisation ou de la société auxquelles il appartient. Il peut retirer en effet de la satisfaction au niveau de ses besoins d'appartenance (à un groupe) et d'estime de soi (reconnaissance par autrui, prestige) comme les définissaient Abraham H. MASLOW. MASLOW Abraham H., *Motivation and Personality*, New York, Harper & Row, 1954, p. 43-46.

[145] Pour une étude qui replace dans une perspective historique la « personnalité bureaucratique » et la « personnalité administrative » des individus au service de l'État, et qui analyse leurs trajectoires en situation de « crise de la société », voir DRAI Raphaël, « Personnalité bureaucratique et personnalité administrative. Passage à la limite », dans DRAI Raphaël (dir.), *Psychologie et science administrative*, Paris, coll. « CURAPP », 1985, p. 205-229.

Herbert SIMON et James MARCH ont remis très tôt en question l'aspect déterministe de la théorie du choix rationnel en affirmant que la supposée rationalité de l'État (et des acteurs) est en réalité limitée (ils parlent de *bounded rationality*). Ils remarquent tout d'abord que l'État n'est pas constitué d'acteurs homogènes (assertion qui vaut également pour les groupes d'acteurs tels que « les hauts fonctionnaires » ou « les responsables politiques »), empêchant l'émergence de stratégies parfaitement cohérentes. De plus, ils notent qu'aucun acteur ne peut « balayer l'ensemble du champ d'information »[146], et qu'ainsi les différents acteurs réalisent leurs estimations des bénéfices et des coûts pour définir leurs préférences, sur la base d'informations incomplètes. Ainsi, la rationalité dont peuvent faire preuve les acteurs politiques ne se développe qu'au sein de leurs limites cognitives[147]. En conséquence, les préférences des acteurs ne sont jamais déterminées de manière parfaite et définitive. Ceux-ci peuvent avoir plusieurs désirs à la fois, et ceux-ci peuvent changer dans le temps au fur et à mesure que la situation évolue et que les acteurs intègrent de nouvelles informations. C'est d'ailleurs pour cette raison que MARCH et SIMON insistent sur le caractère séquentiel du processus décisionnel, personne n'étant capable d'envisager un problème dans son intégralité (d'en saisir tous les tenants et aboutissants) et d'en prévoir parfaitement l'évolution dans le temps (anticiper les conséquences des décisions prises, prendre en compte l'aléatoire,…)[148]. Aussi, pour SIMON, les acteurs politiques ne recherchent pas à obtenir une solution optimale – c'est-à-dire une solution qui correspondrait à leurs préférences, par ailleurs floues et évolutives –, mais plutôt la première solution qu'ils estimeraient satisfaisante[149].

B. La nécessité d'un contrôle de la haute administration par les responsables politiques

1. Les différentes modalités de contrôle et de surveillance

[146] MULLER Pierre, *Les politiques publiques*, 10ème édition, *op. cit.*, p. 32-33.
[147] MARCH James G., SIMON Herbert A., *Organizations*, New York, John Wiley and Sons, 1958, p. 190.
[148] « *The decision-making process will proceed in stages, and at no time will it be concerned with the "whole" problem in all its complexity* ». *Ibid.*
[149] Herbert A. SIMON rejetait ainsi l'image de l'*Homo economicus* (cherchant à maximiser ses bénéfices) en y substituant celle de l'*Homo administrativus* qui doit composer avec la réalité et ses contraintes, et cherche avant tout à obtenir des bénéfices à un niveau qu'il estime satisfaisant. « *Whereas economic man supposedly maximizes – selects the best alternative from among all those available to him – his cousin, the administrator, satisfices – looks for a course of action that is satisfactory or "good enough."* » SIMON Herbert A., *Administrative Behavior* (1947), New York, Simon & Schuster, 4ème édition, 2013, p. 119.

Bien qu'elles ne soient jamais clairement définies, les préférences des mandants peuvent diverger de celles des mandataires. Aussi, en tant qu'acteurs rationnels, ces derniers devraient logiquement chercher à intégrer au moins partiellement leurs préférences, plutôt que de suivre aveuglément celles de leurs mandants, et ce malgré l'existence du lien hiérarchique qui les unit. Michael LIPSKY, dans son enquête sur les fonctionnaires de terrains (policiers, travailleurs sociaux,…), a notamment montré que ces derniers disposent d'une importante marge de manœuvre (on parle de *agency slack*) quant à l'interprétation des règles qu'ils sont chargés d'exécuter. Il montre ainsi que la réussite où l'échec d'une politique publique est bien souvent dépendante de ces fonctionnaires « en bout de chaîne »[150].

Le mandant, conscient du risque que représente une telle marge de manœuvre, va donc chercher à surveiller le mandataire afin de l'empêcher de s'éloigner de ses préférences (celles du mandant). Ces contrôles exercés par le mandant peuvent être classés dans deux grandes catégories : le contrôle antérieur (*ex ante control*) et le contrôle postérieur (*ex post control*). Le premier[151] consiste principalement pour le mandant à sélectionner un mandataire partageant autant que possible ses préférences (un électeur qui choisit un parlementaire proche de ses idées, un Premier ministre qui nomme un ministre soutenant son projet politique,…), tandis que le second vise davantage à surveiller l'activité du mandataire une fois nommé. Dans cette dernière catégorie est intégrée la destitution du mandataire par le mandant, laquelle joue à la fois un rôle de sanction et de dissuasion (des électeurs qui ne reconduisent pas un parlementaire parce qu'ils estiment qu'il n'a pas servi leurs intérêts par exemple).

L'intensité de la surveillance exercée sur le mandataire peut bien évidemment varier. L'intérêt d'une surveillance de « forte intensité »[152] est qu'elle réduit considérablement la possibilité pour le mandataire de faire prévaloir ses préférences sur celles du mandant. Cette surveillance peut toutefois être extrêmement coûteuse en termes de temps ou encore d'efforts fournis (on parle de « coût d'agence » ou de « coût de contrôle »), si bien que le mandant peut se retrouver à utiliser presqu'autant de ressources pour surveiller le mandataire qu'il n'en aurait fallu pour réaliser lui-même la mission. À l'inverse, une surveillance de « faible

[150] LIPSKY Michael, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980, 244 p. Bien qu'inévitable, Jacques CHEVALLIER estime que ce pouvoir d'interprétation des règles normatives par les fonctionnaires, constitue une véritable limite à l'État de droit, dont découle le principe de subordination juridique de l'administration (l'autre subordination de l'administration était d'ordre politique). CHEVALLIER Jacques, *Science administrative*, *op. cit.*, p. 250-254.
[151] Voir sur ce point, *infra*, p. 305 et suivantes.
[152] Christopher HOOD et Martin LODGE parlent de « laisse courte » (*short leash*). HOOD Christopher, LODGE Martin, *The Politics of Public Service Bargains…*, *op. cit.*, p. 50-51.

intensité »[153] sera moins chronophage mais potentiellement plus risquée pour le mandant. Bien entendu, ce dernier pourra faire varier l'intensité de sa surveillance selon les missions qu'il délègue, ses moyens, ou encore la confiance qu'il place dans son mandataire. Mathew MCCUBBINS et Thomas D. SCHWARTZ ont mis en évidence deux types de surveillance du mandataire (en l'occurrence le contrôle de l'administration par le Congrès américain)[154]. Le premier est la surveillance de type « patrouille de police » (*police patrol*) : le mandant va se pencher sur un segment de l'activité du mandataire et vérifier qu'elle correspond bien à ce qu'il attend de lui. Un ministre peut par exemple s'emparer d'un dossier important, demander un rapport sur une question en particulier, faire des observations de terrain, interroger des hauts fonctionnaires,… Ce mode de contrôle du mandataire est le plus formel mais également le plus coûteux en ressources. Il a également le désavantage de ne couvrir qu'une partie de l'activité du mandataire.

Le second type de surveillance est celui des « alarmes à incendie » (*fire alarm*). Ici, le mandant va chercher à mettre en place un système de règles, procédures, pratiques informelles qui vont permettre à d'autres acteurs de l'informer si le mandataire ne respecte par son mandat. Concernant les relations entre les responsables politiques (mandants) et les hauts fonctionnaires (mandataires), les acteurs jouant le rôle d'alarmes incendie peuvent être par exemple : des groupes de citoyens, des groupes d'intérêt, des médias, ou encore des hauts fonctionnaires provenant d'autres ministères dont les intérêts sont en jeu. L'adoption en 1999 de la loi relative à la transparence administrative (qui permet aux citoyens d'accéder plus facilement à certaines informations jusqu'ici détenues par l'administration), est de toute évidence un moyen de dynamiser ce type de surveillance déléguée[155]. Ce contrôle, qui est permanent et qui couvre un part plus importante de l'activité des mandataires, est selon MCCUBBINS et SCHWARTZ, plus efficace et moins coûteux que le contrôle de type « patrouille de police ». Cette efficacité dépend en réalité grandement du réseau d'acteurs, des moyens technologiques disponibles et de bien d'autres paramètres échappant souvent au mandant.

2. *Asymétrie d'information et manœuvres des hauts fonctionnaires : les limites du contrôle*

[153] Ils parlent alors de « longue laisse » (*long leash*). *Ibid.*
[154] MCCUBBINS Mathew D., SCHWARTZ Thomas, « Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms », *American Journal of Political Science*, vol. 28, n°1, février 1984, p. 165-179.
[155] MABUCHI Masaru, *Kanryō* 官僚 (Les hauts fonctionnaires), Tōkyō, Tōkyō daigaku shuppankai, coll. « Shakai kagaku no riron to moderu », n°8, 2010, p. 75.

Quel que soit le mode de contrôle adopté par les mandats pour surveiller les mandataires, celui-ci ne peut donc qu'être imparfait. WEBER écrivait déjà que « [la] domination [de l'appareil bureaucratique] n'est possible que d'une manière limitée pour un non-spécialiste : le conseiller privé spécialisé finit souvent par l'emporter sur le ministre non spécialiste dans l'exécution de sa volonté[156]. » Il mettait ici le doigt sur une notion fondamentale dans la théorie de l'agence : l'asymétrie d'information (*information asymetry*). D'une manière générale, les raisons qui poussent les responsables politiques à déléguer certaines missions aux hauts fonctionnaires sont les mêmes qui rendent le contrôle de ces derniers imparfait. Ainsi, le manque d'expertise, d'informations et de temps dont souffre un ministre va l'empêcher de juger correctement si les hauts fonctionnaires poursuivent bien les intérêts qu'il a fixés et non les leurs. En effet, un ministre novice dans son domaine peinera à déterminer si les hauts fonctionnaires de son ministère sont tout à fait honnêtes, lorsque ces derniers lui expliquent que la réforme qu'il propose est en réalité impossible à mettre en place telle quelle à cause de multiples contraintes (normatives, environnementales, financières,…). Juger de la faisabilité d'une politique publique fait certes partie des missions incombant aux hauts fonctionnaires, précisément parce qu'ils disposent de l'expertise nécessaire à ce jugement[157]. Mais il arrive également qu'ils exagèrent certaines difficultés pour amener le ministre à revoir sa copie et à formuler une politique publique se rapprochant davantage de leurs préférences. Guy B PETERS évoque ces éventuelles résistances ainsi :

> Finally, the willingness of civil servants to accept the decisions of their political masters, and actually to put into effect a partisan program, is another obstacle to effective political control. Although few civil servants systematically sabotage or even obstruct the stated program of a minister, they still have their own departmental or ideological concerns, which may impede the smooth flow of work […]. […] it is unlikely that civil servants who disagree with, or are genuinely neutral toward, a policy will administer it with the same alacrity and vigor as they will a policy they like[158].

Louis FOUGÈRE, en des termes différents, semble partager ce constat :

---

[156] WEBER Max, « La domination légale à direction administrative bureaucratique », *op. cit.*, p. 16.

[157] « *Bureaucrats are frequently capable of molding […] policies by their definition of what is feasible […]. This definition of feasibility is often manifested in what programs are considered to be "implementable", so the administrative criterion of the ease of implementation may come to dominate ideas of desirable policy based on other criteria* ». PETERS Guy B., *The Politics of Bureaucracy…*, *op. cit.*, p. 201.

[158] *Ibid.*, p. 23.

> Il est indéniable que le succès de la politique des gouvernants dépend pour une large part du concours qu'ils trouvent chez leurs agents et la qualité de ce concours dépend souvent des convictions politiques qui animent ceux-ci. [159]

La supériorité hiérarchique du ministre empêche donc les hauts fonctionnaires de s'opposer ouvertement à son projet, mais ces derniers peuvent jouer sur différents mécanismes pour parvenir à leurs fins. Ils peuvent ainsi submerger les responsables politiques d'informations d'importance relative pour leur dissimuler celles qui sont cruciales (*obfuscation*), faire appel à des règlementations et procédures qu'ils opposent à leurs ministres, ou encore retarder l'avancement de certains projets en jouant sur leurs agendas par exemple[160]. Cette stratégie est d'autant plus intéressante que les fonctionnaires savent que le temps joue généralement pour eux, dans la mesure où les ministres ne restent en poste que quelques années (souvent une année au Japon), tandis qu'eux font carrière dans leurs ministères. Ils peuvent aussi mobiliser les groupes d'intérêts proches de leurs préférences pour faire pression sur les responsables politiques, ou encore mettre à profit une communauté d'experts issus du secteur privé pour appuyer leurs positions [161]. Il arrive également qu'ils rendent volontairement publiques certaines informations qui placent les responsables politiques dans une position délicate, réduisant ainsi leur marge de manœuvre[162]. Outre la mise en place de ces quelques stratégies, on estime d'une manière générale que, plus une politique publique requerra des connaissances techniques, et plus il sera aisé pour les hauts fonctionnaires de se soustraire au contrôle exercé par leurs mandants, et de convaincre ces derniers du bien fondé de leurs propositions[163].

---

[159] FOUGÈRE Louis, « L'impossible neutralité », *Pouvoirs*, n°40, février 1987, p. 85.

[160] « *Finally, the bureaucracy has the advantages of permanence and stability. It is difficult to fire a civil servant and may even be difficult to have one transferred. Civil servants can always adopt a strategy of waiting and delay* ». PETERS Guy B., *The Politics of Bureaucracy…*, *op. cit.*, p. 213.

[161] Ces experts peuvent être réunis par exemple dans des organes consultatifs (*advisory bodies*) attachés aux ministères. *Ibid.*, 219-220. Nous aborderons brièvement le cas des commissions consultatives (*shingikai* 審議会) au Japon, justement accusées de n'avoir servi qu'à légitimer certaines décisions des ministères sous une apparence de neutralité et d'expertise extérieure à la fonction publique.

[162] HOOD Christopher, LODGE Martin, *The Politics of Public Service Bargains…*, *op. cit.*, p. 49 ; NAKANO Masahi, *Zaimushō shihai no uragawa – seikan 20 nen sensō to shōhi zōzei* 財務省支配の裏側—政官 20 年戦争と消費増税 (Les coulisses de la domination du ministère des Finances – la guerre de vingt ans entre hauts fonctionnaires et responsables politiques et l'augmentation de la TVA), Tōkyō, Asahi shinsho, 2012, p. 56-59.

[163] Nous reviendrons ultérieurement sur cette pratique des « explications » dispensées par les hauts fonctionnaires aux parlementaires de la majorité (*go setsumei* ご説明). Dans la mesure où ces séances d'explications intervenaient souvent à la demande de ces derniers, il est possible d'interpréter cette pratique comme un moyen pour eux de contrôler les hauts fonctionnaires, les obligeant à partager leurs informations et connaissances et à leur rendre des comptes. Mais il est également possible d'y voir un moyen pour les hauts fonctionnaires de façonner les préférences des parlementaires. Voir *infra*, p. 140.

Guy CARCASSONNE, pour sa part, relativise la fréquence supposée de telles manœuvres, insistant sur la générale loyauté des agents de la haute fonction publique à l'égard de leurs ministres :

> Il faut rendre cette justice aux fonctionnaires que, soit par intérêt bien compris, soit, le plus souvent, par déontologie, ce qu'ils demandent à leur hiérarchie n'est pas d'appliquer la politique de leur choix mais de choisir la politique qu'elle veut voir appliquer
>
> Certes, il peut se produire qu'un directeur d'administration centrale, par exemple, soit à ce point pénétré de la justesse d'une politique, ou identifié à elle, qu'il refuse d'en appliquer une autre. La démission est sa noblesse. Sinon, la loyauté est son devoir.
>
> Certes, il peut se produire à l'inverse qu'un haut fonctionnaire use de sa position pour faire obstacle, par action ou par abstention, à une politique qu'il réprouve. Mais l'hypothèse est nettement moins fréquente qu'on ne l'imagine. Qui fait confiance à l'honnêteté des hauts fonctionnaires est bien rarement déçu.[164]

Edward C. PAGE abonde en ce sens, critiquant pour sa part le postulat de départ de la théorie de l'agence qui, appliquée aux relations politico-administratives, considère que les hauts fonctionnaires cherchent nécessairement à se soustraire au contrôle politique et à influer activement sur le processus décisionnel. Il écrit ainsi :

> Bureaucracy poses problems for democracy less because it creates powerful bureaucrats and more because political control over it can of necessity only be sporadic and occasional. Cases of outright bureaucratic sabotage, disobedience, or insubordination by top officials tend to be extremely rare in modern democracies, although this does not seem to have inhibited the development a whole sub-branch of the study of administration, the principal–agent approach, from using such bureaucratic recalcitrance as its founding myth[165].

3. *Les multiples leviers à disposition des responsables politiques : incitations, sanctions, institutions alternatives et concurrentes*

Quoi qu'il en soit, même face à des hauts fonctionnaires récalcitrants et à un éventuel déploiement des différentes stratégies présentées précédemment, les responsables politiques ne sont pas complètement démunis. Comme on l'a déjà évoqué, ils peuvent eux aussi mobiliser des groupes d'intérêts et réseaux d'acteurs pour qu'ils opèrent une surveillance sur l'activité des hauts fonctionnaires (alarme à incendie). Les hommes politiques peuvent également avoir recours aux médias pour bénéficier du soutien de l'opinion publique

[164] CARCASSONNE Guy, « La souhaitable neutralité », *Pouvoirs*, n°40, février 1987, p. 93.
[165] PAGE Edward C., *Policy without Politicians: Bureaucratic Influence in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. vii.

concernant un projet de réforme, et parfois tourner celle-ci contre la haute fonction publique[166] pour qu'elle soit plus docile. C'est ce que certains gouvernements japonais firent[167], accusant parfois les hauts fonctionnaires de s'opposer aux réformes qui remettaient leurs intérêts en cause, ou les accusant encore d'être les responsables de l'échec de certaines politiques publiques[168].

Le levier le plus évident à disposition des hommes politiques est sûrement celui relatif à la gestion des ressources humaines (GRH)[169]. Outre la question de la sélection des membres de la haute fonction publique (qui fait partie de la catégorie des contrôles antérieurs), la marge de manœuvre dont disposent les responsables politiques pour attribuer des récompenses (*rewards*) ou sanctionner les hauts fonctionnaires peut être déterminante quant à la capacité des premiers à orienter les comportements des seconds. Les sources de motivations (*incentives*) qui vont pousser les agents de la haute administration à satisfaire aux attentes de leurs mandants peuvent résider dans l'espoir d'une promotion, d'une augmentation de traitement, ou encore dans la crainte d'être au contraire rétrogradé.

Parmi les autres stratégies développées par les hommes politiques, Guy B. PETERS évoque la création d'institutions spéciales destinées à élaborer le budget (*special budgetary institutions*). De telles institutions, généralement placées sous contrôle direct des responsables politiques visent à leur permettre de reprendre en main le processus d'élaboration du budget souvent dominé par les ministères des Finances[170]. La création en 2001 du comité consultatif pour les politiques économiques et les finances publiques (CCPEFP, *keizai zaisei shimon kaigi* 経済財政諮問会議) dans l'Office du Cabinet (*naikakufu* 内閣府) nouvellement créé lui aussi, en est un exemple parfait. De même, les créations par les gouvernements PDJ du comité pour la revitalisation du gouvernement (*gyōsei sasshin kaigi* 行政刷新会議) et de la cellule de la stratégie nationale (CSN, *kokka senryakushitsu* 国家戦略室), tous deux chargés d'intervenir dans le processus d'élaboration du budget pour y transposer le programme du

---

[166] « *By any numbers of means – investigation, publicity, electoral campaigns, speeches, debates – the political institutions may be capable of pitting the "people" against the bureaucrats* ». PETERS Guy B., *The Politics of Bureaucracy…*, *op. cit.*, p. 214.

[167] On peut notamment évoquer les gouvernements KOIZUMI (2001-2006), HATOYAMA (2009-2010) et dans une certaine mesure KAN (2010-2011).

[168] Christopher HOOD et Martin LODGE expliquent qu'il se peut que les mandants « trichent » (*cheat*) pour éviter que la responsabilité de l'échec d'une de leur décision leur soit imputée (*blame avoidance*), en remettant la faute sur leurs mandataires. HOOD Christopher, LODGE Martin, *The Politics of Public Service Bargains…*, *op. cit.*, p. 49-50, 56.

[169] Celui-ci fera l'objet de développements extensifs dans notre étude. Voir *infra*, p. 291 et suivantes.

[170] PETERS Guy B., *The Politics of Bureaucracy…*, *op. cit.*, p. 221-222. La distribution des ressources budgétaires est selon l'auteur l'un des principaux points de négociation entre responsables politiques et hauts fonctionnaires.

parti, correspondent à cette stratégie. D'une manière plus générale, la création d'organes alternatifs, venant concurrencer certaines unités administratives difficiles à contrôler, est une stratégie assez commune[171].

Autre stratégie couramment utilisée : la formation d'équipes alternatives (*counterstaffs*) réunies autour des ministres et composées de membres de confiance[172]. En France, en Belgique[173], ou encore dans la Commission Européenne, les ministres (ou commissaires) constituent ainsi des cabinets ministériels dont ils choisissent les membres (la sélection est toutefois soumise à certaines règles dans le cas de la Commission Européenne, notamment concernant la nationalité des membres)[174]. En Grande Bretagne et aux Pays-Bas, les ministres s'entourent de conseillers politiques ou administratifs personnels[175], et il en va de même aux États-Unis au sein de l'*Executive Office of the President*[176], ou encore le Chancelier allemand dans le *Bundeskanzlersamt*[177]. Au Japon, nous verrons que depuis le milieu des années 1990, le renforcement des équipes ministérielles et primo-ministérielle est un thème redondant dans les nombreux projets de réformes politico-administratives. Le recours à une expertise indépendante, pouvant prendre la forme de *think tanks*, ou de groupes de spécialistes est aussi une stratégie très répandue[178].

---

[171] *Ibid.*, p. 222-223. La multiplication d'organes *ad hoc*, directement placés sous la direction du Premier ministre ou de son Cabinet, est depuis les années 2000 manifeste au Japon.

[172] Pour une présentation de la trajectoire historique, de la diversité et des principales problématiques liées à ce phénomène universel des « entourages », voir EYMERI-DOUZANS Jean-Michel, BIOY Xavier, « Une République des conseillers ? », dans EYMERI-DOUZANS Jean-Michel, BIOY Xavier, MOUTON Stéphane (dir.), *Le règne des entourages : cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Presses de Science Po, 2015, p. 17-110.

[173] En Belgique, la réforme « Copernic » de 2000 devait conduire au remplacement des cabinets ministériels par de simples cellules stratégiques dont la composition ne serait plus laissée entièrement à la discrétion du ministre, mais cette mesure ne fut jamais mise en œuvre. Voir VISSCHER Christian de, « Autorités politiques et haute administration : une dichotomie repensée par la NGP ? », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 11, février 2004, p. 212.

[174] Pour des études sur les cabinets des commissaires européens, voir JOANA Jean, SMITH Andy, *Les commissaires européens. Technocrates, diplomates ou politiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 51-84 ; GEORGAKAKIS Didier, *Le Champ de l'Eurocratie : Une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris, Economica, 2012, p. 43-73 ; MANGENOT Michel, « Une cabinetocratie bruxelloise ? Les cabinets des commissaires européens entre collégialité et équilibres nationaux », dans EYMERI-DOUZANS Jean-Michel, BIOY Xavier, MOUTON Stéphane (dir.), *Le règne des entourages : cabinets et conseillers de l'exécutif*, *op. cit.*, p. 681-701.

[175] VISSCHER Christian de, « Autorités politiques et haute administration…, *op. cit.*, p. 218. Par exemple les *Special advisers* dans les *Minister's private offices* en Grande Bretagne. GAY Oonagh, « Bienfait ou fléau ? La montée en puissance des conseillers spéciaux britanniques », dans EYMERI-DOUZANS Jean-Michel, BIOY Xavier, MOUTON Stéphane (dir.), *Le règne des entourages : cabinets et conseillers de l'exécutif*, *op. cit.*, p. 739-769.

[176] PETERS Guy B., « Les hommes du Président. Les entourages de la Maison-Blanche et des secrétaires américains », dans EYMERI-DOUZANS Jean-Michel, BIOY Xavier, MOUTON Stéphane (dir.), *Le règne des entourages : cabinets et conseillers de l'exécutif*, *op. cit.*, p. 787-798.

[177] PETERS Guy B., *The Politics of Bureaucracy…*, *op. cit.*, p. 223-224.

[178] Au Japon, le recours à des *think tanks* est bien moins prononcé que dans d'autres pays. En revanche, on constate la présence de conseillers au secrétariat général du Cabinet (*naikaku kanbō san.yo* 内閣官房参与) ou encore de nombreux membres issus du secteur privé et rattachés à divers comités *ad hoc* (notamment placés dans

Utiliser le parti au pouvoir comme organisation pouvant concurrencer les administrations centrales dans leur rôle d'élaboration des projets de loi, ne serait-ce que partiellement, peut également se révéler efficace. Certes, au Japon, c'est avant tout parce que les parlementaires du PLD souhaitaient contrôler l'activité législative du Cabinet que le parti devint un puissant organe de création des politiques publiques[179]. Il n'empêche que les hauts fonctionnaires durent composer avec cette institution qu'ils ne pouvaient dès lors plus ignorer au niveau de l'élaboration des projets de loi [180].

Enfin, dernière entrée de cette liste non exhaustive des leviers à disposition des responsables politiques : la nouvelle gestion publique (NGP, ou *New Public Managment* en anglais). À proprement parler, cette dernière n'est pas une stratégie que les hommes politiques peuvent appliquer telle quelle, mais un courant idéologique aux contours plus ou moins définis, qui proposent certains outils visant à permettre un meilleur contrôle des administrations publiques[181]. Ayant déjà évoqué rapidement les effets de la transparence administrative, nous nous contenterons ici d'aborder les évaluations des politiques publiques et des personnels. Celles-ci peuvent prendre la forme de contrats d'objectif et de performance. Elles sont censées permettre aux responsables politiques de contrôler si les hauts fonctionnaires remplissent bien et de manière efficiente les missions qu'ils leur avaient confiées[182]. L'évaluation de la performance des hauts fonctionnaires est, entre autres, un moyen de s'assurer qu'ils n'opèrent pas de résistance passive vis-à-vis d'une politique publique qu'ils désapprouvent en réduisant volontairement leurs efforts.

II. Les relations politico-administratives par-delà la théorie de l'agence

A. Les facteurs psychologique et temporel

---

l'Office du Cabinet et le secrétariat général du Cabinet, *naikaku kanbō* 内閣官房) chargés de travailler sur les politiques phares du gouvernement.

[179] Pour les cadres du parti, autoriser ce contrôle était un moyen d'assurer la cohésion du parti, permettant aux mécontentements de s'exprimer au sein du processus décisionnel plutôt que par des scissions et éventuelles défections.

[180] Nous verrons toutefois que l'avantage de cette stratégie devint par la suite un handicap pour le Cabinet, lequel fut parfois confronté à des groupes de parlementaires et de hauts fonctionnaires marchant main dans la main pour s'opposer à ses projets de réforme.

[181] Plusieurs auteurs ont depuis vivement critiqué les mesures prônées par ce courant. Voir *infra*, p. 251.

[182] Ce principe d'évaluations s'appuie lui-même sur le concept de « redevabilité de l'Administration » (*accountability* en anglais), selon lequel cette dernière doit rendre des comptes aux citoyens et à leurs élus.

1. *Théorie des jeux et optimisation du contrôle*

Au cours de ces développements, nous avons tâché de présenter plusieurs des paramètres intervenant dans les rapports qu'entretiennent les élus et les membres de la fonction publique. Ainsi, nous avons vu que le cadre normatif (qui établit notamment une relation de subordination des hauts fonctionnaires aux responsables politiques), les préférences des acteurs (incertaines et changeantes), ainsi que les différents leviers à leur disposition, sont autant des facteurs ayant une incidence sur ces relations. Cependant, il convient de prendre en compte dans l'analyse une dimension que l'on qualifiera – à défaut de mieux – de psychologique et temporelle.

En effet, les acteurs élaborent non seulement leurs stratégies en fonction des nombreux facteurs présentés ci-dessous, mais également selon la prévision qu'ils font de la stratégie des autres acteurs. La théorie des jeux permet de modéliser ces situations dans lesquelles les joueurs ne peuvent en réalité pas savoir quelle est la stratégie optimale, puisqu'elle dépend de la stratégie adoptée par les autres joueurs[183]. Ainsi, lorsqu'un responsable politique cherche à savoir s'il doit contrôler ou non l'activité des hauts fonctionnaires placés sous sa direction, la réponse va différer selon que les préférences de ces derniers s'accordent ou non avec les siennes, et selon que ces derniers vont être actifs ou non dans le processus décisionnel. Selon ces configurations, exercer un contrôle sera tantôt bénéfique, voire nécessaire, tantôt superflu[184]. Le tableau ci-dessous résume de manière simplifiée ce dilemme.

[183] En supposant que chaque acteur est rationnel, et que chacun sait que les autres sont aussi rationnels, il est cependant parfois possible de déterminer un ou plusieurs points d'équilibres (qui satisfont un maximum de joueurs), que l'on appelle équilibre de *Nash* (du nom de son créateur John NASH). Le professeur SOGA Kengo est l'un des auteurs ayant utilisé la théorie des jeux de manière la plus complète pour analyser les rapports entre les hommes politiques et les hauts fonctionnaires. Voir SOGA Kengo, *Gēmu to shite no kanryōsei* ゲームとしての官僚制 (L'administration centrale selon la théorie des jeux), Tōkyō, Tōkyō daigaku shuppankai, 2005, 320 p.

[184] SOGA Kengo note à ce titre que la doctrine classique a longtemps considéré à tort, que l'absence du contrôle politique des hauts fonctionnaires signifiait que le gouvernement ne maîtrisait pas son administration et que le principe démocratique n'était pas respecté. Le recours à la théorie de l'agence dans l'analyse de ces rapports vient remettre en cause cette vision. *Ibid.*, p. 126-129, 280.

Tableau 1 - Préférences et contrôle des hauts fonctionnaires par les élus

		Les responsables politiques…	
		Exercent un contrôle	N'exercent pas de contrôle
Les préférences des hauts fonctionnaires …	concordent avec celles des responsables politiques	Contrôle du mandataire superflu	Situation idéale pour le mandant
	divergent de celles des responsables politiques[185]	Situation classique dans une relation mandant/mandataire	Absence de maîtrise du mandataire par le mandant

Tiré, adapté et traduit de SOGA Kengo, *Gyōseigaku* 行政学 (La science administrative), Tōkyō, Yūhikaku, 2013, p. 15-94.

2. *Succession de jeux et confiance accordée aux autres joueurs*

Il est ainsi possible d'envisager les rapports qu'entretiennent les élus et les membres de la fonction publique comme une succession de jeux, survenant presque quotidiennement dans leur travail. Or, la répétition dans le temps de ces dilemmes va avoir une conséquence sur les stratégies adoptées par les acteurs. Les auteurs de la théorie des jeux parlent dans ces cas de « jeux répétés ». Afin de prédire les comportements (Carl J. FRIEDRICH parlait d'*anticipated reaction*) que vont adopter les hauts fonctionnaires au cours du processus d'élaboration d'une politique publique donnée, les responsables politiques vont faire appel à ce qu'ils savent (ou croient savoir) des hauts fonctionnaires. Ainsi, ils seront tentés de se référer aux précédents jeux pour observer les stratégies alors adoptées par les hauts fonctionnaires, les amenant en général (mais pas nécessairement) à considérer qu'ils adopteront les mêmes pour le prochain jeu. C'est au cours de cette répétition de jeux que les acteurs renforceront la vision qu'ils ont des autres. Pourra ainsi naître entre eux un sentiment de confiance ou au contraire un sentiment de défiance. Dans le premier cas, les élus auront alors tendance à ne pas contrôler les hauts fonctionnaires, ceux-ci ayant plusieurs fois satisfait les exigences de leur « maître politique » (pour reprendre l'expression wébérienne). Dans le second cas, les responsables politiques exerceront une surveillance intensive des hauts fonctionnaires qu'ils perçoivent comme des éléments de résistance, hostiles à leurs projets. Ainsi, la confiance accordée aux membres de la fonction publique par les élus va largement influencer la stratégie que ces

[185] Il est ici supposé que les hauts fonctionnaires tentent d'influencer le processus décisionnel selon leurs préférences divergeant de celles des élus. C'est le postulat de départ de la théorie de l'agence.

derniers adopteront. Il en est de même quant à la défiance qu'ils pourraient leur opposer. Toutefois, si la confiance a généralement besoin de temps pour émerger, il suffit souvent de préjugés pour qu'une situation de défiance s'établisse.

En occupant le pouvoir presque continuellement pendant plus d'un demi-siècle, le PLD a ainsi pu développer au fil du temps une confiance relativement importante vis-à-vis de ses administrations, permettant une collaboration étroite avec celles-ci et un contrôle relativement lâche. À l'inverse, en arrivant au pouvoir en 2009, bon nombre des parlementaires du PDJ ressentaient une certaine défiance vis-à-vis de ces administrations ayant travaillé près de 50 ans avec leur adversaire politique. C'est d'ailleurs, selon nous, l'une des principales erreurs commises par certains ministres du PDJ lors de ces « nouveaux jeux », que de n'avoir pas pris en compte le fait que certains hauts fonctionnaires pouvaient partager leurs préférences et souhaiter les assister activement dans l'élaboration des politiques publiques. En considérant que leurs mandataires allaient probablement chercher à les influencer, certains responsables politiques du PDJ (le Premier ministre HATOYAMA Yukio notamment) se coupèrent complètement des hauts fonctionnaires. Désireux de réduire au maximum les matières déléguées à ces derniers, les membres du Cabinet (les mandants) se retrouvèrent submergés par des tâches chronophages dont ils n'avaient souvent aucune expérience. KAN Naoto, successeur de HATOYAMA au poste de chef de gouvernement, afficha bien son souhait de rétablir une relation de confiance avec la haute fonction publique, mais faire cela dans un climat de défiance mutuelle (renforcée par les précédents jeux) ne fut pas chose aisée.

B. Le nécessaire équilibre entre contrôle, séparation et coopération

1. Le contrôle de l'administration par les responsables politiques : dérives et dangers

En ayant recours à la théorie de l'agence, nous avons jusqu'ici principalement présenté les relations entre responsables politiques et hauts fonctionnaires sous l'angle du contrôle. En outre, nous avons considéré qu'un contrôle parfaitement dosé – c'est-à-dire suffisant pour que les hauts fonctionnaires respectent leurs instructions, sans être excessif et inutilement coûteux – était la situation la plus souhaitable d'un point de vue démocratique. Cependant, cette vision des choses, bien que n'étant pas dénuée d'intérêt, doit être à présent nuancée.

Yves MÉNY résume ainsi la subtilité de la question et en présente l'origine :

> [T]outes les démocraties libérales affirment la primauté du politique, le principe de majorité et le respect de l'opposition définis par des élections libres et concurrentielles. Autrement dit, l'administration est servante du pouvoir politique en tant qu'il représente la volonté populaire. Mais par ailleurs, l'administration doit respecter un autre principe de la démocratie libérale, celui de l'égalité de traitement des citoyens. Apparaît ainsi une première contradiction entre les principes du Gouvernement représentatif (une majorité applique son programme par le biais d'une administration qui, [quel que] soit son statut, *doit* accepter les orientations et les choix politiques du Gouvernement) et ceux des chartes libérales définies par les Révolutions américaines et françaises (dont le principe d'égalité qui implique le renoncement à un traitement partisan). Les solutions données à ce conflit de principes sont pour l'essentiel déterminés par les aléas de l'histoire et la structure politico-sociale de chaque pays. Chaque système a en quelque sorte sa conception nationale de la neutralité, de la politisation, du loyalisme, etc.[186]

Le spécialiste de l'administration publique NISHIO Masaru estime, pour sa part, que les relations entre les hommes politiques et les hauts fonctionnaires doivent présenter un savant équilibre de contrôle (*tōsei* 統制), de séparation (*bunri* 分離) et de coopération (*kyōdō* 協働)[187]. Il serait cependant selon nous plus exact de parler d'un équilibre entre contrôle et séparation, à réaliser toujours dans un souci de coopération. Le contrôle est celui qu'exercent les élus sur les agents administratif et a déjà fait l'objet de nos développements. La séparation, elle, doit être entendue comme le maintien d'une certaine distance entre les sphères politique et administrative. Elle vise à empêcher qu'une « osmose » entre ces deux mondes, par l'envahissement de l'un par l'autre ou par envahissement mutuel, ne s'opère. Yves MÉNY évoque en des termes similaires une « tentation de l'isolement », relativement universelle dans les démocraties libérales, mais aux contours variables :

> Un peu partout et sous des formes diverses, les démocraties libérales ont été tentées par une politique de séparation de la politique et de l'administration comme si la contamination d'une sphère par l'autre était *a priori* négative. Dire d'une fonctionnaire qu'il est « politisé » ou que c'est un « politique » relève rarement d'une appréciation positive. De même, bien qu'à un degré moindre, le caractère bureaucratique de certaines fonctions politique suscite des remarques peu flatteuses, voire critiques (les « permanents », les « professionnels de la politique »). […] Tout se passe comme si la rencontre de ces deux mondes ne produisait au détriment de chacun d'entre eux que des

[186] MÉNY Yves, « À la jonction du politique et de l'administratif : les hauts fonctionnaires », *op. cit.*, p. 5.

[187] NISHIO Masaru, « Giin naikakusei to kanryōsei 議院内閣制と官僚制 (Régime parlementaire et haute administration) », *Kōhō kenkyū*, n°57, 1995, p. 33-43 ; YAMAGUCHI Jirō, « Gendai nihon no seikan kankei – nihon-gata giin naikakusei ni okeru seiji to gyōsei o chūshin ni 現代日本の政官関係—日本型議院内閣制における政治と行政を中心に (Les rapports entre responsables politiques et hauts fonctionnaires dans le Japon contemporain – La politique et l'administration dans le régime parlementaire à la japonaise) », *Nenpō seijigaku*, 1995, p. 152.

effets pervers. La tentation de construire une cloison étanche entre ces deux univers n'a toutefois pas partout la même signification.[188]

Chez NISHIO Masaru, si le concept de contrôle désigne la domination du politique sur l'administration, celui de séparation désigne avant tout la protection de cette dernière vis-à-vis du premier. Le concept de séparation de NISHIO est ainsi directement lié au principe de neutralité politique de la fonction publique de carrière. Dans certains cas, le fait que les hommes politiques aient la mainmise absolue (le contrôle) sur les hauts fonctionnaires peut être dommageable pour l'intérêt général.

Tout d'abord, il est possible que la crainte de perdre le contrôle sur ses agents administratifs amène les membres du gouvernement à ne s'entourer que de personnels partageant leur vision, au détriment parfois de leurs compétences. Alors que le fait de sélectionner des agents partageant en théorie les mêmes préférences que le gouvernement devait assurer une certaine efficacité de son action, la dégradation de la qualité des personnels qui peut en résulter risque de conduire à l'effet inverse. C'est ainsi précisément parce qu'une immixtion excessive des hommes politiques dans la GRH de la fonction publique et que la politisation abusive de cette dernière présentent de nombreux problèmes, que les fonctionnaires disposent en général d'un statut qui les protège contre des révocations et destitutions discrétionnaires. Sans cela, le principe de neutralité politique – dont l'importance et le sens varient en fonction des pays – n'aurait aucune réalité concrète. Entre autres choses, cette neutralité vise à assurer à l'administré un traitement égal, quelles que soient ses accointances politique.

2. *Un potentiel rôle de contre-pouvoir ?*

En outre, il arrive que, plutôt que de poursuivre l'intérêt général, conformément au mandat qu'ils ont reçu du Peuple (en admettant, par commodité, qu'un tel intérêt existe), les responsables politiques cherchent à privilégier leurs intérêts particuliers (intérêts partisans, clientélistes, ou encore personnels). Dans ces cas, la haute fonction publique a parfois pu

[188] MÉNY Yves, « À la jonction du politique et de l'administratif : les hauts fonctionnaires », *op. cit.*, p. 7. Pour une analyse qui relève de nombreuses similitudes entre la fonction publique et la fonction politique, et qui relativise leurs différences souvent présentées comme fondamentales (existence d'un statut, professionnalisme, subordination, permanence,…), voir CARCASSONNE Guy, « Fonction publique et fonction politique », dans CONSEIL D'ÉTAT, *Rapport public 2003 : jurisprudence et avis de 2002. Perspectives pour la fonction publique*, Paris, La Documentation française, coll. « Études et documents du Conseil d'État », p. 427-441.

passer pour un contre-pouvoir. ITŌ Mitsutoshi propose un modèle résumant quatre types de situations dans lesquelles les hauts fonctionnaires et les élus cherchent à intégrer dans une politique publique donnée, soit l'intérêt général (ou commun, *kōkyōteki rieki* 公共的利益), soit des intérêts particuliers (*tokushu rieki* 特殊利益)[189].

Tableau 2 - Préférences des hauts fonctionnaires et des élus au prisme de l'intérêt général

		Préférences des élus	
		Intérêt général	Intérêts particuliers
Préférences des hauts fonctionnaires	Intérêt général	Politiques publiques efficaces	Découragement des hauts fonctionnaires
	Intérêts particuliers	Contrôle et sanctions de la part des élus	Connivence, collusion (*kettaku* 結託)

Tiré et adapté de ITŌ Mitsutoshi, « Kantei shudō-gata seisaku kettei shisutemu, *op. cit.*, p. 36.

Ce modèle, simpliste mais fort didactique, a notamment le mérite de nuancer l'aspect trop manichéen que peut parfois présenter la théorie de l'agence lorsqu'elle est appliquée aux relations politico-administratives. Il est à ce titre intéressant de noter que la coopération de ces deux types d'acteurs est jugée souhaitable lorsqu'elle vise l'intérêt général (ou du moins ce que l'on considère comme tel), tandis qu'elle est qualifiée de collusion lorsqu'ils poursuivent des intérêts particuliers. C'est ainsi que, jusque dans le milieu des années 1980, l'opinion publique japonaise n'était dans l'ensemble pas opposée à cette coopération étroite entre les parlementaires du PLD et les hauts fonctionnaires, dans la mesure où l'on considérait qu'elle participait à générer une importante croissance économique, dont les richesses produites étaient redistribuées de manière à ce qu'un maximum de citoyens puissent en profiter[190]. À

[189] L'auteur explique avoir bien conscience du fait que la distinction entre intérêt général et intérêts particuliers est artificielle. Plusieurs intérêts peuvent être simultanément recherchés, et la définition de l'intérêt général est soumise à l'interprétation des différents acteurs, lesquels ne partagent pas nécessairement le même avis. ITŌ Mitsutoshi, « Kantei shudō-gata seisaku kettei shisutemu ni okeru seikan kankei – jōhō hitaishōsei shukugen no seiji 官邸主導型政策決定システムにおける政官関係－情報非対称性縮減の政治 (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) », *Nenpō gyōsei kenkyū*, n°42, mai 2007, p. 36-37.

[190] Nous ne nions pas ici l'existence de disparités et de mouvements de contestations au Japon – notamment à l'échelon local –, mais faisons référence à la stratégie d'« économie de convoi » adoptée par le pays durant la Haute croissance et maintenue avec certaines inflexions jusque dans les années 1980. Jean-Marie BOUISSOU évoque « *un type original de compromis social*, qui a permis une répartition plus égalitaire qu'ailleurs des fruits

partir des années 1990, constatant que cette collaboration n'était plus aussi efficace et qu'elle s'était accompagnée de dérives révélées au grand jour par des scandales, la doctrine, les médias et les citoyens d'une manière plus générale, critiquèrent abondamment ce qui était alors perçu comme une collusion malsaine. C'est avant tout le signe que, plus que la forme que prennent les relations des personnels politico-administratifs, c'est davantage le contenu de leur activité qui constitue le véritable enjeu. Bien entendu, le cadre dans lequel évoluent ces relations a une incidence sur le processus décisionnel, et ainsi sur le contenu même des politiques publiques élaborées, mais la redéfinition de ce cadre ne saurait à lui seul être la solution à tous les maux.

Trop s'ingérer dans la GRH des ministères peut en outre être préjudiciable pour les responsables politiques eux-mêmes. William PLOWDEN estime par exemple que Margaret THATCHER, bien qu'elle n'ait pas effectué de nominations partisanes[191], avait partiellement causé sa perte en s'entourant de hauts fonctionnaires qui ne la contrediraient jamais (on a parlé de « *yes men* »)[192]. Ce faisant, elle s'était privée, selon lui, de conseils utiles qui auraient pu la dissuader de prendre certaines mauvaises décisions (notamment la *poll tax*, qui lui avait finalement coûté son poste). Du fait de cette volonté excessive de contrôler les hauts fonctionnaires, le journaliste britannique Hugo YOUNG, considérait que les responsables politiques se privaient d'un « scepticisme institutionnalisé » (*institutionalised scepticism*), pouvant parfois leur éviter certains faux-pas[193].

L'autre aspect fondamental de la relation qu'entretiennent les responsables politiques et les fonctionnaires est celui de la coopération (*kyōdō*). En effet, si l'on considère que les seconds ne peuvent pas être – et ne doivent pas être – parfaitement contrôlés par les premiers, et qu'une certaine distance doit être maintenue entre les univers politique et administratif, alors il devient nécessaire que ces deux univers coopèrent. Ce besoin de coopération provient ainsi d'une situation d'interdépendance entre les élus et les membres de l'administration,

---

de la croissance », qu'il nomme « système de protection sociale indirecte généralisée ». BOUISSOU Jean-Marie, *Quand les sumos apprennent à danser*, *op. cit.*, p. 23.

[191] Yvonne FORTIN écrivait ainsi : « Les critères partisans ne sont pas pris en compte. Cependant la ligne de démarcation peut parfois être mince entre la sympathie à l'égard d'une stratégie et à l'égard d'un parti ». FORTIN Yvonne, « La fin du "Civil Service" apolitique et fermé ? », *Pouvoirs*, n° 37, avril 1986, p. 76.

[192] « *Mrs Thatcher, despite her strong views, never made a political appointment. But she never promoted anyone who said "But…" A civil service without such people at the top is in danger.* » PLOWDEN William, *Ministers and Mandarins*, Londres, Institute for Public Policy Research, 1994, p. 101.

[193] « *The process of sceptical debate, which the civil service used quintessentially to uphold, is as good a way of securing decent decision which the voters agree with as are the sweeping lunges announced in manifestos, often without adequate thought… What we have lost…is that institutionalised scepticism.* » PLOWDEN William, *Ministers and Mandarins*, *op. cit.*, p. 104.

laquelle suppose en fait une répartition des rôles (*yakuwari buntan* 役割分担) entre ces acteurs. C'est cette dernière qui va nous intéresser à présent.

C. Répartition des rôles et typologie des relations politico-administratives

1. Les quatre images d'ABERBACH, PUTNAM et ROCKMAN

En fonction de cette répartition des tâches, il est possible de dégager une typologie des rapports entretenus par les élus et les membres de la haute fonction publique. Désormais devenue classique, la typologie mise en avant en 1981 par ABERBACH, PUTNAM et ROCKMAN est particulièrement intéressante. Ces auteurs ont proposé quatre images, ou types de relations pouvant exister (du moins théoriquement) entre les responsables politiques et les hauts fonctionnaires[194]. L'hypothèse qu'ils avancent est que les rapports des élus et des membres de la fonction publique glissent petit à petit vers une superposition des rôles, une confusion, rendant la limite entre ces deux types d'acteurs de plus en plus floue. Les différentes catégories de relations politico-administratives dégagées ici doivent avant tout être prises comme des outils didactiques visant à mettre en évidence l'évolution de ces rapports dans le temps.

Tableau 3 - Les quatres images d'ABERBACH, PUTNAM et ROCKMAN

	Image I	**Image II**	**Image III**	**Image IV**
Mise en œuvre des politiques	Hauts fonctionnaires	Hauts fonctionnaires	Hauts fonctionnaires	Hauts fonctionnaires
Élaboration des politiques	Responsables politiques	Menée conjointement	Menée conjointement	Menée conjointement
Coordination, ajustement des intérêts	Responsables politiques	Responsables politiques	Menés conjointement / concurremment	Menés conjointement / concurremment
Formulation des idées	Responsables politiques	Responsables politiques	Responsables politiques	Menée conjointement / concurremment

[194] ABERBACH Joel D., PUTNAM Robert D., ROCKMAN Bert A., *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, New York, Harvard University Press, 1981, p. 4-23.

Tableau tiré, adapté et traduit de MABUCHI Masaru, *Kanryō*, *op. cit.*, p. 26

Selon la première image (*Policy/Administration*), proche de l'idéal-type wébérien, d'un côté les élus imaginent les politiques publiques, et de l'autre les membres de la fonction publique se contentent de les exécuter tels des « administrateurs » (*administrators)*. Dominique CHAGNOLLAUD et Jean-Louis QUERMONNE expliquent ainsi que :

> L'originalité de la Révolution française a été de fonder la subordination de l'administration au gouvernement sur la *distinction des représentants*, seuls habilités à engager la nation, *et des agents*, chargés d'exécuter sa volonté. Tandis qu'elle réservait la qualité de représentant au corps législatif et au roi, la Constitution du 3 septembre 1791 a posé en principe que les « administrateurs n'ont aucun caractère de représentation. – Ils sont des agents élus à temps par le peuple pour exercer, sous la surveillance et l'autorité du roi, les fonction administratives ». Les Constitutions suivantes ont simplement remplacé l'autorité du roi par celle du pouvoir exécutif. Et sous la Constitution de l'an VIII les agents élus ont fait place à des fonctionnaires nommés.[195]

Purement théorique, la viabilité de cette image qui exclut complètement les fonctionnaires de la sphère politique – en tant que lieu de la décision et de l'élaboration des politiques –, était déjà remise en question par Max WEBER[196]. Il reconnaissait en effet que dans la réalité, la dichotomie entre une « décision politique » (discrétionnaire) et une « décision administrative » (simple application) n'est pas tenable[197]. Depuis, nombreux ont été les auteurs à insister sur l'importance du rôle que pouvaient jouer les hauts fonctionnaires dans le processus d'élaboration des politiques, lequel est souvent supérieur à celui qu'on leur prête usuellement comme l'écrit par exemple Edward C. PAGE[198], ou encore Jacques CHEVALLIER[199]. Guy B. PETERS note de surcroît que cette conception stricte de la répartition des rôles, a pour effet néfaste d'exclure la notion de responsabilité (et de « redevabilité ») pour les fonctionnaires, simples administrateurs et exécutants. Elle permettrait en outre aux hommes politiques d'influencer en sous-main certaines décisions présentées comme

[195] CHAGNOLLAUD Dominique, QUERMONNE Jean-Louis, *Le gouvernement de la France sous la Ve République*, *op. cit.*, p. 623.
[196] Bien qu'il en reprenait de nombreux aspects dans son ouvrage *Le savant et le Politique*.
[197] ABERBACH Joel D., PUTNAM Robert D., ROCKMAN Bert A., *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, *op. cit.*, p. 5.
[198] Voir par exemple, PAGE Edward C., « The Civil Servants as Legislator: Law making in British Administration », *Public Administration*, vol. 81, n°4, novembre 2003, p. 651-679 ; ou encore l'ouvrage dans lequel il focalise son étude sur les normes réglementaires (décrets, *administrative regulations*,…), PAGE Edward C., *Policy without Politicians: Bureaucratic Influence in Comparative Perspective*, *op. cit.*, 206 p.
[199] CHEVALLIER Jacques, « La place de l'administration dans la production des normes », *Droit et société*, n°79, mars 2011, p. 623-636.

« administratives » et échapper ainsi à leurs responsabilités[200]. On estime que cette image, notamment exprimée par Woodrow WILSON, a été particulièrement présente dans la littérature de la fin du XIXe et du début du XXe siècle[201].

La deuxième image (*Interests/Facts*) reprend elle aussi certains éléments de la conception wébérienne : les hommes politiques et les hauts fonctionnaires participent conjointement à l'élaboration des politiques publiques. Seulement, tandis que les premiers sont chargés de définir les intérêts et valeurs à intégrer dans telle ou telle politique publique, les seconds doivent s'occuper des détails techniques en mettant à profit leur expertise sur la question traitée. Alors que les élus se focalisent essentiellement sur les idées et les orientations générales, les hauts fonctionnaires les confrontent à la réalité et à ses différentes contraintes (recoupant la notion déjà évoquée de la « faisabilité » des politiques publiques). Cette image est d'une manière générale apparue dans la littérature au cours de la première moitié du XXe siècle.

Avec la troisième image (*Energy/Equilibrium*), les élus et les membres de la haute fonction publique s'occupent concurremment de l'ajustement des différents intérêts de la société. Les premiers sont supposés envisager ces intérêts de manière globale (*broad, diffuse interests*), d'individus non organisés (les électeurs), alors que les seconds se focalisent sur les intérêts sectoriels des groupes de la société qu'ils représentent (chaque ministère étant en contact avec les groupes d'intérêts liés à son domaine d'action). Les responsables politiques sont perçus dans cette image comme des moteurs d'innovations et de changements (qu'ils promettent souvent à leurs électeurs), envoyant des impulsions pour modifier l'utilisation qui est faite des ressources. À l'inverse, les hauts fonctionnaires sont pensés comme conservateurs, prudents, pragmatiques, préférant les ajustements incrémentaux aux brusques changements qui troublent l'équilibre établi[202]. Cette image a commencé à émerger au sein de la doctrine dans la seconde moitié du XXe siècle.

Dans la quatrième image (*The Pure Hybrid*), ABERBACH et ses collègues font l'hypothèse d'une confusion quasiment parfaite des rôles des deux types d'acteurs. La dichotomie entre le

[200] PETERS Guy B., *The Politics of Bureaucracy…*, *op. cit.*, p. 166-167. Une illustration de cette conception peut se retrouver chez Max WEBER qui écrivait que : « L'activité [du chef politique] est subordonnée à un principe de responsabilité totalement étranger, voir même opposé, à celui du fonctionnaire. L'honneur du fonctionnaire consiste dans son habileté à exécuter consciencieusement un ordre sous la responsabilité de l'autorité supérieure, même si – au mépris de son propre avis – elle s'obstine à suivre une fausse voie ». WEBER Max, *Le Savant et le Politique* (1919), *op.cit.*, p. 43.
[201] L'article scientifique de Woodrow WILSON datait par exemple de juin 1887. ABERBACH Joel D., PUTNAM Robert D., ROCKMAN Bert A., *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, *op. cit.*, p. 4, 16.
[202] *Ibid.*, p. 9-10.

haut fonctionnaire et l'homme politique chère à WEBER[203], est complètement remise en cause dans ce modèle. Si bien que l'on parle d'une « bureaucratisation » (ou « fonctionnarisation ») des hommes politiques et d'une « politisation » des hauts fonctionnaires[204]. Pour les auteurs, la multiplication des nominations politiques, de même que l'accroissement du nombre de hauts fonctionnaires se lançant dans une carrière politique sont des facteurs facilitant l'émergence d'un tel « mélange des genres ». À ce sujet, les auteurs notent à juste titre que dans le Japon d'après-guerre, plusieurs hauts fonctionnaires ont intégré la classe politique et occupé des fonctions gouvernementales.

2. *La convergence des personnels politico-administratifs*

Il est notamment connu que l'ancien Premier ministre YOSHIDA Shigeru (1946-1947, 1948-1954), lui-même ancien haut fonctionnaire des affaires étrangères, avait cherché à recruter de nouveaux parlementaires du Parti libéral (*Jiyūtō* 自由党), puis du PLD, dans les rangs de la haute fonction publique (on les qualifie de *moto kanryō* 元官僚, ou plus récemment de *kako kanryō* 過去官僚)[205]. On alla jusqu'à parler de « l'école YOSHIDA » (*Yoshida gakkō* 吉田学校) pour désigner ses disciples, parmi lesquels on trouvait les anciens Premiers ministres IKEDA Hayato (1960-1964) et SATŌ Eisaku (1964-1972). Pour se faire une idée, de l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution en mai 1947 à la fin du « système de 1955 » en août 1993, sur 18 Premiers ministres, 9 étaient d'anciens fonctionnaires d'État de catégorie supérieure (dont 7 hauts fonctionnaires). Mieux, sur cette même période de 56 années environ, 40 années se déroulèrent avec un ancien fonctionnaire d'État de catégorie supérieure à la tête du gouvernement. En revanche, depuis août 1993, aucun Premier ministre n'est issu de la fonction publique (nous écartons ici HATOYAMA Yukio qui a été un enseignant du supérieur).

---

[203] Voir par exemple, WEBER Max, *Le Savant et le Politique* (1919), *op.cit.*, p. 40, 43.

[204] ABERBACH Joel D., PUTNAM Robert D., ROCKMAN Bert A., *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, *op. cit.*, p. 16.

[205] Il est à noter qu'au Japon, à l'instar des États-Unis et de la Grande Bretagne (sauf pour les titulaires de postes subalternes), les agents doivent quitter la fonction publique avant même de se présenter à la députation ou à toute élection impliquant un emploi public (hauts fonctionnaires et fonctionnaires de grades inférieurs), conformément aux dispositions fixées à l'alinéa 2 de l'article 102 de la loi relative à la FPE. Ils ne peuvent d'ailleurs pas non plus occuper une fonction de dirigeant, de conseiller, ou autre fonction assimilée dans parti politique (alinéa 3). Ils peuvent toutefois avoir une carte dans un parti, mais les « activités à caractère politique » qu'ils peuvent mener sont grandement restreintes. Au sujet de ces restrictions dans les fonctions publiques américaine et britannique, voir CHEVALLIER Jacques, *Science administrative*, *op. cit.*, p. 270-271.

Autre donnée indicative, on comptait 29,6% d'anciens fonctionnaires d'État de catégorie supérieure dans les rangs du PLD en 1963, contre 19,3% en 2005[206]. Le profil de ces anciens membres reconvertis de la haute administration évolua cependant suite à l'établissement au sein du parti de nouvelles règles privilégiant l'ancienneté pour les nominations des parlementaires aux postes ministériels. N'étant plus comme avant « catapultés » aux postes à responsabilité une fois parlementaires, les fonctionnaires intégrèrent le parti bien plus tôt dans leur carrière, souvent avant même d'atteindre un poste d'encadrement (ne faisant alors pas encore partie de la haute fonction publique selon notre définition). Leurs aînés, eux, se lançaient généralement en politique après avoir occupé le poste le plus élevé qu'un haut fonctionnaire de carrière pouvait atteindre. L'influence de ces « jeunes anciens fonctionnaires » sur leur ancien ministère d'appartenance s'en trouva dès lors bien plus réduite, n'y ayant en général guère travaillé plus d'une dizaine d'années à des postes hiérarchiquement peu élevés[207].

Ce phénomène de convergence des personnels administratif et politique a été plus important encore sous la Ve République en France. La IIIe et la IVe République avaient au contraire été globalement marquées par une séparation rigoureuse entre l'administration et la politique, et plus précisément par une autonomisation de la première vis-à-vis de la seconde – Jacques CHEVALLIER parlant alors de « l'âge d'or de l'apolitisme de l'administration »[208]. Mais sous la Ve République, on a pu constater un double mouvement de fonctionnarisation de la sphère politique et de politisation progressive de la haute administration. Jean-Luc BODIGUEL et Luc ROUBAN écrivent ainsi :

> En associant étroitement la fonction publique à la construction du pouvoir d'État, le général de Gaulle avait cherché au nom de l'efficacité à limiter l'autonomie administrative. La constitution de l'appareil d'État de la Cinquième République relève donc d'une ambiguïté congénitale car l'on ne sait pas s'il s'agit de fusionner les deux

[206] Le PDJ, créé en 1996, ne comptait alors que 3,8% d'anciens fonctionnaires d'État de catégorie supérieure (2 sur 52) parmi ses parlementaires à la Chambre basse. Toutefois, à l'inverse du PLD, cette proportion s'accrut, rejoignant quasiment celle comptabilisée dans ce dernier. Ainsi, en 1998, il y avait dans le PDJ 7,2% d'anciens fonctionnaires d'État de catégorie supérieure (7 sur 97), 10,2% en 2000 (13 sur 127), 7,9% en 2003 (14 sur 177), 15% en 2005 (17 sur 113) et 11% en 2009 (34 sur 308). L'étude d'annuaires répertoriant les parlementaires au Japon et décrivant leurs parcours, nous a permis de savoir qu'en 2009, il y avait également six parlementaires à la Chambre haute qui étaient d'anciens fonctionnaires d'État de catégorie supérieure. HAMAMOTO Shinsuke, « Minshutō ni okeru yakushoku haibun no seidoka 民主党における役職配分の制度化 (L'institutionnalisation de la répartition des postes dans le PDJ) », dans UEKAMI Takayoshi, TSUTSUMI Hidenori (dir.), *Minshutō no soshiki to seisaku* 民主党の組織と政策 (L'organisation et les politiques du PDJ), Tōkyō, Tōyō keizai shinpōsha, 2001, p. 32-34.

[207] Voir notamment *Ibid.*, p. 10-17 ; KRAUSS Ellis S., PEKKANEN Robert J., *The Rise and Fall of Japan's…*, *op. cit.*, p. 112-113.

[208] LACAM Jean-Patrice, *La France, une République de mandarins ?*, Bruxelles, Éditions complexe, 2000, p. 11-12.

> ensembles que forment les hauts fonctionnaires techniciens et les politiques ou bien s'il s'agit de subordonner les administrateurs à la mise en œuvre des grands projets décidés par l'Élysée. A la subordination par séparation aurait alors succédé une subordination par indistinction, voire par dilution.[209]

Tout d'abord, on remarque que dans les premières années de la Ve République, puis sous GISCARD D'ESTAING et MITTERRAND, les hauts fonctionnaires ont occupé une proportion importante des postes gouvernementaux. Ces « ministres-fonctionnaires », ou « ministres techniciens » – pour reprendre la terminologie employée par Dominique CHAGNOLLAUD et Jean-Louis QUERMONNE – correspondent à des agents de la fonction publique qui, n'ayant jamais obtenu, voire même brigué un mandat électif, ont occupé une fonction gouvernementale[210]. En 1977, Pierre BIRNBAUM parlait ainsi déjà de la « République des fonctionnaires »[211] pour qualifier la Ve, expression abondamment reprise par la suite[212].

En outre, on a pu observer d'une manière plus générale et plus constante, une très grande proportion de ministres ayant à un moment de leur carrière fait partie de la fonction publique (assez logiquement, plutôt au début), mais qui par la suite, obtinrent un mandat de parlementaire. En 2000, CHAGNOLLAUD et QUERMONNE notaient qu'en moyenne, 55% des membres des gouvernements de la Ve République avaient appartenu à la fonction publique, avec un record de 72% atteint sous le gouvernement JOSPIN (juin 1997 - mai 2002)[213]. Il convient néanmoins de noter que les enseignants – universitaires et autres[214] – sont également comptabilisés dans ces chiffres. Cela étant, même en ne calculant que la proportion de ministres ayant appartenu à la haute administration, la moyenne de 1958 à 2000 s'élève à 32,5%, avec un maximum de 52,7% atteint sous le gouvernement MESSMER II (avril 1973 – février 1974) et un minimum de 11,6% sous les gouvernements MAUROY III (mars 1982 – juillet 1984) et FABIUS (juillet 1984 – mars 1986)[215]. La « haute fonctionnarisation » du poste de chef de gouvernement est encore plus avancée. Jean-Patrice LACAM note à ce sujet (en

---

[209] BODIGUEL Jean-Luc, ROUBAN Luc, *Le fonctionnaire détrôné ?*, Paris, Presses de Science po, 1991, p. 37.
[210] CHAGNOLLAUD Dominique, QUERMONNE Jean-Louis, *La Ve République – II. Le pouvoir exécutif et l'administration*, Paris, Flammarion, 2000, p. 228-229, 234-235. Au Japon, très peu de ministres répondent à ce profil, dans la mesure où la quasi-totalité des postes gouvernementaux sont occupés par des parlementaires.
[211] BIRNBAUM Pierre, *Les sommets de l'État*, Paris, Éditions du Seuil, 1977, p. 67-90.
[212] Expression que l'on doit en réalité, selon Dominique CHAGNOLLAUD, à Pierre AVRIL, dans un ouvrage publié en 1969. L'expression faisait donc à l'origine référence à la « fonctionnarisation » des postes gouvernementaux initiée par Charles DE GAULLE. CHAGNOLLAUD Dominique, *Le premier des ordres*, *op. cit.*, p. 13, 283.
[213] CHAGNOLLAUD Dominique, QUERMONNE Jean-Louis, *La Ve République…*, *op. cit.*, p. 230, 235-237.
[214] Lesquels étaient particulièrement nombreux sous les gouvernements MAUROY et FABIUS.
[215] Chiffres calculés par nos soins à partir des données issues de l'étude de Francis de BAECQUE présentées dans l'ouvrage de CHAGNOLLAUD et QUERMONNE. *Ibid.*, p. 237-238.

2000) que la « Cinquième République a fait appel en quarante ans à dix Premiers ministres originaires de la haute fonction publique. Ce qui correspond à un taux de 66% ! »[216]. Concernant le poste de chef de l'État, sur sept présidents de la République, seul François MITTERRAND et Nicolas SARKOZY, tous deux avocats, étaient issus du secteur privé. À l'exception de Charles DE GAULLE, qui était un militaire de carrière, tous les autres étaient issus de la haute fonction publique. Ainsi, 71% des présidents de la République de la Ve étaient des fonctionnaires, et 57% étaient issus de la haute administration.

Concernant la « haute fonctionnarisation » de l'organe législatif, celle-ci est moins marquée que pour l'exécutif (notamment parce qu'elle est diluée dans des effectifs plus importants). Ainsi, de 1958 à 1997, la proportion de parlementaires issus de la haute administration oscillait entre 7,4 et 14,2% pour les députés de l'Assemblée Nationale, et ne dépassa jamais 5% pour les sénateurs[217]. Aussi, comme le note Jean-Patrice LACAM :

> Plus on remonte l'échelle des positions exécutives nationales et plus l'élite administrative renforce sa présence. C'est un fait, les hauts fonctionnaires qui font de la politique en font en priorité au sommet, là où le pouvoir d'État est le plus concentré. Car le haut fonctionnaire veut réussir vite et gouverner au niveau le plus élevé. Dans ces conditions, il n'est guère étonnant de voir le taux de haute fonctionnarisation chuter quand on passe du pouvoir exécutif au pouvoir législatif et du pouvoir national au pouvoir local[218].

Au Japon, l'interpénétration des personnels politico-administratifs n'est certes pas aussi poussée qu'en France. Cependant, cela ne signifie pas pour autant qu'une confusion ne peut pas s'opérer au niveau des fonctions que remplissent ces différents acteurs[219]. Nous verrons ainsi dans nos développements ultérieurs que le modèle politico-administratif japonais s'est,

---

[216] LACAM Jean-Patrice, *La France, une République de mandarins ?*, *op. cti.*, p. 114. Depuis, ce taux a chuté avec, en dehors de Dominique DE VILLEPIN, des Premiers ministres comme Jean-Pierre RAFFARIN, François FILLON, Jean-Marc AYRAULT ou encore Manuel VALLS qui ne sont pas issus de la haute fonction publique.

[217] Ces chiffres sont néanmoins bien supérieurs à ceux rencontrés dans les chambres basses des pays anglo-saxons (de 1965 à 1985, ils ne dépassaient pas les 2% aux États-Unis, au Canada et en Grande Bretagne) et même de ceux constatés en Allemagne (7% de hauts fonctionnaires contre 11% en 1985). *Ibid.*, p. 123-130 ; CHAGNOLLAUD Dominique, QUERMONNE Jean-Louis, *La Ve République…*, *op. cit.*, p. 231. Concernant la proportion de hauts fonctionnaires chez les sénateurs, contrairement à l'affirmation de Jean-Patrice Lacam, Francis de BAECQUE notait avant et après les élections sénatoriales de 1986 un taux de 6,6% et de 7,2% respectivement. BAECQUE Francis de, « Les fonctionnaires à l'assaut du pouvoir politique ? », *Pouvoirs*, n°40, février 1987, p. 61-80.

[218] LACAM Jean-Patrice, *La France, une République de mandarins ?*, *op. cti.*, p. 122. Pour une analyse identique, voir CHAGNOLLAUD Dominique, QUERMONNE Jean-Louis, *La Ve République…*, *op. cit.*, p. 236.

[219] À l'inverse, Jacques CHEVALLIER note au sujet de la France qu'« *"interpénétration" n'est pas synonyme* de "*confusion*" : les positions bureaucratiques et électives restent distinctes et séparées ; en en franchissant la ligne de démarcation entre système bureaucratique et système représentatif, *le fonctionnaire change d'univers et de référentiel* ». CHEVALLIER Jacques, *Science administrative*, *op. cit.*, p. 277.

notamment au cours des années 1980, grandement rapproché de cette quatrième image dégagée par ABERBACH et ses collègues.

3. *Une nouvelle répartition des rôles ?*

Toutefois, la doctrine s'accorde d'une manière générale pour considérer que la fusion complète des univers bureaucratique et politique n'a pas encore été constatée (et ne le sera probablement jamais)[220]. Un certain nombre de réformes appartenant au courant de la NGP ont d'ailleurs cherché à marquer à nouveau une distinction entre les élus et les hauts fonctionnaires, sans pour autant revenir au « vieux modèle dichotomique »[221]. Cela étant, Guy B. PETERS considère qu'il est devenu à la suite de ces réformes, encore plus difficile de définir avec certitude en quoi consiste le travail des membres de la haute administration. Il refuse cependant de parler d'une réduction de l'influence de ces derniers dans le processus d'élaboration des politiques publiques. Il suppose même que les hauts fonctionnaires vont devoir continuer à « faire les funambules sur cette mince ligne de démarcation entre politique et administration », et parfois même à « être des entrepreneurs des politiques publiques »[222]. Ainsi, James H. SVARA et Patrick OVEREEM estiment que les responsables politiques et les membres de la haute fonction publique sont complémentaires – complémentarité qui découle de la distinction et de la superposition de leurs rôles (*distinction with overlap*)[223] – bien que le premier considère qu'ils doivent être avant tout interdépendants (en collaboration étroite) alors que le second considère que leurs rôles doivent avant tout être distincts[224]. En définitive,

---

[220] À part peut-être dans les pays socialistes où une certaine « symbiose » entre le Parti et l'administration rend la différenciation entre fonctions politique et administrative peu pertinente. CHEVALLIER Jacques, *Science administrative*, *op. cit.*, p. 277-279.

[221] Notamment avec la volonté de dissocier les phases de conception et d'exécution des politiques, dont l'une des résultantes est l'émergence de la figure du haut fonctionnaire dirigeant, gestionnaire (ou *manager*), lequel cherche plus à être performant qu'à influencer les politiques publiques. Voir par exemple VISSCHER Christian de, « Autorités politiques et haute administration : une dichotomie repensée par la NGP ? », *op. cit.*, p. 205-224.

[222] Il propose cinq fonctions pouvant être remplies par les membres de l'administration : la fonction « classique » de bureaucrate (*bureaucrat*), celle de gestionnaire (*manager*), d'élaborateur de politiques publiques (*policy-maker*), de démocrate (*democrat*) et la fonction de négociateur (*negociator*). Il émet l'hypothèse que cette dernière devienne la principale fonction des membres de l'administration, de plus en plus chargés d'effectuer le lien entre le noyau dur de l'Exécutif et les différentes agences exécutives et administrations autonomisées. PETERS Guy B., « Still the Century of Bureaucracy?: the Roles of Public Servants », *Public Policy and Administration*, n°30, décembre 2009, p. 7-20. Citation p. 19.

[223] SVARA James H., « Complexity in Political-Administrative Relations and the Limits of the Dichotomy Concept », *Administrative Theory and Praxis*, vol. 28, n°1, mars 2006, p. 132 ; SVARA James H., « The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration », *Public Administration Review*, vol. 61, n°2, mars 2001, p. 176-183.

[224] Patrick OVEREEM explique que tandis que James H. SVARA semble redouter davantage l'immixtion excessive des hommes politiques dans les administrations publiques (bafouant le principe de neutralité politique), lui, estime que le danger d'une domination bureaucratique sur le système politique est plus grand encore. OVEREEM

ces conceptions ne diffèrent guère de l'équilibre entre contrôle, séparation et coopération que recommande NISHIO Masaru. Reste à chaque pays de faire des choix en faisant pencher la balance d'un côté plutôt que d'un autre. Le Japon – comme bien d'autres – semble à ce sujet avoir opté au cours de ces vingt dernières années pour le renforcement du contrôle.

Section II. La diversité et l'évolution de la figure des hauts fonctionnaires

Nous avons ici insisté sur la diversité des profils présents dans la haute administration et sur le caractère dynamique de cette dernière, rejetant une conception monolithique et figée de ses agents et de leurs préférences. En effet, la conception du couple politico-administratif et de la répartition des tâches à y accomplir a changé au fil du temps. La science administrative japonaise a ainsi tâché de démontrer que les agents de la haute fonction publique avaient évolué depuis l'après-guerre, et que de nouvelles figures de hauts fonctionnaires étaient progressivement apparues (I). Nous pensons d'ailleurs que la dernière figure à être apparue en date est celle des fonctionnaires réformateurs, figure trop souvent ignorée (II).

I. La typologie des hauts fonctionnaires dégagée par la doctrine

Le principal artisan de cette tentative d'élaboration d'une typologie des hauts fonctionnaires japonais est le professeur MURAMATSU Michio, qui pour ce faire, réalisa à trois reprises d'importants sondages à destination des hauts fonctionnaires[225] en 1976-1977, en 1986-1987 et en 2001-2002. Lors de chacun de ces sondages, en posant aux agents de la haute fonction publique les mêmes questions (ou questions similaires) concernant la conception de leurs rôles et de leurs rapports avec les responsables politiques et les acteurs de la société, MURAMATSU montra que les profils des hauts fonctionnaires avaient évolué avec le temps et qu'ils pouvaient être regroupés approximativement en deux figures-types. À l'issue du dernier sondage réalisé au début des années 2000, le professeur MABUCHI Masaru y ajouta une troisième figure-type. Avant de les présenter, il convient de remarquer que si ces figures-types

Patrick, « In Defense of the Dichotomy: A Response to James H. Svara », *Administrative Theory and Praxis*, vol. 28, n°1, mars 2006, p. 144.

[225] Il réalisa également des sondages à l'égard de parlementaires et d'acteurs économiques majeurs, mais ce sont ici davantage les questions posées aux hauts fonctionnaires qui nous intéressent.

apparurent successivement, chacune d'entre elles ne se substitua pas immédiatement aux précédentes, mais coexista plutôt avec elles. Cependant, la part que chacune d'entre elles représentait dans les effectifs de la haute administration varia de sorte que chaque nouvelle figure tendit à remplacer les anciennes qui s'effaçaient après avoir connu une période d'apogée. Si l'on considère le fait que la haute fonction publique ne se renouvelle que partiellement et progressivement, par le biais de recrutements annuels, il n'est pas étonnant de constater une continuité au niveau des valeurs, modes de pensée et comportements de certains hauts fonctionnaires[226], ainsi qu'une coexistence de plusieurs figures-types.

A. Les hauts fonctionnaires « défenseurs de la Nation »

La première figure-type dégagée par MURAMATSU Michio est celle dite des hauts fonctionnaires classiques (*kotenteki kanryō* 古典的官僚), aussi qualifiée de figure des hauts fonctionnaires « défenseurs de la Nation » (*kokushi-gata kanryō* 国士型官僚) par SATAKE Goroku et MABUCHI Masaru[227]. Ces hauts fonctionnaires correspondent à ceux que TSUJI Kiyoaki dépeignit au début des années 1950, lequel insista grandement sur la continuité de leurs valeurs et mode de pensée entre l'avant et l'après-guerre, ainsi que sur l'insuffisante démocratisation des institutions politico-administratives. Selon cette figure-type, les hauts fonctionnaires considèrent qu'ils sont les plus aptes à définir et représenter l'intérêt général. Tandis que les acteurs économiques poursuivent leurs intérêts privés et les responsables politiques se concentrent sur leurs intérêts électoraux et partisans, les hauts fonctionnaires eux, s'appuyant sur leur neutralité politique, estiment être les plus à mêmes de défendre les intérêts du Peuple tout entier. Alors que les hauts fonctionnaires puisaient avant-guerre leur légitimité

[226] Nous pourrions également évoquer d'autres facteurs tels que l'homogénéité socio-éducative des membres de la haute administration (qui est bien moins importante qu'auparavant). Nous n'excluons pas cependant la possibilité qu'un haut fonctionnaire voit ses valeurs et la conception qu'il a de l'intérêt général et de son rôle, évoluer au cours de sa carrière.

[227] MURAMATSU Michio expliquait que sa figure des hauts fonctionnaires classiques était l'héritière de celle dite des hauts fonctionnaires « défenseurs de la Nation », qui désignait à l'origine une partie des agents de la haute administration d'avant-guerre (on parlait déjà en japonais de *kokushi-gata kanryō* dans un article scientifique paru en 1949, mais également de *keirin-gata kanryō* 経綸型官僚 dans un ouvrage paru en 1930). MURAMATSU Michio, *Sengo no nihon kanryōsei*, *op. cit.*, p. 106-120 ; SATAKE Goroku, *Taikenteki kanryōron – 55 nen taisei o uchigawa kara mitsumete* 体験的官僚論 (Les hauts fonctionnaires par un haut fonctionnaire : le système de 55 vu de l'intérieur), Tōkyō, Yūhikaku, 1998, p. 57-58 ; MABUCHI Masaru, « Kanryōsei no hen.yō – ishuku suru kanryō 官僚制の変容—萎縮する官僚 (Transformation de la haute administration – des hauts fonctionnaires en retrait) », dans MURAMATSU Michio, KUME Ikuo (dir.), *Nihon seiji hendō no 30 nen* 日本政治　変動の 30 年 (Politique japonaise : 30 années de transformations), Tōkyō, Tōyō keizai shimpōsha, 2006, p. 140-141.

en tant que défenseurs de l'intérêt national dans leur statut de serviteurs directs de l'Empereur, ils auraient après la guerre trouvé la source de cette légitimité dans le fait qu'ils sont les serviteurs – et « protecteurs », ou encore « tuteurs » selon les termes de TSUJI – du Peuple tout entier, élevé en une fiction juridique[228]. Ce processus de légitimation, n'est en rien l'apanage des fonctionnaires japonais. Jacques CHEVALLIER et Danièle LOCHAK notent que les administrations des sociétés contemporaines, dans le cadre de leur construction idéologique, effectuent ce même recours aux « entités abstraites » et « instances mythiques » que constituent l'État et la Nation. La mobilisation par les administrations de cette légitimité, que ces auteurs qualifient de « médiatisée » (dans le sens où elle passe par l'intermédiaire de ces figures mythiques), est expliquée comme suit :

> L'administration trouve dans le *mythe étatique* un appui de valeur inestimable qui permet de placer le pouvoir qu'elle exerce à l'abri de toute contestation ; la puissance dont les fonctionnaires font usage est censée ne pas leur appartenir en propre : ils ne feraient que la mettre en œuvre au nom et pour le compte d'une institution abstraite ne relevant pas de l'ordre du sensible. S'effaçant derrière l'image grandiose de l'État, l'administration n'apparaît plus que comme un simple appareil d'exécution, dépourvu de volonté autonome et agissant pour le plus grand bien de tous. Loin de frapper le pouvoir administratif de précarité, cet *effacement derrière l'État* est pour l'administration source de puissance, dans la mesure où il permet de parer ses actions d'un bien-fondé incontestable. Incarnant l'État, habilitée à parler en son nom, l'administration va bénéficier par transfert de la légitimité étatique […]. Ainsi, l'action administrative va-t-elle être entourée par un cortège de mythes (« intérêt général », « puissance publique », « service public ») à travers lesquels se profil la figure de l'État.[229]

Dans cette figure-type, les hauts fonctionnaires considèrent qu'ils doivent rester à distance des partis et des acteurs de la société, ou plus exactement les transcender[230]. Ils partagent de plus une conception particulière de l'intérêt général selon laquelle celui-ci existerait en tant que tel, de manière substantielle, et qu'ils auraient pour mission de découvrir et de poursuivre. Glendon A. SCHUBERT qualifiait cette vision de l'administration de platonicienne

---

[228] TSUJI Kiyoaki insistait sur le caractère féodal de cette notion de « principe de tutelle » (*kōkensei no genri* 後見性の原理) qui rappelait le seigneur-protecteur ou seigneur-tuteur de ces sujets. Il considérait que cette conception du haut fonctionnaire-tuteur avait transformé les citoyens (*jinmin* 人民) en sujets (*shinmin* 臣民) et justifié la continuation de la domination transcendantale des hauts fonctionnaires (*chōestuteki shihai* 超越的支配) et le maintien de leur position de supériorité et de leurs privilèges. TSUJI Kiyoaki, *Nihon kanryōsei no kenkyū* (1952), *op. cit.*, p. 7.

[229] CHEVALLIER Jacques, LOCHAK Danièle, *La science administrative*, Paris, PUF, 2ème édition, 1987, p. 80-81. Pour une analyse identique où il est question d'un « loyalisme des fonctionnaires à l'égard de l'État », voir CHAGNOLLAUD Dominique, QUERMONNE Jean-Louis, *Le gouvernement de la France sous la Ve République*, *op. cit.*, p. 627.

[230] Sur ce « principe d'isolement » de l'administration et cette « mise à distance » des administrés dans le but de préserver l'intérêt général de toute interférence, voir CHEVALLIER Jacques, *Science administrative*, *op. cit.*, p. 580.

(*Administrative Platonism*), dans laquelle on estime que ce sont aux « philosophes rois de l'administration » de définir les contours de l'intérêt général[231]. Cette vision des hauts fonctionnaires – idéaliste selon SCHUBERT –, fait de ces derniers de véritables héros de la Nation[232]. Les hauts fonctionnaires sont alors perçus – mais surtout se perçoivent – comme des hommes faisant preuve d'une éthique irréprochable, qui doivent être autonomes et préservés de toute ingérence externe (provenant des élus ou des acteurs de la société) qui pourraient perturber leur jugement expert. On décèle dans cette apologie de la neutralité politique et de l'expertise, un recours à ce que Jacques CHEVALLIER et Danièle LOCHAK qualifient de « légitimité professionnelle » :

> L'administration tire d'abord argument de son extériorité vis-à-vis du système électif pour asseoir son autorité sociale : inversant le rapport traditionnel au politique, elle tend à forger sa légitimité, non plus sur ou par le politique, mais contre lui ; l'*apolitisme* n'est plus perçu comme un stigmate d'infériorité mais tout au contraire comme un élément de supériorité morale sur les élus. Le discours administratif établit ainsi une nette démarcation entre le politique, conçu comme le siège de la division, de l'arbitraire et de l'irrationalité, et l'administration, posée comme lieu d'unité, de rigueur, de cohérence.[233]

Bien que les hauts fonctionnaires « défenseurs de la Nation » soient censés faire jaillir l'intérêt général grâce à leur savoir vierge de toute interférence provenant de la politique ou des groupes particuliers dans la société, cet intérêt général n'est en réalité que ce qu'ils déclarent comme tel[234]. Aussi en existe-t-il bien souvent autant de définitions qu'il y a de ministères (et de directions, voire même de bureaux, au sein de ces ministères). TSUJI avait d'ailleurs pointé du doigt le paradoxe de cette haute administration japonaise qui, tout en

---

[231] SCHUBERT Glendon A., « "The Public Interest" in Administrative Decision-Making: Theorem, Theosophy, or Theory? », *The American Political Science Review*, vol. 51, n°2, juin 1957, p. 347-348.

[232] C'est ce type de hauts fonctionnaires que SHIROYAMA Saburō dépeint dans son roman largement inspiré de la réalité, publié en 1975 et adapté en série télévisée en 2009. Il met en scène des hauts fonctionnaires du MITI en pleine période de haute croissance, dévoués corps et âme au développement économique de leur pays. SHIROYAMA Saburō, *Kanryōtachi no natsu* 官僚たちの夏 (L'été des hauts fonctionnaires), Tōkyō, Shinchōsha, 1975, 243 p.

[233] CHEVALLIER Jacques, LOCHAK Danièle, *La science administrative*, *op. cit.*, p. 82-83. L'ancien directeur du Trésor au ministère des Finances français François BLOCH-LAINÉ écrivait d'ailleurs en 1976, dans son ouvrage intitulé *Profession : fonctionnaire*, désirer voir émerger une « magistrature administrative » afin que les hauts fonctionnaires soient en mesure de mener à bien leurs missions : « Je ne suis pas sûr que le terme de magistrature soit celui qui convient le mieux pour définir la position d'indépendance dans laquelle l'État doit placer, vis-à-vis de lui-même, des personnages qui ne sont pas élus mais nommés et dont l'autorité doit cependant peser, pour l'accomplissement de leur mission propre, d'un poids presque égale à celui de l'exécutif dont ils procèdent. Je n'ai pas trouvé d'autres termes dans la littérature de droit public pour qualifier ce type de position, de situation. » BLOCH-LAINÉ François, *Profession : fonctionnaire*, Paris, Edition du Seuil, 1976, p. 237, cité dans CHAGNOLLAUD Dominique, QUERMONNE Jean-Louis, *Le gouvernement de la France sous la Ve République*, *op. cit.*, p. 632.

[234] « *The public interest becomes whatever the administrator thinks it ought to be* ». SCHUBERT Glendon A., « "The Public Interest"…, *op. cit.*, p. 367.

justifiant sa domination par sa supposée capacité supérieure à poursuivre l'intérêt commun, présentait une structure extrêmement compartimentée et se déchirait régulièrement lors de luttes internes[235].

Ces hauts fonctionnaires qui semblaient considérer nécessaire le fait qu'ils soient à l'initiative des politiques publiques, se montrant ainsi favorables à une domination bureaucratique (*kanryō shihai* 官僚支配), ne furent pas les seuls à être responsables de la prolongation d'une telle vision après la guerre. Les purges effectuées au lendemain de la Seconde Guerre mondiale parmi les élites politiques et économiques encouragèrent les hauts fonctionnaires à pallier l'absence de ces acteurs, en endossant leurs rôles à leurs places (d'autant qu'ils n'avaient eux-mêmes presque pas été concernés par ces purges). Aussi, ce n'est pas un hasard si l'époque où l'on estime que les hauts fonctionnaires « défenseurs de la Nation » représentaient la plus grande proportion des effectifs de la haute administration d'après-guerre (entre 1945-1960)[236], coïncide avec celle où les responsables politiques se déchargèrent largement sur eux concernant l'élaboration de la plupart des politiques publiques.

B. Les hauts fonctionnaires coordinateurs

Au début des années 1980, MURAMATSU Michio démontra qu'était apparue au sein de la haute administration une nouvelle figure-type de hauts fonctionnaires qu'il qualifia de politiques (*seijiteki kanryō* 政治的官僚)[237]. Ces derniers partagent cette fois-ci une conception réaliste de l'intérêt général – c'est d'ailleurs pour cette raison que SATAKE Goroku parlait de hauts fonctionnaires réalistes (*riarisuto kanryō* リアリスト官僚)[238] – qui diverge

[235] Nous en profitons ici pour renvoyer le lecteur à une contribution de Raphaël DRAI, où celui-ci analyse les sources idéologiques – romaine et hébraïque – de l'administration française, expliquant ainsi la coexistence de rhétoriques de légitimation parfois paradoxales, employées par la haute administration. En bref, tandis que l'administration de la République romaine s'articule autour de la notion d'intérêt général et de Bien commun, et que l'administration hébraïque prône la proximité avec le Peuple et honnit l'idée de hiérarchie dénuée d'un souci d'écoute et de justice, l'administration de l'Empire romain, elle, met l'accent sur la rationalité, l'efficacité, et le savoir technique de ses membres, lesquels constituent un corps de professionnels, instrument directement placé sous les ordres de l'Empereur. On retrouve dans ces éléments l'essentiel des sources de légitimité invoquées par les hauts fonctionnaires, non seulement en France, mais aussi au Japon (et assurément ailleurs). DRAI Raphaël, « Qu'est-ce qu'un haut fonctionnaire ? Contribution à l'histoire…, *op. cit.*, p. 223-248.
[236] Comme expliqué plus haut, cette figure existait déjà sous une forme légèrement différente avant la guerre et elle perdura au moins jusqu'à la moitié des années 1970.
[237] MURAMATSU Michio, *Sengo no nihon kanryōsei*, *op. cit.*, p. 106-120.
[238] SATAKE Goroku, *Taikenteki kanryōron…*, *op. cit.*, p. 97-105.

de celle adoptée par les hauts fonctionnaires « défenseurs de la Nation », laquelle était qualifiée d'idéaliste. Les partisans de cette conception réaliste de l'intérêt général (les *Administrative Realists* comme les nomme SCHUBERT), considèrent que celui-ci n'existe pas en tant que tel, mais qu'il correspond à l'agrégation et l'ajustement des différents intérêts particuliers existant dans la société. Aussi, le rôle des hauts fonctionnaires consisterait à organiser cette coordination d'intérêts divers, à l'issue de laquelle émergerait l'intérêt général[239]. Il n'est dès lors plus demandé aux hauts fonctionnaires de disposer d'une vision à part entière de l'intérêt général, mais d'exceller dans la coordination et la négociation avec les agents des autres sections administratives, ainsi qu'avec les représentants des différents intérêts sectoriels[240]. On parle ainsi pour les désigner de hauts fonctionnaires coordinateurs (*chōsei-gata kanryō* 調整型官僚)[241].

Tandis que les hauts fonctionnaires « défenseurs de la Nation » prônaient une prise de distance avec les élus et acteurs économiques (notamment pour préserver leur neutralité politique), les hauts fonctionnaires coordinateurs développent au contraire une relation de confiance quasiment fusionnelle avec ces acteurs. En effet, ces hauts fonctionnaires sont amenés à être en liens étroits avec des groupes de pression et de multiples acteurs de la société pour capter les différents intérêts particuliers, récolter de précieuses informations et obtenir d'eux qu'ils coopèrent. Ils sont régulièrement en contact avec les responsables politiques, qui ont de leur côté davantage investi le milieu décisionnel central, et avec lesquels ils tentent d'ajuster les divers intérêts présents dans la société (c'est en cela qu'ils sont qualifiés de hauts fonctionnaires politiques par MURAMATSU). Dans ses enquêtes, MURAMATSU Michio étudia la fréquence de ces prises de contacts (*sesshoku* 接触) entre les élus, les représentants des groupes d'intérêts et les hauts fonctionnaires. En comparant les résultats obtenus en 1977 et 1987, il mit ainsi en évidence l'accroissement de la fréquence des contacts pris entre les hauts fonctionnaires et les parlementaires de la majorité, ainsi qu'entre les hauts fonctionnaires et les acteurs de la société[242]. Ces relations d'étroites collaborations, pour efficaces qu'elles fussent, évoluèrent pour certaines en des situations de collusion inquiétantes qui débouchèrent parfois sur des scandales.

---

[239] « *Administrative Realists define the public interest, not as an essence, but as a resultant of the interaction of complex forces* ».SCHUBERT Glendon A., « "The Public Interest"…, *op. cit.*, p. 348-357-366.
[240] Sur ces deux conceptions basées sur la théorie hégélienne de l'intérêt général et des intérêts particuliers, voir CHEVALLIER Jacques, LOCHAK Danièle, *La science administrative*, *op. cit.*, p. 107-108.
[241] Voir par exemple, MABUCHI Masaru, « Kanryōsei no hen.yō – ishuku suru kanryō…, *op.cit.,* p. 139-145.
[242] MURAMATSU Michio, *Seikan sukuramu gata…*, *op. cit.*, p. 51-52.

Plusieurs auteurs, tels que AOKI Yasuhiro, estiment que cette figure des hauts fonctionnaires coordinateurs commença à émerger dans les années 1960[243]. À partir d'un sondage réalisé en 1999 par ses soins, NAKAMICHI Minoru remarqua que les hauts fonctionnaires ayant débuté leur carrière entre 1945 et 1960 présentaient une forte tendance à se référer à l'intérêt général pour expliquer leur choix d'intégrer la fonction publique (faisant d'eux des *kōkyōjin*, ou « serviteur du Peuple tout entier » selon sa terminologie)[244]. Or il constatait que c'était bien moins le cas des hauts fonctionnaires qui avaient débuté leur carrière après 1960-1965, dénotant selon lui l'apparition d'une nouvelle forme d'agents de la haute administration qui ne se considéraient plus comme les « défenseurs de la Nation » contrairement à leurs aînés[245]. Les sondages réalisés par MURAMATSU en 1976-1977, 1986-1987, et 2001-2002, permirent d'affirmer que la période d'apogée des hauts fonctionnaires coordinateurs se situait entre la fin des années 1970 et la fin des années 1980.

Là encore, l'apparition de cette figure-type dans la haute administration n'est pas uniquement liée à un changement de conception de l'intérêt général chez les hauts fonctionnaires[246]. Il est possible d'évoquer certaines causes exogènes ayant participé à transformer le milieu décisionnel central et poussé les agents de la haute fonction publique à s'y adapter. Les années 1960 correspondent en effet précisément à la période où les parlementaires du PLD commencèrent réellement à s'investir dans le processus d'élaboration des politiques publiques. En 1962, une procédure leur permettant d'influer sur les projets de loi du gouvernement avant même l'examen à la Diète fut instaurée dans le parti[247]. En parvenant à préserver leurs sièges aux élections successives, les parlementaires du PLD eurent l'occasion de se spécialiser progressivement dans différents domaines de politiques publiques, avec une tendance générale à négliger les autres. Bien souvent, ces parlementaires se formèrent au contact des hauts fonctionnaires qui venaient, sur leur demande, leur expliquer le contenu des projets de loi en cours d'élaboration (pratique que l'on nomme *go setsumei*). On qualifia ces hommes politiques de *zoku giin* (族議員), dans la mesure où ils semblaient former de véritables tribus (*zoku* 族) de parlementaires spécialisés dans des secteurs

[243] AOKI Yasuhiro, « Seisaku katei to kanryōzō no henka 政策過程と官僚像の変化 (L'évolution du processus d'élaboration des politiques publiques et de la figure des hauts fonctionnaires, dans NAKAMICHI Minoru (dir.), *Nihon kanryōsei no renzoku to henka*…, *op.cit.*, p. 180.
[244] Voir *supra*, p. 56.
[245] NAKAMICHI Minoru, « Sengo jōkyū kanryō no kōdō yōshiki…, *op. cit.*, p.192.
[246] Sur l'effondrement du « mythe de l'intérêt général » et l'effritement de l'idée que cet intérêt général serait le monopole de l'État, voir CHEVALLIER Jacques, *L'État post-moderne*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », 3ème édition, 2008, p. 70-71.
[247] On parle « d'examen préalable » (*jizen shinsa* 事前審査) à la saisine de la Diète. Voir *infra*, p. 141.

particuliers, en liens étroits avec les hauts fonctionnaires et groupes d'intérêts concernés[248]. Aussi, ce n'est pas là un hasard si ces *zoku giin*, à l'instar des hauts fonctionnaires coordinateurs, se développèrent dans les années 1970 et connurent leur âge d'or au cours des années 1980. Cette figure-type du haut fonctionnaire coordinateur répondait ainsi à une attente adressée, consciemment ou non, par les responsables politiques à la haute administration.

C. Les hauts fonctionnaires serviteurs

La troisième figure-type de la haute fonction publique est celle dite des hauts fonctionnaires serviteurs (*riin-gata kanryō* 吏員型官僚), mise en évidence par MABUCHI Masaru. Dans ce modèle, les hauts fonctionnaires partagent une vision rationaliste de l'intérêt général (*Administrative Rationalism* comme le dit SCHUBERT), largement inspirée de la conception wébérienne de la bureaucratie. On considère alors que les hauts fonctionnaires participent à la réalisation de l'intérêt commun lorsqu'ils exécutent les directives qui leur ont été transmises par leurs supérieurs en s'appuyant sur leurs connaissances de spécialistes. Cette vision prône ainsi une dichotomie entre le politique et l'administratif (on parle au Japon de *seiji gyōsei bundan-ron* 政治行政分断論 pour désigner cette théorie). Selon cette figure-type, les hauts fonctionnaires se réfèrent davantage à leur expertise, revendiquent leur neutralité politique, valorisent les procédures, précédents et autres règles qui réduisent leur pouvoir discrétionnaire, et admettent enfin complètement leur subordination aux responsables politiques. MABUCHI Masasu note que ce type de hauts fonctionnaires est apparu à partir de la seconde moitié des années 1980 et a augmenté très rapidement en nombre à partir des années 1990.

Cette évolution peut notamment s'expliquer par le violent rejet de la figure-type des hauts fonctionnaires coordinateurs, qui essuyèrent de nombreuses critiques concernant la nature douteuse des rapports qu'ils entretenaient avec les acteurs politico-économiques, mais également au sujet de leur incapacité à solutionner les nouveaux problèmes auxquels la société faisait face. À l'instar des autres citoyens, ils prirent conscience des dangers auxquels

[248] Voir *infra*, p. 141 et suivantes.

pouvaient conduire leur trop grande proximité avec les acteurs économiques[249]. La dénonciation de la pratique du pantouflage qui conduisait parfois à des situations de conflits d'intérêts inquiétantes, amena les hauts fonctionnaires, mais également les acteurs économiques, à prendre de la distance pour se protéger. En étant la cible de vives critiques provenant de l'opinion publique, ainsi que de leurs anciens partenaires qu'étaient les parlementaires du PLD, les hauts fonctionnaires auraient ainsi changé sous l'impulsion d'un instinct d'auto-défense (*jiko bōei* 自己防衛)[250]. Les hauts fonctionnaires se seraient alors désengagés et seraient devenus plus passifs, se tournant vers des valeurs sûres telles que l'expertise, la neutralité, ou encore la subordination aux directives, procédures et règles écrites qui les dédouanaient de toute responsabilité politique[251]. MABUCHI note cependant que si ces hauts fonctionnaires présentent l'avantage d'être plus réactifs aux ordres qu'ils reçoivent des responsables politiques, ils ont néanmoins l'inconvénient d'être extrêmement procéduriers et excessivement attachés à la règle du précédent[252].

Il convient cependant d'ajouter quelques précisions et nuances à cette description de la figure du haut fonctionnaire serviteur. En effet, si ceux-ci sont convaincus de la nécessité de reprendre une certaine distance vis-à-vis de la société et des différents groupes d'intérêts, leur approche diffère complètement de celle adoptée par les hauts fonctionnaires « défenseurs de la Nation ». Contrairement à ces derniers, les hauts fonctionnaires serviteurs n'assimilent pas

---

[249] Voir MURAMATSU Michio, *Seikan sukuramu gata…*, *op. cit.*, p. 79. En 1977 et 1987, 30% des hauts fonctionnaires interrogés avaient répondu que la prise de contact avec des groupes d'intérêts présentait peu d'inconvénients (*heigai* 弊害), contre 17% en 2002. En 1977, 25% seulement des hauts fonctionnaires avaient répondu qu'il y avait le danger que seuls les intérêts des groupes de pression les plus puissants soient représentés, contre 41% en 1987 et 56% en 2002. Tandis qu'en 1977 et 1987, les hauts fonctionnaires considéraient comme objectif principal de ces contacts (respectivement 46 et 47%) l'explication des politiques et la demande de coopération vis-à-vis des groupes d'intérêts, en 2002 ils évoquaient à 50% la récolte d'informations nécessaires (contre 34% pour la demande de coopération). Une loi relative à l'éthique des fonctionnaires d'État (*kokka kōmuin rinrihō* 国家公務員倫理法) fut d'ailleurs adoptée en 1999, recommandant aux hauts fonctionnaires d'éviter les contacts trop fréquents avec des représentants d'entreprises (*settai* 接待) et d'éviter certaines pratiques (ne pas accepter de cadeaux, éviter de se faire inviter à diner, éviter de faire du golf ou de partir en voyage avec des hommes d'affaires,…).

[250] MABUCHI Masaru, « Kanryōsei no hen.yō – ishuku suru kanryō…, *op.cit.,* p. 148. MURAMATSU Michio évoquait également pour les hauts fonctionnaires une perte de confiance en eux. MURAMATSU Michio, « "Seiji shudō" no moto no kōmuin shūdan no kongo – sankai no kōkyū kanryō intabyū chōsa bunseki kara 「政治主導」の下の公務員集団の今後—三回の高級官僚インタビュー調査分析から (L'avenir des fonctionnaires placés sous un « gouvernement dirigé par les élus » – à partir de l'analyse des trois sondages menés auprès des hauts fonctionnaires) », *Nenpō gyōsei kenkyū*, n°38, mai 2003, p. 13.

[251] MABUCHI parle de « hauts fonctionnaires qui s'atrophient » (*ishuku suru kanryō* 萎縮する官僚). *Ibid.*, p. 137, 155-156.

[252] Il n'est toutefois pas impossible qu'ils se retranchent derrière l'absence de précédent pour tenter de résister au projet politique ou à l'intervention d'un ministre dans la GRH du ministère.

la société civile à un élément perturbateur[253], pas plus qu'ils ne considèrent la haute administration comme étant supérieure aux entreprises et au secteur privé en général. À l'inverse, ils partagent largement plusieurs valeurs prônées par le courant de la NGP, qui recommande notamment l'introduction dans les administrations publiques de logiques de gestion inspirées du secteur privé. Ainsi, depuis les réformes administratives de la fin des années 1990, plusieurs enquêtes nous indiquent que les hauts fonctionnaires sont nombreux à partager l'idée que l'efficacité, et surtout l'efficience, doivent être absolument prises en compte lors de l'élaboration des politiques publiques[254]. Le secteur privé n'est ainsi plus envisagé comme une simple ressource que l'administration pourrait mobiliser à souhait (par le biais de directives administratives ou de réglementations diverses), mais plus comme un partenaire indispensable à considérer comme un égal, et parfois même, un modèle d'inspiration[255]. Les multiples réformes qui visent à désenclaver les administrations publiques, et notamment leur personnel, par le recrutement d'individus issus du secteur privé et bénéficiant d'une expertise dont les ministères pourraient manquer, en sont la preuve. Aussi, ce nouveau rapport entre la haute administration et la société présente-t-il deux aspects pouvant apparaître antagonistes au premier abord : une prise de distance vis-à-vis des groupes de pression dans le but d'éviter les conflits d'intérêts, et un rapprochement des administrations publiques avec le secteur privé, par l'introduction de logiques managériales et de personnels extérieurs issus notamment des entreprises.

Finalement, en se fiant aux divers sondages et entretiens réalisés sur le sujet, on constate que ces hauts fonctionnaires serviteurs partagent globalement un bon nombre de valeurs

[253] À titre d'exemple, lors du sondage réalisé par MURAMATSU Michio en 1986-1987, 43% des hauts fonctionnaires interrogés avaient répondu qu'il serait préférable que la participation du citoyen (dans le processus décisionnel) soit plus active et 57% moins active. En 2001-2002, 74% avaient répondu qu'elle devrait être plus active et 26% moins active. Voir l'annexe n°2.

[254] En 1986-1987, 32% des hauts fonctionnaires interrogés estimaient que l'efficacité devait être plus importante que la coordination pour l'administration, contre 58% en 2001-2002. En outre, en 1986-1987, 62% des hauts fonctionnaires sondés avaient répondu que mesurer l'efficacité d'une politique publique était impossible, alors qu'en 2001-2002, 65% estimaient cela possible. Voir également l'annexe n°2. La prise en compte par les fonctionnaires des coûts (*kosuto ishiki* コスト意識) des politiques et services publics qu'ils mettent en place serait d'ailleurs une requête de plus en plus largement formulée par les administrés. Ce serait là la figure du contribuable, davantage que celle d'usager du service public, qui serait mis en avant (on parle parfois à son encontre d' « usager-client » ou de « consommateur de services publics »). Lors d'un sondage réalisé en 1988, 16,4% des citoyens interrogés avaient répondu que les fonctionnaires n'avaient pas suffisamment conscience du coût des politiques et des services publics alors qu'en 2009, ils avaient été 49% à répondre que les fonctionnaires devaient prendre en compte cette notion de coût et d'efficacité dans leur travail. Ces résultats sont accessibles à l'adresse suivante [consultée le 4 janvier 2016] : http://survey.gov-online.go.jp/tokubetu/h21/h21-komuin.pdf.

[255] Et ce, d'autant qu'un nombre important de services publics et autres tâches administratives ont été depuis délégués au secteur privé (ou semi-privé) par le biais de privatisations complètes ou partielles. Cela ne signifie pas pour autant que le secteur privé ne constituait pas déjà à l'après-guerre un partenaire indispensable, mais que sa perception par la haute administration a changé au gré des évolutions économiques et des réformes survenues à partir des années 1980.

prônées par les réformes politico-administratives introduites au Japon au cours des années 1990 et 2000. Ces résultats réfutent ainsi la vision simpliste et pourtant souvent relayée dans les médias, qui dépeint les membres de la haute administration comme étant nécessairement réfractaires à ce genre de réformes[256].

II. Les hauts fonctionnaires et la réforme politico-administrative

A. Des hauts fonctionnaires ouverts au principe du « gouvernement dirigé par les élus »

1. Le désir d'une meilleure répartition des rôles avec les responsables politiques

Ainsi, ces hauts fonctionnaires serviteurs, bien loin de vouloir s'accaparer les tâches incombant aux responsables politiques, souhaitent au contraire pouvoir se concentrer sur leur travail originel. Nombreux sont ceux parmi eux à considérer que leur rôle dans le processus d'élaboration des politiques publiques consiste à proposer un éventail de possibilités en se basant sur leur expertise et les directives qu'ils ont reçues de leur ministre, afin que celui-ci tranche et choisisse l'une d'entre elles[257]. Ils regrettent d'ailleurs parfois d'être amenés par les responsables politiques – ou du fait des lacunes de ces derniers – à remplir à leur place certaines de leurs missions[258]. En 2001, le politologue SHIODA Ushio avait estimé, sur la base d'entretiens réalisés auprès d'agents de plusieurs ministères, que la réforme administrative de HASHIMOTO et les nombreux scandales ayant touché la bureaucratie japonaise, avaient fait

[256] Dans les développements qui suivent, nous regroupons par commodité tout un ensemble de réformes ayant des objectifs parfois très différents derrière les termes « réformes politico-administratives ». Le comportement des hauts fonctionnaires vis-à-vis de ces différentes réformes varie, de même que leur ouverture au principe même de la réforme, ne signifie pas nécessairement qu'ils partagent le même avis sur les mesures à introduire. Cela étant, nous constatons chez les hauts fonctionnaires une réelle volonté de voir les institutions politico-administratives réformées, contrairement aux affirmations présentant ces derniers comme une force conservatrice par essence.

[257] AOKI Yasuhiro, « Seisaku katei to kanryōzō no henka…, *op. cit.*, p. 185.

[258] Un haut fonctionnaire du MOFA affirmait ainsi se demander pourquoi ils devaient réduire le nombre de propositions de projet de loi possibles à une ou deux alors qu'ils en avaient cinq ou six à l'origine, sous entendant que c'était aux responsables politiques de faire un choix. *Ibid.*, p. 184. Les hauts fonctionnaires du secrétariat général du Cabinet s'étaient également plaints en 2010 auprès de journalistes, las qu'on leur demande à chaque fois de trouver un projet de loi satisfaisant à la fois le Premier ministre et le parti majoritaire, alors que c'était aux élus de régler leurs différends et non à eux de trouver une solution. NIHON KEIZAI SHINBUNSHA, *Seiken – The Ruling Power* 政権－The Ruling Power (Le pouvoir gouvernant), Tōkyō, Nihon keizai shinbun shuppansha, 2010, p. 417-418.

naître une nouvelle forme de hauts fonctionnaires (*shin-gata kanryō* 新型官僚). Il décrivait alors ces derniers comme étant bien plus enclins à réformer l'administration et désireux de voir s'opérer une claire répartition des rôles avec les responsables politiques[259]. Lors d'un sondage réalisé auprès d'une centaine de jeunes hauts fonctionnaires en février 2001, plusieurs d'entre eux avaient justement appelé à ce que la répartition des tâches soit plus clairement définie, pour en finir avec des situations dans lesquelles on leur demandait par exemple de se charger de la coordination au sein du parti majoritaire[260]. Aussi, plusieurs hauts fonctionnaires avaient agréablement accueilli la décision du PDJ de moins se reposer sur eux à la Diète pour répondre aux questions adressées au gouvernement, et de ne plus leur demander de venir expliquer aux parlementaires dans les organes du parti le contenu des projets de loi[261].

Les hauts fonctionnaires serviteurs appellent ainsi de leurs vœux les responsables politiques à jouer activement leur rôle de décideurs, en leur fournissant des directives claires et en prenant des décisions lorsque cela s'impose[262]. En réalité, ces hauts fonctionnaires parfois décrits comme des agents passifs, nous apparaissent plus être des agents réactifs. Nous voulons signifier par-là que ces agents peuvent tout à fait devenir actifs et prendre des initiatives, à la condition qu'une action première ait été engagée par leur ministre, tel l'octroi d'orientations limpides ou la désignation univoque de l'objectif poursuivi (c'est en ce sens qu'il s'agit de réaction). Ces hauts fonctionnaires serviteurs, s'ils ne cherchent certes plus à être des *leaders*, désirent cependant jouer leur rôle de *followers*, ou soutiens au *leader*[263]. Ainsi, contrairement à ce qui est parfois affirmé, les hauts fonctionnaires préfèreraient aujourd'hui davantage être sous les ordres d'un ministre faisant preuve de leadership, que d'un ministre faible et facilement manipulable, ce dernier risquant de plier l'échine sans arrêt

---

[259] SHIODA Ushio, *Dare ga tame no kanryō – "kasumigaseki no gyakushū" wa hajimaru ka* 誰がための官僚－「霞が関の逆襲」は始まるか (Des hauts fonctionnaires au service de qui ? La « contre-attaque de Kasumigaseki » va-t-elle commencer ?), Tōkyō, Nihon keizai shinbunsha, 2001, 416 p.

[260] Un résumé des résultats de sondage réalisé par le bureau pour la réforme administrative du secrétariat général du Cabinet (*naikaku kanbō gyōsei kaikaku suishin jimukyoku* 内閣官房行政改革推進事務局) est disponible à l'adresse suivante [consultée le 23 décembre 2015] : http://www.kantei.go.jp/jp/gyoukaku2001/0102/wakateiken.html.

[261] Voir *infra*, p. 245.

[262] En 2001-2002, 63% de hauts fonctionnaires interrogés avaient répondus que la principale condition pour qu'une bonne politique publique soit mise en œuvre était que les parlementaires affichent clairement aux hauts fonctionnaires la direction à prendre, contre 26% en 1986-1987. MURAMATSU Michio, *Seikan sukuramu gata…*, *op. cit.*, p. 151.

[263] Pour une réflexion sur ces *followers* et leur importance au moins égale à celle des *leaders*, voir notamment KELLERMAN Barbara, *The End of Leadership*, New York, Harper Business, 2012, p. 16-23, 33-43.

face aux autres parlementaires de son parti[264]. Sans ministre influent pour porter les projets de loi du ministère, les hauts fonctionnaires ont en effet de grandes chances de voir le fruit de leur travail travesti au gré de luttes intra-partisanes, les amenant à opérer des ajustements davantage motivés par des raisons électorales et clientélistes que d'efficacité.

2. *L'appel à la réforme et à l'amélioration des responsables politiques*

D'ailleurs, la plupart des hauts fonctionnaires interrogés à l'occasion de multiples sondages réalisés dans les années 1990 insistèrent clairement sur la nécessité d'une amélioration de la qualité (*shitsu no kōjō* 質の向上) du personnel politique nommé au gouvernement. Ils sous-entendaient par-là que les membres du Cabinet étaient rarement capables de penser et d'élaborer des politiques publiques dans les domaines dont ils avaient la charge, tout en gardant une vision large de l'intérêt général. Aussi, si certains hauts fonctionnaires étaient déjà à l'époque disposés, voire favorables à ce que les ministres jouent un rôle plus actif dans le processus décisionnel, beaucoup considéraient que les lacunes de ces derniers devaient être auparavant comblées, afin qu'un « gouvernement mené par les élus » soit envisageable ou encore même souhaitable. À la fin du mois d'octobre 1993, lors d'un sondage réalisé par le quotidien *Nihon keizai shinbun*, 42% des 147 hauts fonctionnaires interrogés avaient répondu que c'était précisément parce que l'on ne pouvait compter sur les hommes politiques pour prendre des décisions que la haute administration avaient dû s'en charger[265]. D'ailleurs, 24% des sondés estimaient qu'il était plus efficace de laisser la haute administration prendre ces décisions. En revanche, 16% considéraient qu'il fallait faire en sorte que ce soit bel et bien les élus qui décident, tandis que 18% affirmaient qu'il était en premier lieu erroné de penser que les hauts fonctionnaires décidaient des politiques publiques à mettre en œuvre.

Lors d'un autre sondage réalisé en 1999, une question relative à une loi prévoyant d'augmenter le nombre de parlementaires nommés dans les équipes ministérielles[266] avait été posée à des hauts fonctionnaires. Cette loi était notamment censée permettre aux ministres de

---

[264] Propos recueillis d'un ancien haut fonctionnaire du MOF. Entretien mené le 19 décembre 2013 à l'OCDE, Paris. Pour un témoignage quasiment identique, voir AOKI Yasuhiro, « Seisaku katei to kanryōzō no henka…, *op. cit.*, p. 184.

[265] 政治家に任せられないので官僚主導は仕方ない. NIHON KEIZAI SHINBUNSHA, *Kanryō – kishimu kyodai kenryoku* 官僚—軋む巨大権力 (Les hauts fonctionnaires : un pouvoir colossal objet de frictions), Tōkyō, Nihon keizai shinbunsha, 1994, p. 421.

[266] Loi créant les postes de vice-ministres et conseillers politiques des ministres. Voir *infra*, p. 178.

mieux maîtriser leurs administrations et de moins dépendre des hauts fonctionnaires dans le cadre des questions qui leur étaient adressées à la Diète[267]. Parmi les hauts fonctionnaires interrogés, seulement 36% estimaient que cette réforme était un moyen efficace d'instaurer un « gouvernement mené par les élus ». Pour autant, le nombre de hauts fonctionnaires considérant qu'il suffisait d'exploiter davantage les institutions déjà en place était encore moins important[268]. En revanche, 60% d'entre eux avaient répondu qu'avant d'introduire une telle réforme, il fallait commencer par nommer des ministres disposant des connaissances suffisantes pour pouvoir répondre directement aux questions qui leur étaient posées à la Diète, et qu'il était surtout nécessaire que les parlementaires deviennent plus aptes à élaborer des politiques publiques[269].

En mars 1994, un sondage de l'*Asahi shinbun* présentait des résultats tout à fait comparables, puisque parmi les hauts fonctionnaires interrogés – tous chefs de bureaux[270] – beaucoup s'étaient déclarés défavorables à une proposition similaire d'accroître le nombre de parlementaires nommés politiquement dans les équipes ministérielles[271]. En effet, 59% des chefs de bureaux interrogés avaient déclaré redouter qu'en plaçant de nombreux parlementaires à la tête des ministères, cela ne brise la neutralité politique de l'administration. Certains avaient explicité cette crainte en évoquant la possibilité que les hommes politiques fassent passer en priorité leurs intérêts personnels avant l'intérêt général, ou encore que les décisions administratives soient biaisées dans les ministères disposant d'un pouvoir de délivrance de permis et d'autorisations (*kyoninka kengen* 許認可権限). Un haut fonctionnaire redoutait le fait que les parlementaires nommés dans les équipes ministérielles ne leur demandent, selon leurs simples convenances, de construire çà et là des barrages ou des routes, tandis qu'un autre estimait percevoir dans ces postes des « *zoku giin* institutionnalisés » (*seidoka sareta zoku giin* 制度化された族議員)[272].

---

[267] Les parlementaires nommés dans ces équipes ministérielles devaient alors aider leurs ministres à répondre aux nombreuses questions qui lui étaient adressées à la Diète.

[268] MIZUGAKI Gentarō, « Sengo nihon kanryōsei e no hyōka to yakuwari ninchi 戦後日本官僚制への評価と役割認知 (Évaluation de la haute administration d'après-guerre et appréhension des rôles selon les hauts fonctionnaires)» dans NAKAMICHI Minoru (dir.), *Nihon kanryōsei no renzoku to henka*, *op. cit.*, p. 222-223.

[269] AOKI Yasuhiro, « Seisaku katei to kanryōzō no henka…, *op. cit.*, p. 182.

[270] À titre indicatif, les chefs de bureaux en 1994 avaient intégré la haute fonction publique dans les années 1968-1976 approximativement, selon les règles coutumières de promotion à l'ancienneté.

[271] Cette proposition avait été formulée par l'influent parlementaire OZAWA Ichirō dans son ouvrage publié l'année précédente et avait été en réalité à l'origine de la loi précitée et adoptée en 1999. OZAWA fut d'ailleurs le principal artisan de cette dernière.

[272] « Kanryō "Nihon sasaeru" tsuyoi jifu chūō shōchō kachō e no Asashi shinbun ishiki chōsa 官僚 「日本支える」強い自負 中央省庁課長への朝日新聞意識調査 (Le sondage du *Asahi shinbun* à destination des

Bien davantage que la volonté de préserver leur influence dans le processus décisionnel, nous croyons que cette très forte défiance à l'encontre des responsables politiques fut à l'origine des réticences des hauts fonctionnaires, vis-à-vis des réformes politico-administratives introduites dans les années 1990-2000. En ayant été les interlocuteurs privilégiés des *zoku giin*, il est vraisemblable que certains hauts fonctionnaires ont eu l'impression de constituer le dernier rempart contre les requêtes motivées par les intérêts particuliers des parlementaires. Il est ainsi possible qu'ils aient eu le sentiment qu'en laissant ces élus seuls maîtres au pouvoir, plus rien ne pourrait tempérer leurs tendances clientélistes[273]. En pointant du doigt les lacunes des hommes politiques qu'ils auraient cherché à pallier, les membres de la haute fonction publique répondaient également aux critiques dont ils étaient la cible depuis plusieurs années. Ces réactions expriment également un ressentiment éprouvé par des hauts fonctionnaires se considérant injustement accusés d'être la cause de tous les maux par des élus tout autant condamnables.

Bien que les agents de la haute fonction publique ne fussent d'une manière générale pas opposés aux réformes politico-administratives, la plupart d'entre eux insistaient néanmoins sur le fait qu'ils ne devaient pas être les seuls à fournir des efforts, et que les parlementaires devaient également travailler sur leurs nombreuses carences. Tout en admettant la nécessité de la réforme et d'une clarification de la répartition des tâches, les hauts fonctionnaires rejetaient l'idée qu'il suffirait que les élus se substituent à eux pour que les politiques publiques soient plus efficaces et que le processus décisionnel respecte davantage le principe démocratique.

Nous pensons d'ailleurs que les transformations progressivement apparues au cours de ces vingt dernières années, au niveau de la figure des parlementaires, ont amené les hauts fonctionnaires à porter un regard différent sur les élus et la réforme. Même si la réforme du système électoral et celle relative aux règles de financement des partis politiques adoptées en 1994 mirent plusieurs années à porter leurs fruits, elles participèrent au moins partiellement à ce que les parlementaires reposent moins sur des logiques clientélistes[274]. Aussi, en voyant

---

chefs de bureaux des administrations centrales – les hauts fonctionnaires ont la forte impression de « soutenir le Japon ») », *Asahi shinbun*, 5 avril 1994, p. 12.

[273] AOKI Yasuhiro va même jusqu'à dire que certains hauts fonctionnaires se considéraient comme un rempart contre les politiques populiste (国民迎合政策の歯止めになるのが自らの務めであると自負しつつも). AOKI Yasuhiro, « Seisaku katei to kanryōzō no henka…, *op. cit.*, p. 184.

[274] Les règles relatives au financement des campagnes électorales par les entreprises (interdiction de financer un homme politique à partir de 1999), le renforcement du pouvoir du président du parti vis-à-vis des parlementaires, l'importance grandissante de l'étiquette du parti pour obtenir une victoire aux élections et l'augmentation de l'électorat flottant (*fudōhyō* 浮動票) sont autant d'éléments qui ont rendu plus difficile l'émergence de politiques publiques purement clientélistes (sans bien sûr parvenir à les éradiquer complètement). Voir par exemple

davantage d'élus prôner la poursuite d'un intérêt général – ayant certes parfois recours à une rhétorique populiste – et mettre en place des politiques publiques n'étant pas motivées par des logiques clientélistes, il est possible que les hauts fonctionnaires aient peu à peu montré moins de réticences à laisser les membres du gouvernement jouer un rôle actif dans le processus décisionnel.

B. L'émergence de hauts fonctionnaires réformateurs

1. Des hauts fonctionnaires comme porte-étendards de la réforme

Contrairement aux affirmations qui semblent parfois le sous-entendre, non seulement les hauts fonctionnaires ne constituent pas tous un frein aux réformes politico-administratives, mais certains d'entre eux en sont même les moteurs. Aussi trouve-t-on parmi les hauts fonctionnaires serviteurs des agents extrêmement favorables à la refonte de l'administration, qu'ils considèrent comme absolument nécessaire. Ces derniers, que nous appellerons hauts fonctionnaires réformateurs (*kaikakuha kanryō* 改革派官僚)[275], sont généralement des membres relativement jeunes de la haute administration, ayant souvent participé activement à l'une des réformes politico-administratives menées depuis la fin des années 1990.

Ainsi, en 2003 s'est constitué un groupe de jeunes hauts fonctionnaires issus du MOF, du METI et du MLIT, qui avaient intégré la fonction publique après 1997. Ce groupe nommé « Projet K »[276], ou « association des jeunes fonctionnaires pour un nouveau *Kasumigaseki* » (*atarashii Kasumigaseki o tsukuru wakate no kai* 新しい霞ヶ関を創る若手の会), est

KRAUSS Ellis S., PEKKANEN Robert J., *The Rise and Fall of Japan's…*, *op. cit.*, p. 6-7 ; REED Steven R., « The Evolution of the LDP's Electoral Strategy: Towards a More Coherent Political Party », SCHOPPA Leonard J. (dir.), The Evolution of Japan's Party System – Politics and Policy in an Era of Institutional Change, Toronto, University of Toronto Press, 2011, p. 45-46.

[275] Ces hauts fonctionnaires réformateurs ne doivent pas être assimilés aux hauts fonctionnaires rénovateurs (*kakushin kanryō* 革新官僚) apparus dans les années 1930, qui se rapprochent bien plus des hauts fonctionnaires « défenseurs de la Nation » (*kokushi-gata kanryō*). Ces hauts fonctionnaires rénovateurs, qui estimaient devoir transcender les partis politiques alors en perte de vitesse, jouèrent un rôle central dans la confection de la loi de mobilisation générale de l'État (*kokka sōdōinhō* 国家総動員法) en s'inspirant des méthodes de planification quinquennale mises en place à l'époque en URSS. Ces fonctionnaires relativement proches des hauts responsables militaires de l'époque, parmi lesquels TŌJŌ Hideki (1884-1948), comptaient dans leurs rangs des hommes tels que KISHI Nobusuke (1896-1987), OKUMURA Kiwao (1900-1969), MŌRI Hideoto (1902-1947), SAKOMIZU Hisatsune (1902-1977), ou encore HOSHINO Naoki (1892-1978), dont certains furent jugés au procès de Tōkyō (ou étaient sur le point de l'être pour KISHI). Voir par exemple FAURE Guy, « Le Japon, "empire bureaucratique" ? », *op. cit.*, p. 170-171. Sur le rapprochement entre hauts fonctionnaires rénovateurs et « défenseurs de la Nation », voir MURAMATSU Michio, *Sengo no nihon kanryōsei*, *op. cit.*, p. 108-109.

[276] « K » pour *kanryō* (hauts fonctionnaires), *Kasumigaseki*, ou encore *kaikaku* (réforme).

devenu en 2009 une organisation à but non-lucratif. Cette dernière, toujours en activité aujourd'hui, a plusieurs fois soumis ses propositions de réformes aux Premiers ministres successifs et publié au total trois ouvrages, gagnant progressivement en visibilité. Certains de ses membres ont d'ailleurs été détachés en juillet 2008 dans le bureau du quartier général pour la réforme de la FPE (*kokka kōmuin seido kaikaku suishin honbu jimukyoku* 国家公務員制度改革推進本部事務局), sur demande du ministre alors en charge de la réforme, WATANABE Yoshimi[277]. En 2009, le vice-Premier ministre KAN Naoto et plusieurs cadres du PDJ avaient également sollicité certains membres de « Project K » pour qu'ils leur expliquent en détails le contenu de leurs propositions de réformes. D'ailleurs, on remarque que la cellule de la stratégie nationale *kokka senryakushitsu* 国家戦略室) mise en place par le PDJ se rapproche grandement du quartier général pour la stratégie globale (*sōgō senryaku honbu* 総合戦略本部) imaginé plus tôt par le « Projet K ». De même, la session d'évaluation des politiques publiques (*jigyō shiwake* 事業仕分け) instaurée par le PDJ s'apparente beaucoup à l'idée soutenue par le groupe d'une évaluation des politiques publiques basée sur la participation citoyenne (*kokumin sanka-gata gyōsei jigyō rebyū* 国民参加型行政事業レビュー)[278].

En 2008 s'est constitué un autre groupe prônant une réforme radicale de l'administration, dont les membres se sont qualifiés de hauts fonctionnaires « déserteurs » (*dappan kanryō* 脱藩官僚). Ces derniers sont d'anciens membres de la haute administration qu'ils ont quittée sans pantoufler, leur permettant selon eux de pouvoir la critiquer librement, sans biais majeurs[279]. Ces hauts fonctionnaires « déserteurs » ont tous en commun d'avoir été impliqués dans la réforme administrative à un moment de leur carrière (souvent à la fin). Ainsi, EDA Kenji, co-fondateur de ce groupe, fut nommé en 1996 premier secrétaire du Premier ministre HASHIMOTO Ryūtarō (*naikaku sōridaijin shuseki hishokan* 内閣総理大臣首席秘書官), travaillant de ce fait à la plus importante réforme administrative que le Japon connut depuis

[277] IKEDA Makoto y avait par exemple été détaché, alors qu'il n'avait intégré le MLIT que trois ans plus tôt, en 2005. IKEDA Makoto, « Subete no kōmuin wa zentai no hōshisha de aru すべての公務員は全体の奉仕者である (Tous les fonctionnaires sont les serviteurs de l'ensemble de la communauté) », dans PROJEKUTO K, *Kasumigaseki kara nihon o kaeru* 霞が関から日本を変える (Changer le Japon en commençant par sa haute administration), Tōkyō, Mainabi, 2012, p. 22-23.

[278] FUKUSHIMA Keizō, « Seijika rīdāshippu o saidaigen hakki dekiru shikumi to wa ? 政治家リーダーシップを最大限発揮できる仕組みとは？(Quels sont les mécanismes qui permettraient aux hommes politiques de déployer au maximum leur leadership ?) », dans PROJEKUTO K, *Kasumigaseki kara nihon o kaeru*, *op. cit.*, p. 48-50.

[279] Voir par exemple la déclaration faite par les membres de l'association des hauts fonctionnaires « déserteurs » lors de sa création le 19 juin 2008. Document accessible sur le site d'EDA Kenji à l'adresse suivante [consultée le 31 décembre 2015] : http://www.eda-k.net/dappan/#establishment.

l'après-guerre[280]. L'autre co-fondateur du groupe, TAKAHASHI Yōichi, avait lui été nommé en 2004 par le ministre TAKENAKA Heizō, bras droit de KOIZUMI, dans l'organe chargé de préparer la privatisation de la Poste (*yūsei min.eika junbishitsu* 郵政民営化準備室). Il avait en 2003 participé à la réforme de privatisation des groupes autoroutiers et avait en 2006, travaillé à la réforme de la FPE dans le secrétariat général du Cabinet. KISHI Hiroyuki, un autre haut fonctionnaire « déserteur », servit en tant que secrétaire administratif de TAKENAKA Heizō, travaillant ainsi lui aussi à la privatisation de la Poste[281]. Enfin, TERAWAKI Ken, un ancien haut fonctionnaire davantage connu pour son implication dans la réforme éducative, avait été détaché en 1981 dans le bureau du deuxième comité extraordinaire d'étude de l'administration (*dai niji rinji gyōsei chōsakai* 第二次臨時行政調査会) qui avait été à l'origine de plusieurs réformes engagées par le Premier ministre NAKASONE Yasuhiro.

On peut également citer les noms de KOGA Shigeaki et TANAKA Kazuaki, d'autres hauts fonctionnaires réformateurs qui, bien que ne faisant partie d'aucun groupe précité, ont publié plusieurs ouvrages dans lesquels ils prônent la réforme administrative. Le premier avait à l'instar de plusieurs membres de Project K été détaché en 2008 dans le bureau du quartier général pour la réforme de la FPE sous le ministre WATANABE Yoshimi. Le second, aujourd'hui professeur émérite spécialisé en science politique, soutint la réforme administrative de HASHIMOTO et participa à la privatisation des groupes autoroutiers en 2002.

2. *Une nouvelle génération largement favorable à la réforme*

Bien que les hauts fonctionnaires réformateurs regrettent unanimement les résistances issues de la haute administration, leurs témoignages semblent indiquer que les agents aspirant à la réforme, au risque parfois de se froisser avec leur ministère d'appartenance et de compromettre éventuellement leur carrière, seraient plus nombreux qu'on ne pourrait le penser. Par exemple, MIZUNO Kiyoshi, assistant du Premier ministre HASHIMOTO (*naikaku*

[280] EDA Kenji avait intégré le MITI en 1979 et avait été le secrétaire administratif de HASHIMOTO Ryūtarō lorsqu'il était ministre de l'Économie, du commerce et de l'industrie en 1994. Deux ans plus tard, ce dernier avait insisté pour qu'on le fasse nommer au poste de secrétaire du Premier ministre, alors que les hauts fonctionnaires occupant habituellement ce poste avaient dix ans de carrière de plus que lui (qui n'avait alors que 39 ans). En outre, il avait été nommé premier secrétaire, poste normalement occupé par le secrétaire politique du Premier ministre, lequel est en général son assistant parlementaire (*giin hisho* 議員秘書). EDA Kenji quitta la haute fonction publique et devint par la suite un parlementaire du PLD. En 2009, après avoir fondé le groupe des hauts fonctionnaires « déserteurs », il fut approché par l'ancien ministre délégué à la réforme administrative WATANABE Yoshimi, qu'il rejoint dans la nouvelle formation politique Parti de tous (*Minna no tō* みんなの党), dont l'une des principales revendications était la réforme de la FPE.

[281] Il faisait ainsi partie de l'« équipe TAKENAKA » (*takenaka chīmu* 竹中チーム).

sōridaijin hosakan 内閣総理大臣補佐官) et chef du bureau de la commission pour la réforme administrative (*gyōsei kaikaku kaigi jimukyoku* 行政改革会議事務局) (1996-1998) salua les 14 jeunes hauts fonctionnaires (tous âgés de moins de 40 ans) détachés dans ce bureau pour avoir été si persistants et fidèles à la réforme[282]. Bien que ceux-ci aient été envoyés par leurs ministères dans l'espoir qu'ils fassent valoir leurs vues au cours du processus d'élaboration de la réforme, ils n'en auraient en réalité rien fait[283].

IKEDA Makoto, un haut fonctionnaire détaché dans le bureau du quartier général pour la réforme de la FPE en 2008, livre un témoignage sensiblement identique. Alors que de nombreux collègues le plaignaient d'avoir été muté dans un organe où se jouait selon eux « une guerre entre espions mandatés par chaque ministère » (*kaku shōchō no supai gassen* 各省庁のスパイ合戦), IKEDA Makoto insiste au contraire sur le fait que la plupart des agents rattachés à ce bureau ont travaillé main dans la main, satisfaits de remplir une mission aussi stimulante que le réforme de la FPE, et ce malgré l'importante charge de travail que cela représentait. Il estime d'ailleurs que le sentiment d'appartenir à des ministères différents s'estompa peu à peu avec le temps, et considère avoir été entouré de collègues dont les motivations dépassaient largement les luttes interministérielles[284]. KOGA Shigeaki, pour sa part, estime cependant que les membres du bureau n'étaient pas tous de fervents partisans de la réforme et rapporte même certaines confrontations entre eux[285].

Certains hauts fonctionnaires réformateurs affirment d'ailleurs qu'il existe une véritable fracture entre les jeunes agents qui auraient un véritable désir de réforme et leurs aînés bien

---

[282] OKADA Akira, TANAKA Kazuaki, *Chūō shōchō kaikaku – hashimoto gyōkaku ga mezashita "kono kuni no katachi"* 中央省庁改革—橋本行革が目指した「この国のかたち」 (La réforme de l'administration centrale – la « forme de l'État » visée par la réforme administrative de Hashimoto), Tōkyō, Nihon hyōronsha, 2000, p. vi-vii. Il avait été demandé que ce soit des jeunes hauts fonctionnaires qui soient détachés dans le bureau précisément parce qu'ils étaient supposés être moins attachés à leurs ministères que leurs aînés. Ils avaient travaillé en coopération avec 14 autres membres issus du secteur privé (formant ainsi une équipe de 28 membres). SHIROYAMA Hideaki, « Naikaku kinō no kyōka to seisaku keisei katei no hen.yō : gaibusha no riyō to renkei no kakuho 内閣機能の強化と政策形成過程の変容—外部者の利用と連携の確保 (Le renforcement du Cabinet et les transformations du processus d'élaboration des politiques : le recours au personnel provenant du secteur privé et la systématisation de la coopération avec celui-ci) », *Nenpō gyōsei kenkyū*, n°41, mai 2006, p. 61-62.

[283] OKADA Akira, TANAKA Kazuaki, *Chūō shōchō kaikaku…*, *op. cit.*, p. 22-24.

[284] Cela n'empêcha pas la presse de soutenir la thèse d'un complot fomenté par les ministères, envoyant des hauts fonctionnaires saboteurs pour gêner la bonne marche de la réforme. IKEDA Makoto pense d'ailleurs que ces critiques renforcèrent la solidarité des fonctionnaires et personnels issus du secteur privé qui se trouvaient également dans ledit bureau. IKEDA Makoto, « Subete no kōmuin wa zentai no hōshisha de aru…, *op. cit.*, p. 26-29.

[285] Il avait été également muté dans le bureau du quartier général pour la réforme de la FPE en qualité de conseiller supérieur (*shingikan* 審議官), un poste hiérarchiquement supérieur à celui occupé par IKEDA Makoto. KOGA Shigeaki, *Kanryō o kokumin no tame ni hatarakaseru hō* 官僚を国民のために働かせる法 (La recette pour faire travailler les hauts fonctionnaires pour le peuple), Tōkyō, Kōbunsha, 2011, p. 29-30.

moins enthousiastes, voire clairement opposés. Ainsi, TERAWAKI Ken explique que les jeunes hauts fonctionnaires sont bien davantage disposés à réformer l'organisation dont ils dépendent, ainsi qu'à trouver des compromis concernant les réductions budgétaires que ces réformes impliquent. Contrairement à cette génération qui n'a connu que des coupes budgétaires successives depuis son entrée dans la haute fonction publique, les agents les plus âgés continuent, eux, à s'opposer plus fermement à ces réductions, percevant la préservation des ressources de leurs ministères respectifs comme une fin en soi. TERAWAKI critique ainsi les hauts fonctionnaires de cette génération plus ancienne – qu'il connaît très bien pour y avoir lui-même appartenu – en estimant que « les problèmes viennent du fait qu'ils mènent une administration de l'ère Heisei avec un cerveau de l'ère Shōwa »[286]. En somme, TERAWAKI nous présente des cadres supérieurs dont le modèle comportemental se rapprocherait de celui décrit par William NISKANEN (maximisation du budget, ou du moins minimisation de ses réductions), tandis que les motivations des agents ayant intégré l'administration à partir des années 1990, correspondraient davantage à celles dépeintes par Patrick DUNLEAVY dans son *Bureau-shaping model*. Il est en effet très probable que ces jeunes hauts fonctionnaires soient aujourd'hui moins attachés à leurs ministères que ne l'étaient leurs aînés[287], mais soient surtout plus conscients du fait que la réforme administrative est aujourd'hui le seul moyen d'assurer la survie de l'organisation et de regagner la crédibilité qu'elle a perdue vis-à-vis des citoyens[288].

---

[286] 昭和の頭で平成の行政をしているから、おかしなことになっています. L'ère Shōwa court de 1924 à 1988, à laquelle se succède l'ère Heisei. TERAWAKI Ken, « "Matomo na teikō" ga dekinai yakunin-tachi ni atama no ii kōshō no shikata o oshieyō 「まともな抵抗」ができない役人たちに頭のいい交渉の仕方を教えよう (Enseignons une façon intelligente de négocier aux agents ne sachant pas « résister de manière subtile ») », dans DAPPAN KANRYŌ NO KAI, *Dappan kanryō, Kasumigaseki ni sensen fukoku !*, *op. cit.*, p. 199-200.

[287] Depuis que la pratique du pantouflage a fait l'objet de réformes l'ayant encadrée et marginalisée, les hauts fonctionnaires ne peuvent réellement attendre de leurs ministères qu'ils assurent leurs réembauches dans le secteur privé une fois retirés de la fonction publique. En perdant ce rôle de protecteur, les ministères ont probablement perdu dans le même temps ce dévouement inconditionnel dont faisaient preuve leurs agents, par exemple lorsqu'il s'agissait de se dresser contre d'autres ministères. De même, les réformes mises en place pour favoriser la mobilité interministérielle des personnels et la prise de conscience des méfaits de la compartimentation extrême de l'administration ont certainement changé le rapport que les agents entretiennent avec leurs ministères. En 1994, 86% des chefs de bureaux interrogés avaient répondu que les ministères étaient trop fragmentés, que l'efficacité de l'administration pâtissait des luttes internes inutiles. « Kanryō "Nihon sasaeru"…, *op. cit.*, 5 avril 1994, p. 12.

[288] Il n'est d'ailleurs pas rare que soit exprimée dans les projets de réforme de l'administration, la volonté de recouvrer la confiance des citoyens (国民の信頼を回復をするため) et de permettre aux agents de renouer avec la fierté (l'honneur) d'être des fonctionnaires au service de la communauté (誇りを持って職務を遂行することとするため). On retrouve d'ailleurs une expression similaire, invitant les agents à ressentir la fierté d'être un fonctionnaire d'État, à l'article premier du règlement relatif à la déontologie des fonctionnaires d'État (*kokka kōmuin rinri kitei* 国家公務員倫理規程).

Il existe selon nous un autre aspect pouvant expliquer l'importance de ce facteur générationnel dans l'évolution de la conception que les hauts fonctionnaires ont de la réforme administrative. En préconisant la refonte d'une élite bureaucratique accusée – excessivement parfois – d'être responsable de la situation de crise, la réforme administrative représentait par nature une critique acerbe du bilan des agents de l'époque. Or, si dans les années 1990 ce bilan était celui de la plupart des hauts fonctionnaires encore en poste, en 2010 par exemple, seuls les cadres supérieurs avaient potentiellement connu le « système de 1955 », la période d'étroite collaboration avec le PLD, ou encore les années précédant la crise économique de 1990. D'ailleurs, l'eussent-ils connue qu'ils n'occupaient alors que des postes trop peu élevés dans la hiérarchie pour qu'ils pussent se sentir réellement ciblés par les critiques de l'époque. En 2010, sauf exception, tous les chefs de bureaux et hauts fonctionnaires des grades inférieurs ayant passé le concours de catégorie I avaient intégré la haute fonction publique après 1995, ce qui représente la quasi-totalité des effectifs de la haute administration.

KISHI Hiroyuki estime ainsi que « les jeunes hauts fonctionnaires sont discrètement passés du côté des soutiens de la réforme », proposant leur aide malgré une globale opposition de la haute administration, organisée notamment par les agents plus âgés occupant des postes de cadres supérieurs [289]. EDA Kenji établit le même constat et invite les jeunes hauts fonctionnaires réformateurs à le rejoindre avant qu'ils ne se découragent, soient écrasés ou encore formatés par leur hiérarchie réticente au changement[290]. La fracture générationnelle sur laquelle insistent tant ces témoignages est en réalité sûrement moins marquée et demanderait à être nuancée. S'il y a certes une tendance chez les plus jeunes générations à soutenir la réforme et à partager plus facilement que leurs aînés les valeurs qu'elle prône, cela ne signifie pas pour autant que ces derniers y soient tous hostiles. Plusieurs de ces hauts fonctionnaires réformateurs ne furent-ils pas eux-mêmes issus de cette génération qui avait intégré la haute

[289] 若手官僚たちはひそかに改革の応援に回った. KISHI Hiroyuki, « Kanryō no seisaku dokusen o uchiyaburi…, *op. cit.*, p.105-109, 116. Citation p. 105.

[290] EDA Kenji, « Kanryō no o iegei "kaikaku no hone nuki" o kanzen soshi suru ! 官僚のお家芸「改革の骨抜き」を完全阻止する！ (Mettons définitivement fin à cette technique spéciale des hauts fonctionnaires qui consiste à vider les réformes de leur substance !), DAPPAN KANRYŌ NO KAI, *Dappan kanryō, Kasumigaseki ni sensen fukoku !*, *op. cit.*, p. 51-52. Ce découragement chez les jeunes hauts fonctionnaires désireux de réforme serait d'ailleurs un phénomène en expansion si l'on en croit les témoignages. Voir KISHI Hiroyuki, « Kanryō no seisaku dokusen o uchiyaburi…, *op. cit.*, p.99-100 ; IKEDA Makoto, « Subete no kōmuin wa zentai no hōshisha de aru…, *op. cit.*, p. 42. À titre indicatif, dans les années 1990, le taux de démission des hauts fonctionnaires de catégorie I âgés entre 20 et 34 ans était en moyenne légèrement inférieur à 2%. Dans la première moitié des années 2000, celui était toujours supérieur à 2%, augmentant progressivement. De la seconde moitié des années 2000 à aujourd'hui, ce taux de démission oscilla entre 3 et 3,5%. Données comptabilisées à partir des livres blancs annuels de la fonction publique. Bien entendu, l'augmentation du nombre de jeunes hauts fonctionnaires mettant un terme à leur carrière trouve plusieurs causes, telle la réduction des traitements ou encore l'insuffisance du système de promotion basée sur l'évaluation des résultats.

administration entre 1975 et 1980, s'en retirant pour certains après 31 ans de carrière et après avoir occupé des postes de conseillers supérieurs (*shingikan* 審議官) et de chefs de départements (*buchō* 部長)[291] ? Bien que certains d'entre eux ait été qualifiés d'hérétiques de *Kasumigaseki* (*Kasumigaseki no itanji* 霞が関の異端児)[292] et de hauts fonctionnaires hors normes, il y a fort à parier que cette génération ait compté bien d'autres agents qui, comme eux, étaient tout à fait conscients de la nécessité de changer les institutions et les relations politico-administratives[293].

C. Réformer les institutions politico-administratives en s'appuyant sur les hauts fonctionnaires : une condition nécessaire mais insuffisante

Si l'on croise tous les témoignages livrés par ces hauts fonctionnaires réformateurs, il est possible de dégager plusieurs constats. Tout d'abord, ces hauts fonctionnaires mettent l'accent sur le fait que pour réussir, la réforme doit être nécessairement portée pas des responsables politiques volontaires. Compter sur la capacité auto-réformatrice (*jiko kaikaku* 自己改革) de l'administration est selon eux purement illusoire[294]. Aussi regrettent-ils parfois de voir des ministres mener timidement certaines réformes, faire des concessions importantes sur des considérations uniquement partisanes, voire abandonner en cours un projet sur lequel ces

[291] TANAKA Kazuaki a quant à lui intégré la haute administration en 1961 et ne l'a quitté qu'en 1997, après avoir notamment occupé des postes de directeur adjoint (*kyoku jichō* 局次長) et de directeur d'administration centrale (*kyokuchō* 局長). EDA Kenji quitta certes la fonction publique après seulement dix-huit ans de carrière, mais il avait été néanmoins nommé par le Premier ministre HASHIMOTO à un poste habituellement réservé aux agents pressentis pour devenir à l'avenir un vice-ministre administratif. On remarque cependant que l'ascension dans la hiérarchie de TERAWAKI Ken, KOGA Shigeaki, ou encore TAKAHASHI Yōichi, ne les conduisit pas jusqu'au poste de directeur. C'est en effet principalement à partir de ce niveau hiérarchique que l'on assiste à des bras de fer entre la volonté des responsables politiques et celle du ministère au sujet des nominations et destitutions. La promotion de TERAWAKI Ken aurait ainsi été empêchée par des parlementaires du PLD, spécialisés dans l'éducation, qui ne souhaitait pas le voir devenir directeur d'administration centrale. KOGA et TAKAHASHI qui avaient, eux, les faveurs de certains ministres et Premiers ministres, auraient souffert de leurs rapports avec leurs supérieurs. TERAWAKI Ken, « "Matomo na teikō" ga dekinai…, *op. cit.*, p. 192-195.

[292] KOGA Shigeaki, *Kanryō o kokumin no tame*, *op. cit.*, p. 27.

[293] Les entretiens réalisés pour cette étude avec deux autres hauts fonctionnaires ayant intégré la fonction publique en 1975 et 1976 (tous deux occupant ou ayant occupé le poste le plus élevé de leur administration d'appartenance), nous ont d'ailleurs conforté dans cette idée que la plupart des agents ne sont aujourd'hui absolument pas opposés aux réformes de la fonction publique (tant que certaines garanties sont assurées, dont le respect du principe de neutralité politique).

[294] FUKUI Hideo, « Erītoshugi ga hatan shita kasumigaseki o kokumin mesen no shūdan ni henkaku seyo ! エリート主義が破綻した霞ヶ関を国民目線の集団に変革せよ！ (Changeons Kasumigaseki qui a été rongé par l'élitisme en un groupe partageant les valeurs des citoyens !), dans DAPPAN KANRYŌ NO KAI, *Dappan kanryō, Kasumigaseki ni sensen fukoku !*, *op. cit.*, p. 176-177.

hauts fonctionnaires avaient durement travaillé[295]. En effet, nombreux sont les hommes politiques à recourir à la rhétorique de la réforme administrative, plus pour capter le soutien de l'opinion publique que dans un désir réel et profond d'apporter un changement[296]. En revanche, ils saluent unanimement les responsables politiques réformateurs qui portent ces projets, en faisant pourtant face à diverses forces résistantes provenant de leur parti et de la haute administration.

L'autre constat partagé par les hauts fonctionnaires réformateurs consiste à dire que quelle que soit la volonté de ces hommes politiques réformateurs, ils ne pourront parvenir à leurs fins sans s'entourer d'agents de la haute fonction publique tout aussi volontaires. Élisabeth LULIN résume parfaitement cette affirmation – en se référant à la situation française – en écrivant qu'il « n'est évidemment possible de réformer l'État qu'avec les fonctionnaires, ses serviteurs »[297]. Elle ajoute cependant à juste titre la remarque suivante :

> Exhorter le réformateur à réformer « avec » les fonctionnaires est un beau et noble principe, mais son application se heurte à la réalité d'un terrain administratif extrêmement fragmenté. Avec qui réformer lorsque se disputent de multiples intérêts contradictoires ? « Les fonctionnaires » en général, cela n'existe pas[298].

Ainsi, MIZUGAKI Gentarō a par exemple démontré l'existence d'administrations centrales plutôt favorables à la réforme renforçant les équipes ministérielles, et d'autres y étant fermement opposées. Alors que l'agence de Planification économique (*keizai kikakuchō* 経済企画庁), l'agence de la Science et de la technologie (*kagaku gijutsuchō* 科学技術庁), le MOF, le MITI, ou encore le ministère de la Santé (*kōseishō* 厚生省) faisaient partie des administrations relativement ouvertes à cette réforme, le ministère des Postes et des télécommunications (*yūseishō* 郵政省) et le ministère des Transports (*un.yushō* 運輸省) y étaient, eux, clairement opposés[299].

---

[295] Voir par exemple KOGA Shigeaki, *Kanryō o kokumin no tame*, *op. cit.*, p. 30. KOGA Shigeaki devint d'ailleurs connu du grand public à l'issue d'un épisode très médiatisé (le 15 octobre 2010) où il avait indirectement subi les foudres du secrétaire général du Cabinet (*naikaku kanbō chōkan* 内閣官房長官) de l'époque SENGOKU Yoshito, lors d'une séance de questions-réponses à la Diète (nous reviendrons en détails sur la possibilité pour des hauts fonctionnaires d'intervenir à la Diète, voir *infra*, p. 228 et suivantes). KOGA avait en effet critiqué un point (relatif au pantouflage) du projet de réforme de la FPE mené par le PDJ, qui lui semblait « répondre à une logique étrange » et être bien plus timoré que celui qui avait été soumis à la Diète sous le gouvernement ASŌ.
[296] Voir par exemple, IKEDA Makoto, « Subete no kōmuin wa zentai no hōshisha de aru…, *op. cit.*, p. 36-40.
[297] LULIN Élisabeth, « Réformer l'État : avec, sans ou contre ses serviteurs ? », *Pouvoirs*, n°117, avril 2006, p.55.
[298] *Ibid.*, p. 56-57.
[299] MIZUGAKI Gentarō, « Sengo nihon kanryōsei e no hyōka…, *op. cit.*, p. 223-224.

D'ailleurs, les témoignages ici rapportés confirment d'une manière générale l'idée, largement relayée par les médias, que les administrations réticentes au changement s'emploieraient parfois activement à contrecarrer les réformes (notamment celles de la FPE). À titre d'illustration, TAKAHASHI Yōichi rapporte de son expérience dans l'organe chargé de préparer la privatisation de la Poste, que tous les autres hauts fonctionnaires envoyés par leur ministère avaient pour mission officieuse de leur rapporter des informations pouvant leur servir à gêner la réforme. Il avait pour sa part été nommé dans cet organe sur demande du ministre délégué aux politiques économiques et financières TAKENAKA Heizō, lequel le connaissait personnellement et lui faisait confiance. Ses supérieurs lui auraient alors également demandé, en tant que haut fonctionnaire du MOF, de leur faire remonter les informations qu'ils pouvaient capter sur la réforme, et de profiter de sa proximité avec TAKENAKA pour découvrir le projet qu'il avait en tête et de leur communiquer. Bien entendu, TAKAHASHI explique avoir catégoriquement refusé d'exécuter ce type de consignes, et dit avoir par la suite ignoré les multiples pressions qu'il aurait subies de la part de son ministère[300].

En conséquence, il semble que le meilleur moyen pour les responsables politiques désireux de mener à bien leurs réformes soit de s'appuyer sur les administrations et hauts fonctionnaires favorables à leurs projets, leur permettant d'outrepasser les potentielles résistances des ministères s'y opposant[301]. Il apparait en effet que sans être entourés de hauts fonctionnaires, les hommes politiques réformateurs risquent de ne pas pouvoir déceler les éventuelles manœuvres des administrations récalcitrantes cherchant à vider les projets de leur substance – notamment lors de l'élaboration des textes de loi – et tenir ainsi la réforme en échec. Faire appel à des conseillers alternatifs issus du secteur privé et du parti majoritaire est certes utile pour esquisser la réforme à l'abri de certaines interférences. Toutefois, seuls des personnels disposant du même « savoir du service » – pour reprendre l'expression wébérienne – sauront identifier les sources de résistances internes à l'administration et mettre en garde les ministres en cas de besoin[302]. Quand bien même il n'y aurait aucune force résistante au sein de l'administration, ou aucune manœuvre visant à vider les projets de loi de leur substance, il demeure que sans l'aide des hauts fonctionnaires, l'élaboration d'une politique publique cohérente est difficilement imaginable.

---

[300] TAKAHASHI Yōichi, « Amakudari no assen kinshi…, *op. cit.*, p. 70-75.
[301] C'est le constat opéré par tous les hauts fonctionnaires réformateurs. Voir par exemple, KOGA Shigeaki, *Kanryō o kokumin no tame*, *op. cit.*, p. 9.
[302] Voir *supra*, p. 53.

Conclusion

À travers ces développements, nous avons présenté différentes approches permettant d'étudier les rapports politico-administratifs, lesquelles nous apparaissent être complémentaires. La théorie de l'agence nous permet de mieux saisir le mécanisme de vases communicants (*trade off*) existant entre la nécessité pour les responsables politiques de déléguer et de s'appuyer sur l'expertise de la haute administration, et l'impératif de préserver un contrôle démocratique, même indirect, sur cette dernière. La doctrine, très prolifique en la matière, a dégagé tout un ensemble d'outils et de stratégies employables par chaque type d'acteurs, dans ce rapport qu'elle présente généralement comme un bras de fer. La conclusion largement admise est que, si contrôle des élus il y a sur les hauts fonctionnaires, alors ce contrôle n'est qu'imparfait. Aussi, bien qu'elle considère cela comme impossible, une situation de contrôle parfait du mandant sur le mandataire serait selon la théorie de l'agence une situation idéale. Or nous avons montré que les choses étaient en réalité bien plus complexes et méritaient d'être nuancées. Tout d'abord, le contrôle parfait des responsables politiques sur l'administration ne signifie pas que l'intérêt général – que l'on comprend ici par commodité comme l'intérêt de la majorité des membres constituant le mandant initial, soit le Peuple souverain – est recherché en priorité dans les politiques publiques. Les cas où les élus font privilégier des intérêts particuliers, voire personnels, sur l'intérêt commun, ne sont en effet pas rares. Ensuite, il apparaît qu'un contrôle parfait des hommes politiques sur la haute fonction publique n'est pas souhaitable du point de vue de l'efficacité du gouvernement. Une immixtion excessive des élus dans la GRH des ministères peut en effet se solder par une dégradation de la qualité des personnels, notamment dans les cas où le recrutement s'opèrerait davantage sur des considérations partisanes que sur la base de leur expertise. En outre, que l'on y voit un contre-pouvoir ou non, nous avons pu constater que les membres de la haute administration pouvaient parfois apporter aux responsables politiques un scepticisme institutionnel, leur permettant parfois d'éviter d'engager des mesures inefficaces voire complètement contre-productives. Ce serait donc d'un savant mélange de contrôle, de séparation (ou distinction) et de coopération, dont les relations politico-administratives auraient besoin.

Nous avons également souhaité mettre l'accent dans ce chapitre sur le caractère dynamique et diversifié de la haute administration. Cette dernière, toute élitiste qu'elle puisse paraître, n'évolue pas en vase clos dans la société. Aussi, le regard que les hauts fonctionnaires portent sur leurs institutions, leurs réformes et sur leurs rôles dans le processus décisionnel et la société en général, varie en fonction des *stimuli* extérieurs. Il serait certes exagéré de nier qu'il existe au sein des ministères des forces hostiles à la réforme politico-administrative, qui cherchent parfois à exercer leur influence sur les membres du gouvernement et sur leurs décisions. Mais il y a selon nous un biais cognitif à considérer que tout échec de réforme politico-administrative[303] est dû à des résistances provenant de l'administration. Ce même préconçu empêche certains observateurs de percevoir que c'est parfois précisément le soutien actif de hauts fonctionnaires qui permet aux réformes de porter leurs fruits. En outre, les membres du Cabinet qui partiraient du fallacieux postulat que la haute administration est conservatrice par essence, se priveraient d'un puissant et nécessaire allié pour gouverner et réformer les institutions[304]. En cas d'échec du gouvernement, il ne serait pas improbable que les hauts fonctionnaires soient accusés d'empêcher les réformes – et les élus de ne pas avoir su s'imposer –, renforçant ainsi l'*a priori* initial.

[303] Notamment de la FPE en ce qu'elle touche directement et personnellement les hauts fonctionnaires.
[304] C'est là un constat que nous faisons au sujet des gouvernements HATOYAMA et KAN.

CHAPITRE II. COMPARTIMENTATION ET COORDINATION DES INTÉRÊTS DANS LE SYSTÈME POLITICO-ADMINISTRATIF JAPONAIS

La critique de la compartimentation extrême de l'appareil bureaucratique japonais constitue le point de départ de tout un ensemble de réformes politico-administratives, menées principalement à partir des années 1990. Certes, toutes les administrations ont tendance à présenter des structures fragmentées en plusieurs sections et sous-sections, auxquelles des tâches de diverses natures sont déléguées dans un souci d'efficacité. Certains éléments historiques, institutionnels et normatifs, faisaient toutefois des administrations centrales japonaises des cas extrêmes avant l'introduction de ces réformes. Le fait qu'une administration présente une structure fragmentée n'est pas problématique en soi. En revanche, cela le devient lorsque la compartimentation des différentes sections de cette administration est telle qu'elle empêche la réalisation de toute politique globale et cohérente. Ces sections administratives fonctionnent alors comme des unités hermétiques, dont le manque de communication se solde souvent par une perte d'efficacité. Dans des cas plus extrêmes, il arrive même que ces unités travaillent à des objectifs antagonistes et s'affrontent les unes aux autres.

Dans un contexte économique florissant, bon nombre de ces tensions, internes comme externes, avaient pu être apaisées grâce à l'augmentation générale des ressources budgétaires. La redistribution des ressources produites, supervisée par le ministère des Finances (MOF, *ōkurashō* 大蔵省)[305], était organisée de sorte à bénéficier à un maximum de secteurs dans la société. Ce développement économique présentait ainsi l'avantage de constituer un objectif unificateur pour les différentes sections de l'administration, chacune d'entre elles étant relativement assurée de jouir des retombées positives d'un accroissement globale des ressources.

Or, le ralentissement de la croissance économique, la crise financière, la mondialisation et la fin d'un monde bipolaire, furent autant d'éléments qui exigeaient du Japon qu'il s'adapte. Concrètement, cela signifiait pour ce dernier qu'il devait établir des priorités et réduire la part des ressources budgétaires allouées à certains secteurs de la société. Bien entendu, l'ensemble des acteurs représentant les différents intérêts sectoriels (ministères, groupes de parlementaires, groupes d'intérêts,…) usaient de tous leurs moyens pour que leurs domaines

[305] Sa dénomination japonaise fut modifiée en 2001 pour devenir *zaimushō* (財務省).

soient préservés des coupes budgétaires. Ainsi, en l'absence d'orientations claires, transmises à l'administration par des responsables politiques faisant preuve de leadership, tout projet de réforme était voué à être dénaturé au cours du processus décisionnel par ces forces réfractaires au changement[306]. Or c'est précisément ce leadership politique, cette capacité à ajuster les différents intérêts et coordonner les multiples acteurs, qui semblaient faire défaut d'une manière générale aux gouvernements japonais[307].

C'est à cette situation que le pouvoir politique souhaitait remédier en élaborant dans les années 1990 tout un ensemble de réformes institutionnelles. Ces dernières consistaient notamment à restructurer les administrations centrales pour les décloisonner (section I), et à renforcer les outils au service du Cabinet, pour permettre à ce dernier d'imposer ses orientations politiques selon un processus décisionnel descendant. Toutefois, une centralisation excessive du processus décisionnel et des mécanismes de coordination interministérielle dans le Cabinet, conduit à une congestion de ce dernier et à l'inefficacité de son action (section II).

Section I. La compartimentation des administrations publiques et la représentation fragmentée des intérêts sectoriels

La compartimentation des administrations publiques est un phénomène bien connu de la science administrative, notamment grâce aux travaux d'auteurs spécialisés dans la sociologie des organisations. Cette compartimentation, qui au Japon prend son origine à l'ère Meiji (I), fait sans doute partie des points problématiques de l'administration les plus discutés par la doctrine. Cette dernière soutient généralement que l'administration japonaise présenterait des caractéristiques d'ordre institutionnel et normatif, la prédisposant à une segmentation extrême

[306] Le Premier ministre KOIZUMI Jun.ichirō (2001-2006) qualifia les opposants à ses réformes de « forces résistantes » (*teikō seiryoku* 抵抗勢力), dans le but de les décrédibiliser dans l'opinion. Lorsque ces acteurs ont de fait la capacité de bloquer les projets législatifs, on parle en science politique de *veto players*. Ce concept a été forgé par le politiste George TSEBELIS. TSEBELIS George, *Veto Players. How Political Institutions Work,* Princeton, Princeton University Press, 2002, 322 p. Ouvrage accessible en ligne à cette adresse suivante [consultée le 15 juin 2015] : http://politics.as.nyu.edu/docs/IO/4756/tsebelis_book.pdf.

[307] Le politiste Edward PAGE évoque l'existence dans la plupart des systèmes politico-administratifs contemporains, d' « isolats bureaucratico-corporatifs qui orientent l'évolution de la politique en liaison avec des groupements d'intérêts et […] des groupes de parlementaires ». Il ajoute : « Ces isolats, qui ont une dynamique propre, génèrent ainsi au cœur du processus gouvernemental une force considérable d'inertie. […] La seule fonction exclusive du dirigeant politique, et celle du ministre plus que tout autre, consiste donc à s'appuyer sur l'opinion publique afin d'imposer ses options à ces isolats ». PAGE Edward C., « Tel régime, tel ministre », *Pouvoirs*, n°36, janvier 1986, p. 30-31.

(II). Parallèlement, loin de contrebalancer cette tendance marquée de l'administration à être compartimentée, les responsables politiques intégrèrent telle quelle la représentation fragmentée des différents intérêts présents dans la société, renforcée par l'adoption d'un processus décisionnel ascendant (III).

I. L'origine de la compartimentation des ministères au Japon

A. Le concept de compartimentation des structures bureaucratiques

1. Un phénomène inhérent à l'organisation bureaucratique

Dans son texte intitulé « la domination légale à direction administrative bureaucratique » paru en 1921 dans sa célèbre œuvre posthume *Économie et Société*, Max WEBER vantait la rationalité de l'organisation bureaucratique. Il précisait alors que « le grand instrument de supériorité de l'administration bureaucratique [était] le *savoir spécialisé* »[308]. Cette spécialisation comme gage d'efficacité avait déjà été mise en avant à travers le concept de division du travail cher à Adam SMITH. Mais depuis, les adeptes de l'approche organisationnelle, tels Robert K. MERTON[309], Philip SELZNICK[310], Alvin GOULDNER[311] ou encore Michel CROZIER[312] en France, ont montré les limites de l'idéal-type wébérien en dévoilant les nombreux dysfonctionnements de l'organisation bureaucratique. Il ne s'agit pas ici de dresser un tableau exhaustif des dysfonctionnements relevés par cette abondante littérature, mais il convient de s'attarder sur la question de la spécialisation, et plus particulièrement de la compartimentation des administrations.

Au cours de ses travaux, Philip SELZNICK a mis en évidence et théorisé les effets pervers de la spécialisation des rôles, en reprenant le concept du « déplacement des buts » (*goals displacement*) de MERTON. Il montre en effet, que les administrations et sections de ces administrations ont tendance à poursuivre des objectifs qu'elles constituent de manière

[308] WEBER Max, « La domination légale à direction administrative bureaucratique » (1921), *op. cit.*, p. 16.
[309] MERTON Robert K., « Bureaucratic structure and personality », Social Forces, vol. 18, n°4, mai 1940, p. 560-568.
[310] SELZNICK Philip, *TVA and the Grass-Roots*, Berkeley, University of Colombia, 1949, 274 p.
[311] GOULDNER Alvin, *Patterns of industrial bureaucracy*, New York, Free Press, 1954, 282 p.
[312] CROZIER Michel, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Éditions du Seuil, 1963, 412 p.

indépendante, en s'éloignant parfois des objectifs établis par les structures qui leur sont pourtant hiérarchiquement supérieures[313]. Ainsi, plutôt que de viser un objectif commun et global, les différentes administrations centrales sont plus enclines à privilégier des objectifs qui leur sont propres, et potentiellement contradictoires les uns avec les autres. En déléguant à un organe administratif des compétences relatives à un secteur déterminé des politiques publiques, le gain en expertise et en efficacité de ses agents s'accompagne généralement d'une restriction de leur champ de vision au secteur dont ils ont la charge. C'est ainsi que se forme, comme l'ancien directeur de la fonction publique britannique Edward E. BRIDGES (*Head of the Home Civil Service*) le faisait remarquer, une vision propre à chaque ministère (*the departmental view*)[314]. Peter SELF évoquait pour sa part la formation de philosophies propres à chaque organisation administrative (*agency philosophy*)[315]. Ce sont en définitive les frictions de ces visions et objectifs divergents et parfois concurrents, qui peuvent être à l'origine d'un dysfonctionnement général de l'institution bureaucratique.

Ainsi les méfaits de la compartimentation des administrations constituent-ils un sujet d'étude relativement classique de la science administrative. Ce phénomène, s'il semble être intrinsèque à toute organisation bureaucratique, se présente toutefois de façon plus ou moins marquée en fonction de multiples paramètres. L'étude de ces paramètres, de même que celle des stratégies mises en place pour limiter les désagréments d'un tel phénomène ont donné lieu à une importante littérature. À titre d'exemple, l'administration centrale française a souvent été dépeinte comme étant particulièrement victime de son caractère fragmenté, notamment en raison de luttes interministérielles. Une des premières occurrences peut être trouvée dans le roman *Les Employés* de BALZAC, où ce dernier fait référence à des « tiraillements ministériels »[316], décrivant et critiquant abondamment l'administration française sous Charles X. Bien plus tard, François DUPUY et Jean-Claude THOENIG qualifièrent l'administration publique française d'« administration en miettes »[317]. Jean-Michel EYMERI explicite brièvement ce qu'implique ce qualificatif en ces termes :

---

[313] SELZNICK Philip, « An Approach to a Theory of Bureaucracy », *American Sociological Review*, vol. 8, n°1, février 1943, p 47-54.
[314] CHAPMAN Richard A., « The Changing Administrative Culture in the British Civil Service », dans CAMPBELL Colin et PETERS Guy B. (dir.), *Organizing Governance, Governing Organizations*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1988, p. 169.
[315] *Ibid.*
[316] BALZAC Honoré de, « Les employés » dans *Œuvres complètes de H. de Balzac*, Tome 11, Paris, Alexandre Houssiaux, 1855, p. 242.
[317] DUPUY François, THOENIG Jean-Claude, *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, coll. « L'espace du politique », 1985, 316 p.

> […] les corps d'État prennent une part éminente dans la reconnaissance voire "la production" des représentants des intérêts sectoriels, puis relaient ces intérêts sectoriels au sein d'un appareil d'État extrêmement segmenté, véritable "administration en miette" (sic.) où la négociation interministérielle se vit comme un combat[318].

D'ailleurs Olivier SCHRAMECK note que l'une des principales fonctions des cabinets ministériels français est d'assurer la coordination administrative au sein des ministères, dans la mesure où « nos structures administratives se caractérisent par la faiblesse et la fragilité des organes de coordination interne »[319]. En outre, les cabinets ministériels jouent également un rôle primordial dans la coordination interministérielle[320]. En réponse aux nombreuses critiques pointant notamment du doigt l'inflation des cabinets ministériels, Olivier SCHRAMECK rétorquait que « l'hypertrophie fonctionnelle des cabinets procède […] en grande part de l'émiettement structurel des administrations centrales »[321].

Le spécialiste américain de l'administration publique Guy B. PETERS remarque pour sa part que, malgré sa tradition centralisatrice, l'administration publique française se trouve être particulièrement segmentée. Si bien que chaque unité administrative est très attachée à la défense et à la maximisation de leurs budgets et autres ressources nécessaires à la réalisation de leurs objectifs propres :

> Although it is centralized, the French bureaucracy also has a number of internal divisions. […] Yet another division in French administration, one common to most administrations but perhaps rather more intense in France, is among departments and agencies. French administration has a traditional bureaucratic structure, with departments divided into a number of sections and subsections. This structure and the competitive nature of policy formation in the system makes (sic.) the units in the administrative system extremely protective of their budgets and their access to cabinet […][322].

L'administration néerlandaise présente également une structure extrêmement fragmentée. Dans son étude comparative des administrations publiques française, anglaise, suédoise et néerlandaise, Jean-Michel EYMERI évoque cette dernière de la manière suivante :

---

[318] EYMERI Jean-Michel, *Pouvoir politique et haute administration…, op. cit.*, p. 104-105.
[319] Disposant d'un « véritable pouvoir hiérarchique », SCHRAMECK estime ainsi que « le directeur de cabinet devient alors en quelque sorte le "directeur des directeurs" au lieu d'être seulement celui qui parmi les directeurs assure une liaison constante et quotidienne avec le ministre ». SCHRAMECK Olivier, *Les cabinets ministériels*, Paris, Dalloz, coll. « Connaissance du Droit », 1995, p. 45.
[320] Sur le cabinet et les relations interministérielles, voir *Ibid.*, p. 55-64.
[321] *Ibid.*, p. 88.
[322] PETERS Guy B., *The Politics of Bureaucracy…, op. cit.* , p. 132-133.

> […] c'est l'appartenance ministérielle des fonctionnaires qui a toujours été et demeure le principe majeur de division du monde administratif néerlandais. Il est même de coutume dans l'administration aux Pays-Bas de parler de "quatorze familles juridiques" par référence au nombre de quatorze ministères. Comme la Belgique voisine, les Pays-Bas ont donc toujours dû faire face à un problème de fragmentation et de segmentation de leur appareil étatique […][323].

2. Les spécificités de la terminologie japonaise

Au Japon, les méfaits de la compartimentation des administrations ont très tôt fait l'objet de critiques. Ils ont longtemps été considérés, et le sont encore aujourd'hui, comme faisant partie des plus grands maux de l'administration publique japonaise. Il existe en japonais plusieurs termes se rapportant à ce phénomène, dont les nuances méritent d'être évoquées. On parle tantôt de « lutte de territoire » (*nawabari arasoi* 縄張り争い)[324], mettant l'accent sur la confrontation pouvant survenir à l'occasion entre deux ministères, et tantôt de « division verticale de l'administration » (*tatewari gyōsei* 縦割り行政), insistant sur un manque de communication entre deux entités administratives hermétiquement compartimentées. Ce dernier terme est d'ailleurs celui le plus usité dans les médias japonais et dans les rapports officiels. Dans la littérature académique, on peut également rencontrer les termes de compartimentation et de segmentation (*kakkyosei* 割拠性 ou *kakkyoshugi* 割拠主義[325]). Mais le terme le plus employé dans les ouvrages de science administrative est celui de « sectionalisme » (*sekushonarizumu* セクショナリズム). Correspondant aux États-Unis à un mouvement précurseur du séparatisme – lequel a mené à la guerre de sécession – le sectionalisme désigne au Japon la segmentation de son administration et notamment la compartimentation de ses ministères. Il n'est pas aisé de déterminer à partir de quelle date on a commencé au Japon à utiliser ce terme, étrangement emprunté à la langue anglaise qui parle plus volontiers de « *interagency struggle* » ou encore de « *bureaucratic warfare* »[326]. La première occurrence qu'il nous a été possible de relever dans les journaux date de 1939. On est toutefois en droit de supposer que ce terme fut suffisamment employé auparavant pour que le lectorat en saisisse le sens. L'article en question regrette d'ailleurs les méfaits de ce sectionalisme qu'il juge être poussé à l'extrême :

---

[323] EYMERI Jean-Michel, *Pouvoir politique et haute administration…, op. cit.*, p. 15-16.
[324] Le terme *nawabari* se réfère au bornage qui s'effectuait à l'aide de cordes (*nawa* = corde), pour délimiter un terrain.
[325] C'est ce terme qu'utilise le spécialiste de l'administration publique TSUJI Kiyoaki. Voir par exemple TSUJI Kiyoaki, *Nihon kanryōsei no kenkyū* (1952), *op. cit.*, p. 67.
[326] IMAMURA Tsunao, *Kanchō sekushonarizumu* 官庁セクショナリズム (Le sectionalisme dans les administrations centrales, Tōkyō), Tōkyō daigaku shuppankai, coll. « Gyōseigaku sōsho », vol. 1, 2007, p. 5.

現實においてはセクショナリズムの弊はその極に達し、假りにある省の役人が、相手の省の主張に譲歩することを妥當と認めたにしても、白を黑に言ひくるめても、自省の権限範圍を固守するのでなければ、軟弱分子として排斥され、終生浮かび上がれなくなる、といった所まで來てゐる。

Les désagréments du sectionalisme ont en réalité atteint un degré extrême. Ainsi, dans l'éventualité où des fonctionnaires d'un ministère considéraient comme appropriées des concessions en faveur d'un autre ministère, ils étaient alors écartés comme des éléments faibles pour ne pas avoir défendu, même au détriment de l'évidence, le champ de compétences de leur ministère, sans espoir pour eux de revenir en grâce[327].

B. La compartimentation de l'appareil bureaucratique japonais à la fin du XIXe siècle

Ces précisions terminologiques apportées, il convient à présent d'exposer le processus historique du phénomène de compartimentation des administrations au Japon. Selon le politologue IMAMURA Tsunao, l'origine du phénomène doit être trouvée à l'ère Meiji, lors du passage du système du *dajōkan*[328] au système de Cabinet (*naikakusei* 内閣制) en décembre 1885[329]. L'affaiblissement de la position et l'amoindrissement des prérogatives du Premier ministre[330] sur son équipe ministérielle fut une des conditions institutionnelles fondamentales à l'émergence d'une fragmentation de l'administration japonaise. L'article 55 de la Constitution de l'Empire du Japon promulguée le 11 février 1889, instaura pour chaque ministre le principe de responsabilité individuelle de conseil auprès de l'Empereur (*tandoku hohitsu sekinin* 単独輔弼責任)[331]. Cette particularité institutionnelle avait ainsi pour conséquence de favoriser la compartimentation des ministres au sein du Cabinet, individuellement responsables vis-à-vis de l'Empereur du ministère dont ils avaient la charge. En outre, le fait même que les ministres ne soient pas solidairement responsables, empêchait le Premier ministre de disposer réellement d'outils lui permettant de les rassembler derrière une vision de gouvernement commune. L'un des célèbres chefs de file du mouvement pour la liberté et les droits du peuple (*jiyū minken undō* 自由民権運動) NAKAE Chōmin (1847-1901),

---

[327] « Nankō tuzuku bōekishō nawabari konjōseisan ga kyūmu 難航続く貿易省　縄張根性清算が急務 (Le projet de création d'un ministère du Commerce extérieur encore confronté à des difficultés : il devient urgent d'en finir avec les luttes interministérielles) », *Asahi shinbun*, 22 décembre 1939.

[328] Fondé en 1868 au moment de la restauration, le système du *dajōkan* était une forme ancienne de structure bureaucratique centralisée autour de l'Empereur et imitée de la Chine des T'ang (618-907).

[329] IMAMURA Tsunao, *Kanchō sekushonarizumu*, *op. cit.*, p. 27-29.

[330] Appelé ministre des affaires suprêmes (*dajō daijin* 太政大臣) sous le système du *dajōkan*.

[331] Chaque ministre d'État donne son avis à l'Empereur et en est responsable. (*Kokumu kakudaijin wa tennō o hohitsu shi sono seki ni nin su* 国務各大臣ハ天皇ヲ輔弼シ其ノ責ニ任ス).

qualifiait ainsi cette administration segmentée de « monstre à plusieurs têtes » (*tatō isshin no kaibutsu* 多頭一身の怪物). Le quotidien *Yūbin hōchi shinbun*[332] exprimait lui ses inquiétudes quant à la viabilité d'une telle administration dans son éditorial du 20 janvier 1890, soit peu de temps après l'entrée en vigueur de l'ordonnance impériale sur le Cabinet (*naikaku kansei* 内閣官制) :

> 政府部内の事務は中央集権の弊を受くるよりも寧ろ割拠の弊に堪へざること多かりしなり。
>
> Plus que de souffrir des désagréments de la centralisation, c'est davantage aux méfaits de la segmentation que risque de succomber l'administration interne du gouvernement[333].

Au vu des développements ultérieurs, il semble que ces inquiétudes furent justifiées. Plusieurs conflits éclatèrent effectivement entre certains ministères, sans que ceux-ci ne trouvent de solution satisfaisante.

1. *Le cas de l'opposition entre le ministère de l'Agriculture et du commerce et le ministère de l'Intérieur*

À titre d'exemple, il est possible d'évoquer la passe d'armes survenue sous le gouvernement de HARA Takashi (原敬, 1919-1921) entre le ministère de l'Agriculture et du commerce (*nōrin shōkōshō* 農林商工省) et le ministère de l'Intérieur (*naimushō* 内務省). Suite à la participation du Japon à l'Organisation internationale du travail, créée en 1919 dans le cadre de la Société des Nations, l'archipel se vit contraint de modifier sa législation sur le travail. L'intégration des nouvelles normes internationales dans la législation nationale, et notamment des neufs principes énoncés à l'article 427 du traité de Versailles[334], fut l'objet d'un vif débat au Japon. Rapidement, la question de savoir quel ministère allait être en charge de ce nouveau dossier fut posée. C'est à cette occasion que les deux ministères pressentis pour s'occuper de ces problématiques se confrontèrent pour préserver et accroître leur domaine de compétences en récupérant ce dossier, et par la même, le budget qui y serait alloué. Après avoir envisagé de créer au sein du Cabinet une commission ayant pour but d'assurer la

[332] Ce quotidien, racheté en partie par ŌKUMA Shigenobu en 1881 et devenu le journal du Parti progressiste constitutionnel (*rikken kaishintō* 立憲改進党), comptait à ses débuts des membres du mouvement pour la liberté et les droits du peuple dans son équipe éditoriale.
[333] IMAMURA Tsunao, *Kanchō sekushonarizumu*, *op. cit.*, p. 35-37.
[334] Partie XIII du Traité de paix de Versailles : http://www.ilo.org/public/french/bureau/leg/download/partxiii-treaty.pdf.

coordination entre les deux ministères, il fut finalement décidé en août 1920 d'instaurer au ministère de l'Intérieur, une direction des affaires sociales (*shakaikyoku* 社会局)[335]. Le ministère de l'Agriculture et du commerce s'était fermement opposé à la création de cette direction, et la transformation de cette dernière en administration externe (*gaikyoku* 外局) en novembre 1922 fut à nouveau l'occasion pour ce ministère de faire part de son mécontentement.

En réalité, le Premier ministre HARA avait confié qu'il eut été normal que le ministère de l'Agriculture et du commerce s'occupe des politiques de protection des travailleurs (notamment de la loi sur les usines), de la loi sur l'assurance maladie et de celle sur la sécurité sociale[336]. Mais il ajoutait qu'en l'espèce, il ne pouvait faire confiance à ce ministère[337]. Ce dernier ne semblait en effet pas bien comprendre que le Japon devrait se plier à la réglementation internationale, et avait notamment à travers la voix de KAWAI Eijirō, fonctionnaire de ce ministère, demandé que le Japon bénéficie d'assouplissements et d'exceptions. Il craignait en effet que de le développement de l'industrie japonaise ne soit ralenti par ces nouvelles protections sociales. Le projet de loi sur les syndicats professionnels dévoilé en février 1920 par ce ministère, qui soumettait l'élaboration d'un syndicat à une procédure d'autorisation (*ninkashugi* 認可主義), montre bien l'incapacité de cette administration à s'adapter à un changement d'orientation pourtant souhaité par son gouvernement[338]. Le ministère de l'Intérieur était au contraire plus ouvert au changement et disposait de fonctionnaires généralistes ayant une vision plus globale des politiques sociales et plus adaptée à la situation. C'est ce qui lui valut la préférence du gouvernement. Le Premier ministre HARA écrivait par ailleurs dans son journal intime que s'il n'était pas parvenu à retirer au ministère de l'Agriculture et du commerce le domaine de la protection des travailleurs, le Japon n'aurait vraisemblablement pas su s'adapter aux nouvelles exigences internationales[339]. Cela étant, un bureau du travail (*rōdōka* 労働課) fut néanmoins créé au sein de la direction de l'industrie du ministère de l'Agriculture et du commerce (*nōrinshōkōshō kōmukyoku* 農林商工省工務局). C'est ce dernier qui sera, avec le bureau des usines du même ministère (*kōjōka* 工場課), intégré à l'agence des Affaires sociales du

[335] IMAMURA Tsunao, *Kanchō sekushonarizumu*, *op. cit.*, p. 38-39.
[336] Le ministère de la Santé (*kōseishō* 厚生省) ne fut créé qu'en 1938
[337] HARA Keitarō, *Hara takashi nikki* 原敬日記 (Journal intime de HARA Takashi), Fukumura shuppan, vol. 5, 1965, p. 156, cité par IMAMURA Tsunao, *Kanchō sekushonarizumu*, *op. cit.*, p. 39.
[338] IMAMURA Tsunao, *Kanchō sekushonarizumu*, *op. cit.*, p. 40.
[339] HARA Keitarō, *Hara takashi nikki*, *op. cit.*, vol. 4, p. 181-182, cité par IMAMURA Tsunao, *Kanchō sekushonarizumu*, *op. cit.*, p. 40.

ministère de l'Intérieur évoquée ci-dessus, sous le gouvernement de KATŌ Tomosaburō en 1922. Le but était alors de rassembler les bureaux en charge des politiques sociales dans un organe unique.

Cet épisode est digne d'intérêt à plusieurs titres. Premièrement, il montre clairement que la survenance dans l'agenda politique d'une nouvelle problématique (en l'occurrence la question de la protection des travailleurs), a amené le gouvernement à repenser la façon selon laquelle il répartissait les domaines de compétence entre ses administrations. Deuxièmement, il montre comment deux administrations peuvent s'affronter, avec des degrés d'implication différents, pour obtenir un nouveau domaine de compétence (le ministère de l'Intérieur) ou encore pour préserver l'un de leur domaine de compétence (le ministère de l'Agriculture et du commerce s'occupait de la législation relative à l'industrie). Troisièmement, la divergence de conceptions entre les deux ministères vis-à-vis des politiques concernées, implique que l'issue d'une lutte de pouvoir entre deux organisations peut avoir une influence sur l'orientation même desdites politiques.

2. *La scission du ministère de l'Agriculture et du commerce et le comité d'étude pour la réforme administrative (1925).*

Un autre épisode concernant le ministère de l'Agriculture et du commerce présente un aspect différent et complémentaire de ce que peuvent être les méfaits de la compartimentation des administrations. Comme son appellation l'indique, le ministère de l'Agriculture et du commerce présentait une nature composite, avec d'un côté une direction de l'agriculture (*nōmukyoku* 農務局), et de l'autre une direction du commerce et de l'industrie (*shōkōkyoku* 商工局)[340]. Tandis que cette dernière, soucieuse d'une baisse de consommation et d'un ralentissement du développement de l'industrie, mettait en avant des politiques visant à contenir la hausse du prix du riz, la direction de l'agriculture cherchait au contraire à protéger les agriculteurs d'une baisse du prix du riz. Cette opposition, qui cette fois-ci n'était pas interministérielle mais intraministérielle, sévissait non seulement entre les directions, mais également entre les différents bureaux de la direction de l'alimentation (*shokuryōkyoku* 食糧局) créée en avril 1921. Sur ses cinq bureaux, trois d'entre eux regroupaient des fonctionnaires précédemment affectés à la direction du commerce ou à celle de l'industrie,

[340] Laquelle fut séparée en deux directions en mai 1919 avec la direction du commerce (*shōmukyoku* 商務局) et la direction de l'industrie (*kōmukyoku* 工務局).

tandis que les deux autres étaient composées de fonctionnaires anciennement en poste dans la direction de l'agriculture. L'adage selon lequel « il n'y a pas de ministère, mais seulement des directions »[341] s'applique ici à merveille, et pourrait même dans ce cas précis être remplacé par l'adage « il n'y a pas de direction, mais seulement des bureaux »[342] selon IMAMURA Tsunao.

Cette fracture au sein du ministère menait en définitive à des situations de blocages inextricables qu'un éventuel arbitrage ministériel ne pouvait résoudre. Après avoir été évoquée à plusieurs reprises, c'est finalement sous le Cabinet « transcendantal »[343] de KYOURA Keigō (janvier à juin 1924) que fut prise la décision de scinder le ministère de l'Agriculture et du commerce en deux, avec d'un côté le ministère de l'Agriculture et des forêts (*nōrinshō* 農林省) et de l'autre le ministère du Commerce et de l'industrie (*shōkōshō* 商工省). Cette scission qui eut lieu le 1er avril 1925 sous le gouvernement de KATŌ Taka.aki (juin 1924 à janvier 1926) vint mettre fin à ce ministère plus de 40 ans après sa création en 1881.

Un mois plus tard, un comité d'étude pour la réforme administrative (*gyōsei chōsakai* 行政調査会) fut instauré. Parmi les divers thèmes abordés, la mise en place de dispositifs pour régler les luttes interministérielles occupa une partie des débats. À l'occasion de la première réunion de ce comité, le Premier ministre KATŌ Taka.aki exprima en ces termes la nécessité d'une refonte de l'administration centrale :

> 各庁間ノ権限相互ニ錯綜紛淆シ時ニ積極又ハ消極ノ権限争議相生シ荏苒久シキニ亘リ決セス、又同一官庁ニ於テモ局課多岐ニ分レ事務ノ渋滞ヲ来スト共ニ民間ニ不便ヲ与フルモノ尠クナイテアリマスカラ、之カ系統ヲ正シ其ノ組織ヲ簡明ナラシメネハナラヌノテアリマス。
>
> Nous avons été pendant trop longtemps attentistes vis-à-vis des luttes de pouvoir passives comme actives, qui surviennent entre les ministères lorsque leurs domaines de compétence sont imbriqués et leur répartition confuse. De même n'est-il pas rare qu'au sein d'un même ministère, la fragmentation des directions et bureaux mène à des blocages de l'administration et occasionne une gêne pour les administrés. Aussi nous faut-il corriger ce système et rendre ces organisations plus claires[344].

---

[341] 局あって、省なし.

[342] 課あって、局なし. IMAMURA Tsunao, *Kanchō sekushonarizumu*, *op. cit.*, p. 46.

[343] Cabinet dont les membres ne sont pas issus des partis politiques présents à la Diète. Les Cabinets « transcendantaux » (*chōzen naikaku* 超然内閣) ne sont donc pas issus de la majorité à la Diète. En l'occurrence, l'essentiel des ministres étaient issus de l'oligarchie de Meiji.

[344] MIKURIYA Takashi, « Suiri kaihatsu to senzenki seitō seiji – seitō to kanryō oyobi kanryō sōgo no kōsaku 水利開発と戦前期政党政治 – 政党と官僚及び官僚相互の交錯 (Le développement du système de distribution d'eau et la politique d'avant-guerre : imbrications des partis politiques avec les hauts fonctionnaires et entre les

À travers ces mots, on constate que le Premier ministre attendait du comité qu'il proposât une solution structurelle et durable à ces problèmes. En réalité, au cours des années précédant la constitution de ce comité, le ministère de l'Intérieur avait à plusieurs occasions joué un rôle de ministère coordinateur, et ce avec plus ou moins de succès. Ses fonctionnaires, plus généralistes que spécialistes et comparativement plus politisés que ceux des autres ministères, considéraient de plus en plus cette coordination interministérielle comme faisant partie de leurs attributions. C'était justement un point que le comité d'étude pour la réforme administrative souhaitait remettre en question, notamment parce que les hommes politiques souhaitaient reprendre en main la coordination interministérielle et ne voulaient pas dépendre pour cela d'un ministère. Cependant, ce comité fut supprimé après deux ans d'activité sans avoir pour autant apporté de nouvelles solutions. Il semblerait d'ailleurs que la situation d'opposition entre le ministère de l'Agriculture et des forêts et celui du commerce et de l'industrie nouvellement créés, se soit aggravée après la scission précédemment relatée. En effet, les conflits de moindre importance qui étaient jusque-là résolus en interne par le mécanisme de la hiérarchie, éclatèrent alors au grand jour sans toutefois qu'il soit permis au ministère de l'Intérieur de jouer son rôle de médiateur[345]. Le fait que des conflits soient réglés en interne à la suite d'obscures tractations desquelles les responsables politiques peuvent être écartées, n'est certes pas souhaitable. La visibilité d'un conflit n'est ainsi pas une mauvaise chose en soi, mais celle-ci n'a d'utilité qu'en présence d'un dispositif institutionnel efficace permettant le règlement dudit conflit.

II. Le contexte institutionnel et normatif de la compartimentation des ministères

A. La question ambiguë du contrôle des administrations centrales : les rôles respectifs des ministres et du Premier ministre

1. Le principe de répartition du contrôle des administrations centrales

ministères) », *Nihon seijigakkai nenpō seijigaku*, 1984, p. 125-162, cité par IMAMURA Tsunao, *Kanchō sekushonarizumu*, *op. cit.*, p. 44.

[345] MIKURIYA Takashi, « Suiri kaihatsu to senzenki seitō seiji…, *op. cit.*, p. 128, cité par IMAMURA Tsunao, *Kanchō sekushonarizumu*, *op. cit.*, p. 48.

Au lendemain de la guerre, pendant l'occupation, le SCAP fut entre autres choses chargé de réorganiser la structure administrative du Japon. Conscients des dysfonctionnements dus à la segmentation de cette administration, et souhaitant remédier à la dispersion de la responsabilité des décideurs qui en découlait[346], les membres du SCAP décidèrent d'établir, dans la nouvelle Constitution, le principe de responsabilité solidaire des membres du Cabinet (*rentai sekinin* 連帯責任)[347] et de renforcer les pouvoirs du Premier ministre. En revanche, l'alinéa premier de l'article 3 de la loi organique relative au Cabinet (*naikakuhō* 内閣法)[348] instaura le principe de répartition du contrôle des administrations (*buntan kanri* 分担管理) entre les différents ministres[349]. Selon ce dernier, ce n'est pas le Cabinet qui contrôle dans son ensemble les administrations qui lui sont subordonnées (ministères et agences), mais chaque ministre qui exerce son contrôle sur l'administration à la tête de laquelle il a été affecté. Ainsi, le Cabinet prend des décisions collégialement (selon le principe de responsabilité solidaire), tandis que la charge du contrôle de l'application de ces décisions revient individuellement à chaque ministre (selon le principe de répartition du contrôle des administrations). Aussi les ministres sont-ils, selon OKADA Akira, « les intermédiaires entre leur ministère et le Cabinet »[350]. Chaque ministre est en effet à la fois un ministre d'État (*kokumu daijin* 国務大臣)[351] uniformément membre du Cabinet, et à la fois un ministre à portefeuille (*shunin no daijin* 主任の大臣), chef du département ministériel dont il a la charge. On notera toutefois le cas particulier du secrétaire général du Cabinet (*naikaku kanbō chōkan* 内閣官房長官) qui est ministre d'État (depuis 1966) et chef (*chō* 長) du secrétariat général du Cabinet sans être un ministre à portefeuille. De même, depuis 2001, les ministres chargés de mission (*tokumei tantō daijin* 特命担当大臣) rattachés à l'Office du Cabinet (*naikakufu* 内閣府) qui sont des

---

[346] YAMAGUCHI Jirō, *Naikaku seido*, *op. cit.*, p. 61-65.

[347] Article 66 alinéa 3 de la Constitution : Le Cabinet, dans l'exercice de son pouvoir exécutif, est solidairement responsable devant la Diète : 内閣は、行政権の行使について、国会に対し連帯して責任を負ふ.

[348] Article 3 alinéa premier de la loi organique relative au Cabinet : Chaque ministre, conformément aux dispositions législatives, contrôle en tant que ministre responsable, les activités administratives dont il a reçu la charge : 各大臣は、別に法律の定めるところにより、主任の大臣として、行政事務を分担管理する.

[349] Ce principe fut repris dans l'article 5 de la loi organique relative aux administrations d'État (*kokka gyōsei soshikihō*). Il peut être perçu comme l'une des expressions de la « spécialisation ministérielle ». Voir DEBBASCH Charles, COLIN Frédéric, *Administration publique*, Paris, Economica, 6ème édition, 2005, p. 169-172.

[350] OKADA Akira, *Gendai nihon kanryōsei no seiritsu – sengo dokusenki ni okeru gyōsei seido no saihensei* 現代日本官僚制の成立—戦後独占期における行政制度の再編成 (L'avènement de la bureaucratie japonaise moderne – réorganisation du système administratif durant la période d'occupation d'après-guerre), Tōkyō, hōsei daigaku shuppankyoku, 1994, p. 134.

[351] Le sens de ce terme diffère au Japon de celui adopté en France depuis la Ve République, où il marque la prééminence protocolaire du ministre ainsi qualifié par rapport aux autres ministres. Au Japon, tous les ministres sont des ministres d'État. Par commodité, nous préférerons, comme nous l'avons fait jusqu'ici, le simple terme de ministre, à moins que celui de ministre d'État ne permette d'ajouter une nuance.

ministres d'État, sont au sens large du terme, des ministres sans portefeuille (*muninsho daijin* 無任所大臣). C'est en revanche le Premier ministre qui est le ministre en charge (*shunin no daijin*) du secrétariat général et de l'Office du Cabinet.

Outre ces quelques particularités, on constate que cette organisation du Cabinet est relativement classique, et si certains regrettent qu'il ressemble trop au système d'avant-guerre[352] du fait de ce principe de répartition du contrôle des administrations (*buntan kanri*), on peine à voir en réalité comment il put en être autrement. Ces critiques, soutenant la théorie de la continuité entre l'avant et l'après-guerre, reprochent notamment à la loi organique relative aux administrations d'État de réintégrer l'esprit des ordonnances impériales de février 1886 et de décembre 1889 sur les ministères (*kakushō kansei* 各省官制) et le Cabinet (*naikaku kansei* 内閣官制). En effet, la répartition du contrôle des administrations inciterait les ministres à considérer qu'ils sont maîtres dans le domaine dont ils ont la charge, oubliant qu'ils sont avant tout des ministres d'État solidairement responsables, membres d'une équipe ministérielle devant se conformer aux orientations fixées par le Premier ministre. Cela étant, la loi organique relative au Cabinet prévoit dans l'alinéa 3 de son article 4 la possibilité pour un ministre de demander au Premier ministre de réunir le Conseil des ministres à propos de n'importe quelle question ou projet de loi[353]. Il est donc tout à fait permis à un ministre de discuter et de donner son avis concernant un projet de loi régissant un domaine pour lequel un autre ministère que celui qu'il dirige est compétent[354]. Mais cela ne saurait effacer l'impression d'avoir parfois eu affaire à un Cabinet fragmenté à l'image de ses ministères, dont les membres n'apparaissaient pas réellement unis derrière le Premier ministre[355].

---

[352] Voir par exemple : IMAMURA Tsunao, *Kanchō sekushonarizumu*, *op. cit.*, p. 53 ; YAMAGUCHI Jirō, *Naikaku seido*, *op. cit.*, p. 67-68.

[353] 各大臣は、案件の如何を問わず、内閣総理大臣に提出して、閣議を求めることができる. Une disposition semblable existait déjà à l'article 6 de l'ordonnance impériale sur le Cabinet (*naikaku kansei*) : 主任大臣ハ其ノ所見ニ由リ何等ノ件ヲ問ハス内閣總理大臣ニ提出シ閣議ヲ求ムルコトヲ得.

[354] Dans la pratique, il est très rare qu'un ministre fasse part, du moins publiquement, de son désaccord vis-à-vis d'un projet de loi, et ce pour des questions de discipline gouvernementale évidentes. Jean-Pierre CHEVÈNEMENT avait en 1983 résumé cela dans une maxime devenue célèbre : « un ministre, ça ferme sa gueule. Si ça veut l'ouvrir, ça démissionne ». Au Japon, sur les cinq ministres à avoir été destitués de leur fonction (ceux ayant été poussés à démissionner ne sont pas comptabilisés), quatre l'avaient été à la suite à d'un désaccord.

[355] Outre les subtilités légales évoquées, il convient de noter que des pratiques relatives à la nomination des ministres, respectant des règles internes au PLD, ont émergé au cours du « système de 1955 ». Ces règles, sur lesquelles nous reviendrons plus en détail, empêchèrent les Premier ministres de constituer librement leurs Cabinets, accentuant l'impression d'avoir affaire à des équipes fragmentées et désolidarisées des chefs de gouvernement.

2. *Les pouvoirs du Premier ministre : proposition de projets loi, contrôle et supervision des administrations centrales.*

Et c'est bien là que réside le véritable enjeu. Suivant l'importance des prérogatives dont dispose le Premier ministre, celui-ci sera plus ou moins apte à réunir son équipe sous une vision unique et globale, atténuant les éventuels méfaits de la fragmentation des ministères. Au lendemain de la guerre, la question était alors de savoir si l'on devait faire du Premier ministre un ministre au-dessus des autres, ou si l'on devait privilégier la collégialité du Cabinet en ne faisant de lui que le « premier parmi ses pairs »[356] (*dōhaichū no shuseki* 同輩中の主席). À l'issue du débat entre les fonctionnaires de la direction législative du Cabinet (*naikaku hoseikyoku* 内閣法制局) favorable à la deuxième solution et le SCAP favorable à la première, on fit du Premier ministre le chef (*shuchō* 首長) du Cabinet[357] sans toutefois bien définir ce que ce qualificatif recouvrait. En plus de son pouvoir de nomination et de destitution des ministres, il se vit également attribué un pouvoir de contrôle et de supervision des administrations (*shiki kantokuken* 指揮監督権). L'article 6 de la loi organique relative au Cabinet dispose ainsi que :

> 内閣総理大臣は、閣議にかけて決定した方針に基いて、行政各部を指揮監督する。
>
> Le Premier ministre, en se fondant sur les orientations fixées en Conseil des ministres, contrôle et supervise les administrations.

L'article 72 de la Constitution attribuait déjà au Premier ministre ce pouvoir. Mais l'ajout des termes « fixées en Conseil des ministres » (*kakugi ni kakete* 閣議にかけて) dans l'article 6 de la loi en question, vide en un sens ce même pouvoir de tout intérêt. En effet, ce contrôle par le Premier ministre ne peut alors être effectué que par le biais de décisions prises collégialement en Conseil des ministres, prenant ainsi compte des autres ministres. S'ajoute à

[356] Selon la formule latine : *primus inter pares*. Cette interrogation n'est en rien une spécificité japonaise. Elle s'est posée en Grande Bretagne où la doctrine marqua elle aussi une différence entre deux concepts similaires, parlant de *Cabinet government* pour qualifier les gouvernements respectant le caractère collégial du Cabinet, et de *Prime ministerial government* pour désigner les gouvernements caractérisés par la prépondérance du Premier ministre sur les autres membres du Cabinet. En France, où la particularité du régime semi-présidentiel de la Vème modifie quelque peu la donne (rapports entre le Président de la République, chef d'État, et le Premier ministre ; possibilité d'une cohabitation influant sur ces rapports), la question de savoir si le Premier ministre était « le premier des ministres » ou le « chef du gouvernement » s'est également posée. La réponse apportée évolue d'ailleurs selon les situations, mais elle semble en France, plutôt pencher pour la première solution. Voir sur ce point CHAGNOLLAUD Dominique, QUERMONNE Jean-Louis, *Le gouvernement de la France sous la Ve République*, *op. cit.*, p. 343-347.

[357] Article 66 alinéa premier de la Constitution et article 2 de la loi organique relative au Cabinet.

cela que selon la pratique[358], les décisions sont prises en Conseil des ministres à l'unanimité, attribuant de fait à chaque ministre un droit de veto. Ce contrôle réalisé par le Premier ministre se limite ainsi à une simple orientation générale et ne permet en aucun cas à celui-ci d'intervenir directement auprès d'un ministère. En définitive, comme le note à juste titre le politologue AMAKAWA Akira, la loi organique relative au Cabinet fut le produit d'un compromis entre le SCAP et la direction législative du Cabinet, évitant ainsi de trancher entre leur deux interprétations concernant la place du Premier ministre[359]. On reprocha souvent par la suite que ce soit celle de la direction législative du Cabinet que la pratique retint, entravant de ce fait la capacité du Premier ministre à opérer un arbitrage lors d'une éventuelle querelle interministérielle.

Un autre débat ayant divisé la doctrine était celui relatif à la question de savoir si le Premier ministre disposait ou non du droit de proposer un projet de loi en Conseil des ministres (on parle d'un droit d'initiative : *hatsugiken* 発議権). L'alinéa 3 de l'article 4 de la loi organique relative au Cabinet disposait certes que tous les ministres pouvaient de demander au Premier ministre qu'il réunisse le Conseil des ministres pour statuer sur n'importe quelle question ou de projets de loi, incluant bien évidemment ceux élaborées par leurs ministères. La doctrine majoritaire admettait ainsi que le Premier ministre était parfaitement habilité à proposer un projet de loi en Conseil des ministres dans la mesure où tous les autres ministres le pouvaient. Cependant, le texte de l'article 4 pouvait laisser le doute, et certains auteurs s'opposaient à cette vision[360]. Lors des grandes réformes administratives menées par le Premier ministre HASHIMOTO Ryūtarō à la fin des années 1990, l'on décida d'en finir avec cette situation d'incertitude et de renforcer la place du chef de gouvernement en lui donnant clairement les moyens de faire preuve de leadership. L'alinéa 2 de l'article 4 de la loi organique relative au Cabinet qui disposait seulement que le Premier ministre présidait (*shusai suru* 主宰する) le Conseil des ministres, se vit prolongé ainsi :

> この場合において、内閣総理大臣は、内閣の重要政策に関する基本的な方針その他の案件を発議することができる。

[358] Du fait de l'absence de disposition sur ce sujet, la doctrine se divise sur la question de savoir si une décision peut être ou non prise à la majorité. Dans les quelques cas où certains ministres ont refusé de voter favorablement pour un projet de loi ou pour une autre décision (sous les gouvernements KOIZUMI et HATOYAMA par exemple), ceux-ci ont été destitué, et le Premier ministre, qui reprit leurs postes en intérim, s'exprima à leur place, préservant de fait la coutume du vote à l'unanimité.
[359] AMAKAWA Akira cité par IMAMURA Tsunao, *Kanchō sekushonarizumu*, *op. cit.*, p. 61.
[360] OKADA Akira, TANAKA Kazuaki, *Chūō shōchō kaikaku…*, *op. cit.*, p. 74-75.

> Dans ce cadre, le Premier ministre peut soumettre au Conseil des ministres des orientations générales ou tout autre projet de loi concernant les politiques majeures du Cabinet.

Dans la mesure où la doctrine admettait largement que le Premier ministre disposait déjà de ce pouvoir, cette clarification semblait davantage résulter de la volonté des réformateurs de faire du Premier ministre le véritable chef du Cabinet, pilotant de façon proactive les projets de loi relatifs aux politiques majeures et transversales du gouvernement. En ce sens, l'introduction de cette disposition devait participer à l'atténuation du caractère compartimenté du gouvernement et de ses administrations centrales. Cela impliquait dans un même temps que le Premier ministre devrait disposer d'organes de soutien pour l'assister dans l'élaboration desdits projets de loi et orientations générales relatifs aux politiques majeures du Cabinet, ce que la réforme administrative de HASHIMOTO prit effectivement en compte[361].

Toutes les considérations institutionnelles que nous venons d'étudier, et dont l'importance est parfois exagérée par la doctrine, ne pourraient toutefois suffire à elles seules à expliquer les raisons de l'ampleur de la compartimentation des ministères au Japon.

B. Le cadre législatif de la réorganisation des ministères

1. La rigidité du cadre normatif de l'organisation du gouvernement au Japon

Un autre élément d'explication réside dans la relative rigidité de l'organisation du gouvernement et de ses administrations. Au Japon, les ministères sont en effet institués sur des fondements légaux et non réglementaires. La loi organique relative aux ministères (*kokka gyōsei soshikihō*) évoquée précédemment, contient les dispositions générales fixant l'organisation des ministères (dénomination des ministères, subordination au Cabinet, possibilité donnée aux ministères de créer en leur sein dans la limite d'un effectif global, un

[361] Voir *infra*, p. 165. Quant à savoir quels domaines sont désignés par les « politiques majeures du Cabinet », le rapport final de la commission pour la réforme administrative (*gyōsei kaikaku kaigi* 行政改革会議) rendu en décembre 1997 évoquait : les principes fondamentaux de la politique extérieure et de la politique de sécurité et de défense, les principes fondamentaux de la conduite du gouvernement et des finances publiques, les politiques macro-économiques, les orientations générales du budget, les orientations générales concernant l'organisation et les personnels des organes d'État, ainsi que toute politique particulière d'une grande importance pour le pays). OKADA Akira, TANAKA Kazuaki, *Chūō shōchō kaikaku…*, *op. cit.*, p. 76.

secrétariat général (*kanbō* 官房), des directions (*kyoku* 局), départements (*bu* 部), bureaux (*ka* 課) et sections (*shitsu* 室),…). L'Office du Cabinet (*naikakufu*) et le secrétariat général du Cabinet (*naikaku kanbō*) sont exceptionnellement institués respectivement par la loi instaurant l'Office du Cabinet (*naikakufu secchihō* 内閣府設置法) et la loi organique sur le Cabinet (*naikakuhō*). La définition des domaines de compétences de chaque ministère et l'établissement des administrations externes qui s'y rattachent (*gaikyoku* 外局) sont définis par sa loi d'instauration (*secchihō* 設置法), laquelle est appliquée par une ordonnance du Cabinet qui lui est propre (*seirei* 政令, portant en l'occurrence le nom de *soshikirei* 組織令). L'organisation interne de chaque ministère (nombre, dénomination et domaine de compétences des directions, départements, bureaux et sections) est en revanche définie par arrêté ministériel (*shōrei* 省令, portant en l'occurrence le nom de *soshiki kisoku* 組織規則), de sorte que chaque ministre peut modifier la structure interne de son administration.

La question de savoir si l'organisation interne d'un ministère devait être d'ordre législatif ou réglementaire fut l'objet de débats à la Diète (*kokkai* 国会). Définie selon l'ordonnance impériale sur les ministères de 1886 précédemment évoquée, l'organisation interne des ministères fut dans un premier temps soumise aux dispositions d'une loi sur les administrations centrales (*gyōsei kanchōhō* 行政官庁法) d'avril 1947, devant faire jonction en attendant l'élaboration et l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux ministères le 1er mai 1950. Cette loi provisoire disposait que les sections internes des ministères devaient être instaurées par la loi ou par ordonnance du Cabinet[362], laissant ainsi la possibilité d'en faire une matière réglementaire. C'est d'ailleurs ce que souhaitait le ministre en charge de la Constitution KANAMORI Tokujirō (1886-1959)[363]. Toutefois, lors de l'examen de la loi organique relative aux ministères, la Chambre des conseillers (*sangiin* 参議院) amenda le projet de loi du gouvernement en exigeant que la création et la délimitation du champ de compétence des secrétariats généraux (*kanbō*), directions (*kyoku*) et départements (*bu*) soient fixées par la loi[364]. La volonté de soumettre l'organisation interne du pouvoir exécutif au contrôle du pouvoir législatif serait conforme, selon ses partisans, à l'esprit de la Constitution qui fait de la Diète l'organe suprême du pouvoir d'État (*kokken no saikō kikan* 国権の最高機

[362] Article 12 de la loi sur les administrations centrales (*gyōsei kanchōhō*).
[363] IMAMURA Tsunao, *Kanchō sekushonarizumu*, *op. cit.*, p. 71-72.
[364] Article 7 alinéa 4 de la loi organique relative aux ministères.

関)[365]. Cependant, après trois tentatives infructueuses (1971, 1972 et 1973), la loi organique relative aux ministères fut révisée en 1983 sous le gouvernement NAKASONE I (1982-1983), afin que la création et la délimitation du champ de compétence des secrétariats généraux, directions et départements soient fixées par ordonnance du Cabinet à l'instar des bureaux et sections. Ironiquement, NAKASONE Yasuhiro faisait partie des conseillers qui s'étaient à l'origine opposés au projet du gouvernement et avaient soutenu l'amendement évoqué ci-dessus. Quand cela lui fut remarqué par un parlementaire de l'opposition, il expliqua que l'urgence était alors d'apporter à une administration hypertrophiée de la souplesse, afin de se réorganiser en prenant compte les mutations de l'environnement[366].

2. *Une comparaison avec les modèles britannique et français*

À titre de comparaison, la réorganisation des ministères est en France une prérogative du pouvoir exécutif puisqu'étant une matière réglementaire[367]. L'édiction de décrets suffit donc à réorganiser complètement les administrations centrales du gouvernement. En Grande Bretagne, la situation est sensiblement similaire. En vertu de la loi sur les ministres de la couronne (*Ministers of the Crown Act*) de 1975, un décret en conseil (*Order in Council*) effectuant un transfert de fonctions (*Transfer of Functions*) suffit à réorganiser un ministère (*Ministerial Department*) et à attribuer sa direction à un secrétaire d'État (*Secretary of State)*. Cette capacité du gouvernement à gérer son organisation interne indépendamment du pouvoir législatif, se traduit donc par des restructurations plus fréquentes et plus souples, permettant ainsi d'adapter plus aisément l'administration centrale à l'émergence de nouvelles problématiques résultant de transformations sociétales[368]. Il n'est en effet par rare que ces nouvelles problématiques (environnement, égalité des sexes,…) tombent dans le champ de compétence de plusieurs ministères, et que dans certains cas la fusion des différents segments

[365] Article 41 de la Constitution. La doctrine emploie pour qualifier cet esprit le terme *kokkai shijō shugi* (国会至上主義) « suprématie de la Diète », ou encore *kokkai chūshin shugi* (国会中心主義), que l'on pourrait traduire par le néologisme « Diètocentrisme ».
[366] IMAMURA Tsunao, *Kanchō sekushonarizumu*, *op. cit.*, p. 77-78.
[367] Article 37 de la Constitution du 4 octobre 1958. La loi du 20 juin 1920, « jamais appliquée », imposait qu'une nouvelle loi soit adoptée au Parlement pour toute création ou suppression de département ministériel, mais elle fut abrogée en 1945. Pour un résumé des principaux redécoupages ministériels en France depuis la Révolution à nos jours, voir CHEVALLIER Jacques, *Science administrative*, *op. cit.*, p. 328-329.
[368] La dissolution d'un ministère en Grande Bretagne requiert cependant l'autorisation des deux chambres et un transfert de fonction peut être annulé par ces dernières si chacune d'entre elles s'y oppose. Cela étant, entre 1946 et 2007, 154 transferts de fonctions ont été réalisés et aucun d'entre eux ne fut annulé. Voir PUBLIC ADMINISTRATION SELECT COMMITTEE, « Machinery of Government Changes » [en ligne], 12 juin 2007, p. 13-14. [Consulté le 26 septembre 2015]. Accessible sur le site officiel du Parlement à l'adresse suivante : http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmpubadm/672/672.pdf.

d'administration concernés soit préférable. De même, un gouvernement qui fait d'une question particulière la pierre angulaire de son programme politique, peut être tenté de réorganiser son administration afin qu'elle soit plus cohérente et plus efficace au vu de ce changement d'orientation. Toutefois, cette malléabilité de l'organisation des ministères n'est pas sans inconvénients. Un « guide des bonnes pratiques pour la restructuration du gouvernement »[369] a même été publié le 20 septembre 2010 par l'Office du Cabinet britannique, afin que les acteurs aient bien conscience des désagréments que peuvent causer des restructurations trop fréquentes, insuffisamment préparées ou encore réalisées selon des considérations politiciennes. Les politologues Kevin THEAKSTON et Timothy HEPPELL ont à ce titre avancé l'idée de soumettre ces restructurations à un contrôle *a priori* du Parlement, en requérant le vote positif de ce dernier[370]. Ainsi, force est de constater que quel que soit le choix fait en termes de rigidité de la structure administrative, celui-ci s'accompagne d'avantages et d'inconvénients. Tout l'enjeu est alors de déterminer en fonction des circonstances, quels avantages doivent être mis en valeur, et avec quels inconvénients l'on accepte de s'accommoder.

C. De rares restructurations des administrations centrales

1. Les créations d'agences ministérielles

Au Japon, en conséquence de la rigidité du cadre normatif, les restructurations de des administrations centrales[371] ont été relativement marginales depuis 1956, année de l'instauration de l'agence de Planification économique (*keizai kikakuchō* 経済企画庁) et de l'agence de la Science et de la technologie (*kagaku gijutsuchō* 科学技術庁). En 1960 fut créé le ministère de l'Autonomie locale (*jichishō* 自治省) sur la base de l'agence du même nom. En 1971 fut instaurée l'agence de l'Environnement (*kankyōchō* 環境庁), en 1972, l'agence pour le Développement d'Okinawa (*okinawa kaihatsuchō* 沖縄開発庁) et en 1974, l'agence

[369] « Machinery of government changes: Best practice handbook » [en ligne], 20 septembre 2010, [consulté le 13 février 2015]. Consultable sur le site officiel du gouvernement : https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61287/moghandbook.pdf.
[370] HEPPELL Timothy et THEAKSTON Kevin, « The role and powers of the Prime Minister » [en ligne], 28 février 2011, [consulté le 13 février 2015]. Consultable sur le site officiel du Parlement : http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpolcon/writev/842/m9.htm.
[371] On parle dans les pays anglophones de *scrap and build*, soit suppression et création d'administrations.

du Territoire (*kokudochō* 国土庁). Dix ans plus tard fut établie l'agence des Affaires générales (*sōmuchō* 総務庁), et il fallut attendre encore seize ans pour que soit mises en place les grandes réformes administratives du gouvernement HASHIMOTO en 2001. Par la suite, l'agence de la Défense se vit élevée au rang de ministère (MOD, *bōeishō* 防衛省) en 2007 et une agence pour la Reconstruction (*fukkōchō* 復興庁) vit le jour en 2012 suite au tremblement de terre et au tsunami du 11 mars 2011. Ces créations d'agences, résultant pour la quasi-totalité d'entre elles de la survenance d'une nouvelle problématique dans l'agenda politique, visaient à organiser la coordination entre les ministères concernés[372]. L'instauration de ces agences doit cependant être considérée davantage comme des ajouts successifs, et moins comme de véritables efforts de réorganisation. Élisabeth LULIN, dans le cadre d'une étude différente, souligne à ce sujet que la fragmentation de l'administration est à la fois source et produit de la difficulté de sa réforme et de sa réorganisation :

> On notera au demeurant que ce morcellement, aujourd'hui obstacle à la réforme, est pour une large partie le résultat même de la difficulté à réformer – qui ne fait donc que s'accroître mécaniquement en une spirale pernicieuse : faute de parvenir à réorganiser ou à rendre plus performante une administration entière, on crée un organisme *ad hoc* afin de prendre en charge telle tâche particulière […][373].

2. *La réduction du nombre de ministères dans la réforme administrative de HASHIMOTO*

Cette propension à multiplier les administrations centrales poussa le Premier ministre HASHIMOTO Ryūtarō à déclarer le 11 septembre 1996 lors d'une conférence de presse, vouloir réduire grandement le nombre de ministères et agences (*shōchō o ōgukuri suru* 省庁を大括りする). À l'occasion des élections générales qui eurent lieu un peu plus d'un mois après cette déclaration, l'objectif de réduire de moitié (*chūō shōchō hangen* 中央省庁半減) les 22 ministères et agences fut inséré dans le programme politique du PLD[374]. Cette vaste restructuration des administrations centrales (*chūō shōchō saihen* 中央省庁再編), qui fut effective au 1er janvier 2001, constitua l'une des questions les plus débattues dans la commission pour la réforme administrative (*gyōsei kaikaku kaigi*), organe clef des « réformes

[372] On a parlé à leur sujet « d'administrations de coordination globale » (*sōgōchōsei kanchō* 総合調整官庁). Nous nous attarderons plus tard sur leurs fonctions (voir *infra*, p. 152). OKADA Akira, TANAKA Kazuaki, *Chūō shōchō kaikaku…*, *op. cit.*, p. 30 ; IMAMURA Tsunao, *Kanchō sekushonarizumu*, *op. cit.*, p. 170.
[373] LULIN Élisabeth, « Réformer l'État : avec, sans ou contre ses serviteurs ? », *op. cit.*, p.59.
[374] OKADA Akira, TANAKA Kazuaki, *Chūō shōchō kaikaku…*, *op. cit.*, p. 18-19.

HASHIMOTO »[375]. C'est le Premier ministre qui, placé à la tête de cette commission, donna les orientations fondamentales selon lesquelles cette restructuration devait s'opérer. Bien qu'il ait insisté pour que la promesse d'une diminution de moitié soit tenue[376], l'important était avant tout que cette réorganisation se fasse intelligemment et qu'elle ne provoque pas plus de désagréments qu'elle n'en supprime. Il avait ainsi dégagé quatre grandes fonctions de l'État[377], placées en ordre d'importance du point de vue des besoins des citoyens, selon lesquels les ministères devaient être regroupés le cas échéant :

1- Les fonctions visant à la survie et à la continuité de l'État (*kokka sonzoku* 国家存続), comprenant la diplomatie, la défense, la sécurité interne, les ressources financières (ces dernières furent au cours des débats placées dans la deuxième catégorie)

2- Les fonctions visant à accroître les richesses nationales (*kokufu o kakudai suru* 国富を拡大する), comprenant l'économie et l'industrie, le développement du territoire et le développement technologique (ce dernier sera déplacé par la suite dans la quatrième catégorie)

3- Les fonctions visant à garantir une vie satisfaisante aux citoyens (*kokumin seikatsu o hoshō suru* 国民生活を保障する), comprenant la sécurité sociale, l'emploi, la protection de l'environnement

4- Les fonctions visant à développer et transmettre le savoir et la culture aux citoyens, telle l'éducation publique.

Sur cette base, la commission pour la réforme administrative avait développé ses réflexions et avait dégagé les neuf grandes missions que l'État devrait assurer au 21ème siècle. Dans son rapport final rendu en décembre 1997, la commission mettait en évidence cinq principes fondamentaux que la restructuration des ministères devait suivre :

1- Regrouper les administrations centrales dont les missions et objectifs (évoqués ci-dessus) présentent un caractère commun (*kyōtsusei* 共通性) ou analogue (*ruijisei* 類似性)

2- Regrouper les ministères de manière la plus cohérente et la plus globale possible, de sorte qu'ils élaborent les politiques publiques avec un large point de vue dans un but de supprimer les désagréments liés à la compartimentation de l'administration.

3- Prendre en considération l'existence d'intérêts antagonistes (*rieki sōhansei* 利益相反性) et ne pas charger un même ministère de les représenter. Il est nécessaire d'éviter que la coordination

[375] Pour un schéma récapitulant la restructuration des administrations centrales en 2001, voir l'annexe n°9.
[376] Cet objectif fut relativement respecté, passant de 22 ministères (21 ministères en plus de l'Office du Premier ministre) à 13 ministères (12 ministères en plus de l'Office du Cabinet, *ippu jūnishōchō* １府１２省庁). C'est principalement la suppression de 7 agences ministérielles sur 8 qui permit d'exercer une telle réduction. MABUCHI Masaru, *gyōseigaku* 行政学 (La science administrative), Tōkyō, Yūhikaku, 2009, p. 108.
[377] IMAMURA Tsunao, *Kanchō sekushonarizumu*, *op. cit.*, p. 153-154.

entre ces intérêts s'opère en interne, de manière discrétionnaire, au cours d'un processus opaque[378].

4- Prendre en considération l'équilibre entre les ministères (*shōkan baransu* 省間バランス) en termes de taille (effectif, missions, secteurs traités,…) et de pouvoir (ressources budgétaires, prérogatives,…)

5- Mettre en place un système de coordination entre les ministères en fonction des missions et objectifs dont ils ont la charge.

Selon IMAMURA Tsunao, l'idée qu'il faille éviter qu'une même administration se voie octroyer des missions antagonistes, était relativement novatrice (*kakkiteki* 画期的). Il regrettait cependant que l'alinéa 2 de l'article 4 de la loi-cadre relative à la réforme des administrations centrales (*chūō shōchō saihentō kaikaku kihonhō* 中央省庁再編等改革基本法), élaborée à partir du rapport final de la commission, ne soit pas aussi détaillé et laisse échapper d'importantes notions[379]. C'est l'un des treize membres de la commission pour la réforme administrative, le professeur émérite de droit public de l'université du Tōhoku FUJITA Tokiyasu[380], qui fut principalement à l'origine de ce principe. C'est également lui qui fournit l'essentiel des réflexions relatives aux coordinations entre ministères. C'est d'ailleurs dans le cadre de ces réflexions qu'il dégagea ce principe, lequel est directement lié à la question de la coordination des intérêts au sein de l'administration publique. FUJITA précisa ce qu'il entendait par « intérêts antagonistes » dans un *memorandum* transmis aux autres membres de la commission. Il notait que si l'opposition entre la production/création et la répartition, ou encore celle entre la garantie de liberté et la garantie de sécurité étaient des principes antagonistes fondamentaux bien connus, l'opposition entre les intérêts des générations actuelles et ceux des générations futures était tout aussi, sinon plus importante. De même, l'opposition entre ce qui devait être de l'ordre de la gestion de crise et ce qui devait être de l'ordre la gestion normale et quotidienne devait, à son sens, retenir l'attention. Il concédait

[378] L'exemple le plus marquant du danger que constitue le fait de laisser un même ministère représenter des intérêts antagonistes est sûrement celui relatif à la question du nucléaire. Suite à l'accident survenu à la centrale nucléaire de Fukushima, les médias critiquèrent abondamment le fait que l'agence de Sûreté nucléaire et industrielle (*genshiryoku anzen-hoan.in* 原子力安全・保安院) soit une administration rattachée à un organe chargé notamment de la promotion de l'énergie nucléaire : l'agence des Ressources naturelles et de l'énergie (*shigen enerugīchō* 資源エネルギー庁), elle-même rattachée au METI. C'est pour remédier à cette situation de conflit d'intérêts évident, que le 19 septembre 2012, l'agence de Sûreté nucléaire et industrielle fut supprimée pour être remplacée par une nouvelle commission de Réglementation de l'énergie nucléaire (*genshiryoku kisei iinkai* 原子力規制委員会), cette fois-ci rattachée au ministère de l'Environnement.
[379] IMAMURA Tsunao, *Kanchō sekushonarizumu*, *op. cit.*, p. 193-194.
[380] Il fut par la suite juge à la Cour Suprême de 2002 à 2010.

cependant que les contours de ce principe étaient relativement variables, le caractère analogue ou antagoniste de deux missions pouvant dépendre des points de vue[381].

3. *La question des ministères gigantesques*

Lorsqu'il fut décidé qu'il serait créé un MIC, regroupant le ministère de l'Autonomie locale (*jichishō*), le ministère des Postes et des télécommunications (*yūseishō* 郵政省) et l'agence des Affaires générales (*sōmuchō*) (chargée de la gestion des administrations et des personnels), de nombreuses critiques pointèrent du doigt son caractère hétéroclite et incohérent (principe n°1) et sa taille démesurée (principe n°4). On craignait de plus que des accords en sous-main n'interviennent entre les sections du ministère de l'Autonomie locale et du ministère des Postes et télécommunication, dans la mesure où la dette des collectivités locales avait tendance à être supportée par la banque postale (principe n°3)[382]. Concernant la taille de ce MIC, la Poste représentait 297 000 fonctionnaires sur les 300 000 de ce ministère (ce dernier étant alors le plus important en termes d'effectifs). L'objectif était de créer une agence de la Poste (*yūsei jigyōchō* 郵政事業庁), administration externe rattachée au ministère (*gaikyoku*), destinée à être transformée en entreprise publique (*nihon yūsei kōsha* 日本郵政公社), puis à moyen terme privatisée (ce qui fut le cas respectivement en 2003 et 2007). La situation de ministère hypertrophié (on parlait de « ministère gigantesque », *kyodai shō* 巨大省) devait donc n'être que temporaire.

Le ministère de la Santé et du travail et des affaires sociales (MHLW, *kōsei rōdoshō* 厚生労働省), dans lequel fusionnèrent le ministère de la Santé et le ministère du Travail, avait reçu cette même critique. Mais le ministère qui fut l'emblème du ministère hypertrophié est sans aucun doute le ministère du Territoire, des infrastructures, des transports et du tourisme (MLIT, *kokudo kōtsūshō* 国土交通省), lequel réunit le ministère de la Construction (*kensetsushō* 建設省), le ministère des Transports (*un.yushō* 運輸省), l'agence du Territoire et l'agence pour le Développement du Hokkaidō (*hokkaidō kaihatsuchō* 北海道開発庁). Les membres de la commission pour la réforme administrative, craignant d'enfanter un ministère gigantesque, avaient émis plusieurs propositions qui supposaient la scission en deux de ce

[381] Voir le *memorandum* du 9 juillet 1997 pour l'élaboration du projet de restructuration des administrations de FUJITA Tokiyasu disponible en ligne à l'adresse suivante [consultée le 10 mars 2015]: http://www.law.tohoku.ac.jp/~fujita/gyokakukaigi2.html.
[382] OKADA Akira, TANAKA Kazuaki, *Chūō shōchō kaikaku…*, *op. cit.*, p. 160-167.

ministère, mais elles ne furent pas retenues. Les anciens ministères qui auraient été séparés en deux et privés de certaines compétences s'étaient farouchement opposés à ces propositions[383]. Mais la décision fut finalement prise par le Premier ministre qui, comme mentionné plus haut, souhaitait respecter au mieux la promesse de réduire de moitié le nombre de ministères et d'agences. Il motiva son choix en faisant remarquer que les compétences relatives à l'exécution des projets (*shikō-jikkō kinō* 施行・実行機能) seraient transférées aux administrations déconcentrées (*chihō shibun bukyoku* 地方支分部局) dont le ressort comprenait plusieurs départements[384], tandis que seules les compétences relatives à l'élaboration des projets (*ritsuan kinō* 立案機能) demeureraient dans les services centraux[385]. L'hypertrophie du MLIT devait ainsi être évitée par la délégation de certaines missions à des entités administratives déconcentrées.

Cette séparation entre les fonctions de planification et d'élaboration des projets (*kikaku-ritsuan kinō* 企画・立案機能) d'un côté, et celles d'exécutions de l'autre, est un axe classique des réformes inspirées de la NGP (on parle souvent d'externalisation ou *out sourcing*). En Grande Bretagne avaient ainsi été créées de nombreuses « agences exécutives » disposant d'une grande autonomie de gestion vis-à-vis de leur ministère de tutelle. L'objectif était d'assurer une plus grande neutralité et efficience dans la réalisation des projets[386]. Le degré d'autonomie des services déconcentrés évoqués ici était cependant très limité en comparaison des agences exécutives britanniques. Des entités administratives indépendantes (*dokuritsu gyōsei hōjin* 独立行政法人), dont le degré d'autonomie était à l'inverse supérieur aux agences exécutives britanniques, furent également créées par les réformes initiées par HASHIMOTO. Ces entités administratives indépendantes, en recueillant certaines compétences ainsi externalisées, devait contribuer à « l'amincissement » (*surimuka* スリム化) des administrations centrales (tant au niveau de l'étendue de leurs missions que de leurs effectifs).

Ces réflexions, sommairement rapportées ici, illustrent le fait que la fragmentation des administrations centrales ne saurait être résolue par leur simple fusion. De nombreux paramètres doivent être pris en compte afin d'éviter que de graves dysfonctionnements ne

---

[383] *Ibid.*, p. 56-57.
[384] Nous choisissons de traduire ici les *todōfuken* (都道府県) par « départements », et non « préfectures » comme la traduction anglaise (*prefectures*) nous invite à le faire. Nous préférons éviter ici la confusion avec les préfectures françaises qui sont des services déconcentrés de l'État, et non des entités décentralisées comme le sont les *todōfuken* japonais.
[385] OKADA Akira, TANAKA Kazuaki, *Chūō shōchō kaikaku…*, *op. cit.*, p. 151-156.
[386] *Ibid.*, p. 87-88.

naissent de ces regroupements. En outre, comme le fait remarquer le professeur MABUCHI Masaru, faire fusionner deux ministères sans réorganiser leurs structures internes, loin de pallier la fragmentation administrative, risquerait de ne créer qu'un ensemble de directions (*kyoku*) et bureaux (*ka*) hermétiques se côtoyant dans une même entité[387]. Ces derniers avaient vu leur nombre réduits au même titre que les ministères. Les 128 directions furent ramenées à 96 et les 1170 bureaux à 1000 environ, l'objectif étant pour de parvenir dans les cinq ans à 900 bureaux (à titre indicatif, il y en avait 986 en 2007 et 917 en 2015)[388]. MABUCHI Masaru remarque cependant que les nouveaux ministères issus d'une fusion d'anciens ministères n'ont, pour la plupart, procédé qu'à la juxtaposition de leurs anciennes structures, réduisant l'intérêt de ces regroupements qui, selon lui, risquaient de n'être que des changements de façade[389]. Charles DEBBASCH et Frédéric COLIN établissent d'une manière plus générale ce même constat :

> La réduction du nombre de départements ministériels permet d'attaque la cause de l'absence de coordination. Elle est cependant illusoire. Le développement du nombre de ministères a pour cause principale la multiplication des actions administratives. Si on réduit artificiellement le nombre de ministères, le problème de coordination ne disparaît pas, il se retrouve reporté à l'intérieur du ministère.[390]

III. La représentation fragmentée des intérêts sous le « système de 1955 »

A. La mobilisation maximale de la société par l'administration

1. Une spécificité japonaise ?

Comme on l'a déjà exprimé, la représentation fragmentée des intérêts dans les ministères est un phénomène inévitable, puisqu'inhérent à toute organisation bureaucratique. La littérature sur le sujet a néanmoins mis en avant ce qu'elle présente comme une spécificité

[387] Il oppose les termes *yūgō* (融合) et *kongō* (混合), que l'on doit traduire ici respectivement par fusion et réunion. Le premier désigne un regroupement d'administrations dont les structures internes sont remodelées et le second, un regroupement dans lequel les structures internes sont juxtaposées telles quelles. MABUCHI Masaru, *gyōseigaku*, *op. cit.*, p. 101.
[388] Voir l'article 47 de la loi–cadre relative à la réforme des administrations centrales. La limite du nombre de directions et de secrétaires généraux des ministres est fixée à l'article 23 de la loi organique relative aux administrations d'État.
[389] Il faisait ce constat au lendemain de l'entrée en vigueur de la réforme, mais également six ans plus tard en observant que les choses n'avaient guère évolué. MABUCHI Masaru, *gyōseigaku*, *op. cit.*, p. 102-109.
[390] DEBBASCH Charles, COLIN Frédéric, *Administration publique*, *op. cit.*, p. 204.

japonaise de ce phénomène. La compartimentation des administrations est souvent pointée du doigt pour expliquer les dysfonctionnements liés à un manque de communication et à une incompréhension entre deux unités administratives relativement hermétiques. L'inefficacité qui en résulte est ainsi causée par une fragmentation de l'administration que l'on pourrait qualifier de passive. En revanche, certains observateurs ont noté qu'au Japon, le sectionalisme désignait également et avant tout, une lutte active entre les ministères qui mettaient à profit toutes leurs ressources en cas de conflit. Or, en comparaison d'autres pays, les ressources internes de l'administration publique japonaise étaient extrêmement limitées. En effet, la part des emplois de la fonction publique d'État (FPE) dans la population active au Japon était largement en deçà de celle observée dans la plupart des pays de l'OCDE[391]. De même, la part des dépenses des administrations publiques rapportée au produit intérieur brut (PIB), était l'une des moins importantes des membres de l'OCDE[392].

Ainsi, pour mener à bien leur action, les ministères japonais ont été contraints selon MURAMATSU Michio, de procéder à une « mobilisation maximale » (*saidai dōin* 最大動員) de leurs ressources externes[393]. Autrement dit, les administrations publiques japonaises ont dû faire appel à différents groupes d'intérêts présents dans la société pour compenser leur relatif déficit en termes de ressources humaines et financières. Dans ces circonstances, l'influence d'un ministère dépendait directement de l'importance des liens qu'il entretenait avec les acteurs clefs du secteur dont il avait la charge[394]. Aussi, plus un ministère parvenait à s'accaparer certains domaines de compétences disputés avec ses homologues, et plus ses ressources disponibles avaient de chances de croître, renforçant alors d'autant son influence. Ce serait là une explication partielle de l'intensité avec laquelle certains ministères se sont

[391] Voir les chiffres de 1980 à 1991. MURAMATSU Michio, *Nihon no gyōsei – katsudōgata kanryō no henbō*, *op. cit.*, p. 29. Le Japon est encore aujourd'hui très en deçà de la moyenne des pays de l'OCDE quant à la part des emplois dans les administrations publiques en pourcentage de la population active. Alors que la moyenne était de 15,9% en 2001 et 15,5% en 2011, le Japon affichait 7,8% en 2001 et 6,7% en 2011. À noter cependant que ces chiffres excluent le nombre d'employés dans les entreprises publiques (ces chiffres ne sont pas disponibles dans le rapport de l'OCDE pour le Japon). La part des rémunérations des fonctionnaires rapporté au PIB était en 2010 de 6,2%, constituant le pourcentage le plus faible de tous les pays membres de l'OCDE. OCDE, « Employment in general government and public corporations », dans *Government at a Glance 2013*, Paris, Éditions OCDE, 2013, p. 102-103. Disponible à l'adresse suivante [consultée le 5 mai 2016] : http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en.

[392] C'est toujours le cas aujourd'hui. Elle représentait en 2011 43,6% du PIB. À titre indicatif, la France était à 55,9% et le Royaume-Uni à 47,9% la même année. Données disponibles à l'adresse suivante [consultée le 20 juin 2015] : https://data.oecd.org/fr/gga/depenses-des-administrations-publiques.htm#indicator-chart.

[393] MURAMATSU Michio, *Nihon no gyōsei – katsudōgata kanryō no henbō*, *op. cit.*, p. 26-36.

[394] Cette affirmation concerne principalement les ministères sectoriels. Cela ne s'applique guère au ministère de la Justice (MOJ, *hōmushō* 法務省) par exemple. Le MOF entretenait également des rapports très étroits avec les grandes banques du pays jusqu'à ce que ses services financiers lui soient retirés en 1998 et placés dans une agence des Services financiers (*kinyūchō* 金融庁, dénomination définitive en 2000).

parfois affrontés au Japon. Certaines analyses ajoutent qu'une motivation personnelle poussait également les hauts fonctionnaires à multiplier et protéger coûte que coûte les organisations liées à leur ministère[395]. En effet, les agents voyaient en elles les structures devant leur procurer des emplois une fois retirés de la fonction publique (le pantouflage est au Japon qualifié de « descente des Cieux », *amakudari* 天下り)[396]. Les hauts fonctionnaires s'accommodaient ainsi de rémunérations relativement médiocres dans l'administration en vue de percevoir d'importantes rétributions une fois dans le privé[397]. Ces entreprises espéraient en échange bénéficier, en plus de la compétence des personnels ainsi recrutés, des faveurs du ministère avec qui elles étaient en contact.

2. *Les leviers à disposition de l'administration*

La mobilisation maximale des Facteurs privés par l'administration pouvait être observée dans le « système de 1955 » à différents niveaux. Tout d'abord, les ministères avaient recours à leurs commissions consultatives (*shingikai* 審議会) composés de membres issus du secteur privé et sélectionnés par leurs soins (représentants d'entreprises, chercheurs,…), afin de glaner les informations nécessaires à l'élaboration de politiques publiques. C'est notamment dans ces groupes de réflexion intégrés aux ministères, que la coordination avec les différents acteurs clefs du secteur en question était opérée. Les ministères espéraient une meilleure collaboration de leur part en enjoignant ces derniers, au moins d'un point de vue formel, au processus d'élaboration des projets de loi les concernant[398].

---

[395] Voir par exemple MURAMATSU Michio, *Nihon no gyōsei – katsudōgata kanryō no henbō*, *op. cit.*, p. 26-27.

[396] Leur retraite pouvait intervenir relativement tôt pour certains d'entre eux. Selon le coutume du « *up or out* » dans la haute fonction publique japonaise, parmi les agents ayant intégrés un ministère la même année, ceux qui ne sont pas promus au cours des mouvements de personnels intervenant de manière cycliques tous les deux ou trois ans se retirent en principe de la fonction publique. Ils ne peuvent rester au poste qu'ils occupaient pour laisser la place à leurs cadets.

[397] KOH Byung Chul, *Japan's Administrative Elite*, Berkeley, University of California Press, 1989, p. 235-242.

[398] Ces commissions consultatives furent vivement critiquées dans les années 1990. On leur reprochait leur manque de transparence et on considérait qu'elles n'étaient que des moyens de légitimer l'action des ministères en faisant appel à des membres extérieurs minutieusement sélectionnés par leurs soins (parmi lesquels beaucoup d'anciens hauts fonctionnaires des ministères ayant pantouflé dans le secteur concerné). Sur les méthodes utilisées par les hauts fonctionnaires pour conserver le contrôle de ces organes, voir NAKANO Masahi, *Zaimushō shihai no uragawa*, *op. cit.*, p. 62. Les débats s'y déroulant furent soumis à publicité, sauf exception, et leur nombre fut ramené de 211 à 105 par la décision en Conseil des ministres du 27 avril 1999 (on en comptait 116 en 2014). Pour davantage de précisions, voir NISHIKAWA Akiko, « *Shingikaitō – shiteki shimon kikan no genjō to ronten* 審議会等・私的諮問機関の現状と論点 (Situation actuelle et enjeux des comités d'examen et autres organes consultatifs) », *Refarensu*, vol. 57, n°5, mai 2007, p. 59-73 ; NOBLE Gregory W., « Reform and continuity in Japan's *shingikai* deliberation councils », dans AMYX Jennifer et DRYSDALE peter (dir.), *Japanese Governance*, Londres, Routledge, 2003, p. 113-132.

Au niveau de l'exécution des politiques publiques, les ministères n'étaient pas non plus dépourvus de moyens d'action sur ces acteurs. En effet, les ministères japonais eurent bien souvent recours à des directives administratives (*gyōsei shidō* 行政指導) délivrées à l'encontre des acteurs économiques de leur secteur, afin que ces derniers suivent certaines orientations[399]. Bien que n'ayant aucune force juridique contraignante, ces directives administratives étaient d'une manière générale respectée, dans la mesure où le ministère qui les édictait possédait également le pouvoir de délivrer des permis et autorisations (*kyoninka kengen*) souvent nécessaires au développement de l'activité économique des entreprises. De même, celles-ci pouvaient craindre de ne plus bénéficier de certaines subventions (*hojokin* 補助金) si elles ne se soumettaient pas à ces directives[400]. Il fallut attendre l'instauration en 1993 d'une loi relative aux procédures administratives (*gyōsei tetsuzukihō* 行政手続法) pour que le fait de sanctionner ainsi de manière purement discrétionnaire les entreprises refusant de suivre les suggestions des ministères soit prohibé (article 32 alinéa 2)[401].

Quoi qu'il en soit, l'exceptionnelle intensité de cette coopération entre les ministères japonais et les différents acteurs économiques de la société a frappé dans les années 1970 nombre d'observateurs occidentaux, beaucoup d'entre eux voyant dans cette formidable synergie, la raison principale du « miracle économique » japonais[402]. Ainsi, malgré des effectifs extrêmement limités par rapport à ses homologues étrangers, l'administration japonaise a, de par sa grande prégnance sur la société, joué un rôle central dans le développement économique du pays, donnant parfois l'impression que le secteur public était hypertrophié (*ōki na seifu* 大きな政府)[403]. Mais les ministères, en entretenant une relation si fusionnelle avec ces acteurs privés, absorbaient tels quels les intérêts de ces derniers qu'ils faisaient leurs. Si bien qu'ils finirent par constituer avec eux autant de communautés d'intérêts qu'il y avait de secteurs dans la société. Ainsi, la structure fragmentée des intérêts présents dans la société fut directement transposée dans les ministères, expliquant la compartimentation excessive de l'administration publique japonaise.

---

[399] Voir sur ce sujet JOHNSON Chamlers, *MITI and the Japanese Miracle:The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford, Stanford University Press, 1982, p. 242-274.
[400] En outre, les anciens hauts fonctionnaires ayant pantouflé dans les entreprises concernées pouvaient aider à la mise en œuvre des mesures préconisées par les directives administratives. STOCKWIN J. A. A., *Governing Japan: Divided Politics in a Major Economy*, *op. cit.*, p. 108-109.
[401] OKADA Akira, TANAKA Kazuaki, *Chūō shōchō kaikaku…*, *op. cit.*, p. 87.
[402] On a d'ailleurs parlé « d'entreprise Japon » (*Japan, Inc.*). Voir JOHNSON Chamlers, *MITI and the Japanese Miracle…, op. cit.*, p. 3-34. Le rôle central des hauts fonctionnaires du ministère du Commerce et de l'industrie est représenté à merveille dans le roman largement inspiré de la réalité de SHIROYAMA Saburō, publié en 1975 et adapté en série télévisée en 2009. SHIROYAMA Saburō, *Kanryōtachi no natsu*, *op. cit.*, 243 p.
[403] OKADA Akira, TANAKA Kazuaki, *Chūō shōchō kaikaku…*, *op. cit.*, p. 13.

3. *Une polyarchie encadrée par l'administration*

Selon la théorie de la polyarchie (on parle aussi de pluralisme politique)[404], le fait que les doléances de différents groupes d'intérêts soient directement relayées par des parlementaires et des hauts fonctionnaires n'est en rien problématique. Au contraire, cette libre concurrence entre les intérêts et entre les acteurs est présentée par ses promoteurs comme l'expression d'une démocratie saine. Popularisée au Japon à la fin des années 1970, cette théorie qui met l'accent sur la multiplicité et la dispersion des acteurs intervenant dans le processus décisionnel vint battre en brèche la thèse d'une bureaucratie toute puissante et solitaire à la tête de l'État (*kanryō shihai-ron* 官僚支配論). Néanmoins, les universitaires objectèrent que la représentation des intérêts était au Japon bien plus cadrée par la bureaucratie qu'elle ne l'était dans les systèmes polyarchiques étrangers. AOKI Masahiko parlait ainsi de « polyarchie délimitée par la bureaucratie » (*kanryōsei ni yotte shikirareta tagenshugi* 官僚制によって仕切られた多元主義, ou *bureaupluralism* en anglais)[405], MURAMATSU Michio et Ellis KRAUSS de « polyarchie stéréotypé[406] » (*patterned pluralism*)[407] et INOGUCHI Takashi de « polyarchie bureaucratique englobant les masses » (*kanryō shudō taishū hōkatsugata tagenshugi* 官僚主導大衆包括型多元主義)[408]. SATŌ Seizaburō et MATSUZAKI Tetsuhisa insistaient de leur côté davantage sur le rôle croissant du parti majoritaire en parlant de « polyarchie encadrée par le PLD et l'administration » (*jimin-kanchō kongōtai ni yotte wakuzukerare, shikirareta tagenshugi* 自民＝官庁混合体によって枠づけられ、仕切られた多元主義)[409].

Essayer de déterminer quel acteur de la bureaucratie ou du parti majoritaire était le plus influent au sein dans la relation qu'ils formaient avec les acteurs économiques et autres groupes d'intérêts, est une entreprise que la doctrine s'accorde à déclarer stérile depuis

---

[404] Voir l'ouvrage considéré comme fondateur de la théorie du modèle polyarchique : DAHL Robert A., *Who governs?...*, *op. cit.*, 355 p.
[405] AOKI Masahiko, *Information, Incentives and Bargaining in the Japanese Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, p. 257-297.
[406] Nous reprenons ici la traduction française choisie par l'un des auteurs. MURAMATSU Michio, « Le pouvoir de la bureaucratie dans la politique japonaise », *op. cit.*, p. 106.
[407] « *In patterned pluralism the government and its bureaucracy are strong, but the boundaries between the state and society have become blurred by the integration of social-interest groups and the government. The government is not weak, it is just* penetrated *by societal and semi-linkage organizations such as political parties* », voir KRAUSS Ellis S., MURAMATSU Michio, « Japanese Political Economy Today: The Patterned Pluralist Model », dans OKIMOTO Daniel I., ROHLEN Thomas P., *Inside the Japanese System: Readings on Contemporary Society and Political Economy*, Standford, Stanford University Press, 1988, p. 208-210.
[408] INOGUCHI Takashi, IWAI Tomoaki, *Zoku giin no kenkyū*, *op. cit.*, p. 5.
[409] MATSUZAKI Tetsuhisa, SATŌ Seizaburō, *Jimintō seiken*, *op. cit.*, p. 5, 168-172.

plusieurs années. Il est en revanche intéressant de s'interroger sur la manière selon laquelle les différents intérêts étaient représentés au sein de cette étroite coopération entre acteurs hétérogènes.

B. La représentation fragmentée des intérêts par le PLD

Selon YAMAGUCHI Jirō, la représentation des intérêts peut se réaliser principalement de deux façons : de manière fragmentée (*bunsan* 分散) ou de manière unifiée (*tōgō* 統合)[410]. S'il est normal que les groupes de pression et les ministères défendent les intérêts d'un secteur particulier à la fois (*bunsan*), il est en revanche nécessaire qu'une synthèse (*tōgō*) de tous les intérêts présents dans la société soit opérée par les responsables politiques. C'est d'ailleurs parce qu'ils sont supposés faire des choix et établir des priorités entre les intérêts pouvant être concurrents voire opposés[411], que l'on attend des responsables politiques qu'ils aient une vision plus transversale des politiques publiques. Or c'est bien là que réside l'une des principales critiques que subira le « système de 1955 ». En effet, bien loin de réunir ces différents intérêts dans le Cabinet en les plaçant dans une situation de *trade off* et de désigner ceux qui étaient prioritaires, le PLD les a représentés à travers ses parlementaires de manière fragmentée.

Cela tient principalement à deux raisons. La première est que l'importante croissance économique permit pendant plusieurs décennies aux responsables politiques de réduire considérablement la friction pouvant exister entre les divers intérêts présents dans la société. La seconde, qui est également une conséquence de la première, est que le PLD mit en place un processus décisionnel particulièrement décentralisé, dans lequel les parlementaires étaient bien souvent plus influents que le Cabinet.

1. L'accroissement des ressources budgétaires et la tendance clientéliste de la politique japonaise

[410] YAMAGUCHI Jirō, *Naikaku seido*, *op. cit.*, p. 30-36.
[411] On parle de *trade off* ou de « jeu à somme nulle » (*zero sum game*). Dans un système où les ressources sont limitées, ce que l'un gagne, l'autre le perd et *vice versa*.

Tout d'abord, l'important accroissement du budget permit aux responsables politiques de satisfaire simultanément plusieurs pans de la société, alors que ceux-ci auraient dû se retrouver dans une situation de *trade off*. La croissance exceptionnelle de quelques industries de pointe permit par exemple d'absorber les pertes de nombreuses entreprises[412] et de subventionner les secteurs en difficulté en puisant dans les budgets en expansion. Procéder ainsi pourrait paraître irrationnel, mais cela avait l'avantage non négligeable d'assurer une certaine paix sociale en protégeant des secteurs particuliers de brusques mutations. C'est cet aspect particulièrement protecteur du modèle polyarchique japonais qu'INOGUCHI Takashi mettait en avant en parlant de « polyarchie englobant les masses »[413]. Selon YAMAGUCHI Jirō, la décision en 1965 du ministre des Finances FUKUDA Takeo (1905-1995) d'émettre pour la première fois de la dette publique pour composer le budget fut le point de départ d'une course effrénée entre les ministères, mais également entre les parlementaires, pour capter et distribuer ces dividendes aux différents secteurs avec lesquels ils étaient liés[414]. D'où une forte tendance clientéliste de la politique japonaise (*rieki yūdō seiji* 利益誘導政治). Les parlementaires du PLD attribuaient d'importants avantages aux groupes de la société constituant une part importante de leur base électorale (agriculteurs, petits commerçants,…), et également aux acteurs économiques dont les ressources financières s'avéraient être utiles en période de campagnes électorales[415]. Les parlementaires recevaient en échange des voix (*fuda* フダ) et des financements (*kane* カネ), soit les deux ressources essentielles pour une réélection (surtout avec le système électoral de l'époque et une législation sur le financement des partis relativement laxiste). Voyant très tôt affluer les propositions de loi clientélistes de ses parlementaires, le PLD avait dès 1960 exigé que toute proposition de loi élaborée par les parlementaires de la majorité soit préalablement examinée par les organes du parti avant d'être soumise à la Diète, et avait purement et simplement interdit les propositions de loi

[412] On a parlé de modèle du convoi (*gosō sendan hōshiki* 護送船団方式), dans lequel les navires les plus faibles sont attendus et protégés par les plus forts, pour faire l'analogie avec le fait que les secteurs économiques en difficulté étaient protégés en utilisant les ressources générées par les secteurs économiques florissants. Voir par exemple MURAMATSU Michio, *Nihon no gyōsei – katsudōgata kanryō no henbō*, *op. cit.*, p. 5 ; ou encore INOGUCHI Takashi, IWAI Tomoaki, *Zoku giin no kenkyū…, op. cit.*, p. 169.

[413] INOGUCHI Takashi, IWAI Tomoaki, *Zoku giin no kenkyū…, op. cit.*, p. 12-13.

[414] YAMAGUCHI Jirō, *Ōkura kanryō shihai no shūen* 大蔵官僚支配の終焉 (La fin de la domination des hauts fonctionnaires du ministère des Finances), Tōkyō, Iwanami shoten, 1987, p. 149.

[415] Les différents parlementaires essayaient par exemple de faire bénéficier leur circonscription de « projets de loi cadeaux » (*omiyage hōan* お土産法案) à des fins électorales. Ces derniers pouvaient être par exemple des projets de construction (autoroutes, barrages, lignes ferroviaires à grande vitesse,…) qui avaient le double avantage de procurer à la fois des emplois et des infrastructures dans ladite circonscription.

impliquant une révision du budget et imposé l'initiative collective des lois[416]. Cela n'empêcha cependant guère le développement du clientélisme et la représentation fragmentée des intérêts dans le système parlementaire japonais.

2. *Le processus décisionnel ascendant et le manque de leadership du Cabinet*

L'organe habituellement chargé dans un régime parlementaire d'envisager les différents intérêts sectoriels de manière globale est le Cabinet. Comme c'est le cas dans le fameux modèle britannique de Westminster (notamment depuis Margaret THATCHER), le Cabinet établit des priorités entre les différents intérêts sectoriels et s'appuie sur une structure centralisée du parti majoritaire pour que ses orientations soient respectées. Ce type de Cabinet, placé à la tête d'un processus décisionnel descendant (*top down*) est qualifié par YAMAGUCHI Jirō de « Cabinet global » (*hōkatsugata no naikaku* 包括型の内閣). Or, sous le « système de 1955 », le Cabinet s'est essentiellement contenté de faire remonter à travers ses ministres, les projets de loi élaborés conjointement par les ministères et les parlementaires du PLD selon un processus décisionnel ascendant (*bottom-up*). YAMAGUCHI parle de « Cabinet ascendant » (*jōshōgata no naikaku* 上昇型の内閣)[417].

L'adoption d'un processus décisionnel ascendant fut confirmée et institutionnalisée lorsqu'en 1962, le président du comité des Affaires générales du PLD (*sōmukai* 総務会)[418] AKAGI Munenori (1904-1993) transmit au secrétaire général du Cabinet ŌHIRA Masayoshi (1910-1980), un *memorandum* (*akagi shokan* 赤城書簡) dans lequel il demandait à ce que les projets de loi du Cabinet soient préalablement soumis à un examen au sein du parti. Cette procédure, bien qu'elle eût pour conséquence d'empêcher le Cabinet d'exercer son leadership, fut admise par ses membres qui comprenaient qu'imposer aux parlementaires une autorité centralisée dans le gouvernement mettrait en danger la cohésion du parti[419]. De plus, comme

[416] KRAUSS Ellis S., PEKKANEN Robert J., *The Rise and Fall of Japan's…*, *op. cit.*, p. 164-165. Un nombre minimum de signatures devant être recueillies pour soumettre une proposition de loi à la Diète fut également introduit en 1955 dans la loi organique à la Diète. L'introduction de cette condition de nombre avait pour but d'enrayer le « clientélisme législatif ». Voir *infra*, p. 219.

[417] YAMAGUCHI Jirō, *Naikaku seido*, *op. cit.*, p. 43-44. Il reprend là la théorie du « système du Cabinet bureaucratique » (*kanryō naikakusei* 官僚内閣制) dont la paternité revient au politologue MATSUSHITA Keiichi (1929-2015).

[418] Organe décisionnel suprême du PLD. Il est composé de 25 membres influents du parti.

[419] Le PLD ne disposait pas réellement des leviers classiques dont les partis usent sur leurs parlementaires. Le soutien financier lors des campagnes était principalement assuré par des factions (*habatsu* 派閥) organisées autour de parlementaires influents visant la présidence du parti et les organisations de soutien électoral attachées personnellement aux candidats (*kōenkai* 後援会) se chargeaient de la logistique et de la mobilisation des voix.

l'exprima YAMAGUCHI, la situation de haute croissance dispensait plus ou moins le Cabinet d'avoir à faire preuve d'un tel leadership[420]. C'est ainsi qu'émergea ce processus décisionnel caractéristique du « système de 1955 », que certains qualifièrent d'anti-Westminster (*un-Westminster*)[421], dans lequel le parti majoritaire et le Cabinet constituaient des acteurs clairement dissociés et concurrents (*seifu-yotō nigen taisei* 政府・与党二元体制)[422].

Concrètement, l'examen des projets de loi se déroulait dans les différentes sections (*bukai* 部会)[423] du comité de recherche sur les affaires politiques (CRAP, *seimu chōsakai* 政務調査会). La répartition de ces sections se calquait sur celle des ministères[424], si bien que les hauts fonctionnaires se rendaient fréquemment dans les sections correspondant à leur ministère pour fournir aux parlementaires différentes explications (on parle dans le jargon politico-administratif de *go setsumei* ご説明) concernant les projets de loi en cours d'élaboration[425].

Un projet validé par les chefs de sections du PLD (*bukaichō* 部会長) devait être adopté par le président du CRAP (*seimu chōsakaichō* 政務調査会長) ainsi que par tous les autres chefs de section (toujours selon la règle de l'unanimité). Il était ensuite soumis au conseil supérieur de recherche des affaires politiques (*seichō shingikai* 政調審議会), composé du président du CRAP et de ses vice-présidents. S'il était validé, il devait encore recueillir le vote

---

De plus, la menace de ne pas en faire des candidats officiels était relativement inefficace dans un système électoral basé sur des circonscriptions à sièges multiples. KRAUSS Ellis S., PEKKANEN Robert J., *The Rise and Fall of Japan's LDP…, op. cit.*, p. 165-168.

[420] L'objectif commun de rattraper économiquement l'Occident faisait l'unanimité, l'explosion des ressources budgétaires permettait de satisfaire simultanément plusieurs pans de la société,… YAMAGUCHI Jirō, *Naikaku seido*, *op. cit.*, p. 74-75 ; YAMAGUCHI Jirō, « Muramatsu kanryōseiron no shatei to genkai…, *op. cit.*, p. 180.

[421] MULGAN Aurelia George, « Japan's "Un-Westminster" System: Impediments to Reform in a Crisis Economy », *Government and Opposition*, vol. 38, janvier 2003, p. 73-91.

[422] IIO Jun, *Nihon no tōchi kōzō - kanryō naikakusei kara giin naikakusei e* 日本の統治構造 －官僚内閣制から議院内閣制へ (Les organes de gouvernement au Japon : d'un régime des fonctionnaires à un régime parlementaire), Tōkyō, Chūō kōronsha, coll. « Chūkō shinsho », n°1905, 9ème édition, 2009, p. 81.

[423] Il existait également des comités de recherche (*chōsakai* 調査会) et commissions spéciales (*tokubetsu iinkai* 特別委員会) pour traiter de problématiques particulières.

[424] Une section des transports examinait les projets de loi élaborés par le ministère des Transports, une section de la santé ceux élaborés par le ministère de la Santé, *etc.* En réalité, ces sections étaient organisées à l'image des commissions permanentes de la Diète (*jōnin iinkai* 常任委員会), qui elles-mêmes avaient été instaurées à l'image des ministères. KRAUSS Ellis S., PEKKANEN Robert J., *The Rise and Fall of Japan's LDP…, op. cit.*, p. 161.

[425] Cela serait impossible en Grande Bretagne où les fonctionnaires ne peuvent en principe s'entretenir avec des parlementaires ne faisant pas partie du gouvernement (opposition et majorité confondues). Des exceptions sont admises dans le cas où le ministre qui est le supérieur hiérarchique du haut fonctionnaire donne son accord. Voir le rapport du groupe parlementaire de la Chambre des représentants chargé de l'examen des systèmes constitutionnels de Grande Bretagne et des pays asiatiques rendu en mars 2003 (*shūgiin eikoku oyobi ajia kakkoku kenpō chōsa giindan hōkokusho – heisei 15 nen 3 gatsu* 衆議院英国及び憲法調査議員団報告書－平成１５年３月), p. 65-66, 92-93, 96-104. Accessible sur le site internet de la Chambre des représentants à l'adresse suivante [consultée le 18 août 2015] :
http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/chosa/report2002.pdf/$File/report2002.pdf.

positif du comité des Affaires générales (*sōmukai*). C'est seulement une fois toutes ces étapes passées que les projets de loi pouvaient faire l'objet d'une adoption en Conseil des ministres et être présentés à la Diète. Ce système, qualifié d'« examen préalable » (*jizen shinsa* 事前審査) à la saisine de la Diète, permettait ainsi aux parlementaires de filtrer les projets de loi du Cabinet (par l'exercice d'un droit de veto), et au parti de mettre en place une discipline partisane stricte à la Diète, dans la mesure où tout projet de loi discuté avait été préalablement validé à l'unanimité par les différentes instances du parti. Le CRAP et le processus décisionnel ascendant – dont il était l'organe représentatif –, après avoir été perçus d'un mauvais œil par les membres du Cabinet et les cadres du parti, se révélèrent être des éléments dans lesquels tous les acteurs trouvaient leur compte (on parle de relation gagnant-gagnant, ou *win-win*)[426].

3. *L'émergence du phénomène des zoku giin : une fragmentation accrue de la représentation des intérêts*

Il demeure cependant que, bien que le processus décisionnel fût organisé dans le parti, la représentation des différents intérêts s'y faisait de manière extrêmement fragmentée. Cette caractéristique se renforça d'ailleurs avec le temps. Tout d'abord, la structure même du CRAP devint de plus en plus segmentée, multipliant le nombre de sous-comités et autres commissions spéciales[427]. Mais c'est surtout la spécialisation des parlementaires de la majorité dans certains domaines des politiques publiques, facilitée par le long maintien du PLD au pouvoir, qui accentua cette approche fragmentée du processus décisionnel. Comme le souhaitait TANAKA Kakuei (1918-1993), président du CRAP (1961-1962) puis Premier ministre (1972-1974), cette spécialisation des parlementaires dans certains secteurs des politiques publiques devait leur permettre de rivaliser en termes d'expertise avec les hauts fonctionnaires[428]. À partir des années 1970, ces parlementaires spécialisés devinrent de plus

[426] Certains souhaitaient même au début des années 1960 que le CRAP soit supprimé. KRAUSS Ellis S., PEKKANEN Robert J., *The Rise and Fall of Japan's LDP…, op. cit.*, p. 165-168.

[427] En 1957, le CRAP ne contenait que 15 sections et 6 comités de recherche et commissions spéciales. En 1961, il contenait déjà en tout 60 unités (toute catégories comprises). Au milieu des années 1980, ça n'était pas moins de 121 unités (contenant elles-mêmes 144 sous-divisions) qui composaient le PARC. KRAUSS Ellis S., PEKKANEN Robert J., *The Rise and Fall of Japan's LDP…, op. cit.*, p. 157, 162, 165.

[428] Certains hommes politiques purent même parfois acquérir plus de connaissances que n'en avaient les hauts fonctionnaires sur un domaine déterminé. En effet, dans un contexte où l'alternance est absente, les premiers pouvaient se spécialiser sur plusieurs années et suivre les dossiers successifs sur une question particulière, tandis que les seconds étaient contraints à des allers-retours réguliers entre les différents services des ministères (tous les deux ou trois ans, selon le cycle des mutations). Finalement, l'opposition entre intermittence et permanence, souvent évoquée comme élément de différenciation des élus et des fonctionnaires de carrière, semble ici inversée.

en plus nombreux au sein du PLD, gagnant progressivement du poids dans le processus décisionnel. Ce phénomène qui ne manqua pas d'attirer l'attention des promoteurs de la théorie de la démocratie polyarchique, amena ces derniers à considérer que le parti majoritaire était dès lors l'acteur le plus influent face à des hauts fonctionnaires en perte de vitesse[429]. En réalité, ces parlementaires se spécialisèrent en grande partie au contact des hauts fonctionnaires dans les différentes sections du CRAP, ces derniers façonnant dans une certaine mesure leur apprentissage des politiques publiques du secteur concerné[430]. Aussi, le gain d'influence de ces parlementaires spécialistes ne fut-il en rien un phénomène désavantageux pour les hauts fonctionnaires, ceux-là partageant bien souvent avec eux les mêmes valeurs et objectifs[431]. Selon INOGUCHI et IWAI, les hauts fonctionnaires dépensèrent énormément d'énergie afin d'orienter les discussions dans le CRAP[432]. Ces parlementaires « fonctionnarisés » (*seijika no kanryōka* 政治家の官僚化)[433] faisaient ainsi partie de tribus distinctes (si bien que l'on parla de *zoku giin* 族議員, le terme *zoku* désignant la tribu), se mobilisant aux côtés des hauts fonctionnaires et groupes d'intérêts du même secteur[434]. Ces parlementaires gagnèrent certes de l'influence dans le processus décisionnel, mais ils perdirent dans un même temps la vision globale des politiques publiques originellement requise chez les responsables politiques.

L'émergence des *zoku giin* fut d'après INOGUCHI et IWAI, principalement encouragée par le ralentissement du développement économique japonais suite au premier choc pétrolier de

---

[429] On a parlé de théorie de la prédominance du parti (*seitō yūiron* 政党優位論) ou encore *tōkō kantei* 党高官低, que l'on pourrait traduire par : le parti en haut, l'administration en bas.

[430] Sur la notion d'apprentissage dans l'analyse des politiques publiques et les contacts répétés entre acteurs, voir MAILLARD Jean Jacques, « Apprentissage » dans BOUSSAGUET Laurie, *et al.*, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Science Po, 4ème édition [e-book], 2014, p. 57-58.

[431] YAMAGUCHI Jirō, *Naikaku seido*, *op. cit.*, p. 84. Cela ne signifie pas cependant que les conflits entre parlementaires et hauts fonctionnaires d'un même secteur furent inexistants. On peut citer l'exemple des *zoku giin* de la Santé qui ont longtemps soutenu l'association des médecins du Japon (*nihon ishikai* 日本医師会) dans ses luttes avec le ministère de la Santé. HAYAO Kenji, *The Japanese Prime Minister and Public Policy*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1993, p. 153.

[432] INOGUCHI Takashi, IWAI Tomoaki, *Zoku giin no kenkyū…, op. cit.*, p. 28.

[433] Ou « bureaucratisés » pour reprendre l'expression d'ABERBACH et de ses collègues.

[434] Les définitions des *zoku giin* sont multiples. Cette appellation suppose que le parlementaire soit spécialisé dans un domaine particulier, qu'il entretienne des liens étroits avec le ministère et les groupes d'intérêts s'y rapportant et qu'il ait enfin un certain degré d'influence sur les politiques publiques du secteur concerné. INOGUCHI et IWAI ont mis en évidence quatre types de *zoku giin* (par ordre d'influence les « membres de la foule », les « soldats », les « maîtres » et les « généraux ») dans leur ouvrage présentant l'analyse la plus poussée que l'on puisse trouver sur ces derniers. Les tribus les plus populaires auprès des parlementaires étaient celle de l'agriculture, celle de la construction, et celle de l'industrie et du commerce (on parle des trois « grandes » Maisons, *go sanke* 御三家). Les groupes d'intérêts représentés dans ces dernières étaient les plus à même de procurer aux parlementaires d'importants financements et des voix dans leurs circonscriptions. Les tribus de l'éducation et de la défense ne rapportaient que peu de ressources et étaient ainsi plutôt intégrées sur des considérations idéologiques de parlementaires très expérimentés. INOGUCHI Takashi, IWAI Tomoaki, *Zoku giin no kenkyū…, op. cit.*, p. 153-163, 132-139.

1973. La croissance plus lente des ressources budgétaires aurait intensifié les luttes entre les ministères qui cherchaient à maximiser la part qui leur était allouée. Ces ministères, dont l'influence directe sur la société diminuait avec la libéralisation progressive de l'économie, auraient alors été contraints de s'en remettre aux parlementaires du parti majoritaire pour capter une part importante de ce budget. Cette relation satisfaisait autant les parlementaires du PLD dont le désir d'intervenir dans le processus décisionnel était grandissant, que les ministères qui voyaient en eux de nouvelles ressources externes. Avec pour conséquence de transposer dans le parti majoritaire, la structure fragmentée de la représentation des intérêts observée dans les ministères, encourageant le phénomène des *zoku giin*[435].

Avec le temps, ces communautés d'intérêts eurent tendance à se fragmenter davantage. Alors que les ministères constituaient les unités de base de ces *zoku*, laissant la possibilité d'un semblant de coordination en leur sein, on vit ces derniers se subdiviser en groupes plus restreints, représentants directement des industries distinctes (expliquant la subdivision progressive du CRAP évoquée plus haut). On apprit par exemple l'existence d'un *zoku* du textile (*sen.i zoku* 繊維族) au sein de celui du commerce et de l'industrie (*shōkō zoku* 商工族), lorsqu'éclata en 1986 un scandale frappant le parlementaire INAMURA Sakonshirō et la confédération syndicale des industries de fils torsadés du Japon (*nihon nenshi kōgyō kumiai rengōkai* 日本撚糸工業組合連合会). Le scandale Lockheed, qui fit tomber en 1976 le Premier ministre TANAKA Kakuei, avait déjà mis en évidence l'existence d'un *zoku* de l'aviation (*kōkū zoku* 航空族) au sein du *zoku* des transports (*un.yu* 運輸族)[436]. Ces scandales, qui ont pour point commun l'existence d'une collusion excessive entre certains parlementaires et un secteur industriel distinct, peuvent être perçus comme les effets secondaires d'une représentation trop fragmentée des intérêts par les hommes politiques.

L'intensification de la compétition entre les différentes communautés d'intérêts sectoriels que formaient ces *zoku*, couplée à une compartimentation de ces intérêts dans le PLD, eut pour conséquence de rendre la coordination d'autant plus délicate pour le Cabinet. Plusieurs situations de vifs conflits interministériels, dans lesquelles les ministres concernés ne parvenaient pas à trouver d'accord, requirent l'intervention de cadres influents du parti pour trouver un dénouement[437]. Ce fut par exemple le cas de la fameuse loi relative au « réseau à

[435] INOGUCHI Takashi, IWAI Tomoaki, *Zoku giin no kenkyū…, op. cit.*, p. 21-22.
[436] *Ibid.*, p. 172.
[437] TAKAHASHI Hiroshi, « Naikaku kanbō no kenkyū – fukuchōkan hoshitsu ni yoru seisaku no sōgō chōsei no jittai 内閣官房の研究—副長官補室による政策の総合調整の実態 (Études du secrétariat général du Cabinet

valeur ajoutée » (*value added network*, VAN) qui opposa le ministère des Postes et des télécommunications et le MITI. MAKIHARA Izuru remarque que la capacité du CRAP à coordonner différents intérêts, a eu tendance à se renforcer dans les années 1980. Lors de la première réunion des vice-ministres administratifs (*jimu jikan kaigi* 事務次官会議) de l'année 1985, un membre du gouvernement avait en revanche demandé à ces derniers qu'ils règlent en interne leurs querelles interministérielles et cessent de s'en remettre au parti[438]. On peut voir transparaître dans cette requête une double volonté. Celle d'éviter que la cohésion du parti soit mise en péril par de violents clivages résultant de conflits interministériels entre groupes de parlementaires, et celle de permettre au Cabinet de reprendre au parti ce rôle de coordinateur dans l'idée d'instaurer un processus décisionnel descendant.

MAKIHARA émet d'ailleurs l'hypothèse selon laquelle ce serait avant tout le Cabinet qui, peinant à imposer directement ses vues, se serait servi du CRAP comme d'un intermédiaire au cours des années 1980[439]. Le Premier ministre NAKASONE Yasuhiro (1982-1987), éminent membre du *zoku* de l'éducation (*monkyō zoku* 文教族)[440], mit en place plusieurs mesures visant à faire du Cabinet l'organe central du processus décisionnel[441]. Il ne pouvait cependant complètement passer outre ce système des *zoku giin* qui, désormais institutionnalisé et parvenu à maturité, connaissait alors son apogée[442]. Il décida par exemple lors du second remaniement ministériel de son deuxième Cabinet (décembre 1985 - juillet 1986), d'attribuer de nombreux postes de ministres à des parlementaires influents des *zoku* correspondants, intégrant alors ces derniers dans le gouvernement[443].

D'une manière générale, le renforcement du Cabinet et la mise en place d'un système favorable à un processus décisionnel descendant, constituèrent la motivation commune à la quasi-totalité des réformes institutionnelles engagées au cours des deux dernières décennies. L'objectif était ainsi d'en finir avec ce que Jean-Marie BOUISSOU appelle « l'État

---

– l'état de la coordination globale des politiques publiques menée dans la section des vice-secrétaires généraux adjoints) », *Nenpō gyōsei kenkyū*, n°45, mai 2010, p. 125.

[438] 党へは持ち込まないように. Littéralement : « qu'ils n'amènent pas ces querelles dans le parti ». IMAMURA Tsunao, *Kanchō sekushonarizumu*, *op. cit.*, p. 138.

[439] MAKIHARA Izuru, *Gyōsei kaikaku to chōsei no shisutemu* 行政改革と調整のシステム (La réforme administrative et le système de coordination), Tōkyō, Tōkyō daigaku shuppankai, coll. « Gyōseigaku sōsho », vol. 8, 2009, p. 137, 198, 303.

[440] INOGUCHI Takashi, IWAI Tomoaki, *Zoku giin no kenkyū…, op. cit.*, p. 200-201.

[441] C'est également sous son gouvernement que la règle du « plafond à zéro » (*zero ceiling*) fut instaurée en 1982, puis du « plafond négatif » (*minus ceiling*) en 1983, empêchant les ministères de demander plus de ressources budgétaires qu'ils n'en avaient l'année fiscale précédente. MABUCHI Masaru, *gyōseigaku*, *op. cit.*, p. 209.

[442] MURAMATSU Michio, *Seikan sukuramu gata…*, *op. cit.,* p. 51-52, 257.

[443] INOGUCHI Takashi, IWAI Tomoaki, *Zoku giin no kenkyū…, op. cit.*, p. 107.

mosaïque »[444]. En 1999, le politiste J. A. A. STOCKWIN, qualifiant la politique japonaise de « divisée » (*divided politics*), notait :

> Powerful sectional coalitions, combining political, bureaucratic, commercial, industrial and even religious interests confront other sectional coalitions made up of different combinations of similar elements. Policy making has to take into account the power relationships between these combinations and, in consequence, it is a complicated matter to change policy, let alone to develop and implement coherent government strategy across the gamut of issues.[445]

L'idée qu'il faille faire du Cabinet l'acteur responsable d'établir les priorités (*yūsen jun.i* 優先順位) et de réajuster les différents intérêts de la société, déjà grandissante au cours des années 1980, fut davantage prônée avec la crise économique des années 1990[446]. L'instauration d'un processus décisionnel descendant parut en effet être la seule solution pour outrepasser les multiples forces résistantes (*veto players* ou *teikō seiryoku* selon l'expression consacrée sous l'ère KOIZUMI) qui cherchaient à bloquer ces réajustements. Dans un même temps, l'idée qu'il faille coordonner les différents ministères afin de pallier le sectionalisme excessif de l'administration s'imposa progressivement dans les projets de réforme.

Section II. Les coordinations au sein des administrations publiques

Les organisations bureaucratiques sont donc par essence structurées de manière fragmentée, puisque c'est là l'un des gages de leur efficacité. Mais il est possible en revanche de limiter les effets indésirables qui peuvent en découler. La coordination des différentes unités administratives impliquées dans l'élaboration et la réalisation d'une même politique publique, constitue avec la gestion centralisée des ressources humaines, les palliatifs les plus souvent envisagés dans les réformes. La coordination de différents acteurs a non seulement pour intérêt de rendre leurs actions plus efficaces, mais également celui de désarmer de

[444] BOUISSOU Jean-Marie, *Quand les sumos apprennent à danser*, *op. cit.*, p. 231-265.
[445] STOCKWIN J. A. A., *Governing Japan: Divided Politics in a Major Economy*, *op. cit.*, p. 221.
[446] C'est d'ailleurs là selon Pierre MULLER, l'essence même de chaque politique publique dont « l'objet […] est de prendre en charge les désajustements qui peuvent intervenir entre un secteur et d'autres secteurs, ou encore entre un secteur et la société globale. On dira que l'objet d'une politique publique est la gestion d'un rapport global-sectoriel ». MULLER Pierre, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 4ème édition, 2000, p. 24-25.

potentiels conflits[447]. Avant d'analyser le modèle de coordination envisagé dans les réformes administratives de la fin des années 1990 (II), nous présenterons les réflexions doctrinales concernant les différentes modalités de coordination au sein des administrations publiques (I).

I. Les différentes modalités de coordination

La doctrine a dégagé deux grands types de coordinations. La première est dite « horizontale » (*yoko no chōsei* 横の調整), « mutuelle » (*sōgo chōsei* 相互調整) ou encore interministérielle (*nishōkan chōsei* 二省間調整). Elle correspond aux coordinations opérées entre deux ou plusieurs ministères hiérarchiquement égaux. La seconde est *a contrario* qualifiée de « verticale » (*tate no chōsei* 縦の調整) ou « globale » (*sōgō chōsei* 総合調整), et est à l'inverse réalisée entre deux ou plusieurs organes dont l'un est hiérarchiquement supérieur aux autres[448].

A. La coordination interministérielle

1. La communication et la négociation

Lorsqu'un ministère est chargé de l'élaboration d'une politique publique, il arrive que cette dernière ait potentiellement des conséquences sur un domaine de la société pour lequel un autre ministère est habituellement compétent. C'est souvent cette situation qui peut être à l'origine d'un conflit entre deux ou plusieurs ministères. Aussi faut-il mettre en place des coordinations interministérielles afin d'éviter la survenance de conflits contre-productifs. Ces dernières s'appuient en principe sur autant de coordinations intraministérielles (*shōnai chōsei* 省内調整) que de ministères impliqués.

[447] MAKIHARA Izuru note cependant qu'il arrive que la négociation puisse être l'élément déclencheur du conflit. MAKIHARA Izuru, *Gyōsei kaikaku to chōsei no shisutemu…*, *op. cit.*, p. 208.
[448] Ces deux mécanismes de coordination correspondent respectivement aux concepts d'« ajustement mutuel » (*mutual adjustment*) et de « supervision directe » (*direct supervision*) dégagés en 1979 par le professeur de science de gestion Henry MINTZBERG. MINTZBERG Henry, *The Structuring of Organizations*, Upper Saddle River, Prentice Hall, 1979, p. 3-5.

Le politologue et économiste Anthony DOWNS, expliquait, en employant le concept de territorialité, que plus le conflit était relatif au domaine réservé d'un ministère, et plus il serait intense[449]. Toutefois, les domaines réservés des administrations sont dynamiques et évoluent avec le temps. Or ce sont précisément ces mutations qui sont bien souvent la cause de la survenance de certaines luttes de territoire (*nawabari arasoi*). Le spécialiste de l'administration publique Robert DURANT met ainsi en avant le fait que les ministères ont pour habitude d'établir des prévisions quant aux développements de leurs domaines de compétences[450]. De même, les ministères établissent des prévisions quant à l'impact éventuel d'un projet de loi sur les domaines de compétences des administrations voisines. Grâce à ces anticipations, les ministères peuvent ajuster leurs comportements aux mutations et aux réactions des autres administrations. Bien qu'ils puissent avoir une assise légale[451], les territoires et domaines de compétences sont donc souvent définis en pratique par la perception que les ministères en ont.

Concrètement, ces anticipations faites par chaque ministère lors de l'élaboration d'un projet de loi pouvant affecter une administration voisine, se traduisent d'abord par une prise de contact avec cette administration (on parle de *hōrei kyōgi* 法令協議[452]). Afin d'éviter que cette dernière ne s'oppose radicalement au projet de loi en question, le ministère responsable va anticiper, en engageant en amont la discussion avec la section intéressée de cette administration (on parle de *nemawashi* 根回し). Cette communication, qui dans certains cas peut être quotidienne, consiste en un aller-retour de questions-réponses et remarques entre les ministères. Un haut fonctionnaire du MLIT confiait lors d'un entretien, qu'il arrivait en cas de conflit que certains ministères fassent de l'obstruction en submergeant de questions le ministère en charge de l'élaboration du projet de loi. À tel point que les fonctionnaires disaient parfois recevoir de véritables « bombes de papier » (*kami bakudan* 紙爆弾). Ce haut

[449] DOWNS Anthony, *Inside bureaucracy*, Boston, Little Brown, 1967, p. 214.
[450] DURANT Robert F. et al., « From Complacence to Compliance: Toward a Theory of Intragovernmental Regulation », *Administration and Society*, vol. 17, n°4, février 1986, p. 440.
[451] Notamment dans les différentes lois d'instauration des ministères (*secchihō*) qui délimitent leurs domaines de compétences en question. Le caractère général de ces dispositions laisse toutefois une latitude plus ou moins importante aux interprétations des ministères.
[452] On peut également trouver le terme *aigi* 相議. Voir par exemple IIO Jun, « Zaiei katei ni okeru nihon kanryōsei no futatsu no kao 財政過程における日本官僚制の二つの顔 (Le double visage de la bureaucratie japonaise dans les finances publiques) », *RIETI Discussion Paper*, mars 2004, p. 9 ; SONE Yasunori, « Seiji ni okeru jōhō kōkai 政治における情報公開 (La transparence administrative dans la politique) », *Kōkyō seisaku kenkyū*, n°3, mars 2003, p. 49.

fonctionnaire du MLIT regrettait que beaucoup de ces échanges ne soient en réalité que peu productifs (*fumō na giron* 不毛な議論)[453].

Outre les simples échanges de questions-réponses, la coordination entre les ministères consiste souvent en concertations (*kyōgi* 協議) et négociations. Celles-ci peuvent avoir lieu à différents niveaux hiérarchiques et de manière décentralisée. Il se peut que les interlocuteurs soient des chefs de sections (*shitsuchō* 室長), de bureaux (*kachō*)[454] ou des directeurs d'administration centrale (*kyokuchō* 局長) chargés de l'élaboration d'un projet de loi (la règle tacite étant toutefois que ces interlocuteurs soient d'un niveau hiérarchique équivalent). Il se peut également que la concertation soit plus centralisée et que soient mis en contact les secrétariats généraux des ministres (*daijin kanbō* 大臣官房), les vice-ministres administratifs (*jimu jikan* 事務次官) voire les ministres eux-mêmes dans des cas exceptionnels. Il arrive d'ailleurs que la négociation ait lieu simultanément à plusieurs niveaux hiérarchiques. Il est également commun que le niveau hiérarchique auquel la négociation et la prise de décision ont lieu, varie en « montant et descendant » (*upwards and downwards*)[455]. Ce processus est néanmoins essentiellement ascendant (*bottom-up*), de sorte que l'on règle au maximum ce qui peut l'être dans les niveaux hiérarchiques inférieurs et que l'on ne fait remonter dans la hiérarchie que les points litigieux restés en suspens. C'est du moins le postulat de ce modèle. Il semblerait en réalité que les agents aient eu tendance à s'en remettre excessivement à leur hiérarchie pour résoudre des situations qu'ils auraient dû résoudre à leur niveau. C'est ce que Henry FAYOL (1841-1925) critiquait comme étant une tendance de l'administration publique, préconisant au contraire l'emploi de circuits courts et directs, de « passerelles » entre les services[456].

---

[453] Entretien mené le 24 juin 2013 à l'office national du tourisme japonais, Paris. Un ancien haut fonctionnaire du MAFF confiait qu'il avait en 1992 dû envoyer de telles « bombes de papiers » concernant des politiques publiques en cours d'élaboration par l'agence de l'Environnement dans le but de la submerger et de freiner lesdites politiques. Il évoquait également le même type de réunions interminables entre ces deux administrations. Voir KINOSHITA Toshiyuki, « Kuni no jinjiseido o kaereba zeikin no mudazukai wa kantan ni nakuseru 国の人事制度を変えれば税金の無駄遣いは簡単になくせる (Si l'on change la gestion des ressources humaines de la fonction publique d'État, on pourra facilement réduire le gaspillage des impôts) », dans DAPPAN KANRYŌ NO KAI, *Dappan kanryō, Kasumigaseki ni sensen fukoku !*, *op. cit.*, p. 209-210.

[454] Le même haut fonctionnaire du MLIT affirmait lors de cet entretien que c'était le cas le plus fréquent. Cela semble logique dans la mesure où l'élaboration des projets de loi est habituellement attribuée à un bureau (on parle alors de *genka* 原課), faisant de cette dernière l'unité administrative de base. KOH Byung Chul, *Japan's Administrative Elite*, *op. cit.*, p. 194.

[455] MAKIHARA Izuru, *Gyōsei kaikaku to chōsei no shisutemu…*, *op. cit.*, p. 200.

[456] IMAMURA Tsunao, « Shōchōkan no seiji tetsuzuki – hitotsu no shikōteki na sekkin 省庁間の政治手続き- 一つの試行的な接近 (Procédures politiques entre les ministères – une tentative de rapprochement) », *Nenpō seijigaku*, 1985, p. 127-130.

2. *Les memoranda*

Dans le cas où l'on parvenait à un compromis, la pratique voulait que celui-ci soit consigné dans un *memorandum* (*oboegaki* 覚書)[457]. Les ministères édictaient alors parfois des circulaires à l'attention de leurs services, conjointement (*kyōdō tsūtatsu* 共同通達) ou séparément, en reprenant le contenu du *memorandum*. Certains *memoranda* pouvaient également définir les mécanismes de concertation en cas de survenance d'un conflit. Les *memoranda* avaient pour avantage de ne disposer d'aucune force juridique contraignante, accordant une certaine souplesse aux parties tout en constituant un engagement écrit de leur part. Ces derniers n'avaient de plus pas à être publiés dans la mesure où ils n'étaient pas considérés comme des documents officiels, permettant ainsi aux ministères de garder leurs accords secrets. Tout changea avec le passage de la loi sur la transparence administrative (*jōhō kōkaihō* 情報公開法)[458] en 1999 qui faisait notamment suite à la révélation d'un scandale concernant cette pratique des *memoranda*. Un accord secret avait été passé entre la direction économique du MAFF (*nōrin suisanshō keizaikyoku* 農林水産省経済局) et la direction bancaire du MOF (*ōkurashō ginkōkyoku* 大蔵省銀行局), afin que cette dernière se montre indulgente vis-à-vis de la banque en lien avec le syndicat central des coopératives agricoles (communément appelé *nōkyō* 農協). Cet accord avait été réalisé dans le cadre du scandale sur le rachat à l'aide de fonds publics décidé par le MOF, de créances douteuses appartenant à des organismes financiers spécialisés dans le prêt immobilier[459]. La culture du secret des ministères et le fait que les ministres eux-mêmes n'aient eu vent d'un tel accord furent vivement critiqués, l'opinion publique voyant là l'une des manifestations de l'insuffisance du contrôle des hauts fonctionnaires par les responsables politiques. Le secrétaire général du Cabinet, MURAOKA Kenzō, déclara en mars 1998 que la pratique des *memoranda* devait être limitée et que leur contenu devait être rendu public[460].

Il demeure que, selon le politologue MAKIHARA Izuru, ces *memoranda* ont permis de solutionner, voire d'éviter un certain nombre de situations conflictuelles. Il admet cependant qu'ils ne constituent pas un remède absolu, et qu'être consignés dans un *memorandum* n'a pas

[457] MAKIHARA Izuru, *Gyōsei kaikaku to chōsei no shisutemu…*, *op. cit.*, p. 216-218. C'est le terme générique de ce type de documents. On parle d'*interagency agreement* dans les pays anglo-saxons.
[458] Le nom officiel étant loi relative à la divulgation des informations détenues par les administrations (*gyōsei kikan no hoyū suru jōhō no kōkai ni kansuru hōritsu* 行政機関の保有する情報の公開に関する法律).
[459] On remarquera d'ailleurs que c'est le seul organisme financier sur les huit concernés qui n'ait pas fait faillite.
[460] OKADA Akira, TANAKA Kazuaki, *Chūō shōchō kaikaku…*, *op. cit.*, p. 142.

empêché à certains compromis d'être ultérieurement brisés. Il est souvent nécessaire d'avoir recours à un mode alternatif de coordination lors que les négociations interministérielles se transforment en violentes passes d'armes qui peuvent avoir tendance à s'éterniser[461]. On a à titre d'exemple parlé de « guerre de cent ans » (*hyaku nen sensō* 百年戦争) entre le ministère des Postes et des télécommunications et le MOF. L'objet de la dispute concernait notamment les taux d'intérêts des comptes bancaires postaux (*yūbin chokin* 郵便貯金) qui étaient supérieurs à ceux des banques privées[462], occasionnant un glissement des capitaux vers les premiers. De même a-t-on parlé dans les années 1980, au sujet des passes d'armes évoquées précédemment entre le ministère des Postes et des télécommunications et le MITI, d'une « guerre du réseau à valeur ajoutée » (*VAN sensō* VAN 戦争), tellement le conflit était profond et s'inscrivait dans la durée[463].

B. La coordination globale

La coordination globale diffère de la coordination interministérielle en ce qu'elle n'est pas un ajustement opéré entre deux ou plusieurs administrations défendant leurs intérêts sectoriels respectifs. Elle est plus le fait d'un organe, hiérarchiquement supérieur aux autres ministères, ou possédant au moins certaines prérogatives à leur encontre. Cet organe a alors pour mission de composer avec plusieurs intérêts sectoriels, en se conformant aux orientations fixées par le gouvernement.

1. Les cas particuliers du ministère des Finances et de la direction législative du Cabinet

Bien qu'ils ne soient pas officiellement placés dans des positions hiérarchiquement supérieures, le MOF et la direction législative du Cabinet (*naikaku hōseikyoku* 内閣法制局) sont également chargés de la coordination globale respectivement au cours de l'élaboration du budget et de l'examen des projets de loi. Le MOF doit en effet considérer de manière « unifiée » (*tōgō*)[464] les divers intérêts sectoriels représentés par les ministères qui se retrouvent

[461] MAKIHARA Izuru, *Gyōsei kaikaku to chōsei no shisutemu…*, *op. cit.*, p. 218-228.
[462] La banque postale ne devint une entreprise privée qu'en septembre 2006.
[463] IMAMURA Tsunao, *Kanchō sekushonarizumu*, *op. cit.*, p. 126-135.
[464] YAMAGUCHI Jirō, *Naikaku seido*, *op. cit.*, p. 30-36

dans une situation de *trade off* (les ressources budgétaires étant limitées). On notera que pour le processus d'élaboration du budget et l'examen des projets de loi, la coordination globale s'opère donc dans un cadre légal bien déterminé et dans un laps de temps souvent très court[465]. Le rapport asymétrique entre le ministère examiné et l'organe examinateur est l'élément divergeant fondamentalement des coordinations interministérielles classiques. D'ailleurs, les hauts fonctionnaires qui entrent en contact au cours de ces procédures sont d'un niveau hiérarchique différent. Par exemple, les chefs de bureaux des ministères sont auditionnés à la direction du budget du MOF (*shukeikyoku* 主計局) par des examinateurs (*shusa* 主査) dont le grade est celui de chef de bureau adjoint (*kachō hosa* 課長補佐), et les directeurs, le sont par des administrateurs civils en charge du budget (*shukeikan* 主計官) dont le grade est celui de chef de bureau[466]. À la direction législative du Cabinet, ce sont à l'inverse des conseillers (*sanjikan* 参事官) ayant le garde de chef de bureau qui rencontrent les chefs de bureaux adjoints des ministères dont le projet de loi est examiné[467].

2. *Le secrétariat général du Cabinet*

Les organes chargés de la coordination globale ont été multiples, et leur nombre et prérogatives ont sensiblement évolué à travers le temps. L'organe par excellence chargé de la coordination globale est le secrétariat général du Cabinet (*naikaku kanbō*). Lors de l'entrée en vigueur de la loi organique relative au Cabinet en 1947, le secrétariat général du Cabinet avait pour seule mission la préparation du Conseil des ministres[468]. En 1950, il ne comptait que quatre membres. Ce n'est qu'après la réforme de la loi organique relative au Cabinet de 1957, que la mission d'opérer la coordination globale entre les différentes administrations lui fut attribuée. Ses effectifs furent alors portés à 48 membres[469]. Au fil des réformes

[465] Sur le calendrier et le processus d'élaboration du budget : MABUCHI Masaru, *gyōseigaku, op. cit.*, p. 199-228 ; sur le calendrier et le processus d'examen des projets de loi : NISHIKAWA Shin.ichi, *Rippō no chūsū – shirarezaru kanchō – shin naikaku hōseikyoku* 立法の中枢－知られざる官庁－新内閣法制局 (Au cœur de l'élaboration des lois : l'administration méconnue, la nouvelle direction législative du Cabinet), Tōkyō, Gogatsu shobō, 2002, p. 150-160.
[466] MABUCHI Masaru, *gyōseigaku*, *op. cit.*, p. 211.
[467] NISHIKAWA Shin.ichi, *Rippō no chūsū…*, *op. cit.*, p. 153, 161-162. Pour l'anecdote, il existe une boutade selon laquelle on dit que les conseillers (*sanjikan*) s'appellent comme tel parce qu'ils peuvent passer trois heures (se prononçant également *sanjikan*) à examiner un article et qu'ils ne dorment que trois heures par nuit tellement la charge de travail est importante et les délais sont courts. C'est toutefois une appellation commune de postes appartenant à la catégorie dites des *sutaffu shoku* (スタッフ職).
[468] Ancien article 12 de la loi organique relative au Cabinet.
[469] TAKAHASHI Hiroshi, « Naikaku kanbō no soshiki kakujū – kakugi jimukyoku kara seisaku no sōgō chōsei kikan e 内閣官房の組織拡充—閣議事務局から政策の総合調整機関へ (Le développement institutionnel du

administratives réalisées par la suite, l'importance de cette mission de coordination fut de plus en plus mise en exergue[470].

3. *L'Office du Premier ministre et ses agences*

Bien que n'existant plus désormais, l'Office du Premier ministre (*sōrifu* 総理府)[471] avait également dans ses fonctions l'exercice de la coordination globale des ministères comme le disposait l'alinéa 2 de l'article 3 de la loi instaurant l'Office du Premier ministre (*sōrifu secchihō* 総理府設置法). En pratique, cette mission devait être remplie par les différentes administrations lui étant rattachées (*gaikyoku* 外局), soit une dizaine d'agences (*chō*) et commissions (*iinkai* 委員会) à la veille de la suppression de l'Office du Premier ministre en 2001. Chaque agence était ainsi chargée d'opérer la coordination globale dans le secteur dont elle était responsable et avait à sa tête un directeur avec rang de ministre (appelé *chōkan* 長官), si bien que l'on utilisait le terme officieux d' « agence ministérielle » (*daijinchō* 大臣庁) pour les qualifier[472]. L'article 3 de la loi instaurant l'agence du Territoire évoquée précédemment dispose qu'elle doit faire avancer de manière globale (*sōgoteki ni suishin suru* 総合的に推進する) les tâches administratives relatives au territoire. L'article 4 de la loi instaurant l'agence de l'Environnement, l'article 3 de la loi instaurant l'agence des Affaires générales et l'article 4 de la loi instaurant l'agence pour le Développement d'Okinawa leur confie la mission de réaliser la coordination globale entre les administrations concernées par leur domaine respectif de compétences.

Afin de mener à bien cette mission délicate, les ministres à la tête de ces agences se sont vues conférées des prérogatives exceptionnelles dont les autres ministères ne disposaient pas. Ces pouvoirs, énumérés aux articles 5 des lois précitées étaient les suivants : le pouvoir de réclamer des documents et explications aux ministres des administrations concernées, le

---

secrétariat général du Cabinet – du bureau du Conseil des ministres à l'organe de coordination globale des politiques) », dans MIKURIYA Takashi (dir.), *Henbō suru nihon seiji*, *op. cit.*, p. 130.

[470] Voir *infra*, p. 165.

[471] Appelé agence du Premier ministre (*sōrichō* 総理庁) de 1947 à 1949.

[472] Il existait malgré une appellation commune, plusieurs types d'agences et de commissions aux tâches et compétences très différentes. C'est un des points ayant fait l'objet de la réforme administrative de HASHIMOTO. Une note récapitulative, disponible à l'adresse suivante, avait été distribuée pour éclairer les débats [consultée le 6 mars 2015] : http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/shuchu-bessi/6.html. Selon l'alinéa 4 de l'article 16 de la loi-cadre relative à la réforme des administrations centrales adoptée en juin 1998 (*chūō shōchōtō kaikaku kihonhō*), les autres agences dépourvues de ministre à leur tête sont, à la différence des agences ministérielles, principalement chargées de l'exécution des politiques publiques (en opposition à leur conception et élaboration).

pouvoir de leur adresser des recommandations (*kankoku* 勧告) et d'exiger un rapport sur les mesures à mettre en place sur la base de ces recommandations, et le pouvoir de requérir l'avis (*iken o gushin* 意見を具申) du Premier ministre, en vertu de son pouvoir de contrôle et de supervision des administrations précédemment évoqué et visé à l'article 6 de la loi organique relative au Cabinet. Bien que dépositaires de prérogatives particulières, les ministres de ces agences n'étaient pas pour autant hiérarchiquement supérieurs à leurs homologues des ministères sectoriels. Le pouvoir de donner des orientations était ainsi bel et bien entre les mains du Premier ministre, seul vraiment capable d'opérer l'arbitrage en cas d'opposition entre ministères. Cette absence de relation hiérarchique – et l'insuffisance de leur budget – a amené certains auteurs à y voir l'une des causes de l'incapacité de ces agences à remplir leur ambitieuse mission de coordination globale[473]. Par exemple, l'agence de Planification économique, bien qu'elle fût chargée de coordonner les différents ministères selon son analyse de la situation macro-économique du Japon, se serait principalement bornée à assembler les recommandations du MITI et du MOF, lui valant le sobriquet d' « agence agrafeuse » (*hochikisu kanchō* ホチキス官庁)[474]. Les quelques coordinations menées à bien par ces agences l'ont été essentiellement parce que les ministres à leur tête étaient des hommes politiques influents dans leur parti (le PLD)[475]. Aussi, c'est en ayant recours à des canaux internes au parti qu'ils parvenaient à remplir leurs objectifs, plutôt qu'en usant de leurs prérogatives exceptionnelles de ministres d'agences coordinatrices. Ainsi, on rapporte que l'Office du Premier ministre n'a jamais vraiment réussi à remplir son rôle d'organe chargé de la coordination globale. On a également noté que la répartition des tâches concernant ce rôle qu'il partageait avec le secrétariat général du Cabinet était particulièrement floue[476].

C. Les premières réflexions menées sur les modalités de coordination

[473] MORITA Akira, « gyōsei kaikaku no kadai – naikaku kinō no kyōka to sōgō chōsei 行政改革の課題—内閣機能の強化と総合調整 (Sujets abordés pour la réforme administrative : le renforcement des fonctions du Cabinet et la coordination globale) », *Nihon kōkyō seisaku gakkai nenpō*, 1999, p. 9 ; IMAMURA Tsunao, *Kanchō sekushonarizumu*, *op. cit.*, p. 120.
[474] SHIMIZU Masato, *Kantei shudō – koizumi jun.ichirō no kakumei* 官邸主導－小泉純一郎の革命 (Le Premier ministre et son équipe à la tête du processus politique : la révolution de Koizumi Jun.ichirō), Tōkyō, Nihon Keiza Shinbunsha, 2005, p. 269.
[475] TAKAHASHI Hiroshi, « Naikaku kanbō no soshiki kakujū…, *op. cit.*, p. 125.
[476] *Ibid.*, p. 135-136.

1. *La prééminence accordée à la coordination globale dans les réflexions*

La question de la coordination a depuis l'institution en 1955 du troisième comité d'examen de l'administration (*dai sanji gyōsei shingikai* 第三次行政審議会), toujours été un point crucial de débat dans tous les comités successivement chargés de réfléchir à la réforme administrative. Néanmoins, son traitement évolua nettement au fil des ans, et les analyses faites ont été sensiblement différentes. D'une manière générale, on constate que les réflexions sur la coordination globale ont été bien plus abondantes que celles relatives à la coordination interministérielle. Cette dernière n'a longtemps été traitée que de façon marginale, considérant que seul un renforcement des capacités de coordination globale du Cabinet parviendrait à venir à bout de la fragmentation administrative. La doctrine a souvent considéré que le problème majeur de la coordination interministérielle était l'absence d'arbitre bénéficiant d'une position hiérarchique supérieure[477]. Il n'est en réalité pas aisé d'évaluer l'efficacité de cette coordination, souvent plus routinière, plus lente et plus discrète. Il est en effet bien plus facile de mettre en avant ses échecs que ses réussites. Les premiers se soldent généralement par une confrontation plus ou moins visible entre les ministères, tandis que les secondes consistent en la non-survenance de conflit ou en leur résolution au cours d'innombrables négociations quotidiennes. Il n'est donc pas envisageable de faire le compte de conflits n'ayant précisément pas eu lieu parce que désamorcés par anticipation. De plus, la lenteur des processus de négociation consistant en des allers-retours entre niveaux hiérarchiques et ministères donne souvent l'impression d'un piétinement et de paralysie de l'action.

En outre, comme on a pu le voir dans les développements précédents, la façon avec laquelle certains ministères parvenaient à un compromis fut l'objet de critiques. La découverte précitée dans les années 1990 du passage entre deux ministères d'accords secrets, que les responsables politiques n'auraient pas approuvés s'ils en avaient eu connaissance, participa également à la discréditation la coordination interministérielle. On vit s'implanter l'idée que la coordination devait, dans la mesure où elle était directement liée au processus décisionnel, être menée par les responsables politiques, et non laissée à la discrétion des hauts fonctionnaires[478].

---

[477] MAKIHARA Izuru, *Gyōsei kaikaku to chōsei no shisutemu…*, *op. cit.,* p. 205.

[478] On retrouve notamment cette idée chez le politologue MATSUSHITA Kei.ichi, rendu célèbre par son concept précedemment évoqué du « système du Cabinet bureaucratique » (*kanryō naikakusei*) qui inspira nombre de parlementaires du PDJ (dont l'ancien Premier ministre KAN Naoto). Il recommandait par exemple de supprimer les postes de vice-ministres administratifs (*jimu jikan*) et celui du vice-secrétaire général administratif du Cabinet (*naikaku kanbō fukuchōkan jimu tantō* 内閣官房副長官事務担当) dont l'une des principales tâches était celle

2. *Le premier comité extraordinaire d'étude de l'administration*

Le premier comité extraordinaire d'étude de l'administration (*dai ichiji rinji gyōsei chōsakai* 第一次行政臨時調査会, appelé plus communément *dai ichi rinchō*) établi en 1962, fut l'un des rares à traiter la question de la coordination interministérielle, malgré des développements bien plus prononcés concernant la coordination globale. Dans son rapport rendu en 1964, le comité évoquait le manque de communication et de coopération entre les ministères et leurs sections, ainsi qu'une coordination insuffisante. Il regrettait alors que la réalisation de projets soit rendue compliquée par le chevauchement et la concurrence de domaines de compétences (*kyōkan kyōgō jimu* 共管競合事務) entre plusieurs ministères. Le comité mettait en avant le besoin de réfléchir à un système permettant dans une situation de superposition et de concurrence des domaines de compétences, que le ministère ayant le lien le plus profond avec le projet (*mottomo kankei no fukai shōchō* 最も関係の深い省庁), soit celui qui en ait la charge[479]. C'est néanmoins bien souvent cette question même de l'attribution des projets et politiques publiques qui est à l'origine de nombreux conflits. Ainsi, bien que notant les insuffisances de la coordination interministérielle, le comité n'a pas vraiment proposé de modèle cohérent pour renforcer cette coordination. Celui-ci s'est davantage tourné vers la coordination globale comme remède aux désagréments du sectionalisme. Il recommandait ainsi la création d'un Office du Cabinet (*naikakufu*) – lequel ne vit le jour que 47 ans plus tard – dans lequel seraient placées plusieurs agences chargées des différentes coordinations globales. Parmi celles-ci, on compte l'agence du Développement global (*sōgō kaihatsuchō* 総合開発庁) qui fut créée sous le nom d'agence du Territoire (*kokudochō*) et l'agence des Affaires générales (*sōmuchō*) qui furent instituées respectivement dix ans et vingt ans plus tard. Bien que n'ayant eu un écho que très relatif à sa publication, ce rapport du premier comité extraordinaire d'étude de l'administration, parfois qualifié de « bible de la réforme administrative » (*gyōsei kaikaku no baiburu* 行政改革のバイブル)[480],

---

de la coordination des ministères. MATSUSHITA Kei.ichi, *Kokkai naikaku no kiso riron* 国会内閣制の基礎理論 (Introduction théorique au système de Cabinet issu de la Diète), Tōkyō, Iwanami shoten, coll. « Hōgaku ronshū », 2009, p. 176-177.

[479] DAI ICHI RINJI GYŌSEI CHŌSAKAI, *Gyōsei kaikaku ni kansuru iken – sōron* 行政改革に関する意見—総論 (Avis sur la réforme administrative – synthèse générale des débats), Tōkyō, Dai ichi rinji gyōsei chōsakai, 1964, p. 15-17.

[480] IMAMURA Tsunao, *Kanchō sekushonarizumu*, *op. cit.*, p. 84.

constitua la base de tous les travaux réalisés postérieurement sur la réforme administrative[481], et nombre de ses préconisations furent suivies bien plus tard. C'est là l'une des preuves de la qualité des réflexions apportées par le comité dans ce rapport, dont on peine à croire parfois qu'il fut rédigé il y a un demi-siècle de cela.

3. *Le second comité extraordinaire d'étude de l'administration et les trois commissions extraordinaires pour la réforme administrative*

En 1981 fut instauré un second comité extraordinaire d'étude de l'administration (*dai niji rinji gyōsei chōsakai* 第二次臨時行政調査会, communément appelé *dai ni rinchō*) à la tête duquel on plaça l'ancien président de la principale fédération patronale *keidanren*, DŌKŌ Toshio. Ce comité mit très largement l'accent sur la coordination globale, ne traitant pour ainsi pas la question de la coordination interministérielle. C'est avant tout le renforcement des capacités de coordination globale du Cabinet qui est prôné, et ce notamment par la création d'une agence de Gestion globale de la fonction publique (*sōgō kanrichō* 総合管理庁) au sein de l'Office du Premier ministre (*sōrifu*). C'est finalement une version moindre de cette agence qui vit le jour sous la forme de l'agence des Affaires générales (*sōmucho*). En 1986, la réforme du secrétariat général du Cabinet (*naikaku kanbō*) participa également au renforcement des capacités de coordination du Cabinet. La première et la deuxième commission extraordinaire pour la réforme administrative (*rinji gyōsei kaikaku suishin shingikai* 臨時行政改革推進審議会)[482] qui succédèrent au comité n'évoquèrent pas davantage le chevauchement des domaines de compétence ou encore le renforcement de la coordination interministérielle, limitant les débats à la coordination globale. Cette tendance particulièrement observable au cours des années 1980 se corrigea petit à petit à partir des années 1990 où l'on recommença à réfléchir à la question d'un système viable de coordination interministérielle. La troisième commission extraordinaire pour la réforme administrative, dont les réflexions étaient certes plutôt centrées sur la déréglementation (*kisei*

[481] Le Premier ministre HASHIMOTO Ryūtarō a lui-même déclaré en juin 1999 que les réflexions du premier comité extraordinaire d'étude de l'administration avaient grandement inspiré la réforme administrative qu'il avait lui-même lancée. OKADA Akira, TANAKA Kazuaki, *Chūō shōchō kaikaku…*, *op. cit.*, p. 9.

[482] Malgré la grande ressemblance de leurs appellations, il ne faut pas confondre les comités extraordinaires d'étude de l'administration (*rinji gyōsei chōsakai*), dont la première eut lieu de 1961 à 1964 et la seconde de 1981 à 1983, avec les trois commissions extraordinaires pour la réforme administrative (*rinji gyōsei kaikaku suishin shingikai*). La première fut en activité de 1983 à 1986, la deuxième de 1987 à 1990 et la troisième de 1990 à 1993. Il ne faut pas non plus confondre avec la commission pour la réforme administrative (*gyōsei kaikaku kaigi*) mise en place par HASHIMOTO de 1996 à 1998. Finalement, la réforme administrative fut presque constamment une question en débat de 1981 à 2001 (la réforme de HASHIMOTO s'étendit en réalité de 1996 à 2001).

kanwa 規制緩和), ne recommandait pas seulement un renforcement des pouvoirs du Premier ministre et du secrétariat général du Cabinet, mais également que des principes généraux pour la coordination interministérielle soient adoptés en Conseil des ministres (*kakugi kettei* 閣議決定)[483]. Mais avec l'alternance et l'arrivée au pouvoir de la coalition anti-PLD menée par HOSOKAWA Morihiro, les recommandations de cette commission ne furent que très partiellement suivies. Ces réflexions furent cependant reprises lors de l'élaboration de la réforme de HASHIMOTO.

II. Une nouvelle approche des coordinations dans la réforme administrative de HASHIMOTO

Si l'on a pu voir que certains organes de réflexion chargés de la réforme administrative avaient envisagé les deux types de coordinations présentés ci-dessus, aucun d'entre eux ne les avaient en revanche considérés en tant qu'éléments d'un même système. C'est lors des débats relatifs à la réforme administrative lancée par le Premier ministre HASHIMOTO Ryūtarō que l'on vit pour la première fois des réflexions mettant en avant le besoin de penser l'articulation entre ces deux types de coordination. C'est le professeur FUJITA Tokiyasu, dont nous avons précédemment fait mention, qui fournit l'essentiel de ces réflexions. Il expliqua notamment que la coordination globale ne pouvait être efficace sans coordination interministérielle. Il est en effet illusoire de penser qu'une coordination hyper centralisée puisse être couronnée de quelque succès. C'est pourtant bien la tendance que l'on retrouve généralement dans la littérature et dans les différents projets de réforme envisagés. Selon MAKIHARA Izuru, c'est cette tendance à vouloir trop centraliser les fonctions coordinatrices dans le Cabinet qui mit le gouvernement ABE I (septembre 2006 - août 2007) en difficulté[484]. Nous établirons le même constat au sujet des gouvernements HATOYAMA (septembre 2009 - juin 2010) et KAN (juin 2010 - septembre 2011).

Faire de la coordination une matière exclusivement réservée au Cabinet ne peut déboucher que sur une congestion du système. Aussi est-il nécessaire de déléguer ce pouvoir de coordination afin que seules les questions d'une certaine importance soient traitées au niveau du Cabinet. La coordination ne peut être, selon MAKIHARA, qu'un processus d'accumulation.

[483] MAKIHARA Izuru, *Gyōsei kaikaku to chōsei no shisutemu…*, *op. cit.*, p. 100.
[484] *Ibid.*, p. 186.

Pour ce dernier, il ne faut avoir recours à la coordination globale qu'en cas d'échec de la coordination interministérielle, ou alors pour consolider un accord relativement précaire trouvé entre deux ministères. Il parle dans ce dernier cas de « coordination globale de coordination interministérielle » (*nishōkan chōsei no sōgō chōsei* 二省間調整の総合調整). De même, la coordination globale opérée par le Cabinet peut venir consolider ou reprendre une coordination globale réalisée par une autre administration. C'est ce qu'il appelle de manière assez redondante « la coordination globale de coordination globale » (*sōgō chōsei no sōgō chōsei* 総合調整の総合調整)[485]. On peut penser au processus d'élaboration du budget dans lequel le MOF auditionne les autres ministères, dans lequel le Cabinet est censé répartir les ressources entre les différents postes budgétaires.

Si les autres projets de réformes avaient plus ou moins abordé la question de la coordination, cette dernière constituait véritablement un pilier de la réforme administrative de HASHIMOTO. Les directives pour la conduite du système de coordination des politiques (*seisaku chōsei shisutemu un.yō shishin* 政策調整システム運用指針) adoptées le 30 mai 2000 par décision en Conseil des ministres (*kakugi kettei*), expliquaient que la réforme administrative avait pour objectif d'améliorer la cohésion (*sōgōsei* 総合性), la flexibilité (*kidōsei* 機動性) et la transparence (*tōmeisei* 透明性) des administrations d'État, afin de les adapter aux changements socio-économiques internes et externes, et à la complexification et diversification des besoins des administrés. Pour ce faire, la réforme visait à renforcer le Cabinet, à restructurer les ministères par leur fusion et suppression, et à élaborer un système de coordination des politiques. Cette dernière mesure était d'ailleurs extrêmement liée aux deux autres. Une meilleure coordination globale supposait notamment qu'un renforcement du Cabinet et la restructuration par réduction du nombre de ministères avait obligatoirement une influence sur la coordination interministérielle. FUJITA Tokiyasu mettait par ailleurs en garde les autres membres de la commission pour la réforme administrative (*gyōsei kaikaku kaigi*) quant aux effets pervers de la réduction du nombre de ministères concernant la coordination interministérielle. Certes, les fusions de ministères permettraient d'internaliser et ainsi de faciliter les négociations autrefois interministérielles, mais dans un même temps, cela risquait dans certains cas de rendre le processus plus opaque[486].

---

[485] *Ibid.*, p. 180-183, 204-205, 239-248.

[486] Voir le *memorandum* du 9 juillet 1997 pour l'élaboration du projet de restructuration des administrations de FUJITA Tokiyasu disponible en ligne à l'adresse suivante [consultée le 10 mars 2015] : http://www.law.tohoku.ac.jp/~fujita/gyokakukaigi2.html.

Concernant la coordination des politiques, la réforme administrative identifiait trois types de coordination : la coordination globale menée par le secrétariat général du Cabinet, la coordination globale menée par l'Office du Cabinet et la coordination interministérielle. Ce système de coordination des politiques intégré dans le rapport final de la commission, fut assez fidèlement traduit dans la loi-cadre relative à la réforme des administrations centrales (*chūō shōchō saihentō kaikaku kihonhō* 中央省庁再編等改革基本法) adoptée en juin 1998[487]. Cependant, la transposition de ces dispositions dans les différentes lois devant mettre en place la réforme ne fut pas aussi précise qu'on aurait pu souhaiter. On constata en effet une certaine déperdition à cette étape pourtant cruciale de la réforme concernant la question de la coordination. Les directives pour la conduite du système de coordination des politiques précédemment évoquées, remédièrent toutefois à ces lacunes en reprenant bien plus en détails les idées évoquées d'abord par FUJITA, puis dans le rapport final et dans la loi-cadre relative à la réforme des administrations centrales. Il est très probable que la forme de la décision en Conseil des ministres ait été considérée comme plus adaptée pour retranscrire en détails le système de coordination imaginé par les artisans de la réforme. Les contraintes formelles des lois étaient sûrement trop exigeantes pour parvenir à un tel résultat. Néanmoins, une décision en Conseil des ministres demeure dans la hiérarchie des normes bien inférieure aux lois (et même aux règlements). Il aurait surtout été préférable que la loi organique relative au Cabinet, la loi organique relative aux administrations d'État et les différentes lois d'instauration des ministères intègrent plus fidèlement les dispositions concernant ce système de coordination.

A. La coordination interministérielle

1. De nouvelles procédures de coordination interministérielle

L'une des nouveautés de cette réforme consiste en l'élaboration de véritables procédures de coordination interministérielle et de ne pas s'être borné à en constater les limites comme ce put être le cas dans les projets de réforme antérieurs. FUJITA Tokiyasu avait rapidement mis en avant la nécessité de systématiser la coordination interministérielle et de pérenniser les lieux

[487] Une loi-cadre est au Japon une loi-programme qui fixe des orientations et objectifs. Celle-ci a besoin d'être transposées dans d'autres lois pour que les objectifs visés dans ses dispositions se concrétisent. Elle crée en général un ou plusieurs organes chargés de veiller à la fidèle transposition desdites dispositions, avant une échéance souvent inscrite dans la loi. Elle diffère cependant de la loi-cadre française qui est précisée par des décrets et non des textes législatifs comme c'est le cas au Japon.

et procédures de communications entre ministères. Il soumettait le 23 juillet 1997 l'idée qu'il fallait que les pouvoirs exceptionnels des ministres à la tête des agences ministérielles soient généralisés à leurs homologues, afin de favoriser les échanges interministériels[488]. Cette idée fut intégrée dans la loi organique relative aux administrations d'État, et plus précisément à ses articles 2 et 15. L'alinéa 2 de l'article 2 dispose désormais que les administrations doivent se coordonner mutuellement (*gyōsei kikan sōgo no chōsei* 行政機関相互の調整) et communiquer entre elles (*sono sōgo no renraku* その相互の連絡) concernant les politiques publiques. L'article 15 ajoute ainsi que les ministres, s'ils l'estiment nécessaire et qu'ils en éprouvent la nécessité, peuvent demander à ce que leurs pairs leur fournissent des documents et explications, de même qu'ils peuvent leur adresser un avis concernant une de leurs politiques publiques. Les directives pour la conduite du système de coordination des politiques ont apporté ensuite une précision terminologique en parlant de *iken shōkai* (意見照会) dans les cas où les ministres demandent à leurs pairs de leur fournir un avis sur une politique publique qu'ils sont en train d'élaborer, et en parlant de *iken teishutsu* (意見提出) dans le cas inverse où un ministre prend l'initiative de donner son avis concernant une politique publique en cours d'élaboration dans un autre ministère. Dans les deux cas, le ministre à qui est destiné l'avis ou la requête se doit d'y répondre. La réforme attribue ainsi légalement aux ministères un droit de regard et d'opinion (on parle plus prosaïquement de *kuchi dashi* 口出し) sur les affaires des autres, nonobstant le principe de répartition des domaines de compétences[489]. En réalité, certains ministères, comme le MITI, adoptaient déjà avant la réforme cette attitude proactive que les autres ministères n'appréciaient guère en général[490]. En tout, il s'était confronté à pas moins de neuf ministères, si bien que cela lui valut le surnom de « ministère querelleur » (*kenka kanchō* 喧嘩官庁). Ce dernier n'appréciait

[488] Voir le *memorandum* du 23 juillet 1997 pour l'élaboration du projet de restructuration des administrations de FUJITA Tokiyasu disponible en ligne à l'adresse suivante [consulté le 10 mars 2015] : http://www.law.tohoku.ac.jp/~fujita/gyokakukaigi4.html.

[489] Le fait d'amener les différentes administrations à se contrôler mutuellement peut être un moyen efficace et peu coûteux (en termes de temps et de moyens humains) pour les responsables politiques, d'être informés de certaines activités de hauts fonctionnaires allant éventuellement contre leur directives. C'est un exemple du contrôle de type « alarme incendie » développé dans la théorie de l'agence.

[490] YOSHIHISA Ojimi, ancien vice-ministre administratif du MITI (1969-1971), expliquait que son ministère était particulièrement prolifique au niveau de l'élaboration de nouvelles politiques publiques. La nécessité pour ce dernier d'être sans cesse novateur afin de s'adapter aux rapides mutations de l'environnement économique, l'amenait à étendre son champ d'action (s'accaparant certaines matières avant que d'autres ne le fassent), ce qui avait régulièrement pour conséquence de provoquer des frictions avec les autres ministères. YOSHIHISA Ojimi, « A Government Ministry: The Case of the Ministry of International Trade and Industry » dans VOGEL Erza F. (dir.), *Modern Japanese Organization and Decision-Making*, Berkeley, University of California Press, 1975, p. 105.

pas pour autant que les autres ministères interfèrent dans ce qu'il considérait être de son ressort[491].

Lorsque les avis échangés entre les ministères ne concordent pas et qu'un compromis ne peut être trouvé de cette façon, les directives pour la conduite du système de coordination des politiques recommandent que des négociations soient ouvertes et qu'il y soit mené une coordination efficace. Pour ce faire, deux prescriptions sont avancées. La première est que les projets proposés au cours de ces négociations soient le plus concrets possible. La seconde est que la coordination s'opère au niveau hiérarchique le plus pertinent, et que dans les cas urgents ou ceux requérant une appréciation de haut niveau concernant une loi d'importance majeure, celle-ci soit directement menée par les ministres. On retrouve ici l'idée des « passerelles » de FAYOL. Seuls certains cas particuliers de négociation nécessitent l'intervention des responsables politiques, le reste devant être traité par les hauts fonctionnaires eux-mêmes. Les directives ajoutent que les vice-ministres (*fukudaijin* 副大臣) et conseillers politiques (*daijin seimukan* 大臣政務官) – postes créés par la réforme – aident leur ministre à mener la coordination.

Dans le cas où la négociation est menée entre les ministres, les directives pour la conduite du système de coordination des politiques précisent qu'ils doivent en faire rapport au Conseil des ministres (*kakugi hōkoku* 閣議報告), en prenant en compte le fait que la décision finale revient au Cabinet. Ces dispositions visent à renforcer le Cabinet en insistant sur sa collégialité et à garantir la cohérence de ses décisions. Le devoir de rapporter au Cabinet la mise en place d'une coordination interministérielle s'inscrit également dans l'exigence de transparence des processus de négociation entre ministères mise en avant par la réforme. L'alinéa 4 de l'article 28 de la loi-cadre relative à la réforme des administrations centrales exprime ainsi la nécessité d'accroître au maximum le degré de transparence du processus de coordination interministérielle (*tōmeisei no kōjō* 透明性の向上).

Pour ce qui est du pouvoir d'adresser des recommandations (*kankoku*) à l'égard de ses homologues et d'exiger d'eux un rapport sur les mesures prises en conséquence, seuls les ministres chargés de missions (*tokumei tantō daijin*) rattachés à l'Office du Cabinet et le

[491] IMAMURA Tsunao, *Kanchō sekushonarizumu*, *op. cit.,* p.136-137, 186.

ministre de l'Environnement[492] s'en sont vus dotés. Pour ce dernier, ce pouvoir ne peut s'exercer que lorsqu'il s'agit d'un élément important d'une politique publique fondamentale concernant la sécurité environnementale. On constate, au vu de ses nouveaux dépositaires – le ministre de l'Environnement en disposait certes déjà – que ce pouvoir fut contrairement à ceux évoqués ci-dessus, davantage considéré comme un élément de coordination globale que de coordination interministérielle. La nature même de ce pouvoir s'accompagne en effet d'une connotation hiérarchique. Il s'agit plus d'une orientation à respecter pour le ministère à qui elle s'adresse que d'un échange entre deux ministères.

Concernant le pouvoir de demander au Premier ministre de se prononcer sur une question (*iken o gushin* 意見を具申) en vertu de l'article 6 de la loi organique relative au Cabinet, il ne fut dans un premier temps attribué qu'aux ministres chargés de missions rattachés à l'Office du Cabinet[493]. Ce pouvoir fut cependant étendu à tous les ministres dans les directives pour la conduite du système de coordination des politiques, si bien qu'ils en bénéficiaient tous lors de l'entrée en vigueur des réformes (le 1er janvier 2001). Dans le cas des ministres rattachés à l'Office du Cabinet, ces derniers peuvent exercer ce pouvoir concernant un élément ayant fait l'objet d'une recommandation qu'ils auraient formulée. Quant aux autres ministres, ils peuvent faire appel au Premier ministre, dans le cas où une coordination entre ministres se serait soldée par un échec.

Dans le même esprit, les directives pour la conduite du système de coordination des politiques accordent aux ministères le pouvoir de faire appel au secrétariat général du Cabinet ainsi qu'à l'Office du Cabinet pour qu'ils opèrent la coordination globale (*sōgō chōsei no mōshide* 総合調整の申し出) dans le cas où les ministères ne parviendraient pas à se coordonner, ou que leurs avis concernant la nécessité d'une coordination interministérielle divergeraient. Ces deux dernières procédures (le recours au Premier ministre et le recours au secrétariat général ou à l'Office du Cabinet) représentent ainsi les cas où la coordination globale vient prendre le relais d'une coordination interministérielle tenue en échec.

Inversement, les réformateurs avaient également envisagé les cas dans lesquels le secrétariat général et l'Office du Cabinet pouvaient s'en remettre à la coordination interministérielle au lieu de se charger eux-mêmes des négociations. La loi-cadre relative à la

[492] Alinéa 2 et 3 de l'article 12 de la loi instaurant l'Office du Cabinet et article 5 de la loi instaurant le ministère de l'Environnement. L'agence de l'Environnement fut élevée au rang de ministère (*kankyōshō* 環境省) à l'issue des réformes.
[493] Alinéa 4 de l'article 12 de la loi instaurant l'Office du Cabinet (*naikakufu sescchihō*).

réforme des administrations centrales dans l'alinéa 2 de son article 28 prévoit que le secrétariat général du Cabinet peut, si nécessaire, désigner un ministère en charge de mener la coordination (*chūkaku to naru fushō o shitei* 中核となる府省を指定). Les directives pour la conduite du système de coordination des politiques étendent ce pouvoir à l'Office du Cabinet. Elles précisent que le secrétariat général et l'Office du Cabinet transmettent au ministère ainsi désigné et aux autres ministères parties à la négociation, les orientations générales concernant le projet de loi à discuter, celles concernant la façon de mener la coordination ainsi que la date limite avant laquelle celle-ci doit prendre fin. Elles ajoutent que les ministères doivent coopérer de bonne foi avec le ministère désigné en gardant en tête qu'il a reçu sa mission du secrétariat général ou de l'Office du Cabinet, lui conférant dans cette matière une autorité supérieure.

2. *L'instauration d'organes transversaux et des conseils interministériels*

Les réformes relatives à la coordination interministérielle ne furent pas seulement d'ordre procédural mais également organisationnel. En effet, FUJITA avait mis en avant lors des débats la nécessité de mettre en place un système pérenne (*kōjōteki na seido* 恒常的な制度) permettant aux ministères d'échanger sur les questions pour lesquelles la nécessité d'une concertation semblait évidente. Il proposait que des lieux d'échanges (*hanashiai no ba* 話し合いの場), formels ou informels, soient instaurés pour que la communication entre ministères soit continue, et non sporadique comme elle pouvait l'être jusqu'ici. Ces organisations transversales (il parlait de *yokokushi soshiki* 横串組織)[494] avaient ainsi pour objectif de rassembler les sections et hauts fonctionnaires des différents ministères concernés par une question afin qu'ils travaillent ensemble en équipe (il parlait de *tasuku fōsu* タスクフォース). L'alinéa 3 de l'article 28 de la loi-cadre relative à la réforme des administrations centrales consacra cette idée de créer des commissions (*kaigi* 会議) de façon proactive pour assurer une coordination rapide et efficace entre les ministères. FUJITA avait à titre d'exemple évoqué l'élaboration de commissions sur les thèmes de la prévention des catastrophes (*bōsai* 防災), de la transmission des informations (*jōhō tsūshin* 情報通信) ou encore de l'égalité hommes-femmes (*danjo kyōdō sankaku* 男女共同参画). Chacun de ces trois thèmes fait aujourd'hui en effet l'objet d'au moins un organe interministériel, rattaché à l'Office du Cabinet ou au

[494] *Yokokushi* signifie littéralement « brochette horizontale ».

secrétariat général du Cabinet. Les directives pour la conduite du système de coordination des politiques mettaient en avant le caractère multilatéral (opposé ici à bilatéral) de ces commissions, en déclarant qu'elles devaient être mises en place lorsque trois ministères ou plus devaient se coordonner au sujet d'une politique publique ou d'un thème ayant une influence sur leurs politiques publiques respectives. En mars 2015, on comptait dans le secrétariat général du Cabinet, 17 organes de coordination interministérielle dont les participants étaient exclusivement des hauts fonctionnaires et dont l'établissement provenait d'une demande conjointe des ministères intéressés (*kankei fushō mōshiawase* 関係府省申合せ)[495]. Le 7 décembre 2014, 34 de ces organes créés après les années 2000 étaient supprimés et 5 autres étaient transférés dans d'autres ministères afin d'alléger la structure du secrétariat général et de l'Office du Cabinet[496].

Outre ces organes réunissant des équipes de hauts fonctionnaires appartenant à des ministères différents, les directives pour la conduite du système de coordination des politiques recommandaient que soient tenues parallèlement des conseils interministériels (*kankei kakuryō kaigi* 関係閣僚会議) auxquelles seuls les ministres concernés participeraient (et bien souvent le Premier ministre ainsi que le secrétaire général du Cabinet). En réalité, le recours aux conseils interministériels comme modalité de coordination entre les ministères est plutôt commun[497]. On parle par exemple en Grande Bretagne de *inner cabinet* pour qualifier le Conseil des ministres restreint aux seuls ministres régaliens. De même, ces conseils interministériels existaient déjà au Japon avant la réforme, mais l'augmentation de leur fréquence a été vivement recommandée lors des débats. Le 29 novembre 2012, on comptait 96 conseils interministériels auxquels au moins deux ministres participaient, dont 84 rattachées au secrétariat général ou à l'Office du Cabinet[498].

Il est difficile aujourd'hui encore d'évaluer à quel point ces procédures et organes ont permis d'améliorer la coordination entre les ministères. La fréquence à laquelle les organes de coordination interministérielle se réunissent diffère largement en fonction de leurs missions,

---

[495] Voir le site du secrétariat général du Cabinet [consulté le 17 mars 2015] : http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/index.html.

[496] La décision en Conseil des ministres disponible en ligne à l'adresse suivante [consultée le 17 mars 2015] : http://www.kantei.go.jp/jp/topics/2012/pdf/1214kakugikettei.pdf.

[497] On utilise par exemple en France des comités interministériels, comités restreints et réunions interministérielles dans le but d'opérer cette coordination entre ministères. Voir CHAGNOLLAUD Dominique, QUERMONNE Jean-Louis, *La Ve République…*, *op. cit.*, p. 127-133.

[498] Parmi ces dernières, 31 étaient issues de lois ou d'ordonnances du Cabinet tandis que les 53 autres avaient été instaurées de manière plus souple, notamment par décision en Conseil des ministres ou par décision du Premier ministre. Voir : http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gijiroku/dai3/3siryou1-1.pdf [consulté le 17 mars 2015].

de sorte que certains d'entre eux sont parfois complètement inactifs. Ce sont notamment ces organes, que la décision du Conseil des ministres du 7 décembre 2012 pour la rationalisation du secrétariat général et de l'Office du Cabinet, visait à supprimer. Aussi une simple augmentation du nombre d'organes n'est-elle pas synonyme de coordination efficace. De plus, l'analyse quantitative gagnerait à être complétée par une analyse qualitative des négociations et travaux menés dans ces organes, afin de se prononcer sur d'éventuels progrès de la coordination interministérielle. Certaines études de cas semblent toutefois bel et bien indiquer une amélioration à ce niveau. Un ancien directeur du MAFF interviewé par MAKIHARA Izuru confiait que la coordination interministérielle relative à l'utilisation des cours d'eau (*suiri shiyō* 水利使用), initiée en 1994 par cinq ministères, avait petit à petit gagné en rapidité et n'avait pas nécessité de recours aux *memoranda*. Le développement de l'informatique dans les ministères (on parle souvent de « e-gouvernement ») avait certes participé à ce gain en rapidité. De même, la réduction du nombre de ministères participants à quatre, du fait de la fusion de l'agence du Territoire et du ministère de la Construction, avait permis de faciliter certaines négociations grâce à leur internalisation dans un même ministère. Des mutations de hauts fonctionnaires techniques entre les ministères (en opposition ici aux hauts fonctionnaires administratifs), avaient également favorisé la compréhension mutuelle des parties aux négociations. Le fonctionnaire interviewé ajoutait que les tentatives de sabotage de la coordination étaient devenues extrêmement marginales[499]. Ce témoignage corrobore celui d'un haut fonctionnaire du MLIT interrogé dans le cadre de notre étude, qui affirmait avoir le sentiment que ces comportements, qui étaient communs au début des années 1990, avaient quasiment disparu vers la fin des années 1990 et le début des années 2000[500].

B. La coordination globale

1. Le secrétariat général du Cabinet

Le renforcement des fonctions du Cabinet, et notamment de ses capacités de coordination globale, constituait l'un des piliers de cette réforme[501]. La loi-cadre relative à la réforme des

[499] MAKIHARA Izuru, *Gyōsei kaikaku to chōsei no shisutemu…*, *op. cit.*, p. 256-257.
[500] Entretien mené le 24 juin 2013 à l'Office national du tourisme japonais, Paris.
[501] Cela n'est en rien une spécificité japonaise puisque, comme le note Jacques CHEVALLIER, « partout […], la tendance est au renforcement du pouvoir d'impulsion du "sommet de l'Exécutif" ». Ce pouvoir d'impulsion tient plus d'un pouvoir de planification et d'élaboration des projets loi, que du pouvoir de coordination à proprement

administrations centrales réaffirmait à l'alinéa 2 de son article 8 qu'il incombait au secrétariat général du Cabinet de réaliser la coordination globale concernant les politiques nationales majeures (*kokuseijō no jūyō jikō ni tsuite no sōgō chōsei* 国政上の重要事項についての総合調整). La coordination globale faisait certes partie des missions du secrétariat général du Cabinet avant la réforme, mais ce dernier n'était pas véritablement proactif dans la réalisation de cette mission[502]. Si bien qu'il arrivait souvent que d'importantes politiques publiques soient sans cesse repoussées[503]. TAKAHASHI Hiroshi va même jusqu'à affirmer que c'est le MOF qui était l'organe suprême de la coordination globale au cours de l'après-guerre, palliant l'inefficacité du secrétariat général du Cabinet en la matière. En effet, le pouvoir dont disposait le MOF de répartir le budget, était déterminant vis-à-vis des autres ministères. De plus, il plaçait certains de ses très hauts fonctionnaires à des postes clefs comme ceux de secrétaire du Premier ministre (*sōridaijin hishokan* 総理大臣秘書官) et secrétaire auprès du secrétaire général du Cabinet (*naikaku kanbō chōkan hishokan* 内閣官房長官秘書官). Si bien qu'en définitive, tout conflit survenant entre des ministères revenait aux oreilles des administrateurs civils en charge du budget (*shukeikan*), et il n'était pas rare que le MOF fasse une « coordination par le budget » (*yosan ni yoru chōsei* 予算による調整)[504].

La réforme du secrétariat général du Cabinet de 1986, engagée suite aux réflexions de la deuxième commission extraordinaire pour la réforme administrative (*dai niji rinji gyōsei kaikaku suishin shingikai*), s'était attelée à renforcer ses capacités de coordination. C'est ainsi que furent instaurées la section d'examen des politiques intérieures (*naisei shingishitsu* 内政審議室), la section d'examen des politiques étrangères (*gaisei shingishitsu* 外政審議室) et la section de la sécurité nationale et de la gestion des crises (*anzen hoshō kiki kanrishitsu* 安全保障危機管理室). Cependant, les témoignages tendent à indiquer que ces sections ne sont jamais vraiment parvenues à coordonner les politiques des domaines dont elles étaient responsables. Les ministères concernés ne se seraient pas montrés très coopératifs si l'on en croit GOTŌDA Masaharu (1914-2005), ancien secrétaire général du Cabinet et ministre de la Justice. Le MOFA n'aurait pas réellement collaboré avec la section d'examen des politiques

---

parler. Mais il constate également la même tendance au sujet de ce dernier. CHEVALLIER Jacques, *Science administrative*, *op. cit.*, p. 331-334. Citation p. 332.

[502] TAKAHASHI Hiroshi, « Naikaku kanbō no soshiki kakujū…, *op. cit.*, p. 130-131.

[503] OKADA Akira, TANAKA Kazuaki, *Chūō shōchō kaikaku…*, *op. cit.*, p. 142.

[504] On a pu observer ce type d'exemple dans les années 1980, au cours d'une des passes d'armes déjà évoquées entre le ministère des Postes et des télécommunications et le MITI, qui souhaitaient chacun la création en leur sein d'un organe de recherche sur l'informatisation. Le MOF décida finalement de créer un organe commun aux deux ministères, forcés de s'entendre. TAKAHASHI Hiroshi, « Naikaku kanbō no kenkyū…, *op. cit.*, p. 125.

étrangères et il en aurait été de même pour l'agence de la Défense et la section de la sécurité nationale et de la gestion des crises[505].

Ainsi, la réforme administrative de HASHIMOTO substitua à ces organes une unique section, à la tête de laquelle furent placés trois vice-secrétaires généraux adjoints du Cabinet (*naikaku kanbō fukuchōkan ho* 内閣官房副長官補)[506]. Le grade de ces derniers fut élevé de directeur, pour les anciens chefs de section (*shitsuchō*), à vice-ministre administratif (*jimu jikan*). Ce grade étant le plus élevé dans la hiérarchie, aucun retour du haut fonctionnaire dans son ministère d'origine n'était possible, contrairement à la pratique antérieure (on parle de « billet aller-simple », *katamichi kippu* 片道切符). Cet élément pouvant paraître anecdotique au non initié a pourtant son importance. L'objectif est de s'assurer l'impartialité de ces hauts fonctionnaires chargés de la coordination globale en supprimant une des tentations pouvant les amener à favoriser le ministère dont ils sont issus. GOTŌDA Masaharu, lorsqu'il était secrétaire général du Cabinet (1985-1987) sous les gouvernements NAKASONE, avait déjà demandé aux chefs de bureaux d'oublier les intérêts de leur ministère et de ne penser qu'à ceux du pays[507]. On a néanmoins considéré que l'impossibilité d'un retour dans le ministère d'origine serait une garantie supplémentaire en faveur de l'impartialité des vice-secrétaires généraux adjoints. En outre, ces postes ont été placés dans la catégorie des postes attribués sur nomination politique (*seiji nin.yō* 政治任用), appelés « emplois spéciaux » dans la loi relative à la FPE[508]. Ainsi, le Premier ministre et son secrétaire général du Cabinet devaient disposer d'une importante marge de manœuvre pour la nomination de ces vice-secrétaires généraux adjoints. Cette marge de manœuvre était assez limitée du temps des chefs de section, dans la mesure où la coutume voulait que le chef de la section d'examen des politiques intérieures soit issu du MOF, celui de la section d'examen des politiques étrangères issu du MOFA et celui de la section de la sécurité nationale et de la gestion des crises issu de l'agence de la Défense. Les choses n'ont cependant guère évolué avec le passage aux vice-secrétaires

[505] TAKAHASHI Hiroshi, « Naikaku kanbō no soshiki kakujū…, *op. cit.*, p. 131.
[506] Le bureau n'a aucune réalité légale ou réglementaire. Seuls les postes de vice-secrétaires généraux adjoints du Cabinet sont créés à l'article 18 de la loi organique relative au Cabinet. Pour un schéma récapitulant la composition de l'entourage du Premier ministre dans le secrétariat général du Cabinet, voir l'annexe n°10.
[507] 省益を忘れ、国益を想え. KIKUCHI Masashi, *kanbō chōkan o mireba seiken no jitsuryoku ga wakaru* 官房長官を見れば政権の実力がわかる (On peut mesurer les capacités d'un gouvernement en regardant le secrétariat général du Cabinet), Tōkyō, PHP kenkyūjo, 2013, p. 130.
[508] Alinéa 3 de l'article 2 de la loi relative à la fonction publique d'État. On compte parmi les emplois spéciaux le poste du Premier ministre, des ministres, des vice-ministres, des conseillers politiques, des vice-secrétaires généraux du Cabinet,…

généraux adjoints en 2001, si ce n'est que celui en charge du volet sur la sécurité nationale est tantôt issu du MOD, tantôt issu de l'agence nationale de Police (*keisatsuchō* 警察庁)[509].

La section chargée de la coordination globale (*honshitsu* 本室) est en réalité divisée en plusieurs sous-sections (*bunshitsu* 分室, il y en avait 31 en mars 2015) qui travaillent sur des politiques publiques et réformes diverses. Environ 90 hauts fonctionnaires détachés de chaque ministère ou presque, travaillent dans la section des vice-secrétaires généraux adjoints du Cabinet. Trois conseillers supérieurs du Cabinet (*naikaku shingikan* 内閣審議官) ayant le grade de directeur adjoint (*kyokujichō* 局次長) dirigent une vingtaine de conseillers (*naikaku sanjikan* 内閣参事官) ayant le grade de chef de bureau. Une cinquantaine de hauts fonctionnaires administratifs (*naikaku jimukan* 内閣事務官) et quelques agents supplémentaires dépêchés en fonction des besoins, viennent les assister dans cette tâche de coordination globale des ministères. C'est d'ailleurs souvent aux hauts fonctionnaires provenant des ministères concernés que l'on fait appel en cas de conflit[510]. Leur savoir technique, la connaissance de leur ministère, ainsi que les connexions privilégiées qu'ils entretiennent avec leurs anciens collègues sont autant d'éléments qui en font de parfaits intermédiaires. Ce sont eux qui font remonter les informations de leur ministère au secrétariat général du Cabinet, et ce sont également eux qui transmettent à leur ministère les directives du secrétariat général[511]. C'est aux conseillers (*naikaku sanjikan*) d'entrer en contact avec les chefs de bureaux des différents ministères et de se saisir du conflit dans le but d'effectuer la coordination globale. Cette situation peut survenir suite à une décision du Premier ministre ou à une décision d'un vice-secrétaire général adjoint du Cabinet, estimant que la négociation entre les ministères ne progresse pas suffisamment (cas de l'échec de la coordination interministérielle). Cela peut encore survenir suite à une demande d'arbitrage venant d'un ou des ministères en conflit (cas de la « demande de coordination globale », *sōgō chōsei no*

---

[509] ITŌ Masatsugu, « Tōchi kikō – naikaku shudō taisei no risō to genjitsu 統治機構—内閣主導体制の理想と現実 (Les organes de gouvernements – idéal et réalité du système de gouvernement dirigé par le Cabinet) », dans KANAI Toshiyuki, MORITA Akira (dir.), *Seisaku hen.yō to seido sekkei : seikai – shōchō saihengo no gyōsei* 政策変容と制度設計 ：政界・省庁再編後の行政 (Transformations des politiques publiques et élaboration des institutions : le monde politique et l'administration après la réorganisation des ministères), Tōkyō, Minerva shobō, 2012, p. 27-29.

[510] TAKAHASHI Hiroshi, « Naikaku kanbō no soshiki kakujū…, *op. cit.*, p. 144.

[511] INOUE Yoshihiro, « Naikaku kanbō fukuchōkan hoshitsu ni shukkō shite 内閣官房副長官補室に出向して (Mon détachement à la section des vice-secrétaires généraux adjoints du Cabinet) », *Tokugikon*, n°264, janvier 2012, p. 72-73.

mōshide). Il est également commun que ce soit la conjonction de tous ces éléments qui soit à l'origine de la décision de se saisir du dossier[512].

Le renforcement des capacités de coordination du secrétariat général du Cabinet, à l'issue de la réforme, se vérifie dans l'explosion de ses effectifs. Certes, ses membres ne sont pas tous affectés à la section des vice-secrétaires généraux adjoints, et beaucoup sont plus chargés de planification (*kikaku* 企画) ou d'élaboration de projets de loi (*ritsuan* 立案) que de coordination à proprement parlé[513]. Néanmoins, il ne semble pas erroné de voir dans l'augmentation globale des effectifs, la preuve d'un renforcement des capacités coordinatrices du secrétariat général du Cabinet. La veille de la réforme de 1986, les effectifs ne dépassaient pas la centaine. En 1986, celui-ci était élevé à 176. Il n'évolua quasiment pas jusqu'en 2000 où il fut porté à 377 et à 515 l'année suivante. En 2002 les effectifs étaient amenés à 598 et ils continuèrent d'augmenter jusqu'à aujourd'hui. En 2012, les effectifs du secrétariat général s'élevaient officiellement à 807 membres[514]. Il est toutefois nécessaire d'ajouter à ces chiffres le nombre de hauts fonctionnaires cumulant les affectations (on parle de *heininsha* 併任者). Cette pratique à laquelle on a depuis longtemps recours, permet d'augmenter le nombre de hauts fonctionnaires travaillant dans le secrétariat général en passant outre les contraintes liées à la limite des effectifs, puisque ces derniers restent rattachés à leur ministère[515]. On constate ainsi qu'en 1986, le secrétariat général du Cabinet comptait en réalité 318 membres et non 176. Ce chiffre demeura quasi inchangé jusqu'en 1998 où il explosa – vraisemblablement en prévision de l'augmentation des effectifs attendue lors de l'entrée en vigueur de la réforme – pour atteindre 539 en 2001. En 2007, le secrétariat général du Cabinet comptait 937 membres dont 642 permanents (*jōchū heinin* 常駐併任) et il en comptait 1524 en 2012 dont 866 permanents. Malgré ces importantes augmentations, les observateurs notent d'une manière générale un manque chronique de personnel dû à un alourdissement continu de la masse de travail affectée au secrétariat général du Cabinet[516].

---

[512] TAKAHASHI Hiroshi, « Naikaku kanbō no kenkyū…, *op. cit.*, p. 127-130.

[513] Ce sont là les trois principales missions du secrétariat général du Cabinet énoncées à l'article 12 de la loi organique relative au Cabinet. À noter qu'avant la réforme administrative de HASHIMOTO, le secrétariat général du Cabinet ne disposait ni du pouvoir de planification, ni de celui d'élaboration des politiques publiques.

[514] Documents produits par le secrétariat général du Cabinet dans le cadre d'une table ronde sur la réforme administrative (*gyōsei kaikaku ni kansuru kondankai* 行政改革に関する懇談会). Accessible sur le site de l'Office du Cabinet [Consulté le 26 mars 2015] : http://www.cao.go.jp/sasshin/kondan/meeting/2012/0704/pdf/s1.pdf.

[515] Ils sont souvent affectés dans leur ministère au secrétariat général du ministre (*daijin kanbō zuki* 大臣官房付). C'est une affectation générique pour les hauts fonctionnaires en attente de mutation par exemple ou pour les fonctionnaires n'étant pas affectés à une direction du ministère.

[516] TAKAHASHI Hiroshi, « Naikaku kanbō no soshiki kakujū…, *op. cit.*, p. 138-143.

2. *La création de l'Office du Cabinet*

L'Office du Cabinet, organe créé suite à la réforme administrative de 2001 et directement placé dans le Cabinet[517], est également chargé de mener la coordination globale. En réalité, l'opportunité de créer un Office du Cabinet en plus du secrétariat général avait fait l'objet de débats parmi les réformateurs. Le 18 août 1997, lors de l'examen intensif de la réforme qui s'était déroulée dans un hôtel de Tōkyō, trois options avaient été mises en avant. La première, celle de la fusion des deux organes (*tōgōgata* 統合型), avait pour désavantage de créer un organe hypertrophié dont la lourdeur risquait d'entrainer son inefficacité. La deuxième option était celle de la division en deux organes (*bunrigata* 分離型) et la troisième, celle de la division en trois organes. Le troisième organe devait être le MIC[518]. C'est finalement cette dernière option qui fut adoptée. Cependant, les prérogatives relatives à la coordination globale ne furent attribuées qu'aux deux premiers organes du Cabinet. Se posa néanmoins la question de la répartition des tâches entre le secrétariat général et l'Office du Cabinet.

L'alinéa premier de l'article 10 de la loi-cadre relative à la réforme des administrations centrales dispose que l'Office du Cabinet assiste le secrétariat général (*naikaku kanbō o tasukete* 内閣官房を助けて) dans sa mission de coordination globale des politiques nationales majeures. L'Office du Cabinet ne jouerait donc qu'un rôle secondaire dans la coordination globale. En principe, ce dernier est chargé d'assurer les tâches routinières et les aspects plus formels de l'élaboration des politiques publiques (*teikeiteki kikaku gyōmu ya rūteīn* 定型的企画業務やルーティーン), tandis que le secrétariat général est censé s'occuper des aspects plus informels tels que la coordination globale[519]. En pratique, cette dichotomie est bien moins marquée. Il est en effet des matières dans lesquelles l'Office du Cabinet est directement responsable de la coordination, et non seulement un organe d'assistance pour le secrétariat général du Cabinet. L'article 4 de la loi instaurant l'Office du

[517] Ce qui le place dans une position hiérarchique supérieure à celle des autres ministères. Article 2 de la loi instaurant l'Office du Cabinet.

[518] Compte rendu de la session consultable sur le site officiel du Premier ministre [Consulté le 27 mars 2015] : http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/0830dai24.html.

[519] SHIROYAMA Hideaki, « Naikaku kinō no kyōka…, *op. cit.*, p. 76-77. Il faut dire que le secrétariat général du Cabinet et l'Office du Cabinet sont, depuis 2001, à l'origine de 12,4% des projets de loi élaborés (15,7% en moyene depuis 2009, avec un pic à 24,1% en 2012, que la catastrophe de Fukushima explique partiellement). Sur un total de 1302 projes de loi présentés au cours de sessions parlementaires ordinaires de 2002 à 2016, 60 projets ont été élaborés par l'Office du Cabinet (dont 42 depuis 2009), et 102 par le secrétariat général (dont 51 depuis 2009). L'élaboration de ces projets de loi, en plus des tâches relatives à la coordination globale des ministères, participe assurément à l'alourdissement de la charge de travail de ces organes. Ces chiffres ont été calculés par nos soins et sont retranscrits à l'annexe n°3.

Cabinet définit ses nombreux champs de compétences, et son premier alinéa dispose qu'il mène la coordination globale les concernant. Il indique bien que cette disposition ne s'applique pas aux matières visées à l'article 12 de la loi organique relative au Cabinet pour lesquelles le secrétariat général est responsable au premier chef.

Les directives pour la conduite du système de coordination des politiques viennent cependant préciser que, même dans les situations où l'Office du Cabinet est directement responsable de la coordination globale, le secrétariat général du Cabinet peut, en tant qu'organe suprême de la coordination globale, participer au processus (*saikō katsu saishū no chōsei kikan to shite kan.yo suru* 最高かつ最終の調整機関として関与する). En outre, le Premier ministre et le secrétaire général du Cabinet peuvent désigner, au cas par cas, l'organe responsable de la coordination globale d'un projet de loi. Les directives insistent enfin sur le fait que ces organes, loin d'être concurrents, doivent travailler en étroite collaboration (*sōgo ni missetsu na renkei o hakaru* 相互に密接な連携を図る). Dans la pratique, cette étroite collaboration est favorisée par la double affectation au bureau et au secrétariat général de nombre de hauts fonctionnaires[520].

Le Premier ministre, placé à la tête de l'Office du Cabinet[521], doit s'assurer de l'exécution cohérente (*shisaku no tōitsu* 施策の統一) des différentes politiques majeures du Cabinet. Il peut pour l'assister dans ses fonctions, nommer des ministres chargés de missions rattachés à l'Office du Cabinet[522]. Les directives pour la conduite du système de coordination des politiques ajoute que ces ministres chargés de missions mènent et supervisent la coordination globale. Les vice-ministres et conseillers politiques rattachés à l'Office du Cabinet, assistent le secrétaire général du Cabinet et les ministres chargés de missions, et opèrent directement la coordination globale sur ordre de ces derniers[523]. Les directives rappellent que les autres ministères, hiérarchiquement inférieurs au bureau et au secrétariat général du Cabinet, doivent

[520] INOUE Yoshihiro, « Naikaku kanbō fukuchōkan hoshitsu ni shukkō shite…, *op. cit.*, p. 71. Ce qui explique d'ailleurs en partie le fait que, comme pour le secrétariat général du Cabinet, le nombre de personnels cumulant les affectations dans l'Office du Cabinet est en augmentation. En 2001, ils étaient 202, en plus de l'effectif de 2210 agents (dont 1039 dans la direction pour le développement d'Okinawa), alors qu'en 2012 ils étaient 574, en plus des 2283 agents de l'Office du Cabinet (dont 931 dans la direction pour le développement d'Okinawa). Voir IGARASHI Yoshirō, « Naikaku kanbō, naikakufu no genzai 内閣官房、内閣府の現在 (L'état actuel du secrétariat général et de l'Office du Cabinet) », *Rippō to chōsa*, n°347, décembre 2013, p. 67.
[521] Article 6 de la loi instaurant l'Office du Cabinet.
[522] Alinéa premier de l'article 9 de la loi instaurant l'Office du Cabinet. Ils ne doivent pas être confondus avec d'autres ministres pouvant être chargés de missions mais n'étant pas rattachés à l'Office du Cabinet.
[523] Les articles 13 et 14 de la loi instaurant l'Office du Cabinet sont moins précis à ce sujet.

coopérer en transmettant toutes les informations nécessaires à ces organes chargés de la coordination globale.

3. *La suppression des agences coordinatrices : la concentration des fonctions de coordination globale dans le secrétariat et l'Office du Cabinet*

Avec la réforme administrative de HASHIMOTO, les fonctions de coordination globale furent concentrées dans le secrétariat général et l'Office du Cabinet. Les agences de coordinations évoquées précédemment furent toutes supprimées. Certaines fusionnèrent avec un ou plusieurs autres ministères comme l'agence de la Science et de la technologie avec le ministère de l'Éducation, l'agence du Territoire et celle pour le Développement du Hokkaidō avec le ministère des Transports et celui de la Construction, ou encore l'agence des Affaires générales avec le ministère des Postes et des télécommunications et celui de l'Autonomie locale. D'autres intégrèrent l'Office du Cabinet sous une forme différente comme l'agence de Planification économique absorbée dans le comité consultatif pour les politiques économiques et financières (*keizai zaisei shimon kaigi*), ou encore l'agence pour le Développement d'Okinawa transformée en simple direction pour le développement d'Okinawa (*okinawa shinkō kyoku* 沖縄振興局). Enfin, l'agence de l'Environnement fut élevée au rang de ministère[524]. C'est notamment la suppression de ces nombreuses agences qui permit de réduire de moitié le nombre de ministères et agences à l'issue de cette réforme. Il fallut attendre 2012 pour qu'une agence coordinatrice réapparaisse suite au grand tremblement de terre de mars 2011 : l'agence pour la Reconstruction. La question des prérogatives à lui attribuer fut l'occasion de nombreux débats entre la majorité de l'époque (notamment constituée du PDJ) et l'opposition (notamment le PLD). Cette dernière souhaitait faire de l'agence un « super ministère » (*sūpā kanchō* スーパー官庁) hiérarchiquement supérieur aux autres ministères et pourvu d'importantes prérogatives[525]. Au final, le ministre pour la Reconstruction (*fukkō daijin* 復興大臣) se vit attribué, à l'instar du ministre de l'Environnement et des ministres rattachés à l'Office du Cabinet, le droit d'adresser des recommandations concernant la reconstruction des régions sinistrées aux autres ministres, et

[524] Seule l'agence de la Défense subsistait. Or, on ne peut dans son cas parlé d'agence coordinatrice. Pour preuve, son ministre ne disposait pas des prérogatives extraordinaires énumérées précédemment. L'agence de la Défense fut par la suite élevée au rang de ministère en 2007.

[525] « Fukkōchō, nani ga motomerarete iru ka 復興庁、何が求められているか (Ce qui est nécessaire pour l'agence pour la Reconstruction) » [en ligne], *NHK kaisetsu iinshitsu*, 25 novembre 2011. Disponible à l'adresse suivante [consultée le 18 mars 2015] : http://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/100/102490.html.

d'exiger d'eux un rapport sur les mesures prises en conséquence[526]. De plus, l'agence est instaurée directement au sein du Cabinet[527], à l'image du secrétariat général et de l'Office du Cabinet, la plaçant au-dessus des autres ministères (*ichidan takai ichi* 一段高い位置). Aussi l'agence se distingue-t-elle ici des anciennes agences coordinatrices soumises à l'Office du Premier ministre.

On pourrait être tenté de voir dans l'instauration de cette agence la fin de l'oligopole de la coordination globale détenue par le secrétariat général et l'Office du Cabinet[528]. Toutefois, cela ne serait que partiellement vrai. En effet, contrairement aux anciennes agences coordinatrices, le ministre en charge de l'agence (*shunin no daijin*) n'est autre que le Premier ministre[529], et le ministre pour la Reconstruction l'assiste dans ses fonctions[530]. L'agence se trouve donc sous le contrôle direct du Premier ministre (même si toutes les administrations centrales sont supposées l'être selon l'article 6 de la loi organique relative au Cabinet). En outre, la loi instaurant l'agence pour la Reconstruction prévoit qu'il est possible d'ajouter des vice-ministres et conseillers politiques rattachés à d'autres ministères à ceux de l'agence (qui en compte respectivement 2 et 1)[531]. Si bien que depuis la création de l'agence, il y a toujours eu au moins un vice-ministre et un conseiller politique rattachés simultanément à l'agence et à l'Office du Cabinet (il y en a parfois qui sont rattachés au MLIT). On constate ainsi le lien extrêmement étroit qu'entretient l'agence avec l'Office du Cabinet.

Cependant, la structure mise en place par la réforme, dans laquelle la coordination globale reposait uniquement sur le secrétariat général et l'Office du Cabinet, semble aujourd'hui remise en question. Un projet de réforme de la loi organique relative aux administrations d'État et des différentes lois d'instauration des ministères fut d'ailleurs validé par décision du Conseil des ministres le 27 janvier 2015. Avec ce projet de réforme, chaque ministre peut se voir attribuer la mission d'assister le Premier ministre pour mener la coordination globale concernant un projet de loi particulier du Cabinet. De même, chaque ministère devient responsable de la coordination globale relative aux politiques publiques majeures liées à leurs

[526] Alinéas 5 et 6 de l'article 8 de la loi instaurant l'agence pour la Reconstruction (*fukkōchō secchihō* 復興庁設置法).
[527] Article 2 de la loi instaurant l'agence pour la Reconstruction.
[528] On note par exemple que le terme de coordination globale (*sōgō chōsei*) qui n'était pas présent dans la loi instaurant le ministère de l'Environnement se retrouve à trois reprises dans l'article 4 de la loi instaurant l'agence pour la Reconstruction.
[529] Alinéa premier de l'article 6 de la loi instaurant l'agence pour la Reconstruction.
[530] Alinéa 3 de l'article 8 de la loi instaurant l'agence pour la Reconstruction.
[531] Article 9 pour les vice-ministres et article 10 de la loi instaurant l'agence pour la Reconstruction pour les conseillers politiques.

domaines de compétences[532]. En définitive, on peut considérer que pour la coordination globale, cette réforme tend à élargir à tous les ministres un rôle qui était jusqu'ici réservé aux ministres rattachés à l'Office du Cabinet. La décentralisation de la mission de coordination globale y est à la fois présentée comme un moyen de renforcer le système de coordination des politiques et comme un moyen de décongestionner le secrétariat et l'Office du Cabinet, dont l'hypertrophie s'est accompagnée de lourdeurs[533]. Il est intéressant d'observer que la tendance semble être, aujourd'hui, à la déconcentration des missions de coordination globale, alors que la réforme de HASHIMOTO Ryūtarō s'évertuait, quatorze années auparavant, à les centraliser dans les organes du Cabinet. Faire des organes du Cabinet les uniques responsables de la coordination globale s'inscrivait dans une volonté de les placer aux commandes du processus décisionnel (on parle de *kantei shudō* 官邸主導) avec le Premier ministre. Bien que, comme nous avons pu le voir précédemment, les dangers d'une congestion de ces organes eussent déjà été évoqués au cours des débats préparatoires de la réforme, l'idée de réserver aux organes du Cabinet le soin d'opérer la coordination globale des politiques vis-à-vis des autres ministères l'avait emporté. La coordination globale, s'exerçant selon des orientations politiques fixées par le Cabinet – et plus spécifiquement par le Premier ministre – était présentée comme un arbitrage détaché des intérêts sectoriels représentés notamment par les différents ministères. Aussi le fait d'attribuer à ces mêmes ministères la mission d'effectuer cet arbitrage était-il perçu comme contradictoire. Bien entendu, étant avant tout un membre du Cabinet, chaque ministre se doit d'être affranchi des intérêts sectoriels défendus par son ministère. Mais il n'est pas rare d'observer chez certains ministres une inclination à faire leurs les préférences des hauts fonctionnaires de leurs ministères, allant parfois à l'encontre des orientations gouvernementales.

Le fait de répartir la responsabilité de la coordination globale entre les différents ministères est aujourd'hui présenté comme la condition *sine qua non* de l'efficacité de la coordination réalisée par les organes du Cabinet. Est ainsi validée l'idée avancée par MAKIHARA Izuru selon laquelle la coordination globale menée par le bureau et le secrétariat général du Cabinet ne peut que résulter d'une accumulation d'autres coordinations. Certaines interrogations demeurent cependant quant à la possibilité pour un ministère d'imposer à ses

[532]Décision en Conseil des ministres du 27 janvier 2015 disponible à l'adresse suivante [consultée le 30 mars 2015] : http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2015/__icsFiles/afieldfile/2015/01/27/minaoshi.pdf.

[533] La décision du 27 janvier parle d'un renforcement des capacités de coordination des politiques de chaque ministère. Elle fait suite à une proposition formulée le 23 janvier par la coalition au pouvoir (PLD – *Kōmeitō*) visant à alléger le secrétariat général et l'Office du Cabinet (*naikakufu – naikaku kanbō no surimuka ni tsuite* 内閣府・内閣官房のスリム化について).

homologues une orientation, fusse-t-elle être présentée alors comme celle du Cabinet, s'il ne possède pas de prérogatives et de pouvoir hiérarchique à leur encontre. La qualité d'organe chargé de la coordination globale ne sera-t-elle pas elle-même disputée entre différents ministères ? En quoi cette nouvelle procédure de coordination globale se différenciera-t-elle de la coordination interministérielle déjà existante ? Il est certes encore trop tôt pour se prononcer, mais cette réforme ne semble *a priori* apporter guère plus que de la confusion.

CHAPITRE III. LE RENFORCEMENT DES ÉQUIPES MINISTÉRIELLES ET LA RÉACTIVATION DE LA DIÈTE

Les réformes politico-administratives des années 1990 avaient notamment pour but de renforcer le leadership des responsables politiques, en fournissant à ces derniers davantage d'outils leur permettant de mieux contrôler leurs administrations. Outre les leviers institutionnels précédemment évoqués (réorganisation des ministères, renforcement du Cabinet quant à ses capacités de coordination et d'élaboration des projets de loi,…), les réformes prévoyaient de remédier au déficit de moyens humains à disposition des responsables politiques. En effet, l'insuffisance de personnels politiquement nommés dans les équipes ministérielles et primo-ministérielle[534] était l'une des causes les plus souvent évoquées pour expliquer les difficultés de certains gouvernements à maîtriser leurs administrations[535]. Si l'on se réfère à la théorie de l'agence, le fait pour les mandants (ministres et Premier ministre) de s'entourer de mandataires dont ils savent qu'ils partagent les préférences, est une stratégie tout à fait rationnelle[536]. Ils peuvent ainsi leur déléguer en toute confiance certaines tâches importantes, politiquement délicates, sans redouter qu'ils usent de leur marge de manœuvre pour y intégrer leurs préférences propres. Mais pour que ces personnels politiquement nommés constituent un réel atout pour ceux qui les désignent, il est nécessaire qu'ils disposent d'un minimum de connaissances pour pouvoir un tant soit peu jauger les informations qui leur sont transmises par les hauts fonctionnaires[537]. Autrement dit,

---

[534] Le parlementaire TANAKA Shūsei, qui sous le gouvernement HOSOKAWA (1993-1994) avait servi en tant que conseiller spécial du Premier ministre (*naiakaku sōridaijin tokubetsu hosa* 内閣総理大臣特別補佐), avait qualifié ce dernier de « noix de coco flottant sur un océan administratif » (*gyōsei no umi ni ukanda yashi no mi* 行政の海に浮かんだやしの実). Citation tirée de NIHON KEIZAI SHINBUNSHA, *Kanryō – kishimu kyodai kenryoku…*, *op. cit.*, p. 208.

[535] À noter qu'il n'existe pas au Japon de cabinet ministériel comme c'est le cas en France, en Belgique, ou encore dans la Commission européenne. Quand bien même il en existerait, les cabinets ministériels n'ont rien d'une panacée. Plusieurs études ont montré qu'ils pouvaient être à l'origine d'autres dysfonctionnements, lorsque leurs effectifs étaient trop nombreux par exemple : des directions et services submergés de commandes et de demandes de notes par les conseillers techniques, une mauvaise coordination des directions doublée d'une mauvaise coordination interministérielle, un allongement du temps nécessaire pour traiter un dossier dû à une simple superposition d'un échelon administratif entre le ministre et ses directions, la « réunionite », *etc.* Depuis, des palliatifs ont été envisagés (du moins en France). Sur ces questions, voir PENAUD Pascal, « Les cabinets ministériels sont-ils solubles dans le management public ? », *Politiques et management public*, vol. 21, n°4, 2004, p. 113-128 ; SCHRAMECK Olivier, *Les cabinets ministériels*, *op. cit.*, p. 26-28, 48-54, 77-90 ; sur un ton plus léger voir CHAGNOLLAUD Dominique, *Les cabinets ministériels, côté cour…*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 79-87.

[536] Christopher HOOD et Martin LODGE les qualifie de « *personal loyalists* ». HOOD Christopher, LODGE Martin, *The Politics of Public Service Bargains…*, *op. cit.*, p. 51, 54.

[537] Jean-Michel EYMERI et Xavier BIOY notent ainsi qu'en France, environ 66% des membres de cabinets ministériels et près de 100% des directeurs de cabinets (les « dir' cab' ») sont des fonctionnaires publics, souvent hauts fonctionnaires. EYMERI-DOUZANS Jean-Michel, BIOY Xavier, « Une République des conseillers ? », *op. cit.*, p. 85. De 1984 à 1996, 44,2% des directeurs de cabinets étaient issus des grands corps administratifs, 8% des

moins l'écart de connaissances entre les mandats (ici les personnels politiquement nommés) et les mandataires (les hauts fonctionnaires) est important, et moins ces derniers seront en mesure, si l'envie leur en prend, de se soustraire au contrôle exercé par les mandants.

Ces réformes consacrées au rééquilibrage du rapport de force entre les membres du gouvernement et les hauts fonctionnaires, tout comme celles renforçant les capacités de planification et de coordination du Cabinet, avaient pour objectif commun de faire de ce dernier une tour de contrôle. Mais face à cette vision du parlementarisme très inspirée du modèle de Westminster[538], d'autres voix s'élevèrent pour exiger une réactivation de l'institution législative. En effet, la faible production législative des parlementaires, la courte durée et le caractère parfois purement formel de l'examen des projets de loi mené à la Diète – conséquences d'un contournement de l'institution parlementaire symbolisé par la pratique de l'examen préalable (*jizen shinsa* 事前審査) à la saisine de la Diète –, furent considérés comme étant les manifestations du dysfonctionnement du système politique japonais. Ces réformes visant à la consolidation du pouvoir exécutif par l'élargissement des équipes ministérielles (section I) et celles entendant redynamiser le pouvoir législatif (section II), pourraient sembler s'opposer. En réalité, celles-ci avaient pour dénominateur commun la volonté de réduire l'influence des hauts fonctionnaires sur le processus décisionnel. D'ailleurs, le fait que la création de nouveaux postes gouvernementaux et la présence de tout un pan relatif à la réactivation de l'institution parlementaire dans une même loi adoptée en 1999 sont la preuve que ces thématiques furent envisagées conjointement au Japon.

Section I. Le renforcement des équipes de soutien des membres du Cabinet

Le manque de personnel politiquement nommé dans les équipes ministérielles et primo-ministérielle, a souvent été présenté comme un obstacle à l'exercice du leadership par les responsables politiques. Les membres du PLD s'étaient en réalité longtemps contentés du

grands corps techniques et 24,8% du corps des administrateurs civils (principalement issus de l'ENA). Pour les directeurs adjoints, les proportions étaient respectivement de 29,8%, 8,5% et 31,9%. Les « grands commis » de l'État constituent également une part très importante des entourages présidentiels, malgré des écarts selon le Présidents. LACAM Jean-Patrice, *La France, une République de mandarins ?*, *op. cti.*, p. 105-112.

[538] Walter BAGEHOT (1826-1877) parlait de *Cabinet Government*. BAGEHOT Walter, *The English Constitution* (1867) [en ligne], Londres, Little Brown and co., 2ème édition, 1873, p. 81-82, 314. Disponible à l'adresse suivante [consultée le 23 août 2015] : https://archive.org/details/englishconstitu00bagegoog.

soutien des hauts fonctionnaires, avec lesquels ils partageaient une relation de confiance[539]. Dans les années 1990, plusieurs projets de réformes prônèrent l'augmentation des effectifs nommés par les membres du Cabinet pour les assister (I). Mais à l'image des vice-ministres parlementaires (*seimu jikan* 政務次官) qui se révélaient être relativement inutiles dans leur tâche d'assistance aux ministres, il fallait également que des personnels compétents soient nommés aux postes nouvellement créés. Nous analyserons l'évolution des profils de parlementaires nommés à ces postes afin de déterminer dans quelle mesure l'objectif originellement visé a depuis été atteint (II).

I. La multiplication des postes attribués sur nomination politique

A. La création des postes de vice-ministres et de conseillers politiques

Dans le rapport du troisième comité d'examen de l'administration (*dai sanji gyōsei shingikai*) rendu en 1955, il était déjà recommandé que les effectifs des vice-ministres parlementaires (*seimu jikan*) soient renforcés[540]. Aussi, la question de l'insuffisance du nombre d'assistants nommés politiquement et placés dans les équipes ministérielles est relativement ancienne. Le besoin pour les ministres de voir leurs équipes renforcées fut cependant moins fortement exprimé au cours de la période dite du « système de 1955 » (1955-1993). En effet, ces derniers s'appuyaient largement sur les hauts fonctionnaires en qui ils avaient une parfaite confiance, et s'accommodaient de leur secrétaire politique (*seimu hishokan* 政務秘書官)[541] et de leur unique vice-ministre parlementaire[542]. En outre, dans la

[539] RAMSEYER Mark, ROSENBLUTH Frances M., *Japan's Political Marketplace*, *op. cit.*, p. 106-107.
[540] MAKIHARA Izuru, *Gyōsei kaikaku to chōsei no shisutemu…*, *op. cit.*, p. 85. On parle, pour marquer la différence avec les vice-ministres administratifs, de vice-ministres parlementaires. Légalement, rien n'empêchait que ces postes soient occupés par des personnes issues du secteur privé, mais ils étaient dans les faits distribués aux parlementaires de la majorité.
[541] L'appellation de « secrétaire politique » n'est pas officielle mais sert à marquer la différence avec le secrétaire administratif (*daijin hishokan jimu toriatsukai* 大臣秘書官事務取扱), qui est lui un fonctionnaire de carrière du ministère en question. Le secrétaire politique est très souvent l'un de ses assistants parlementaires (*giin hisho* 議員秘書) qui l'accompagne dans son ministère lorsqu'il devient ministre. Il est principalement chargé de rester en contact avec le fief électoral du ministre, dans lequel se trouvent souvent d'autres secrétaires et assistants dont une partie est rétribuée sur les deniers personnels du ministre. Informations confirmées lors d'un entretien mené le 11 janvier 2015 à Tōkyō.

mesure où le processus décisionnel était en grande partie localisé dans les instances du PLD, la nécessité de bénéficier d'équipes ministérielles élargies était moindre. Dans les années 1990, alors que les réformes politico-administratives allaient dans le sens d'une recentralisation du processus décisionnel autour du Cabinet, il parut évident que les ministres et le Premier ministre ne pourraient pas faire preuve d'un quelconque leadership avec des équipes aussi réduites. C'est dans ce contexte que tout un ensemble de projets virent le jour au cours des deux dernières décennies.

Dans son ouvrage publié en mai 1993, soit un mois avant qu'il ne quitte le PLD et fonde avec HATA Tsutomu le Parti du renouveau (*Shinseitō* 新生党), OZAWA Ichirō recommandait vivement que les équipes ministérielles soient renforcées[543]. Alors que la plupart des ministères ne comptaient qu'un vice-ministre parlementaire (*seimu jikan*)[544], celui-ci proposait que ces derniers voient leur nombre porté à deux ou trois et que de nouveaux postes de conseillers aux affaires politiques (*seimu shingikan* 政務審議官) soient créés dans les ministères (quatre à six par ministère). Il recommandait en outre que ces postes soient attribués à des parlementaires de la majorité, de sorte qu'en incluant les ministres, ce serait 150 à 160 parlementaires de la majorité qui intègreraient le gouvernement. Cette mesure, inspirée du modèle de Westminster, devait permettre d'en finir avec la situation de concurrence entre le Cabinet et le parti majoritaire constatée dans le processus décisionnel archétypal du « système de 1955 ». De plus, intégrer au gouvernement les parlementaires spécialisés dans un secteur particulier (*zoku giin*), qui jusqu'ici exerçaient leur influence en dehors et parfois contre le Cabinet, devait permettre de mieux identifier le lieu où les décisions étaient prises et où la responsabilité devait être recherchée[545].

Lors des élections générales de 1996 qui portèrent HASHIMOTO Ryūtarō au poste de Premier ministre, le Parti de la nouvelle frontière (*Shinshintō* 新進党)[546] avait notamment inscrit dans son programme politique l'introduction de vice-ministres (*fukudaijin* 副大臣) et

---

[542] Une réforme de la loi organique relative aux administrations centrales d'État de 1957 vint autoriser cependant l'instauration de deux vice-ministres parlementaires dans le MOF, le MITI et le MAFF. Le MOFA bénéficiera de cet avantage en 1998.

[543] OZAWA Ichirō, *Nihon kaizō keikaku* 日本改造計画 (Un plan de restructuration pour le Japon), Tōkyō, Kōdansha, 1993, p. 59.

[544] Voir *infra*, p. 190.

[545] TANI Katsuhirō, *Giin rippō no jisshō kenkyū* 議員立法の実証研究 (Étude positive du processus d'élaboration des propositions de lois), Tōkyō, Shinzansha, 2003, p. 134.

[546] Fondé en décembre 1994 et composé du Parti du renouveau (*Shinseitō*) d'OZAWA (lequel devint président du Parti de la nouvelle frontière en décembre 1995), du Nouveau parti du Japon (*Nihon shintō* 日本新党) de l'ancien Premier ministre HOSOKAWA Morihiro (1993-1994), du Parti démocrate socialiste (*Minshatō* 民社党) et d'une partie du *Kōmeitō*.

l'augmentation du nombre de vice-ministres parlementaires (*seimu jikan*)[547]. Il présenta une proposition de loi au cours de la 140ème session de la Diète (janvier à juin 1997), dans laquelle deux vice-ministres (*fukudaijin*) devaient être introduits dans chaque ministère et qui portait le nombre de vice-ministres parlementaires (*seimu jikan*) à un maximum de six dans certains ministères[548]. Celle-ci ne fut pas adoptée, et lors de la session extraordinaire suivante (septembre à décembre 1997), une nouvelle proposition fut présentée à la Diète conjointement par le Parti de la nouvelle frontière, le PDJ et le Parti du soleil (*Taiyōtō* 太陽党)[549]. Celle-ci prévoyait à l'instar de la précédente, l'introduction dans chaque ministère de deux vice-ministres et de conseillers politiques (*daijin seimukan* 大臣政務官) jusqu'à un maximum de six. Elle prévoyait également l'introduction d'assistants aux affaires politiques (*seimu hosakan* 政務補佐官). Cette proposition fut également abandonnée sans même avoir été soumise à examen à une commission de la Diète. Lors de la 142ème session de la Diète (janvier à juin 1998), une contre-proposition vis-à-vis de la loi-cadre relative à la réforme des administrations centrales prévoyant l'introduction de vice-ministres (*fukudaijin*) fut présentée à la Diète par le PDJ mais elle subit le même sort que les précédentes.

À l'issue des élections à la Chambre des conseillers de juillet 1998, le PLD de HASHIMOTO perdit la majorité à la Chambre haute, créant pour la deuxième fois une situation de Diète divisée (*nejire kokkai* ねじれ国会) dans laquelle les deux chambres présentent une majorité divergente (la première eut lieu en 1989). En janvier 1999 le Premier ministre OBUCHI Keizō (1937-2000) fut contraint, pour remédier à cette situation, de former une coalition avec le *Kōmeitō* et le Parti libéral d'OZAWA (*Jiyūtō*). Ce dernier avait établi comme condition indispensable à sa participation à la coalition, que soit adoptée une loi visant au renforcement des équipes ministérielles[550]. Après accord du PLD, du Parti libéral, du PDJ et du *Kōmeitō*, une proposition de loi fut soumise par le président de la commission relative au fonctionnement de la Diète de la Chambre des représentants (*shūin giin un.ei iinkai* 衆院議院運営委員会), et adoptée le 30 juillet 1999 durant la 145ème session de la Diète (janvier à août 1999)[551]. Cette loi relative à la réactivation de l'examen à la Diète et à l'instauration d'un

[547] TANI Katsuhirō, *Giin rippō no jisshō kenkyū*, *op. cit.*, p. 135.
[548] *Ibid.*
[549] Créé en décembre 1996 par HATA Tsutomu après qu'il ait quitté le Parti nouvelle frontière. Il fut l'ancien Premier ministre dont mandat fut le plus bref sous la Constitution actuelle (avril à juin 1994).
[550] TANI Katsuhirō, *Giin rippō no jisshō kenkyū*, *op. cit.*, p. 150-151.
[551] Pour une description détaillée du déroulement de la réforme, voir TAKEDA Michiyo, « Kokkai kaikaku no kiseki – hesei gan.nen ikō 国会改革の軌跡—平成元年以降 (Le cheminement de la réforme de la Diète depuis 1989) », *Refarensu*, vol.56, n°7, juillet 2006, p. 94-120.

processus décisionnel dirigé par les responsables politiques (ci-dessous : loi relative à la réactivation de la Diète et au leadership politique, *kokkai shingi no kasseika oyobi seiji shudō no seisaku kettei shisutemu no kakuritsu ni kansuru hōritsu* 国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律), prévoyait l'instauration en janvier 2001 (date de la restructuration des ministères) de 22 postes de vice-ministres (*fukudaijin*) et 26 postes de conseillers politiques (*daijin seimukan*). La répartition de ces derniers dans les ministères est inégale (la charge de travail incombant à chaque ministère étant elle-même inégale)[552]. Dès septembre 1999, dans l'attente de la création de ces postes en janvier 2001, on porta à deux le nombre maximal de vice-ministres parlementaires (*seimu jikan*) dans tous les ministères à l'exception des ministères de la Justice, de la Santé et du Travail. On instaura également un poste dans l'Office du Premier ministre (*sōrifu*) et dans la commission de reconstruction financière (*kin.yū saisei iinkai* 金融再生委員会), élevant de 24 à 32 le nombre total de vice-ministres parlementaires. Dans les ministères où deux vice-ministres parlementaires étaient nommés, l'un d'entre eux recevait le titre officieux de vice-ministre parlementaire général (*sōkatsu seimu jikan* 総括政務次官) afin de commencer à marquer la différence entre les futurs vice-ministres (*fukudaijin*) et conseillers politiques (*daijin seimukan*). En comptant les ministres, vice-ministres et conseillers politiques, ce sont 65 responsables politiques qui intégraient le gouvernement en janvier 2001, alors qu'ils n'étaient que 50 jusqu'à cette date[553].

B. Une décennie de projets de réformes prévoyant la création de postes d'assistants des membres du Cabinet

Ainsi, le rapport intermédiaire (septembre 1997) et le rapport final (décembre 1997) du conseil pour la réforme administrative (*gyōsei kaikaku kaigi*) recommandaient que le secrétariat général du Cabinet soit essentiellement composé de membres recrutés directement

[552] Il y a depuis l'instauration de l'agence pour la Reconstruction (janvier 2012), 25 vice-ministres : 3 dans l'Office du Cabinet, 2 dans chaque ministère à l'exception des ministères de la Défense et de la Justice qui n'en comptent qu'un. Les vice-ministres peuvent cumuler leurs fonctions dans un ministère et dans l'Office du Cabinet, de sorte qu'il y a depuis le premier remaniement du gouvernement NODA (janvier 2012), de 5 à 7 vice-ministres dans l'Office du Cabinet. Il y a depuis cette date 27 conseillers politiques : 3 dans l'Office du Cabinet, le MLIT et le MIC, 2 dans chaque ministère à l'exception du MOJ qui n'en compte qu'un et l'agence pour la Reconstruction dont les conseillers politiques cumulent leur fonction dans un autre ministère.
[553] Pour un schéma récapitulant la composition actuelle de l'entourage des ministres, voir l'annexe n°10.

par le Premier ministre, au sein et hors du cadre de la fonction publique. Ces réflexions étaient alors principalement circonscrites aux personnels du secrétariat général du Cabinet. Par exemple, bien qu'il existât déjà de manière officieuse, le poste d'assistant du Premier ministre (*naikaku sōridaijin hosakan* 内閣総理大臣補佐官) fut légalement institué en juin 1996 sous le gouvernement HASHIMOTO et l'effectif fixé à 3. Ce dernier fut élevé à 5 en 2001, et plusieurs témoignages vinrent attester de l'importance de ce poste en tant que soutien du leadership primo-ministériel[554].

Les grandes lignes de la réforme administrative (*gyōsei kaikaku taikō* 行政改革大綱) adoptées en Conseil des ministres le 1er décembre 2000, soumettaient quant à elles la possibilité pour les ministres d'avoir recours à des nominations libres pour constituer une équipe ministérielle (elles parlaient de *daijin sutaffu* 大臣スタッフ). Les discussions passèrent ainsi du strict cadre du renforcement des capacités du Cabinet et du Premier ministre à un cadre plus élargi comprenant aussi les équipes ministérielles.

Cela peut s'expliquer par l'adoption entre temps (le 30 juillet 1999) de la loi relative à la réactivation de la Diète et au leadership politique. Cette loi présentait en effet une approche bien moins centralisée du leadership que les réformes avancées par HASHIMOTO, où l'accent était particulièrement mis sur le Premier ministre et ses organes de soutien. C'est d'ailleurs à cette lacune que ladite loi comptait remédier en renforçant les équipes ministérielles.

En mars 2001, soit deux mois après l'entrée en vigueur des réformes administratives et de la loi relative à la réactivation de la Diète et au leadership politique, le cadre général de la réforme de la fonction publique (*kōmuin seido kaiku no ōwaku* 公務員制度改革の大枠) mettait en avant le recrutement de personnels hautement qualifiés issus de la fonction publique ou du secteur privé, pour assister le Premier ministre et le Cabinet dans l'élaboration de politiques publiques globales et stratégiques. Il proposait alors que des attachés à la stratégie nationale (*kokka senryaku sutaffu* 国家戦略スタッフ) – appellation qui fut reprise maintes fois dans les différents projets de réformes postérieurs – soient notamment recrutés par le biais d'appels publics à candidature et placés dans le secrétariat général du Cabinet. Le recrutement de personnels assistant directement les ministres (*chokusetsu hosa suru sutaffu* 直

[554] Voir l'ouvrage réunissant plusieurs témoignages d'anciens assistants du Premier ministre, NAKAMI Toshio, *Shushō hosakan – kokka purojekuto ni kaketa otokotachi* 首相補佐官—国家プロジェクトに賭けた男たち (Assistants du Premier ministre – les hommes qui ont fait le pari d'un projet étatique), Tōkyō, Nihon hōsō shuppan kyōkai, 2003, 286 p.

接補佐するスタッフ) dans l'élaboration des politiques publiques était également recommandé.

Les grandes lignes de la réforme de la fonction publique (*kōmuin seido kaikaku taikō* 公務員制度改革大綱) adoptées en Conseil des ministres le 25 décembre 2001, reprenaient cette idée d'attachés à la stratégie nationale placés sous la direction du Premier ministre dans le secrétariat général du Cabinet. Elles reprenaient également l'idée du renforcement des équipes ministérielles (*daijin sutaffu*) par le biais du nouveau système de recrutement d'agents temporaires[555] et l'utilisation des postes de conseillers au secrétariat général du ministre (*kanbō-shingikan* 官房審議官).

Ces réflexions concernant la possibilité de créer des nouveaux postes attribués sur nomination libre, voire politique, pour assister les ministres et le chef du Cabinet, subirent toutefois un coup d'arrêt. En effet, durant les cinq années où KOIZUMI Jun.ichirō occupa le poste de Premier ministre, les débats relatifs à la réforme de la fonction publique furent très largement orientés vers l'introduction d'un nouveau système d'évaluation des personnels, ainsi que sur des questions plus médiatiques comme celles du pantouflage ou de la réduction des effectifs. C'est seulement dans le rapport de la table ronde pour une réforme globale de la fonction publique (*kōmuin seido no sōgoteki na kaikaku ni kansuru kondankai* 公務員制度の総合的な改革に関する懇談会), rendu le 2 février 2008, que l'on vit ces réflexions réapparaître dans les débats officiels. La table ronde reprenait à nouveau l'idée de créer une équipe pour la stratégie nationale, composée de personnels hautement qualifiés (environ 10 personnes) assistant le Premier ministre dans l'élaboration de projets de loi d'importance particulière. Le rapport recommandait la création de postes de spécialistes des affaires politiques (*seimu senmonkan* 政務専門官) pour assister directement les ministres, notamment au niveau de ses relations avec la Diète (*kokkai taiō* 国会対応). La répartition des rôles avec les vice-ministres (*fukudaijin*) et conseillers politiques (*daijin seimukan*), également responsables des liens entre le ministère et la Diète, était en revanche assez floue.

Ces propositions furent quasiment intégrées telles quelles dans la loi-cadre relative à la réforme de la FPE soumise 2 mois plus tard à la Diète et adoptée le 13 juin 2008. L'appellation de spécialistes des affaires politiques fut légèrement modifiée en attachés aux affaires politiques (*seimu sutaffu* 政務スタッフ) et la nature de leur mission davantage

[555] Voir *infra*, p. 286.

centrée sur le soutien dans l'élaboration de politiques publiques particulières. Ainsi, ce sont avant tout les connaissances techniques nécessaires à l'élaboration de certains projets de loi, plus que la maîtrise des affaires politiques et des rapports avec la Diète, qui étaient requises pour occuper ces nouveaux postes. Cette loi-cadre, en tant que loi-programme, nécessitait toutefois que ses dispositions soient incorporées dans un autre texte législatif réformant la loi relative à la fonction publique d'État. Ce texte fut soumis à la Diète par le gouvernement ASŌ en mars 2009. Cependant, le gouvernement se trouvait à l'époque en grande difficulté face à une opposition détenant la majorité des sièges à la Chambre des conseillers (chambre haute). Le PDJ, principal parti d'opposition et candidat à l'alternance, réclamait en effet du gouvernement la dissolution de la Chambre des représentants (chambre basse) et la tenue d'élections générales. Le PDJ s'efforçait alors de bloquer au maximum l'examen des projets de loi soumis à la Diète afin de faire plier le gouvernement. Le projet de réforme de la loi relative à la FPE fut ainsi rendu caduc (*haian* 廃案) avec la clôture de la session parlementaire, suite à la dissolution du 21 juillet 2009[556].

C. Les réformes envisagées sous les gouvernements PDJ

Une fois au pouvoir, le PDJ qui prônait une reprise en main du processus décisionnel par les responsables politiques, soumit deux textes à la Diète pour renforcer les équipes ministérielles ainsi que les effectifs du secrétariat général du Cabinet, par l'accroissement du nombre de postes délivrés sur nominations politiques. Un projet de loi fut tout d'abord soumis à la Diète par le gouvernement HATOYAMA (septembre 2009 – juin 2010)[557] reprenant certaines dispositions de la loi-cadre relative à la réforme de la fonction publique d'État, tout en s'en écartant sur certains points. Parallèlement, une proposition prévoyant l'augmentation

[556] Selon le principe de discontinuité des sessions parlementaires (*kaiki fukeizoku no gensoku* 会期不継続の原則), lorsque l'examen d'une loi n'est pas achevé dans le courant d'une session parlementaire (autrement dit, lorsque le projet ou la proposition n'a pas donné lieu à un vote final), il est considéré comme caduc (*haian*). Une procédure de renvoi de l'examen à la session parlementaire suivante (*keizoku shinsa* 継続審査) permet toutefois d'outrepasser cette difficulté. Mais lorsque des élections relatives à la chambre dans laquelle la loi est en cours d'examen surviennent entre les deux sessions, la coutume est que tous les examens reconduits sont annulés et les projets et propositions de loi caducs. C'est pour cette raison que les parlementaires n'ont pas pris la peine de reconduire l'examen de ce projet de loi, sachant que la dissolution rendrait cette reconduction vaine.

[557] Projet de loi n°13 de la 174ème session de la Diète (*seifu no seisaku kettei katei ni okeru seiji shudō no kakuritsu no naikaku-hō tō no ichibu kaisei* 政府の政策決定過程における政治主導の確立のための内閣法等の一部を改正する法律案). Disponible sur le site de la Chambre des représentants [consulté le 5 juin 2015] : http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g17405013.htm.

du nombre de vice-ministres (*fukudaijin*) et de conseillers politiques (*daijin seimukan*) fut soumise à la Diète le 14 mai 2010 par les parlementaires de la majorité. Le choix d'insérer ces dispositions dans une proposition de loi séparée du projet de loi précité, vient vraisemblablement du fait que ces postes sont attribués à des parlementaires et qu'une partie importante de leur mission est liée à la Diète. Aussi, il est de coutume de laisser aux parlementaires le soin de régler les affaires relatives à l'organe législatif, du moins dans la forme. De plus, ce n'est pas un hasard si cette proposition de loi fut soumise à la Diète par OZAWA Ichirō, secrétaire général du PDJ (*kanjichō* 幹事長) et surtout père de la loi qui avait créé ces postes de vice-ministres et de conseillers politiques[558]. Cette proposition de loi prévoyait que les postes de vice-ministres de l'Office du Cabinet soient portés de 3 à 5 et que 10 nouveaux postes de conseillers politiques soient créés, dont 6 dans l'Office du Cabinet. Cette création de postes avait été cependant moins importante que celle initialement évoquée, puisqu'il était question dans le manifeste du PDJ d'élever de 73 à 100 le nombre de parlementaires placés dans le Cabinet, à l'image de la situation observable en Grande Bretagne[559].

Le projet de réforme soumis le 5 février 2010 visait quant à lui, à élever à 10 l'effectif maximal des assistants du Premier ministre (*naikaku sōridaijin hosakan*) et à 4 le nombre de vice-secrétaires généraux du Cabinet (*naikaku kanbō fukuchōkan*). Dans la lignée des recommandations avancées dans la loi-cadre relative à la réforme de la fonction publique d'État, ce projet de loi prévoyait la création de postes de conseillers politiques du Cabinet (*naikaku seimu sanji* 内閣政務参事) chargés d'assister notamment le secrétaire général et les vices secrétaires généraux du Cabinet dans l'élaboration de politiques publiques majeures. Elle proposait également la création de postes d'inspecteurs aux affaires politiques du Cabinet (*naikaku seimu chōsakan* 内閣政務調査官) chargés de soutenir les conseillers politiques du Cabinet et leurs supérieurs, notamment en leur fournissant les informations nécessaires à l'élaboration de leurs projets de loi. Pour ce qui est du renforcement des équipes ministérielles,

[558] Proposition de loi n°20 de la 174ème session de la Diète (*kokkai shingi no kasseika no tame no kokkaihō tō no ichibu kaisei hōritsuan* 国会審議の活性化のための国会法等の一部を改正する法律案). Disponible sur le site de la Chambre des représentants à l'adresse suivante [consultée le 5 juin 2015] : http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g17401020.htm.

[559] Il est intéressant de noter qu'au sujet du nombre de parlementaires à intégrer au gouvernement, tandis que le PDJ se référait abondamment à la situation britannique, une commission spéciale sur l'administration publique de la Chambre des communes rendait approximativement au même moment, un rapport recommandant la diminution du nombre de membres du gouvernement. Ce dernier met en avant les nombreux dysfonctionnements résultant d'effectifs trop importants à la tête de l'Exécutif. Voir PUBLIC ADMINISTRATION SELECT COMMITTEE, « Too Many Ministers? » [en ligne], 11 mars 2010. Accessible sur le site officiel du Parlement [consulté le 26 septembre 2015]: http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmpubadm/457/457.pdf.

la réforme instaurait des postes d'inspecteurs aux affaires politiques (*seimu chōsakan* 政務調査官) dans chaque ministère et dans l'Office du Cabinet. Ces derniers avaient pour mission d'épauler les ministres, vice-ministres (*fukudaijin*) et conseillers politiques (*daijin seimukan*), notamment en leur fournissant des informations nécessaires à la réalisation de leurs missions. Tous ces nouveaux postes, placés dans la catégorie des emplois spéciaux (*tokubetsu-shoku*), étaient ainsi attribués sur nomination politique et permettaient le recrutement de personnels issus de la fonction publique ou du secteur privé. Mais contrairement à ce qu'il en était dans les précédents projets de réforme, ces nouveaux postes créés au sein des ministères et du secrétariat général du Cabinet n'avaient pas été ajoutés aux fonctions publiques pouvant être occupées par les parlementaires[560].

La perte de la majorité des sièges à la chambre haute à l'issue des élections de 2010 amena le PDJ à retirer (*tekkai* 撤回) ce projet de réforme le 12 mai 2011, ne pouvant outrepasser la ferme opposition du PLD qui rendait, de fait, son adoption quasiment impossible. La proposition de loi prévoyant l'augmentation du nombre de vice-ministres et de conseillers politiques subit le même sort en étant retirée cinq jours plus tard. Les dispositions de ces deux textes entraient en outre en conflit avec celles d'une nouvelle proposition de loi soumise le 13 mai 2011 à la Diète[561]. Élaborée suite à la catastrophe ayant frappé le Japon deux mois plus tôt, cette nouvelle proposition de loi visait à accroître les effectifs du Cabinet, afin qu'une partie soit placée au sein d'une future agence pour la Reconstruction (*fukkō-chō*). Le nombre des ministres devait être rehaussé de 17 à 20, celui des vice-ministres et conseillers politiques attachés à l'Office du Cabinet de 6 à 12[562] et celui des assistants du

[560] Lesquels sont énumérés à l'article 39 de la loi organique relative à la Diète (*kokkaihō* 国会法).

[561] Proposition de loi n°71 de la 177ème session de la Diète (*naikaku-hō oyobi naikaku secchi-hō no ichibu o kaisei suru hōritsuan* 内閣法及び内閣府設置法の一部を改正する法律案). Disponible sur le site de la Chambre des représentants à l'adresse suivante [consultée le 5 juin 2015] : http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g17705071.htm.

[562] L'augmentation du nombre de vice-ministres et de conseillers politiques dans l'Office du Cabinet devait permettre d'en finir avec la situation dite de la « pyramide inversée » (*gyaku piramiddo* 逆ピラミッド). Alors que dans les autres ministères, les ministres ont plusieurs (ou au moins un) vice-ministres et conseillers politiques pour les assister, l'Office du Cabinet comptent 6 ministres chargés de missions et seulement 3 vice-ministres et 3 conseillers politiques. Ainsi, chaque vice-ministre et chaque conseiller politique doit se partager entre plusieurs ministres. Ces derniers ne disposent alors que de « demis vice-ministres » et « demis conseillers politiques ». Voir l'annexe n°4. FUJII Naoki, « Tekkai sareta "Seiji shudō kakuritsu hōan" o megutte 撤回された「政治主導確立法案」をめぐって (À propos de la "loi pour l'affirmation du leadership politique" qui fut retirée) » dans MIKURIYA Takashi (dir.), *"Seiji shudō" no kyōkun – seiken kōtai wa nani o motarashita no ka* 「政治主導」の教訓－政権交代は何をもたらしたのか, (Les leçons à tirer du gouvernement mené par les hommes politiques : ce que l'alternance a apporté), Tōkyō, Keisō shobō, 2012, p. 170-174.

Premier ministre (*naikaku sōridaijin hosakan*) de 5 à 10. Cette proposition de loi ne fut cependant guère plus couronnée de succès[563].

En définitive, au cours des trois années durant lesquelles le PDJ a occupé le pouvoir, aucune des réformes présentées ci-dessus ne fut adoptée. Aussi, bien que cela constituait une de ses mesures phares pour le renforcement du leadership des responsables politiques, aucun accroissement du nombre de postes attribués sur nomination politique dans le secrétariat général du Cabinet et dans les équipes ministérielles ne fut constaté. Lorsqu'ABE Shinzō revint pour la seconde fois à la tête du gouvernement le 26 décembre 2012, de nombreuses dispositions de la loi-cadre relative à la réforme de la FPE adoptée pourtant en juin 2008 n'étaient toujours pas mises œuvre[564].

D. La création des postes d'assistants ministériels sous le gouvernement ABE II

Il faudra attendre environ un an avant qu'un texte comportant ces dispositions ne soit élaboré par le gouvernement et soit soumis à la Diète le 5 novembre 2013[565]. Mais l'examen de ce projet de loi visant à réformer la loi relative à la FPE ne débuta réellement qu'au début de l'année suivante, lors de la 186ème session parlementaire ordinaire. Celui-ci fut définitivement adopté à la Diète après un amendement mineur le 11 avril 2014.

Concernant les postes attribués sur nominations politiques dans le secrétariat général du Cabinet, ce projet de loi ne reprit pas l'idée des attachés à la stratégie nationale (*kokka senryaku sutaffu*) pourtant présente dans la loi-cadre. En revanche, les attributions des assistants du Premier ministre (*naikaku sōridaijin hosakan*) furent modifiées de sorte qu'ils participent clairement à l'élaboration et à la planification de politiques publiques majeures

[563] Au 5 juin 2015, le nombre de ministres était ainsi toujours de 17 et le nombre d'assistants du Premier ministre de 5.
[564] Selon l'article 4 de ladite loi, les orientations de la réforme de la FPE devaient donner lieu à des dispositifs légaux dans les cinq ans après la date de son entrée en vigueur. Il restait ainsi moins d'un an en principe pour mettre en œuvre les différentes dispositions de la loi-cadre restées jusqu'alors en suspens.
[565] Projet de loi n°19 de la 185ème session de la Diète (*kokka kōmuin-hō tō no ichibu o kaisei suru hōritsuan* 国家公務員法等の一部を改正する法律案). Disponible sur le site de la Chambre des représentants [consulté le 6 juin 2015] : http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g18505019.htm.

envisagées par le Premier ministre[566]. L'effectif maximal de ces derniers, limité à 5, ne fut pour autant pas doublé contrairement à ce que la loi-cadre prévoyait.

Les équipes ministérielles se virent quant à elles renforcées avec la création de nouveaux postes d'assistants ministériels (*daijin hosakan* 大臣補佐官). Ces derniers ont pour mission d'assister le ministre dans la planification et l'élaboration de politiques particulières. Bien que très proches dans leur formulation, les missions des assistants ministériels et celles des conseillers politiques (*daijin seimukan*) divergent en ce que ces derniers participent plus directement au processus d'élaboration des projets de loi, qu'ils sont chargés des relations entre le ministère et la Diète, et que leurs missions peuvent être étendues sur décision du ministre. Ces postes d'assistants ministériels correspondent donc aux attachés aux affaires politiques (*seimu sutaffu*) imaginés dans la loi-cadre. A l'instar de ce qui était prévu pour ces derniers, les parlementaires peuvent également occuper les postes d'assistants ministériels, ne limitant pas les recrutements aux fonctionnaires de carrière et personnels issus du secteur privé comme ce devait être le cas dans le projet de loi avancé sous le gouvernement HATOYAMA. En ce qui concerne les effectifs créés, la réforme attribua un poste à chaque ministère[567] et six à l'Office du Cabinet.

Il est certes encore trop tôt pour dresser un bilan à peine un an après la mise en place de ces nouveaux postes (le recrutement n'a été ouvert qu'à partir de septembre 2014). On ne peut toutefois s'empêcher d'être frappé par le nombre relativement faible d'assistants ministériels recrutés jusqu'à ce jour (seulement 7 au 11 juin 2015), alors même que l'élargissement des équipes ministérielles avait été si souvent présenté dans les multiples projets de réformes comme une mesure indispensable attendue depuis au moins six ans. En réalité, plusieurs questions restaient en suspens et les ministres étaient loin de partager une interprétation commune concernant ce nouveau poste, son rôle dans les ministères, et le profil des personnels à recruter. Un ministre ne cachait pas son scepticisme vis-à-vis de ce poste dont il peinait à percevoir la différence avec les vice-ministres et conseillers politiques. Il déclarait

[566] L'ancienne formulation concernant les missions des assistants du Premier ministre évoquait plus un rôle de conseillers (alinéa 2 de l'article 22, anciennement 21, de la loi organique relative au Cabinet). Cela n'avait pas empêché certains assistants du Premier ministre d'être très actifs dans le processus d'élaboration d'importantes réformes, comme MIZUNO Kiyoshi, qui avait joué un rôle central dans l'élaboration des réformes administratives initiées par HASHIMOTO Ryūtarō.
[567] Cela comprend l'agence pour la Reconstruction (*fukkō-chō*) qui est une agence ministérielle (*daijin-chō*).

d'ailleurs ne pas avoir l'intention d'y avoir recours[568]. SHIMOMURA Hakubun, ministre à la tête du MEXT ayant rapidement fait part de sa volonté de recruter un assistant ministériel, évoquait lors d'une conférence de presse la difficulté de trouver des personnes qualifiées et disponibles (les deux critères s'opposant dans les faits bien souvent selon lui)[569]. Ce dernier nomma finalement SUZUKI Kan, un ancien parlementaire du PDJ ayant occupé le poste de vice-ministre du MEXT sous les gouvernements HATOYAMA et KAN, devenu maître de conférences de Keiō[570]. Le secrétaire général du Cabinet SUGA Yoshihide, ayant émis le souhait que les recrutements s'effectuent principalement dans le secteur privé, avait apparemment déçu certains jeunes parlementaires du PLD qui voyaient dans ces postes un moyen de se rapprocher de l'équipe gouvernementale[571].

A l'heure actuelle, 4 assistants ministériels sont issus du secteur privé (dont un ancien parlementaire et un ancien haut fonctionnaire) et 3 sont des parlementaires de la majorité. Conformément à la loi, ceux-ci ont jusqu'ici été chargés de projets de loi phares de leurs ministères, mais l'utilisation qui en sera faite devrait présenter des différences. Tandis que certains ministres attendent d'eux qu'ils remplissent principalement des fonctions de conseillers, leur proposant une vision à long terme des politiques publiques[572], d'autres espèrent les voir jouer également un rôle de passerelle avec le parti[573], ou encore de

---

[568] « Daijin hosakan kiyō jiwari hantoshi de 6 nin medama seisaku ni honsō 大臣補佐官　起用じわり　半年で６人　目玉政策に奔走 (De nouvelles nominations d'assistants ministériels, 6 en un semestre, les efforts concentrés sur les politiques phares) », *Yomiuri shinbun*, 1er mars 2015.

[569] Conférence de presse du 31 octobre 2015 accessible à l'adresse suivante [consultée le 11 juin 2015] : http://www.mext.go.jp/b_menu/daijin/detail/1352989.htm.

[570] Le secrétaire administratif du ministre nous confirmait lors d'un entretien, l'expertise de cet ancien vice-ministre qui connait également très bien le ministère pour y avoir travaillé deux ans, et qui est très apprécié de ses hauts fonctionnaires. Entretien mené le 11 janvier 2015 à Tōkyō.

[571] « Shinsetsu posuto no daijin hosakan ni kitai wa dekiru 新設ポストの大臣補佐官に期待はできるか (Doit-on avoir quelque attente du nouveau poste d'assistant ministériel) » [en ligne], *Gendai bijinesu*, 14 septembre 2014. Article accessible à l'adresse suivante [consultée le 11 juin 2015] : http://gendai.ismedia.jp/articles/-/40381.

[572] Conférence de presse du 31 octobre 2015 accessible à l'adresse suivante [consultée le 11 juin 2015] : http://www.mext.go.jp/b_menu/daijin/detail/1352989.htm.

[573] C'est ce que déclarait AMARI Akira, ministre chargé de la réforme intégrée de la fiscalité et de la sécurité sociale, à propos de la nomination du parlementaire FUKUDA Muneyuki. « Amari-shi ga fukuda muneyuki shūin giin o daijin hosakan ni ninmei mai nanbaa seido no tantō 甘利氏が福田峰之衆院議員を大臣補佐官に任命マイナンバー制度の担当 (M. AMARI nomme le membre de la Chambre des représentants FUKUDA Muneyuki et le charge du système de numéro fiscal individuel et de sécurité social) » [en ligne], *Sankei shinbun*, 31 mars 2015. Article accessible à l'adresse suivante [consultée le 12 juin 2015] : http://www.sankei.com/politics/news/150331/plt1503310011-n1.html.
SHIMOMURA Hakubun rejetait quant à lui la possibilité de faire jouer ce rôle à son assistant ministériel, d'autant qu'il prévoyait de le recruter en dehors du parti. Conférence de presse du 19 septembre 2014 accessible à l'adresse suivante [consultée le 11 juin 2015] : http://www.mext.go.jp/b_menu/daijin/detail/1351818.htm.

coordination avec le Premier ministre[574]. Pour le moment, le nombre de nominations d'assistants ministériels n'est certes pas à la hauteur des attentes, et les équipes ministérielles demeurent au Japon relativement restreintes en comparaison de celles présentes en France ou en Grande Bretagne par exemple. Mais l'essentiel se trouve davantage dans l'utilisation optimale des membres d'une équipe, fusse-t-elle restreinte, que dans une simple augmentation des effectifs, laquelle peut au contraire s'accompagner de lourdeurs et d'inefficacité.

II. Quelles évolutions pour les postes de vice-ministres et conseillers politiques ?

A. Rompre avec l'échec du poste de vice-ministre parlementaire

1. Le poste de vice-ministre parlementaire

Comme on a pu le voir précédemment, la loi de 1999 relative à la réactivation de la Diète et au leadership politique visait à pallier l'insuffisance des effectifs de vice-ministres parlementaires. Elle venait également remettre en cause tout un ensemble d'éléments qui avait participé à rendre ces postes inutiles en tant que soutien aux ministres. Tout d'abord, les prérogatives dont disposaient les vice-ministres parlementaires étaient extrêmement limitées. En l'absence des ministres, les vice-ministres parlementaires n'étaient pas autorisés à se substituer à eux pour les matières impliquant l'exercice d'une prérogative ministérielle. Ils ne pouvaient pas signer à leur place, valider les permis et autorisations (*kyoninka*), ou encore valider les nominations de hauts fonctionnaires. D'une manière générale, leur rôle était circonscrit à la représentation de leur ministre lors de cérémonies protocolaires[575]. Bien que les vice-ministres parlementaires fussent hiérarchiquement supérieurs aux vice-ministres administratifs, les premiers ne disposaient en réalité que d'une influence moindre sur le ministère en comparaison des seconds. La relative inutilité des vice-ministres parlementaires valut même à ce poste le sobriquet « d'appendice du ministère » (*shōchō no mōchō* 省庁の盲

[574] C'est le cas pour TANI Kōichi et ITŌ Tatsuya, tous deux parlementaires de la majorité « Daijin hosakan kiyō jiwari …, *op. cit.*, *Yomiuri shinbun*, 1er mars 2015.

[575] IIO Jun, « Seijiteki kanryō to gyōseiteki seijika - gendai nihon no seikan yūgō taisei 政治的官僚と行政的政治家—現代日本の政官融合体制 (Les hauts fonctionnaires politiques et les hommes politiques administratifs : le système de fusion des hauts fonctionnaires et des hommes politiques du Japon contemporain) », *Nenpō seijigaku*, 1995, p. 139 ; KAN Naoto, *Daijin - zōhoban* 大臣－増補版 (Ministre – édition augmentée), Tōkyō, Iwanami shoten, coll. « Iwanami shinsho », n°1220, 2009, p. 182-183.

腸)[576]. Un témoignage rapporte par ailleurs que les vice-ministres parlementaires n'étaient pas quotidiennement présents dans les ministères auxquels ils étaient rattachés, illustrant le fait qu'ils ne constituaient pas réellement une équipe ministérielle[577]. L'ancien Premier ministre KAN Naoto rapporte lui que lorsqu'il était ministre de la Santé (janvier 1996 – novembre 1996), son vice-ministre parlementaire n'assista à aucune réunion du ministère[578].

En outre, bien que les nominations des vice-ministres parlementaires dussent légalement[579] s'opérer par le Cabinet sur recommandation des ministres, celles-ci résultaient en réalité d'une négociation au sein du parti. Participaient à cette négociation le secrétaire général du parti (*kanjichō*) et le président du parti (*sōsai* 総裁) qui occupait également le poste de Premier ministre[580]. Les ministres étaient ainsi exclus du processus de nomination des vice-ministres parlementaires dont la mission était pourtant de les assister. Dans la mesure où ces nominations ne reposaient pas sur une relation de confiance entre les ministres et leurs subordonnés, rares furent les équipes ministérielles cohérentes à émerger[581].

En outre, les connaissances et compétences des parlementaires n'étaient guère prises en compte comme critère d'attribution de ces postes. À l'instar des ministres et des principaux postes du parti, la nomination des vice-ministres parlementaires s'opérait en fonction des équilibres factionnels[582] et du nombre de succès électoraux des parlementaires (*tōsen kaisū* 当

---

[576] TERAWAKI Ken, *Kenryoku, kachikan, amakudari…… « Kanryō » ga yoku wakaru hon, kanryō no jittai ga wakareba, seiji no shikumi ga miete kuru !* 権力、価値観、天下り……「官僚」がよくわかる本－官僚の実態がわかれば、政治の仕組みがみえてくる！ (Pouvoir, valeurs, pantouflage…… Tout ce que vous voulez savoir sur les hauts fonctionnaires – si l'on comprend la réalité des hauts fonctionnaires, on comprend les mécanismes de la politique !), Tōkyō, Asukomu, 2010, p. 151. TAKUMI Nemoto, avait d'ailleurs déclaré en 1998, lorsqu'il avait été nommé vice-ministre parlementaire à la Santé sous le gouvernement OBUCHI, qu'il avait l'intention de devenir le foie, et non l'appendice du ministère (*mōchō kara kanzō ni naru* 盲腸から肝臓になる), voir NAKAMI Toshio, *Shushō hosakan…*, *op. cit.*, p. 208-209.

[577] « "Sei" no kyōka, dō eikyō 「政」の強化、どう影響 (Le renforcement du politique, quelle influence ?) », *Asahi shinbun*, 3 juillet 2001 ; KAN Naoto, *Daijin - zōhoban*, *op. cit.*, p. 184. Selon le témoignage d'un ancien haut fonctionnaire du MOF, ce fut également dans les années 1980 le cas de certains ministres affectés à des agences ministérielles (telle l'agence du Territoire) ou encore au ministère de l'Éducation. Entretien mené le 19 décembre 2013 à l'OCDE, Paris.

[578] KAN Naoto, *Daijin - zōhoban*, *op. cit.*, p. 105.

[579] Alinéa 5 de l'ancien article 17 de la loi organique relative aux administrations d'État.

[580] KRAUSS Ellis S., PEKKANEN Robert J., *The Rise and Fall of Japan's LDP…, op. cit.*, p. 170.

[581] On assista même parfois à de violents affrontements entre certains ministres et leurs vice-ministres parlementaires. OKADA Akira, TANAKA Kazuaki, *Chūō shōchō kaikaku…*, *op. cit.*, p. 243.

[582] Les factions étaient des groupes de parlementaires réunis autour de membres très influents du parti qui en visait la présidence. Afin de capter un maximum de parlementaires, les chefs de factions participaient largement au financement de leurs campagnes électorales. La répartition des postes gouvernementaux en fonction des rapports de force entre les factions renforça ces dernières. Les parlementaires non affiliés à une faction n'avaient de fait aucune chance de capter un poste gouvernemental. KRAUSS Ellis S., PEKKANEN Robert J., *The Rise and Fall of Japan's LDP…, op. cit.*, p. 100-102.

選回数)[583]. L'établissement de ces coutumes régissant l'attribution des postes avait certes pour avantage d'assurer la cohésion au sein du parti (respect du rapport de forces entre les factions, critères objectifs et quantifiables assurant une certaine prévisibilité dans le développement de la carrière des différents parlementaires,…). Mais la nomination de parlementaires peu expérimentés et méconnaissant parfois complètement le secteur régulé par leurs ministères, condamnait ces postes à ne jouer qu'un rôle marginal[584]. En réalité, ces nominations étaient davantage considérées comme un moyen pour les parlementaires de faire leurs armes avant de pouvoir espérer influencer le processus décisionnel au sein du parti. Leur court mandat (un an environ) devait leur permettre de gagner en expérience au contact des hauts fonctionnaires, de développer leurs réseaux (*jinmyaku zukuri* 人脈作り) et de se former (*benkyō* 勉強) dans les domaines relatifs aux ministères dans lesquels ils avaient été envoyés. Ainsi, le passage par un poste de vice-ministre parlementaire constituait plus un tremplin dans la carrière d'un membre de la Diète, qu'une occasion d'assister réellement un ministre. Cette étape était en fait déterminante pour qu'un parlementaire intègre une tribu (*zoku*). Après leur départ de fonction, ces anciens vice-ministres parlementaires étaient bien souvent nommés au cours de leur quatrième mandat (à la Chambre des représentants), à la tête des sections (*bukai*) du CRAP correspondant aux ministères auxquels ils avaient été affectés[585]. En revanche, il était assez rare qu'un vice-ministre parlementaire occupe par la suite le poste de ministre dans la même administration. Il était également peu commun qu'un parlementaire influent d'une tribu soit nommé au poste de ministre correspondant à son domaine de spécialisation[586]. Les vice-ministres parlementaires auraient pu voir leur expérience mise à profit en les plaçant postérieurement aux postes de ministres de la même administration. Ce qui aurait contribué à l'émergence de ministres ayant une bonne connaissance du ministère, des hauts fonctionnaires

[583] On parle plus simplement de principe de séniorité. Les parlementaires de la Chambre des représentants étaient en général nommés vice-ministre parlementaire au cours de leur troisième mandat (de quatre ans), tandis que ceux de la Chambre des conseillers l'étaient au cours de leur premier ou deuxième mandat (de six ans). INOGUCHI Takashi, IWAI Tomoaki, *Zoku giin no kenkyū…, op. cit.*, p. 120-121.

[584] Les ministres n'étaient pas nécessairement plus experts que leurs vice-ministres parlementaires, puisque leurs nominations répondaient aux mêmes critères (les premiers ayant simplement plus de victoires électorales à leur actif que les seconds). Il est surprenant d'entendre parfois les médias saluer la nomination d'un ministre qualifié « d'expert en politiques publiques » (*seisaku tsū* 政策通), soulignant ainsi le caractère relativement exceptionnel de la chose. Ce phénomène, bien qu'il fût excessivement prononcé au cours de la période du « système de 1955 », n'est toutefois pas l'apanage du Japon comme le note Guy B. PETERS. Voir PETERS Guy B., *The Politics of Bureaucracy…*, *op. cit.*, p. 22.

[585] Voir les nombreuses études de cas allant dans ce sens dans INOGUCHI Takashi, IWAI Tomoaki, *Zoku giin no kenkyū…, op. cit.*, p. 45-52, 105-115. Il arrivait même que cette affectation décide de la tribu dans laquelle le parlementaire allait faire carrière. Ce dernier ayant durant son mandat déjà commencé à bâtir son réseau dans le secteur en question, intégrer la tribu correspondante permettait de mettre à profit l'investissement ainsi réalisé.

[586] Comme évoqué précédemment, le Premier ministre NAKASONE avait surpris plus d'un observateur en allant contre cette coutume vers la fin de son mandat.

y travaillant, et du secteur de politiques publiques concerné. Ce ne fut cependant pas le cas. On fait ainsi le constat d'un double échec concernant ce poste de vice-ministre parlementaire : un échec en tant qu'outil de soutien du ministre, et un échec en tant qu'outil de formation pour des futurs ministres spécialistes de leur domaine. En définitive, on constate que ce poste a constitué davantage un atout pour les tribus parlementaires (et le parti d'une manière plus générale), qu'un atout pour le Cabinet.

2. *Les missions des nouveaux vice-ministres et conseillers politiques*

Lors de l'élaboration de la loi relative à la réactivation de la Diète et au leadership politique, il était évident que les missions des vice-ministres et conseillers politiques devraient être différentes, si l'on souhaitait voir émerger des équipes ministérielles efficaces.

La loi organique relative aux administrations d'État disposait que les vice-ministres parlementaires (*seimu jikan*) participaient (*sankaku* 参画) à l'élaboration des politiques publiques et des projets. Une nuance a depuis été apportée dans la loi, puisqu'il y est inscrit que les vice-ministres (*fukudaijin*) dirigent (*tsukasadori* つかさどり) l'élaboration des politiques publiques et des projets (ancien art. 17 al.3 et actuel art. 16 al. 3). De plus, les vice-ministres sont enfin chargés, sur ordre des ministres, de les remplacer officiellement en cas d'absence (art. 16 al. 3) [587]. Les ministres peuvent également définir de manière discrétionnaire l'étendue des domaines de compétences (*shokumu no han.i* 職務の範囲) de leurs vice-ministres (art. 16 al. 4). Cette souplesse permet aux ministres de mobiliser ses vice-ministres en fonction des problématiques et de l'agenda politique. Dans la pratique, on répartit souvent entre eux (sauf dans les ministères de la Justice et de la Défense qui n'en comptent qu'un) les grands secteurs de politiques publiques liés à leur ministère. Dans les ministères issus d'une fusion de deux anciens ministères, il arrive que la répartition des tâches s'opère en fonction des domaines des deux anciens ministères[588]. Les conseillers politiques (*seimukan*) quant à eux, participent (*sankaku*) à l'élaboration de politiques et de projets déterminés (*tokutei* 特定) par le ministre (art. 17 al. 3). Dans la pratique, les conseillers politiques se voient confier de manière ponctuelle la charge de politiques publiques particulières (mesures phares du ministère par exemple), tandis que les vice-ministres supervisent de manière plus

[587] *Daijin fuzai no baai sono shokumu o daikō suru* 大臣不在の場合その職務を代行する.
[588] À titre d'exemple, on a parfois un vice-ministre chargé du travail et un autre de la santé dans le MHLW. La règle n'est toutefois en rien absolue, puisque dépendant de la décision des ministres.

large et plus continue, tout un ensemble de politiques publiques élaborées au sein du ministère[589]. Enfin, contrairement à ce qu'il en était pour les réunions des vice-ministres parlementaires, la tenue de réunions de vice-ministres (*fukudaijin kaigi* 副大臣会議) est prévue par la loi, pour assurer la coordination entre les différents ministères concernés par une problématique commune[590]. Bien qu'elles ne soient pas légalement instituées, des réunions de conseillers politiques (*daijin seimukan kaigi* 大臣政務会議) peuvent également avoir lieu.

3. *Les gouvernements KOIZUMI, ABE, FUKUDA ET ASŌ : peu de changements dans les premières années*

Outre ces changements institutionnels, il fallait avant tout que les modalités de désignation des vice-ministres et conseillers politiques soient modifiées, si l'on souhaite que ces derniers soient à même de remplir leurs missions nouvellement attribuées. Comme le désirait OZAWA Ichirō, les vice-ministres et conseillers politiques ont jusqu'ici été sans exception composés de parlementaires[591]. Selon l'alinéa 5 de l'article 16 et l'alinéa 4 de l'article 17 de la loi organique relative aux administrations d'État, les vice-ministres et conseillers politiques sont nommés sur demande (*mōshide* 申出) des ministres par le Cabinet (ce qui on le rappelle, devait être également le cas pour les vice-ministres parlementaires). Lors de l'instauration de ces nouveaux postes sous le gouvernement de MORI Yoshirō (avril 2000 – avril 2001), plusieurs observateurs avaient critiqué le fait que leur attribution répondait encore à des logiques de séniorité et d'équilibre factionnel, sans que la volonté des ministres soit prise en compte[592]. Pourtant, HAYASHI Yoshimasa témoigna que lors du remaniement ministériel du second Cabinet de OBUCHI Keizō (octobre 1999 – avril 2000), il avait été nommé vice-ministre parlementaire du MOF (on se trouvait encore dans la période de

[589] C'est également ce qui était recommandé dans le document établissant les « règles concernant les ministres, vice-ministres et conseillers politiques » adopté en Conseil des ministres le 6 janvier 2001 (*kokumu daijin, fukudaijin oyobi daijin seimukan kihan* 国務大臣、副大臣、大臣政務官規範), accessible sur le site de l'Office du Cabinet à l'adresse suivante [consultée le 9 juillet 2015] : http://www.cas.go.jp/jp/siryou/kihan.pdf.

[590] Article 9 de la loi relative à la réactivation de la Diète et au leadership politique. Si l'on en croit certains témoignages, ces réunions n'auraient été dans les faits que de simples séances d'échanges informels (*oshaberi kaigi* おしゃべり会議) sous les gouvernements PLD. Voir SHINDŌ Muneyuki, *Seiji shudō – kanryōsei o toinaosu* 政治主導—官僚制を問いなおす (L'initiative politique entre les mains des hommes politiques : remise en cause de la haute administration), Tōkyō, Chikuma shobō, 2012, p. 169.

[591] Bien qu'encore une fois, rien ne s'oppose à ce que des personnes issues du secteur privé soient nommées à ces postes. La seule exception est celle du vice-ministre de l'Agriculture IWANAGA Mine.ichi, qui resta à son poste malgré sa défaite aux élections d'août 2005. Il fut cependant rapidement nommé ministre de l'Agriculture pour remplacer son prédécesseur qui s'était opposé à la dissolution décidée par KOIZUMI.

[592] « Fukudaijin, kakegoedaore ? Seiji shudō e no michi kewashi 副大臣、掛け声倒れ？政治主導へ道険し (Les vice-ministres, beaucoup de bruit pour peu de résultat ? La route est longue et difficile pour arriver à un gouvernement dirigé par les responsables politiques) », *Asahi shinbun*, 7 décembre 2000.

transition) après avoir été désigné par le ministre en personne. Il ajoutait qu'il était initialement prévu qu'il soit vice-ministre parlementaire dans un autre ministère[593]. La raison pour laquelle il fut brusquement décidé qu'il serait affecté au MOF, tient en réalité très probablement au fait que ce ministre n'était autre que l'ancien Premier ministre et très influent MIYAZAWA Kiichi (novembre 1991 – août 1993). Ce dernier avait d'ailleurs accordé une place particulièrement importante à son vice-ministre parlementaire, obligeant les hauts fonctionnaires à s'adresser d'abord à ce dernier avant de pouvoir obtenir une réponse de lui[594]. On ne saurait toutefois à partir de ce témoignage, généraliser une situation qui était au contraire tout à fait exceptionnelle et dépendait largement de MIYAZAWA Kiichi (1919-2007).

En arrivant au pouvoir en avril 2001, KOIZUMI Jun.ichirō bouleversa le parti en attribuant pour la première fois depuis très longtemps, les différents postes de ministres sans tenir compte du rapport de forces entre les diverses factions[595]. Cependant, afin d'apaiser les mécontentements que ces nominations avaient provoqués au sein du parti, il décida au contraire de respecter scrupuleusement la règle de la séniorité et les équilibres factionnels concernant les postes de vice-ministres et de conseillers politiques[596]. D'après IIO Jun, KOIZUMI aurait dans la seconde moitié de son mandat, davantage prêté attention aux volontés de ses ministres afin de renforcer la cohésion des différentes équipes ministérielles[597]. Les nombreuses batailles qu'il aurait remportées sur ses opposants dans le parti – notamment suite à la victoire électorale éclatante de 2005 – lui auraient permis d'accorder plus de latitude à ses ministres dans le choix de leurs assistants. Mais avant la dissolution 2005, si l'on analyse par exemple la répartition des postes de vice-ministres et de conseillers politiques lors de son deuxième Cabinet remanié (septembre 2004 – septembre 2005), il apparait que l'équilibre factionnel était encore largement respecté[598]. Pour ce qui est de la séniorité des parlementaires

---

[593] TŌKYŌ DAIGAKU HŌRITSU BENKYŌKAI 26 KI YŪSHI, *Kanryō…*, *op. cit.*, p. 281.
[594] *Ibid.*, p. 282.
[595] TAKENAKA Harukata, *Shushō shihai – Nihon seiji no henbō* 首相支配－日本政治の変貌 (La domination du Premier ministre : transformations de la politique japonaise), Tōkyō, Chūō kōron shinsha, 2006, p. 156-158. ABE, FUKUDA et ASŌ auraient également déclaré ne pas tenir compte des factions dans la constitution de leurs Cabinets. KRAUSS Ellis S., PEKKANEN Robert J., *The Rise and Fall of Japan's LDP…, op. cit.*, p. 141-143.
[596] KRAUSS Ellis S., PEKKANEN Robert J., *The Rise and Fall of Japan's LDP…, op. cit.*, p. 145-146. Il avait demandé en décembre 2001 au secrétaire général du parti YAMASAKI Taku, de se charger de la nomination des vice-ministres et conseillers politiques. « Fukudaijin jinji, kokkai mae ni mo koizumi shushō ga shisa 副大臣人事、国会前にも　小泉首相が示唆 (Le Premier ministre KOIZUMI indique que des nouvelles nominations de vice-ministres auront lieu avant l'ouverture de la prochaine session parlementaire) », *Asahi shinbun*, 29 décembre 2001.
[597] IIO Jun, *Nihon no tōchi kōzō…*, *op. cit.*, p. 196.
[598] Les proportions dans lesquelles les postes de vice-ministres et de conseillers politiques étaient répartis entre les factions étaient sensiblement identiques. Ainsi, 23% des vice-ministres (5) et 27% des conseillers politiques (7) étaient issus de l'ancienne faction HASHIMOTO, 18% des vice-ministres (4) et 15% des conseillers politiques

sous les gouvernements KOIZUMI, ABE I, FUKUDA et ASŌ, ceux nommés vice-ministres étaient au cours de leur troisième ou quatrième mandat (deuxième lorsqu'ils étaient issus de la Chambre des conseillers)[599], et ceux nommés conseillers politiques, au cours de leur premier, deuxième ou troisième mandat.

B. Quels changements dans les modalités de nomination des vice-ministres et conseillers politiques ?

1. La rupture apportée par l'alternance

C'est avec l'alternance de 2009, que les règles de nominations aux postes de vice-ministres et conseillers politiques virent le plus de changements. Jusqu'alors, peu, voire aucune place n'avait été laissée aux ministres dans le choix de leurs assistants. La distribution de ces postes s'opérait en effet de manière relativement centralisée dans le Cabinet (même si le secrétaire général du parti intervenait). Sous le gouvernement HATOYAMA, ce sont les ministres eux-mêmes qui choisirent leurs vice-ministres et conseillers politiques, conformément à ce que la loi prévoyait[600]. D'un côté, cela avait l'avantage de renforcer la cohésion au sein de chaque équipe ministérielle (le ministre nommant des parlementaires en qui il avait confiance). Cependant, cette manière décentralisée de procéder aux nominations des vice-ministres et conseillers politiques, constitue également selon nous, un des éléments préfigurant la situation de déficit de coordination interministérielle qui a particulièrement caractérisé le gouvernement HATOYAMA[601]. D'ailleurs, si l'on en croit les quotidiens, la

(4) de la faction KAMEI, 14% des vice-ministres (3) et 19% des conseillers politiques (5) de la faction MORI (dont était issu KOIZUMI), etc. Voir l'annexe n°5.

[599] Toutes ces données ont été collectées dans les annuaires de parlementaires publiés tous les semestres (*seikan yōran* 政官要覧) et calculées par nos soins.

[600] NAGATSUMA Akira, *Manekarezaru daijin* 招かれざる大臣 (Le ministre non invité), Tōkyō, Asahi shinbun shuppan, 2011, p. 59. Par exemple, NODA Yoshihiko avait été désigné par le ministre des Finances FUJII Hirohisa, voir « "Maru ni nen de heikin sanninme" ni hokusoemu kasumigaseki. Fukudaijin – seimukan jinji ga shimesu Minshutō "seiji shudō" no kakegoedaore 「丸 2 年で平均 3 人目」にほくそえむ霞が関。副大臣・政務官人事が示す民主党「政治主導」の掛け声倒れ(Trois personnes successives en deux ans, Kasumigaseki rit dans sa barbe. Les nominations des vice-ministres et des conseillers politiques révélatrices de l'effondrement du gouvernement dirigé par les responsables politiques que souhaitait instaurer le PDJ) » [en ligne], *Gendai bijinesu,* 21 septembre 2011. Article accessible à l'adresse suivante [consultée le 11 juillet 2015] http://gendai.ismedia.jp/articles/print/20202.

[601] Il y a des chances pour que la loyauté des vice-ministres et conseillers politiques soit allée davantage à leurs ministres qu'au Premier ministre, dans la mesure où ils devaient leur nomination aux premiers plus qu'au second. Bien que l'on soit ici dans l'ordre du symbolique, il n'est pas impossible que cela ait conduit à réduire l'influence du Premier ministre sur les 48 vice-ministres et conseillers politiques (mais aussi sur les

nomination des vice-ministres et des conseillers politiques fut à nouveau menée de manière centralisée (par le Premier ministre et le secrétaire général du Cabinet) sous les gouvernements KAN et NODA[602]. NAGATSUMA Akira, ministre de la Santé et du travail sous le gouvernement HATOYAMA, explique par exemple qu'il avait choisi de nommer un spécialiste du domaine comme vice-ministre, HOSOKAWA Ritsuo[603]. Ce dernier, qui devint à son tour ministre sous le gouvernement suivant de KAN Naoto, était un vétéran comptabilisant sept mandats de Représentant à son actif, tandis que NAGATSUMA lui-même n'en était qu'à son quatrième mandat.

2. *Des vice-ministres comptant plus de mandats effectués à leur actif*

Toutefois, cela ne signifie pas que l'ancienneté des parlementaires n'ait pas été prise en compte dans l'attribution de ces postes. Sous les gouvernements HATOYAMA, KAN et NODA, 72% des nominations de vice-ministres issus de la Chambre des représentants concernaient des parlementaires effectuant leur quatrième et cinquième mandat (20% effectuait leur troisième mandat)[604]. Pour les conseillers politiques, 26% effectuaient leur deuxième mandat et 68% leur troisième mandat. Concernant les ministres, 10% effectuaient leur quatrième mandat, 23% leur cinquième, 20% leur sixième, 18% leur septième et 26% avaient plus de sept mandats à leur actif. On constate donc que la prise en compte de l'ancienneté se fit avec une relative souplesse concernant les postes de ministres, (un tiers des ministres issus de la Chambre des représentants avaient moins de six mandats à leur actif[605]). Dans un même temps, on remarque que les vice-ministres nommés sous les gouvernements PDJ avaient en moyenne plus de mandats à leur actif que ceux nommés sous les gouvernements PLD. Tandis que la séniorité moyenne des vice-ministres issus de la Chambre des représentants oscillait entre 3,28 et 4,13 mandats sur la période allant de novembre 2003 (KOIZUMI II) à septembre 2009

---

parlementaires en attente d'un futur poste). De plus, cela a pu renforcer l'idée que ces derniers étaient avant tout membres de leur ministère, avant d'être des membres du Cabinet.

[602] Voir par exemple « "Maru ni nen de heikin sanninme…, *op. cit.*, *Gendai bijinesu,* 21 septembre 2011.

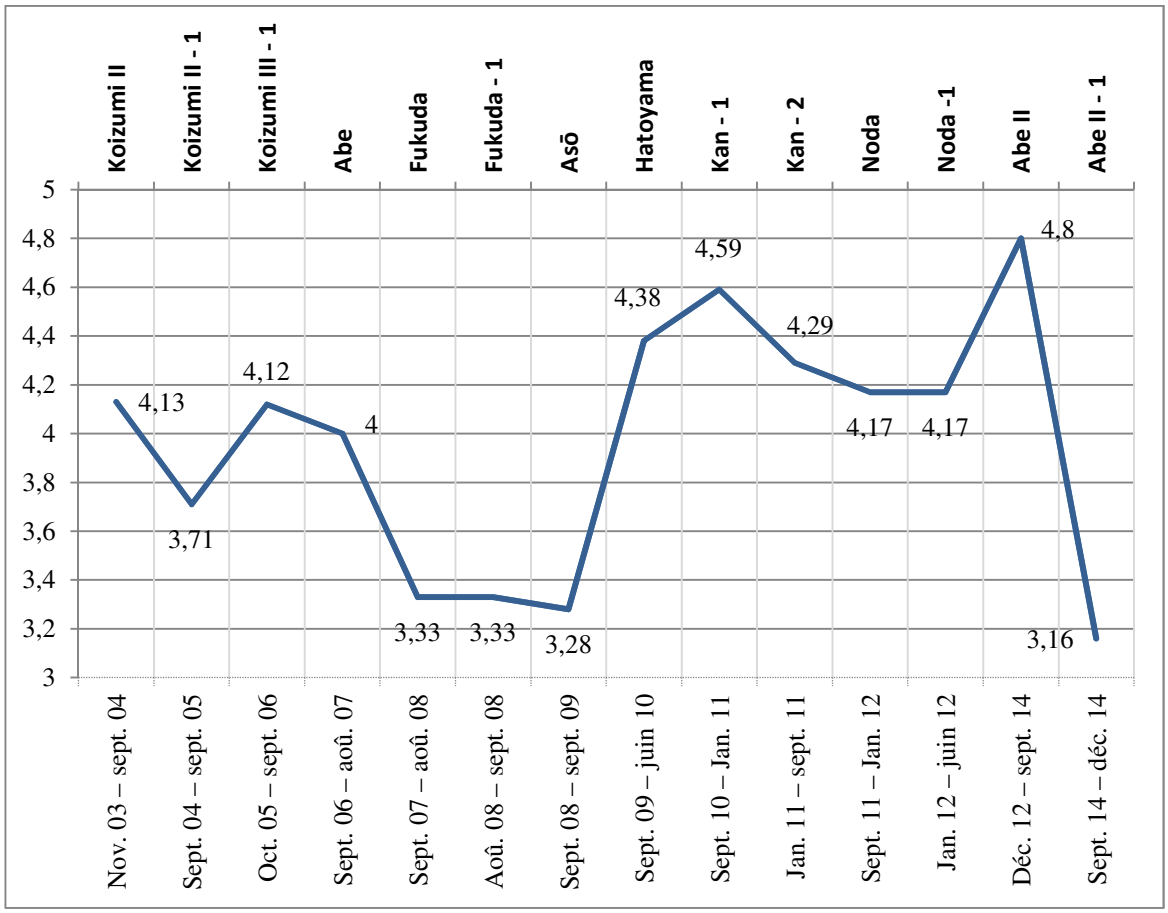
[603] NAGATSUMA Akira, *Manekarezaru daijin*, *op. cit.*, p. 29.

[604] Ces chiffres ne tiennent pas compte des deux derniers remaniements ministériels opérés par NODA Yoshihiko (de juin à décembre 2012). Sont également exclus les parlementaires issus de la Chambre des conseillers, dans la mesure où la durée de leur mandat est différente. À noter également qu'un même parlementaire nommé dans deux Cabinets successifs est compté comme deux occurrences.

[605] Outre la volonté de ne pas respecter strictement la règle de la séniorité, un élément d'explication peut être également trouvé dans le fait que le PDJ ne comptait à la Chambre des représentants que 31 parlementaires sur 304 effectuant leur sixième mandat (le PDJ avait remporté 308 sièges, 4 parlementaires sont donc exclus de ces chiffres). Seuls des parlementaires ayant débuté leur carrière politique avant la réforme électorale de 94 (première élection en 1996) pouvaient être dans leur sixième mandat en 2009. Or ces parlementaires étaient relativement rares en dehors des quelques figures influentes du parti.

(ASŌ), celle-ci variait entre 4,17 et 4,59 sur la période allant de septembre 2009 (HATOYAMA) à juin 2012 (NODA premier remaniement)[606]. La séniorité moyenne des vice-ministres issus de la Chambre des représentants était de 4,38 sous le gouvernement HATOYAMA, 4,59 sous le gouvernement KAN premier remaniement, 4,29 sous le gouvernement KAN second remaniement et 4,17 sous les Cabinets NODA et NODA premier remaniement.

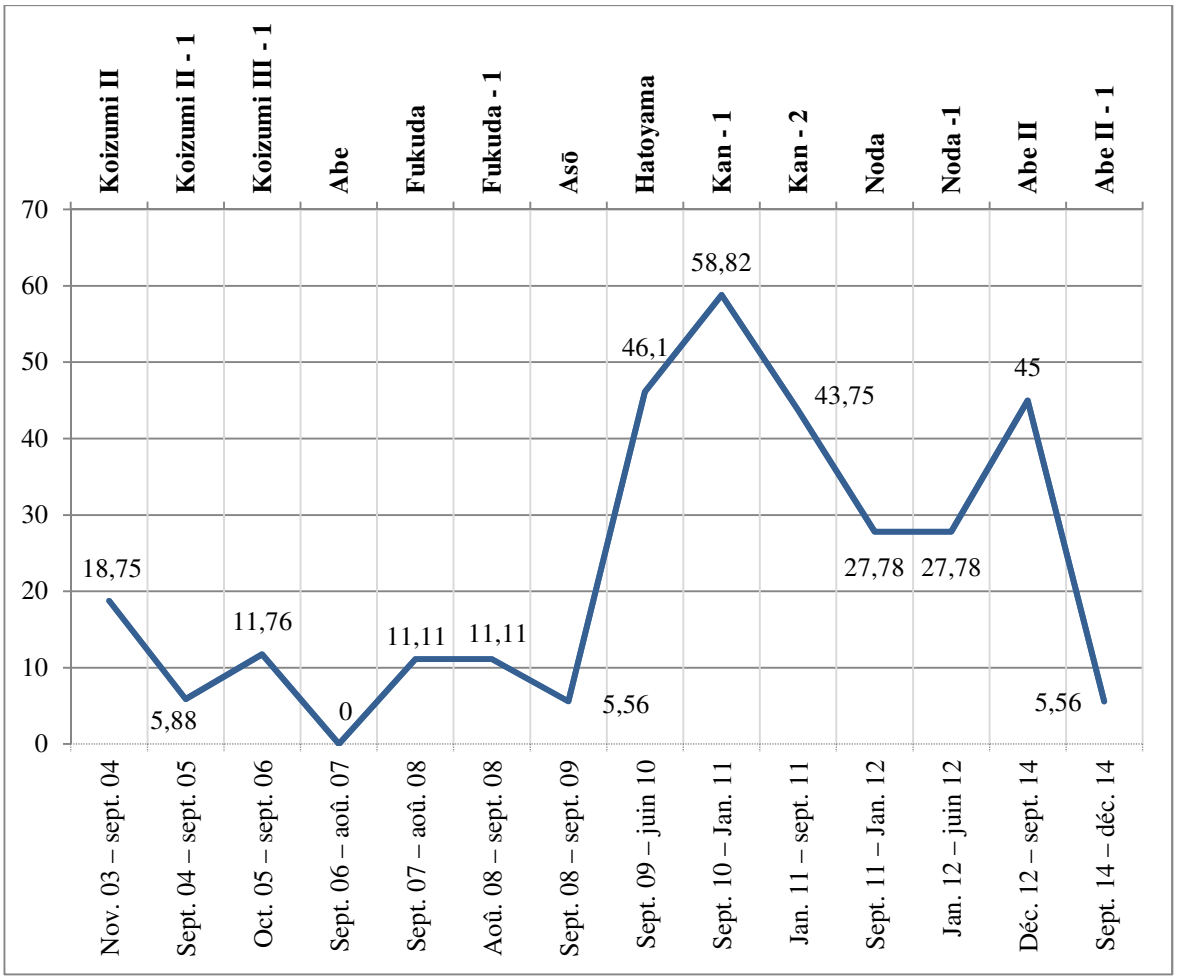
Figure 3 - Séniorité moyenne des vice-ministres issus de la Chambre des représentants



De même, alors que sur une période s'étalant de novembre 2003 (KOIZUMI II) à septembre 2009 (ASŌ), entre 5 et 19% des vice-ministres issus de la Chambre des représentants effectuaient au moins leur cinquième mandat, ils étaient 46,1% dans ce cas sous le gouvernement HATOYAMA, 58,82% sous le gouvernement KAN premier remaniement, 43,75% sous le gouvernement KAN second remaniement et 27,78% dans les Cabinets NODA et NODA premier remaniement.

[606] Tous ces calculs ont été réalisés par nos soins à partir des données récoltés dans les annuaires de parlementaires publiés chaque semestre (*seikan yōran*). Voir l'annexe n°6.

Figure 4 - Pourcentage de vice-ministres issus de la Chambre des représentants effectuant au moins leur cinquième mandat



Cette tendance du PDJ à nommer des parlementaires plus expérimentés que ceux nommés dans les gouvernements PLD (du moins en termes de nombre de mandats effectués), concorde parfaitement avec sa volonté affichée de faire jouer aux vice-ministres (et conseillers politiques) un rôle primordial dans l'élaboration des politiques publiques. Plusieurs parlementaires qui étaient tout à fait ministrables, furent ainsi nommés à des postes de vice-ministres (nombre d'entre eux furent d'ailleurs nommés ministres après leur première affectation en tant que vice-ministre). MORI Yoshirō avait déclaré lorsqu'il était Premier ministre, qu'il nommerait des ministrables (*kakuryōkyū* 閣僚級) aux postes de vice-ministres, dans la mesure où ces derniers devraient assumer une lourde charge[607]. Il n'en avait en réalité rien fait, et au vu des chiffres ici présentés, force est de constater que ce fut également le cas de ses successeurs. Mais cette tendance du PDJ à nommer des vice-ministres à la carrière

[607] « "Maru ni nen de heikin sanninme…, *op. cit.*, *Gendai bijinesu*, 21 septembre 2011.

politique plus ancienne, peut aussi s'expliquer par le fait qu'un bon nombre de ces parlementaires avaient mené leurs carrières dans l'opposition, sans aucune occasion de bénéficier d'un poste gouvernemental. Aussi, lorsque le Premier ministre HATOYAMA constitua le premier Cabinet PDJ en septembre 2009, beaucoup de parlementaires espéraient enfin obtenir un poste de ministre. Cependant, le nombre de postes de ministres étant limité, il était dès le début évident que malgré leur ancienneté, un grand nombre d'entre eux ne pourraient accéder aux postes convoités[608]. Ce d'autant plus que plusieurs parlementaires effectuant seulement leur quatrième mandat avaient été nommés ministres, prenant la place d'autres parlementaires plus expérimentés. Ainsi, il semble que certains postes de vice-ministres aient, par voie de conséquence, recueilli des ministrables déçus, augmentant de ce fait l'ancienneté moyenne des vice-ministres. Il est possible que ces nominations aient été conçues comme des moyens rationnels de satisfaire un maximum de parlementaires expérimentés, ou simplement le résultat de choix réalisés par des ministres désireux de s'entourer de vétérans experts de leur domaine (comme celui de NAGATSUMA Akira de nommer son ainé HOSOKAWA Ritsuo).

Il est par ailleurs intéressant de constater que l'ancienneté moyenne des vice-ministres, mais surtout le pourcentage de vice-ministres effectuant au moins leur cinquième mandat, ont grandement diminué dans les Cabinets NODA. À l'arrivée de NODA Yoshihiko au poste de Premier ministre, le PDJ était au pouvoir depuis deux ans et quatre Cabinets s'étaient déjà succédé (un ministre occupant en moyenne son poste pendant deux Cabinets, soit un an). Aussi, les vétérans avaient eu entre temps plusieurs occasions d'occuper un poste de ministre ou de vice-ministre (NODA faisant lui-même partie de ces cas). Dans un même temps, plusieurs parlementaires moins expérimentés n'ayant pas encore eu la chance de faire leurs armes à des postes de vice-ministres, commençaient à s'impatienter[609]. Ce qui peut expliquer le fait que le pourcentage de vice-ministres effectuant au moins leur cinquième mandat, qui dépassait les 40% sous les gouvernements précédents, diminua à 27,78% dans les deux premiers Cabinet NODA (ce qui reste par ailleurs supérieur aux moyennes observées dans les gouvernements PLD).

---

[608] Sur 304 parlementaires PDJ à la Chambre des représentants, 53 effectuaient au moins leur cinquième mandat. Or le nombre de poste de ministre était limité à 18 (Premier ministre et secrétaire général du Cabinet inclus). Il est limité à 19 depuis la création de l'agence pour la Reconstruction en janvier 2012.

[609] Les observateurs notent d'ailleurs que d'une manière générale, NODA tendit bien plus l'oreille que ses prédécesseurs aux doléances des parlementaires du parti, les réintégrant dans le processus décisionnel duquel ils avaient été complètement écartés. Il avait d'ailleurs été élu à la tête du PDJ parce qu'il semblait être la figure la plus à même de réunir et de pacifier le parti après plus d'un an d'affrontements entre KAN et OZAWA. Il n'empêcha toutefois pas la rupture). Voir *infra*, p. 475 et suivantes.

Les chiffres du Cabinet ABE II[610] semblent également confirmer cette hypothèse. Alors que le PLD venait de passer trois années dans l'opposition[611], il est très probable que plusieurs ministrables aient été placés « en attente » à des postes de vice-ministres au lendemain de l'alternance. L'ancienneté moyenne des vice-ministres atteignit alors son niveau le plus élevé depuis la création de ce poste (4,8 mandats)[612]. Deux ans plus tard, cette moyenne rechutait à son niveau le plus faible (3,16 mandats)[613]. De même, le pourcentage de vice-ministres effectuant au moins leur cinquième mandat passa de 45% à 5,56%.

Bien que la prise en compte des factions et de la séniorité comme critères d'attribution des postes gouvernementaux soient présentés comme des vestiges du « système de 1955 » et représentatifs de certains dysfonctionnements, on ne saurait les considérer de la même manière. Tandis que le respect des équilibres factionnels ne garantit en rien la nomination de parlementaires adaptés à leur fonction, l'ancienneté constitue au moins une donnée indicative (mais insuffisante on le verra) quant à leur degré d'expérience et à leur influence sur les autres parlementaires (laquelle est cruciale si l'on veut que les autres membres du parti suivent les orientations du Cabinet). Ainsi, si une institutionnalisation de la règle de l'ancienneté peut être perçue comme une contrainte supplémentaire dans la nomination de parlementaires à certains postes, ignorer complètement ce paramètre ne semblerait ni concevable ni souhaitable.

3. *L'abandon du respect des équilibres factionnels concernant les postes de vice-ministres et conseillers politiques*

Concernant la question du respect des équilibres factionnels, il convient de noter tout d'abord que les « groupes » de parlementaires (*gurūpu* グループ) formés autour des figures

[610] Ces chiffres ne prennent pas en compte le remplacement de tous les vice-ministres et conseillers politiques du 30 septembre 2013 (les ministres étaient restés en poste, ce qui explique que l'on ne parle pas de remaniement, *naikaku kaizō* 内閣改造). Lors du remaniement effectué en septembre 2014, les vice-ministres et conseillers politiques constituaient donc pour la plupart, la « troisième vague » à intégrer le gouvernement depuis le retour d'ABE au pouvoir.

[611] Un grand nombre de parlementaires avaient d'ailleurs perdu lors siège lors des élections de 2009. Alors que le PLD détenait 296 sièges à l'issue des élections générales de 2005, ils n'en détenaient que 119 au lendemain de celles de 2009.

[612] Le PLD comptait plus de parlementaires vétérans que le PDJ. Cela peut également expliquer le fait que cette moyenne ait été encore plus élevée qu'elle ne l'avait été sous les premiers gouvernements PDJ.

[613] À l'occasion du remplacement des vice-ministres et conseillers politiques le 30 septembre 2013, le quotidien japonais *Sankei shinbun* affirmait déjà dans un de ses articles que l'objectif était de calmer les mécontentements des jeunes parlementaires n'ayant pas pu accéder à un poste de vice-ministre ou conseiller politique. « 30 nichi ni mo fukudaijin jinji shushō ga ikō tsutaeru ３０日にも副大臣人事　首相が意向伝える (Mouvements de personnel pour les vice-ministres également le 30, le Premier ministre transmet ses volontés) » [en ligne], *Sankei shinbun*, 5 septembre 2013. Article accessible à l'adresse suivante [consultée le 16 juillet 2015] http://www.sankei.com/politics/news/130905/plt1309050018-n1.html.

influentes du PDJ (groupes HATOYAMA, KAN, YOKOMICHI, MAEHARA, NODA, OZAWA,…)[614], n'étaient en rien comparables aux anciennes factions du PLD[615]. Les groupes étaient bien moins institutionnalisés que les factions, et contrairement à ce qu'il en était pour ces dernières, les parlementaires du PDJ pouvaient appartenir à plusieurs groupes en même temps[616]. Les observateurs ont remarqué cependant que dans le Cabinet HATOYAMA, chaque groupe était représenté par 2 ou 3 ministres[617] (à l'exception du groupe HATA qui n'en avait qu'un et du groupe NODA qui n'en avait pas). En revanche, les rapports de force entre ces groupes ne furent pas pris en considération, notamment parce que les appartenances aux groupes n'étaient pas officielles et qu'elles étaient relativement floues. Concernant les postes de vice-ministres et de conseillers politiques, on remarque que les groupes n'eurent aucun influence sur les nominations (un grand nombre de jeunes parlementaires n'appartenaient d'ailleurs à aucun d'entre eux).

En revenant au pouvoir en décembre 2012, le PLD ne semble pas avoir apporté plus d'importance aux factions dans les nominations aux postes gouvernementaux. Il convient par ailleurs de noter que concernant les postes de vice-ministres et conseillers politiques, ABE a, à l'instar de KAN et NODA, opté pour une attribution décidée par le Premier ministre et son secrétaire général du Cabinet. Les ministres peuvent certes donner leur avis, mais c'est en définitive le Premier ministre qui décide[618]. Si l'on observe les proportions des différents membres de factions dans les postes de vice-ministres et conseillers politiques du gouvernement ABE II, aucune volonté de respecter un équilibre factionnel ne semble apparaître[619]. On comptait par exemple 5 vice-ministres (20%) et 8 conseillers politiques

[614] Pour un tableau récapitulatif des appartenances aux différents groupes du PDJ, voir HAMAMOTO Shinsuke, « Minshutō ni okeru yakushoku haibun no seidoka…, *op. cit*., p.66-68.

[615] L'influence de ces dernières avait déjà largement diminué du fait de la réforme électorale de 1994 et certains Cabinets KOIZUMI les avaient complètement ignorées lors de la distribution de postes de ministres. Elles n'avaient pas pour autant disparu. La distribution des postes de vice-ministres, conseillers politiques et postes importants du parti était encore largement influencée par les factions. C'était d'ailleurs l'une des raisons de la survivance des factions selon KRAUSS et PEKKANEN. KRAUSS Ellis S., PEKKANEN Robert J., *The Rise and Fall of Japan's LDP…, op. cit.*, p. 129-134, 152.

[616] Aucune liste des membres n'était tenue. L'estimation du nombre de membres de chaque groupe variait ainsi selon les journaux (entre 20 et 50, à l'exception du groupe OZAWA que l'on estimait contenir entre 110 et 150 membres). ZAKOWSKI Karol*, Decision-Making Reform in Japan – The DPJ's failed attempt at a politician-led government*, Londres, Routledge, 2015, p. 48 ; NONAKA Naoto, « Seitō – arata na seimei to kyōsō e 政党－新たな生命と競争へ (Les partis : vers une nouvelle vie et une nouvelle compétition) », dans SASAKI Takeshi, SHIMIZU Masato (dir.), *Zemināru gendai nihon seiji* ゼミナール　現代日本政治 (Séminaire sur la politique japonaise contemporaine), Tōkyō, Nihon keizai shinbun shuppansha, 2011, p. 304-305.

[617] C'était également le cas pour les postes du parti. On peut voir cela comme une volonté d'assurer dans un premier temps la cohésion du parti. HAMAMOTO Shinsuke, « Minshutō ni okeru yakushoku haibun no seidoka…, *op. cit*., p. 57-59.

[618] Information confirmée par le secrétaire administratif du MEXT. Entretien mené le 11 janvier 2015 à Tōkyō.

[619] Voir l'annexe n°5.

(30%) non affiliés (il n'y avait qu'un vice-ministre dans ce cas sous le gouvernement KOIZUMI II premier remaniement). Seuls les parlementaires du *Kōmeitō* étaient présents dans les mêmes proportions aux postes de vice-ministres et conseillers politiques (respectivement, 12 et 11%). Par exemple, la faction KISHIDA comptait 6 vice-ministres (24%) et seulement 2 conseillers politiques (7%). La faction la plus large (MACHIMURA, 93 parlementaires) comptait 8 vice-ministres et conseillers politiques, soit autant que la troisième (KISHIDA, 43 parlementaires), tandis que la deuxième (NUKAGA, 49 parlementaires) n'en comptait que 4 (dont un seul vice-ministre)[620]. Lors du remplacement des vice-ministres et conseillers politiques le 30 septembre 2013 (les postes ministériels n'avaient pas été remaniés), un chef de faction avait affiché sa volonté d'être consulté par le Premier ministre au sujet de ces nominations, afin que celui-ci ne décide pas seul[621]. Cependant, lors du remaniement du Cabinet ABE II en septembre 2014, le secrétaire général du Cabinet SUGA Yoshihide avait déclaré lors d'une conférence de presse, que les recommandations de candidats faites par les factions ne seraient absolument pas prises en compte. Il ajoutait qu'ils avaient avec le Premier ministre essayé de prendre en considération dans la mesure du possible, les domaines de prédilections (*tokui bun.ya* 得意分野) ainsi que les souhaits des parlementaires[622].

C. Davantage d'experts de leur domaine dans les postes gouvernementaux ?

1. La prise en compte des expériences en tant que vice-ministres et conseillers politiques dans les nominations aux postes gouvernementaux

Sous les gouvernements PDJ, on put également constater dans une certaine mesure la prise en compte des expériences en tant que vice-ministres concernant les nominations des ministres. Ainsi, 6 vice-ministres du gouvernement HATOYAMA furent ensuite nommés ministres dans les ministères correspondants[623], 4 autres vice-ministres du gouvernement

[620] Toutes ces données sont issues des annuaires de parlementaires publiés tous les semestres.
[621] « 30 nichi ni mo fukudaijin jinji shushō ga ikō tsutaeru », *op. cit.*, *Sankei shinbun*, 5 septembre 2013.
[622] « Abe shushō, fukudaijin – seimukan o nimei koizumi-shi wa ryūnin 安倍首相、副大臣・政務官を任命 小泉氏は留任 (Le Premier ministre ABE a nommé les vice-ministres et conseillers politiques, KOIZUMI Shinjirō voit son mandat reconduit) » [en ligne], *Asahi shinbun*. 4 septembre 2014. Article accessible à l'adresse suivante [consultée le 16 juillet 2015] : http://www.asahi.com/articles/ASG945K1JG94UTFK009.html.
[623] NAKAGAWA Masahiro pour le MEXT, HOSOKAWA Ritsuo pour le MHLW, MABUCHI Sumio pour le MLIT, YAMADA Masahiko pour le MAFF, FURUKAWA Motohisa qui fut vice-ministre dans l'Office du Cabinet puis dans le MOF, avant de devenir ministre rattaché à l'Office du Cabinet (délégué aux politiques fiscales et économiques) et enfin NODA Yoshihiko pour le MOF.

KAN[624] et un autre du gouvernement NODA[625], soit 11 en tout. Cela confirme plusieurs choses : tout d'abord, que le passage au poste de vice-ministre fut davantage considéré comme une étape formatrice pour occuper dans le même ministère le poste de ministre, ensuite, que la prise en compte du nombre de mandats dans l'attribution de ces postes fut relativement souple, dans la mesure où ces parlementaires furent successivement vice-ministres puis ministres avec le même nombre de mandats à leur actif. En revanche, sur toute la période des gouvernements du PDJ, seuls trois conseillers politiques furent nommés par la suite vice-ministres dans les ministères correspondants[626].

En comparaison, sur une période quasi équivalente couvrant les gouvernements ABE I, FUKUDA et ASŌ, 6 ministres avaient été antérieurement vice-ministres dans les ministères correspondants. Cependant, seuls 2 d'entre eux étaient directement passés de leurs postes de vice-ministres à celui de ministres (contre 6 pour la période des gouvernements PDJ). Les 4 autres étaient tous des anciens vice-ministres du gouvernement MORI ou des premiers gouvernements KOIZUMI (intercalant une ou deux élections entre les deux prises de fonctions)[627]. Entre le gouvernement Abe II et le gouvernement Abe II remanié, le vice-ministre de la Défense ETO Akinori fut le seul à être nommé ministre dans le même ministère. Deux autres vice-ministres des finances OBUCHI Yūko et YAMAGUCHI Toshikazu, furent respectivement nommés ministre de l'Économie, du commerce et de l'industrie et ministre délégué rattaché à l'Office du Cabinet (chargé de la science et technologie, du *Cool Japan*, d'Okinawa et des territoires septentrionaux). Sur les 27 conseillers politiques du gouvernement ABE II, 9 furent nommés vice-ministres lors du remaniement, dont 5 dans les mêmes ministères.

2. *La prise en compte des postes de ministres des Cabinets fantômes du PDJ*

Le Cabinet fantôme (ou « Cabinet de l'ombre », *shadow Cabinet*) est une institution apparue en Grande Bretagne, que l'on retrouve dans la plupart des régimes parlementaires

[624] KOMIYAMA Yōko pour le MHLW, MATSUMOTO Takeaki pour le MAE, HIRAOKA Hideo et HIRANO Tatsuo pour l'Office du Cabinet.
[625] TAKI Makoto pour le MOJ.
[626] Ces chiffres ne tiennent pas compte des deux derniers remaniements ministériels opérés par NODA Yoshihiko (juin et octobre 2012). YANAGIZAWA Mitsuyoshi pour le METI, TAKAI Miho pour le MEXT et Mikazuki Taizō pour le MLIT.
[627] FUKUMOTO Kentarō, « Seiken kōtai to jinji – nekusuto kyabinetto to iu kokoromi 政権交代と人事－ネクスト・キャビネットという試み (L'alternance et les personnels – la tentative d'instaurer un Cabinet fantôme), dans MIKURIYA Takashi (dir.), *"Seiji shudō" no kyōkun…*, *op. cit.*, p. 44-45.

appliquant le système de Westminster. Cet organe – officiel en Grande Bretagne – regroupe les membres les plus influents du premier parti d'opposition. Chacun d'entre eux est nommé ministre du Cabinet fantôme et est chargé de représenter l'alternative au ministre correspondant de la majorité. Lors de l'alternance, chaque membre de ce Cabinet fantôme est nommé au poste correspondant dans le gouvernement. Parmi les avantages que l'on attribue en général à ce système, on compte le fait qu'il permette de former les parlementaires de l'opposition dans les différents domaines de politiques publiques, les préparant ainsi au futur exercice du pouvoir dans leurs ministères respectifs[628].

Ce système du Cabinet fantôme fut introduit au Japon dans les années 1990, alors que les réformes politico-administratives s'inspiraient largement du modèle britannique précité[629]. Le PDJ est le parti politique à avoir le plus intégré cette pratique des Cabinets fantômes (notamment parce qu'il souhaitait se présenter comme véritable parti d'alternance). Si bien que lors de l'alternance en 2009, il avait en dix années constitué treize Cabinets fantômes successifs. Les membres de cet organe, qui était devenu fondamental dans le parti[630], devaient à l'instar du modèle britannique, intégrer le gouvernement à leurs postes respectifs[631]. Ce fut pourtant loin d'être le cas. À l'exception du Premier ministre et du vice-Premier ministre[632], seul HARAGUCHI Kazuhiro (ministre des Affaires générales) fut nommé au poste

[628] Parmi les autres avantages prêtés à ce système qui présuppose généralement une structure bipartite du paysage politique, on peut évoquer les suivants : c'est un moyen de rendre l'opposition et le débat plus constructifs (le Cabinet fantôme étant chargé de présenter des contre-propositions) ; c'est un moyen de rendre l'opposition plus crédible en tant que futur parti de gouvernement, en rassurant dans une certaine mesure les électeurs quant aux connaissances et capacités de gouvernement des futurs ministres ; c'est enfin un moyen d'apporter plus de visibilité aux électeurs concernant la forme que prendra le gouvernement si le parti d'opposition sort vainqueur des élections suivantes.

[629] De 1991 à 1993, le PSJ avait instauré un Cabinet fantôme (*shakaitō shadō kyabinetto*, 社会党シャドーキャビネット), suivi en 1994 par le Parti de la nouvelle frontière d'OZAWA Ichirō avec son « Cabinet de demain » (*asu no naikaku* 明日の内閣). En 1999, ce fut au tour du PDJ d'instaurer son « Cabinet suivant » (*nekusuto kyabinetto* (ネクストキャビネット, puis *tsugi no naikaku* 次の内閣 à partir de 2003). En avril 2010, ce fut le PLD qui reprit cette pratique en créant une commission pour le pouvoir (*seikenryoku iinkai* 政権力委員会) intitulée « prochain Japon » (*nekusuto japan* ネクスト・ジャパン). En septembre, cette dernière fut supprimée pour être remplacée par un Cabinet fantôme (*shadō kyabinetto*, シャドウ・キャビネット) placé au-dessus du comité de recherche sur les politiques (CRP, *seisaku chōsakai* 政策調査会).

[630] Il avait été placé à la tête du CRP du PDJ. Depuis 2001, le président du CRP et le secrétaire général du parti étaient respectivement nommés aux postes de secrétaire général et de vice-Premier ministre du Cabinet fantôme. Des vice-ministres du Cabinet fantôme furent nommés et chargés de chapeauter les sections internes du CRP (*bumon kaigi* 部門会議). Les ministres du Cabinet fantôme furent également nommés à la tête des bureaux des commissions de la Diète (*hittō riji* 筆頭理事) correspondant à leur domaine, afin qu'ils pèsent dans les négociations avec la majorité. NONAKA Naoto, « Seitō – arata na seimei to kyōsō…, *op. cit.*, p. 306-308, 296-297.

[631] C'était du moins ce qui était inscrit dans l'ouvrage publié par le « Cabinet suivant » du PDJ en 2002, présentant les politiques phares du parti. FUKUMOTO Kentarō, « Seiken kōtai to jinji…, *op. cit.*, p. 35.

[632] KAN Naoto cumulait alors son poste de vice-Premier ministre avec celui de ministre responsable de la stratégie nationale.

correspondant à sa place dans le Cabinet fantôme. Trois vice-ministres du Cabinet fantôme furent nommés vice-ministres et deux autres conseillers politiques dans les ministères correspondants. Au risque de nous répéter, nous rappelons que sous le gouvernement HATOYAMA, la désignation des vice-ministres et conseillers politiques était laissée à la discrétion des ministres. De plus, bien qu'il fût le premier parti de la Chambre haute, le PDJ avait quand même dû former une coalition avec le Nouveau parti du Peuple (NPP, *kokumin shintō* 国民新党) et le PSD pour détenir la majorité. Il avait alors fallu au gouvernement HATOYAMA intégrer parmi ses membres des parlementaires de ces deux partis[633]. Tous ces éléments empêchaient que le « Cabinet suivant » devienne tel quel le nouveau Cabinet.

FUKUMOTO Kentarō remarque toutefois qu'un bon nombre de ministres du Cabinet fantôme avaient intégré le Cabinet HATOYAMA à des postes concernant des domaines différents (7 ou 8 si l'on compte MATSUI Kōji qui fut nommé vice-secrétaire général du Cabinet). De même, 9 vice-ministres du Cabinet fantôme furent placés à des postes de vice-ministres ou conseillers politiques dans des ministères différents. Selon lui, le Cabinet fantôme aurait davantage constitué un pool de parlementaires influents auxquels on a attribué en priorité les postes gouvernementaux[634]. Mais en étendant l'analyse aux précédents Cabinets fantômes et aux autres Cabinets du PDJ (l'analyse ne prend pas en compte les Cabinets postérieurs au premier Cabinet NODA), FUKUMOTO Kentarō note une certaine concordance entre les postes attribués et les postes occupés dans les Cabinets fantômes. Ce sont en totalité 24 postes gouvernementaux, en plus de ceux déjà évoqués, qui furent attribués sur la période étudiée, à des parlementaires ayant occupé un poste relatif au domaine correspondant dans le Cabinet fantôme[635]. Aussi, bien que l'identité entre le Cabinet fantôme précédant l'alternance et le Cabinet la suivant, n'est pas respectée au Japon comme en Grande Bretagne, cela ne signifie pas pour autant que l'expérience en tant que ministre et vice-ministre de l'opposition ne fut pas prise en compte par la suite. FUKUMOTO Kentarō indique qu'au sein du PDJ, le passage par le Cabinet fantôme à un poste donné indiquait une certaine

[633] FUKUMOTO Kentarō, « Seiken kōtai to jinji…, *op. cit.*, p. 37. Cinq parlementaires des autres partis de la coalition avaient intégré le gouvernement (les deux chefs de partis en tant que ministres, deux vice-ministres dont la future présidente du PSD et un conseiller politique).
[634] *Ibid.*, p. 40. Après avoir observé le Cabinet ABE II, on constate un phénomène similaire puisque 26 de ses membres appartenaient au Cabinet fantôme précédant l'alternance (Premier ministre exclus). On compte 4 ministres, 5 vice-ministres, 2 assistants du Premier ministre et 15 conseillers politiques.
[635] Pour plus de détails, voir *Ibid.*, p. 42-43.

expertise (plus que ne le faisait un poste au CRP), qui fut prise en considération lors des nominations aux postes gouvernementaux[636].

3. *Quel degré d'expertise pour les vice-ministres ?*

a. *Méthodologie*

Attester de l'expertise d'un parlementaire dans un domaine donné n'est pas chose aisée. Le degré de spécialité d'un parlementaire est en effet une donnée nécessairement relative et difficilement quantifiable. Nous avons cependant tâché de dégager des éléments pouvant à titre indicatif, nous apporter quelques enseignements quant à la qualité des parlementaires nommés aux postes de vice-ministres, et à l'adéquation entre leurs connaissances et leur ministère de rattachement. Pour ce faire, nous avons collecté les données de tous les parlementaires nommés vice-ministres dans les quatorze Cabinets constitués entre novembre 2003 (KOIZUMI II) et décembre 2014 (ABE II premier remaniement)[637]. Afin de définir dans quelle mesure un vice-ministre était spécialiste du secteur correspondant au ministère auquel il était rattaché, nous avons observé les données suivantes : les postes gouvernementaux déjà occupés par le parlementaire (conseiller politique, vice-ministre parlementaire, parfois vice-ministre, très rarement ministre du ministère correspondant)[638] ; les postes occupés dans le parti (ministre dans le Cabinet fantôme, président du comité ou groupe de réflexion relatif au ministère correspondant) ; les postes occupés à la Diète (membre de la commission, du bureau ou président de la commission correspondante). Nous avons également pris en compte le fait que le parlementaire ait été ou non un ancien haut fonctionnaire du ministère, ou un employé d'une entreprise ou organisme du secteur correspondant. On considère d'une manière générale qu'un passage par un poste gouvernemental procure une expérience quant à l'élaboration des politiques publiques, ainsi qu'une meilleure connaissance du ministère et de ses hauts fonctionnaires. Les positions élevées dans les comités et groupes de réflexion au sein du parti, attestent d'une certaine connaissance du domaine et d'une influence sur les autres parlementaires. Enfin, le fait pour un vice-ministre d'avoir appartenu à une commission de la Diète correspondant à son ministère de rattachement, lui confère non seulement des connaissances quant aux projets et propositions débattues, mais constitue également un atout dans ses activités à la Diète (réponses du gouvernement, prise de contact avec les membres du

[636] *Ibid.*, p. 44, 47.
[637] Ces données proviennent des annuaires de parlementaires publiés tous les semestres depuis 2001.
[638] Pour les postes de vice-ministre parlementaire, les anciens ministères ont été mis en adéquation avec les nouveaux en fonction des fusions (ministère des Transports dans le MLIT par exemple).

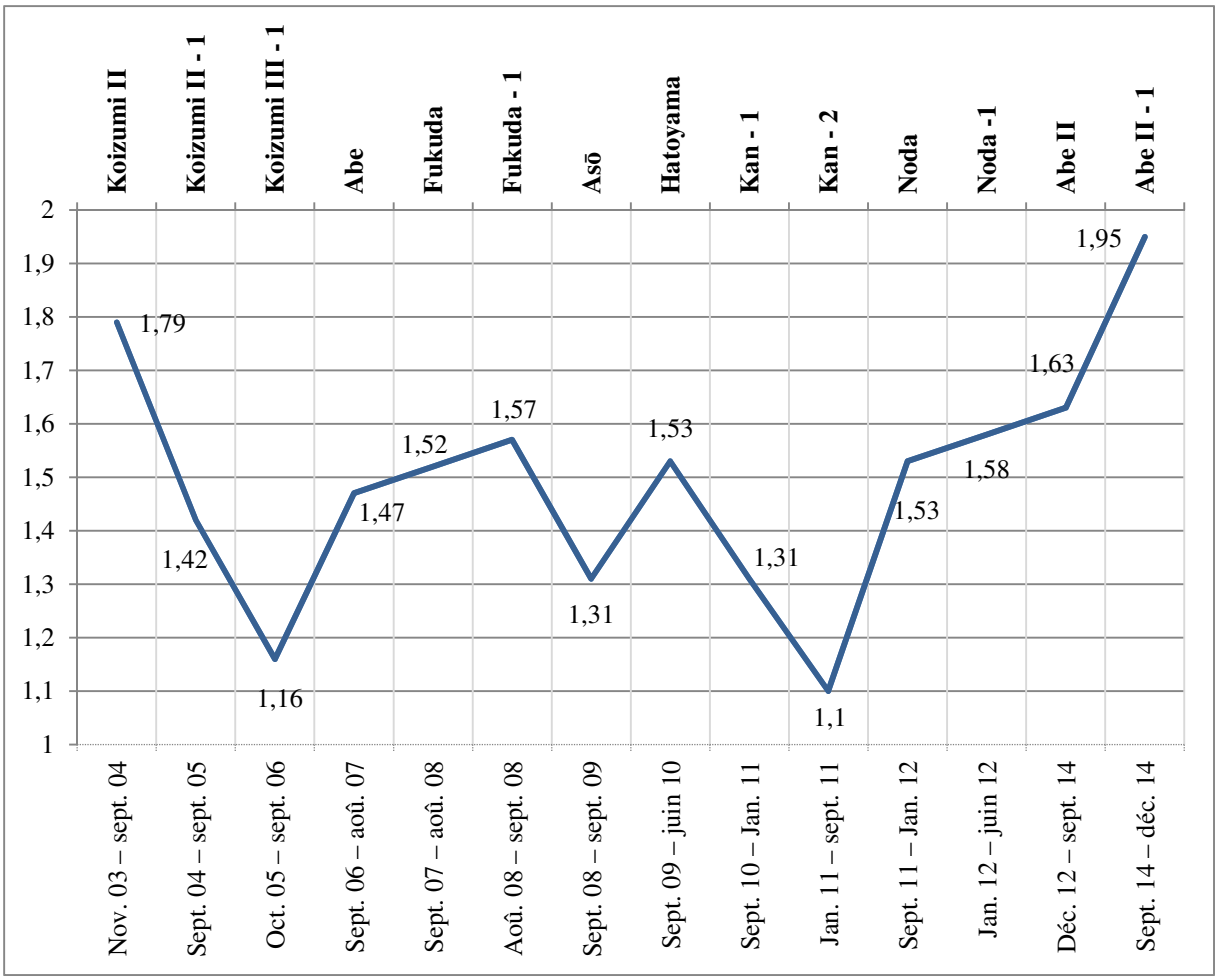
bureau chargé de décider de l'ordre du jour,…). Nous avons dans un second temps attribué à ces informations qualitatives des indices (de 0 à 3), en fonction du degré d'expertise qu'elles attestaient selon notre appréciation. La moyenne obtenue nous permet de dégager une indication sur l'attention apportée au degré de connaissance des parlementaires lors de leur nomination aux postes de vice-ministres.

Plusieurs remarques doivent cependant être apportées. Tout d'abord, il faut bien être conscient du caractère limité de ces informations (la liste des expériences de chaque parlementaire n'est pas exhaustive et nous sommes fortement tributaires des données inscrites dans ces annuaires). Il n'est pas impossible qu'un parlementaire soit considéré comme un expert d'un domaine en particulier sans que cela n'apparaisse au niveau des données sur lesquelles nous fondons notre analyse. Autre limite, les éléments recueillis sont postérieurs à l'instauration des postes de vice-ministres et de conseillers politiques (2001). Aussi, aucune comparaison visant à confirmer ou infirmer une amélioration du degré de spécialité des vice-ministres par rapport aux anciens vice-ministres parlementaires, ne peut être réalisée. Les vice-ministres rattachés à l'Office du Cabinet ont de plus été exclus des calculs, dans la mesure où les matières dont ils ont la charge sont trop transversales et varient avec le temps. Il faut également noter que certains domaines sont moins susceptibles que d'autres de recueillir des spécialistes (typiquement, l'environnement et la justice) et que d'autres sont connexes (l'économie et les finances). Dans ce dernier cas, l'indice a été ajusté en fonction. La dernière limite de la méthode employée réside dans le fait que l'attribution des indices fut relativement discrétionnaire (bien qu'elle s'appuie sur un ensemble de réflexions). Aussi n'est-il pas impossible que le résultat final souffre de certains biais. Ce dernier a donc plus été utilisé comme un outil ayant une valeur indicative que réellement démonstrative, devant être mis en perspective avec les autres éléments de réflexions présentés dans ces développements.

b. Observations générales des résultats

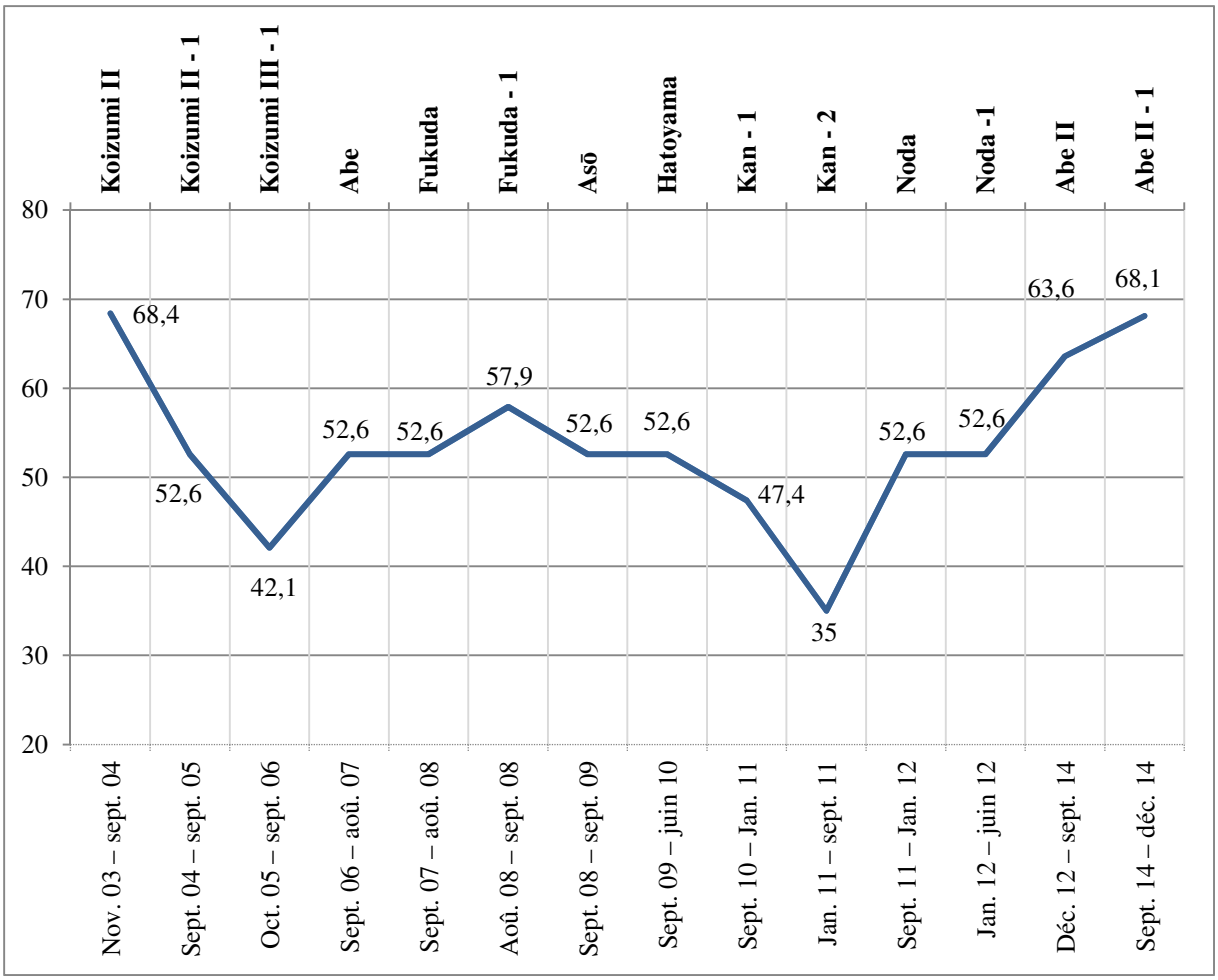
D'une manière générale, on observe que l'indice moyen du degré d'expertise des vice-ministres (nous parlerons de l'indice moyen) oscille selon les Cabinets entre 1,30 et 1,60. La moyenne parfaite est de 1,5 dans la mesure où les indices attribués aux parlementaires s'échelonnent entre 0 et 3.

Figure 5 - Indice moyen du degré d'expertise des vice-ministres



De même, en dehors des quelques exceptions, le pourcentage de vice-ministres spécialistes de leurs domaines (ceux ayant recueilli un indice de 2 ou 3) oscille autour de la moyenne, entre 40 et 60%. Sur quatorze Cabinets, huit présentent un pourcentage de vice-ministres spécialistes compris entre 47 et 53%.

Figure 6 - Pourcentage de vice-ministres spécialistes (indice 2 et 3)



On constate, sur la base de ces résultats, que les vice-ministres sont loin d'être tous des spécialistes de leur secteur d'affectation. En revanche, on remarque qu'une certaine attention est apportée aux connaissances et expériences des parlementaires lors des nominations aux postes de vice-ministres. Ce qui coïncide avec l'impression que nous avons reçue en attribuant les indices aux différents parlementaires, selon laquelle ces nominations présenteraient un caractère binaire. Soit les vice-ministres sont des spécialistes (ayant souvent occupé des places importantes dans les comités du parti et commissions de la Diète, éventuellement des postes gouvernementaux[639]), soit ils n'ont aucun lien apparent avec le domaine lié à leur ministère de rattachement (indice 0). De plus, nous avons pu constater d'une manière générale, que lorsque l'un des vice-ministres n'avait guère de connaissances dans le domaine en question, l'autre vice-ministre avait tendance à en être un spécialiste (les ministères de la Justice, de l'Environnement et l'agence pour la Reconstruction ne comptent

[639] Un des biais provient du fait que les conseillers politiques sont également inscrits dans la commission de la Diète correspondant à son ministère.

toutefois qu'un vice-ministre chacun). Il est ainsi assez rare de trouver deux vice-ministres complètement néophytes dans même un ministère.

c. Mises en perspective et éléments de réflexions supplémentaires

En croisant ces données avec d'autres sources d'informations, il nous est possible de dégager quelques éléments de réflexions intéressants. Tout d'abord, on remarque qu'en mettant les indices de degré d'expertise des parlementaires en rapport avec leur ancienneté, il n'existe qu'une faible corrélation entre les uns et les autres. Les parlementaires ayant recueilli des indices élevés, ne sont pas nécessairement ceux dont la carrière politique était la plus longue. Bien entendu, les vétérans ont davantage d'occasions d'occuper des positions importantes et de bénéficier ainsi d'un indice plus élevé que les jeunes parlementaires. L'expérience des premiers ne semble toutefois pas avoir toujours été prise en compte lors de leur nomination à un poste de vice-ministre. Il est d'ailleurs intéressant de remarquer que parmi les quatorze Cabinets étudiés, le Cabinet ABE II premier remaniement fut celui qui fut composé des vice-ministres ayant le moins de mandats à leur actif (3,16 en moyenne, 5,56% en ayant cinq ou plus), tout en présentant la plus grande expertise dans leurs domaines respectifs (indice moyen de 1,95, avec 68,1% ayant un indice d'expertise de 2 ou 3).

Concernant le mode de sélection des vice-ministres, on ne note aucune corrélation entre le fait d'accorder une grande latitude aux ministres dans le choix de leurs assistants et le degré d'expertise de ces derniers. Tandis que selon certains témoignages, KOIZUMI aurait eu tendance dans la seconde partie de son mandat, à laisser davantage ses ministres désigner leurs vice-ministres, on note à partir de septembre 2004 une baisse continue de l'indice moyen du degré d'expertise de ces derniers (passant de 1,79 à 1,42, puis 1,16, avec un pourcentage de vice-ministres spécialistes passant de 68,4 à 52,6 puis 42,1%). De même, le degré d'expertise des vice-ministres dans les Cabinet HATOYAMA et NODA fut sensiblement identique, alors que le pouvoir d'attribution des postes fut complètement décentralisé dans le premier. Permettre aux ministres de choisir leurs assistants est sans doute utile pour renforcer la cohésion des équipes ministérielles, mais cela ne garantit en aucun cas qu'ils nomment davantage de spécialistes.

Si l'on s'attarde plus longuement sur la période des gouvernements PDJ, on remarque en premier lieu que les vice-ministres n'étaient guère plus experts de leur domaine qu'ils ne l'étaient sous les gouvernements PLD. Cela étant dit, dans la mesure où beaucoup de

parlementaires n'avaient jamais eu auparavant l'occasion d'occuper des postes gouvernementaux (puisque dans l'opposition), l'indice de leur degré d'expertise souffre d'un désavantage vis-à-vis de leurs homologues du PLD. Il n'est donc pas impossible qu'un effort supplémentaire ait été fourni, pour faire coïncider au mieux les domaines de spécialités des vice-ministres à leur ministère de rattachement. On note cependant que le gouvernement KAN premier remaniement[640], mais surtout KAN second remaniement, comptèrent très peu de vice-ministres experts de leur domaine. L'indice moyen du degré d'expertise de ces derniers était de 1,31 pour le premier remaniement et de 1,1 (le plus faible de la période) pour le second. Le pourcentage de vice-ministres spécialistes était de 47,4% pour le premier remaniement et de 35% pour le second (le plus faible de la période. Nous remarquerons qu'en dehors de ces deux Cabinets, seul le Cabinet KOIZUMI III premier remaniement présente un taux inférieur à la moyenne (42,1%) au cours des dix années observées. Cette baisse importante du nombre de vice-ministres spécialistes dans les Cabinets KAN viendrait en réalité confirmer une rumeur rapportée par certains observateurs, selon laquelle le Premier ministre aurait promis à de nombreux parlementaires de leur attribuer des postes de vice-ministres ou de conseillers politiques, s'ils votaient pour lui lors de la 14ème élection de président du parti (*Minshutō daihyō senkyo* 民主党代表選挙) qu'il disputait avec OZAWA Ichirō[641]. Le 14 septembre 2010, KAN l'emportait sur son adversaire avec 721 points contre 491. Ainsi, plus que les connaissances et l'expertise des parlementaires, des logiques internes de loyauté auraient avant tout primé lors de la constitution de son Cabinet trois jours plus tard. Il n'est pas impossible que ce fût également le cas lors du second remaniement. Cela constituerait également l'une des raisons pour lesquelles KAN abandonna la pratique initiée par HATOYAMA, dans laquelle la nomination des vice-ministres était déléguée aux ministres.

D. Quel bilan ?

[640] Ce Cabinet instauré deux mois après les élections à la Chambre haute de juillet 2010 fut le premier à être réellement constitué par le Premier ministre KAN Naoto. Avant ce remaniement, il avait simplement reconduit temporairement tous les membres du Cabinet HATOYAMA, en vue des élections à la Chambre haute et de celles du président de parti (du 14 septembre).

[641] 菅氏は、小沢一郎氏と戦った代表選を有利に運ぶために、副大臣や政務官のポストを支援した議員に事前に約束している、という噂が流れていた。組閣後の人事でそれが明らかになった. « "Maru ni nen de heikin sanninme…, *op. cit.*, *Gendai bijinesu*, 21 septembre 2011.

Bien que les nominations aux postes de vice-ministres et conseillers politiques ne répondent pas seulement à des considérations liées aux connaissances des parlementaires (gestion du mécontentement des membres du parti, influence plus ou moins grande des factions, insuffisance de parlementaires spécialistes dans les domaines les moins attractifs,…), nous réfutons les affirmations excessivement relativistes qui tendent à nier toute évolution au cours de ces quinze dernières années. Si l'on compare la situation actuelle à celle de l'époque des vice-ministres parlementaires, force est de constater un certain nombre d'améliorations. La règle de l'ancienneté est moins strictement respectée, le poids des factions dans les nominations est bien moins important, des efforts sont réalisés pour faire correspondre le domaine de spécialité des parlementaires avec les affectations dans les ministères, et le rôle joué par les vice-ministres et conseillers politiques dans le processus décisionnel a gagné en importance. D'ailleurs, si les nombreux parlementaires de la majorité désirent tant se voir attribuer un de ces postes, c'est que ces derniers s'accompagnent de la possibilité d'exercer une certaine influence sur les décisions. Cela viendrait alors attester d'un déplacement du lieu de prise de décision, au moins partiel, du parti vers le Cabinet.

On pourrait objecter que cela soit un moyen de récupérer une position électoralement intéressante, mais malgré une visibilité dans les médias certes plus grande que celle des vice-ministres parlementaires, obtenir ces postes ne semble pas avoir un tel effet. Selon nos calculs, parmi les parlementaires du PDJ issus de la Chambre des représentants, seuls 32% des conseillers politiques et 34,2% des vice-ministres (55,6% des ministres) avaient été réélus en décembre 2012[642]. Certes, le taux de réélection des parlementaires du PDJ n'était que de 23%, et seuls 11,9% des parlementaires n'ayant occupé aucun poste gouvernemental avaient été réélus[643]. Mais si l'on exclut de ces chiffres les parlementaires du PDJ effectuant leur premier mandat en 2009 (parmi lesquels un seul a intégré le gouvernement, en tant que conseiller politique), le taux de réélection est alors de 34,1%, soit sensiblement le même que celui concernant les vice-ministres et conseillers politiques[644]. En réalité, les postes de vice-ministres et conseillers politiques apparaissent être trop nombreux pour permettre à un parlementaire de se démarquer sur la scène politique et électorale. De plus, occuper ces postes

[642] Les chiffres ne comprennent que 304 parlementaires sur les 308 du PDJ présents à la Chambre des représentants au lendemain des élections.
[643] Parmi ceux qui n'ont pas été réélus, certains ne se sont tout simplement pas représentés, comme HATOYAMA Yukio et HATA Tsutomu. D'autres se sont représentés sous une autre étiquette, à l'instar d'OZAWA Ichirō. Ceux qui ont été réélus parmi ces derniers, ont été comptabilisés dans le taux de réélection des parlementaires du PDJ.
[644] En dehors des parlementaires effectuant leur premier mandat en 2009, seuls 44 parlementaires n'avaient pas bénéficié de poste au gouvernement (chiffres ne prenant pas en compte les 6 derniers mois des gouvernements NODA). Sur ces 44, seuls 7 furent réélus.

a pour conséquence de réduire la présence du parlementaire dans sa circonscription, l'empêchant de renforcer sa base électorale. Or si depuis la réforme électorale de 1994, le poids du parti (on parle de *party label*) dans le résultat d'une élection est désormais plus important, le renforcement de la base électorale personnelle (notamment grâce aux groupes de soutien des parlementaires, *kōenkai* 後援会) reste le meilleur moyen pour éviter une cuisante défaite dans le cas où le parti dont il s'agit ne serait pas en bonnes grâces avec l'opinion publique[645]. Au lendemain de la création des postes de vice-ministres et conseillers politiques sous le second Cabinet MORI, certains parlementaires de la Chambre des conseillers auraient d'ailleurs refusé catégoriquement d'être nommés à ces postes afin de pouvoir se préparer pour les élections du 29 juillet 2001[646].

Certes, le PDJ est sûrement le parti à avoir jusqu'ici accordé aux vice-ministres et conseillers politiques le plus d'importance dans le processus décisionnel. Cependant, on ne peut que regretter la durée extrêmement courte de leur mandat. Alors qu'un certain nombre de ministres étaient reconduits lors des remaniements ministériels, les vice-ministres et conseillers politiques étaient eux remplacés plus fréquemment (en dehors de quelques rares exceptions, ils ne restaient jamais plus d'un an à leur poste). On fait d'ailleurs le même constat avec le gouvernement ABE II, puisque les vice-ministres et conseillers politiques furent remplacés au bout de neuf mois (en septembre 2013) tandis que la plupart des ministres occupèrent leur poste pour deux ans (ou plus). Il n'est ainsi pas aisé pour les vice-ministres et conseillers politiques de remplir efficacement leurs missions, *a fortiori* si un certain nombre d'entre eux n'ont que peu de connaissances relatives aux secteurs concernés. Le caractère formateur d'une si courte expérience nous apparaît également relativement limité. Comme pour toute réforme institutionnelle, le bilan de l'instauration des postes de vice-ministre et

[645] Sur le fait que les *kōenkai* continuent à jouer un rôle important dans le nouveau système électoral, voir KRAUSS Ellis S., PEKKANEN Robert J., *The Rise and Fall of Japan's LDP…, op. cit.*, p. 65-99. Renforcer sa base électorale personnelle ne suffit certes plus à remporter une élection, mais cela permet au parlementaire de réduire sa dépendance vis-à-vis de l'image du parti et parfois d'être repêché à la proportionnelle. La plupart des parlementaires briguent conjointement le siège d'une circonscription et ceux attribués à la proportionnelle, en s'inscrivant sur la liste du parti. La règle dans le PDJ, le PLD et le PSJ est, à quelques exceptions près, d'inscrire tous les parlementaires en première position. Dans le cas où ils n'obtiendraient pas le siège de leur circonscription au scrutin uninominal à un tour, ceux ayant perdu avec le moins d'écart de voix sont prioritaires (on parle de *sekihairitsu* 惜敗率) pour récupérer les sièges attribués à la proportionnelle. Ce repêchage est nommé « élection-résurrection » (en japonais, *fukkatsu tōsen* 復活当選). KRAUSS, PEKKANEN et NYBLADE qualifient les parlementaires ainsi élus de *zombies*.

[646] 「選挙に集中するため一切の役職を断っている」と語る参院議員もいるほどで. Citation tirée de « Shōchō saihen sutāto – "seiji shudō" wa tesaguri, fukudaijin – seimukan, yakuwari aimai 省庁再編スタート—「政治主導」は手探り、副大臣・政務官、役割あいまい (La restructuration des ministères a débuté : les tâtonnements du « gouvernement mené par les responsables politiques », le rôle des vice-ministres et conseillers politiques encore flou) », *Nikkei shinbun*, 7 janvier 2001.

conseillers politiques est mitigé (comme souvent, les attentes étaient probablement trop grandes). Pour autant, celui-ci nous apparaît être globalement positif, et il le sera davantage si les responsables politiques favorisent certains paramètres (adéquation entre le domaine d'expertise du parlementaire et son affectation, durée du mandat plus importante, *etc.*).

Section II. La réactivation de la Diète

Les partisans de la théorie de la domination bureaucratique sur le processus décisionnel (*kanryō shihai-ron*), parmi les arguments qu'ils formulaient, mettaient notamment en avant le fait que la Diète était dans la pratique, dépossédée d'une importante partie de ses prérogatives en matière de création législative. Ils appuyaient leurs propos en se fondant sur deux constatations. Ils remarquaient tout d'abord que la plupart des lois présentées et adoptées à la Diète étaient d'origine gouvernementale (donc d'origine bureaucratique pour les partisans de la théorie prénommée). Ils notaient ensuite que parmi les projets de loi adoptés, très peu l'avaient été après amendement[647]. Ainsi selon eux, non seulement les parlementaires ne remplissaient-ils pas leurs rôles de législateurs en laissant les ministères se charger de l'élaboration de lois, mais en plus n'intervenaient-ils pas suffisamment au cours de leurs examens à la Diète, ne modifiant guère le contenu des lois esquissées par les hauts fonctionnaires[648]. Outre cette relative inactivité de l'institution parlementaire, le déficit de débat à la Diète fut également pointé du doigt (I). En plus d'être comparativement plus court que dans les autres pays ayant adopté un régime parlementaire, l'examen des lois à la Diète était marqué par de fréquentes interventions de hauts fonctionnaires. Ceux-ci se substituaient en effet aux ministres pour répondre aux questions qui leur avaient été initialement adressées (II). C'est pour pallier ces situations jugées nuisibles pour la démocratie, qu'un ensemble de réformes visant à réactiver la Diète virent le jour au cours des années 1990. En se référant à la théorie de l'agence, les critiques ici formulées pourraient être ainsi résumées : la faible

[647] Voir notamment PEMPEL T. J. « The Bureaucratization of Policymaking in Postwar Japan », *op. cit.*, p. 647-654.

[648] Les projets de loi soumis à la Diète présentent un degré finition extraordinairement élevé. Cela s'explique notamment par le fait qu'ils font l'objet d'un examen préalable par les organes du parti majoritaire (examen précédemment évoqué), mais également d'un examen extrêmement minutieux par la direction législative du Cabinet (*naikaku hōseikyoku*).Voir notamment NISHIKAWA Shin.ichi, *Rippō no chūsū…*, *op. cit.*, p. 147-166 ; pour une approche plus critique voir ŌYAMA Reiko, « Giji tetsuzuki saikō – nejire kokkai ni okeru shingi no jisshitsuka o mezashite 議事手続き再考－ねじれ国会における審議の実質化を目指して (Repenser la procédure parlementaire – Pour un véritable examen des lois en situation de Diète divisée) », *Komazawa hōgaku*, vol. 7, n°3, mars 2008, p. 23-54.

production législative des parlementaires (ici les mandants) fut perçue comme une délégation excessive de leur part aux mandataires (le Cabinet et ses administrations). Ces derniers recueillaient non seulement la fonction exécutive de l'État, mais également une portion importante de sa fonction législative. De même, la quasi-absence d'amendement apporté aux projets de loi du gouvernement fut également considérée comme un manque de contrôle des mandants (les parlementaires) sur les mandataires (le Cabinet et ses administrations). Enfin, la substitution de hauts fonctionnaires aux ministres pour répondre aux questions initialement adressées à ces derniers par les membres de la Diète, fut appréhendée là encore, comme une délégation excessive aux mandataires (les hauts fonctionnaires) de la part des mandants (les membres du Cabinet). Ces derniers donnaient ainsi l'impression qu'ils ne maîtrisaient pas l'activité de leurs mandataires et ne se sentaient pas responsables vis-à-vis de leurs mandants (ici les parlementaires).

I. *La faible production législative des parlementaires et le déficit de débat à la Diète*

A. *La faible création législative de la Diète*

1. *État des lieux chiffré*

Bien que la Diète soit reconnue par l'article 41 de la Constitution comme étant « l'unique organe législatif de l'État » (*kuni no yuitsu rippō kikan de aru* 国の唯一の立法機関である), la majorité des lois présentées à la Diète sont d'initiative gouvernementale[649]. Dès les premières années qui suivirent l'adoption de la Constitution (1947-1951), les propositions de loi (*giin rippō* 議員立法) ne constituaient que 21% de l'ensemble des lois présentées à la Diète[650]. Contrairement à ce que l'on observera par la suite, la majeure partie des propositions de loi présentées, étaient adoptées à l'issue de leur examen à la Diète (69,9% des propositions l'étaient). Cela s'expliquait notamment par la nécessité pour le Japon de combler le gouffre législatif résultant de la mise en place de nouvelles institutions à l'après-guerre (en

[649] Ce phénomène n'est cependant pas propre au Japon. Voir *infra*, p. 222.
[650] L'essentiel des données statistiques de ce paragraphe provient de l'article suivant : MASUYAMA Mikitaka, « Rippō katei ni okeru kokkai saikō 立法過程における国会再考 (Repenser la Diète dans le processus législatif) », *Seikei hōgaku*, n°50, décembre 1999, p. 281-283.

comparaison, 89,7% des projets de loi étaient adoptés). À partir du début des années 1950, on constata une augmentation très importante de la part des propositions de loi dans l'ensemble des lois présentées à la Diète. De 1952 à 1956, 39,9% de ces lois résultaient d'initiatives parlementaires. On note d'ailleurs qu'au cours de cette période, la proportion des propositions de loi dans l'ensemble des lois adoptées s'accrut, passant de 17,1% (1947-1951) à 23,9% (chiffre qui ne sera dépassé qu'au cours de la période de Diète divisée s'échelonnant de 2007 à 2009). Mais cet accroissement soudain de la création législative à la Diète provient en réalité d'une pratique apparue lors de la 10ème session parlementaire (1951), qui consiste pour le Cabinet à déléguer à sa majorité la rédaction de ses projets de loi (on parle de *irai rippō* 依頼立法)[651]. On estime que près de 40% des propositions de loi qui furent adoptées au cours de cette session parlementaire étaient en fait rédigées sur demande du Cabinet[652]. On ne peut donc pas vraiment considérer que ces chiffres révèlent une augmentation substantielle de l'activité législative des parlementaires. Cette pratique fut d'ailleurs abandonnée quelques années plus tard, considérant qu'elle ne faisait que compliquer le processus législatif. Cet abandon explique ainsi la baisse du taux d'adoption des propositions de loi constatée après la formation du PLD en 1955. Ce taux passa en effet de 37,1% (1952-1956) à seulement 10% sur toute la période dite du « système de 1955 » (1955-1993), puis s'éleva à nouveau aux alentours des 20% à partir des années 1990.

Loin d'être parfaitement homogène, la période du « système de 1955 » présente quelques évolutions concernant l'activité législative des parlementaires. Ainsi, dans les premières années (1955 à 1973), 23% des lois présentées à la Diète étaient des propositions de loi. De 1974 à 1986 (73ème à 105ème session), alors que les rapports de forces s'équilibraient entre l'opposition et la majorité[653], ce chiffre atteignait les 41% (soit une augmentation de 8 points de pourcentage). De 1986 à 1988 (106ème à 114ème session), tandis que le PLD avait obtenu une large majorité de 300 sièges à la Chambre des représentants, les lois présentées par les parlementaires ne constituaient plus que 22,1% de l'ensemble des lois présentées à la Diète[654].

---

[651] ŌYAMA Reiko, *Kokkaigaku nyūmon* 国会学入門 (Introduction aux études sur la Diète japonaise), Tōkyō, Sanshōdō, 2ème édition, 2003, p. 76. On parlerait aux États-Unis de « parlementarisme de couloir » (pratique plus ou moins nécessaire dans un régime présidentiel).

[652] MASUYAMA Mikitaka, « Rippō katei … », *op. cit.*, p. 283.

[653] Voir à titre d'exemple les résultats des 34ème (1976), 35ème (1979) et 37ème (1983) élections générales où opposition et majorité étaient au coude à coude.

654 TACHIBANA Yukinobu, « Giin rippō kara mita "nejire kokkai" – zakkan – "Nejire kokkai" de naniga, dō kawatta no ka ? 議員立法から見た「ねじれ国会」・雑感－「ねじれ国会」で何が、どう変わったのか？ (Diverses impressions sur la situation de la Diète divisée vis-à-vis des propositions de loi par les parlementaires – Qu'est ce qui a changé avec la Diète divisée et dans quel sens ?) », *Jurisuto*, n°1367, novembre 2008, p. 82.

Ainsi, il se dégage que lorsque le rapport de force entre la majorité et l'opposition se rééquilibre, le ratio « propositions de loi/projets de loi » a tendance à augmenter. D'un côté, l'opposition accroît sa production législative afin de présenter à l'opinion publique et à la majorité son programme politique, et de l'autre, le parti au pouvoir a tendance à s'appuyer plus volontiers sur les propositions de loi transpartisanes (*chōtōha* 超党派) pour obtenir plus facilement l'accord de l'opposition à la Diète[655]. Malgré ces évolutions induites par les fluctuations des rapports de forces entre opposition et majorité, on observe une tendance générale concernant l'origine des lois adoptées à la Diète. En effet, l'écrasante majorité des lois adoptées sont des projets de loi. Au sortir de la guerre, environ 80% des lois adoptées étaient d'initiative gouvernementale. Ce chiffre dépassait même les 90% au cours des quinze premières années du « système de 1955 » (1956-1971) pour se stabiliser ensuite autour des 85%[656]. Cette tendance, loin d'être une spécificité japonaise, se retrouve à des degrés variables dans tous les pays ayant adopté le système parlementaire[657]. Les parlementaires japonais se heurtent toutefois dans leur activité de production législative, à plusieurs obstacles particulièrement imposants[658].

2. *Les obstacles rencontrés par les parlementaires*

Tout d'abord, les parlementaires doivent faire face à des obstacles d'ordre pratique, tel que le manque de personnel pour les assister dans l'élaboration de leurs propositions[659]. Il leur est de plus relativement difficile d'obtenir des documents provenant du gouvernement et de ses administrations centrales. Ces documents sont pourtant cruciaux pour élaborer une contre-proposition ou un amendement vis-à-vis d'un projet de loi[660]. Parmi les propositions de réformes formulées par DOI Takako (1928-2014), présidente de la Chambre des représentants de 1993 à 1996, figurait notamment l'augmentation du personnel des organes de soutien de

655 *Ibid.*
656 Ce chiffre n'évolua guère jusqu'à aujourd'hui, exceptions faites de la période de Diète divisée s'échelonnant de 2007 à 2009, et de la période des gouvernements PDJ (2009-2012), où il diminua drastiquement.
657 ŌYAMA Reiko, *Kokkaigaku nyūmon*, *op. cit.*, p. 77 ; NISHIKAWA Shin.ichi, *Rippō no chūsū…*, *op. cit.*, p. 148.
658 Pour une description détaillée de ces obstacles, voir NISHIKAWA Shin.ichi, *Rippō no chūsū…*, *op. cit.*, p. 213-225.
659 Sur les moyens financiers et humains mis à disposition des parlementaires, voir ŌYAMA Reiko, *Kokkaigaku nyūmon*, *op. cit.*, p. 209-235. Sur la question plus précise des assistants parlementaires (*giin hisho* 議員秘書), et de la réforme introduisant des assistants parlementaires dédiés à l'élaboration des propositions de loi (*seisaku hisho* 政策秘書), voir HIRATA Yūshirō, *Giin hisho no kenkyū* 議員秘書の研究 (Études sur les assistants parlementaires), Tōkyō, Sōseisha, 2002, p. 3-11, 90-103.
660 ŌYAMA Reiko, *Kokkaigaku nyūmon*, *op. cit.*, p. 73.

l'activité législative des parlementaires (*rippō hosa kikō* 立法補佐機構)[661]. Elle suggérait également que le personnel soit recruté par la Diète (et non détaché par les ministères et le secrétariat général du Cabinet) afin de limiter sa dépendance vis-à-vis du gouvernement. Enfin, elle proposait de mettre en place un dispositif juridique pour que le Cabinet produise plus rapidement les documents qui lui étaient réclamés par les différentes commissions.

Le deuxième obstacle, d'ordre institutionnel cette fois-ci, est la condition de nombre résultant de la révision en 1955 de la loi organique relative à la Diète. Suite à cette révision, l'alinéa premier de l'article 56 de la loi organique relative à la Diète dispose qu'une proposition de loi doit recueillir les signatures de 20 membres de la Chambre des représentants pour y être présentée (le parlementaire à l'origine de la proposition ne faisant pas partie de ces 20 membres). Ce chiffre est porté à 50 représentants lorsqu'il s'agit d'une loi d'application budgétaire (*yosan o tomonau hōan* 予算を伴う法案, plus communément appelée *yosan kanren hōan*, 予算関連法案). À la Chambre des conseillers, une proposition de loi doit recueillir 10 signatures pour être présentée, et 20 lorsqu'il s'agit d'une loi d'application budgétaire. Cette révision avait à l'origine pour but d'empêcher les parlementaires de présenter des lois destinées uniquement à leur circonscription dans un but électoraliste (les *omiyage hōan* précédemment évoqués)[662]. En 1953, suite à de nombreuses inondations dans la région du nord du Kyūshū, plusieurs parlementaires avaient proposé de multiples lois d'aides aux sinistrés pour s'attirer les faveurs des électeurs de leur circonscription (on parle de *senkyoku sābisu* 選挙区サービス). Largement critiquée, cette pratique devait être empêchée par l'imposition d'une condition de nombre à la présentation des propositions de loi à la Diète[663]. Qu'elle ait atteint ou non l'objectif recherché, il demeure qu'aujourd'hui, cette condition du nombre empêche les groupes parlementaires les plus minoritaires de présenter des propositions de loi à la Diète[664]. Chaque parlementaire doit donc faire en sorte que sa proposition rassemble le plus possible afin d'avoir une chance de la présenter à la Diète. Il faut d'ailleurs noter que les amendements aux projets de loi (*shūseian*

[661] Elle évoque les directions législatives des deux chambres (*giin hōseikyoku* 議院法制局), les services juridiques des commissions permanentes (*jōnin iinkai chōsashitsu* 常任委員会調査室) et les services de recherche et d'examen des propositions de loi de la Bibliothèque nationale de la Diète (*kokuritsu kokkai toshokan chōsa oyobi rippô kôsakyoku*, 国立国会図書館調査及び立法考査局). DOI Takako, KUJIRAOKA Hyōsuke, « Giin rippō no kasseika ni kansuru hitotsu no teigen 議員立法の活性化に関する一つの提言 (Propositions pour stimuler l'activité législative des parlementaires) », 14 juin 1996, p. 2.
[662] KRAUSS Ellis S., PEKKANEN Robert J., *The Rise and Fall of Japan's LDP…, op. cit.*, p. 162.
[663] ŌYAMA Reiko, *Kokkaigaku nyūmon*, *op. cit.*, p. 72.
[664] Les groupes parlementaires disposant de moins de 20 sièges à la Chambre des représentants ne bénéficient d'ailleurs pas non plus de postes dans la Commission de fonctionnement de la Diète.

修正案) sont soumis à ces mêmes conditions de nombre, puisqu'ils sont d'origine parlementaire tout comme les propositions de loi. Ces conditions de nombre peuvent ainsi devenir de véritables obstacles à l'activité législative des parlementaires. DOI Takako, avait d'ailleurs soumis l'idée d'une réduction du nombre de signatures requises pour présenter une proposition de loi à la Chambre des représentants (20 pour les lois d'applications budgétaires et 10 pour les autres)[665].

Conformément à l'article 50-2 de la loi organique relative à la Diète, une commission dispose également du droit de présenter des propositions de loi relatives à son domaine de compétence[666]. C'est dans ce cas le président de la commission qui présente la proposition de loi, sans que ce dernier n'ait à observer la condition de nombre évoquée à l'article 56. Bien que la moitié seulement des membres d'une commission devrait suffire pour que son président présente une proposition de loi, cette procédure n'est en réalité activée que lorsque la totalité ou presque des voix est obtenue. Les commissions étant en général composées de 20 parlementaires au moins, la condition de nombre à remplir ne diffère en réalité guère de celle évoquée à l'article 56 (ce peut être plus difficile encore dans la mesure où les parlementaires proviennent de différents partis).

Dans le cas où une proposition de loi serait finalement présentée à la Diète, rien ne garantit cependant que celle-ci soit effectivement examinée. En effet, il n'est pas rare que les bureaux des commissions de fonctionnement de la Diète (*giun rijikai* 議運理事会) favorisent l'examen des projets de loi à celui des propositions de loi dans l'ordre du jour[667], afin de ne pas risquer de voir les premiers abandonnés à la fin de la session parlementaire (conformément au principe de discontinuité des sessions parlementaires). On remarque d'ailleurs que l'essentiel des lois qui font l'objet de la procédure d'examen continu à la session parlementaire suivante (*keizoku shinsa* 継続審査)[668] sont en réalité des propositions

[665] DOI Takako, KUJIRAOKA Hyōsuke, *op. cit.*, p. 2.
[666] Environ 70% des propositions de loi soumises à la Diète le sont par le biais de cette procédure. NISHIKAWA Shin.ichi, *Rippō no chūsū…*, *op. cit.*, p. 207.
[667] Ce sont en effet les commissions de fonctionnement de la Diète de chaque chambre qui décident de l'ordre du jour – et non le gouvernement comme c'est le cas en France par exemple –, et plus précisément leurs bureaux (*rijikai* 理事会), lesquels sont composés de 10 membres sur les 25 appartenant aux commissions de chaque chambre. Le gouvernement doit donc s'appuyer sur sa majorité pour que l'examen de ses projets de loi soit bien mis à l'ordre du jour. Les négociations entre partis relatives à l'ordre du jour s'opèrent en réalité en dehors de la Diète, dans des organes dédiés des partis politiques : les commissions de stratégie à l'égard de la Diète (*kokkai taisaku iinkai* 国会対策委員会).
[668] Voir *supra*, p. 184.

de loi (de 1947 à 1996, 2322 propositions de loi sur 5903 en avaient fait l'objet alors que seulement 803 projets de loi sur 8353 avaient bénéficié de cette procédure)[669].

Le troisième obstacle rencontré par les parlementaires désireux de présenter une proposition de loi à la Diète est lui, lié à la discipline partisane. Outre la condition de nombre, il est de coutume que le parlementaire obtienne l'accord de son groupe parlementaire pour présenter une proposition de loi (on parle de *kikan shōnin* 機関承認)[670]. La proposition de loi est ainsi examinée au sein du parti, qui ensuite donne ou non son accord pour qu'elle soit présentée à la Diète. Cette condition rend ainsi l'émergence de propositions transpartisanes particulièrement difficile. C'est d'ailleurs pour cette raison que celles-ci sont très souvent présentées par le biais de la procédure de l'article 50-2 (la proposition par le président d'une commission). DOI Takako avait également suggéré de mettre fin à ce système d'homologation par le parti, afin d'octroyer plus de liberté aux parlementaires concernant l'élaboration des propositions de loi[671]. Les partis au pouvoir n'abolirent jamais ce système. Au contraire, à l'issue de l'alternance de 2009, le PDJ était allé plus loin en interdisant purement et simplement à ses parlementaires de présenter des propositions de loi à la Diète[672].

3. *Une idéalisation de la production législative d'initiative parlementaire*

Selon ŌYAMA Reiko, la raison principale pour laquelle les médias et l'opinion publique ont commencé à réclamer une augmentation de la part des propositions de loi dans la législation, réside dans la défiance grandissante vis-à-vis de la bureaucratie[673]. Ce n'est d'ailleurs selon elle pas un hasard si la plupart des projets de réformes de la Diète allant en ce sens furent esquissés dans le courant des années 1990, période à partir de laquelle la haute

---

[669] ŌYAMA Reiko, *Kokkaigaku nyūmon*, *op. cit.*, p. 62.

[670] KRAUSS Ellis S., PEKKANEN Robert J., *The Rise and Fall of Japan's LDP…, op. cit.*, p. 164-165. Ce système existe également dans d'autres pays, sous des formes parfois différentes. Il est en effet très courant que dans les régimes parlementaires, les formations politiques mettent en place divers mécanismes pour soumettre ses membres à une certaine discipline partisane afin de permettre au gouvernement de compter sur sa majorité, et à l'opposition de s'appuyer sur ses membres pour faire bloc de façon cohérente contre les projets de lois. ŌYAMA Reiko, *Kokkaigaku nyūmon*, *op. cit.*, p. 87.

[671] DOI Takako, KUJIRAOKA Hyōsuke, *op. cit.,* p. 3.

[672] Les seules exceptions à cette interdiction générale (*gensoku kinshi* 原則禁止) étaient les propositions de loi relatives aux élections, à la Diète, ou encore aux activités politiques des parlementaires (matières traditionnellement laissées aux propositions de loi). Cela avait d'ailleurs provoqué la colère des parlementaires exclus du Cabinet. MUSASHI Katsuhiro, « Minshutō renritsu seikenka no rippō katei 民主党連立政権下の立法過程 (Le processus législatif sous le gouvernement de coalition du PDJ), *Hokudai hōgaku ronshū*, n°61, juin 2011, p. 118-119.

[673] ŌYAMA Reiko, *Kokkaigaku nyūmon*, *op. cit.*, p. 74-75 ; NISHIKAWA Shin.ichi, *Rippō no chūsū…*, *op. cit.*, p. 190-194.

fonction publique fut la cible de nombreuses critiques (la survenance de scandales venant conforter ces dernières). L'idée selon laquelle les propositions de lois constituaient un moyen de limiter l'influence des administrations centrales dans le processus législatif aurait été ainsi largement véhiculée à cette époque. Or selon elle, si l'on instaure un système garantissant que les hauts fonctionnaires agissent bien en conformité avec les orientations fixées par les membres du Cabinet, le fait que la plupart des lois adoptées résultent d'initiatives gouvernementales plutôt que parlementaires, ne devrait pas être en soi problématique. Il est en effet tout à fait normal dans un régime parlementaire (*a fortiori* lorsqu'il se rapproche du modèle de Westminster) que la majorité des lois résulte d'initiatives gouvernementales. La théorie selon laquelle une proposition de loi serait plus souhaitable qu'un projet de loi est pour ŌYAMA Reiko, « complètement naïve et purement japonaise »[674]. Même si dans la chaîne des mandats, les parlementaires sont les mandataires directs des citoyens (le Premier ministre et son Cabinet n'étant alors respectivement que les mandataires secondaires et tertiaires), rien ne prouve que l'expression populaire soit mieux représentée dans une proposition de loi que dans un projet de loi. Les dérives clientélistes constatées à l'occasion de l'examen de certaines propositions (même lorsqu'elles étaient transpartisanes), illustrent bien cela.

En revanche, il est absolument crucial pour la démocratie de permettre à l'opposition d'élaborer des contre-propositions (*taian* 対案)[675] en réponse aux projets de loi de la majorité. Sous le « système de 1955 », l'opposition utilisait ces contre-propositions essentiellement pour présenter aux électeurs et à la majorité son programme politique (*seisaku hyōmei-gata*, 政策表明型), sachant pertinemment qu'elles ne pourraient être adoptées en définitive[676]. Avec l'effondrement du « système de 1955 », on a pu voir apparaître des contre-propositions qui servirent de support pour amender les projets de loi vis-à-vis desquels elles avaient été élaborées (notamment durant les périodes de Diète divisée). Qu'elles mènent ou non à l'amendement des projets de loi du gouvernement, ces contre-propositions doivent avant tout servir à présenter aux électeurs les différents points de débats suscités par les projets de la majorité. Plusieurs réformes ont justement visé à faire de la Diète un lieu où se déroule le

[674] ŌYAMA Reiko, *Kokkaigaku nyūmon*, *op. cit.*, p. 83 ; NISHIKAWA Shin.ichi, *Rippō no chūsū…*, *op. cit.*, p. 199.
[675] Les contre-propositions n'ont aucun statut juridique particulier. On parle simplement de contre-proposition lorsque le contenu de la proposition vient se confronter à celui d'un projet de loi. Elle est correspond à l'alternative proposée par l'opposition vis-à-vis de ce projet de loi.
[676] TACHIBANA Yukinobu, *op. cit.*, p. 83; NISHIKAWA Shin.ichi, *Rippō no chūsū…*, *op. cit.*, p. 200, 203-206.

débat politique (on parle au Japon de *genron no fu* 言論の府), lequel avait tendance à s'opérer de manière plus ou moins opaque en dehors de l'institution parlementaire[677].

B. Le déficit de débat à la Diète

4. La Diète comme arène politique

Nelson W. POLSBY (1934-2007), professeur de science politique de l'université de Californie, avait en 1975 élaboré un axe permettant de classer les différents régimes parlementaires[678]. À une extrémité, il identifiait les parlements de type « transformatif » (*transformative legislature*, en japonais *henkan-gata gikai* 変換型議会), dont l'archétype est le Congrès américain, et à l'autre, les parlements de type « arène politique » (*legislative arena*, en japonais *arīna-gata gikai* アリーナ型議会) dont le parfait exemple serait le Parlement britannique. D'une manière générale, cette étude précise les différences observables au niveau des rôles et fonctionnements des organes législatifs entre les régimes présidentiels et parlementaires. Dans les institutions parlementaires de type « transformatif », les attentes et doléances des citoyens sont portées devant le parlement à travers les parlementaires (surtout celles des électeurs de leur circonscription). Ces derniers se chargent eux-mêmes d'élaborer des lois (« transformant » ainsi les attentes en lois) visant à satisfaire les attentes de ces citoyens et résoudre les problèmes sociétaux. Pour les institutions parlementaires de type « arène politique », ces dernières sont considérées comme des lieux où les partis politiques s'affrontent, en présentant aux citoyens leurs diverses positions vis-à-vis des projets de loi soumis à l'examen (opérant une analogie avec les combats d'arène auquel le public assistait)[679]. Cet examen des lois est principalement réalisé au cours des discussions entre parlementaires. Ainsi dans les parlements de type « transformatif », les commissions dans lesquelles les parlementaires répondent aux attentes des citoyens et divers groupes d'intérêts, sont d'une importance capitale. Les parlementaires sont d'ailleurs soumis à une discipline partisane relativement faible. En revanche dans les parlements de type « arène politique »,

[677] ŌYAMA Reiko, *Kokkaigaku nyūmon*, *op. cit.*, p. 85.
[678] POLSBY Nelson W., « Legislatures », dans GREENSTEIN Fred I., POLSBY Neslon W. (dir.), *Handbook of Political Science*, Reading Massachussetts, Addison-Wesley, 1975, p. 257-319.
[679] Walter BAGEHOT s'exprimait déjà en ces termes en 1867, en parlant du Parlement britannique : « The great scene of debate, the great engine of popular instruction and political controversy, is the legislative assembly. » BAGEHOT Walter, *The English Constitution*, *op. cit.*, p. 85.

c'est la séance plénière qui est la plus importante, puisque c'est là que l'essentiel des débats entre partis se déroule. Les parlementaires, soumis à une discipline partisane plus stricte, s'expriment en général davantage au nom de leur parti qu'en leur nom propre. Bien entendu, en dehors des archétypes américain et britannique, la plupart des institutions parlementaires se placent entre les deux extrémités de l'axe élaboré par POLSBY. Au même titre que le *Bundestag* allemand, la Diète japonaise est souvent qualifiée d'institution parlementaire hybride (*kongō-gata gikai* 混合型議会)[680]. En effet, bien que le Japon présente des caractéristiques rattachant son organe législatif à la catégorie des « arènes politiques » (régime parlementaire, discipline partisane stricte), l'organisation de la Diète centrée autour des commissions rapproche au contraire cette dernière des parlements de type « transformatif ».

5. *La répartition des rôles entre commissions et des séances plénières*

À l'après-guerre, le Japon adopta un système parlementaire dans lequel la Diète est organisée autour des commissions (*iinkai chūshinshugi* 委員会中心主義), et non autour de la séance plénière (*honkaigi chūshinshugi* 本会議中心主義) comme c'était le cas sous la Constitution de Meiji. À la Diète impériale, le contenu des projets de loi était dans un premier temps défendu par les membres du Cabinet en séance plénière (*shushi setsumei* 趣旨説明)[681]. Ces projets étaient ensuite envoyés dans des commissions spéciales propres à chaque projet de loi. Il existait quelques commissions permanentes, mais leur domaine de compétence était assez restreint (examen du budget, examen des comptes, des pétitions ou encore des sanctions disciplinaires). L'ordre du jour était également déterminé en séance plénière[682]. Ce modèle correspondait en fait à celui qui était adopté par les autres régimes parlementaires européens. Cependant, au sortir de la guerre, la Diète fut réorganisée dans le sens du renforcement du rôle des commissions sur les directives du SCAP[683]. Justin WILLIAMS (1906-2002), juriste spécialiste du processus législatif et membre du SCAP, avait à l'occasion de la rédaction du projet de loi organique relative à la Diète, donné comme instruction d'adopter une procédure

[680] NAKAJIMA Makoto, *Rippōgaku : joron - rippōkateiron* 立法学－序論・立法過程論 (Études de la production législative : introduction – théories du processus législatif), Kyōto, Hōritsu bunkasha, 2007, p. 255 ; IIO Jun, *Nihon no tōchi kōzō…*, *op. cit.*, p. 128.
[681] On parle dans le jargon de « lecture de soutra » (*okyō yomi* お経読み).
[682] ŌYAMA Reiko, *Kokkaigaku nyūmon*, *op. cit.*, p. 92.
[683] Sur cette question voir : ŌMAGARI Kaoru, « Kokkaihō no seitei to iinkai seido no saihen – GHQ no hōshin to kanyo ni tsuite 国会法の制定と委員会制度の再編—GHQ の方針と関与について (L'établissement de la loi organique relative à la Diète et la réorganisation des commissions – Sur les directives et l'intervention du SCAP) », *Refarensu*, vol. 60, n°11, novembre 2010, p. 31-46.

législative basée sur le modèle américain[684]. Ainsi, contrairement à la pratique en vigueur dans la Diète impériale, les projets de loi devaient dès l'instant qu'ils étaient transmis au président de la chambre, être envoyés dans la commission correspondante afin d'y être examinés. En adoptant cette procédure, WILLIAMS supprimait l'étape antérieure de l'explication du contenu et des enjeux du projet de loi en séance plénière[685]. Toutefois, on a pu voir à partir des années 1960 que les membres du Cabinet furent davantage sollicités pour qu'ils expliquent en séance plénière le contenu des projets de loi qu'ils présentaient à la Diète[686].

On note cependant qu'au Japon, le renforcement du rôle des commissions s'est accompagné de la marginalisation de la séance plénière. La durée moyenne d'ouverture des séances plénières de la Chambre des représentants, extrêmement courte, en est une preuve particulièrement frappante. De 1955 à 1994, celle-ci oscillait entre 55 et 81 heures par an. En 2001, elle était de 86 heures, tandis qu'elle atteignait 858 heures en France, 1442 heures en Angleterre, et avoisinait le millier d'heures aux États-Unis au cours de l'année 2000[687]. Au Japon, l'essentiel du débat à la Diète se déroule en réalité dans les commissions permanentes, et notamment dans les commissions d'examen du budget de chaque chambre (*yosan iinkai*, 予算委員会)[688]. Il est donc assez fréquent que des questions relatives à la politique générale de la majorité, ou à un évènement d'actualité n'ayant aucun rapport avec l'examen du budget, soient posées aux membres du Cabinet au sein de ces commissions (tout particulièrement au Premier ministre). Pour cette raison, certains observateurs reprochent le fait que d'une part cela empêche les commissions de se consacrer à leur fonction originelle d'examen des lois, et que d'autre part, la quasi inactivité des séances plénières prive la Diète d'un véritable lieu de débat où s'affronteraient opposition et majorité autour des orientations générales de la politique de cette dernière[689]. Autre illustration de la confusion existant au niveau des rôles remplis par les commissions et les séances plénières : l'utilisation croissante par l'opposition de la procédure des résolutions additionnelles (*futai ketsugi* 附帯決議) lors de l'adoption de projets de loi en commission. Ces résolutions adoptées en général à l'unanimité, ne disposent

[684] ŌYAMA Reiko, *Kokkaigaku nyūmon*, *op. cit.*, p. 93.
[685] Concernant les modifications apportées aux commissions à l'après-guerre, voir le tableau dans ŌMAGARI Kaoru, *op. cit.*, p. 39-40.
[686] Ces sollicitations sont parfois assimilées à de simples stratégies mises en place par l'opposition pour retarder l'examen des projets de loi. Tant que les explications en séance plénière ne sont pas terminées, le projet de loi ne peut être envoyé (*futaku* 付託) en commission pour être examiné (on parle dans le jargon de *tsurushi* 吊し pour désigner cette pratique).
[687] ŌYAMA Reiko, *Kokkaigaku nyūmon*, *op. cit.*, p. 96-97.
[688] *Ibid.*, p. 145-146.
[689] *Ibid.*, p. 122-123.

d'aucune force juridique contraignante et permettent principalement à l'opposition de présenter à la majorité ses points de vue et réserves concernant les projets de loi en question[690]. Le recours à une procédure relative à l'examen des lois pour rendre publiques ses positions, serait ainsi l'expression du fait qu'il n'existe pas de réelle répartition des rôles entre les commissions et les séances plénières à la Diète. Or il est, selon ŌYAMA Reiko, nécessaire de repenser cette répartition des rôles si le Japon souhaite davantage rapprocher sa Diète des institutions parlementaires de type « arène politique » (souhait que les nombreuses réformes inspirées du modèle de Westminister semble porter).

6. *Le système de débats à la Diète entre chefs de partis*

C'est d'ailleurs pour remédier à ce déficit de débat politique à la Diète, que la loi relative à la réactivation de la Diète et au leadership politique introduisit un système de débat entre les chefs de partis (*tōshu tōron* 党首討論), inspiré des séances de questions au gouvernement en Grande Bretagne (*question time*)[691]. Ce débat se déroule dans les commissions pour les politiques fondamentales du pays (*kokka kihon seisaku iinkai* 国会基本政策委員会) instaurées dans les deux chambres de la Diète par cette même loi. Les deux commissions se réunissent ensemble en utilisant la procédure d'examen conjoint (on parle alors de *gōdō shinsakai* 合同審査会)[692]. Il était initialement prévu que ce débat entre chefs de partis ait lieu une fois par semaine (pour une durée d'environ 40 minutes)[693]. Si ce système a pu à l'époque susciter l'engouement, il est rapidement apparu que son utilisation ne serait que marginale. En effet, la loi dispose que le débat entre chef des partis est annulé lorsque le Premier ministre est intervenu dans la même semaine à la commission d'examen du budget ou encore en séance plénière (ce qui est en définitive souvent le cas). À titre d'exemple, seuls deux débats eurent lieu au cours de la 154ème session parlementaire (2002). Cette tendance n'a guère changé aujourd'hui : un seul débat fut organisé au cours de la 169ème (2008), 183ème (2013) et 186ème session (2014), deux au cours de la 171ème (2009) et 180ème (2012), et trois au cours de la

[690] PEMPEL T. J. « The Bureaucratization of Policymaking in Postwar Japan », *op. cit.*, p. 651-652.
[691] Ce système en diffère cependant grandement. Tandis qu'en Grande Bretagne, n'importe quel parlementaire de l'opposition peut poser des questions aux ministres (Premier ministre inclus) au cours de ce fameux *question time*, seuls les chefs de partis peuvent participer aux débats dans le système japonais.
[692] Procédure qui permet à deux commissions provenant de chambres différentes d'examiner conjointement un même projet de loi sans attendre que celui-ci soit transféré dans la seconde chambre.
[693] ŌYAMA Reiko, *Kokkaigaku nyūmon*, *op. cit.*, p. 116.

174ème (2010) et 177ème session (2011)[694]. Nous sommes donc bien loin des 30 minutes hebdomadaires consacrées aux questions adressées au Premier ministre britannique (*Prime Minister's questions*) dont ce système entendait s'inspirer.

Outre le problème de la faible fréquence, on reproche également à ce système le fait d'être fermé aux partis politiques minoritaires. En effet depuis 2000, seuls les chefs des partis détenant plus de dix sièges à la Chambre des représentants ou à la Chambre des conseillers peuvent participer au débat. Le Parti communiste japonais (PCJ, *Nihon kyōsantō* 日本共産党) et le Parti social-démocrate (PSD, *Shakai minshutō* 社会民主党) se sont ainsi vus exclus des débats auxquels ils avaient participé la première année, ne remplissant plus la condition de nombre. Par ailleurs, même s'ils bénéficient de plus de dix sièges dans l'une des chambres, les partis ne peuvent participer aux débats qu'à la condition supplémentaire de posséder au moins un parlementaire dans la commission pour les politiques fondamentales du pays de l'autre chambre[695]. OZAWA Ichirō (considéré comme à l'origine de cette loi) avait d'ailleurs le 28 décembre 2009, réaffirmé la nécessité de prendre en compte les partis et groupes parlementaires minoritaires[696]. Enfin, on peut s'étonner du choix d'utiliser des commissions réunies selon la procédure de l'examen conjoint (*gōdō shinsa*)[697]. Il eût été plus logique que celui-ci se déroule en séance plénière comme c'est en général le cas à l'étranger. Ce choix révèle encore une fois l'absence d'une nette répartition des rôles entre les commissions et les séances plénières au Japon.

Si l'on se fie aux principales critiques formulées à l'égard de la Diète, on est amené à considérer que cette dernière ne remplit ni sa fonction « transformative » (*henkan kinō* 変換機能), ni sa fonction d'« arène politique » (*arīna kinō* アリーナ機能). L'activité législative des parlementaires y est en effet limitée (entendue dans son acception large : soit l'élaboration de propositions, contre-propositions, amendements,…), et le débat insuffisant. Ces

[694] Les chiffres sont accessibles sur le site internet de la Chambre des conseillers à l'adresse suivante [consultée le 8 août 2015] : http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/old_gaiyo/186/1861100.pdf (186ème session, substituer dans l'adresse le numéro de la session souhaitée pour y accéder).

[695] Ce fut le cas du Parti de tous (*Minna no tō*) qui ne pouvait pas y participer malgré les 10 sièges obtenus à la Chambre des conseillers à l'issue des élections de 2010.

[696] Voir le site internet du PDJ à l'adresse suivante [consultée le 8 août 2015] : www.dpj.or.jp/news/files/kakunin.pdf.

[697] Voir à ce propos les différentes critiques formulées lors des débats parlementaires par HATAKEYAMA Kenjirō du PSD. 145ème session, Chambre des représentants, commission de fonctionnement de la Diète, n°45, 13 juillet 1999. イギリスの議会に倣ってつくられる国家基本政策委員会は、イギリス議会の本会議主義に目をつぶって、形だけ日本に移植する極めて皮相なものである : « La création des commissions pour les politiques fondamentales du pays, inspirée du parlement britannique, fait l'impasse sur l'importance du rôle de la séance plénière en Grande Bretagne, et n'est qu'une importation formelle et superficielle de ce système au Japon ».

dysfonctionnements résultent en réalité du fait que la quasi-totalité de l'examen substantiel des projets de loi et des discussions se déroule en amont de la Diète. Il y a ainsi peu de chance pour que le simple fait d'ouvrir plus fréquemment des séances plénières à la Diète, solutionne une situation qui trouve ses origines dans un ensemble de pratiques plus ou moins institutionnalisées.

II. Les réponses aux questions adressées au gouvernement

A. Le système des commissaires du gouvernement : la substitution des hauts fonctionnaires aux ministres à la Diète

1. Les travers du système des commissaires du gouvernement

Outre le fait que la production législative soit principalement d'origine bureaucratique, le fait que des hauts fonctionnaires puissent être appelés à répondre aux questions posées au gouvernement en lieu et place des ministres lors de l'examen des projets de loi à la Diète, était bien souvent présenté comme l'illustration de la domination bureaucratique sur le processus décisionnel. Ainsi, non seulement les hauts fonctionnaires se rendaient-ils (sur demande des hommes politiques) dans les comités du CRAP pour expliquer aux parlementaires de la majorité le contenu des projets de loi en cours d'élaboration, mais aussi étaient-ils appelés par le gouvernement pour répondre aux questions des parlementaires de l'opposition lors de l'examen desdits projets à la Diète.

Ce système selon lequel les hauts fonctionnaires pouvaient remplacer les ministres (encore une fois, sur demande de ces derniers) pour répondre à leur place aux questions qui leur étaient destinées, datait en réalité de l'ère Meiji. Ces hauts fonctionnaires, nommés « commissaires du gouvernement »[698] (*seifu iin* 政府委員) dans l'article 54 de la Constitution de Meiji, venaient assister leurs ministres à la Diète impériale. Au lendemain de la guerre, ce

[698] Nous choisissons ici cette terminologie dans la mesure où, malgré certaines différences, les *seifu iin* japonais se rapprochent des commissaires du gouvernement visés au second alinéa de l'article 31 de la Constitution française de 1958 (à ne pas confondre avec l'ancienne appellation des rapporteurs publics des juridictions administratives). L'article 31 de la Constitution française dispose que : « Les membres du Gouvernement ont accès aux deux assemblées. Ils sont entendus quand ils le demandent. Ils peuvent se faire assister par des commissaires du Gouvernement. »

système des commissaires du gouvernement avait été maintenu, l'article 69 (aujourd'hui modifié) de la loi organique relative à la Diète (*kokkaihō* 国会法) disposant que le Cabinet pouvait sur autorisation du président de la chambre concernée de la Diète, nommer des commissaires du gouvernement pour assister les ministres. Dans la pratique, ces commissaires du gouvernement étaient principalement des directeurs d'administration centrale, vice-ministres administratifs, ou hauts fonctionnaires de grades équivalents. Une fois ces derniers nommés commissaires du gouvernement, les ministres pouvaient faire appel à eux dès qu'ils le souhaitaient, si bien que la plupart des directeurs étaient par anticipation, nommés commissaires du gouvernement à chaque début de session parlementaire. Or avec le temps, la tendance des ministres à avoir recours aux hauts fonctionnaires pour répondre à leur place aux questions qui leur étaient posées s'était renforcée. Alors qu'en 1964, 148 hauts fonctionnaires avaient été nommés commissaires du gouvernement, ils étaient 351 en 1988[699]. Ce chiffre avait été ramené à 280 environ au cours des années 1990[700]. En mars 1997, au cours des neuf jours de débat relatif à la réforme du système financier au sein d'une commission de la Diète, 29 hauts fonctionnaires étaient intervenus 410 fois en tant que commissaires du gouvernement pour répondre aux questions adressées aux ministres, tandis que ces derniers n'étaient intervenus que 337 fois[701].

L'anecdote du ministre de la Défense KUBOTA Enji est très souvent relatée[702] pour illustrer, de par son côté quasi-comique, l'ensemble des problèmes que posait ce système des commissaires du gouvernement. KUBOTA Enji avait été nommé ministre de la Défense sous le second Cabinet ŌHIRA en novembre 1979, alors que ses connaissances en matière de défense étaient relativement limitées (ce type de nominations, on l'a vu, n'était guère exceptionnel). Aussi, il avait à plusieurs reprises fait appel aux commissaires du gouvernement pour répondre à sa place aux questions qui lui avaient été adressées par des parlementaires de l'opposition[703]. Or le 1er février 1980, celui-ci avait répondu au secrétaire général du PDS

[699] NAKAMURA Akira, « Party members, elite bureaucrats and government reform in Japan's changing political landscape », dans Peters Guy B., Pierre Jon (dir.), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform* Londres, Routledge, 2008, p. 165.
[700] TANI Katsuhirō, *Giin rippō no jisshō kenkyū*, *op. cit.*, p. 123.
[701] NAKAMURA Akira, « Party members, elite bureaucrats and government reform…, *op. cit.*, p. 165.
[702] Le nom du protagoniste est cependant rarement évoqué. Les dates ou même le poste qui lui est attribué sont parfois erronés. Voir par exemple NAKAMURA Akira, « Party members, elite bureaucrats and government reform…, *op. cit.*, p. 165-166 ; NISHIKAWA Shin.ichi, *Rippō no chūsū…*, *op. cit.*, p. 144 ; YAMAGUCHI Jirō, *Naikaku seido*, *op. cit.*, p. 200 (seul ce dernier donne les bonnes informations).
[703] Pour être précis, cela était arrivé au cours de sept séances de commissions à la Diète (les 5, 6, 10 et 20 décembre 1979, les 22 et 31 janvier et le 1er février 1980. Données récoltées à partir du site de la Diète contenant les archives des débats parlementaires [consulté le 4 août 2015] : http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-

(*Minshatō* 民社党) TSUKAMOTO Saburō, que dans la mesure où la question qu'il posait soulevait un problème important ainsi que des points techniques, et il laissait le directeur à la Défense (*bōei kyokuchō* 防衛局長) répondre à sa place[704]. Cela avait exaspéré TSUKAMOTO Saburō qui avait regretté que l'homme à la tête de l'organe dirigeant les trois armées (*sangun no shireikan* 三軍の司令官) soit si ignorant de questions fondamentales dont il avait pourtant la charge, et avait demandé à ce que ce dernier présente sa démission. C'est finalement ce qui se passa trois jours plus tard. Cet épisode mettait ainsi en relief plusieurs travers du système des commissaires du gouvernement.

Tout d'abord, ce dernier offrait la possibilité de nommer des ministres n'ayant aucune connaissance relative aux politiques publiques pour lesquelles ils étaient responsables, dans la mesure où ils pouvaient toujours s'en remettre aux hauts fonctionnaires pour répondre aux questions posées par l'opposition à la Diète. De plus, ce système n'encourageait pas les ministres à travailler leurs dossiers, ni à se former pour intégrer les connaissances habituellement requises pour prendre des décisions en connaissance de cause. Enfin, ce système posait problème du point de vue de la responsabilité politique, puisqu'elle donnait l'impression que c'était les hauts fonctionnaires, qui en répondant au nom du gouvernement, étaient les vrais responsables des décisions prises par ce dernier. Alors que la Diète devait être le lieu où l'opposition pouvait au nom des citoyens, réclamer des comptes à la majorité, celle-ci s'exemptait dans les faits de son devoir d'explication (*setsumei sekinin* 説明責任) et de la responsabilité qui en découlait[705]. Pour résumer, ce système aurait permis l'émergence de ministres méconnaissant les questions liées à leur portefeuille, fainéants car ne percevant pas l'intérêt de s'investir dans un apprentissage poussé d'un secteur de politiques publiques alors même que leur mandat dépassait rarement un an, et enfin déresponsabilisés vis-à-vis des citoyens[706].

---

bin/KENSAKU/swk_list.cgi?SESSION=61436&SAVED_RID=2&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&DPAGE=1&DTOTAL=7&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&DMY=65304.

[704] Séance du 1er février de la commission du budget de la Chambre des représentants : これは重大な問題でございますので、技術的な点もございますし、種々なる関係上、防衛局長から答弁をさせます. La question posée était relative à une affaire d'espionnage (*miyanaga supai jiken* 宮永スパイ事件) dans laquelle on avait appris qu'un agent russe avait obtenu des informations sur les Forces terrestres d'autodéfense.

[705] Juridiquement, les ministres étaient bien entendu responsables des déclarations faites par les hauts fonctionnaires. L'aspect symbolique de la chose ne doit cependant pas être négligé car il a une incidence certaine sur la façon dont les citoyens perçoivent leur démocratie, mais également sur la conception qu'ont les acteurs eux-mêmes de leur rôle à jouer dans le processus décisionnel (au-delà des dispositions institutionnelles).

[706] C'est également le constat que faisait OZAWA Ichirō dans son ouvrage paru en 1993, dans lequel il recommandait pour ces raisons la suppression de ce système des commissaires du gouvernement. OZAWA Ichirō, *Nihon kaizō keikaku*, *op. cit.*, p. 61.

2. *Les réformes visant à abolir le système des commissaires du gouvernement*

Dès 1964, le premier comité extraordinaire d'étude de l'administration (*dai ichiji rinji gyōsei chōsakai*) avait recommandé que des réflexions visant à abolir ce système des commissaires du gouvernement soient lancées[707]. Mais c'est seulement dans la deuxième moitié des années 1990 que l'on vit présentée à la Diète, des propositions de loi prévoyant l'abolition des commissaires du gouvernement. Nous avons déjà évoquées ces dernières puisqu'elles prévoyaient également l'instauration de postes de vice ministres. En réalité, ces deux dispositions étaient complètement liées, justifiant le fait qu'elles se trouvent au sein des mêmes propositions de loi, et plus tard de la même loi relative à la réactivation de la Diète et au leadership politique. En supprimant le système des commissaires du gouvernement, on attendait certes des ministres qu'ils répondent plus souvent à la Diète, mais il était clair qu'ils ne pourraient pas assumer cette lourde charge tout seuls. C'est pourquoi on prévoyait que les vice-ministres (et plus tard les conseillers politiques) puissent soulager leurs ministres en répondant à leur place à la Diète. Cela faisait en effet partie de leur mission d'assistance des ministres, et dans la mesure où ils étaient nommés politiquement, cela ne posait dès lors plus le problème de la responsabilité politique évoqué plus haut. Jusqu'alors, les vice-ministres parlementaires n'intervenaient que très rarement à la Diète, ne constituant pas une grande aide pour leurs ministres.

Lors de la 141ème session parlementaire de la Diète (session extraordinaire - septembre à décembre 1997), le Parti de la nouvelle frontière, le PDJ et le Parti du soleil avaient affirmé qu'ils ne donneraient pas leurs accords pour la plupart des nominations de commissaires du gouvernement. Avant que les présidents des deux chambres ne valident ces nominations, il était de coutume que les partis donnent leurs accords dans les bureaux des commissions relatives au fonctionnement de la Diète présentes dans chaque chambre (*giin un.ei iinkai rijikai* 議院運営委員会理事会). Si bien que le 29 septembre, il avait pour la première fois fallu procéder à un vote à la majorité pour valider la nomination des 276 commissaires du gouvernement[708]. Les trois partis d'opposition prévoyaient de présenter à la Diète une

[707] DAI ICHI RINJI GYŌSEI CHŌSAKAI, *Gyōsei kaikaku ni kansuru iken – sōron*, *op. cit.*, p. 75.

[708] « Seifu iin haishi yōkyū yotō hanpatsu, hatsu no saiketsu e shishin, minshu, taiyō no san yatō 政府委員廃止要求　与党反発、初の採決へ　新進、民主、太陽の３野党 (Les trois partis d'opposition : Parti de la nouvelle frontière, PDJ et Parti du soleil réclament la suppression des commissaires du gouvernement. La majorité s'y oppose. Vers la première validation des nominations par le vote) », *Asahi shinbun*, 27 septembre 1997 ; « Seifu iin shōnin, hatsu saiketsu de kettei shūin gi.un.i 政府委員承認、初採決で決定　衆院議運委

proposition de loi visant à supprimer ce système des commissaires du gouvernement et à instaurer des postes de vice-ministres, laquelle on l'a vu, fut abandonnée sans même avoir été soumise à l'examen. En réalité, plusieurs partis étaient opposés à la suppression pure et simple du système des commissaires du gouvernement. Les partis de coalition (le PLD, le PSD et le *Shintō sakigake* 新党さきがけ)[709] ainsi que le Parti communiste japonais (*Kyōsantō* 共産党, PCJ), estimaient que la qualité du débat à la Diète s'appauvrirait si l'on empêchait les hauts fonctionnaires d'apporter certains éclairages sur des questions techniques mais cruciales[710]. Ainsi, certains ont même considéré que supprimer ce système aurait pour effet de réduire la capacité du pouvoir législatif à surveiller le pouvoir exécutif[711].

3. <u>Les autres modalités de contrôle de l'Exécutif par la Diète</u>

Plusieurs réformes visant au contraire à permettre aux parlementaires (notamment à ceux de l'opposition) de surveiller le gouvernement et ses administrations, avaient cependant vu le jour à la fin des années 1990[712]. La loi sur la transparence administrative (*jōhō kōkaihō*), déjà évoquée, fut par exemple adoptée en 1999. Cette dernière fut l'une des expressions du concept de « redevabilité de l'Administration » (*accountability* en anglais), selon lequel on estime que la démocratie exige des administrations publiques qu'elles rendent des comptes aux citoyens (afin que ces derniers puissent notamment contrôler leur efficience). La plupart des documents administratifs furent ainsi rendus publics, et une procédure permettant à n'importe quel citoyen de réclamer la transmission d'informations détenues par les administrations (sous réserve qu'elles ne fassent pas l'objet de protections spéciales) fut mise en place. En 1998, sous l'impulsion de la présidente de la Chambre des représentants (et ancienne secrétaire générale du PSJ) DOI Takako, un nouveau système d'enquête

---

(Première fois que la validation des nominations des commissaires du gouvernement s'opère par le biais d'un vote dans la commission de fonctionnement de la Diète à la Chambre des représentants) », *Asahi shinbun*, 29 septembre 1997.

[709] On parle par commodité de partis de coalition (puisqu'ils sont désignés comme tels dans les journaux), mais le PSD et le *Shintō sakigake* ne comptaient aucun membre dans le gouvernement. Leur coopération avec le PLD était circonscrite dans la Diète (on parle de *kakugai kyōryoku* 閣外協力).

[710] « Seifu iin haishi yōkyū yotō hanpatsu…, *op. cit.*, *Asahi shinbun*, 27 septembre 1997. Le *Shintō sakigake* avait dans son programme politique inscrit que les interventions des commissaires du gouvernement devraient se limiter aux questions techniques. TANI Katsuhirō, *Giin rippō no jisshō kenkyū*, *op. cit.*, p. 137.

[711] C'est par exemple ce que pensait le vice-ministre administratif de l'agence des Affaires générales MASUJIMA Toshiyuki. NIHON KEIZAI SHIMBUNSHA, *Kanryō – kishimu kyodai kenryoku* 官僚—軋む巨大権力 (Les hauts fonctionnaires : un pouvoir colossal objet de frictions), Tōkyō, Nihon keizai shimbunsha, 1994, p. 273.

[712] Pour une brève présentation des différents moyens de contrôle des administrations par les parlementaires (questions écrites, questions orales, commissions d'enquête,…) en France, en Grande Bretagne et aux États-Unis, voir DEBBASCH Charles, COLIN Frédéric, *Administration publique*, *op. cit.*, p. 849-855.

parlementaire préalable (*yobiteki chōsa* 予備的調査) fut instauré[713]. Une enquête parlementaire pouvait alors être engagée si 40 parlementaires en faisaient la demande, ou si l'une des commissions de surveillance de l'Administration nouvellement créées dans les chambres le réclamait[714].

Il existait également depuis l'après-guerre une procédure permettant à un parlementaire d'adresser aux ministères des questions écrites (*shitsumon shuisho* 質問主意書), qui se distinguent de celles évoquées jusqu'à présent (on parlera dans ce dernier cas de questions orales pour faire la distinction, même si celles-ci doivent également être rédigées). Les questions écrites sont envoyées à l'organe du Cabinet situé dans la Diète (le *naikaku sōmukanshitsu* 内閣総務官室) qui les transmet en fonction du contenu aux différentes administrations centrales. Ces questions peuvent être rédigées par n'importe quel parlementaire, à n'importe quel moment (même en dehors des sessions de la Diète), et concerner n'importe quel sujet[715]. Les hauts fonctionnaires n'affectionnent guère ces questions écrites, notamment parce qu'il leur est impossible de prévoir ni le moment de leur soumission ni leur contenu, et parce qu'elles occasionnent une charge de travail importante dans des délais très courts[716]. Le 2 avril 2004, le ministre de la Santé et du Travail SAKAGUCHI Chikara s'était plaint lors d'une conférence de presse de la soudaine explosion du nombre de questions écrites transmises à son ministère (due à la réforme du système des retraites), captant une part importante de la force de travail de ses hauts fonctionnaires[717]. Le

[713] Pour une explication plus détaillée du système, voir le site internet de la Chambre des représentants [consulté le 5 août 2015] : http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/ugoki/h12ugoki/h12/h12yobit.htm.

[714] Une commission de surveillance de l'Administration et des comptes (*kessan gyōsei kanshi iinkai* 決算行政監視委員会) fut instaurée dans la Chambre des représentants, tandis qu'elle fut divisée en deux dans la Chambre des conseillers (qui ne voulait pas voir sa fonction de contrôle des comptes réduite), avec une commission de surveillance de l'Administration (*gyōsei kanshi iinkai* 行政監視委員会) et une commission des comptes (*kessan iinkai* 決算委員会). TAKEDA Michiyo, « Kokkai kaikaku no kiseki…, *op. cit.*, p. 99-101 ; TAKEDA Michiyo, YAMAMOTO Makiko, « Omo na kokkai kaikaku teigen to sono ronten 主な国会改革提言とその論点 (Les principaux projets de réforme de la Diète et leurs enjeux) », *Refarensu*, vol. 56, n° 11, novembre 2006, p. 89-91.

[715] *A contrario*, seuls les parlementaires membres d'une commission peuvent poser au cours d'une séance des questions orales (dans un nombre limité), lesquelles sont souvent relatives à un projet de loi en examen dans ladite commission. On notera l'exception des séances plénières (lesquelles sont très peu nombreuses), où n'importe quel parlementaire de la chambre peut poser une question. TANAKA Shin.ichirō, « Shitsumon shuisho no tōbensho sakusei katei 質問主意書の答弁作成過程 (Le processus d'élaboration des réponses aux questions écrites) », *Seijigaku kenkyū ronshū*, n°28, septembre 2008, p. 42, 52.

[716] Les ministères ont sept jours pour répondre aux questions, mais les nombreuses étapes du processus de transmission des questions et d'élaboration des réponses ne leur laisse guère plus d'une journée et demie (les ministères sont toutefois officieusement informés du contenu des questions, leur laissant légèrement plus de temps). Une procédure permet aux ministères de disposer d'un délai supplémentaire si la question est technique, procédure qui a tendance à être de plus en plus activée (il serait également de plus en plus fréquent que les ministères refusent de répondre). *Ibid.*, p. 50-54.

[717] Conférence de presse du MHLW du 2 avril 2004 [consultée le 4 août 2015] : http://www.mhlw.go.jp/kaiken/daijin/2004/04/k0402.html.

gouvernement avait même commencé à réfléchir à un moyen de limiter le nombre de questions écrites, provoquant l'ire de certains parlementaires de l'opposition[718]. Cela dit, les parlementaires faisant appel à cette procédure des questions écrites sont relativement peu nombreux, tandis que certains d'entre eux sont très prolifiques[719]. Le recours à cette procédure des questions écrites semble parfois résulter davantage d'une logique électoraliste (certains prenant les électeurs à témoin de leur activité en tant que parlementaires de l'opposition[720]) ou encore d'une stratégie d'asphyxie d'un bureau en charge de l'élaboration d'un projet de loi[721], mais il est aussi un moyen pour l'opposition d'obtenir de l'administration des informations importantes (dont elle peine souvent à disposer[722]). Lorsqu'il était ministre de la Santé, KAN Naoto avait conseillé à un parlementaire du *Shintō sakigake* EDANO Yukio (futur ministre sous les gouvernements PDJ), d'adresser à son ministère une question écrite concernant le scandale du sang contaminé. Selon ses dires, cela l'aurait grandement aidé à recueillir les informations qu'il tentait péniblement d'obtenir des hauts fonctionnaires de son ministère[723].

B. La suppression du système des commissaires du gouvernement par la loi relative à la réactivation de la Diète et au leadership politique

1. L'éviction partielle des hauts fonctionnaires hors de la Diète

[718] Notamment NAGATSUMA Akira, qui avait rédigé de nombreuses questions concernant la question des retraites. Il fut d'ailleurs surnommé « Monsieur retraites » (*misutā nenkin* ミスター年金), celui-ci ayant mené la plupart des attaques lancées au gouvernement au sujet du problème de la perte importante de données relatives aux retraites lors de leur informatisation (*kieta nenkin mondai* 消えた年金問題). TANAKA Shin.ichirō, « Shitsumon shuisho no tōbensho sakusei katei, *op. cit.*, p. 40.

[719] Par exemple le parlementaire SUZUKI Muneo qui était surnommé le roi des questions écrites (*shitsumon shuisho kingu* 質問主意書のキング). Ce dernier était lors de certaines sessions à l'origine de plus des deux tiers des questions écrites adressées aux ministères (309 sur 481 lors de la 166ème session ou encore 466 sur les 691 de la 171ème session).

[720] À l'instar de SUZUKI Muneo qui s'enorgueillissait d'être le parlementaire le plus prolifique en la matière, allant même jusqu'à faire publier un ouvrage dans lequel étaient compilées 255 de ses questions écrites et leurs réponses respectives. SUZUKI Muneo, *Suzuki Muneo no kokkai shitsumon shuisho zen 255 hon* 鈴木宗男の国会質問主意書 全255本 (255 questions parlementaires écrites de SUZUKI Muneo), Tōkyō, Ningen shuppan, 2006, 561 p.

[721] Il arrive qu'un bureau chargé de répondre à une question écrite exigeant que soient fournies de nombreuses informations, soit temporairement paralysé et incapable d'avancer sur une autre tâche. ŌMORI Wataru, *Kan no shisutemu* 官のシステム (Le système bureaucratique), Tōkyō, Tōkyō daigaku shuppankai, coll. « Gyōseigaku sōsho », vol. 4, 2006, p. 160-162.

[722] Selon un haut fonctionnaire de l'agence de l'Environnement, là où les ministères transmettent 100 pages à un parlementaire de la majorité qui réclame des informations, ils n'en fournissent que deux à ceux de l'opposition. RAMSEYER Mark, ROSENBLUTH Frances M., *Japan's Political Marketplace*, *op. cit.*, p. 106.

[723] KAN Naoto, *Daijin - zōhoban*, *op. cit.*, p. 114-117.

Le système des commissaires du gouvernement fut finalement supprimé avec l'adoption le 30 juillet 1999 de la loi relative à la réactivation de la Diète et au leadership politique. Afin de calmer certaines inquiétudes, le compromis formé par le PLD, le PDJ, le Parti libéral et le *Kōmeitō*, instaura un nouveau système gardant ouverte la possibilité pour les hauts fonctionnaires d'intervenir à la Diète : le système des « conseillers du gouvernement » (*seifu sankōnin* 政府参考人). Selon les règements intérieurs des deux chambres, il est est enffet possible de demander à ce qu'un conseiller du gouvernement intervienne lorsque la question « porte sur des détails ou des aspects techniques »[724]. Contrairement aux commissaires du gouvernement qui étaient directement sollicités par les ministres, les conseillers du gouvernement sont invités à venir répondre dans les commissions à la Diète par leurs présidents (*iinchō*). Il faut cependant pour cela qu'un parlementaire, membre de la commission concernée, ait auparavant formulé cette requête, et que celle-ci ait été acceptée dans ladite commission. Ce sont donc les parlementaires à l'origine des questions qui ont le pouvoir de réclamer qu'un haut fonctionnaire leur réponde, et non plus le ministre. Cependant, il est également prévu que les membres du bureau de la commission (*riji*) peuvent s'accorder pour demander à ce qu'un conseiller du gouvernement réponde à une question posée par un parlementaire à la place du ministre. Or, cela permet ainsi à ce dernier de solliciter les membres du bureau de la commission afin qu'ils demandent à ce qu'un conseiller du gouvernement se substitue à lui pour répondre à une ou plusieurs questions lui étant destinées. Cette pratique est extrêmement courante, si bien que malgré la suppression du système des commissaires du gouvernement, le nombre d'interventions des hauts fonctionnaires à la Diète n'a pas vraiment diminué[725].

L'introduction de ce nouveau système a toutefois apporté quelques changements. Si les parlementaires souhaitent faire appel à un conseiller du gouvernement, il faut alors qu'ils préparent le contenu de leurs questions bien plus en amont qu'auparavant, sans quoi il manquerait de temps pour que la requête soit adoptée en commission, que le président la transmette aux ministères, et que le haut fonctionnaire ait lui-même le temps de préparer sa réponse. Depuis, les parlementaires de l'opposition se réuniraient de manière informelle avant

[724] Article 45-3 du règlement intérieur de la Chambre des représentants (*shūgiin kisoku* 衆議院規則) et article 42-3 du règlement intérieur de la Chambre des conseillers (*sangiin kisoku* 参議院規則) : 行政に関する細目的又は技術的事項について審査又は調査を行う場合において、必要があると認められる時は、政府参考人の出頭を求め、その説明を聴く.
[725] Voir *infra*, p. 241.

l'ouverture de séance des différentes commissions pour s'assurer d'être dans les temps[726]. Une autre différence, symbolique certes, nous a été signalée à l'occasion d'un entretien réalisé avec un haut fonctionnaire ayant eu au cours de sa carrière l'occasion d'intervenir 36 fois à la Diète. Selon ce dernier, les conseillers du gouvernement siègeraient aujourd'hui avec les intervenants extérieurs (dans un espace qui leur est réservé sur le côté) et non avec les ministres, vice-ministres et conseillers politiques comme c'était le cas pour les commissaires du gouvernement[727]. Cela serait l'illustration du fait que les conseillers du gouvernement ne se substituent pas aux ministres, mais sont convoqués par les parlementaires (simples membres de la commission ou membres du bureau) qui désirent bénéficier d'explications de leur part.

En plus de ce système des conseillers du gouvernement, un nouveau statut d'assistant spécial du gouvernement (*seifu tokubetsu hosanin* 政府特別補佐人) fut créé pour permettre aux ministres, vice-ministres et conseillers politiques, de faire appel à directement certains hauts fonctionnaires particuliers afin qu'ils répondent à leur place. Ce statut ne concerne à l'heure actuelle que cinq hauts fonctionnaires[728].

2. *Les nouveaux rôles confiés aux vice-ministres et conseillers politiques à la Diète*

Concernant le rôle respectif des vice-ministres et conseillers politiques vis-à-vis des missions relatives à la Diète (réponses du gouvernement, prises de contacts avec les membres des commissions,…), les dispositions légales et réglementaires sont peu claires. Le document établissant les règles concernant les ministres, vice-ministres et conseillers politiques adopté en Conseil des ministres le 6 janvier 2001 (*kokumu daijin, fukudaijin oyobi daijin seimukan kihan*) précise que le vice-ministre répond aux questions posées au gouvernement et opère si nécessaire, la coordination (*renraku chōsei* 連絡調整) avec la Diète. Le ministre détermine à l'avance les projets de loi dont le vice-ministre est en charge, et ce dernier remplit les

[726] TANI Katsuhirō, *Giin rippō no jisshō kenkyū*, *op. cit.*, p. 151.
[727] Entretien mené le 19 décembre 2013 à l'OCDE, Paris.
[728] Ils sont énumérés à l'alinéa 2 de l'article 69 de la loi organique relative à la Diète. Le président de l'Autorité nationale du Personnel (jinjiin sōsai 人事院総裁), le directeur de la législation du Cabinet (naikaku hōseikyoku chōkan 内閣法制局長官), le président de la commission de la concurrence (*kōsei torihiki iinkai iinchō* 公正取引委員会委員長), le président de la commission de régulation de l'énergie nucléaire (*genshiryoku kisei iinkai iinchō* 原子力規制委員会委員長) et le président de la commission de la résolution des conflits en matière de pollution (*kōgaitō chōsei iinkai iinchō* 公害等調整委員会委員長). Il était également prévu à l'origine d'intégrer le président de la Banque du Japon (*nihon ginkō sōsai* 日本銀行総裁) dans les assistants spéciaux du gouvernement.

missions précitées concernant ces projets de loi dont il assume la responsabilité. Le conseiller politique, lui, opère la coordination avec la Diète et répond si besoin est aux questions adressées au gouvernement. Ainsi, tandis que les réponses du gouvernement constituent l'activité principale des vice-ministres à la Diète, la prise de contact et la coordination avec les membres des commissions constituent celle des conseillers politiques.

Une autre question importante inhérente aux rôles que devraient jouer les vice-ministres et conseillers politiques fut soulevée lors des débats parlementaires : celle de savoir s'ils devaient être membres des commissions (*iin* 委員) à la Diète. Jusqu'ici, les parlementaires nommés ministres ou vice-ministres parlementaires avaient pour coutume de se retirer des commissions dont ils étaient membres[729]. Dans la mesure où ils pouvaient assister aux commissions sans en être membres (ce qui est aujourd'hui le cas pour les vice-ministres et conseillers politiques)[730], la question de leur appartenance ou non auxdites commissions peut paraître marginale. Cependant, s'ils assistent à une commission sans en être membres (notamment lorsqu'ils doivent répondre aux questions adressées au gouvernement), cela signifie qu'ils ne peuvent pas être membre du bureau (*riji* 理事, composé en général de 5 membres de la commission) et ainsi influer sur l'ordre du jour de la commission. Ils ne peuvent, de plus, pas prendre part aux votes dans les commissions, ni poser des questions en retour aux parlementaires ayant soumis à la commission une contre-proposition vis-à-vis du projet de loi qu'ils ont la charge de défendre. C'est d'ailleurs ce dernier point qui amena certains législateurs à souhaiter que les vice-ministres et conseillers politiques soient des membres à part entière des commissions. En leur donnant la possibilité de poser des questions relatives aux contre-propositions souvent examinées en bloc avec le projet de loi concerné (on parle de *ikkatsu shingi* 一括審議), cela devait permettre d'instaurer un véritable débat, plus constructif qu'il ne l'était jusqu'ici[731]. Le PLD espérait qu'en plaçant des membres du Cabinet dans les bureaux, ils n'auraient plus à passer par la commission de stratégie à l'égard de la Diète (*kokkai taisaku iinkai*) pour négocier avec les autres partis l'examen de leurs projets de

[729] Ils le pouvaient en vertu de l'alinéa 2 de l'article 42 de la loi organique relative à la Diète. Il en va de même aujourd'hui pour les vice-ministres, conseillers politiques et assistants ministériels (*daijin hosakan*). Les vice-ministres parlementaires restaient toutefois membres de leurs commissions dans la Chambre des conseillers, car le nombre de parlementaire de la majorité était insuffisant pour les remplacer (la répartition des postes dans les commissions s'opère en proportion des sièges détenus dans la chambre). TANI Katsuhirō, *Giin rippō no jisshō kenkyū*, *op. cit.*, p. 553, 572.

[730] Selon l'alinéa premier de l'article 69 de la loi organique relative à la Diète. À noter d'ailleurs que les vice-ministres parlementaires étaient souvent nommés commissaires du gouvernement (bien que leurs interventions à la Diète fussent rares).

[731] TANI Katsuhirō, *Giin rippō no jisshō kenkyū*, *op. cit.*, p. 553-554.

loi à l'ordre du jour[732]. Certains parlementaires étaient toutefois rétifs à cette idée, craignant que la majorité gagne une telle influence sur l'ordre du jour qu'il deviendrait encore plus rare pour les parlementaires de l'opposition de voir leurs propositions discutées. Ils y voyaient d'ailleurs là une immixtion de l'Exécutif dans une prérogative incombant à l'organe législatif, ignorant ainsi le principe de séparation des pouvoirs[733].

Les quatre partis à l'origine de la loi s'étaient mis d'accord le 24 mars 1999 pour que les vice-ministres et conseillers politiques soient nommés dans les différentes commissions de la Diète en tant membres à part entière, mais face aux résistances des parlementaires de l'opposition, seuls les conseillers politiques furent concernés. En réalité, il n'aurait pas été envisageable de refuser aux vice-ministres ainsi qu'aux conseillers politiques le statut de membre de commission, la majorité ne disposant pas de parlementaires en nombre suffisant pour remplir les commissions dans ces conditions[734]. Lors de la 151ème session de la Diète (ouverte le 19 janvier 2001), les conseillers politiques furent effectivement nommés comme membres des commissions correspondant à leurs ministères. De même, après l'arrivée de KOIZUMI au pouvoir, la nomination des nouveaux conseillers politiques s'opéra en fonction de l'appartenance des parlementaires aux différentes commissions[735]. Cependant, la seule activité qui fut admise pour les conseillers en qualité de membre de commission fut de participer au vote des projets et propositions de loi[736]. Concernant la possibilité pour les conseillers politiques de faire partie des bureaux, il était initialement convenu qu'ils le pourraient dans les commissions de la Chambre des conseillers et qu'ils auraient le droit d'assister aux réunions sans toutefois en être membres (*baiseki* 陪席) dans les commissions de la Chambre des représentants. Finalement, la décision fut laissée à la discrétion de chaque commission. Les commissions dans lesquelles l'opposition consentit que des conseillers politiques soient

[732] Comme évoqué précédemment, l'ordre du jour constitue l'un des principaux points de négociation entre les partis dans la mesure où retarder l'examen des projets de loi est souvent le meilleur moyen pour l'opposition d'obtenir des concessions de la majorité.
[733] Voir par exemple la déclaration du parlementaire communiste HIGASHINAKA Mitsuo, faite le 13 juillet 1999, juste avant que le projet de loi soit adopté dans la commission du fonctionnement de la Diète de la Chambre des représentants et transmise en séance plénière pour être votée.
[734] En comptant tous les ministres, les deux vice-secrétaires généraux du Cabinet (*naikaku kanbō fukuchōkan*) et les éventuels assistants du Premier ministre (*sōridaijin hosakan*), ce sont environ 70 parlementaires qui n'auraient pas appartenu aux commissions de la Diète.
[735] KOIZUMI arriva au pouvoir le 26 avril 2001, soit en plein milieu de la session ordinaire de la Diète (débutant habituellement en janvier et terminant en juin). Les affectations des différents parlementaires dans les commissions sont déterminées en début de session, et ne peuvent être modifiées en cours de session. Seuls quelques ajustements peuvent être réalisés lorsqu'un membre quitte sa commission suite à sa nomination à un poste gouvernemental, mais l'objectif était précisément de faire en sorte que les conseillers politiques appartiennent à la commission correspondant à leur ministère. Le Premier ministre n'avait alors d'autre choix que de sélectionner les conseillers politiques parmi les membres des différentes commissions.
[736] TANI Katsuhirō, *Giin rippō no jisshō kenkyū*, *op. cit.*, p. 154, 572.

placés dans le bureau furent relativement rares, l'opposition soumettant par ailleurs souvent leur consentement à certaines conditions. Selon divers témoignages, les conseillers politiques qui avaient en général moins d'ancienneté que les autres membres des bureaux, n'auraient pas toujours été traités avec une égale considération par ces derniers[737]. Par ailleurs certains conseillers politiques auraient accueilli assez timidement cette mission de prise de contact et de coordination avec les membres de la Diète. ŌSHIMA Tadamori, président de la commission de stratégie à l'égard de la Diète du PLD (2000-2002, 2007-2009), avait demandé aux conseillers politiques qu'ils jouent le rôle de pont avec la Diète (*chōsei yaku* 調整役). Or certains d'entre eux avaient exprimé leur mécontentement, affirmant qu'ils ne pourraient pas se concentrer sur les politiques publiques dont ils avaient la charge s'ils devaient en plus s'acquitter du travail de la commission de stratégie à l'égard de la Diète[738].

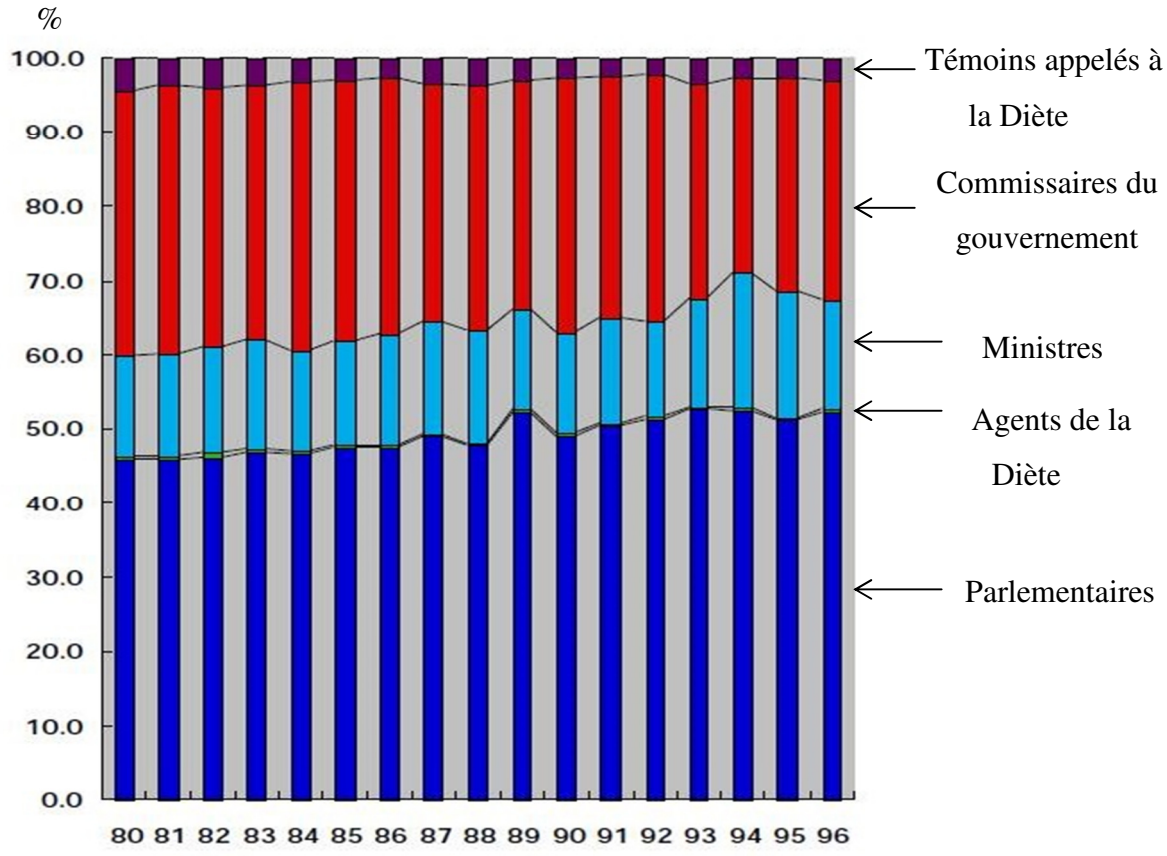
C. Les changements apportés par la loi relative à la réactivation de la Diète et au leadership politique

1. Le poids des hauts fonctionnaires dans l'examen des lois à la Diète avant l'adoption de la loi

Si l'on s'arrête à présent sur l'évolution du nombre d'interventions des hauts fonctionnaires et des membres du Cabinet à la Diète, quel bilan peut-on retirer de cette réforme ? Sur la base d'une étude réalisée par TANI Katsuhiro, on constate que la proportion du temps de parole à la Diète pour chaque type d'acteurs n'avait subi que de très légères fluctuations sur la période allant de 1980 à 1996[739].

[737] *Ibid.*, p. 163.
[738] ある政務官は「どうして国対の仕事をやらなきゃならないのか。自分は政策面で力を発揮するつもりだ」と不満を隠さない. Voir, « Shōchō saihen sutāto – "seiji shudō" wa tesaguri…, *op. cit.*, *Nikkei shinbun*, 7 janvier 2001.
[739] TANI Katsuhiro a réalisé ses calculs en comptant le nombre de pages pour chaque type d'acteurs dans les recueils des débats parlementaires élaborés par la bibliothèque nationale de la Diète. TANI Katsuhirō, « Giin rippō to kokkai kaikaku 議員立法と国会改革 (La production législative d'origine parlementaire et la réforme de la Diète) », *Nihon kōkyō seisaku gakkai nenpō*, 2000, p. 10.

Figure 7 - Proportion du temps de parole à la Diète pour chaque type d'acteurs (1980-1996)



Graphique tiré et réadapté de TANI Katsuhirō, « Giin rippō to kokkai kaikaku 議員立法と国会改革 (La production législative d'origine parlementaire et la réforme de la Diète) », *Nihon kōkyō seisaku gakkai nenpō*, 2000, p. 4.

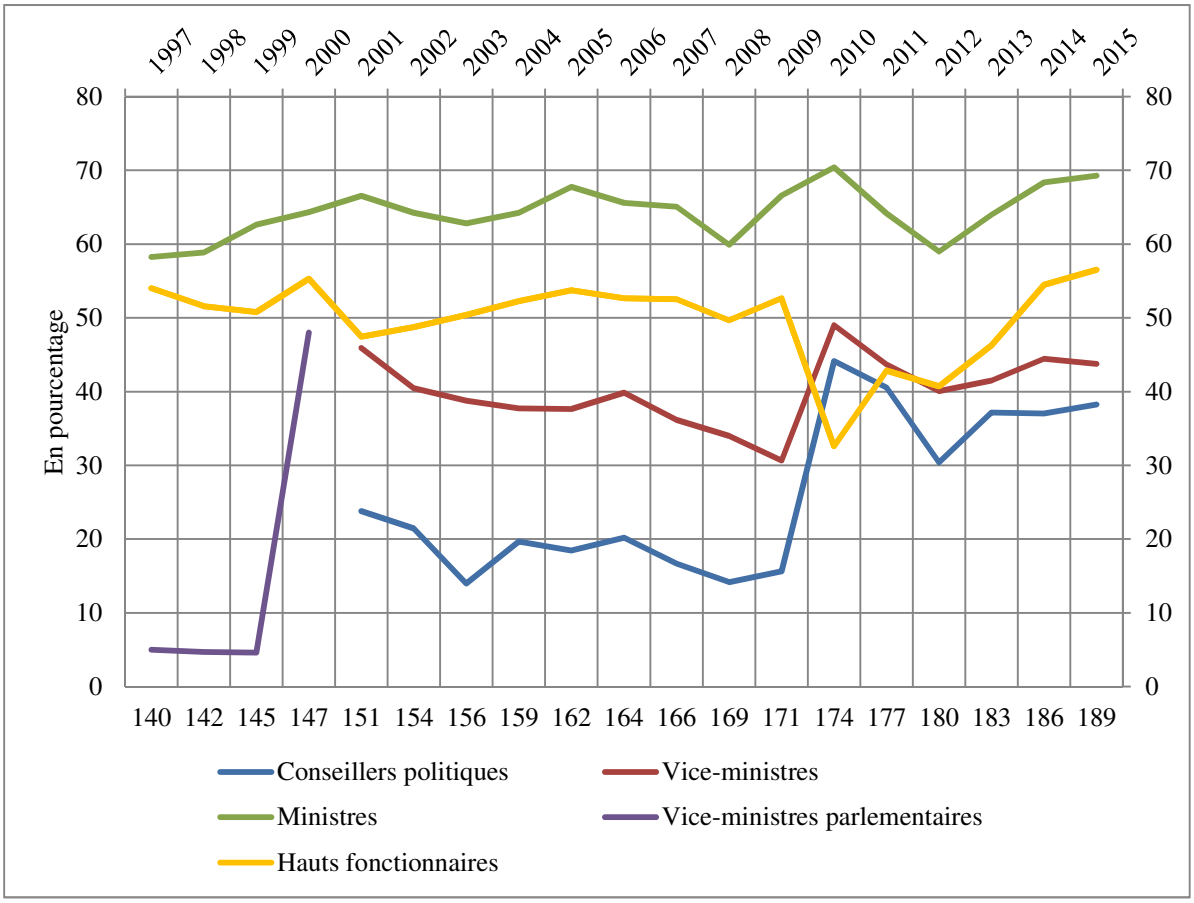
On remarque ainsi que les commissaires du gouvernement répondaient bien plus fréquemment que les ministres à la Diète, attestant du poids non négligeable des hauts fonctionnaires dans les débats parlementaires. Le pic du temps de parole employé par les parlementaires en 1989 est vraisemblablement issu de la situation de Diète divisée (le PLD ayant perdu la majorité à la Chambre haute), durant laquelle l'opposition eut davantage l'occasion de voir ses contre-propositions examinées (réduisant le nombre de réponses du gouvernement). La diminution du temps de parole des commissaires du gouvernement en 1993 et 1994 est, quant à elle, due à une réduction du nombre de commissaires du gouvernement décidée par le Premier ministre à la tête de la coalition anti-PLD, HOSOKAWA Morihiro[740]. En dehors de ces quelques évolutions ténues, le temps de parole des hauts fonctionnaires à la Diète représentait près d'un tiers du total des interventions sur la période (variant entre 25 et 35%), alors que le temps de parole des ministres n'en constituait que 10 à

[740] TANI Katsuhirō, *Giin rippō no jisshō kenkyū*, *op. cit.*, p. 149-150.

15%. Si l'on observe plus particulièrement l'évolution relative au temps de parole correspondant aux réponses du gouvernement (obtenu en additionnant le temps de parole des commissaires du gouvernement et des ministres), on constate que la proportion des réponses du gouvernement assurées par les hauts fonctionnaires constituait trois quart du total au début des années 1980, tandis qu'elle n'en constituait plus que deux tiers au milieu des années 1990.

2. *L'évolution du nombre d'interventions pour chaque type d'acteurs à la Diète*

Figure 8 - Pourcentage de prise de parole dans les commissions à la Diète (1997-2013)



L'entrée en vigueur de la suppression du système des commissaires du gouvernement lors de la 146ème session de la Diète vint apporter de multiples changements. À l'issue de la 147ème session de la Diète (janvier - juin 2000)[741], l'un des vice-ministres administratifs du MOF affirmait sur son site internet que le nombre d'interventions des vice-ministres administratifs

[741] C'était la première session ordinaire depuis la suppression du système de commissaires du gouvernement puisque la 146ème session de la Diète était une session extraordinaire ayant durée deux mois seulement.

avait drastiquement augmenté[742]. Si l'on observe les chiffres que nous avons obtenus en calculant le pourcentage de séances de commissions dans lesquelles chaque type d'acteurs était intervenu au moins une fois[743], on constate effectivement que la présence des vice-ministres parlementaires à la Diète s'accrut radicalement après la suppression des commissaires du gouvernement. Tandis que les vice-ministres parlementaires s'exprimaient en moyenne dans 5% des séances de commissions et séances plénières de 1997 à 1999, ce chiffre atteignait les 48% en 2000. À partir de 1999, les ministres intervinrent en moyenne dans 65% des séances au cours des quinze années suivantes. La proportion du nombre de séances dans lesquelles les hauts fonctionnaires furent amenés à prendre la parole ne subit guère d'évolution (entre 50 à 55% des séances). La possibilité pour les ministres de faire appel aux membres des bureaux des différentes commissions pour qu'ils réclament l'intervention de conseillers du gouvernement est clairement à l'origine de cette faible diminution. Toutefois, alors que les réponses du gouvernement assurées par les hauts fonctionnaires représentaient environ deux tiers du total en 1996 (voir le graphique 7 ci-dessus), elles ne représentaient plus que la moitié entre 2006 et 2009 (voir la figure 9 ci-dessous). C'est également ce qui ressort d'une enquête réalisée par le quotidien *Asahi shinbun* auprès des vice-ministres administratifs à l'issue de la 151ème session de la Diète (janvier 2001). Le vice-ministre administratif du MIC SHIMAZU Akira, avait en effet indiqué qu'il était clair que le nombre d'interventions des hauts fonctionnaires à la Diète avait diminué[744].

Sous les Cabinets KOIZUMI, s'étalant de la 151ème (janvier 2001) à la 164ème session de la Diète (janvier 2006), les vice-ministres intervinrent dans 40% environ des séances de commissions (variant entre 39 et 47%). Les conseillers politiques s'exprimèrent pour leur part en moyenne dans 20% des séances (variant entre 13 et 23%). La baisse du nombre d'interventions des vice-ministres et conseillers politiques à partir de la 154ème session de la Diète (2002), peut être perçue comme la retombée d'un certain engouement dû à

[742] Voir le site internet de l'ancien parlementaire ŌNO Yoshinori [consulté le 25 juillet 2015] : http://www.e-ohno.com/diary/repcount.html. Il prend l'exemple d'une séance en commission des finances dans laquelle il était intervenu 60 fois, le ministre MIYAZAWA 23 fois et les hauts fonctionnaires 11 fois.

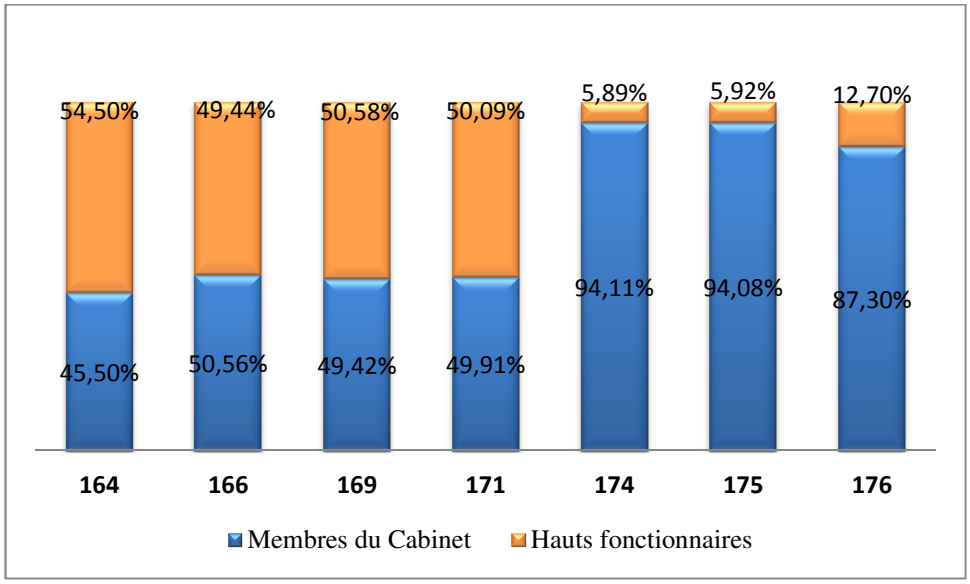
[743] Ces données récoltées à partir du site de la Diète ne nous permettent malheureusement pas de connaître le nombre d'interventions de chaque type d'acteurs, ni la longueur de ces interventions. Il nous est seulement possible de connaître le nombre total de séances dans lesquelles un type d'acteurs est intervenu au moins une fois. Plusieurs types d'acteurs pouvant intervenir concurremment dans les mêmes séances de commission, l'augmentation de la proportion du nombre de séances dans lesquelles un type d'acteurs est intervenu ne s'accompagne pas forcément de la diminution de cette proportion pour les autres types d'acteurs. Nous avons également sélectionné pour des questions de cohérence les sessions ordinaires de la Diète, dont la durée et le nombre de séances sont sensiblement identiques (les sessions extraordinaires et spéciales sont, elles, bien plus courtes).

[744] 官僚の答弁は減り、以前とは明らかに変わっている. Citation tirée de l'article « "Sei" no kyōka, dō eikyō…, *op. cit.*, *Asahi shinbun*, 3 juillet 2001.

l'introduction du nouveau système, mais également comme la nécessité de trouver un point d'équilibre concernant l'activité de ces nouveaux postes à la Diète. On remarque d'ailleurs une stabilisation des proportions observées dans la deuxième moitié du mandat du Premier ministre KOIZUMI. Cependant, sous les gouvernements ABE, FUKUDA et ASŌ (de la 166ème à la 171ème session, 2007-2009), la proportion du nombre d'interventions des vice-ministres et conseillers politiques chuta sensiblement, passant respectivement de 40 à 30% et de 20 à 15%. La proportion du nombre de réponses du gouvernement assurées par les hauts fonctionnaires et les membres du Cabinet (ministres inclus) demeura cependant stable sur la période (chaque type d'acteurs assurant environ la moitié des réponses du gouvernement)[745].

3. *Les évolutions survenues suite à l'arrivée du PDJ au pouvoir*

Figure 9 - Proportion du nombre de réponses du gouvernement assurées par chaque type d'acteurs



Avec l'arrivée du PDJ au pouvoir, le poids des vice-ministres et conseillers politiques dans les débats parlementaires s'accrut considérablement. Lors de la 174ème session de la Diète (janvier 2010), les vice-ministres s'exprimèrent dans 49% des séances de commissions et les conseillers politiques dans 44% d'entre elles (figure 8). Dans un même temps, le poids

[745] Données récoltées à partir du journal de la branche locale du PDJ de la 10ème circonscription du département d'Aichi (12 décembre 2010). Voir l'annexe n°7.

des hauts fonctionnaires dans les débats à la Diète fut drastiquement réduit, ces derniers n'intervenant plus que dans 32% des séances de commissions, contre 52% lors de la session ordinaire précédente (171ème) (figure 8). C'est la première fois que le nombre de séances dans lesquelles les vice-ministres et conseillers politiques prirent la parole dépassa celui des hauts fonctionnaires. Si l'on observe la proportion du nombre de réponses du gouvernement assurées par les hauts fonctionnaires, l'évolution est encore plus flagrante (figure 9). Alors que les hauts fonctionnaires étaient chargés de la moitié des réponses du gouvernement en session ordinaire entre 2006 et 2009, ils n'en assuraient plus que 6% en 2010 (les 175ème et 176ème sessions furent des sessions extraordinaires). On retrouve là, la volonté claire du PDJ d'évincer au maximum les hauts fonctionnaires des débats parlementaires et de s'appuyer davantage sur les vice-ministres et conseillers politiques pour répondre aux questions de l'opposition[746]. Par la suite, ces proportions se rééquilibrèrent, vraisemblablement parce que supporter la quasi-totalité des réponses du gouvernement devenait une charge trop importante pour les vice-ministres et conseillers, par ailleurs bien plus sollicités qu'avant dans leurs ministères respectifs. Lors de la 180ème session (2012), les vice-ministres s'exprimèrent dans 40% des séances de commissions (près de 10% de moins qu'en 2009), les conseillers politiques dans 30% (près de 15% de moins qu'en 2009), et les hauts fonctionnaires dans 40% d'entre elles (près de 10% de plus qu'en 2009).

Avec le retour du PLD au pouvoir, les hauts fonctionnaires intervinrent davantage que sous les gouvernements PDJ, atteignant les proportions antérieures (54,5% lors de la 186ème session). Cependant, la proportion du nombre d'interventions des ministres, vice-ministres et conseillers politiques à la Diète, bien loin de s'amoindrir, s'accrut à nouveau. Cela concorde avec nos observations selon lesquelles le gouvernement ABE aurait été en quelque sorte inspiré par l'expérience du PDJ, apportant une certaine importance aux postes de vice-ministres et conseillers politiques dans le processus décisionnel. En comparant avec l'année 2009 (dernier gouvernement PLD avant l'alternance), la proportion du nombre d'interventions des ministres était supérieure de 1,7 point de pourcentage durant l'année 2014, de 13,8 points de pourcentage pour les vice-ministres et de 21,4 points de pourcentage pour les conseillers

[746] Les ministres avaient pour consigne de ne pas avoir recours aux membres des bureaux des différentes commissions pour qu'ils demandent l'intervention de conseillers du gouvernement. Ils ne firent pas non plus appel au directeur de la législation du Cabinet qu'OZAWA Ichirō désirait par ailleurs supprimer de la liste des assistants spéciaux du gouvernement (*seifu tokubetsu hosanin*). OZAWA Ichirō avait en effet conservé un certain ressentiment envers la direction législative du Cabinet, avec laquelle il avait eu plusieurs démêlés en 1991-1992 autour de la question de la constitutionnalité de la loi relative à l'envoi des FAD dans le cadre des opérations onusiennes de maintien de la paix. Le 30 mai 2003, le Parti libéral d'OZAWA avait même présenté une proposition de loi à la Diète visant à supprimer cet organe dont il contestait le pouvoir de définir l'interprétation des dispositions constitutionnelles.

politiques. On ne saurait donc parler d'un retour à l'état antérieur sans se fourvoyer quant à la nature du gouvernement Abe II.

4. *Des changements plus formels que substantiels ?*

La suppression du système des commissaires du gouvernement a selon certains témoignages, soulagé les hauts fonctionnaires de cette tâche chronophage que représentaient les nombreuses interventions à la Diète dont ils avaient la charge[747]. On objectera toutefois que les personnels concernés se limitant à 300 cadres supérieurs (principalement des directeurs), le gain de temps à l'échelle des ministères demeure tout à fait relatif. Avec l'arrivée du PDJ au pouvoir qui, on l'a vu, s'accompagna d'une très forte diminution du nombre d'interventions des hauts fonctionnaires à la Diète, certains directeurs auraient avoué avoir pu se concentrer plus qu'auparavant sur leur mission originelle de gestion du ministère[748]. Un haut fonctionnaire interrogé dans le cadre de ce travail nous expliquait que, lorsqu'ils sont convoqués à la Diète, les hauts fonctionnaires n'ont pas à assister à toute la séance (laquelle s'étend en général sur plusieurs heures). Ils doivent en revanche se présenter à une heure précise devant la commission, et peuvent se retirer une fois l'ensemble de leurs interventions terminées. Malgré la proximité géographie des ministères et de la Diète (moins d'un kilomètre), une intervention d'à peine cinq minutes peut cependant éloigner un directeur de son lieu de travail pendant plusieurs heures. La fréquence de leurs convocations à la Diète est grandement conditionnée par l'agenda politique. Certains directeurs peuvent être convoqués presque tous les jours lorsqu'un projet de loi les concernant est en discussion à la Diète, mais il arrive également qu'ils ne soient jamais appelés durant leur carrière[749].

Concernant le contenu même des réponses du gouvernement, malgré le fait qu'elles soient davantage prononcées à la Diète par les membres du Cabinet, beaucoup d'observateurs ont noté que leur rédaction dépendait encore largement des hauts fonctionnaires[750]. Concrètement, il est fréquent que les questions adressées aux membres du Cabinet soient transmises aux

[747] YAMAGUCHI Jirō, *Seiken kōtai to wa nan datta no ka* 政権交代とは何だったのか (Retour sur l'alternance de 2009), Tōkyō, Iwanami shoten, coll. « Iwanami shinsho », n°1347, 2012, p. 98-99. FURUKAWA Teijirō, ancien vice-secrétaire général du Cabinet, aurait au contraire affirmé que la suppression du système des commissaires du gouvernement avait sapé le moral des hauts fonctionnaires (parce qu'elle était la manifestation d'une certaine défiance à leur encontre), voir IIO Jun, « Koizumi naikaku ni okeru kanryōsei no dōyō 小泉内閣における官僚制の動揺 (Les vacillements de la bureaucratie sous le gouvernement KOIZUMI) », *Nenpō gyōsei kenkyū*, n°47, mai 2007, p. 87.
[748] NAGATSUMA Akira, *Manekarezaru Daijin*, *op. cit.*, p. 176-177.
[749] Entretien mené le 19 décembre 2013 à l'OCDE, Paris.
[750] TAKEDA Michiyo, YAMAMOTO Makiko, « Omo na kokkai kaikaku teigen…, *op. cit.*, p. 92.

différents ministères la veille de la séance à la Diète vers 18h. La question est alors envoyée dans la direction concernée du ministère, qui la transmet elle-même, aux bureaux concernés. Les hauts fonctionnaires dépendant de ces bureaux sont alors amenés à travailler toute la nuit pour élaborer les notes (*memo* メモ) qu'ils donneront au ministre, rentrant parfois chez eux très tard, ou dormant sur place[751]. Afin d'éviter que ces situations ne se répètent trop fréquemment, les hauts fonctionnaires préparent des recueils de réponses aux questions-types (*sōteimondōshū* 想定問答集) susceptibles d'être posées au sujet de projets de loi en cours d'élaboration. De même, il est de coutume que certains hauts fonctionnaires soient envoyés auprès de parlementaires de l'opposition ayant transmis leur volonté d'adresser une ou plusieurs questions au gouvernement (*shitsugi yoteisha* 質疑予定者). Les hauts fonctionnaires s'entretiennent alors avec ces parlementaires afin de déterminer approximativement le contenu des questions que ces deniers souhaitent adresser aux membres du gouvernement (on parle de *shitsumon dori* 質問取り)[752].

Lorsque la séance au cours de laquelle la question doit être posée s'ouvre dans la matinée, les hauts fonctionnaires doivent alors expliquer à la première heure le contenu de ses notes au ministre, vice-ministre, conseiller politique (dans le jargon, cette séance d'explications est appelée *daijin reku* 大臣レク)[753]. Le temps dont disposent les membres du Cabinet pour s'approprier le contenu de leurs interventions étant extrêmement limité, il est très rare – mais pas impossible – qu'ils exigent après explications que celles-ci soient retravaillées pour y intégrer leurs vues[754]. En conséquence, le contenu des réponses formulées par les ministres, vice-ministres et conseillers politiques serait principalement le fruit du travail des hauts fonctionnaires. Aussi la situation n'aurait-elle guère évolué en substance malgré la suppression du système des commissaires du gouvernement et le remplacement des vice-

[751] Pour une explication plus détaillée du processus de rédaction des réponses, voir ŌMORI Wataru, *Kan no shisutemu*, *op. cit.*, p. 154-159. La réponse elle-même doit être rédigée dans les quatre heures après réception par le bureau concerné de la question adressée au ministre, vice-ministre ou conseiller politique.
[752] KAN Naoto, *Daijin - zōhoban*, *op. cit.*, p. 172-174.
[753] *Ibid.*, p. 104-105.
[754] *Ibid.*, p. 175-176 ; TANAKA Shin.ichirō, « Kokkai no shitsumon seido o ika ni hyōka subeki ka – genkō seido no yakuwari to senzairyoku no kenshō 国会の質問制度をいかに評価すべきか—現行制度の役割と潜在力の検証 (Quelle évaluation du système des questions parlementaires ? Étude du rôle joué par le système actuel et de son potentiel) », *Seijigaku kenkyū ronshū*, n°29, février 2009, p. 43-62. Ils disposeraient toutefois davantage de temps pour modifier le contenu des recueils de réponses aux questions types selon un ancien haut fonctionnaire, voir YOSHIDA Kazuo, *Kanryō hōkai – atarashii kanryōzō o motomete* 官僚崩壊－新しい官僚像をもとめて (L'effondrement de la haute fonction publique – pour l'avènement d'une nouvelle figure du haut fonctionnaire), Tōkyō, Nihon hyōronsha, 1997, p. 137-138.

ministres parlementaires par les vice-ministres et conseillers politiques[755]. Certains vont même jusqu'à dire que les hauts fonctionnaires ont dû, pour permettre aux membres du gouvernement de répondre aux questions qui leur étaient posées, élaborer à leur attention davantage de notes, de recueil de réponses aux questions-types et ainsi aller davantage s'entretenir avec les parlementaires de l'opposition pour recueillir le contenu des questions[756]. Si la charge de travail relative aux réponses du gouvernement à la Diète s'allégea pour les directeurs avec la suppression du système des commissaires du gouvernement, celle-ci se serait au contraire alourdie pour les chefs de bureaux adjoints (*kachō hosa*).

Quoi qu'il en soit, évincer à tout prix la haute fonction publique du processus d'élaboration des réponses du gouvernement, n'est pas plus souhaitable que de dépendre quasi exclusivement d'elle. Cette dépendance était d'ailleurs moins le fruit d'une volonté issue des hauts fonctionnaires de manipuler les membres du Cabinet, que le résultat d'un désengagement de ces derniers (notamment dû à un manque de compétence). Ce n'est donc pas l'intervention des hauts fonctionnaires qui est problématique, mais le potentiel manque d'implication des membres du Cabinet. Dès l'instant qu'ils transmettent clairement aux hauts fonctionnaires leurs visions des politiques publiques, et que ces derniers les intègrent lors de l'élaboration des notes sur lesquelles les membres du Cabinet s'appuient, on ne peut réellement considérer que le contenu des réponses du gouvernement à la Diète est dicté par la bureaucratie[757]. C'est notamment pour que les membres du Cabinet soient en mesure de formuler des orientations claires vis-à-vis de leurs subordonnés, qu'il est préférable que ceux-là soient nommés en fonction de leurs connaissances. Les efforts auxquels on a pu assister à

---

[755] KOGA Shigeaki, *Kanryō o kokumin no tame ni hatarakaseru hō* 官僚を国民のために働かせる法 (La recette pour faire travailler les hauts fonctionnaires pour le peuple), Tōkyō, Kōbunsha, 2011, p. 154-157. KOGA Shigeaki évoque l'exemple du ministre du Territoire, des infrastructures, des transports et du tourisme MAEHARA Seiji (gouvernements HATOYAMA et KAN) qui aurait répondu exactement comme inscrit dans le recueil de réponses aux questions-types.

[756] TANI Katsuhirō, *Giin rippō no jisshō kenkyū*, *op. cit.*, p. 151.

[757] KONISHI Hiroyuki, un parlementaire du PDJ à la Chambre des conseillers, s'était emporté le 9 juin 2015 à la commission des affaires diplomatiques et de défense (*gaikō bōei iinkai* 外交防衛委員会) en critiquant vivement le fait qu'un haut fonctionnaire ait soufflé quelques mots à l'oreille du ministre de la Défense NAKATANI Gen, avant que celui-ci ne réponde à la question qu'il venait de lui poser. KONISHI Hiroyuki avait expliqué qu'il avait lui-même assisté son ministre lorsqu'il travaillait au MIC, mais qu'il était intolérable qu'un haut fonctionnaire intervienne sur la question éminemment politique de la reconnaissance de la constitutionnalité du principe d'autodéfense collective (*shūdanteki jieiken* 集団的自衛権). Il avait déclaré que lorsque son parti reviendrait au pouvoir, il punirait tous les hauts fonctionnaires qui mettent en avant la constitutionnalité du principe d'autodéfense collective. « "Kanryō, kanarazu shobun suru" minshu – konishi-shi "kenpō ihan no o sakibō" 「官僚、必ず処分する」民主・小西氏 「憲法違反のお先棒」 ("Nous punirons à tout prix les hauts fonctionnaires" : M. KONISHI du PDJ "vous êtes des instruments au service d'atteintes portées à la Constitution") », *Yomiuri shinbun*, 10 juin 2015.

ce niveau au cours des dernières années, s'ils paraissent parfois insuffisants, sont malgré tout encourageants.

Conclusion

Dans les années 1990, le constat d'un manque de leadership ministériel et celui d'une relative inactivité de la Diète amenèrent les responsables politiques à promouvoir de nombreux projets de réforme visant à modifier les institutions. Parmi les mesures qui en résultèrent, nous avons porté notre attention dans ces développements sur : l'augmentation du nombre d'assistants du Premier ministre (*sōri daijin hosanin*) ; la création des postes de vice-ministres (*fukudaijin*), de conseillers politiques (*daijin seimukan*) et d'assistants ministériels (*daijin hosakan*) ; sur l'instauration d'une séance de débats à la Diète entre les chefs de parti (*tōshu tōron*) ; et enfin, sur le remplacement du système des commissaires du gouvernement (*seifu iin*) par celui des conseillers du gouvernement (*seifu sankōnin*). Or ces réformes institutionnelles consistaient principalement à offrir aux responsables politiques des outils et à mettre en place des mécanismes incitatifs, afin qu'ils puissent déployer leur leadership dans leurs ministères et à la Diète. Aussi, le fait que ces réformes puissent parvenir ou non à atteindre leurs objectifs dépendaient grandement de la capacité, mais surtout de la volonté des responsables politiques à employer les outils et mécanismes à leur disposition.

Ainsi, nous avons pu constater que les séances de débats entre chefs de partis n'étaient, depuis leurs quinze années d'existence, guère utilisées. De même, la récente création de postes d'assistants ministériels n'a semble-t-il pas véritablement séduit les ministres qui n'y ont pour l'instant quasiment pas recours. Concernant les postes de vice-ministres et conseillers politiques, le but de leur création était d'apporter aux ministres un soutien leur permettant de moins dépendre des hauts fonctionnaires. Mais pour que ce soutien soit effectif, les nominations à ces postes devaient davantage prendre en considération les expériences et connaissances des parlementaires, et ne plus tenir compte autant qu'avant du nombre de mandats effectués et des équilibres factionnels au sein du parti. Or, il fallut attendre l'arrivée du PDJ au pouvoir, près de dix ans après l'entrée en vigueur de la loi, pour que les équilibres factionnels ne soient plus pris en compte et que la règle de la séniorité ne soit plus aussi

strictement respectée (certains vice-ministres ayant plus d'ancienneté que leurs ministres, ou encore, devenant par la suite ministres sans avoir pour autant plus de mandats à leur actif). C'est également à partir du gouvernement HATOYAMA que les vice-ministres et conseillers politiques se virent octroyer un véritable pouvoir sur le processus décisionnel (plusieurs d'entre eux se retrouvant d'ailleurs débordés). Malgré cela, KAN Naoto négligea les connaissances des parlementaires et utilisa ces postes pour s'assurer une victoire lors des élections de président du parti, preuve qu'une évolution ne doit pas être perçue comme un phénomène linéaire et irréversible, mais qu'un retour à l'état antérieur est au contraire toujours possible[758].

Force est donc de constater qu'en modifiant les institutions, les réformes n'ont pas fait disparaître les anciennes logiques de nominations. En réalité, bien que ces dernières pussent être renforcées par les institutions, elles résultaient avant tout de facteurs étrangers aux institutions. Ces logiques de nominations visaient par exemple avant tout à préserver une cohésion difficile à maintenir dans le PLD au vu de l'hétérogénéité idéologique qui y régnait. Ces postes constituaient ainsi une monnaie d'échange pour les chefs de faction (au même titre que le financement des campagnes électorales des candidats) pour inciter les parlementaires à les rejoindre. Seule une prise de conscience, un changement dans les mentalités des acteurs, put amener une transformation de ces logiques de nominations et ainsi permettre à la réforme de produire davantage d'effets[759]. D'ailleurs, en percevant à partir de l'expérience du PDJ les avantages qu'il pouvait tirer de cette réforme (l'institutionnalisme historique parle dans ce cas de *positive feedback*), ABE Shinzō s'efforça de nommer des parlementaires qualifiés aux postes de vice-ministres, sans aucune considération pour l'équilibre factionnel au sein de son parti.

Mais encore une fois, ces évolutions signifient-elles qu'à terme, les anciennes logiques de nomination vont complètement disparaître ? C'est incertain, mais dans le système actuel, cela semble très improbable. En effet, ces postes ne cesseront jamais d'être une monnaie d'échange pour le Premier ministre, dont la valeur variera en fonction des tensions intra-partisanes. Il est possible qu'il n'ait pas besoin d'activer ce levier pour s'assurer la paix au

[758] Bien entendu, un retour à l'état antérieur *stricto sensu* est impossible. L'existence même de l'évolution en tant que précédent aura en effet des conséquences dans la nouvelle situation qui l'en distinguera de l'ancienne.

[759] En l'occurrence, la réforme bénéficia indirectement des transformations apportées par les autres réformes réalisées parallèlement. Par exemple, la loi sur les financements des partis adoptée en 1994 affaiblit grandement les factions, en diminuant drastiquement leur capacité à soutenir financièrement les parlementaires, leur faisant ainsi perdre une partie de leur attrait. Ne plus respecter comme avant les équilibres factionnels lors des nominations aux postes gouvernementaux devint alors bien moins risqué pour un Premier ministre.

sein de son parti, mais il est tout aussi possible qu'il y soit contraint dans certaines configurations. En outre, même si le Premier ministre a plus de latitude qu'auparavant concernant ces nominations, cela ne signifie pas pour autant que celles-ci se feront davantage sur des considérations d'expertise. Certaines nominations pourraient avoir des raisons plus symboliques, davantage liées à la personne ou/et à la popularité des parlementaires nommés, dans la mesure où le soutien reçu lors des sondages d'opinion mensuels est devenu une donnée de plus en plus importante pour les gouvernements.

S'agissant des réponses du gouvernement aux questions adressées aux ministres à la Diète, on est amené à établir le même constat concernant l'effet des réformes. Le nombre d'interventions des vice-ministres parlementaires (*seimu jikan*) avait en effet augmenté radicalement à partir de la 146ème session de la Diète (fin de l'année 1999), avant même que les postes de vice-ministres et de conseillers politiques ne soient créés (en janvier 2001). On pourrait certes mettre en avant la suppression des commissaires du gouvernement (entrée en vigueur dès la fin de l'année 1999) pour expliquer cette évolution. Toutefois, l'absence de diminution flagrante du nombre de prise de parole des hauts fonctionnaires à la Diète – lesquels étaient alors devenus des conseillers du gouvernement – invalide cette hypothèse. Cette hausse de l'activité des vice-ministres parlementaires à la Diète résultait donc bien d'un changement survenu avant tout au niveau des mentalités des acteurs, plutôt que d'une véritable transformation des institutions. C'est d'ailleurs, là encore, seulement avec l'arrivée de HATOYAMA Yukio au pouvoir que l'on vit une véritable évolution concernant le nombre d'interventions à la Diète des agents de la haute administration, vice-ministres et conseillers politiques. Les gouvernements KAN et NODA eurent néanmoins davantage recours aux hauts fonctionnaires que le gouvernement HATOYAMA, constatant le caractère excessif et contre-productif de leur éviction de la Diète. Ce sont donc bel et bien les différences entre les approches des responsables politiques, plus que les changements institutionnels, qui furent à l'origine des transformations évoquées ci-dessus.

CHAPITRE IV. LA RÉFORME DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT

La gestion des ressources humaines (GRH) est un paramètre institutionnel déterminant dans les rapports entre responsables politiques et hauts fonctionnaires en ce qu'elle influence, au même titre que les organes préexistants, le comportement des acteurs. Ainsi, la réforme de la GRH d'une administration publique ne se résume pas simplement à rechercher l'amélioration de la qualité des personnels ou de leurs résultats, mais peut également viser à modifier l'équilibre existant au sein de la relation entretenue par les élus et les agents de la fonction publique[760].

Aussi la réforme de la fonction publique s'est-elle au Japon, à l'instar de toute tentative de changements institutionnels, confrontée à différentes résistances de la part de multiples acteurs (*veto players*). La particularité de cette réforme résidait en outre dans le fait que les acteurs chargés de son élaboration étaient également ceux possédant des intérêts directs dans cette matière[761]. Il serait cependant inexact d'imaginer les responsables politiques et les hauts fonctionnaires s'affronter en deux groupes parfaitement distincts. En effet, les seconds se sont parfois révélés être de bien plus fervents architectes de la réforme que certains hommes politiques du PLD ayant adopté une attitude passive voire réfractaire. Ainsi, au cours de ces vingt dernières années, la réforme de la fonction publique fut loin de constituer un processus continu et constant[762]. Tout d'abord, le degré d'investissement des gouvernements successifs fut pour le moins inégal. De plus, parmi les thématiques très variées qui composent cette réforme de la fonction publique, certaines furent tantôt mises de côté (la question de la GRH de l'encadrement supérieur écartée pendant près de dix ans par exemple), tantôt érigées en symbole médiatique de la réforme (par exemple la lutte contre le pantouflage sous les gouvernements KOIZUMI et ABE I, la redéfinition des rapports entre responsables politiques et

[760] Les promoteurs de la NGP invoquaient ainsi le caractère démocratique des réformes qu'ils avançaient en prônant la reprise en main de l'administration par les élus du peuple. Ezra SULEIMANN conteste quant à lui cette thèse et parle au contraire d'un démantèlement progressif de l'État démocratique par le recours à ces réformes d'inspiration néolibérale. SULEIMAN Ezra N., *Dismantling Democratic States*, *op. cit.*, 344 p.

[761] Il est certes fréquent que les groupes d'intérêts d'un secteur soient associés à l'élaboration d'une réforme, mais ils n'en sont pas les architectes directs comme c'est le cas pour la réforme de la fonction publique. On notera d'ailleurs la présence relativement importante de membres extérieurs à la fonction publique dans les nombreux comités chargés de la réforme afin que celle-ci ne soit pas vidée de sa substance par les hauts fonctionnaires.

[762] Sur le rejet de la traditionnelle vision « continuiste » de la réforme de l'État qui gomme « la singularité des différentes phases de réforme de l'appareil administratif » voir BARUCH Marc Olivier, BEZES Philippe, « Introduction », *Revue française d'administration publique*, n°120, avril 2006, p. 625-633.

hauts fonctionnaires sous le gouvernement HATOYAMA notamment, l'augmentation du nombre de femmes dans la fonction publique sous le gouvernement ABE II,…) Cette inconstance dans l'investissement des acteurs et dans les thèmes abordés, a amené RYŪ Kyōko à considérer que la réforme de la fonction publique au Japon était moins le résultat d'une lutte entre des acteurs rationnels, que le fruit de résolutions successives et temporaires (*temporal sorting*) de problématiques plus ou moins sélectionnées et placées dans l'agenda politique, suivant le modèle de la poubelle (*garbage can model*)[763].

Il ne s'agit pas ici de décrire de manière exhaustive cette réforme au caractère très hétéroclite, largement inspirée du courant de la NGP. Nous ne ferons qu'évoquer rapidement l'insertion d'un nouveau système d'évaluation des personnels qui met l'accent sur les capacités et performances des agents[764] et l'introduction d'un code de déontologie des fonctionnaires[765]. De même, nous ne nous attarderons pas sur le thème classique de la lutte contre le pantouflage[766] (lequel a occulté bon nombre de thématiques tout autant cruciales, si ce n'est plus) ou encore sur la non moins classique rationalisation par la diminution des effectifs de la fonction publique[767].

Nous nous concentrerons essentiellement sur les aspects de la réforme qui visent à transformer la figure des hauts fonctionnaires pour répondre aux nouveaux besoins de

---

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

[764] Introduit par une réforme en 2007 de la loi relative à la FPE (*kokka kōmuinhō* 国家公務員法) et entré en vigueur en 2009. Les agents sont évalués sur différents critères selon un barème défini (S, A, B, C, D). Voir le site du secrétariat général du Cabinet [consultée le 16 juin 2015] : http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/jinji_d.html.

[765] En réponse aux différents scandales liés à une trop forte collusion de l'administration avec le milieu des affaires (*kangyō yuchaku* 官業癒着), notamment symbolisée par des contacts très fréquents entre hauts fonctionnaires et représentants d'entreprises (*settai* 接待), une loi relative à la déontologie des fonctionnaires d'État (*kokka kōmuin rinrihō* 国家公務員倫理法) fut adoptée en 1999.

[766] La réforme de 2007 de la loi relative à la FPE vint réglementer davantage la question du recrutement des agents retirés de la fonction publique et les négociations (*assen* 斡旋) entre ministères et entreprises pour le réemploi de ces agents furent interdites à partir de 2009. Un organisme devant aider ces derniers à organiser leur reconversion fut instauré en 2008 (*kanmin jinzai kōryū sentā* 官民交流センター) mais cette mission lui fut retirée en 2010 sous le gouvernement HATOYAMA.

[767] Les plans quinquennaux de diminution du nombre de fonctionnaires d'État se suivent quasiment en continu depuis la fin des années 1990. Ils étaient 807 019 en 2001 contre 296 886 en 2015. La privatisation de la Poste ainsi que la transformation en entités administratives indépendantes (*dōkuritsu gyōsei hōjin* 独立行政法人) de nombreuses structures publiques (les universités publiques par exemple) ont largement contribué à cette baisse. Sur cet aspect de la création des entités administratives indépendantes, voir par exemple INATSUGU Hiroaki, « Dokuritsu gyōsei hōjin no sōsetsu to sono seika 独立行政法人の創設とその成果 (La création des entités administratives indépendantes et leur bilan) », *Nenpō gyōsei kenkyū*, n°41, mai 2006, p. 42-59. Le dernier plan quinquennal prévoit une nouvelle diminution de 10% avant 2020. Chiffres disponibles sur le site de l'Office du Cabinet à l'adresse suivante [consultée 7 mai 2016] : http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/files/000249690.pdf .

l'administration (section I), avant d'analyser la problématique de la GRH du point de vue de la relation entre les élus et les hauts fonctionnaires (section II). Nous aborderons notamment la question de la centralisation dans le Cabinet de la GRH de l'encadrement supérieur (*ikkatsu kanri* 一括管理).

Section I. De nouveaux besoins pour la haute fonction publique : plus de généralistes ou plus de spécialistes ?

À partir de la fin des années 1990 s'est fortement exprimée la nécessité de réformer la haute fonction publique, afin que ses agents puissent répondre aux nouveaux besoins de la société et résoudre des problèmes plus transversaux. L'émergence d'un groupe de hauts fonctionnaires généralistes devait être ainsi encouragée, notamment par la promotion de la mobilité interministérielle (I). Dans un même temps, l'exigence se faisait de plus en plus grande pour l'administration d'accroître son niveau d'expertise pour faire face à une certaine complexification des différents secteurs de la société (II). C'est notamment parce que cette expertise lui faisait défaut que l'administration publique commença à se tourner vers le secteur privé (III).

I. La mobilité interministérielle

A. Le débat sur la mobilité interministérielle

1. Les raisons de promouvoir la mobilité interministérielle des personnels

Au Japon, le recrutement des hauts fonctionnaires s'opère en plusieurs étapes. Une fois que les candidats au concours de la FPE (*kokka kōmuin saiyō shiken* 国家公務員採用試験) ont été admis, ces derniers sont inscrits sur la liste des candidats au recrutement (*saiyō kōhosha meibo* 採用候補者名簿). En 2012, sur les 25110 inscrits au concours pour les emplois de catégorie supérieure (*sōgō-shoku* 総合職), seuls 1457 furent admis (soit un taux de réussite de 5.8%). Parallèlement, les ministères organisent plusieurs réunions explicatives et journées portes ouvertes (*kanchō hōmon* 官庁訪問) pendant lesquelles les candidats

peuvent entrer en contact avec les fonctionnaires des différents ministères et obtenir des informations, concernant notamment le contenu du travail qui y est mené. Pour les candidats, le but de cette prise de contact est également de signifier aux responsables des ressources humaines des différents ministères, leur souhait d'être recrutés par eux dans l'éventualité de leur admission au concours. Les ministères contactent alors les admis qu'ils ont sélectionnés afin qu'ils passent un entretien en vue du recrutement. C'est seulement à l'issue de cette étape que les admis au concours sont recrutés. Ces derniers peuvent d'ailleurs choisir entre plusieurs ministères lorsqu'ils ont reçu plusieurs réponses positives. Ceux n'ayant pas été recrutés restent sur la liste des candidats au recrutement et peuvent tenter leur chance l'année suivante sans avoir à se présenter à nouveau au concours. Sur les 1453 admis au concours en 2012 et inscrits sur la liste des candidats au recrutement, 381 furent en définitive recrutés par les ministères (furent également recrutés 87 admis au concours en 2011). Ainsi, à l'exception du concours dont le déroulement est organisé par l'Autorité nationale du personnel (*jinjiin* 人事院), la procédure de recrutement des hauts fonctionnaires est décentralisée entre les différents ministères.

Aussi, contrairement au cas français, les hauts fonctionnaires ne dépendent pas de leurs corps d'appartenance, mais du ministère qui les a recrutés[768]. Ce système de recrutement, qui laisse à penser que ce n'est pas l'État mais un ministère en particulier qui est l'employeur de chaque haut fonctionnaire, est souvent critiqué comme étant à l'origine des méfaits de la fragmentation de l'administration centrale[769]. Ce sentiment d'appartenance à un ministère[770] que partagerait chaque haut fonctionnaire pourrait en effet, s'il est poussé à l'extrême, entrer en conflit avec la disposition constitutionnelle de l'alinéa 2 de l'article 15 selon laquelle : « tous les fonctionnaires sont les serviteurs de l'ensemble de la communauté, et non les

[768] En Suède, depuis le milieu des années 1980, les hauts fonctionnaires dépendent également de leur ministère par exemple. Il en va de même pour la Grande Bretagne ou encore pour les Pays-Bas, avec une exception pour les cadres supérieurs. EYMERI Jean-Michel, *Pouvoir politique et haute administration…, op. cit.*, p. 14-17.

[769] En France, l'existence de corps de fonctionnaires (dont des « grands corps ») n'est pas non plus sans s'accompagner de méfaits. Bien que la mobilité ministérielle de certains agents (notamment ceux appartenant aux grands corps) soit bien plus grande en France qu'au Japon, les corps de fonctionnaires français disposent de « chasses gardées » à l'instar des ministères japonais. Le recrutement « au tour extérieur » en France avait d'ailleurs pour but originel de flexibiliser les recrutements et briser certains monopoles relatifs à la GRH des administrations. Ces phénomènes ne constituent ainsi en rien une spécificité japonaise. Sur cette question, voir par exemple ROUBAN Luc, *La fonction publique*, *op. cit*., p. 38-39.

[770] NONAKA Naoto parle de « conscience de famille » (*ikke ishiki* 一家意識). NONAKA Naoto, « Seiji shudō to kanbu kōmuin no seijiteki chūritsusei 政治主導と幹部公務員の政治的中立性 (Le leadership politique et la neutralité politiques des hauts fonctionnaires cadres supérieurs) », dans MURAMATSU Michio (dir.), *Saishin kōmuin seido kaikaku*, *op. cit.*, p. 61.

serviteurs de l'un de ses groupes »[771]. Les hauts fonctionnaires sont donc supposés travailler pour l'intérêt général (*kōeki* 公益) et non pour l'intérêt particulier de leur ministère (*shōeki* 省益) lorsque ce dernier entre en contradiction avec le premier. Il n'est cependant pas aisé pour un haut fonctionnaire de dissocier dans son travail quotidien ce qui sert vraiment l'intérêt général (si tant est qu'une telle chose existe), de ce qu'il réalise dans l'intérêt du ministère ou des organisations du secteur dont il a la charge (groupes d'intérêts, entreprises, syndicats,…). Le haut fonctionnaire a tendance en effet à acquérir et à renforcer une vision de la société et de l'intérêt général en fonction de ses expériences qui, si elles sont relativement homogènes, peuvent l'amener à privilégier certains intérêts (souvent ceux représentés par son ministère) qu'il va considérer comme essentiels[772]. Or s'il n'est guère de solution pour extraire le haut fonctionnaire de sa subjectivité, il est cependant envisageable et même souhaitable d'hétérogénéiser ses expériences. Cela pour qu'il prenne conscience de l'importance d'intérêts particuliers qui lui étaient jusqu'ici étrangers, et pour qu'il ait une vision la plus large possible de l'intérêt général, particulièrement s'il est amené à occuper des fonctions d'encadrement.

2. *La décision du Conseil des ministres du 22 décembre 1994 relative à la mobilité interministérielle*

C'est précisément ce que visait la décision prise le 22 décembre 1994 en Conseil des ministres concernant le développement de la mobilité interministérielle des personnels (*shōchōkan jinji kōryū* 省庁間人事交流)[773]. Le dispositif prévu dans cette décision, ne pouvant être étendu pour des raisons de faisabilité à l'ensemble de la fonction publique d'État, cible les personnels qui occuperont à l'avenir une place centrale dans l'administration (*chūkakuteki yōin to mikomareru shokuin* 中核的要員と見込まれる職員). Concrètement, le dispositif établit comme objectif que ces hauts fonctionnaires aient au moins deux expériences[774] hors de leur ministère (dans un autre ministère ou dans une organisation

[771] すべて公務員は、全体の奉仕者であって、一部の奉仕者ではない.
[772] Sur le processus de socialisation des fonctionnaires et l'intériorisation de certaines valeurs particulières, voir CHEVALLIER Jacques, *Science administrative*, *op. cit.*, p. 584-588, 600-603.
[773] Décision en Conseil des ministres « sur le développement de la mobilité interministérielle (*shōchōkan jinji kōryū no suishin ni tsuite* 省庁間人事交流の推進について) », 22 décembre 1994, partiellement modifiée le 26 décembre 2000. Consultable sur le site internet du secrétariat général du Cabinet à l'adresse suivante [consultée le 10 avril 2015] : http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/files/000102283.pdf.
[774] Le terme d'expérience (*keiken* 経験) doit être ici entendu comme un détachement dont la durée est traditionnellement de deux ou trois ans.

internationale par exemple) avant qu'ils ne soient nommés à un poste de chef de bureau. La raison d'avoir fixé l'horizon de ces objectifs chiffrés à la nomination au poste de chef de bureau réside tout d'abord dans le fait que ce dernier est l'un des premiers postes d'encadrement (*kanrishoku* 管理職)[775] dans la hiérarchie. En outre, le fait que ce sont les bureaux (*ka*) qui sont responsables de l'élaboration des différents projets de loi n'est pas anodin. On a souvent tendance à dire que les bureaux sont à ce titre les unités de base (*kihonteki tan.i* 基本的単位) de l'administration centrale. C'est ainsi à ce niveau que l'essentiel des coordinations interministérielles se déroulent puisqu'elles en sont souvent le point de départ. Par conséquent, c'est également à ce niveau que les expériences issues de la mobilité interministérielle sont les plus à même de porter leurs fruits. Il est d'ailleurs précisé que dans le but de renforcer la coopération entre les ministères, l'une de ces expériences au moins doit se dérouler dans un ministère différent de celui l'ayant recruté (afin d'éviter que les deux expériences se déroulent strictement dans des organisations internationales ou dans des collectivités locales). Il est ainsi demandé aux ministères de créer en leur sein des emplois susceptibles d'accueillir des personnels provenant d'autres ministères. Sont visés en priorité les ministères n'ayant jusqu'ici pas effectué d'échanges de personnels.

3. *Le détachement interministériel : un prérequis pour accéder aux postes d'encadrement*

Ces nouvelles orientations relatives à la mobilité interministérielle établissent en quelque sorte les détachements (interministériels ou non) comme des prérequis à la nomination à un poste d'encadrement. Si l'on en croit les témoignages, un détachement (*shukkō* 出向) hors de son ministère (*honshō* 本省) était autrefois plutôt perçu négativement d'un point de vue de la carrière. Outre certains détachements prestigieux (dans la direction législative du Cabinet par exemple), on considérait souvent que les hauts fonctionnaires ainsi détachés étaient écartés du groupe promis à un avancement et à des promotions rapides (*shusse kōsu* 出世コース)[776]. En

[775] Les postes de cadres correspondent aux postes de chef de section et chef de bureau selon l'alinéa 7 de l'article 34 de la loi relative à la FPE (*kokka kōmuinhō* 国家公務員法). Le poste de chef de section est certes hiérarchiquement inférieur à celui de chef de bureau, mais il est parfois considéré de fait comme étant égal à celui-ci. Certains fonctionnaires sont directement nommés chef de bureau après avoir été chef de bureau adjoint sans passer par le poste intermédiaire de chef de section.

[776] On peut trouver ce type d'allusions dans le roman déjà évoqué de SHIROYAMA Saburō qui dépeint le MITI durant la période de haute croissance au Japon. SHIROYAMA Saburō, *Kanryōtachi no natsu* 官僚たちの夏 (L'été des hauts fonctionnaires), Tōkyō, Shinchōsha, 1975, 243 p.

effet, la gestion des ressources humaines[777] étant laissée aux ministères (et plus précisément au bureau des ressources humaines de leur secrétariat général), des coutumes et règles non écrites propres à chaque ministère se développèrent, si bien que l'on était capable d'identifier le parcours à emprunter avant d'accéder à certains postes d'encadrement supérieur[778]. Bien entendu, ces coutumes résultent parfois du besoin d'acquérir des compétences particulières pour occuper certains postes, mais elles proviennent parfois plus de luttes entre les directions d'un même ministère[779]. Cette sclérose dans la GRH des ministères a été souvent critiquée, notamment parce qu'elle favoriserait l'émergence des profils homogènes à certains postes clefs.

Outre le dispositif réservé aux hauts fonctionnaires à l'avenir prometteur, la décision recommande que la mobilité interministérielle pour les cadres supérieurs (*kanbushoku* 幹部職) de la haute fonction publique[780] soit également encouragée. Là encore, il est précisé que les mutations interministérielles des cadres supérieurs doivent être réalisées en priorité dans les ministères ne recevant que très peu les personnels provenant des autres ministères. L'objectif est ici de favoriser un échange de personnels entre les ministères autres que les agences coordinatrices (*chōsei kanchō* 調整官庁) – lesquelles étaient encore nombreuses quand la décision fut prise – dont les personnels provenaient essentiellement voire exclusivement des autres ministères. La question de la mobilité interministérielle des cadres supérieurs fut par la suite largement débattue lors des différents projets de réforme de la fonction publique d'État. Nous évoquerons ultérieurement l'évolution de ce débat qui s'accompagne de la question du contrôle politique des cadres supérieurs et de la gestion centralisée des ressources humaines de l'encadrement supérieur. Il est enfin prévu dans cette décision qu'une réunion interministérielle des chefs de bureaux responsables des ressources humaines se charge de cette mobilité interministérielle (*kakushōchō jinji tantō kachō kaigi* 各省庁人事担当課長会議), soutenue par le secrétariat général du Cabinet et le MIC.

---

[777] Nous employons ici par commodité les termes de GRH dans un sens très limité, à savoir principalement les nominations, promotions et destitutions. Nous excluons ainsi le système de rétribution, de pensions, la délimitation des effectifs, et autres matières gérées elles de manière centralisée au Japon.

[778] C'est parfois encore le cas aujourd'hui. On sait par exemple que depuis 1950, sur 46 vice-ministres administratifs (poste le plus élevé) du ministère des Finances, seuls 11 n'ont pas occupé le poste de directeur ou de directeur adjoint à la direction du budget (*shukeikyoku*).

[779] Dans un souci d'équité, les ministères ayant fusionné à l'issue de la réforme administrative de HASHIMOTO ont adopté un système de nomination au poste de vice-ministre administratif alternant tour à tour entre les hauts fonctionnaires provenant des anciens ministères composant le nouveau.

[780] Les postes des cadres supérieurs correspondent aux postes de vice-ministre administratif, de directeur ou de chef de département (*buchō*) selon l'alinéa 8 de l'article 34 de la loi relative à la FPE (*kokka kōmuinhō* 国家公務員法).

B. L'état actuel de la mobilité interministérielle

1. Le nombre de hauts fonctionnaires détachés dans un autre ministère

Deux décennies après la décision du 22 décembre 1994, qu'en est-il de la mobilité interministérielle au Japon ? Malheureusement, les données chiffrées n'ont commencé à être récoltées que depuis 2006. Ce n'est nullement là un hasard, puisque cette année marque en réalité un nouveau départ pour la réforme de la FPE qui peinait à s'imposer dans l'agenda politique depuis 2001, notamment en ce qui concerne la question de la réforme de la GRH des ministères.

Sur l'année 2013, on comptait 1076 fonctionnaires détachés[781] dans un autre ministère ayant un grade de chef de section (*shitsuchō*) ou supérieur. C'était 291 de plus qu'au cours de l'année 2006 qui n'en comptait que 785. Si l'on regarde les chiffres en détail, on constate que 45% d'entre eux étaient détachés soit dans le secrétariat général du Cabinet (309), soit dans l'Office du Cabinet (175). Ces chiffres, bien loin d'être surprenants, dévoilent une concentration des détachements dans les administrations de coordination globale. Une telle expérience semble certes à propos pour permettre au haut fonctionnaire de prendre conscience de la multitude d'intérêts que le Cabinet doit prendre en compte, mais la décision précitée insistait également sur la nécessité de détacher des personnels dans d'autres administrations sectorielles afin d'améliorer la coordination interministérielle.

Outre le secrétariat général et le bureau du Cabinet, le ministère des Affaires étrangères accueillait également un nombre important de hauts fonctionnaires (82) en 2013. Cette même année, l'agence des Services financiers (*kin.yūchō* 金融庁) et l'agence pour la Reconstruction (*fukkōchō*) accueillaient respectivement 65 et 62 hauts fonctionnaires. Pour l'agence des Services financiers, il est très probable que la plupart de ces hauts fonctionnaires aient été détachés du ministère des Finances dont elle faisait jusqu'en 1998 partie intégrante. La coordination entre ces deux organes est certes cruciale, mais il y a peu de chance pour que les hauts fonctionnaires soient dans ces détachements confrontés à de nouveaux intérêts et à une nouvelle culture ministérielle. Concernant l'agence pour la Reconstruction, sa création en

[781] Tous les chiffres des paragraphes qui vont suivre sont consultables sur le site du MIC à l'adresse suivante [consultée le 18 avril 2015] : http://www.soumu.go.jp/main_content/000247351.pdf.

2012 explique la progression importante du nombre de détachements de chefs de section et supérieurs par rapport à l'année précédente. Ainsi, sur les 74 détachements survenus en plus en 2012 par rapport à 2011, 46 étaient destinés à cette agence. De même, sur les 21 détachements réalisés en plus en 2013 par rapport à 2012, 16 concernaient également cette agence. Le ministère détachant le plus de chefs de section et supérieurs est le MLIT avec 149 détachements, suivi du ministère des Finances avec 148 détachements, du METI avec 133 détachements et du MIC avec 111 détachements. Ils sont à eux quatre à l'origine de la moitié des détachements de chefs de section et supérieurs.

Depuis mai 2014, les données publiées relatives à la mobilité interministérielle ne prennent en compte que les chefs de sections et chefs de bureaux et n'incluent plus les cadres supérieurs, car depuis cette date, les nominations des ces derniers sont gérées par la direction des ressources humaines (DRH) du Cabinet (*naikaku jinjikyoku* 内閣人事局). Cela rend malheureusement les comparaisons avec les données présentées antérieurement plus difficiles. Il semble cependant que l'année 2014 ait connu une baisse importante du nombre de détachements interministériels. En effet, 731 chefs de sections et chefs de bureaux et 139 cadres supérieurs (soit un total de 870) étaient en détachement dans un autre ministère, contre 1076 en 2013[782]. En 2015, 749 chefs de sections et chefs de bureaux et 152 cadres supérieurs[783] (soit un total de 901) étaient en détachement dans un autre ministère, soit des chiffres légèrement en deçà de ceux de 2009. En 2015, 10,5% des 2733 chefs de sections[784] et 25,4% des 1821 chefs de bureaux étaient en détachement dans un autre ministère. Malgré la dépression de l'année 2014, ces chiffres nous apparaissent relativement encourageants.

[782] Les chiffres de 2014 et de 2015 sont produits par la nouvelle DRH du Cabinet et sont accessibles sur son site internet à l'adresse suivante [consultée le 28 janvier 2016] : http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/files/kanri_h271222_b1.pdf ; http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/files/kanri_h261224_b1.pdf. Les chiffres concernant les cadres supérieurs ne sont connus que par le biais d'un communiqué de presse du secrétaire général du Cabinet rendu le 28 juillet 2015 accessible à l'adresse suivante [consultée le 28 janvier 2016] : http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/201507/28_a.html. Contrairement aux chefs de sections et chefs de bureaux, il ne nous et pas possible à partir de ces données de connaître la répartition des cadres supérieurs selon les différentes administrations centrales.

[783] Cela correspondait ainsi au quart des 600 cadres supérieurs dont les nominations, promotions et destitutions étaient gérées par cette DRH du Cabinet.

[784] À noter que sur les 2733 chefs de sections, seuls 1744 étaient des fonctionnaires de catégorie I. Les autres étaient des fonctionnaires de catégorie II et III. Or ces derniers sont rarement sujets à des détachements. Le pourcentage des chefs de sections en détachement interministériel serait de 16,5% environ si on le rapportait aux 1744 fonctionnaires de catégorie I de ce grade.

Tableau 4 - Nombre de détachements interministériels (2006-2015)

Année	Nombre de détachements	Progression par rapport à l'année précédente
2006	785	-
2008	853	+68
2009	930	+77
2010	948	+18
2011	981	+33
2012	1055	+74
2013	1076	+21
2014	870	-206
2015	901	+31

2. *Le nombre de détachements effectués par les chefs de bureaux fraîchement nommés*

Sur les 260 chefs de bureaux nommés durant l'année fiscale 2012, 211 avaient eu au moins une expérience de détachement hors de leur ministère, soit 81.2% d'entre eux[785]. Ce taux était plus élevé qu'en 2009 où il était de 78,2%, mais plus faible qu'en 2005 (85,2%), 2007 (86%), 2010 (82,3%), 2011 (84,9%), 2014 (86,8%) et 2015 (82,7%). Sur ces 260 chefs de bureau, 167 avaient eu au moins deux expériences hors de leur ministère comme le recommandait la décision du 22 décembre 1994. Cela représentait près des deux tiers d'entre eux (64,2%) alors qu'ils n'étaient que 59,4% en 2009 à être dans ce cas. En 2014, ils étaient 71,9% et 68,8% en 2015. Seulement 143 des 260 chefs de bureaux nommés en 2012 avaient une expérience de deux détachements au moins, dont l'un effectué dans un autre ministère, soit 55% d'entre eux. En 2009, 52,5% des chefs de bureaux nommés dans l'année étaient dans ce cas.

On constate donc qu'une légère majorité seulement des chefs de bureaux remplit parfaitement l'objectif fixé par la décision du 22 décembre 1994 : celui d'avoir réalisé deux détachements dont un effectué dans un autre ministère. Ce bilan reste donc du point de vue des chiffres assez mitigé. La progression d'année en année est relativement marginale dans la mesure où l'accroissement même soudain du nombre de détachements interministériels – ce qui n'a par ailleurs pas l'air d'être le cas – se répercuterait seulement quelques années plus

[785] Nous choisissons ici l'année 2012 comme référence, dans la mesure où elle est la dernière pour laquelle nous pouvons connaître la nature des détachements qui n'est pas nécessairement interministérielle (détachement dans une organisation internationale, dans une entreprise du secteur privé, dans une collectivité locale,…). Les données postérieures permettent seulement de connaître le nombre de détachements réalisés par les hauts fonctionnaires.

tard sur les chefs de bureaux. Dans l'absence de données antérieures à 2005, il est difficile de dire si le fait qu'une légère majorité des chefs de bureaux remplisse les objectifs fixés par la décision précitée est le signe ou non d'efforts produits en ce sens par les administrations. Ces chiffres semblent toutefois encourageants : près de deux tiers (64,6%) des chefs de bureaux nommés en 2012 avaient effectué au moins un détachement dans un ministère différent du leur, et ils étaient 70% en 2011. À la vue de ces chiffres, le détachement interministériel apparaît tout de même s'être normalisé avec le temps et ne plus être perçu comme un moyen d'écarter les personnels peu prometteurs, bien au contraire. Dans la mesure où la décision du Conseil des ministres du 22 décembre 1994 n'impliquait aucune transformation institutionnelle à proprement parler et ne fixait que des recommandations et objectifs non contraignants[786], c'est selon nous le changement de la vision de la mobilité interministérielle par les acteur, et plus exactement la progression dans les mentalités de l'idée que cette mobilité était souhaitable du point de vue de la formation des cadres et cadres supérieurs, qui est à l'origine de l'augmentation du nombre de détachements. C'est là l'un des exemples pour lesquels un changement de conception, de paradigme, peut aussi bien – voire mieux – qu'un changement institutionnel, modifier les stratégies et comportements des acteurs.

Tableau 5 - Nombre de détachements effectués par les hauts fonctionnaires nommés à des postes de chefs de bureaux (2005–2015)

Année	Nombre de nominations de chefs de bureaux	Au moins un détachement à leur actif		Au moins deux détachements à leur actif		Deux détachements à leur actif, dont au moins un dans un autre ministère	
		Nombre	**Pourcentage**	Nombre	**Pourcentage**	Nombre	**Pourcentage**
2005	239	203	**84,9%**	-	**-**	139	**58,2%**
2007	254	220	**86,6%**	-	**-**	181	**71,3%**
2008	303	237	**78,2%**	180	**59,4%**	159	**52,5%**
2009	266	216	**81,2%**	166	**62,4%**	141	**53%**
2010	197	164	**83,2%**	132	**67%**	111	**56,3%**
2011	271	230	**84,9%**	185	**68,3%**	164	**60,5%**
2012	260	211	**81,2%**	167	**64,2%**	143	**55%**
2014	416	361	**86,8%**	299	**71,9%**	-	**-**
2015	359	297	**82,7%**	247	**68,8%**	-	**-**

[786] Ces objectifs chiffrés sont devenus plus contraignants concernant l'accès aux postes d'encadrement supérieur depuis la réforme de 2014 dont il sera question ultérieurement.

C. Quelle efficacité ?

1. Les cultures ministérielles

Outre les données chiffrées, la question se posant à présent est-celle de l'efficacité de ces mesures. L'objectif recherché était, encore une fois, d'extraire certains hauts fonctionnaires de leur ministère afin qu'ils aient une vision plus globale de l'intérêt général. On parle beaucoup de culture bureaucratique (*kasumigaseki bunka* 霞ヶ関文化) pour désigner cet ensemble de valeurs et de comportements – par ailleurs indéfini – que partageraient les hauts fonctionnaires. Le concept de culture organisationnelle, dont les contours sont par définition flous, est entendu par Edgard H. SCHEIN comme étant :

> [L]a conjonction de valeurs et de croyances [partagées par les membres d'une organisation] qui fonctionnent si bien qu'elles sont prises pour acquis et considérées comme non négociables[787].

En réalité, les hauts fonctionnaires évoquent souvent l'existence de cultures particulières plus ou moins prononcées pour chaque ministère[788]. Il n'y a là rien de bien étonnant à cela, dans la mesure où chaque organisation a tendance à développer une culture organisationnelle qui lui est propre. À titre d'exemple, la culture du ministère des Affaires étrangères, celle du ministère des Finances et celle du ministère de l'Autonomie locale (ce dernier ayant depuis été intégré au MIC) seraient les plus marquées selon les témoignages[789]. Pour cette dernière, on parle même d'une culture de l'ancien ministère de l'Intérieur (*kyūnaimushō* 旧内務省) supprimé en 1947, dont les vestiges se trouvaient dans le ministère de la Construction, l'agence nationale de Police, le ministère de la Santé mais surtout dans le ministère de l'Autonomie locale. Les pratiques et la vision partagée par les hauts fonctionnaires d'un

[787] SCHEIN Edgard H., *The Corporate Culture Survival Guide*, Londres, Jossey-Bass Wiley, 2009, p. 26.
[788] L'existence de ce sentiment fut à chaque fois confirmée lors des entretiens menés pour cette étude, bien que les hauts fonctionnaires interrogés n'aient pu dégager concrètement les spécificités de la culture propre à leur ministère.
[789] TERAWAKI Ken, *Kenryoku, kachikan, amakudari…*, *op. cit.*, p. 117-118, p. 164-166 ; MABUCHI Masaru, *gyōseigaku*, *op. cit.*, p. 109.

même ministère pourraient alors survivre au démantèlement de ce dernier ou à sa fusion avec un autre, rendant parfois la communication difficile au sein des nouvelles structures[790].

En février 2004, le Premier ministre KOIZUMI avait exigé lors d'une réunion interministérielle que 10% des chefs de bureaux et des cadres supérieurs (*kanbu*) soient détachés durant trois ans dans d'autres ministères afin de faciliter la coordination interministérielle dans certains domaines. On a alors pu voir des échanges de personnels entre le MIC et le METI pour le domaine litigieux des technologies informatiques. D'autres mouvements de personnels entre le MHLW et le MAFF concernant la sécurité alimentaire ont également eu lieu, de même qu'entre le MEXT et le MHLW pour résoudre l'épineuse question de l'unification des écoles maternelles et des crèches. Dans ce dernier cas, l'introduction le 1er octobre 2006 d'une nouvelle catégorie de structures (*nintei kodomoen* 認定こども園) conciliant les fonctions d'éducation et de garderie fut un très grand pas en avant dans la résolution de ce problème souvent présenté comme le pur produit de la fragmentation administrative. La mobilité interministérielle aurait donc ici porté ses fruits en commençant à débloquer une situation qui durait depuis plusieurs années[791].

En France, outre les cultures ministérielles, les différents corps d'appartenance des hauts fonctionnaires semblent également présenter des cultures bien distinctes. En réalité, un fonctionnaire employé dans une administration centrale n'effectue pas un avancement de grade dans son ministère d'emploi, mais dans son corps d'appartenance (bien qu'il lui soit possible d'en changer). La GRH au sein des corps et des ministères peut varier grandement[792].

---

[790] « La culture [organisationnelle] est si stable et difficile à changer parce qu'elle représente le savoir accumulé d'un groupe, sa façon de penser, de ressentir, de percevoir le monde, qui a contribué au succès du groupe ». SCHEIN Edgard H., *The corporate culture survival guide*, *op. cit.*, p. 28.

[791] MAKIHARA Izuru, *Gyōsei kaikaku to chōsei no shisutemu…*, *op. cit.*, p. 252.

[792] Par exemple, en France, le corps des administrateurs civils qui a vocation interministérielle, relève du Premier ministre. La GRH concernant les administrateurs civils dépend cependant de l'administration d'affectation (notamment depuis la modification du décret en 2010), sous la supervision de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). Voir le décret n° 99-945 du 16 novembre 1999 modifié portant statut particulier du corps des administrateurs civils. Accessible à l'adresse suivante [consultée le 12 avril 2016] : https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000761488. Le manque de mobilité des membres de ce corps, pourtant caractérisé par l'interministérialité, a donné lieu à deux décrets en 1964 et 1972 qui ont introduit une obligation de mobilité (de deux ans). Cette mobilité demeure toutefois, aujourd'hui encore, très relative. Charles DEBBASCH et Frédéric COLIN notent ainsi que « [c]haque administration donne à ses agents un certain nombre d'avantages dont ne bénéficient pas les fonctionnaires des autres ministères. […] Les administrateurs civils ont eu tendance à se fixer dans un ministère déterminé parce que le fait de se séparer de leur administration, même pour une période provisoire, comporte des dangers pour l'évolution future de leur carrière ». CHAGNOLLAUD Dominique, *Le premier des ordres*, *op. cit.*, p. 175 ; DEBBASCH Charles, COLIN Frédéric, *Administration publique*, *op. cit.*, p. 216-217 ;ASSOCIATION DU CORPS PRÉFECTORAL ET DES HAUTS FONCTIONNAIRES DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, « La mobilité professionnelle des administrateurs civils du ministère de l'Intérieur » [en ligne], mars 2007, p. 32-39. Accessible à l'adresse

S'agissant des « grands corps », chacun d'entre eux s'autogère en plaçant à sa tête une équipe de dirigeants cooptés, composée des membres expérimentés du corps. Les agents les plus jeunes sont alors amenés à intégrer les valeurs et à reproduire les schémas présentés par leurs aînés[793], même si chaque génération peut bien entendu les faire évoluer. En somme, ils sont amenés à intégrer « l'esprit de corps ». Il arrive ainsi que des frictions surgissent entre les agents de ces différents corps au gré des évolutions organisationnelles des ministères, des fusions de corps[794], et de l'émergence de nouvelles problématiques.

Luc ROUBAN explique d'ailleurs que ces bras de fer survenant au sein, et entre les corps, ont parfois une véritable incidence sur la définition et l'évolution même des politiques publiques. On a ainsi pu voir naître un conflit opposant le corps des Mines et les corps administratifs issus de l'ENA entre 1982 et 1985 au sujet de la création d'un « grand ministère de la Recherche et de la Technologie »[795]. On a également pu constater ce genre de tensions en 1966 concernant la politique urbaine à entreprendre, suite à la création du ministère de l'Équipement né de la fusion du ministère des Travaux publics et de celui de la Construction. S'étaient alors opposés le corps des Ponts et chaussées (dont deux tiers étaient polytechniciens) et les cadres supérieurs de la Construction (dont le recrutement était « moins prestigieux »)[796]. Concernant la création d'une nouvelle culture ministérielle, Jean-Claude THEONIG rapporte comme suit les propos de certains ingénieurs proches du ministre Edgard PISANI au sujet de l'institution de directions départementales de l'Équipement :

> « La fusion doit mettre fin à la mentalité des Ponts et Chaussées et à la mentalité de la Construction… L'avenir exige que les uns et les autres oublient leur passé et marchent en commun vers un esprit nouveau [de l']Équipement ». Pour se faire, il faut brasser les tâches et les hommes. « Car c'est la seule façon d'obliger les gens à se fondre en un bloc… Ceux de la Construction iront (aux Ponts et Chaussées) et inversement… Plus que dans les strictes, c'est par le brassage des personnels que la fusion deviendra vraiment une chose concrète. »[797]

---

suivante [consultée le 12 avril 2016] : http://www.hautefonctionpublique.org/g16/documents/GT-AC-version%2029%20juin%2007_corr.pdf.

[793] Intégration et reproduction de schémas renforcée par le fait que les grands corps (et autres corps, comme celui des administrateurs civils) recrutent essentiellement dans des grandes écoles bien identifiées qui peuvent transmettre ces valeurs et modes de pensée (ENA, École nationale supérieure des Mines, Polytechnique, École nationale des Ponts et Chaussées, ENS,…). Sur ces phénomènes de reproduction de modèles, de transmission de privilèges et de logiques de corps, voir les cas des ingénieurs des Ponts et Chaussées et des ingénieurs des travaux publics de l'État. THOENIG Jean-Claude, *L'ère des technocrates*, Paris, Les éditions d'organisation, coll. « Sociologie des organisations », 1973, p. 211-248.

[794] On a pu assister à un mouvement de réduction du nombre de corps depuis les années 1990, notamment depuis le protocole Jacob de 2006. Voir « Rapport annuel sur l'état de la fonction publique : Politiques et pratiques 2009-2010 », Documentation française, vol. 2, 2010, p. 44.

[795] ROUBAN Luc, *La fonction publique*, *op. cit.*, p. 40.

[796] THOENIG Jean-Claude, *L'ère des technocrates*, *op. cit.*, p. 69-106.

[797] *Ibid.*, p. 80-81.

Luc ROUBAN évoque également des « conflits endémiques », comme celui ayant longtemps opposé le corps des Ponts et celui des Mines – deux corps techniques – pour le contrôle des chemins de fer[798]. Aussi, bien que les restructurations organisationnelles et la mobilité interministérielle des cadres sont bien plus importantes en France qu'au Japon (même si davantage de mobilité est encore réclamée aujourd'hui), cela n'a pas empêché la constitution de groupes présentant des cultures distinctes, la création de chasses gardées, et n'a pas prévenu la survenance d'affrontements internes à l'administration. Cela étant, Luc ROUBAN remarque que « [l]a confrontation entre corps concurrents ainsi que l'émergence de nouvelles générations, recomposant les normes de la réussite professionnelle, permettent d'éviter que ces luttes intestines ne soient trop souvent source de sclérose. »[799], ce que l'on ne pouvait pas vraiment affirmer du Japon avant les années 1990.

2. *Une efficacité différente selon les types de détachements*

Le manque de mobilité interministérielle et l'avancement à l'ancienneté, qui suppose que les personnels les plus hauts placés sont également ceux qui ont passé le plus de temps à intégrer les valeurs de leur ministère, sont autant d'éléments favorisant l'émergence au Japon d'une culture ministérielle relativement hermétique. Mais un assouplissement de la GRH suffirait-il à créer des cadres au « large champ de vision », pour reprendre les termes de la décision du 22 décembre 1994 prise en Conseil des ministres ? Un haut fonctionnaire de l'Autorité nationale du personnel résumait cette interrogation, non sans sarcasme, lors d'un entretien réalisé dans le cadre de cette étude : « c'est la question de savoir s'il suffit d'aller manger avec les hauts fonctionnaires du ministère d'en face pour que notre vision des choses change[800]. » Un autre haut fonctionnaire affirmait qu'après son détachement au secrétariat général du Cabinet – lequel est essentiellement constitué de personnels détachés de leurs ministères – il continuait à fréquenter occasionnellement les agents des autres ministères avec qui il avait été en poste durant les deux années de son détachement. Mais quant à savoir si la proximité avec des personnels provenant d'autres ministères permet ou non un « élargissement du champ de vision », les avis sont partagés.

---

[798] ROUBAN Luc, *La fonction publique*, *op. cit.*, p. 40.
[799] *Ibid.*, p. 41.
[800] 向こうの職員とご飯食って、価値観が変わるのかという問題ですね. Entretien mené le 26 février 2013 à l'Autorité nationale du personnel, Tōkyō.

Concernant les détachements en ambassade, la quasi-totalité des hauts fonctionnaires interrogés a eu le sentiment de retrouver la même structure bureaucratique japonaise miniaturisée[801]. En revanche, les hauts fonctionnaires interrogés ayant eu une expérience dans une ou plusieurs organisations internationales[802] ont déclaré avoir eu l'impression que leur regard avait changé au contact de hauts fonctionnaires à la culture administrative radicalement différente de la leur[803]. Tout cela n'est bien entendu que de l'ordre du ressenti et ne saurait avoir une valeur objective. Toutefois, si l'on part du principe que les hauts fonctionnaires forgent leur conception de l'intérêt général (*kōeki*) à mesure de leurs expériences, leur permettre d'y apporter des éléments provenant d'horizons différents ne semble pas être en soi une mauvaise idée pour préparer une catégorie de personnels potentiellement amenée à être en charge de politiques publiques transversales et de coordination interministérielle.

II. La question de l'expertise dans la haute fonction publique

A. Les hauts fonctionnaires administratifs et les hauts fonctionnaires techniques

1. Doit-on former des généralistes ou des spécialistes ?

La volonté de créer des généralistes (*jenerarisuto* ジェネラリスト), bien qu'elle soit relativement ancienne, s'est notamment diffusée avec la tendance à la NGP. Cette dernière préconise en effet la création d'une classe de gestionnaires qui, doués de compétences managériales importantes, pourraient prendre la tête de n'importe quelle équipe chargée d'un projet nonobstant sa nature[804]. Mais cela peut entrer en contradiction avec la nécessité

[801] Un haut fonctionnaire a parlé de « petit *Kasumigaseki* » (*chiisana kasumigaseki* 小さな霞ヶ関). Entretien mené le 24 juin 2013 à l'office national du tourisme japonais, Paris.

[802] En l'espèce, l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD).

[803] Pour un témoignage abondant en ce sens d'un ancien haut fonctionnaire du METI ayant été détaché dans l'Organisation de développement énergétique coréenne, voir KISHI Hiroyuki, « Kanryō no seisaku…, *op. cit.*, p. 100-103.

[804] Jean-Michel EYMERI note d'ailleurs un paradoxe intéressant au sujet des fonctions publique européennes, parfaitement applicable au Japon et autres pays développés : « Alors que la « complexité » des sociétés développées va croissant et que, par voie de corollaire, les institutions étatiques ne cessent de se sectoriser voire de se fragmenter ; alors que la révolution des technologies […] [exige] des agents publics une technicité et une expertise toujours plus diverses et pointues, les fonctions publiques des États européens manifestent un besoin croissant de hauts fonctionnaires qui soient, par leur formation et leurs parcours de carrière, des généralistes de la

d'expertise (*senmonsei* 専門性) des hauts fonctionnaires, véritable élément identitaire de la haute fonction publique selon l'idéal-type wéberien. Il n'est d'ailleurs pas rare qu'au Japon, les hauts fonctionnaires eux-mêmes revendiquent cette expertise, ainsi que leur neutralité politique, comme élément les distinguant fondamentalement des hommes politiques[805]. Bien entendu, au Japon comme en France, les hauts fonctionnaires ne forment pas un seul et même bloc. Aussi rencontre-t-on des hauts fonctionnaires administratifs (*jimukan* 事務官), généralistes souvent issus des départements de droit ou d'économie des grandes universités japonaises, et des hauts fonctionnaires techniques (*gikan* 技官), spécialistes souvent issus des départements scientifiques et techniques des universités[806]. On pourrait alors être amené à penser que la formation par la mobilité ministérielle de généralistes destinés à des postes d'encadrement et d'encadrement supérieur ne soit pas problématique, tant que des spécialistes sous leurs ordres se chargent des questions nécessitant des connaissances techniques. Or la dichotomie entre hauts fonctionnaires administratifs encadrants et hauts fonctionnaires techniques subordonnés, si elle est très répandue dans la plupart des ministères au Japon, a maintes fois montré ses limites.

2. *Les limites du contrôle exercé par les hauts fonctionnaires administratifs sur les hauts fonctionnaires techniques*

L'exemple le plus frappant est sûrement celui du scandale du sang contaminé par le VIH survenu au milieu des années 1980[807]. KAN Naoto, ministre de la Santé en 1996, raconte dans un ouvrage le déroulement de l'enquête lancée par ses soins[808]. Selon les estimations, 1800 patients hémophiles auraient été contaminés par le VIH suite à des transfusions visant à favoriser la fabrication de plaquettes sanguines permettant ainsi la coagulation du sang. Le produit sanguin ainsi transfusé n'avait pas été stérilisé par chauffage, une technique pourtant

---

Chose publique capables de mettre un peu de cohérence et d'unité dans des univers administratifs toujours plus éclatés. » EYMERI Jean-Michel, *Pouvoir politique et haute administration…, op. cit.*, p. 58.

[805] PROJECT K (dir.), *Kasumigaseki kara nihon o kaeru* 霞が関から日本を変える (Changer le Japon en commençant par Kasumigaseki), Tōkyō, Mainabi, 2012, p. 43-44.

[806] La distinction entre ces deux types de fonctionnaires date de l'avant-guerre et a été réintégrée telle quelle par l'alinéa 2 de l'annexe (*fusoku* 附則) issue de la réforme de 1950 de la loi relative à la fonction publique d'État. Recrutés à l'issue du même concours de la fonction publique d'État, ils s'inscrivent toutefois dans différentes sections (droit, économie, construction, médecine, agronomie…), dont le nombre fut ramené de 28 à 13 en 2001.

[807] L'exemple de l'échec des « aéroports agricoles » (*nōdō kūkō* 農道空港) en est également un bon exemple. SHINDŌ Muneyuki, *Gijutsu kanryō – sono kenryoku to byōri* 技術官僚—その権力と病理 (Les fonctionnaires techniques : leurs pouvoirs et leurs pathologies), Tōkyō, Iwanami shoten, coll. « Iwanami shinsho », n°774, p. 33-34.

[808] KAN Naoto, *Daijin – zōhoban*, *op. cit.*, p. 102-159.

déjà connue à l'époque. Plusieurs niveaux de responsabilité ont été relevés lors de l'enquête et du procès, mais celui qui nous intéresse ici se situe entre les hauts fonctionnaires administratifs et les hauts fonctionnaires techniques du ministère de la Santé. Le directeur de la sécurité médicamenteuse (*iyaku anzenkyokuchō* 医薬安全局長) ainsi que d'autres hauts fonctionnaires administratifs avaient affirmé avoir pris leurs décisions en se fondant uniquement sur l'expertise des hauts fonctionnaires techniques, et notamment de ceux du bureau des médicaments biologiques (*seibutsu seizaika* 生物製剤課)[809]. Ce discours, s'il avait pour les hauts fonctionnaires administratifs fonction de se dédouaner de leur responsabilité, atteste cependant de la nécessité d'une certaine expertise au niveau de l'encadrement de l'encadrement supérieur. Il n'est en effet pas souhaitable que des hauts fonctionnaires administratifs dépourvus du minimum de connaissances requis, valident aveuglément tout ce qui provient de leurs subordonnés sous prétexte qu'ils sont eux, dotés de connaissances. Il est intéressant sur ce point d'observer que l'on retrouve au sein même de la haute fonction publique, ce discours habituellement appliqué aux relations entre hommes politiques (notamment les ministres) et hauts fonctionnaires. La maîtrise de connaissances par les cadres et cadres supérieurs est d'autant plus indispensable que les hauts fonctionnaires techniques entretiennent souvent avec les acteurs économiques privés des liens très étroits qui, bien que nécessaires, peuvent biaiser leur jugement[810].

B. Les hauts fonctionnaires techniques et la gestion des ressources humaines

1. La difficulté des hauts fonctionnaires techniques à occuper des positions élevées

Or à certaines exceptions près, rares étaient les hauts fonctionnaires techniques à dépasser le grade de chef de bureau et à parvenir à un poste d'encadrement supérieur dans les années 1990[811]. Certes, des hauts fonctionnaires techniques étaient à la tête de la direction des cours d'eau (*kasenkyoku* 河川局) et de la direction des routes (*dōrokyoku* 道路局) du ministère de la Construction, mais cela n'est en rien révélateur d'une tendance générale. À titre d'exemple, alors que l'essentiel des fonctionnaires composant le ministère de l'Agriculture et des forêts et

[809] SHINDŌ Muneyuki, *Gijutsu kanryō – sono kenryoku to byōri*, *op. cit.*., p. 176-178.
[810] Par exemple, les connexions très étroites entre l'industrie pharmaceutique et les hauts fonctionnaires techniques du bureau des médicaments biologiques (essentiellement des médecins), avaient été mises en évidence au cours de l'enquête.
[811] SHINDŌ Muneyuki, *Gijutsu kanryō – sono kenryoku to byōri*, *op. cit.*., p. 169.

de la pêche sont des fonctionnaires techniques[812], aucun d'entre eux n'a pu occuper le poste de vice-ministre administratif (poste le plus élevé)[813]. Il en va de même pour l'accession aux postes de directeur et de secrétaire général du ministre (*daijin kanbōchō* 大臣官房長). Les hauts fonctionnaires techniques parlent de « plafond de verre » (*garasu no tenjō* ガラスの天井) pour qualifier ce phénomène[814]. Dans certains ministères, on a pu constater la mise en place d'une coutume d'alternance entre haut fonctionnaire technique et haut fonctionnaire administratif concernant la nomination des vice-ministres administratifs. C'était notamment le cas du ministère de la Construction et de l'agence de la Science et de la technologie dès leur création respective en 1948 et 1956[815]. Cette pratique de la nomination par alternance n'est cependant guère satisfaisante, bien que permettant à des hauts fonctionnaires techniques d'atteindre des postes élevés dans la hiérarchie. En effet, ce rééquilibrage artificiel entre hauts fonctionnaires administratifs et techniques ne fait qu'ajouter une contrainte supplémentaire à un système de GRH déjà trop figé. Les discussions relatives à la réforme de la FPE allèrent au contraire dans le sens d'un assouplissement du système de promotion et de GRH (*danryokuteki na shōshin kanri oyobi jinji un.yō* 弾力的な昇進管理及び人事運用), favorisant la nomination de personnels aux qualités adaptées à leur poste (*tekizai tekisho* 適材適所). On chercha en effet à éradiquer les chasses gardées des hauts fonctionnaires administratifs ainsi que celles des hauts fonctionnaires techniques[816].

Dans la synthèse intermédiaire des principaux avis (*chūkan seiri* 中間整理) des membres de la commission pour la réforme administrative (*gyōsei kaikaku kaigi* 行政改革会議) dévoilé en mai 1997, la question de la mobilité interministérielle des hauts fonctionnaires

---

[812] En 2001, sur 124 fonctionnaires recrutés par le ministère de l'Agriculture, des forêts et de la pêche, 114 étaient des fonctionnaires techniques. SHINDŌ Muneyuki, *Gijutsu kanryō – sono kenryoku to byōri*, *op. cit.*., p. 24.

[813] SHINDŌ Muneyuki, *Gijutsu kanryō – sono kenryoku to byōri*, *op. cit.*., p. 32-33.

[814] Cette expression, habituellement utilisée pour décrire la difficulté voire l'impossibilité pour les femmes d'occuper des postes à responsabilité dans certaines organisations, est également employée dans les ministères français pour désigner le fait qu'il est impossible d'atteindre certaines positions (directeur général ou directeur d'administration centrale par exemple) sans passer par un cabinet ministériel et sans être ainsi « politisé ». SCHRAMECK Olivier, *Les cabinets ministériels*, *op. cit.*, p. 92 ; PENAUD Pascal, « Les cabinets ministériels sont-ils solubles…, *op. cit.*, p. 114-116. Pour une analyse plus nuancée de l'effet « d'accélérateur de carrière » d'un passage en cabinet, voir ALAM Thomas, MARTINACHE Igor, NOLLET Jérémie, « Que devient-on au sortir d'un cabinet ministériel ? », dans EYMERI-DOUZANS Jean-Michel, BIOY Xavier, MOUTON Stéphane (dir.), *Le règne des entourages : cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Presses de Science Po, 2015, p. 485-525.

[815] FUJITA Yukiko, *Kōmuin seido to senmonsei – gijutsukei gyōseikan no nichi.ei hikaku* 公務員制度と専門性－技術系行政官の日英比較 (La fonction publique et l'expertise : comparaison des fonctionnaires techniques entre le Japon et la Grande Bretagne), Tōkyō, Senshū daigaku shuppankyoku, 2008, p. 259 ; SHINDŌ Muneyuki, *Gijutsu kanryō – sono kenryoku to byōri*, *op. cit.*., p. 65-66.

[816] SHINDŌ Muneyuki, *Gijutsu kanryō – sono kenryoku to byōri*, *op. cit.*., p. 67.

techniques était brièvement abordée. Certains avis soumettaient l'idée d'une rotation des personnels entre les ministères tous les huit ans, tout en précisant cependant que pour les fonctionnaires techniques, ces rotations devraient en principe s'effectuer dans leur domaine respectif. Un groupe de parlementaires anciennement hauts fonctionnaires techniques, à la tête duquel se trouvait JIMI Shōzaburō, avait de son côté rédigé des propositions concernant la nomination des hauts fonctionnaires techniques (*gijutsukei shokuin no tōyō ni tsuite* 技術系職員の登用について). Le groupe avançait en réponse aux membres de la commission pour la réforme administrative, qu'il fallait également permettre aux hauts fonctionnaires techniques d'occuper des positions centrales dans les ministères (notamment à la planification et l'élaboration des politiques publiques), afin que les décisions prises s'appuient sur leurs connaissances techniques[817]. Le rapport intermédiaire rendu en septembre et le rapport final rendu en décembre 1997 par la commission pour la réforme administrative prirent en compte les remarques du groupe parlementaire. C'est ainsi que le rapport final recommandait que la GRH des hauts fonctionnaires administratifs et techniques soit centralisée dans le gouvernement pour les grades supérieurs ou égaux à chef de bureau. Le comité d'étude de la fonction publique (*kōmuin seido chōsakai* 公務員制度調査会), dans son premier avis (*iken* 意見) du 11 novembre 1997, accueillait timidement cette idée de gestion centralisée des ressources humaines. Cet organe chargé de la réforme de la haute fonction publique, laquelle fut relativement peu discutée par la commission pour la réforme administrative, redoutait que ce système ne dégrade le niveau d'expertise des hauts fonctionnaires et préférait que la GRH restât aux mains de chaque ministère[818].

2. *Vers une suppression de la distinction entre hauts fonctionnaires administratifs et techniques dans le cadre des nominations ?*

En mars 1999, le comité d'étude de la fonction publique rendit son rapport relatif aux orientations générales de la réforme de la fonction publique (*kōmuin seido kaikaku no kihon hōkō ni kansuru tōshin* 公務員制度改革の基本方向に関する答申)[819]. Bien que le comité

[817] FUJITA Yukiko, *Kōmuin seido to senmonsei – gijutsukei gyōseikan no nichi.ei hikaku*, *op. cit.*, p. 264.
[818] « Avis du comité d'étude de la fonction publique (*kōmuin seido chōsakai* 公務員制度調査会) » [en ligne], 11 novembre 1997, [consultée le 21 avril 2015]. Consultable à l'adresse suivante : http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/997626/www.soumu.go.jp/main_sosiki/jinji/iken_h9.htm#22.
[819] « Rapport concernant les orientations générales de la réforme de la fonction publique (*kōmuin seido kaikaku no kihon hōkō ni kansuru tōshin* 公務員制度改革の基本方向に関する答申) » [en ligne], 16 mars 1999, [consultée le 21 avril 2015]. Consultable à l'adresse suivante : http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/997626/www.soumu.go.jp/main_sosiki/jinji/990518.htm.

insiste dans son rapport sur la nécessité d'avoir au sein de la haute fonction publique à la fois des généralistes et des spécialistes, il refuse d'opérer une dichotomie entre hauts fonctionnaires administratifs et hauts fonctionnaires techniques. Le rapport met l'accent sur l'importance de l'expertise dans la haute fonction publique et de son amélioration par la formation continue des personnels, ainsi que sur la nécessité de recruter et nommer à des postes d'encadrement supérieur des hauts fonctionnaires techniques. De plus, il est recommandé que les nominations ne tiennent plus compte outre mesure de la classification « fonctionnaire administratifs-fonctionnaire techniques » constituée lors du passage du concours. Enfin, le rapport préconise l'assouplissement du déroulement des carrières des hauts fonctionnaires techniques, la prise en compte de leurs souhaits, de leurs compétences, et condamne les refus de leur attribuer certains postes s'ils ont les capacités requises, simplement au motif qu'ils ne sont pas des hauts fonctionnaires administratifs.

En juillet 2000, la table ronde des administrations centrales sur la technologie (*zenkoku kankōchō gijutsu kondankai* 全国官公庁技術懇談会) faisait parvenir à l'Autorité nationale du personnel un ensemble de doléances parmi lesquelles figurait la suppression pure et simple de la distinction entre fonctionnaires administratifs et fonctionnaires techniques[820]. L'Autorité nationale du personnel reprenait ces doléances dans ses recommandations (*kankoku* 勧告) et son livre blanc de 2009 en déclarant que cette distinction n'avait plus aucun sens, n'était pas compatible avec l'objectif originel de la fonction publique et contribuait selon certains à la fragmentation excessive de l'administration[821]. Cette distinction existe encore aujourd'hui mais on a vu plusieurs ministères aller dans le sens d'une telle suppression.

Le MEXT a considéré lors de sa création en janvier 2001 que tous les fonctionnaires le composant étaient des fonctionnaires administratifs (supprimant de fait la distinction). Le poste de secrétaire général du ministre et certains autres postes clefs autrefois réservés aux hauts fonctionnaires administratifs ont été attribués à d'anciens fonctionnaires techniques[822]. Le secrétaire administratif du ministre confiait d'ailleurs lors d'un entretien réalisé dans le cadre de cette étude que les relations entre les anciens hauts fonctionnaires du ministère de l'Éducation (*monbushō* 文部省) et ceux de l'ancienne agence de la Science et de la

[820] FUJITA Yukiko, *Kōmuin seido to senmonsei – gijutsukei gyōseikan no nichi.ei hikaku*, *op. cit.*, p. 269-270.
[821] JINJIIN, « Kōmuin hakusho - heisei 21 nendo 公務員白書—平成２１年度 (Livre blanc de la fonction publique de 2009) » [en ligne], juin 2010. Accessible sur le site de l'Autorité nationale du personnel à l'adresse suivante [consultée le 2 mai 2015] : http://www.jinji.go.jp/hakusho/h21/076.html.
[822] FUJITA Yukiko, *Kōmuin seido to senmonsei – gijutsukei gyōseikan no nichi.ei hikaku*, *op. cit.*, p. 272.

technologie (*kagaku gijutsuchō*) s'accordaient très bien et qu'ils étaient affectés à leur poste sans considération de leur ancienne appartenance[823].

Le ministère du MLIT aurait lui aussi facilité les mouvements de fonctionnaires techniques entre certaines directions de l'ancien ministère de la Construction et la direction des ports (*kōwankyoku* 港湾局) de l'ancien ministère des Transports (*un.yukyoku* 運輸局)[824]. Lors d'un autre entretien réalisé pour cette étude, une fonctionnaire de ce ministère témoignait du fait que ces échanges demeuraient exceptionnels et que la carrière des personnels se déroulait principalement dans les directions affiliées à leur ancien ministère, et ce malgré les quinze années écoulées depuis leur fusion[825].

C. Le déficit d'expertise au sein de la haute fonction publique

1. L'expertise de la haute fonction publique en perte de vitesse

Dans les discussions relatives à la mobilité interministérielle et comme dans celles relatives à la formation de fonctionnaires généralistes destinés à l'encadrement, on constate que la question de l'expertise dans la haute fonction publique occupa une place relativement mineure. La nécessité d'en finir avec la compartimentalisation de l'administration, et notamment de sa GRH, fut au centre dans la réforme administrative et la réforme de la haute fonction publique. Certains auteurs comme MURAMATSU Michio, SHINDŌ Muneyuki ou encore FUJITA Yukiko, regrettent quant à eux que la question de l'expertise ait été considérée comme secondaire (notamment à partir des années 2000) alors que cette dernière est à l'origine de la légitimité des fonctionnaires au sens wébérien du terme[826]. Selon eux, le déficit d'expertise au sein de la haute fonction publique japonaise est un véritable problème qui mériterait d'occuper une place prépondérante dans la réforme.

MURAMATSU Michio note à ce titre que la plupart des scandales liés à l'administration centrale trouve son origine dans un manque de connaissance et de compétence des hauts

[823] Entretien mené le 11 janvier 2015 à Tōkyō.
[824] FUJITA Yukiko, *Kōmuin seido to senmonsei – gijutsukei gyōseikan no nichi.ei hikaku*, *op. cit.*, p. 274
[825] Entretien mené le 10 janvier 2015 au MILT, Tōkyō.
[826] FUJITA Yukiko, *Kōmuin seido to senmonsei – gijutsukei gyōseikan no nichi.ei hikaku*, *op. cit.*, p. 257-261 ; MURAMATSU Michio, « Kōmuin no seijiteki chūritsusei…, *op. cit.*, p. 89-91.

fonctionnaires[827]. Le principe de rotation des personnels survenant tous les deux ans ne permettrait pas aux hauts fonctionnaires de devenir de vrais experts dans leur domaine. Certains postes particulièrement techniques nécessiteraient que les hauts fonctionnaires y soient affectés pour une durée bien plus importante. Ainsi, SHINDŌ Muneyuki et FUJITA Yukiko affirment que les fonctionnaires techniques ne sont plus aujourd'hui des experts, si bien que cette classification n'a, à leurs yeux, plus aucun sens[828]. La vitesse des progrès scientifiques et technologiques ainsi que la complexification des différents domaines d'expertises nécessiteraient un système de GRH adapté, avec un développement des carrières cohérent à moyen-terme et un système de formation continue permettant aux hauts fonctionnaires techniques de se mettre à niveau[829]. En réalité, les hauts fonctionnaires techniques, conscients de la limite de leurs capacités, s'en remettraient de plus en plus à leurs réseaux de spécialistes issus du secteur privé (chercheurs en entreprise, universitaires,…)[830]. Ces derniers sont parfois qualifiés péjorativement « d'universitaires à la botte du pouvoir » (*goyō gakusha* 御用学者). Certaines critiques visent à dire que l'administration s'appuierait sur le fait que ces analyses proviennent d'une source extérieure pour légitimer son action. En réalité, si cela génère à l'occasion un effet secondaire favorable pour l'administration, cette pratique résulte davantage d'un manque de connaissance chez les hauts fonctionnaires.

Cette fin du monopole de l'expertise publique apparaît en fait être un phénomène relativement universel, s'inscrivant dans le cadre plus large de la redéfinition du rôle de l'État dans la société. Luc ROUBAN constate ainsi que l'émergence dans l'espace public de nouvelles controverses « portant directement sur des questions de nature scientifique ou technique » (écologie, bioéthique, santé publique,…), s'est accompagné en France – mais pas seulement – de l'institutionnalisation de « contre-expertises ». L'expertise technocratique est alors de plus en plus contestée par des « expertises hors système », se présentant comme indépendante, qui sont relayées par des acteurs privés (associations, groupes de chercheurs,…) qui participent grandement au cadrage idéologique des controverses. Luc

[827] Il évoque à titre d'exemple le scandale lié au rachat par l'État des créances douteuses à la suite de l'explosion de la bulle immobilière au début des années 1990. MURAMATSU Michio, « Kōmuin no seijiteki chūritsusei…, *op. cit.*, p. 81.
[828] FUJITA Yukiko, *Kōmuin seido to senmonsei – gijutsukei gyōseikan no nichi.ei hikaku*, *op. cit.*, p. 303 ; SHINDŌ Muneyuki, *Gijutsu kanryō – sono kenryoku to byōri*, *op. cit..*, p. 179-182.
[829] FUJITA Yukiko, *Kōmuin seido to senmonsei – gijutsukei gyōseikan no nichi.ei hikaku*, *op. cit.*, p. 261.
[830] SHINDŌ Muneyuki, *Gijutsu kanryō – sono kenryoku to byōri*, *op. cit..*, p. 34-35.

ROUBAN note par ailleurs que depuis les années 1990, la nature même du débat scientifique et technique s'est transformée, et que le « savoir-faire médiatique » y est devenu crucial[831].

2. *La nécessité d'une expertise au service de l'intérêt public*

FUJITA Yukiko note que depuis la fin de la haute croissance, le rôle de moteur du progrès technologique a glissé de l'administration centrale vers le secteur privé. À l'instar de bien d'autres pays industrialisés, le poids du secteur privé dans l'économie et dans l'innovation technologique s'est accru avec les privatisations, les déréglementations et d'une manière générale, la libéralisation de l'économie. Aussi l'administration centrale japonaise s'est-elle reposée de plus en plus sur le secteur privé et son expertise, y compris dans le processus d'élaboration des politiques publiques[832]. Ce qui peut être perçu comme une externalisation de coûts (de personnel, de formation,…) vivement encouragée par le courant de la NGP, s'accompagne toutefois de désagréments. En effet, dépendre complètement de l'expertise d'organisations privilégiant par nature leurs intérêts privés (entreprises privées, laboratoires privés,…) peut être extrêmement problématique dans certains domaines nécessitant des connaissances techniques élevées (produits pharmaceutiques, énergie nucléaire,…). Il est donc indispensable pour FUJITA Yukiko que les fonctionnaires continuent de cultiver une expertise au service de l'intérêt général (si tant est qu'une telle chose existe) afin d'élaborer des politiques publiques plus efficaces, plus justes et plus sûres pour les populations[833]. Il est également indispensable que soient placés à des postes clefs dans le processus d'élaboration des politiques publiques, des hauts fonctionnaires non seulement doués de capacités managériales, mais également de connaissances techniques importantes. Pour reprendre l'expression de MURAMATSU Michio, la haute administration a besoin de « technocrates sans pour autant devenir une technocratie »[834].

Or, tout comme pour leurs homologues administratifs, le recrutement des fonctionnaires techniques s'opère principalement parmi les admis au concours fraîchement sortis de leur université (diplômés d'une simple licence, mais aujourd'hui plutôt d'un master). Aussi leur

[831] Il écrit ainsi : « L'expert des années quatre-vingt-dix n'est pas un administrateur, mais un porte-parole d'intérêts politiques, un stratège qui sait associer son problème à d'autres thèmes politiques pour appuyer ou contester les thèses officielles ». Il ajoute : « Plus que l'expertise, c'est la mise en scène qui compte, au sens où la construction des argumentaires prend une place et un temps considérables ». ROUBAN Luc, *La fin des technocrates ?*, *op. cit.*, p. 69-76.
[832] FUJITA Yukiko, *Kōmuin seido to senmonsei – gijutsukei gyōseikan no nichi.ei hikaku*, *op. cit.*, p. 271.
[833] *Ibid.*, p. 303.
[834] MURAMATSU Michio, « Kōmuin no seijiteki chūritsusei…, *op. cit.*, p. 115.

formation est-elle essentiellement dispensée par des supérieurs dont les connaissances peuvent parfois être obsolètes. C'est la raison pour laquelle on commença à la fin des années 1990 à mettre en place des systèmes de recrutements de spécialistes issus du secteur privé pour pallier ce déficit d'expertise.

III. Le recrutement de personnels issus du secteur privé

À la fin des années 1990, mais surtout au cours des années 2000, les modes de recrutement des hauts fonctionnaires se sont diversifiés. Les principaux motifs de cette diversification étaient à la fois d'ouvrir aux personnels du secteur privé une administration publique critiquée pour son repli sur elle-même[835], et à la fois de faire appel à une expertise lui faisant défaut.

Selon l'article 36 de la loi relative à la fonction publique d'État, le mode de recrutement des fonctionnaires doit par principe être le concours (*kyōsō shiken* 競争試験), où la sélection s'opère sur des critères purement objectifs tels que la notation. Les admis sont inscrits sur la liste des candidats au recrutement au sein de laquelle les ministères choisiront les personnels qu'ils souhaitent recruter. Cependant, il est prévu qu'une autre modalité de recrutement, au choix, basant sa sélection sur des critères divers puisse être adoptée dans le cas où le concours ne serait pas adapté (on parle de *senkō saiyō* 選考採用)[836]. L'article 21 de l'arrêté 8-12 de l'Autorité nationale du Personnel définit les critères de sélection valides, parmi lesquels on trouve par exemple l'examen écrit ou oral des capacités d'expression, de compréhension, de connaissances techniques ou basiques, ou encore l'examen du parcours, des qualités personnelles du candidat et des performances professionnelles à son actif. C'est souvent selon

[835] Déjà en 1964, le premier comité extraordinaire d'étude de l'administration critiquait ce manque d'ouverture dans son rapport (*jinji un.yō no heisasei* 人事運用の閉鎖性), sans pour autant évoquer la possibilité d'un recours à des personnels provenant du secteur privé. DAI ICHI RINJI GYŌSEI CHŌSAKAI, *Gyōsei kaikaku ni kansuru iken – sōron*, *op. cit.*, p. 75-77.

[836] Il est possible de faire un parallèle avec la procédure de recrutement dite du « tour extérieur » en France. Celle-ci constitue une alternative au concours et concerne des personnes issues du secteur privé mais également des fonctionnaires ne faisant pas partie des corps sollicités pour les postes concernés. Les conditions d'accès au « tour extérieur » sont différentes selon les corps et les emplois. Parfois, seuls les fonctionnaires ayant un certain nombre d'années de carrière à leur actif sont autorisés à se présenter (comme pour les administrateurs civils par exemple). Depuis la loi n°94-530 du 28 juin 1994, la proportion des emplois pouvant être ouverts au « tour extérieur » a été réduite (d'un tiers à un cinquième des emplois vacants), et les pouvoirs de la commission chargée d'examiner les nominations ont été renforcés, en réponse à la politisation excessive de cette procédure survenue lors des alternances successives. LACAM Jean-Patrice, *La France, une République de mandarins ?*, *op. cit.*, p. 25-31, 58-59.

ces dernières modalités de sélection plus flexibles que le concours, que sont recrutés les personnels issus du secteur privé et possédant une expertise recherchée par l'administration publique. Il est en effet possible de recruter ainsi des profils plus adaptés à des postes particuliers nécessitant des connaissances techniques que ne peuvent posséder des fonctionnaires.

Les agents peuvent alors être recrutés à temps plein (*jōkin shokuin* 常勤職員) ou à temps partiel (*hijōkin shokuin* 非常勤職員), pour une durée déterminée ou non (ils sont alors titulaires dans ce dernier cas de figure), sur concours (*kyōsō shiken*) ou selon d'autres modalités (*senkō saiyō*). Enfin, ils peuvent être recrutés pour leurs expériences et leurs expertises, ou bien sur d'autres critères encore.

A. Les mesures visant à désenclaver la fonction publique

Les trois modes de recrutements de personnels issus du secteur privé ayant été élaborés principalement sur la base de cette idée d'ouverture de la FPE sont les suivants : 1) le système d'échange de personnels entre les administrations publiques et le secteur privé créé en 2000, 2) l'examen de recrutement à mi-carrière créé en 2007 et supprimé en 2011, 3) le nouveau concours de catégorie inférieure pour les salariés du privé créé en 2012.

1. L'échange de personnels entre les administrations publiques et le secteur privé (depuis 2000)

a. Les principes et objectifs

En mars 1997, l'Autorité nationale du personnel soumettait un avis à la Diète et au Cabinet dans lequel elle recommandait l'instauration d'un système d'échange de personnels entre l'administration publique et le secteur privé. Le 14 décembre 1999 était adoptée la loi relative à la mobilité des personnels entre l'État et les entreprises privées (*kuni to minkan kigyō to no aida no jinji kōryū ni kansuru hōritsu* 国と民間企業との間の人事交流に関する法律)[837], laquelle entra en vigueur le 12 mars de l'année suivante. Des orientations

[837] Les termes « ministères » ou « administration publique » désignent ici non seulement les ministères mais également les administrations externes qui leur sont rattachées (*gaikyoku*) tels les agences exécutives (*jisshi-chō*

générales, adoptées par décision du premier ministre dix jours après l'entrée en vigueur de la loi, vinrent en réaffirmer l'esprit. Les mouvements de personnels entre les administrations publiques et le secteur privé y sont notamment présentés comme un moyen de favoriser la compréhension mutuelle (*sōgo rikai no sokushin* 相互理解の促進) entre les entreprises privées et l'administration publique[838]. La singularité de cette loi est qu'elle ne vise pas seulement à la diversification des agents de l'administration publique ou l'intégration de personnels issus du secteur privé (la loi parle de *kōryū saiyō* 交流採用) et dotés d'une expertise particulière, mais également à détacher des fonctionnaires dans des entreprises privées (la loi parle de *kōryū haken* 交流派遣) afin qu'ils y développent des compétences et une ouverture d'esprit pouvant être utiles lors de la réintégration de leur ministère. En Grande Bretagne, une *Mobility Unit* avait été instaurée au sein du bureau du Cabinet pour gérer des programmes d'échanges professionnels identiques. Le deuxième gouvernement de Tony Blair (2001-2005) affichait d'ailleurs comme objectif que 65% des 3000 hauts fonctionnaires aient fait un détachement dans le secteur privé avant 2004[839].

Au Japon, le recrutement des employés d'entreprises privées s'opère pour une durée maximale de trois ans, pouvant être exceptionnellement étendue jusqu'à cinq ans. Jusqu'à la révision en mars 2006 de la loi susnommée, les employés ainsi recrutés étaient contraints de quitter l'entreprise dont ils dépendaient pour la réintégrer ensuite (on parle de *taishoku-gata saiyō* 退職型採用). Ce faisant, les employés perdaient alors leur ancienneté, réduisant ainsi le montant de leur prime de départ à la retraite. Ce désagrément avait été plusieurs fois pointé du doigt comme élément dissuadant les employés du privé d'intégrer l'administration publique, expliquant la faiblesse des effectifs recrutés durant les six premières années d'existence de ce système (28 en 2001, 27 en 2003 et 36 en 2005 par exemple). L'Autorité nationale du personnel avait alors demandé le 23 février 2006, à ce que soit ajouté la possibilité pour ces employés de rester inscrits dans leur entreprise pendant la durée de leur détachement (on parle alors de *koyō keizoku-gata saiyō* 雇用継続型採用). Ce fut fait avec la révision de mars 2006. D'ailleurs, selon le livre blanc de la fonction publique de 2007, environ 90% des recrutements

---

実施庁) ou les services déconcentrés (*chihō shikyoku* 地方支局). De même, les termes « entreprises privées » utilisées dans la loi désignent également selon son article 2 des entités administratives indépendantes (*dokuritsu gyōsei hōjin*), des organisations à but non lucratif (depuis 2014 seulement), ou d'autres entités de droit privé.

[838] Les orientations générales relatives à la mobilité des personnels entre l'État et les entreprises privées (*kuni to minkan kigyō to no aida no jinji kōryū ni kansuru kihon hōshin* 国と民間企業との間の交流に関する基本方針) [en ligne], 22 mars 2000, [consultée le 5 mai 2015]. Consultable sur le site du secrétariat général du Cabinet : http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/files/000081169.pdf.

[839] EYMERI Jean-Michel, *Pouvoir politique et haute administration…, op. cit.*, p. 54.

effectués cette année dans le cadre de la mobilité entre l'État et les entreprises privées le furent selon cette nouvelle procédure, signe que cette révision était attendue (ils représentaient 97% des recrutements en 2014). Le détachement de fonctionnaires dans une entreprise privée s'opère également pour une durée maximale de trois ans, celle-ci pouvant être exceptionnellement étendue jusqu'à cinq ans. Le fonctionnaire conserve son statut pendant tout son détachement.

b. Les critères à respecter et la transparence des mouvements de personnels

Afin de garantir l'impartialité (*kōseisei* 公正性) de l'administration, la loi prévoit que l'Autorité nationale du personnel définisse par arrêté les critères à respecter pour qu'un recrutement ou un détachement soit autorisé. Pour ce faire, l'Autorité nationale du personnel instaura une commission d'examen des recrutements et détachements (*kōryū shinsa-kai* 交流審査会) composée de huit personnalités (universitaires, journalistes, dirigeants de grandes entreprises) se réunissant environ une fois par an pour définir ces critères[840]. Sur la base des réflexions de cette commission d'examen, ces critères sont par la suite intégrés par l'Autorité nationale du personnel dans son arrêté 21-1. Ces critères ont d'ailleurs été modifiés à cinq reprises afin que les recrutements et détachements ne soient pas rendus impossibles par des critères trop exigeants tout en garantissant que ces mouvements de personnels ne se fassent pas au détriment de l'impartialité de l'administration.

Ainsi sont prohibés : les mouvements de personnels impliquant une entreprise privée ayant fait l'objet de poursuites pénales (et ce pour un délai de deux ans en principe), les mouvements de personnels entre une entreprise privée et une administration ayant le pouvoir de lui délivrer un permis ou une autorisation (*kyoninka kengen* 許認可権限) sauf concernant des postes sans lien avec cette prérogative, les mouvements de personnels avec une grande entreprise privée liée à l'État par un contrat administratif, les mouvements de personnels identiques répétés plus de trois fois de suite (mêmes affectations de personnels appartenant au même bureau), les mouvements de personnels impliquant un fonctionnaire ou un employé d'entreprise privée ayant participé à la conclusion d'un contrat entre l'administration et ladite entreprise (et ce pour un délai de cinq ans), *etc*.

[840] Elle fut instaurée par l'arrêté 2-11 de l'Autorité nationale du personnel.

L'ajustement de ces critères est d'autant plus délicat que ces derniers doivent paraître convaincants pour les citoyens. Le choix de confier la tâche de définir ces critères à un comité d'examen constitué de personnalités indépendantes ne comptant aucun haut fonctionnaire n'est d'ailleurs pas un hasard. Les orientations générales relatives à la mobilité des personnels entre l'État et les entreprises privées insistaient sur la nécessité de recueillir la confiance des citoyens (*kokumin no shinrai o erareru mono to naru* 国民の信頼を得られるものとなる). La commission pour la promotion de la mobilité des personnels entre les administrations publiques et le secteur privé (*kanmin jinji kōryū-kaigi* 官民人事交流会議) créée en 2007 notait que les entreprises pouvaient craindre d'être l'objet de critiques soulignant la collusion entre les ministères et les entreprises privées (*kanmin yuchaku* 官民癒着). Le risque que le détachement de fonctionnaires dans des entreprises privées soit assimilé aux pratiques de pantouflages si critiquées dans les médias et à l'origine de tant de scandales, fut notamment mis en avant. Aussi, il en allait de l'efficacité même du système que d'adjoindre à ces mouvements de personnels un ensemble de garanties de leur intégrité, afin que les entreprises ne soient pas dissuadées d'y avoir recours par peur d'essuyer des critiques.

Dans le même esprit, les orientations générales susvisées mettaient l'accent sur les efforts de transparence à fournir concernant ces mouvements de personnels (*tōmeisei no kakuho* 透明性の確保). L'Autorité nationale du personnel remet un rapport annuel à la Diète et au Cabinet dans lequel figure par exemple une liste des entreprises ayant répondu à l'appel public, les mouvements de personnel qu'elle a validés (*keikaku no nintei* 計画の認定), les postes attribués aux employés du privé ainsi recrutés et le nom de leur entreprise, *etc*.

c. Le déroulement de la procédure et les chiffres

Décrivons ici rapidement le déroulement de la procédure de ce système de recrutement et de détachement de personnels. Celle-ci débute avec un appel public (*kōbo* 公募) lancé par l'Autorité nationale du personnel, auquel répondent des entreprises privées. Une liste de ces entreprises est ensuite transmise par l'Autorité nationale du personnel aux différents ministères. Ces derniers prennent alors contact avec les entreprises ayant retenu leur attention et discutent avec elles des possibilités de recrutements ou de détachements entre eux. L'Autorité nationale du personnel a ensuite pour mission de valider ou non les propositions ainsi élaborées au vu des critères précédemment évoqués. Depuis 2009, un réseau pour la

promotion de la mobilité des personnels entre les administrations publiques et le secteur privé (*kanmin jinji ōryū nettowāku* 官民人事交流ネットワーク) a été créé pour aider à la prise de contact entre les administrations et les entreprises, faciliter l'échange, centraliser les informations, pour accompagner les participants, écouter et répondre à leurs besoins, *etc.* Le bureau en charge de la gestion de ce réseau est composé de l'Autorité nationale du personnel, du MIC, de trois groupes d'entreprises privées et du centre pour la mobilité des personnels entre les administrations publiques et le secteur privé (créé le 31 décembre 2008 suite à la révision de la loi relative à la FPE de 2007).

Ces efforts pour la promotion des échanges de personnels entre les administrations publiques et le secteur privé visaient à augmenter de manière conséquente le nombre de recrutements et de détachements qui jusqu'alors avaient été plutôt marginaux. De 2000 à 2005, seuls 160 recrutements d'employés du secteur privé avaient été réalisés et ils étaient 81 à être en poste à la fin de l'année 2005. Sur la même période, seuls 62 détachements de fonctionnaires avaient eu lieu et 16 agents étaient en poste dans une entreprise privée à la fin de l'année 2005. Le problème de la perte d'ancienneté des employés du secteur privé, résolu en 2006, a déjà été évoqué. Mais d'autres éléments problématiques avaient été pointés du doigt. Par exemple, il fut noté que l'administration n'avait pas été suffisamment convaincante quant aux avantages que les entreprises privées et leurs personnels pouvaient retirer d'un recrutement ou d'un détachement. À vrai dire, il semble à la lecture de la loi établissant ce système d'échange de personnels, que ses rédacteurs n'avaient pas envisagé ce point pourtant essentiel. Certains verront là l'archétype d'une supposée tendance de la haute fonction publique à se penser comme indispensable pour l'économie japonaise, et ainsi d'être dispensée d'avoir à présenter les bénéfices d'un tel système pour le secteur privé.

La loi-cadre relative à la réforme de la FPE adoptée en 2008, réaffirmait à trois reprises dans ses articles 2 alinéa 3, 5 alinéa 4 et 7, la nécessité de promouvoir la mobilité des personnels entre les administrations publiques et le secteur privé. Tous ces efforts semblent avoir porté leurs fruits dans une certaine mesure puisque le nombre de recrutements d'employés du privé augmenta bien plus rapidement qu'auparavant. L'augmentation du nombre de détachements de fonctionnaires est en revanche plus modérée, bien que plus importante qu'avant. En 2007, seuls 31 recrutements avaient été effectués par les administrations publiques contre 92 en 2009, 112 en 2011 et 215 en 2013. On note toutefois une nouvelle baisse en 2014 avec seulement 166 recrutements. Toujours est-il qu'à la fin de l'année 2007, 91 agents ainsi recrutés occupaient un poste dans un ministère, contre 406 en

2014. Concernant les détachements de fonctionnaires dans les entreprises privées, il n'y en avait eu 22 en 2007 contre 29 en 2009, 62 en 2011 et 81 en 2012. Cette tendance s'inversa à partir de 2013 où seuls 70 agents furent ainsi détachés et 60 en 2014. À la fin de l'année 2007, 36 fonctionnaires étaient en poste dans des entreprises privées contre 155 en 2013 et 132 en 2014. Le nombre d'administrations participant à ces mouvements de personnels (en détachant des agents ou en recrutant des employés du privé) a également augmenté. Fin 2014, 13 administrations (ministères et agences exécutives) avaient des agents détachés dans des entreprises privées et elles étaient 19 à employer des salariés du privé. Les administrations ayant recours à ce système sont donc relativement nombreuses, même si le METI et de l'industrie ainsi que le MLIT représentent à eux deux environ la moitié des effectifs ainsi échangés (250 sur les 463 agents détachés, et 515 sur les 1102 employés du privé recrutés en tout depuis ces quinze ans)[841].

Le 24 juin 2014 furent révisées les orientations générales relatives au recrutement et à la promotion des personnels (*saiyō shōnintō kihon hōshin* 採用昇任等基本方針), initialement adoptées en Conseil des ministres le 3 mars 2009. Le détachement des personnels dans les entreprises privées y est vivement encouragé pour les agents intégrés au programme de formation des candidats pour les postes d'encadrement supérieur (*kanbu kōho ikusei katei* 幹部候補育成課程)[842]. L'expérience d'un détachement dans le secteur privé est présentée comme un élément favorable à l'ouverture d'esprit et l'acquisition des compétences de gestion cruciales pour l'encadrement supérieur. Il est bien sûr trop tôt pour se prononcer, mais il ne serait pas impossible qu'à l'instar des détachements interministériels pour les cadres, les détachements dans le secteur privé deviennent courants pour les candidats aux postes d'encadrement supérieur. Il faudra cependant que les problèmes précédemment évoqués soient résolus afin qu'un tel système soit viable. De plus, rien ne garantit qu'un détachement d'une durée relativement courte dans le secteur privé permette de révolutionner la haute fonction publique et son encadrement supérieur. Au sujet du même système d'échange professionnel entre public et privé en Grande Bretagne, Jean-Michel EYMERI se montre plutôt sceptique :

[841] Rapport annuel de 2014 concernant la mobilité des personnels entre les administrations publiques et le secteur privé (*heisei 26 nen – kanmin jinji kōryū ni kansuru neji hōkoku* 平成２６年－官民人事交流に関する年次報告) [en ligne], mars 2015, [consultée le 7 mai 2015]. Consultable sur le site de l'Autorité nationale du personnel : http://www.jinji.go.jp/kouryu/26zentai.pdf.

[842] Programme mis en œuvre le 29 août 2014 suite à la réforme de la loi relative à la FPE que nous évoquerons ultérieurement. Ce programme figurait dans la loi-cadre relative à la réforme de la FPE de 2008.

> […] parce que c'est la mode du moment, [les fonctionnaires] vont "faire un tour" de deux ou trois ans dans le secteur privé, avant de revenir poursuivre toute leur carrière dans l'administration : l'expérience est enrichissante, mais ses effets sur l'ensemble de l'administration tout de même assez limités[843].

2. *L'examen de recrutement à mi-carrière (2007-2011)*

En 2007 fut instauré un nouveau système de recrutement de candidats âgés de 30 à 40 ans environ[844], disposant ou non d'une expérience professionnelle : l'examen pour le recrutement à mi-carrière (*chūto saiyōsha senkō shiken* 中途採用者選考試験), ou « examen de la deuxième chance » (*sai charenji shiken* 再チャレンジ試験). La création de cet examen aurait été également motivée par la volonté d'offrir une perspective d'emploi à une génération touchée par un gel des recrutements dans le secteur privé (on parle au Japon de période glaciaire de l'emploi, *shūshoku hyōgaki* 就職氷河期) survenu au milieu des années 1990 en prolongement de la crise économique[845]. D'où une hausse très importante du nombre de candidats – et ainsi de non admis – aux différents concours de la fonction publique d'État, notamment aux concours pour les emplois de catégorie II (*II shu* II 種) et III (*III shu* III 種). En 2008, le nombre de candidats aux concours était divisé par deux par rapport au pic de 1996 pour les emplois de catégorie I et II. La même année, 16000 candidats s'étaient inscrits au concours pour les emplois de catégorie III tandis qu'ils étaient dix fois plus en 1996[846].

Cet examen de recrutement à mi-carrière était divisé en huit catégories d'emplois accessibles habituellement aux fonctionnaires de catégorie intermédiaire et inférieure (fonctionnaire administratif, fonctionnaire des impôts, fonctionnaire dans la construction, fonctionnaire pénitentiaire,…). Suite à un examen écrit et à un entretien mené par l'Autorité nationale du Personnel, un certain nombre d'admissibles était sélectionné lors d'entretiens réalisés par les différents ministères concernés. Une formation visant à les initier aux valeurs de la fonction publique leur était alors dispensée pour assurer leur bonne intégration dans ce nouvel environnement de travail.

---

[843] EYMERI Jean-Michel, *Pouvoir politique et haute administration…, op. cit.*, p. 55.

[844] L'âge limite pour passer le concours de catégorie supérieure, de catégorie inférieure et le concours pour les emplois spécialisés (*senmon-shoku*) est de 29 ans à de très rares exceptions près.

[845] Rapport du comité chargé de penser le nouveau système de recrutement de la FPE (*saiyō shiken no arikata o kangaeru senmonka kaigō* 採用試験の在り方を考える専門家会合) [en ligne], mars 2009, [consultée le 28 avril 2015]. Consultable sur le site de l'Autorité nationale du personnel : http://www.jinji.go.jp/kenkyukai/shikenarikata/hombun.pdf.

[846] JINJIIN, « Kōmuin hakusho - heisei 20 nendo 公務員白書—平成２０年度 (Livre blanc de la fonction publique de 2008) » [en ligne], juin 2009. Accessible sur le site de l'Autorité nationale du personnel à l'adresse suivante [consultée le 28 avril 2015] : http://www.jinji.go.jp/hakusho/h20/052.html.

Lors de la présentation de cet examen en mars 2007, il avait été annoncé qu'une centaine de candidats seraient admis pour chaque catégorie portant à environ 800 le nombre de candidats potentiellement recrutés. Or lors de l'ouverture des inscriptions en août de la même année, seuls 152 recrutements étaient prévus par les ministères. Ce nouvel examen qui avait été présenté par le gouvernement ABE comme une mesure pour l'emploi n'avait permis que le recrutement de 631 personnes avant sa suppression en 2012. Avec 60112 candidats inscrits aux examens durant ces cinq années, le taux d'admission dépassait à peine 1%.

3. *Le nouveau concours de catégorie inférieure pour les salariés du privé (depuis 2012)*

En 2012 fut créé un nouvel examen visant à remplacer l'ancien. Cet examen (*ippan-shoku shakaijin shiken* 一般職社会人試験) instauré dans le cadre du concours pour les emplois de catégorie inférieure de niveau Bac, est ouvert à tout employé du secteur privé et donne accès à des emplois hiérarchiquement peu élevés (*kakari.in-kyū* 係員級). Le contingent de candidats ainsi admis ne semble pas pour autant avoir été élargi puisque de 2012 à 2014, sur 7199 candidats en tout, seuls 78 furent admis à l'examen. On constate en définitive que l'envergure de ce type d'examen demeure relativement mineure. Cela n'est pas surprenant dans la mesure où existent d'autres systèmes de recrutement d'agents issus du secteur privé qui, outre l'objectif d'ouverture de l'administration publique aux entreprises privées, visent davantage à capter des compétences spécifiques et une expertise qui font parfois défaut.

B. Le recours à une expertise faisant défaut à la fonction publique

Les quatre autres principaux modes de recrutements ayant été élaborés afin d'intégrer ces personnels issus du secteur privé et dotés d'une expertise particulière sont les suivants : 1) le recrutement de personnels issus du secteur privé pour une dynamisation du secteur public instauré en 1998, 2) le nouveau système de recrutement de personnels issus du secteur privé créé en 2006 et supprimé en 2011, 3) le concours destiné aux personnels issus du secteur privé créé en 2012, 4) et le recrutement d'agents temporaires initié en 2000.

1. *Le recrutement de personnels issus du secteur privé pour une dynamisation du secteur public (depuis 1998)*

C'est ainsi qu'en avril 1998 fut instauré un nouveau système de recrutement à durée indéterminée de personnels émanant du secteur privé. Celui-ci s'appuie sur l'arrêté 1-24 de l'Autorité nationale du personnel sur les dispositions spéciales relatives au recrutement de personnels issus du secteur privé pour une dynamisation du secteur public (*kōmu no kasseika no tame ni minkan no jinzai o saiyō suru baai no tokurei* 公務の活性化のために民間の人材を採用する場合の特例). Ce système offre une modalité de recrutement plus flexible que le concours, afin d'intégrer pour une durée indéterminée des personnels issus du secteur privé qui possèdent diverses expériences à leur actif et une haute expertise impossible à obtenir au sein du secteur public (*bunai no yōsei de wa erarenai kōdo no senmonsei ya tayō na keiken o yūsuru minkan no jinzai* 部内の養成では得られない高度の専門性や多様な経験を有する民間の人材).

Trois profils de recrutement de personnels issus du secteur privé sont prévus : 1) ceux disposant d'une grande expérience et de connaissances techniques (avocat, expert-comptable, pilote d'avion, contrôleur aérien…); 2) ceux disposant de compétences aptes à répondre aux nouveaux besoin de l'administration publique (informatique, gestion financière, spécialiste du nucléaire…) ; 3) ceux disposant de compétences pouvant être utiles à l'administration publique (membre d'une organisation à but non lucratif, chercheur, professionnel de la santé…). Au lancement de cette nouvelle procédure de recrutement en 1998, 19 agents avaient été recrutés par 5 ministères. En 2006, c'étaient en totalité 968 agents qui avaient été recrutés depuis le lancement de ces recrutements (155 pour le premier profil, 577 pour le second et 236 pour le troisième)[847]. En 2013, ce sont en cumulé 1788 agents qui avaient intégré ainsi la fonction publique depuis la création de ces recrutements.

2. *Le nouveau système de recrutement de personnels issus du secteur privé (2006-2011)*

En 2006 fut créé un nouveau type de recrutement réservé également aux personnels provenant du secteur privé (*keikensha saiyō shisutemu* 経験者採用システム) afin d'intégrer des éléments bénéficiant de diverses expériences et d'une expertise impossible à obtenir par la seule formation au sein du secteur public (*kōmu bunai no ikusei de wa erarenai senmonsei* 公務部内の育成では得られない専門性). Ce recrutement était réalisé par les divers ministères

[847] JINJIIN, « Kōmuin hakusho - heisei 18 nendo 公務員白書—平成１８年度 (Livre blanc de la fonction publique de 2006) » [en ligne], juin 2007. Accessible sur le site de l'Autorité nationale du personnel à l'adresse suivante [consultée le 30 avril 2015] : http://www.jinji.go.jp/hakusho/h18/jine200702_2_051.html.

en coopération avec l'Autorité nationale du personnel. Le mode de sélection, pouvant prendre la forme d'un examen écrit, d'un entretien en groupe ou individuel, était relativement flexible. Les trois grands profils d'agents recrutés étaient les suivants : les admis au concours des professions judiciaires (*shihō shiken* 司法試験)[848] choisissant d'intégrer un ministère, les employés du secteur privé (*shakaijin keikensha* 社会人試験者), les personnes dotées d'une capacité ou compétence particulière (*tokugi shikaku hoyūsha* 特技・資格保有者). L'essentiel des agents recrutés devenaient alors des fonctionnaires (de catégorie supérieure) placés au grade de chef d'équipe (*kakarichō* 係長).

Lors du premier recrutement réalisé en 2006, seuls 4 ministères y avaient participé et 22 candidats sur les 284 inscrits avaient été retenus à l'issue des 4 examens organisés. Lors du dernier recrutement en 2011, ce sont cette fois-ci 11 ministères qui organisèrent 22 examens à la suite desquels 66 recrutements furent effectués parmi les 2350 candidats. Sur les six années où ce recrutement fut réalisé, 262 agents furent retenus sur les 10116 candidats, représentant un taux d'admission de 2,5%.

3. *La création d'un concours en 2012 destiné aux personnels issus du secteur privé*

En 2012, à l'issue de la refonte du système de sélection souhaitée par la loi-cadre relative à la réforme de la FPE (*kokka kōmuin seido kaikaku kihonhō*), un nouveau concours[849] destiné à recruter essentiellement des personnels provenant du secteur privé vint se substituer au système créé en 2006 (*keikensha saiyō shiken* 経験者採用試験)[850]. À noter cependant, que le recrutement des admis au concours des professions judiciaires ne fut pas intégré dans ce nouvel examen mais dans une nouvelle division juridique du concours pour les emplois de catégorie supérieure (*sōgōshoku shiken hōmu kubun* 総合職試験法務区分)[851]. A l'instar de l'ancien système décrit au précédent paragraphe, chaque ministère le souhaitant peut organiser un examen spécifique au poste qu'il entend pourvoir. Un examen global destiné à

[848] À noter qu'à la différence de la France, les avocats (*bengoshi* 弁護士), bien que n'étant pas des magistrats, passent le même concours que les juges (*saibankan* 裁判官) et les procureurs (*kensatsukan* 検察官).
[849] À remarquer qu'il s'agit bien ici de concours (*kyōsō shiken*) contrairement au système de recrutement créé en 1998 (toujours existant aujourd'hui) et à celui créé en 2006 (supprimé lui en 2012 à la création du concours précité).
[850] Article 45-2 alinéa 2 sous-alinéa 4 de la loi relative à la FPE.
[851] En 2012, 35 candidats étaient recrutés sur 95 inscrits contre 36 sur 150 inscrits en 2013. JINJIIN, « Kōmuin hakusho - heisei 25 nendo 公務員白書—平成２５年度 (Livre blanc de la fonction publique de 2013) » [en ligne], juin 2014. Accessible sur le site de l'Autorité nationale du personnel à l'adresse suivante [consultée le 29 avril 2015] : http://www.jinji.go.jp/hakusho/h25/1-3-01-2-1.html.

pourvoir des postes de haut fonctionnaire administratif au rang de chef d'équipe (*kakarichō*) dans plusieurs ministères est également organisé. Les différents ministères choisissent alors parmi les admis à l'examen ceux qu'ils souhaitent recruter. En 2012 et 2013, sept types d'examens avaient étés organisés contre huit en 2014. Les emplois à pourvoir concernent des postes de fonctionnaire administratif et technique et si la plupart sont des postes de chef d'équipe (*kakarichō*), on trouve également quelques postes de chef de bureau adjoint. Le rapport de mars 2009 du comité chargé de penser le nouveau système de recrutement de la FPE recommandait même qu'à terme, des postes de chef de section (*shitsuchō*) et de chef de bureau soient attribués aux candidats admis à ces examens (autrement dit, qu'ils accèdent à des postes de cadres, faisant ainsi d'eux des hauts fonctionnaires selon notre définition).

En réalité, le nombre d'agents recrutés selon cette procédure est marginal. En 2012, seuls 8 agents étaient recrutés sur les 1206 inscrits, en 2013 ils étaient 5 sur 1492, et en 2014 ils étaient 16 sur 2009 inscrits (dont 138 admis)[852]. On notera par ailleurs qu'aucun poste de chef de bureau adjoint ne fut attribué selon cette procédure au cours de ces trois années. Ainsi, si rien n'est fait concernant le nombre extrêmement faible d'agents recrutés, cela risque bien de décourager nombre de candidats, et rendre ainsi ce type d'examens encore moins efficace dans son objectif d'intégrer dans la fonction publique une expertise issue du secteur privé. La portée symbolique d'un tel système de recrutement mérite certes d'être remarquée, mais la réalité des chiffres et la position hiérarchique relativement moindre des postes effectivement attribués laisse perplexe. Le recrutement des personnels ainsi sélectionnés se fait à la discrétion de chaque ministère, et l'on constate que ces derniers sont pour l'instant loin d'être proactifs.

4. *Le recrutement d'agents temporaires (depuis 2000)*

Le 12 août 1998, soit 4 mois après la création du système de recrutement de personnel venant du secteur privé pour une dynamisation du secteur public, l'Autorité nationale du personnel inscrivait dans ses recommandations à la Diète et au Cabinet la nécessité de penser un système encore plus souple permettant de recruter pour une durée déterminée et à un traitement modulable en fonction des besoins, des personnels disposant d'une expertise

[852] Données disponibles aux adresses suivantes [consultées le 29 avril 2015].
Résultats de 2012 : http://www.jinji.go.jp/saiyo/saiyo/sonota/saiyoujoukyou-keikensya24.pdf ;
résultats de 2013 : http://www.jinji.go.jp/saiyo/saiyo/sonota/saiyoujoukyou-keikensya25.pdf ;
résultats de 2014 : http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/files/keiken_saiyou.pdf,
http://www.jinji.go.jp/saiyo/siken/keikennsya/keikennsya_kekka_26.pdf.

particulière[853]. En effet, le système créé cette même année ne permettait le recrutement de personnels issus du secteur privé que pour une durée indéterminée et pour un traitement fixe dont l'attractivité pouvait être insuffisante dans le cas de postes requérant une très haute expertise. C'est ainsi que le 17 novembre 2000 fut adoptée à la Diète la loi relative au recrutement et à la rémunération des agents temporaires[854] (*ippan-shoku no ninkizuki shokuin no saiyō oyobi kyūyo no tokurei ni kansuru hōritsu* 一般職の任期付職員の採用及び給与の特例に関する法律). La loi prévoit la possibilité pour les ministères de recruter ainsi des agents temporaires dans deux cas précis. Le premier est celui où il est nécessaire de recruter un agent possédant une expertise de haut niveau ou pouvant prodiguer une analyse particulièrement pertinente (*sugureta shikken o yūsuru mono* 優れた識見を有する者) dont l'administration a besoin pour une durée déterminée (*ittei no kikan* 一定の期間)[855]. Le second cas est celui où le recrutement à durée déterminée d'agent doté d'une expertise est nécessaire pour une gestion efficace des tâches administratives (*kōmu no nōritsu un.ei o kakuho suru tame ni hitsuyō* 公務の能率運営を確保する). Il est précisé que les agents doivent disposer d'une expertise dont l'acquisition par la formation au sein du secteur public demanderait un temps considérable (*sōtō no kikan o yūsuru* 相当の期間を有する). L'autre possibilité inscrite dans la loi est celle où l'expertise, de par sa nature, ou parce qu'elle concerne une technologie évoluant très rapidement (*kyūsoku ni shinpo suru gijutsu* 急速に進歩する技術), ne peut être utile à l'administration que pendant une durée déterminée.

Le recrutement d'agents temporaires ne peut dépasser une durée de cinq ans. Dans le cas d'un recrutement d'une durée inférieure à ce seuil, il est possible de le prolonger jusqu'au maximum de cinq ans. De même est-il possible d'affecter l'agent à un poste différent de celui qu'il occupait à l'issue de son recrutement si les compétences qui y sont requises globalement sont identiques. Les agents recrutés dans le premier cas de figure prévu par la loi évoquée plus haut (détenteur d'une très haute expertise ou analyse particulièrement pertinente) bénéficient de traitements plus importants (repartis sur sept échelons) que ceux recrutés dans le second cas de figure. La possibilité d'accorder des traitements parfois très élevés (pouvant atteindre celui des vice-ministres administratifs, poste le plus élevé parmi les hauts fonctionnaires, de

[853] JINJIIN, « Kōmuin hakusho - heisei 10 nendo 公務員白書—平成１０年度 (Livre blanc de la fonction publique de 1998) » [en ligne], juin 1999. Accessible sur le site de l'Autorité nationale du personnel à l'adresse suivante [consultée le 4 mai 2015] : http://www.jinji.go.jp/hakusho/h10/jine199901_3_159.html.

[854] Le terme agent temporaire est également employé dans la fonction publique européenne et peut désigner, comme dans le cas présent, les agents recrutés pour exécuter des tâches inhabituelles (hautement spécialisées) ou ponctuelles. Ils ne doivent pas être confondus avec les agents contractuels.

[855] Article 3 alinéa 2 de la loi relative au recrutement et à la rémunération des agents temporaires.

1 198 000 yen par mois, soit 8907 euros environ)[856] à ces agents temporaires permet d'attirer des personnels dotés des compétences exceptionnelles que l'administration cherche à capter par ce système de recrutement. L'autre avantage non négligeable de ce système est qu'il permet de circonscrire la durée du recrutement à la réalisation d'une mission particulière, limitant ainsi pour l'administration le coût du recours à une expertise extérieure. Au vu des contraintes liées aux effectifs autorisés dans les ministères, la flexibilité de ce système qui permet de répondre à des besoins ponctuels et dynamiques est particulièrement appréciable. C'est d'ailleurs cette souplesse qui en a fait le mode de recrutement de personnels issus du secteur privé le plus utilisé par les ministères.

En 2013, 3319 agents temporaires avaient été recrutés au cours des 14 années d'existence de ce système. Le nombre de recrutements d'agents temporaires ne cesse d'ailleurs d'augmenter chaque année, à l'exception de l'année 2010 où ils furent légèrement moins nombreux au regard de de l'année précédente. Ils étaient aux nombres de 44, 81 et 101 en 2001, 2002 et 2003 tandis que 329, 351, et 511 recrutements avaient été effectués en 2011, 2012 et 2013. De même, le nombre d'agents temporaires en poste à chaque début d'année fiscale est en constante évolution. Au nombre de 198 en 2001, ils étaient 622 en 2006, 1099 en 2011 et 1364 en 2013.

C. Bilan de l'ouverture de la fonction publique au secteur privé

La grande diversité des systèmes de recrutement rend difficile l'évaluation de l'efficacité globale de ces mesures visant à ouvrir l'administration publique aux personnels issus du secteur privé et à leurs expertises. D'une manière générale, on constate une augmentation globale et progressive du nombre d'agents issus du secteur privé dans l'administration centrale et ses services déconcentrés : ils étaient 2352 en 2008 tandis qu'ils étaient 4690 en 2014, soit quasiment le double[857]. En 2014, sur ces 4690 agents, 3538 étaient recrutés pour

[856] Pour 1 euro = 134,5 yens.
[857] Situation du recrutement des personnels issus du secteur privé en 2014 (*minkan kara kuni e no shokuin no ukeire jōkyō* 民間から国への職員の受け入れ状況) [en ligne], 15 août 2014, [consultée le 30 avril 2015]. Consultable sur le site de la DRH du Cabinet (*naikaku jinjikyoku*) : http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/files/jkj_ukeire_h270220_b.pdf.

une durée déterminée (1695 issus d'entreprises privées - 600 avocats, experts comptables et autres - 113 universitaires[858]) et 1152 à durée indéterminé. Parmi ces mêmes 4690 agents :

- 1311 avaient été recrutés selon le système de recrutement d'agents pour une durée déterminée créé en 2000 (*ninkizuki shokuin* 任期付き職員),

- 78 selon le système de recrutement de chercheurs à durée déterminée créé en 1997 (*ninkizuki kenkyūin* 任期付き研究員)[859],

- 391 selon la procédure d'échange de personnels entre les entreprises privées et l'administration centrale créé en 2000 (*kanmin jinzai kōryū* 官民人材交流),

- 26 à l'issue du concours destiné aux personnels émanant du secteur privé créé en 2012 (*keikensha saiyōshiken* 経験者採用試験),

- 1968 selon la procédure de recrutement de personnel venant du secteur privé pour une dynamisation du secteur public créée en 1998 (*kōmu no kasseika no tame no saiyō* 公務の活性化のための採用).

Concernant les positions hiérarchiques occupées par ces personnels, les chiffres les plus récents datent malheureusement de 2007, mais les proportions peuvent malgré tout donner une indication. Sur 2639 agents issus du secteur privé, 30 occupaient un poste de directeur, 225 un poste de chef de bureau et 2147 un poste de chef de bureau adjoint, de chef d'équipe (*kakarichō*) ou d'un niveau hiérarchique inférieur. Assez logiquement, l'essentiel des agents issus du secteur privé occupe des positions hiérarchiques peu élevées (notamment parce que les postes plus élevés sont moins nombreux). Dans la mesure où c'est avant tout l'expertise de ces personnels qui est recherchée par l'administration publique, il est assez naturel qu'ils occupent davantage ce type de positions et plus exceptionnellement des postes d'encadrement ou d'encadrement supérieur (lesquels requièrent souvent une bonne connaissance de l'administration dont ils dépendent). Dans la mesure où l'essentiel du travail d'élaboration des

[858] Depuis une réforme de 2004, les universités publiques sont des entités administratives indépendantes « ordinaires » (en opposition à spéciales, *hitokutei* 非特定) et leurs personnels ne sont dès lors plus des fonctionnaires. Pour apporter quelques précisions, elles étaient devenues en 2001 des entités administratives indépendantes spéciales (*tokutei dokuritsu gyōsei hōjin* 特定独立行政法人), lesquelles se caractérisent par le fait de placer leurs personnels sous le régime de la fonction publique.

[859] Nous n'avons pas détaillé ce système de recrutement, ni celui créé en 1992 et aujourd'hui supprimé, qui visait à recruter des chercheurs issus d'entreprises ou d'universités privées pour réaliser des projets dont la durée était inférieure à cinq ans.

projets de loi (*ritsuan* 立案) est réalisé par les chefs de bureaux adjoints et subordonnés, il ne faudrait donc pas déduire de ces chiffes une volonté d'écarter les personnels ainsi recrutés.

Ces données, plus quantitatives que qualitatives, ne sauraient à elles seules attester du succès ou de l'échec de ces mesures dont le principal objectif était d'apporter à la fonction publique une diversité supposée l'enrichir, la rendre plus efficace et plus apte à répondre aux besoins évolutifs des administrés. L'augmentation progressive du nombre de personnels issus du secteur privé, dans un contexte de réduction globale des effectifs de la fonction publique[860], est néanmoins la preuve d'un effort d'ouverture de la part des ministères. Certains objecteront que ces mesures sont insuffisantes et qu'elles sont avant tout symboliques voire cosmétiques. Mais l'accroissement du nombre de recrutements d'agents issus du secteur privé est-il en soi bénéfique et souhaitable pour l'administration publique ? Admettre comme une évidence que l'entreprise est nécessairement plus efficace et plus rationnelle que l'administration publique pourrait bien n'être que le produit d'une idéologie excessivement glorificatrice du secteur privé, notamment perceptible dans le courant de la NGP.

Il est en outre difficile de définir dans quelle mesure l'intégration d'éléments exogènes permet dans les faits de modifier la culture bureaucratique des ministères, et surtout d'obtenir un gain en efficacité. Deux anciens employés du secteur privé, recrutés en 2008 pour une durée indéterminée par le MAFF confiaient lors d'un entretien leur sentiment d'avoir été bien intégrés et d'être employés à bon escient. Ils notaient les efforts fournis par le ministère pour que leurs différentes affectations soient variées, formatrices et cohérentes avec leurs compétences respectives. Ils remarquaient également que leurs supérieurs les avaient souvent consultés pour leur regard extérieur et pour améliorer la communication entre l'administration et les administrés[861]. Rien ne garantit certes qu'il en soit ainsi pour tous les autres agents recrutés selon cette modalité. Mais au vu des remarques faites par les fonctionnaires qui soulignent l'insuffisance des effectifs et l'importance de leur charge de travail, il est très peu

[860] La faible marge de manœuvre concernant l'effectif total de fonctionnaires pouvant être recrutés a par ailleurs été mise en avant par les ministères comme élément compliquant le recours aux personnels issus du secteur privé. Les raisons pour lesquelles le système d'échange de personnels entre le secteur public et le secteur privé piétine (*kanmin jinji kōryū ga susumanai riyū ni tsuite* 官民人事交流が進まない理由について) [en ligne], 7 août 2007, [consultée le 1er mai 2015]. Consultable sur le site du secrétariat général du Cabinet: http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/files/070807_1_bt2.pdf.

[861] Entretien avec des agents intégrés à l'administration par la procédure de recrutement des personnels issus du secteur privé (*keikensha saiyō shiken ni yoru saiyōsha e no intabyū* 経験者採用による採用者へえのインタビュー) [en ligne], février 2011, [consultée le 2 mai 2015]. Consultable sur le site de l'Autorité nationale du personnel : http://www.jinji.go.jp/koubo/maff_interview.pdf.

probable que les ministères puissent se permettre de recruter ainsi des employés du secteur privé à des fins purement cosmétiques, sans tâcher de les utiliser le plus efficacement possible.

Section II. La gestion des ressources humaines dans les rapports entre responsables politiques et hauts fonctionnaires

Lorsque l'on s'interroge sur la relation entretenue par les responsables politiques et les agents de la haute fonction publique, on ne peut évidemment faire l'impasse sur la question du mode de recrutement et de nomination de ces derniers. Le degré d'influence que peuvent exercer les premiers sur la sélection des seconds est en effet déterminant dans la définition de leur rapport de force (II). Nous verrons d'ailleurs que plusieurs voix se sont élevées depuis la fin des années 1990 au Japon, pour soumettre l'idée d'une centralisation la GRH de l'encadrement supérieur au niveau du Cabinet, afin que ce dernier ait un droit de regard plus prononcé sur les nominations et destitutions des cadres supérieurs de la fonction publique (III). Avant de pouvoir approfondir ces réflexions, nous allons devoir revenir sur la dichotomie classique entre les deux grands systèmes idéal-typiques de recrutement des fonctionnaires dégagée très tôt par la science administrative (I). La pertinence de cette dichotomie a certes été depuis largement remise en cause, mais son caractère didactique permet néanmoins d'apporter une base utile pour mieux situer le cas japonais.

I. La problématique du système de recrutement et de promotion des fonctionnaires

A. Le système des dépouilles et le système de carrière

1. Le système des dépouilles et le cas Étatsunien

Le premier système de recrutement des fonctionnaires est celui qualifié de « système des dépouilles[862] » (*spoils system* ou *patronage system* en anglais et *ryōkansei* 猟官制 en japonais), ou encore « système des emplois ». Dans celui-ci, le vainqueur de l'élection est

[862] Ce terme vient de l'analogie faite entre les postes à distribuer que récupère le candidat vainqueur d'une élection et les dépouilles recueillies par le vainqueur d'une bataille.

libre de recruter les fonctionnaires qui composeront son administration. L'idée fondamentale est que les responsables politiques doivent pouvoir compter sur la loyauté indéfectible des membres de leur administration, dans la mesure où ces derniers seront en charge d'élaborer et d'exécuter leurs décisions. Aussi le recrutement s'opère-t-il parmi des hommes de confiance, partageant avec leur dirigeant une vision commune des politiques publiques à mener. Les fonctionnaires proviennent ainsi principalement du parti du candidat victorieux, de *think tanks* proches du parti, d'universitaires ou encore d'autres groupes de soutien ayant contribués à la victoire[863]. Ils occuperont ainsi les postes qui leur ont été attribués pendant la durée du mandat du candidat victorieux et devront les quitter dans le cas d'une défaite aux élections suivantes.

Ce système fut mis en place aux États-Unis par le Président Andrew Jackson qui après son élection en 1828, avait remplacé la quasi-totalité des membres de l'administration. Le « candidat des fermiers de l'Ouest[864] », particulièrement hostile à l'élite bureaucratique et bourgeoise de l'époque dont les intérêts étaient radicalement opposés à ceux qu'ils défendaient, considérait que la fonction publique devait être accessible à tous et *a fortiori* à ses soutiens. Cela permit certes au pouvoir exécutif de disposer d'une administration dévouée, mais un certain nombre de désagréments et d'effets pervers émergèrent avec le temps. Les scandales de corruption, l'incompétence de fonctionnaires nommés sur la base du copinage, l'inadéquation d'un tel système avec une administration aux effectifs grandissants, l'instabilité résultant de chaque alternance sont autant d'éléments ayant poussé les États-Unis à prendre de la distance avec ce système des dépouilles[865]. Le 10 janvier 1883 fut adopté le *Pendleton Civil Service Reform Act*, fixant une liste d'emplois pour lesquels leurs titulaires étaient désignés en fonction de leurs compétences par une commission indépendante (*United States Civil Service Commission*). En 1884, le nombre d'emplois échappant au système des dépouilles fut élevé à 27000 (sur 131208, soit un peu moins de 10%) et cet effectif continua d'augmenter à l'issue de chaque élection jusqu'en 1896. Si bien qu'à la fin du XIXe siècle, hormis les postes de cadres, la plupart des postes de la fonction publique fédérale n'étaient plus attribués sur nomination politique. Fermement opposé à cette « administration des dilettantes »[866] si éloignée de son idéal de bureaucratie rationnelle, Max WEBER constatait en

[863] Sur la conséquence de ce système dans la société étatsunienne, voir KUBO Fumiaki, « Beikoku seiji ni okeru seisaku chishikijin 米国政治における政策知識人 (Les intellectuels en charge des politiques publiques aux États-Unis) », dans TSUTSUI Kiyotada (dir.), *Seijiteki rīdā to bunka* 政治的リーダーと文化 (Les leaders politiques et la culture), Tōkyō, Chikura shobō, 2011, p. 201-231.
[864] Selon l'expression de Max WEBER. WEBER Max, *Le Savant et le Politique* (1919) [en ligne], *op. cit.*, p. 53.
[865] Sans oublier l'assassinat du 20ème Président des États-Unis James A. GARFIELD par Charles J. GUITEAU, lequel était frustré de ne pas avoir été affecté à un poste alors qu'il considérait avoir été décisif dans sa victoire.
[866] WEBER Max, *Le Savant et le Politique* (1919), *op. cit.*, p. 56.

1919 que « 100000 emplois environ ne constitu[aient] plus le butin du tournoi électoral »[867]. En 1921, 80% des 562252 fonctionnaires fédéraux étaient recrutés sur concours[868].

Le 24 août 1912, la loi Lloyd-La Follette institua une protection des fonctionnaires fédéraux contre les révocations purement discrétionnaires en exigeant l'existence d'une « cause juste », adjoignant à leur statut des garanties concrètes vis-à-vis du pouvoir. En 1939, la loi Hatch vint interdire aux fonctionnaires fédéraux un certain nombre d'activités politiques, visant à assurer la neutralité de ces derniers vis-à-vis des hommes politiques et limiter les risques de corruption. La séparation chère à WEBER, entre les fonctionnaires et les responsables politiques, fut ainsi de plus en plus nette[869]. Le 13 octobre 1978, une nouvelle réforme administrative (*Civil Service Reform Act of 1978*) vint ouvrir aux fonctionnaires de carrière l'accès aux postes d'encadrement supérieur de l'administration en créant un *Senior Executive Service* (SES). La limite du nombre de cadres supérieurs de la haute fonction publique nommés politiquement (*noncareer appointees*) fut par ailleurs fixée à 10%[870], si bien qu'aujourd'hui, au moins 90% d'entre eux sont des fonctionnaires de carrière. De plus, 70% de ces hauts fonctionnaires doivent pour occuper ces positions d'encadrement supérieur avoir travaillé dans le gouvernement fédéral pendant les cinq ans précédant leur affectation afin d'éviter les nominations politiques dissimulées[871]. En définitive, les nominations politiques aux États-Unis correspondent aujourd'hui à 2000 à 3000 emplois fédéraux, principalement circonscrits aux très hautes positions, ce qui ne diffère pas grandement des situations que l'on peut retrouver dans nombre de pays européens[872].

2. *Le système de carrière et ses évolutions*

[867] *Ibid.*
[868] JOHNSON Ronald N., LIBECAP Gary D., *The Federal Civil Service System and the Problem of Bureaucracy*, Chicago, University of Chicago Press, 1994, p.154-171 ; MCCARTY Nolan, « The appointments dilemma », *American Journal of Political Science*, vol. 48, n°3, juillet 2004, p. 48.
[869] « Le véritable fonctionnaire – et cette remarque est décisive pour juger notre ancien régime – ne doit pas faire de politique, justement en vertu de sa vocation : il doit administrer, avant tout de façon non partisane. » WEBER Max, *Le Savant et le Politique* (1919), *op. cit.*, p. 43.
[870] § 3134. (b) de ladite loi. Consultable à l'adresse suivante : http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-92/pdf/STATUTE-92-Pg1111.pdf.
[871] NONAKA Naoto, « Seiji shudō to kanbu kōmuin no seijiteki chūritsusei…, *op. cit.*, p. 45.
[872] MURAMATSU Michio, « Kōmuin no seijiteki chūritsusei…, *op. cit.*, p. 111-113.

Le deuxième système de recrutement, largement plébiscité par les pays européens[873] et vers lequel les États-Unis se sont progressivement orientés, est le système de carrière (*merit system* en anglais, *shikaku nin.yō-sei* 資格任用制 ou *meritto shisutemu* メリットシステム en japonais). Celui-ci opère une professionnalisation des fonctionnaires qui ont vocation à faire carrière dans la fonction publique. Ces derniers sont détenteurs d'un statut qu'ils conservent tout au long de cette carrière (c'est la garantie du statut, en japonais *mibun hoshō* 身分保障), les protégeant ainsi d'une éviction discrétionnaire de la fonction publique ou encore d'une rétrogradation sans motif valable. Selon la conception traditionnelle de ce système, leur recrutement est principalement (mais pas seulement) effectué par le biais d'un concours venant sanctionner leurs connaissances et leur expertise. Garant d'un certain savoir, d'une neutralité politique et d'une continuité de l'action publique, ce système de recrutement constituait pour WEBER l'élément indispensable de la bureaucratie moderne.

Pourtant, Bernard S. SILBERMAN remarquait que l'émergence des États modernes ne s'était en aucun cas accompagnée d'une uniformité des bureaucraties à travers le monde. Au contraire, celui-ci dégageait l'existence deux grandes tendances concernant le mode d'organisation des bureaucraties modernes. La première forme de bureaucratie, correspondant à une acception relativement classique du système de carrière, est celle dite d'orientation organisationnelle (*organizational orientation*), tandis que la seconde est celle dite d'orientation professionnelle (*professional orientation*)[874]. L'explication du choix d'un type de bureaucratie plutôt que de l'autre proviendrait selon SILBERMAN de considérations historiques relatives à la structure du pouvoir, du leadership politique et au degré d'incertitude concernant la succession des responsables politiques (*political uncertainty*)[875].

Dans la première forme de bureaucratie, les fonctionnaires sont recrutés par le biais du concours à un âge relativement jeune, permettant de constituer une élite dévouée, uniforme et attachée à l'institution bureaucratique. L'avancement dans la carrière respecte la règle de la séniorité, fournissant aux fonctionnaires une garantie de progression à même de les garder au sein de la fonction publique. Aussi, les recrutements d'agents provenant de l'extérieur sont pour ainsi dire inexistants. La rigidité de ces règles organisationnelles et l'imperméabilité de

[873] Par exemple, l'adoption du système d'administration de carrière date en France de la Constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799). CHAGNOLLAUD Dominique, QUERMONNE Jean-Louis, *Le gouvernement de la France sous la Ve République*, *op. cit.*, p. 626.
[874] SILBERMAN Bernard S., *Cages of Reason : the Rise of the Rational State in France, Japan, the United States, and Great Britain*, Chicago, University of Chicago, 1993, p. 10-15.
[875] SILBERMAN Bernard S., *Cages of Reason : the Rise of the Rational State…, op. cit.*, p.43.

l'administration vis-à-vis de l'extérieur la rendent, en principe, relativement difficile à contrôler pour les responsables politiques. SILBERMAN ajoute que l'autonomie des hauts fonctionnaires vis-à-vis du pouvoir leur attribue un certain prestige dans la société. Il place dans cette catégorie la France, le Japon, l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie et l'Union soviétique.

Dans la seconde forme de bureaucratie, les fonctionnaires sont recrutés parmi des experts déjà formés à l'exercice d'une profession, pour occuper un poste particulier (cela n'exclue toutefois pas la possibilité d'évolution et de simple mutation). Les recrutements dans le secteur privé sont donc monnaie courante. La règle de la séniorité est bien moins déterminante pour l'avancement puisqu'il existe même des voies rapides (*fast tracks*) de promotions à des postes à responsabilité. Le déroulement de la carrière est bien moins prévisible que dans les bureaucraties d'orientation organisationnelle mais des traitements élevés et la garantie d'exercer les compétences pour lesquelles ils ont été recrutés permettent d'attirer d'excellents spécialistes. SILBERMAN place dans cette catégorie les administrations suisse, britannique, canadienne et étatsunienne.

3. *L'importante diversité des systèmes adoptés par les administrations publiques à travers le monde*

Il convient de noter que ces deux grands modèles d'organisation ne sont en rien hermétiques. Il n'existe à vrai dire aucun État dont l'administration corresponde exactement à l'un de ces deux modèles. D'ailleurs, nombre d'États utilisent un système de recrutement différent concernant les postes d'encadrement supérieur, apportant souvent (mais pas nécessairement) une plus grande latitude aux responsables politiques dans les attributions de ces derniers[876]. Aussi peut-on constater d'importantes variations entre des administrations appartenant pourtant à une même catégorie. Ces deux modèles sont donc plus des outils de comparaison offerts au politiste, que des descriptions correspondant parfaitement aux réalités des différentes administrations publiques. C'est d'ailleurs de cette manière que l'OCDE les utilise en répartissant les administrations des différents États membres sur un spectre compris

[876] « Annexe E du rapport de l'OCDE sur la gestion des ressources humaines dans les administrations centrales des États membres ». Disponible sur le site de l'OCDE à l'adresse suivante [consultée le 15 mai 2015] : http://www.oecd.org/gov/Annex%20E%20and%20country%20notes%20Final%20july%2016%20FINAL%20(2).pdf.

entre ces deux modèles archétypaux afin de les classer[877]. L'OCDE attribue au système basé sur la carrière (*career-based system*), que l'on retrouve selon la classification de SILBERMAN dans les bureaucraties d'orientation organisationnelle, la valeur 0. Le système basé sur la position (*position-based system*), caractéristique des bureaucraties d'orientation professionnelle, a lui la valeur 1. À titre indicatif, la France présentait en 2005 un indice de 0.05, le plus faible des 30 États membres (33 depuis 2010). L'indice des États-Unis était de 0.51 et ceux de la Grande Bretagne et des Pays-Bas étaient les plus élevés, avec une valeur de 0.78. Le Japon présentait un indice de 0.13 en 2005 (le deuxième plus faible) tandis que ce dernier était de 0.30 en 2010[878].

L'augmentation de cet indice au Japon s'explique par l'introduction des réformes détaillées dans ce chapitre, notamment avec la loi de 2006 sur l'ouverture de fonction publique au secteur privé et la loi-cadre relative à la FPE de 2008. La nouvelle réforme de la fonction publique adoptée en 2014 devrait vraisemblablement faire progresser à nouveau cet indice. Il ne faut donc pas perdre de vue que ces catégories sont dynamiques, que les administrations centrales ont évolué depuis leur création et continuent à évoluer, certaines adoptant parfois des réformes radicalement opposées les unes aux autres. L'élan de réformes inspirées de la NGP constaté dans la plupart des administrations publiques des pays développés aurait pu amener progressivement à une uniformisation de leur mode d'organisation. L'ouverture de la fonction publique sur le secteur privé et l'assouplissement des règles de recrutement et de nomination des fonctionnaires prônés par la NGP aurait dû mener à une convergence vers le modèle bureaucratique d'orientation professionnelle (système basé sur la position).

Or, à l'instar des prédictions wébériennes, les pronostics d'uniformisation des structures bureaucratiques par les partisans de la NGP se révélèrent inexacts[879]. Bien sûr, certaines tendances peuvent être dégagées, mais comme l'atteste le résultat de l'enquête de l'OCDE, la diversité des modes d'organisation bureaucratiques est toujours d'actualité et risque de l'être pendant encore longtemps. Christophe HOOD avait dès le milieu des années 1990 soulevé l'absence de cohérence des réformes placées sous cette même étiquette de la NGP, refusant

[877] OCDE, « Central government recruitment systems », dans *Government at a Glance 2009*, Paris, Éditions OCDE, 2009, p. 84-85. Disponible à l'adresse suivante [consultée le 15 mai 2015] : http://dx.doi.org/10.1787/9789264075061-en.

[878] « Profile de la gestion des ressources humaines dans l'administration centrale japonaise ». Disponible sur le site de l'OCDE à l'adresse suivante [consultée le 15 mai 2015] : http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Japan.pdf.

[879] SULEIMAN Ezra N., *Dismantling Democratic States*, *op. cit.*, p. 123-124 ; CHEVALLIER Jacques, *L'État post-moderne*, *op. cit.*, p. 72-74.

l'idée d'un changement de paradigme global[880]. Ezra N. SULEIMAN note en outre que cette NGP, qu'il considère être un « programme politique » plutôt qu'un « rigoureux paradigme», fut reçue différemment selon les États au gré de nombreuses variables intermédiaires[881]. Certains États sont parfois qualifiés de rétifs à la réforme managérialiste, n'en intégrant que quelques aspects après réinterprétations plus ou moins larges (France et Japon)[882], tandis que d'autres en sont présentés comme les pionniers (États-Unis et Grande Bretagne). À l'échelle européenne, Jean-Michel EYMERI constate cette même hétérogénéité et bat en brèche « les illusions de la convergence » issues d'une idée erronée de l'européanisation des administrations publiques conçue comme un alignement sur le modèle anglo-saxon[883]. Ainsi, ce courant de la NGP dont les contours sont extrêmement malléables, dans la mesure où il est nécessairement importé des contextes historiques et des configurations institutionnelle et politique différents, produit des effets qui peuvent grandement varier selon les pays[884]. Ces développements doivent donc nous mettre en garde contre l'idée d'un modèle rationnel d'administration qui serait unique, et contre l'idée d'une réforme linéaire et globalisée. Certaines observations véhiculées par les médias, qui insistent sur la spécificité de l'administration japonaise, son « anormalité », ou encore sur le retard de sa réforme, semblent précisément tomber dans cet écueil[885].

B. Le processus historique de la formation du système de recrutement et de promotion des hauts fonctionnaires au Japon

1. Le système de carrière et les nominations politiques des cadres supérieurs de la fonction publique japonaise de l'ère Meiji à la Seconde Guerre mondiale.

Voyons à présent comment l'administration centrale japonaise s'est historiquement constituée, et surtout vers quel modèle de GRH celle-ci s'est orientée. Nous nous contenterons ici d'esquisser rapidement la formation de la bureaucratie moderne à partir de la fin du XIXe

[880] HOOD Christopher, « Contemporary Public Management: A New Global Paradigm? », *Public Policy and Administration*, vol. 10, n°2, juin 1995, p. 104-117.
[881] SULEIMAN Ezra N., *Dismantling Democratic States*, *op. cit.*, p. 124, 191-194.
[882] *Ibid.,* p. 155-190.
[883] EYMERI Jean-Michel, *Pouvoir politique et haute administration…, op. cit.*, p. 5.
[884] BEZES Philippe, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, coll. « Le lien social », 2009, p. 24-25.
[885] Philippe BEZES met en garde contre cette même tendance à toujours penser les réformes en termes de « succès » et d'« échecs », et estime ainsi qu'« il n'y a pas de "gagnant" ou de "retardataire" et il n'y a pas plus d'exceptionnalité française qu'il n'y a de singularité britannique, australienne ou suédoise ». *Ibid.*, p. 30.

siècle, sans revenir sur l'influence confucéenne et l'État régi par les codes (*ritsuryō kokka* 律令国家) apparu à la fin du VIIe siècle. Avec le passage du *dajōkan* au système de Cabinet en 1885, une nouvelle organisation bureaucratique vit le jour. Deux ans plus tard, un examen de recrutement des fonctionnaires fut mis en place. Ce concours, outre le fait d'assurer la qualité des personnels recrutés, avait également pour but de limiter l'utilisation abusive des postes de fonctionnaires comme ressources politiques des oligarques issus des anciens fiefs (on parle de *hanbatsu* 派閥) à l'origine de la restauration de Meiji en 1868[886].

Tout en bas de la hiérarchie se trouvaient les *han.ninkan* (判任官), au-dessus desquels étaient placées trois catégories de hauts fonctionnaires (*kōtōkan* 高等官). La première était celle des *sōninkan* (奏任官), hauts fonctionnaires de rang 3 à 9, la seconde était celle des *chokuninkan* (勅任官), hauts fonctionnaires de rang 1 et 2, et la dernière était celle des *shin.ninkan* (親任官), hauts fonctionnaire de rang supérieur parmi lesquels on comptait par exemple le Premier ministre et les ministres. La sélection des *han.ninkan* et des *sōninkan* s'opérait par le biais du concours évoqué ci-dessus, tandis que les vice-ministres administratifs et directeurs, qui étaient des *chokunin.kan*, étaient à l'instar des *shin.ninkan* recrutés sur nomination politique[887]. Le Japon adopta ainsi un système de carrière, auquel n'étaient toutefois pas soumis les postes les plus élevés. Mais avec la montée des partis politiques et l'émergence progressive du parlementarisme, une distribution plus discrétionnaire et plus politisée des postes fut constatée.

En 1898, ŌKUMA Shigenobu (1838-1922) fut nommé à la tête du Cabinet suite à la victoire aux élections générales de son parti cofondé avec ITAGAKI Taisuke (1837-1919) : le *Kenseitō* (憲政党)[888]. Les postes de vice-ministres administratifs, de directeurs d'administration centrale et de préfets des départements (*chihō chōkan* 地方長官)[889] furent alors attribués selon le système des dépouilles à des membres du parti. ŌKUMA Shigenobu ajouta à la catégorie des *chokuninkan* un nouveau poste de conseillers (*sanjikan*) placés dans chaque ministère. Cependant, tous ces hauts fonctionnaires ne restèrent en poste que quatre

[886] YAMAGUCHI Jirō, *Naikaku seido*, *op. cit.*, p. 57.
[887] *Ibid.* À noter toutefois que si les *chokuninkan* et les *shin.ninkan* étaient nommés par l'Empereur, les derniers l'étaient lors d'une cérémonie officielle.
[888] Ce Cabinet est considéré comme étant le premier à ne pas être « transcendantal » (*chōzen naikaku*) dans la mesure où son Premier ministre provient du parti majoritaire. Bien que président du parti, ŌKUMA Shigenobu ne possédait toutefois pas de siège à la Diète impériale. On s'accorde cependant pour considérer que c'était bien un « Cabinet de parti » (*seitō naikaku* 政党内閣) dans la mesure où tous les ministres provenaient du *Kenseitō* à l'exception des ministres de l'Armée de terre et de la Marine.
[889] Aujourd'hui appelés *chiji* (知事), gouverneurs, et élus à l'issue d'élections directes après 1947.

mois suite à la chute prématurée du premier gouvernement de partis. Le Premier ministre suivant, YAMAGATA Aritomo (1898-1900), était lui fermement opposé à l'intrusion de personnels politiques dans la fonction publique, si bien qu'en 1899, il limita aux seuls *shin.ninkan* les nominations politiques, plaçant alors des fonctionnaires de carrière aux postes occupés par les *chokuninkan*.

Avec l'entrée dans l'ère Taishō (1912-1924), la place des partis dans la vie politique s'accrut[890]. En 1913, le Premier ministre YAMAMOTO Gonnohyōe (1913-1914) élargit l'étendue des postes distribués sur nominations politiques, cédant aux doléances des membres de son parti le *Rikken seiyūkai* (立憲政友会). Les règles de promotions des fonctionnaires de carrière furent également assouplies, permettant aux responsables politiques d'influencer davantage leurs affectations. Mais en 1914, le retour d'ŌKUMA Shigenobu au poste de Premier ministre (1914-1916) marqua un nouveau changement d'orientation. Afin d'empêcher les forces du *Rikken seiyūkai*, le parti adverse, d'exercer une trop forte emprise sur l'administration quand elles étaient au pouvoir, ŌKUMA Shigenobu réduit le nombre de postes délivrés selon le système des dépouilles en prônant cette fois-ci la neutralité de l'administration (*gyōsei no chūritsusei* 行政の中立性)[891]. En 1919, le gouvernement de HARA Takashi (1918-1921) réinstitua la nomination politique pour les postes de vice-ministres administratifs et de directeurs, avant que ceux-ci ne soient à nouveau attribués aux fonctionnaires de carrière en 1924 par le gouvernement de KATŌ Takaaki (1924-1926). Deux nouveaux postes attribués sur nomination politique, les conseillers politiques (*san.yokan* 参与官) et les vice-ministres parlementaires (*seimu jikan* 政務次官), furent cependant créés la même année pour assister le ministre. Ces derniers étaient chargés des affaires politiques, de la communication et de la coordination avec les membres du parti à la Diète. Le poste de vice-ministre parlementaire continua d'ailleurs d'exister jusqu'en 2001 où il fut supprimé par la loi relative à la réactivation de la Diète et au leadership politique.

À partir de l'entrée dans l'ère Shōwa (1926-1988), la nomination des hauts fonctionnaires devint un sujet de débat encore plus important entre les deux grands politiques : le *Rikken seiyūkai* et le *Rikken minseitō* (立憲民政党). Les gouvernements successifs commencèrent à

[890] Pour plus de précisions à ce sujet, voir SHIMIZU Yuichirō, « "Kanryō no seitōka" katei no ichi kōsatsu : Hara Takashi naikaku ni okeru bunkan nin.yōrei kaisei o chūshin ni 「官僚の政党化」過程の一考察 : 原敬内閣における文官任用令改正を中心に (Réflexion sur le processus de politisation des hauts fonctionnaires : le cas de la révision de l'ordonnance impériale relative à la nomination des hauts fonctionnaires sous le Cabinet de HARA Takashi) », *Hōsei ronsō*, vol. 41, n°1, novembre 2004, p. 67-77.
[891] YAMAGUCHI Jirō, *Naikaku seido*, *op. cit.*, p. 59.

abuser du caractère imprécis d'une disposition de l'ordonnance impériale relative au statut des hauts fonctionnaires civils (*bunkan bungenrei* 文官分限令). Selon l'alinéa premier de l'article 11 de ce dernier, les hauts fonctionnaires pouvaient être placés en congés (*kyūshoku* 休職) si besoin, en fonction de la situation des ministères (*kanchō jimu no tsugō ni yori hitsuyō naru toki* 官庁事務ノ都合二依り必要ナルトキ). La coutume étant que les hauts fonctionnaires ne réintègrent pas leur ministère une fois la durée du congé épuisée, un certain nombre d'entre eux furent ainsi écartés par les ministres lorsque leur fidélité politique était mise en cause[892]. Le choix de leurs remplaçants devait cependant s'effectuer parmi les hauts fonctionnaires de carrière issus du concours. On essaya de rétablir le système des dépouilles concernant les plus hauts postes des ministères mais le Conseil privé de l'Empereur (*sūmitsuin* 枢密院) s'y opposa.

Après l'assassinat par des militaires du Premier ministre INUKAI Tsuyoshi (1931-1932) le 15 mai 1932, les partis politiques perdirent de leur influence. En 1934, le gouvernement de SAITŌ Makoto (1934-1936) réduit l'étendue de la nomination politique quasi exclusivement aux postes composant les équipes ministérielles : les conseillers politiques (*san.yokan*), les vice-ministres politiques (*seimu jikan*) et les secrétaires des ministres[893]. Afin d'éviter les abus liés aux mises en congé purement discrétionnaires des hauts fonctionnaires, celles-ci furent soumises à un examen mené par une commission chargée d'assurer la protection de leur statut (*bunkan bungen iinkai* 文官分限委員会). Cette situation n'évolua plus jusqu'à la fin de la Seconde guerre mondiale.

Au cours d'un demi-siècle, le Japon n'a donc cessé d'accroître et de réduire l'étendue des nominations politiques dans la fonction publique. L'émergence des partis et du parlementarisme dans la vie politique japonaise, qualifiée parfois de démocratisation, s'est accompagnée d'une plus grande emprise des responsables politiques sur les « serviteurs de l'Empereur » (*tennō no kanri* 天皇の官吏) qu'étaient les hauts fonctionnaires. Mais bien loin de constituer une démocratisation de l'administration, les nominations politiques furent ici plus les fruits de basses luttes partisanes. L'intrusion des partis politiques dans l'administration fut certes discontinue et les va-et-vient décrits ci-dessus ont empêché une politisation profonde des hauts fonctionnaires. Cependant, les quelques abus constatés

[892] *Ibid.*, p. 60.
[893] ŌMORI Wataru, *Kan no shisutemu*, *op. cit.*, p. 43.

conduisirent au final la réforme d'après-guerre vers une autonomisation des hauts fonctionnaires vis-à-vis du pouvoir politique[894].

2. *L'adoption d'un système de carrière rigide au lendemain de la guerre*

Au lendemain de la guerre, la fonction publique japonaise fut l'objet de vives critiques de la part des autorités américaines. Le premier lieutenant Milton J. ESMAN de la division administrative du SCAP[895] écrivait le 30 janvier 1946 dans un document adressé à son supérieur, que la fonction publique japonaise avait jusqu'ici été laissée relativement intacte et que sa modernisation et sa démocratisation devaient être urgemment menées[896]. Après qu'un projet insatisfaisant eut été soumis par les autorités japonaises, Blaine HOOVER fut intégré à la division administrative du SCAP en novembre 1946 afin qu'il dirige les travaux d'élaboration de cette réforme de la fonction publique. Ce qui devait être une collaboration entre le SCAP et les autorités japonaises se révéla plus être un bras de fer.

En octobre 1947 fut adoptée à la Diète la loi relative à la FPE soumise par le gouvernement socialiste de KATAYAMA Tetsu (1947-1948). Celle-ci se basait officiellement sur le projet élaboré quasi unilatéralement par Blaine HOOVER et son équipe, mais différait en réalité de ce dernier en de nombreux points[897]. Les postes de vice-ministres administratifs avaient par exemple été placés dans la catégorie des emplois spéciaux attribués sur nomination politique[898]. Les socialistes craignaient que la volonté du SCAP d'assurer l'indépendance et la neutralité politique des fonctionnaires empêche au contraire la démocratisation de la fonction publique et rende son contrôle politique plus difficile. Blaine HOOVER, furieux de constater que son projet avait été largement altéré pendant son absence, revint au Japon en novembre 1947 après l'avoir quitté en juillet[899]. Un an plus tard, la loi en question était pour la première fois révisée, alignant son contenu sur le texte élaboré par les

---

[894] YAMAGUCHI Jirō, *Naikaku seido*, *op. cit.*, p. 61 et ŌMORI Wataru, *Kan no shisutemu*, *op. cit.*, p. 43.
[895] La division administrative (*Public Administration Division*) faisait partie de la section gouvernementale *Government Section* ou *minseikyoku* 民政局 en japonais) qui participa à l'élaboration de la Constitution actuelle du Japon sous la direction de Douglas MACARTHUR.
[896] KOH Byung Chul, *Japan's Administrative Elite*, *op. cit.*, p. 37-39.
[897] Sur les passes d'arme entre le gouvernement japonais et le SCAP concernant la réforme de la FPE, voir KOH Byung Chul, *Japan's Administrative Elite*, *op. cit.*, p. 44-54. Des omissions volontaires lors des traductions de l'anglais au japonais furent par exemple constatées. La direction législative du Cabinet (*naikaku hōseikyoku*) fut même temporairement suspendue !
[898] SHINDŌ Muneyuki, *Gijutsu kanryō – sono kenryoku to byōri*, *op. cit..*, p. 63.
[899] L'Autorité nationale du personnel qui était un organe indépendant avait également été transformée en commission nationale du personnel (*jinji iinkai* 人事委員会) placée au sein de l'Office du Premier ministre.

autorités américaines. Les postes de vice-ministres administratifs furent réintégrés dans la catégorie des emplois généraux (*ippan-shoku*), établissant un système de carrière strict sans inclure également les postes d'encadrement supérieur. L'impossibilité pour le pouvoir politique de nommer et de destituer les cadres supérieurs de la fonction publique est un des éléments ayant, selon TSUJI Kiyoaki, conduit à la domination par les fonctionnaires du processus d'élaboration des politiques publiques [900]. Malgré un système de carrière particulièrement hermétique (peu de recrutement des personnels issus du secteur privé) et rigide (strict respect de la règle d'avancement à l'ancienneté), certains universitaires objectent cependant que l'influence des responsables politiques sur la nomination des hauts fonctionnaires était loin d'être nulle.

II. L'influence des responsables politiques sur la gestion des ressources humaines de la haute fonction publique

A. L'influence des politiques sur les nominations, promotions et destitutions des hauts fonctionnaires sous le « système de 1955 »

Avant d'aller plus loin dans les développements, il convient d'apporter quelques explications sur la différence marquée au Japon entre deux types de nominations souvent confondues : la nomination libre (*jiyū nin.yō* 自由任用) et la nomination politique (*seiji nin.yō* 政治任用). NISHIO Masaru, spécialiste de l'administration publique à l'origine de cette distinction, explique ainsi que dans le cas de la nomination libre, l'agent recruté est protégé par son statut (*mibun hoshō*) et peut par conséquent s'il le désire, demeurer dans la fonction publique jusqu'à l'âge de la retraite. Il se distingue donc des agents temporaires (*ninki zuki shokuin*). Le recrutement de l'agent peut s'opérer aussi bien parmi des personnels issus du secteur privé que parmi des personnels de l'administration publique (mais cette nomination ne résulte pas pour autant d'un concours), selon des critères fixés à la discrétion de la personne chargée de la nomination (par exemple le ministre). En ce sens, la nomination de l'agent est libre et s'oppose au plus rigide recrutement sur concours. La nomination politique est en revanche décrite comme une modalité particulière de la nomination libre dans laquelle l'agent n'est pas protégé par son statut et doit quitter ses fonctions en même temps que celui qui l'a

[900] TSUJI Kiyoaki, *Nihon kanryōsei no kenkyū* (1952), *op. cit.*, p 42.

nommé (par exemple le ministre) ou lorsque que celui-ci le destitue[901]. Il ne sera question que de nomination libre dans la suite de ces développements lorsque le poste pourvu ne fait pas partie de la catégorie des emplois spéciaux.

1. L'absence d'alternance politique et son effet sur les hauts fonctionnaires

Selon la loi relative à la fonction publique d'État, chaque ministre est responsable de la GRH de son ministère (*ninmeikensha* 任命権者). Cela signifie qu'il est en charge de la nomination des fonctionnaires de son ministère (art. 55), de leur promotion, de leur mutation, de leur rétrogradation (art. 58) ou encore de leur destitution (art. 61). Ces pouvoirs doivent toutefois s'exercer dans le respect de dispositions législatives et réglementaires, protégeant ainsi les fonctionnaires de décisions purement arbitraires. L'octroi de ce pouvoir de nomination des fonctionnaires dont disposent les ministres ne saurait donc être assimilé à l'introduction d'un système de nomination libre. L'exercice de ce pouvoir de GRH par les ministres a souvent été dépeint dans la littérature comme une simple formalité administrative. Le bureau des ressources humaines du secrétariat général du ministre (*daijin kanbō jinjika* 大臣官房人事課) soumettrait à ce dernier ses propositions de mouvements de personnels au sein du ministère, que le ministre se contenterait pour l'essentiel d'approuver[902].

Selon MURAMATSU Michio, l'influence des hommes politiques dans la GRH serait en réalité bien plus grande que ce qui est habituellement allégué[903]. L'absence d'alternance pendant près de 40 ans aurait au fil du temps permis au PLD d'acquérir une très grande emprise sur les administrations centrales et leurs personnels. TATEBAYASHI Masahiko soutient que dans un régime parlementaire où un parti se maintient au pouvoir sans avoir pour cela à recourir à des coalitions, les préférences des responsables politiques peuvent dans un système de carrière hermétique, influencer les ressources humaines des ministères autant que dans un système basé sur les emplois (*kaihōgata no baai ni hitteki suru senkō sōsa* 開放型の場合に

[901] MUTŌ Hiromi, « Seikan kankei to kōmuin seido kaikaku 政官関係と公務員制度改革 (La réforme de la fonction publique et les rapports entre hauts fonctionnaires et responsables politiques) », *Jichi sōkentsū*, n°361, novembre 2008, p. 13. Voir aussi l'intervention de NISHIO Masaru dans la commission chargée de la réforme administrative [Consultée le 19 mai 2015] : http://www.kantei.go.jp/jp/singi/koumuinkaikaku/forum/h191012/pdf/siryou09.pdf.
[902] Voir par exemple IIO Jun, *Nihon no tōchi kōzō*…, *op. cit.*, p. 40-42.
[903] MURAMATSU Michio, « Kōmuin no seijiteki chūritsusei…, *op. cit.*, p. 78-79.

匹敵する選考操作)[904]. NONAKA Naoto émet lui aussi l'hypothèse selon laquelle, dans cette situation de domination sans partage du PLD où l'alternance ne semblait guère probable[905], les hauts fonctionnaires intégreraient de leur fait les volontés de ce dernier[906].

C'est également ce que semblent indiquer Christopher HOOD et Martin LODGE :

> […] during the long reign of the LDP up to 1993, […] politicians had the concentrated legislative power to effect changes in civil service status but had no motive for doing so, as long as the civil service fitted in smoothly to the LDP regime[907].

Jean-Michel EYMERI exprime la même idée au sujet de la Suède, où le Parti social-démocrate suédois des travailleurs s'est maintenu au pouvoir quasiment sans discontinuité de 1928 à 2006:

> Dans un contexte politique national d'une telle stabilité long terme historique, il est clair que les individus appartenant à des milieux conservateurs convaincus n'ont guère de propension à s'orienter vers le service de l'État, qui se retrouve tout naturellement – si l'on peut dire – assez monocolore politiquement. On voit mal dès lors pourquoi les gouvernements suédois auraient éprouvé le besoin de « politiser » (au sens ordinaire du terme) les nominations et les promotions puisqu'ils savent pouvoir compter sur des hauts fonctionnaires globalement proches de leurs idées[908]…

Jean-Patrice LACAM parle également de « politisation par contagion » dans le cas d'une importante stabilité gouvernementale[909] :

> Lorsque le face-à-face entre le ministre et ses directeurs se prolonge, des liens privilégiés se créent inévitablement et les idées politiques du ministre en viennent à convaincre où à imprégner certains membres de la hiérarchie administrative. Alors, le haut fonctionnaire n'appartient plus intellectuellement à la fonction publique, il est devenu un cadre politique. Dans ce cas, on a affaire à une politisation spontanée de la haute fonction publique. La contagion peut toutefois opérer aussi en sens inverse. Il arrive que le ministre fasse sienne la logique technocratique[910].

2. *La théorie de l'agence et le contrôle antérieur des hauts fonctionnaires*

---

[904] TATEBAYASHI Masahiko, « Kanryō no seijiteki kontorōru ni kansuru sūryō bunseki no kokoromi 官僚の政治的コントロールに関する数量分析の試み (Tentative d'analyse statistique concernant le contrôle politique des hauts fonctionnaires) », *Nenpō seijigaku*, n°1, novembre 2005, p. 209.

[905] La période courant de 1955 à 1993 ne doit toutefois pas être considérée comme un règne incontesté du PLD. Ce dernier perdit à plusieurs reprises la majorité absolue des sièges dans la Chambre basse et dans la Chambre haute au cours des années 1970 par exemple et fut contraint de former une brève coalition en 1989. Le « système de 1955 » ne doit pas être pris comme un bloc homogène.

[906] NONAKA Naoto, « Seiji shudō to kanbu kōmuin no seijiteki chūritsusei…, *op. cit.*, p. 55.

[907] HOOD Christopher, LODGE Martin, *The Politics of Public Service Bargains…*, *op. cit.*, p. 179.

[908] EYMERI Jean-Michel, *Pouvoir politique et haute administration…, op. cit.*, p. 49.

[909] Malgré le long maintien du PLD au pouvoir, on ne pourrait parler de stabilité gouvernementale dans la mesure où les remaniements étaient également légion sous le « système de 1955 » (notamment parce que le *turn over* était un des éléments permettant d'assurer la cohésion au sein du parti).

[910] LACAM Jean-Patrice, *La France, une République de mandarins ?*, *op. cit.*, p. 52.

Du point de vue de la théorie de l'agence, les responsables politiques disposent de deux grandes catégories de contrôles des hauts fonctionnaires : le contrôle antérieur (*ex ante control*) et le contrôle postérieur (*ex post control*).

L'hypothèse mise en avant par TATEBAYASHI Masahiko est que dans une situation où un parti parvient à se maintenir seul au pouvoir suffisamment longtemps, il devient alors plus intéressant (moins coûteux) pour lui d'exercer un contrôle antérieur des fonctionnaires, plutôt qu'un contrôle postérieur. La sélection de hauts fonctionnaires proches des idées du mandant réduit d'une part le besoin de surveiller leur activité par la suite. D'autre part, les effets d'un tel contrôle ont l'avantage de perdurer malgré une éventuelle alternance, le parti adverse ne pouvant pas réellement purger les administrations centrales de leurs personnels pour les remplacer[911]. Selon l'auteur, l'importante marge de manœuvre des hauts fonctionnaires dans le processus d'élaboration des politiques publiques au Japon n'est pas la preuve de leur domination, mais celle de l'efficacité du contrôle antérieur de la haute fonction publique exercé par le PLD[912].

Quels sont donc concrètement les mécanismes permettant aux responsables politiques d'influencer la GRH dans un système de carrière que l'on présente comme particulièrement fermé au Japon ? Ces derniers ne peuvent guère agir directement sur les nominations et promotions des hauts fonctionnaires, mais TATEBAYASHI émet l'hypothèse que des mécanismes plus indirects sont à l'œuvre.

Le premier élément mis en avant est ce que l'on pourrait qualifier de mécanisme d'autocensure (*jiko sentaku* 自己選択). Ce dernier aurait pour effet de dissuader les étudiants de se destiner à la haute fonction publique s'ils ne partageaient pas les préférences du parti

[911] Le nombre très marginal de postes de la haute fonction publique dont les nominations se font à la discrétion du gouvernement au Japon (ceux faisant partie de la catégorie des emplois spéciaux) limite largement la possibilité pour un parti arrivé au pouvoir suite à une alternance de procéder à une « politisation de revanche » des hauts fonctionnaires en procédant à une « chasse aux sorcières » ou à des « charrettes ». D'ailleurs, on notera que la liste des emplois spéciaux est légalement définie (à l'article 2 de la loi relative à la FPE), si bien que le pouvoir exécutif ne peut l'étendre par voie réglementaire comme c'est le cas en France pour les « emplois supérieurs » (voir le décret n°85-779 du 24 juillet 1985 portant application de l'article 25 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 fixant les emplois supérieurs pour lesquels la nomination est laissée à la décision du Gouvernement). Cela étant, même en France, où les postes « laissés à la décision » du gouvernement sont plus nombreux, il arrive que les hommes politiques procèdent à des nominations juste avant les élections, afin d'assurer une certaine continuité de leur action. François MITTERRAND avait, par exemple, procédé à de nombreuses nominations politiques à la vieille des deux premières cohabitations pour s'assurer un certain soutien. Voir, LACAM Jean-Patrice, *La France, une République de mandarins ?*, *op. cit.*, p. 21-23, 57-70, 79.

[912] TATEBAYASHI Masahiko, « Kanryō no seijiteki kontorōru ni kansuru sūryō bunseki no kokoromi », *op. cit.*, p. 201-208.

dominant (en l'occurrence le PLD). Critiquée au Japon comme ailleurs[913], l'homogénéité du parcours scolaire des hauts fonctionnaires, diplômés pour l'essentiel de l'université de Tōkyō[914], serait une preuve partielle de ce mécanisme. Des sondages réalisés en 1977 et en 1983 auprès des hauts fonctionnaires montrent chez ces derniers une tendance plus conservatrice et un taux de soutien pour le PLD supérieur à la moyenne observée dans la société japonaise, et en particulier chez les étudiants de l'université de Tōkyō[915]. Ce soutien des hauts fonctionnaires pour le PLD était bien moins important après l'effondrement du « système de 1955 », lors d'un autre sondage réalisé en 2001[916]. En définitive, ces variations ne diffèrent guère de celles constatées à l'échelle de la société japonaise où la proportion d'électeurs flottants s'est grandement accrue ces dernières années. En outre, la fracture idéologique symbolisée par l'axe conservatisme/progressisme de ces sondages, si elle a pu exister autrefois entre le PLD et le PSJ[917], n'est aujourd'hui plus d'actualité[918]. Même en

[913] En Grande Bretagne, on a par exemple pointé du doigt le fait que la plupart des hauts fonctionnaires provenait d'*Oxbridge* (des universités d'Oxford et de Cambridge). En France, de nombreux travaux de sociologie politique ont mis en avant la grande homogénéité socio-éducative des hauts fonctionnaires. Voir entre autres CHAGNOLLAUD Dominique, *Le premier des ordres*, *op. cit.*, p. 176-186. On a en outre constaté la même homogénéité entre les agents de la haute administration et les membres du gouvernement sous la Ve République (l'un des biais provient du fait que plusieurs hauts fonctionnaires sont devenus par la suite ministres). L'essentiel de l'élite politico-administrative est en effet issu des grandes écoles (ENA, Polytechnique, École des Mines,…). On a ainsi parlé de la « République des bons élèves ». Voir ANTONI Pascal et ANTONI Jean-Dominique, *Les Ministres de la Ve République*, cité dans BIRNBAUM Pierre, *Les sommets de l'État*, *op. cit.*, 1977, p. 91-114.

[914] On parle de *tōdaibatsu* 東大閥. Les parcours des hauts fonctionnaires sont aujourd'hui un peu moins homogènes, même si la majorité de ces derniers proviennent encore des universités de Tōkyō et de Kyōto. En 2011, 44,3% des agents de catégorie supérieure recrutés provenaient de l'université de Tōkyō et 11,8% de celle de Kyōto. Données accessibles sur le site du MIC à l'adresse suivante [consultée le 29 avril 2016] : http://www.soumu.go.jp/main_content/000198513.pdf. À titre de comparaison, à l'issue d'un sondage mené entre 1998 et 2000 auprès de hauts fonctionnaires, on constatait que les interrogés qui avaient intégré la fonction publique entre 1945 et 1955 provenaient à 80% environ de l'université de Tōkyō. Ceux qui avaient intégré la fonction publique entre 1956 et 1975 étaient environ 69% à être issu de cette université (avec une baisse notable avec 58,8% d'anciens étudiants de l'université de Tōkyō pour les interrogés qui étaient entrés dans la fonction publique entre 1961 et 1965). Voir TAKEDA Yuka, ŌTSUKA Takao, HIRAI Jun, « Jōkyū kanryō no shakaiteki zokusei – shusshin kaisō to kyōikuteki haikei 上級官僚の社会的属性—出身階層と教育的背景 (Appartenance sociale des hauts fonctionnaires : classe d'origine et parcours éducatif) », dans NAKAMICHI Minoru (dir.), *Nihon kanryōsei no renzoku to henka*, *op. cit.* p. 48-49.

[915] KOH Byung Chul, *Japan's Administrative Elite*, *op. cit.*, p. 169.

[916] MURAMATSU Michio, *Seikan sukuramu-gata…*, *op. cit.,* p. 81-88.

[917] HIWATARI Nobuhiro note que dès le milieu des années 1970, suite aux chocs pétroliers survenus au début de la décennie, le PSJ et le PLD ont commencé à partager le même genre de préférences sur de nombreuses questions économiques. Voir HIWATARI Nobuhiro, « "55 nen" seitōsei hen.yō no seikan kankei 「55年」政党制変容の政官関係 (Les relations entre hauts fonctionnaires et hommes politiques à l'aune des transformations du système de parti de 1955) », *Nenpō seijigaku*, 1995, p. 77-105.

[918] Sur l'évolution des préférences des parlementaires concernant différents domaines politiques voir TATEBAYASHI Masahiko, « Kanryō no seijiteki kontorōru ni kansuru sūryō bunseki no kokoromi », *op. cit.*, p. 212-213. Lors du sondage réalisé en 2002, l'auteur constate que les parlementaires du PDJ étaient souvent plus proches des préférences du PLD (c'est-à-dire de la moyenne des préférences des parlementaires du PLD) que les parlementaires du PLD eux-mêmes. Autrement dit, l'écart type existant entre les préférences des parlementaires du PLD était bien plus important que celui des parlementaires du PDJ en 2002.

période de guerre froide, le caractère de parti « attrape tout » (*catch all-party*)[919] du PLD limitait déjà l'intérêt d'une telle opposition entre conservatisme et progressisme en dehors de certains domaines particuliers (par exemple l'éducation ou la politique de défense, même si là encore, des divergences d'opinions existaient au sein du PLD).

Le second mécanisme amenant la haute fonction publique à intégrer d'elle-même les préférences du parti dominant dans une situation dépourvue d'alternance est celui de la sélection mutuelle (*sōgo senbetsu* 相互選別). Selon TATEBAYASHI, ce mécanisme pousserait les hauts fonctionnaires à favoriser la promotion de ceux partageant les préférences du parti au pouvoir et à écarter ceux s'y opposant. Cette sélection mutuelle serait guidée par la volonté d'éviter à l'organisation bureaucratique (le ministère, la direction, le bureau,…) de subir les foudres du parti dans le cas où un de leurs éléments aurait déplu à ce dernier. Il est difficile de définir à quel point cette logique a pu jouer dans les promotions des cadres supérieurs. L'expertise du haut fonctionnaire, son classement à l'issue du concours (ce point a d'ailleurs été largement critiqué lors des réformes) et ses capacités de coordinations sont en effet plus souvent évoqués[920]. Certes, la capacité à coordonner les différents acteurs intervenant dans le processus d'élaboration des politiques publiques suppose une certaine habileté au dialogue avec les hommes politiques du PLD.

Est-ce à dire qu'un haut fonctionnaire proche du PLD avait plus de chance qu'un autre d'être promu à un poste de cadre supérieur ? Ce n'est pas à exclure. Mais au vu de la très faible marge de manœuvre que le cadre légal et réglementaire laisse aux ministres pour les emplois généraux, tout miser sur sa proximité avec le parti ne semble pas être une stratégie payante. En revanche, il est possible qu'un haut fonctionnaire connu pour des positions clairement opposées au PLD ait des difficultés à accéder aux plus hautes fonctions des

[919] Concept dégagé par Otto KIRCHHEIMER en 1966. Voir CHAGNOLLAUD Dominique, *Science politique : éléments de sociologie politique*, Paris, Dalloz, 7ème édition, 2010, p. 220-221.

[920] Conformément à la tendance néomanagériale, on essaye depuis l'introduction en 2009 d'un système d'évaluation des personnels réalisé une à deux fois par an, de faire jouer bien plus qu'avant les compétences et les résultats des hauts fonctionnaires dans leur promotion et leur rémunération. Lors d'un entretien réalisé pour cette étude, une jeune fonctionnaire nous confiait cependant que cette évaluation était – à son niveau du moins – plutôt formelle. Elle nous expliquait par exemple que son supérieur lui avait conseillé de ne pas être trop ambitieuse dans les objectifs qu'elle se fixait dans la mesure où elle serait évaluée sur cette base six mois plus tard. Il lui avait même demandé de s'inspirer de ce que l'agent qui occupait son poste avant elle avait écrit. Cette fonctionnaire expliquait également que malgré l'éventail de lettres disponibles pour évaluer chaque item (S, A, B, C, D), les A et B étaient quasiment les seules à être vraiment utilisées, sauf exception. Ce système d'évaluation ne pourrait ainsi inciter les agents à améliorer leurs performances que de façon assez limitée. Un autre haut fonctionnaire nous confiait cependant que l'introduction de ce système avait au moins permis aux agents de mieux comprendre les éventuels reproches qu'un supérieur pouvait formuler, ce dernier devant en effet se référer aux critères concrets présents sur les grilles d'évaluations. Entretiens menés respectivement le 10 janvier 2015 au MLIT à Tōkyō, et le 24 juin 2013 à l'office national du tourisme japonais à Paris.

ministères. Aussi, la fonction publique japonaise ne comptait peut être guère de hauts fonctionnaires anti-PLD durant la période du « système de 1955 », mais cela ne signifie pas pour autant qu'elle n'était composée que d'agents pro-PLD[921]. Dans la mesure où une politisation n'apportait guère d'avantage en termes de développement de carrière[922], il y a fort à parier que l'écrasante majorité d'entre eux (cadres supérieurs inclus) ait adopté une position relativement neutre, servant les responsables politiques conformément à leur déontologie professionnelle, dans le respect du principe de subordination loyale à la hiérarchie (*jōshi no shokumujō no meirei ni chūjitsu ni shitagawanakereba naranai* 上司の職務上の命令に従わなければならない) énoncé à l'article 98 de la loi relative à la FPE[923].

3. *Un pouvoir de veto sur les promotions des hauts fonctionnaires ?*

Plusieurs témoignages viennent appuyer cette idée que l'immixtion des hommes politiques dans la GRH des ministères s'apparenterait plus à un droit de veto vis-à-vis de hauts fonctionnaires indésirables, qu'à une sélection d'agents particulièrement favorables au PLD. Un parlementaire du PLD affirmait ainsi à RAMSEYER et ROSENBLUTH que les fonctionnaires n'étant pas appréciés par le PLD n'étaient pas promus[924]. En 1974, PEMPEL affirmait pour sa part que les hauts fonctionnaires qualifiés d'inacceptables pour le PLD ne dépassaient pas le grade de directeur[925]. KOH attestait, lui, que les hauts fonctionnaires risquaient d'être destitués s'ils défiaient certains hommes politiques clés du PLD. Selon un directeur ainsi évincé, la

[921] On peut peut-être voir là une illustration de la différence que fait Yves MÉNY entre la politisation de « nature idéologique » et celle de « nature partisane ». La première « renvoie au système de valeurs auxquelles adhèrent les fonctionnaires comme tout citoyen ». Elle est « peu visible et rarement critiquée si les fonctionnaires adhèrent au système de valeurs dominant ou si la société est profondément consensuelle ». La seconde « se marque essentiellement par l'adhésion explicite ou implicite des fonctionnaires à un parti politique ». C'est celle qui « donne lieu aux plus vives critiques ». MÉNY Yves, « À la jonction du politique et de l'administratif : les hauts fonctionnaires », *op. cit.*, p. 20-21.

[922] Il n'y a pas de cabinet ministériel pour accélérer la carrière d'un haut fonctionnaire et les postes attribuables à la discrétion des membres du gouvernement sont très peu nombreux en comparaison de la France par exemple.

[923] Voir à ce sujet, une étude réalisée en 1985 à partir d'interviews menés par Marie-Christine KESSLER et Jean-Luc BODIGUEL auprès de directeurs d'administrations centrales français. Cette étude dégage notamment trois groupes de directeurs selon leurs diverses attitudes vis-à-vis du pouvoir politique. Le premier groupe met en avant un « neutralisme volontaire », considérant que « le haut fonctionnaire se doit de servir tous les ministres successifs dans un parfait esprit d'"objectivité" ». Le deuxième reconnait une inflexion au principe de neutralité, et accepte une « notion d'engagement politique » dont « [il souligne] son caractère inévitable : les préférences latentes des hauts fonctionnaires pour tel ou tel parti ont toujours existé ». Quant à la difficulté pour un directeur appartenant à ce groupe de mettre en œuvre une politique qu'il désapprouve, l'un d'entre eux aurait répondu : « Je serai toujours d'accord pour faire une politique avec laquelle je ne suis pas d'accord ». Le troisième groupe, nettement moins important numériquement, est celui constitué de « militants ». KESSLER Marie-Christine, « La psychologie des hauts fonctionnaires. Les directeurs d'administrations centrales », dans DRAI Raphaël (dir.), *Psychologie et science administrative*, *op. cit.*, p. 160-163.

[924] RAMSEYER Mark, ROSENBLUTH Frances M., *Japan's Political Marketplace*, *op. cit.*, p. 110-111.

[925] PEMPEL T. J. « The Bureaucratization of Policymaking in Postwar Japan », *op. cit.*, p. 652-653.

durée de vie d'un directeur pourrait se compter en jours et celle d'un vice-ministre administratif en heures[926]. Ce type de destitutions semble toutefois extrêmement rare, et les cas rapportés par la presse de cadres supérieurs demeurant à leur poste malgré des conflits avec leur ministre sont bien plus courants.

Un ancien cadre supérieur du ministère des Finances confiait, lors d'un entretien réalisé pour cette étude, être très sceptique quant à l'existence d'une influence directe du politique dans les nominations et promotions des hauts fonctionnaires. Sans écarter la possibilité que cela ait pu être le cas à une époque dans certains ministères sectoriels, ce haut fonctionnaire expliquait qu'il était en pratique très compliqué pour un homme politique d'influencer substantiellement la GRH des ministères. Il ajoutait que c'était d'autant plus délicat aujourd'hui que les médias étaient susceptibles d'attirer l'attention de l'opinion publique sur une nomination purement discrétionnaire. Il considérait que d'une part, l'écrémage progressif des hauts fonctionnaires au cours de leur carrière limitait largement le nombre de personnes éligibles à un poste de cadre supérieur. D'autre part, il estimait que les longues années passées dans le même ministère avaient pour conséquence de rendre l'évaluation et l'appréciation des différents candidats connues de tous, si bien qu'une nomination complètement contraire à ce qui semblait être l'évidence était en réalité assez rare. Vis-à-vis d'une remarque suggérant que cette évaluation et sélection progressive des hauts fonctionnaires puissent précisément s'opérer sur des considérations politiques, il se montrait encore plus sceptique. Il remarquait d'ailleurs n'avoir jamais été surpris au cours de sa carrière par une nomination de cadre supérieur[927].

Un autre agent de la haute administration abondait en ce sens en confiant à des journalistes du quotidien *Sankei shimbun* – de façon légèrement exagérée peut-être –, que dans le cadre d'un système d'avancement à l'ancienneté, les mouvements de personnel étaient décidés sur les dix années à venir[928]. Quoi qu'il en soit, il est clair qu'il existe des parcours types très peu diversifiés pour les agents qui atteignent les plus hautes fonctions de leurs

---

[926] KOH Byung Chul, *Japan's Administrative Elite*, *op. cit.*, p. 208.
[927] Entretien mené à l'OCDE, Paris, le 19 décembre 2013.
[928] 十年先の異動・配置先まで決まっている. Citation tirée de « Naikaku jinjikyoku ga hajimete neru kanryō jinji "tai-kantei" "josei" "katamichi kippu" mitsu no kīwādo ni kōkyū kanryō tachi no sensen 内閣人事局が初めて練る官僚人事　「対官邸」「女性」「片道切符」３つのキーワードに高級官僚たちの戦々 (Les premiers mouvements de personnels arrêtés par la DRH du Cabinet : le combat des cadres supérieurs de la haute fonction publique contre les trois mots clefs « bras de fer avec les services du Premier ministre », « promotion des femmes » et « nomination en aller simple ») » [en ligne], *Sankei Nyūsu*, 7 mai 2015. Article accessible à l'adresse suivante [consultée le 29 mars 2016] : http://www.sankei.com/premium/news/150507/prm1505070004-n1.html.

ministères, permettant ainsi de disposer d'une certaine prévisibilité quant aux promotions futures[929]. À titre d'exemple, le ministre de l'Économie, du commerce et de l'industrie KAIEDA Banri poussa trois cadres supérieurs de son ministère à la démission en août 2011 suite aux problèmes de gestion de la triple catastrophe de Fukushima survenue en mars de la même année[930]. Bien que le ministre ait mis l'accent lors de la conférence de presse sur le fait qu'il était maître de la GRH du ministère, KOGA Shigeaki remarquait que les hauts fonctionnaires qui furent nommés en remplacement étaient simplement ceux pressentis pour être les successeurs[931].

Ainsi, l'influence des responsables politiques sur la GRH des ministères relève plus d'un pouvoir de désélection que de sélection. En outre, ce pouvoir dont disposent les ministres semble davantage fonctionner comme un filtre *ex ante* (un pouvoir de désélection), que comme une réelle capacité à évincer *ex post* des hauts fonctionnaires déjà en place (un pouvoir d'élimination, ou de destitution). Cela n'a rien d'étonnant puisque si les dispositions relatives à la garantie du statut des fonctionnaires protègent ces derniers de destitutions et rétrogradations purement discrétionnaires[932], elles ne peuvent rien contre l'éventuel refus d'un ministre – fût-il tout autant discrétionnaire – de nommer tel agent à tel poste.

4. *Une récente évolution depuis le retour d'ABE Shinzō au pouvoir : vers une politisation des nominations ?*

On notera cependant que depuis son arrivée au pouvoir en décembre 2012, le Premier ministre ABE se montre bien plus actif que ses prédécesseurs dans les nominations des cadres supérieurs des ministères, et notamment de celle des vice-ministres administratifs. La presse

[929] Nous avons déjà évoqué ces parcours types accusés de scléroser la gestion des ressources humaines. On constate en effet une grande homogénéité des carrières des cadres supérieurs. On entend parfois parler dans la presse de « futur candidat au poste de vice-ministre administratif » (*shōrai no jimu jikan kōho* 将来の事務次官候補). Concrètement, les postes de secrétaire administratif du ministre et de chefs de l'un des trois bureaux du secrétariat général du ministre (*daijin kanbō sankachō* 大臣官房三課長) mènent très souvent à des postes de cadres supérieurs. MABUCHI Masaru, *gyōseigaku*, *op. cit.*, p. 43-44.

[930] Durent démissionner le vice-ministre administratif du METI, le président de l'agence des Ressources naturelles et de l'énergie (*shigen enerugīchō kanchō* 資源エネルギー庁官長) et le président de l'agence de Sûreté nucléaire et industrielle (*genshiryoku anzen-hoan.in* 原子力安全・保安院). Il aurait été possible de les destituer s'ils avaient refusé de démissionner en apportant des éléments attestant de leurs erreurs commises dans le cadre de leurs fonctions.

[931] Autrement dit, ceux qui occupaient les postes menant traditionnellement auxdites positions vacantes. Par exemple le directeur des politiques publiques du METI (*keizai sangyōshō seisaku kyokuchō* 経済産業省政策局長) qui devint vice-ministre administratif. Sur cet épisode, voir KOGA Shigeaki, *Kanryō o kokumin no tame*, *op. cit.*, p. 49-53.

[932] Les conditions réglementant les destitutions et rétrogradations sont énumérées aux articles 7 et 7-2 de l'arrêté 11-4 de l'Autorité nationale du personnel relatif à la protection du statut des fonctionnaires.

quotidienne évoque de plus en plus, depuis son retour au pouvoir, de « mouvements de personnel extraordinaires » (*irei na jinji idō* 異例な人事異動) ou de « nominations surprises » (*sapuraizu jinji* サプライズ人事) qui brisent les coutumes en vigueur[933]. Par exemple, celle-ci ne manqua pas de faire remarquer l'accroissement du nombre de femmes nommées à des postes d'encadrement supérieur en juillet 2013, telle MURAKI Atsuko qui devint vice-ministre administratif du MHLW, ou BANDŌ Kumiko qui fut nommée conseillère supérieure du MEXT (grade équivalent à celui de vice-ministre administratif)[934]. La presse note également de plus en plus de nominations de cadres supérieurs décrits comme « proches du Premier ministre », parlant de nominations aux « couleurs d'ABE » (*Abe karā* 安倍カラー ou *Abe iro* 安倍色).

En juillet 2015, cette même presse s'étonnait de voir que depuis juin 2013, trois vice-ministres administratifs du MOF ayant intégré le ministère en 1979 s'étaient succédé, alors même que la coutume du « *up or out* » s'y opposait[935]. TANAKA Kazuho, avait même été muté pour an du poste de directeur aux impôts à celui de directeur du budget, en attendant d'être nommé à son tour vice-ministre administratif du MOF en juillet 2015. ABE Shinzō aurait insisté pour que TANAKA Kazuho, très proche du Premier ministre qu'il avait servi en tant que secrétaire (*sōridaijin hishokan*) lors de son premier mandat (2006-2007), soit ensuite nommé

[933] Depuis 2014 (depuis la création de la DRH du Cabinet, voir *infra*), le gouvernement communique beaucoup sur les mouvements de personnels exempts des règles coutumières (*kankō ni torawarenai jinji* 慣行にとらわれない人事). Voir les rapports relatifs aux nominations de cadres de 2014 et 2015 accessibles sur le site de la DRH du Cabinet aux adresses suivantes [consultées le 29 mars 2016] :
http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/files/kanri_h271222_b1.pdf ;
http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/files/kanri_h261224_b1.pdf. Voir aussi « Shōchō "sapuraizu jinji" aitsugu kantei shudō, kanrei kuzusu 省庁「サプライズ人事」相次ぐ　官邸主導、慣例崩す (Les « nominations surprises » dans les ministères se poursuivent. Le Premier ministre et son équipe brisent les coutumes) » [en ligne], *Nikkei Shinbun*, 29 juin 2013. Article accessible à l'adresse suivante [consultée le 3 mai 2016] : http://www.nikkei.com/article/DGXNASFS2805N_Y3A620C1EE8000/.

[934] Cela s'inscrit dans un contexte plus général de promotion des femmes dans les entreprises privées, mais également dans la fonction publique, avec un objectif de 30% de femmes dans la fonction publique et 3% de femmes dans l'encadrement supérieur. En juillet 2014, on comptait quinze femmes dans l'encadrement supérieur des ministères. En juillet 2015, YAMADA Makiko, la première femme à avoir été nommée secrétaire du Premier ministre (en 2013), fut promue à son retour dans le MIC à un poste de directrice. Voir « Les orientations fondamentales relatives à la sélection et à la promotion des fonctionnaires » accessible sur le site de l'Office du Cabinet à l'adresse suivante [consultée le 3 mai 2016] :
http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/files/000094910.pdf ; « Josei tōyō no yugami kakudai, kakushō jinji de konran ni hakusha ga kakaru kikensei – Sōmushō 女性登用の歪み拡大、各省庁人事で混乱に拍車が掛かる危険性－総務省 (Le ministère des Affaires générales craint que l'accroissement de nominations biaisées relatives à la promotion des femmes n'aggrave les troubles que connaissent les ministères au niveau de leur GRH) » [en ligne], *Keizaikai*, 24 juillet 2014. Article accessible à l'adresse suivante [consultée le 29 mars 2016] : http://net.keizaikai.co.jp/archives/10484.

[935] Il arrivait que deux agents ayant intégré le ministère la même année se succèdent, chacun n'occupant généralement le poste qu'une année au lieu de deux, mais c'était la première fois que trois se succédaient ainsi.

vice-ministre du MOF[936]. Il est intéressant d'observer que malgré la volonté très claire du Premier ministre de nommer TANAKA Kazuho à ce poste en juin 2013, il dut patienter une année en le nommant préalablement directeur du budget. C'est d'ailleurs là un point à ne pas perdre de vue. Certes, le chef du gouvernement semble pouvoir influencer bien plus que ses prédécesseurs les nominations des cadres supérieurs, mais il ne peut pas pour autant ignorer complètement certaines règles dont le non-respect perturberait l'administration concernée[937]. Il est ainsi clair que ces nominations sont aujourd'hui encore le fruit de négociations réalisées entre le gouvernement et les ministères, et que la politisation de l'encadrement supérieur n'est en rien comparable à la situation française par exemple.

La presse avait bien cru percevoir le début d'un large mouvement d'épuration de la haute administration par le PDJ fraichement arrivé au pouvoir, lorsqu'en janvier 2010, le ministre des Affaires générales HARAGUCHI Kazuhiro avait demandé à son vice-ministre administratif SUZUKI Yasuo de quitter son poste (alors qu'il ne l'avait occupé que six mois). Le ministre s'était vivement défendu d'avoir voulu évince ce dernier[938]. Quoi qu'il en fût, la prédiction des médias se révéla être erronée puisque le PDJ ne procéda en aucune façon à une « chasse aux sorcières » durant les trois années où il occupa le pouvoir.

5. *Une marge de manœuvre limitée concernant les destitutions des hauts fonctionnaires*

[936] Voir « Jiki zaimu jikan ni Tanaka-shi irei no sandai dōkigumi, seifu hōshin 次期財務次官に田中氏　異例の三代同期組、政府方針 (Le prochain vice-ministre administratif du MOF sera M. TANAKA conformément à la volonté du gouvernement : le groupe extraordinaire des trois vice-ministres administratifs issus de la même promotion) » [en ligne], *Sankei nyūsu*, 28 mai 2015. Article accessible à l'adresse suivante [consultée le 29 mars 2016] : http://www.sankei.com/economy/news/150528/ecn1505280037-n1.html.

[937] Le principe de la promotion à l'ancienneté est par exemple globalement respecté, et ce, malgré l'emphase portée sur ses inflexions par les médias. Nous n'assistons pas à des accélérations de carrière foudroyantes avec ces nominations. À titre d'illustration, les femmes nommées à des postes de vice-ministre administratif ou équivalent occupaient juste avant un poste de directrice d'administration centrale.

[938] Il avait expliqué qu'il souhaitait le détacher dans le secrétariat général du Cabinet en tant que chef de la cellule pour la réforme de la Poste (*yūsei kaikaku suishin shitsuchō* 郵政改革推進室長) mais KAMEI Shizuka, le ministre chargé de la réforme postale (et président d'un autre parti de coalition) s'y opposait. En attendant, SUZUKI Yasuo avait été nommé conseiller du ministère (*sōmushō komon* 総務省顧問), un poste plutôt inhabituel. Il ne fut finalement jamais chef dudit bureau. Voir sur cet épisode « Jikan kōtetsu 次官更迭 (Une destitution de vice-ministre administratif) » [en ligne], *Gendai bijinesu*, 2 février 2010. Article accessible à l'adresse suivante [consultée le 3 mai 2016] : http://gendai.ismedia.jp/articles/-/169 ; « Eikoku-gata o mezashita hazu no kaikaku ni tsumetai kaze ga fuiteru 英国型を目指したはずの改革に冷たい風が吹いてる (Un vent froid souffle sur la réforme qui était censée viser le modèle britannique) » [en ligne], *Globe – Asahi Shinbun*, 8 mars 2010. Article accessible à l'adresse suivante [consultée le 3 mai 2016] : http://globe.asahi.com/feature/100308/01_1.html.

Selon une étude quantitative et qualitative des destitutions et révocations[939] d'agents de grade équivalent ou supérieur à celui de directeur d'administration centrale qui ont été évoquées dans la presse (suite à un scandale, un échec relatif à une politique publique, une confrontation avec des responsables politiques,…), on constate que de 1970 à 1999, très peu d'entre elles résultaient d'une opposition entre les hauts fonctionnaires et leurs ministres[940]. À partir des années 2000, malgré une augmentation notable du nombre de destitutions motivées par une telle opposition, celles-ci demeuraient assez limitées[941]. Certes, il n'est pas impossible que certaines destitutions liées à une confrontation entre un haut fonctionnaire et un ministre n'aient pas été rapportées par la presse et aient ainsi échappé au décompte. Cependant, au vu de l'importante propension des quotidiens japonais à relayer ce genre d'évènements, il y a fort à parier que seule une infime minorité de destitutions de ce type ait pu passer sous les radars[942].

Un des exemples fréquemment cités est celui de la destitution de SAITŌ Jirō, vice-ministre administratif du MOF, à la fin mai 1995 (soit un mois avant qu'il ne puisse compléter les deux années habituelles pour ce poste). Il avait été nommé en juin 1993 à ce poste, alors que le PLD était encore au pouvoir, deux mois avant que celui-ci ne laisse la place à une large coalition anti-PLD menée par le Premier ministre HOSOKAWA Morihiro. En février 1994, ce dernier exprima sa volonté d'introduire une nouvelle « taxe pour le bien-être du Peuple » (*kokumin fukushizei* 国民福祉税) à 7%, remplaçant la TVA alors fixée à 3% (elle devait également compenser une baisse prévue de l'impôt sur le revenu). Or, il était de notoriété publique qu'une hausse de la TVA – quel qu'en soit le nom – était profondément souhaitée par le MOF, si bien que l'on soupçonna fortement son vice-ministre administratif SAITŌ Jirō d'avoir soufflé l'idée au Premier ministre[943]. On le dit également proche d'OZAWA Ichirō,

[939] Ces destitutions et révocations prennent généralement la forme de démissions vivement recommandées, mais peuvent à l'occasion être de « véritables destitutions et révocations ».

[940] Plusieurs motifs différents peuvent jouer dans le cas d'une destitution. De 1970 à 1979, un cinquième des dix destitutions comptaient parmi leurs causes une opposition entre le haut fonctionnaire et son ministre. Ce n'était le cas d'aucune des huit destitutions ayant eu lieu de 1980 à 1989, et celui d'un tiers des quinze destitutions opérées de 1990 à 1999. TEZUKA Yōsuke, « Dare ga "kōtetsu" sareru no ka – fushōji ni taisuru daijin to kanryō no inseki mekanizumu だれが「更迭」されるのか—不祥事に対する大臣と官僚の引責メカニズム (Qui est destitué ? : les mécanismes d'imputation de la responsabilité vis-à-vis des scandales pour les ministres et les hauts fonctionnaires) », dans MIKURIYA Takashi (dir.), *Henbō suru nihon seiji – 90 nendai ikō "henkaku no jidai" o yomitoku*, *op. cit.*, p. 167-171.

[941] De 2000 à 2008, près de la moitié des dix-huit destitutions comptaient parmi leurs causes une confrontation entre le haut fonctionnaire et son ministre. *Ibid.*

[942] Les principaux quotidiens ont des journalistes détachés dans les « clubs de presse » (*kisha kurabu* 記者クラブ) créés par les différents ministères, journalistes qui sont généralement très au fait de ce type de tractations.

[943] Ce qui sera confirmé par le secrétaire politique du Premier ministre plusieurs années après. Voir NARITA Norihiko, « Kokumin fukushizei kōsō no keii 国民福祉税構想の経緯 (Les circonstances autour de la taxe pour

transfuge du PLD, soupçonné lui-aussi d'avoir participé à la promotion de cette idée d'augmentation de la TVA, à laquelle s'était notamment opposé fermement le secrétaire général du Cabinet de l'époque TAKEMURA Masayoshi. En juin 1994, revenant au pouvoir aux côtés du PSJ et du *Shintō sakigake* dans une coalition, plusieurs parlementaires du PLD désiraient que le vice-ministre administratif du MOF soit remplacé. En outre, avait été nommé à la tête du ministère précité, le parlementaire du PSJ TAKEMURA Masayoshi qui s'était élevé contre le projet d'introduction d'une nouvelle taxe. Malgré cet important désir d'évincer le haut fonctionnaire, partagé par le PLD et le ministre socialiste, ce ne fut qu'à l'occasion d'un scandale impliquant des agents du MOF que TAKEMURA put obtenir sa démission en mai 1995[944]. Ainsi, bien que cet épisode soit souvent évoqué comme étant celui d'une « destitution de revanche », symbole de la défiance affichée par les parlementaires du PLD à l'égard des agents ayant coopéré trop activement à leur goût avec leurs adversaires politiques, on constate que sans la survenance d'un scandale, SAITŌ Jirō aurait quitté un mois plus tard son poste – auquel il avait été placé sous un gouvernement PLD, rappelons-le – sans que le ministre ait pu faire quoi que ce soit. D'ailleurs, son successeur SHINOZAWA Kyōsuke démissionna lui-aussi à la suite d'un scandale similaire, à peine six mois après sa prise de fonction. Le ministre TAKEMURA démissionna cinq jours plus tard[945].

Au début de l'année 2002, sous le gouvernement KOIZUMI, une confrontation entre un haut fonctionnaire et son ministre fit grand bruit : celle du vice-ministre administratif du MOFA NOGAMI Yoshiji et de la ministre TANAKA Makiko. Cette dernière entretenait avec les hauts fonctionnaires de son ministère des rapports relativement tendus. Elle avait qualifié le MOFA d'« antre du diable » (*fukumaden* 伏魔殿) et avait en moins d'un an, destitué successivement trois secrétaires administratifs du ministre (*daijin hishokan jimu toriatsukai*). Cependant, bien que ces postes fassent partie de la catégorie des emplois généraux[946], la coutume admet que le ministre dispose d'une grande latitude quant à la nomination ou la destitution de son secrétaire administratif[947]. Pour le vice-ministre administratif et autres

---

le bien-être du Peuple) », dans NIHON KISHA KURABU, *Shōhizei wa naze kirawareru no ka ? Shishi ruirui no kyōkun* 消費税はなぜ嫌われるのか？死屍累々の教訓 (Pourquoi la TVA est-elle détestée ? Les leçons des nombreux échecs passés), Tōkyō, 19 août 2010, 19 p. Accessible à l'adresse suivante [consultée le 29 octobre 2015] : http://www.jnpc.or.jp/files/2010/08/2cf8b3fcfed52cc7c714297802830ecd.pdf.

[944] TEZUKA Yōsuke, « Dare ga "kōtetsu" sareru no ka..., *op. cit.*, p. 176-177.

[945] *Ibid.*, p. 178-179.

[946] Ceux qui les occupent sont donc protégés par la garantie du statut (article 7 de l'arrêté 11-4 de l'Autorité nationale du personnel), contrairement aux secrétaires « politiques » des ministres, dont le poste fait partie de la catégorie des emplois spéciaux (article 2 alinéa 3 sous-alinéa 8 de la loi relative à la FPE).

[947] On pourrait alors parler en ce cas de nomination libre, pour reprendre le concept de NISHIO Masru. Le secrétaire administratif change d'ailleurs d'affectation lorsque le ministre pour lequel il travaillait est destitué de

cadres supérieurs, il était bien plus compliqué pour TANAKA Makiko de les destituer[948]. Le scandale en question avait éclaté le 21 janvier lorsque les journaux avaient dévoilé le fait que deux représentants d'ONG s'étaient vu refuser la veille la participation à la conférence des ONG pour la reconstruction de l'Afghanistan organisée par le MOFA[949]. Ces deux représentants, qui étaient à la tête de deux ONG qui avaient jusqu'alors bénéficié de subventions de l'État[950] et joué un rôle central dans l'aide japonaise apportée à la reconstruction du pays en guerre, avaient quelques temps auparavant critiqué le gouvernement dans la presse.

Lorsqu'il fut question de savoir qui était responsable de cette éviction, le nom de l'influent parlementaire du PLD SUZUKI Muneo[951] avait été mentionné par la ministre TANAKA Makiko. Celle-ci affirma qu'un agent du MOFA lui avait confié que le parlementaire SUZUKI Muneo – avec lequel elle entretenait des relations très conflictuelles – avait demandé à ce que les ONG qui ne coopéraient pas avec le gouvernement et le critiquaient publiquement ne puissent participer à la conférence. Elle ajouta plus tard que son vice-ministre administratif avait reconnu, lors d'une réunion du ministère du 24 janvier, l'implication de SUZUKI Muneo dans cette affaire. Contrairement à ces déclarations, l'agent du MOFA (un chef de bureau) et le vice-ministre administratif NOGAMI Yoshiji nièrent avoir évoqué le nom de SUZUKI Muneo. Le chef de bureau et le vice-ministre administratif expliquèrent avoir simplement sélectionné les ONG adaptées à une collaboration avec le gouvernement, vis-à-vis desquelles ils pouvaient avoir confiance. SUZUKI Muneo se défendit pour sa part d'avoir eu une quelconque implication dans cette affaire. S'en suivirent plusieurs jours de déclarations contradictoires relayées par la presse, et dont certaines, formulées dans l'enceinte de la Diète, participèrent à troubler fortement les débats se déroulant dans la commission du budget de la Chambre

---

ses fonctions. En pratique, à moins que le ministre ne désire voir un haut fonctionnaire en particulier devenir son secrétaire administratif (parce qu'il le connait personnellement par exemple), c'est le bureau des ressources humaines du ministère qui lui recommande un ou plusieurs candidats (qui ont généralement le grade de chef de bureau adjoint).

[948] Pour un résume des différents bras de fer qui ont eu lieu entre la ministre et les agents du ministère concernant la GRH, voir BOUISSOU Jean-Marie, *Quand les sumos apprennent à danser*, *op. cit.*, p. 246-249.

[949] Cette conférence, qui avait lieu la vieille de la conférence internationale pour la reconstruction de l'Afghanistan, visait à renforcer la collaboration entre le gouvernement japonais et les ONG travaillant à la reconstruction de l'Afghanistan.

[950] Il leur fut même demandé d'en rembourser une partie. Voir la réponse du MOFA à une question écrite adressée par SUZUKI Muneo en juin 2008, accessible à l'adresse suivante [consultée le 19 mars 2016] : http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b169467.htm.

[951] Il était alors président de la commission de fonctionnement de la Diète à la Chambre des représentants (*shūgiin giin un.ei iinchō* 衆議院議院運営委員長).

basse[952]. Finalement, le 29 janvier, le Premier ministre KOIZUMI prit la décision de destituer le vice-ministre administratif NOGAMI Yoshiji[953] ainsi que la ministre TANAKA Makiko – même s'il savait que cela aurait des conséquences néfaste sur le taux de soutien de son Cabinet[954]. Il exigea également que SUZUKI Muneo démissionne de son poste de président de la commission de fonctionnement de la Diète. En définitive, cette confrontation entre la ministre et son vice-ministre se solda par une double destitution (même s'il s'agit de démissions d'un point de vue formel), illustrant le fait que même dans ce type de situations particulières, la marge de manœuvre des responsables politiques reste très limitée concernant les destitutions et rétrogradations des agents de la haute fonction publique.

B. Les moyens de défense des hauts fonctionnaires contre l'immixtion des hommes politiques dans leurs nominations et promotions

Selon les différents arguments avancés ci-dessus, l'influence des responsables politiques sur la GRH des ministères aurait, au cours de la période de domination du PLD, plus été un processus indirect de désélection d'éléments opposés au parti qu'une sélection active de personnels partageant leurs préférences politiques. Il est cependant difficile de percevoir les effets de cette influence indirecte, dans la mesure où, les hauts fonctionnaires avaient pas moins affaire à un mandant unique (le Cabinet, ou le Premier ministre par exemple), mais plutôt une multiplicité de mandants possédant chacun des préférences qui leurs sont propres (le gouvernement et le parlementaires influents du parti).

1. Un mandant ou des mandants ?

Imaginer les hauts fonctionnaires identifier et anticiper les préférences du parti comme si elles formaient un objet parfaitement défini et cohérent revient à faire l'impasse sur la grande

[952] Pour avoir un aperçu des différentes déclarations formulées, voir les conférences de presse données les 21, 24 et 28 janvier 2002 par le vice-ministre administratif, retranscrites sur le site du MOFA à l'adresse suivante [consultées le 18 mars 2016] : http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/jikan/j_0201.html.

[953] D'après une réponse du Premier ministre à une question écrite qui avait été adressée par le parlementaire du PDJ (et futur ministre de la Santé et du travail) NAGATSUMA Akira, le vice-ministre administratif NOGAMI aurait transmis sa volonté de démissionner au vu des troubles que cette affaire causait sur le débat et le processus législatif à la Diète. Cette réponse du 8 février 2002 est accessible sur le site de la Chambre des représentants accessible à l'adresse suivante [consultée le 18 mars 2016] : http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b154009.htm.

[954] Pour davantage de détails sur cet épisode, voir IIJIMA Isao, *Koizumi kantei hiroku* 小泉官邸秘録 (Le rapport secret des services du Premier ministre KOIZUMI), Nihon keizai shinbunsha, 2006, p. 109-118.

hétérogénéité idéologique des membres du parti. Comme évoqué plus haut, les positions des parlementaires du PLD pouvaient en effet largement varier sur certains sujets[955]. On ne saurait donc dire si les préférences du parti désignent celles du ministre responsable des nominations et promotions dans son ministère, ou celles du Premier ministre et des autres ministres disposant d'un droit de regard[956] sur les promotions au grade de directeur et plus. Ces préférences pourraient aussi bien désigner celles de parlementaires vétérans en lien étroit avec certains ministères (*zoku giin*) qui, bien que ne faisant pas partie du gouvernement, disposeraient parfois d'une influence non négligeable sur ces promotions[957]. Ainsi, non seulement les préférences de ces différents acteurs sont multiples mais elles peuvent en outre être contradictoires. On peine alors à voir comment les hauts fonctionnaires auraient pu intégrer dans la gestion de leurs ressources humaines, des volontés potentiellement antagoniques d'acteurs divers[958].

La doctrine a déjà évoqué, pour les régimes présidentiels, la possibilité d'être en présence de plusieurs mandants avec d'un côté le Président et de l'autre le Congrès[959]. Or il arrive qu'une compétition survienne entre ces différents mandants pour que le mandataire suive les préférences de l'un plutôt que celles des autres. Cela rend ainsi le contrôle qu'exercent les mandants sur le mandataire bien plus flou, ce dernier pouvant à l'occasion profiter de cette situation pour renforcer son autonomie. Dans les régimes parlementaires, l'unicité du mandant est habituellement admise puisque le parti majoritaire est à la fois maître du Parlement et du Cabinet. Mais au Japon, où la dissociation du parti majoritaire et du Cabinet[960] a largement été pointée du doigt par les observateurs, il est plus pertinent de considérer la multiplicité des

---

[955] TATEBAYASHI Masahiko, « Kanryō no seijiteki kontorōru ni kansuru sūryō bunseki no kokoromi », *op. cit.*, p. 210-216.

[956] Ces promotions étaient actées en Conseil des ministres (*kakugi ryōkai* 閣議了解) puis furent soumises à partir de 2000 à une validation en Conseil des ministres (*kakugi shōnin* 閣議承認) après un examen mené par un comité (*kakugi jinji kentō kaigi* 閣議人事検討会議) composé du Premier ministre, du secrétaire général du Cabinet et des 3 vice-secrétaires généraux du Cabinet. Celle fut supprimée en 2014, la nomination des cadres supérieurs devenant soumise à un nouveau système qui sera ultérieurement développé. Sur la suppression du comité voir l'adresse suivante [consultée le 12 juin 2015] : http://www.kantei.go.jp/jp/kakugi/2014/__icsFiles/afieldfile/2014/07/15/260624gijiroku.pdf.

[957] D'après le témoignage de TERAWAKI Ken, l'un des hauts fonctionnaires « déserteurs » du MEXT, celui-ci se serait vu refuser l'accession à un poste de directeur du fait de la forte opposition des parlementaires du PLD membres du *zoku* de l'éducation et non de celle du ministre. Voir *supra*, p. 102.

[958] Sur ce fameux « *multiple-masters problem* », voir HOOD Christopher, LODGE Martin, *The Politics of Public Service Bargains…*, *op. cit.*, p. 58.

[959] JOHNSON Ronald N., LIBECAP Gary D., *The Federal Civil Service…*, *op. cit.*, p. 413-414.

[960] On parle aussi de superposition du parti et du Cabinet. Le manque de levier à disposition du président du parti (et ainsi Premier ministre) sur les parlementaires de sa majorité est l'une des principales raisons évoquées pour expliquer cette situation. La réforme du système électoral en 1994 a participé à renforcer progressivement la place du président de parti, sans pour autant résoudre complètement cette situation nuisant au leadership du Premier ministre et de son Cabinet.

mandants[961] lorsqu'il s'agit d'étudier le cas japonais, *a fortiori* durant la période dite du « système de 1955 ». SOGA Kengo est l'un des rares à prendre en compte cette spécificité dans son étude sur l'influence des responsables politiques dans les nominations et promotions des cadres supérieurs de la fonction publique[962].

2. *Les stratégies à disposition des hauts fonctionnaires pour se prémunir contre les immixtions des hommes politiques dans la gestion de leurs ressources humaines*

Les analyses de la relation entre responsables politiques et hauts fonctionnaires basées sur la théorie de l'agence, dont SOGA Kengo est un spécialiste[963], tombent toutes selon lui dans un deuxième écueil. Celles-ci ignorent en effet que le mandataire, en l'occurrence les hauts fonctionnaires, dispose de stratégies permettant de limiter les tentatives d'immixtion du mandant au niveau de leurs nominations et promotions. Il met en avant trois stratégies possibles.

La première consiste à avancer la nomination du vice-ministre administratif pour qu'elle intervienne avant l'entrée en fonction d'un ministre vis-à-vis duquel les hauts fonctionnaires souhaiteraient se protéger. Dans la mesure où au Japon, un ministre ne reste en poste guère plus d'un an, anticiper leur prise de fonction peut être plus aisé qu'il n'y paraît. Cette stratégie permet aux hauts fonctionnaires d'ôter au ministre la chance de pouvoir influencer ponctuellement la nomination concernée, mais elle est inefficace vis-à-vis des éventuelles pressions plus durables des « tribus » (*zoku*) [964].

La deuxième stratégie avancée par SOGA consiste à figer la durée pendant laquelle les vice-ministres administratifs restent en poste, de sorte qu'il soit de coutume que leurs remplacements s'opèrent de manière cyclique et systématique. Cette stratégie permet de se prémunir d'immixtions provenant des ministres ainsi que des parlementaires influents du parti.

---

[961] Sur la multiplicité des mandants et des mandataires, voir HOOD Christopher, LODGE Martin, *The Politics of Public Service Bargains…*, *op. cit.*, p. 51-53.

[962] SOGA Kengo, « Kanryōsei jinji no jisshō bunseki – seikentō ni yoru kainyū to kanryōsei no bōgyo 官僚制人事の実証分析—政権党による介入と官僚制の防御 (Analyse positive des ressources humaines dans la haute fonction publique – l'intervention des partis au pouvoir et les défenses mises en place par la haute administration) », *Kikan gyōsei kanri kenkyū*, n°122, juin 2008, p. 18, 23 ; voir aussi RYŪ Kyōko, « Jimintō seiken no hōkai to kōmuin seido kaikaku 自民党政権の崩壊と公務員制度改革 (La chute du PLD et la réforme de la fonction publique) », *Nenpō seijigaku*, n°1, 2012, p. 107-109 ; et ITŌ Mitsutoshi, « Kantei shudō-gata seisaku kettei shisutemu…, *op. cit.*, p. 37.

[963] SOGA Kengo, *Gēmu to shite no kanryōsei*, *op. cit.*, p. 18-61 ; SOGA Kengo, *Gyōseigaku*, *op. cit.*, 2013, p. 15-94.

[964] SOGA Kengo, « Kanryōsei jinji no jisshō bunseki…, *op. cit.*, p. 24, 27.

Bien entendu, cette stratégie n'est guère cumulable avec la précédente dans la mesure où leurs logiques s'opposent.

La troisième stratégie envisagée réside dans la synchronisation des nominations de vice-ministres administratifs et de directeurs d'administrations centrales. En liant les nominations des premiers à celles des seconds, les hauts fonctionnaires s'assureraient selon SOGA que les potentiels futurs vice-ministres administratifs ne soient pas sélectionnés sur des considérations politiques.

En s'appuyant sur les données relatives aux nominations des vice-ministres administratifs et des directeurs de 1950 à 2000, SOGA Kengo affirme que la première stratégie n'a guère été employée par les ministères, sauf pour quelques exceptions dans les années 1950 et 1960. En revanche, il note une tendance globale plus ou moins rapide selon les ministères, à l'uniformisation de la durée pendant laquelle les vice-ministres administratifs sont restés en poste. Alors que la durée moyenne pendant laquelle les vice-ministres administratifs avaient occupé leur poste pouvait varier selon les ministères de moins d'un an à trois ans environ dans les années 1950, elle était quasi invariablement d'un an et demi dans les années 1980. Dans les années 1990, elle allait en moyenne d'un peu plus d'un an à un peu moins de deux ans[965]. La stratégie de la synchronisation des nominations des directeurs et vice-ministres administratifs semble avoir été plus ou moins employée selon les ministères. D'une manière générale, on constate, à la lumière de cette étude, que les ministères ont activement eu recours à ces stratégies, que ce soit consciemment ou non, à partir des années 1970 et particulièrement dans les années 1980. Ce n'est pas là un hasard si cela correspond à l'âge de maturité du « système de 1955 », période durant laquelle on considère que la haute fonction publique et le PLD marchaient main dans la main[966].

Cette systématisation des nominations et promotions ici théorisée, possède également un intérêt pratique pour les ministères. En réalité, la plupart des affectations des hauts fonctionnaires s'opère selon des roulements de deux ans survenant principalement en juillet[967].

---

[965] *Ibid*., p. 24, 28-33.

[966] Tous les auteurs s'accordent sur ce point. Voir à titre d'exemple MURAMATSU Michio, *Seikan sukuramu-gata…*, *op. cit.*, p. 51-52, 257.

[967] Si bien qu'en juillet 2009, soit quelques jours avant les élections à la Chambre basse qui portèrent le PDJ au pouvoir, un nombre important de vice ministres administratifs avaient été remplacés. Les médias n'avaient pas manqué de voir dans ces mouvements de personnel une manœuvre anticipée de l'administration pour se protéger contre un parti auquel elle allait devoir se confronter, ce qui semble en réalité très peu probable. Voir par exemple « Kasumigaseki daiidō seiken kōtai mae ni ? okite yaburi jinji zokuzoku 霞が関　大"異動"　政権交代前に？"掟破り"人事続々 (Grands mouvements de personnels à Kasumigaseki, une anticipation de l'alternance, plusieurs nominations atypiques) », *Sankei shinbun,* 23 juillet 2009 ; « Nihon ga kawaru : seiken

La session ordinaire de la Diète prend habituellement fin en juin et les demandes de budget (*yosan yōkyū* 予算要求) auprès du ministère des Finances doivent être déposées pour la fin août[968], si bien que le mois de juillet est une période relativement calme et idéale pour procéder à un mouvement de personnels de grande envergure. À titre de comparaison, en France, les nominations de hauts fonctionnaires peuvent se faire tout au long de l'année, « chaque mercredi ou presque »[969].

De même, le strict respect de la règle de l'avancement à l'ancienneté (*nenkō joretsu* 年功序列), le système d'écrémage progressif des hauts fonctionnaires (*up or out*)[970] et l'existence de parcours types (*shusse kōsu*) menant aux fonctions les plus hautes ont pour conséquence de limiter considérablement l'impact d'une intervention directe des hommes politiques dans la GRH des ministères. Mais ces tendances, principalement issues de règles non écrites, sont plus souvent les fruits de considérations internes d'ordre organisationnel. Elles apportent une prévisibilité dans la GRH d'un intérêt pratique évident, permettent de former les futurs cadres supérieurs à des postes à responsabilité, *etc*. Enfin, si à une époque (et aujourd'hui encore dans une certaine mesure), cette systématisation des nominations et promotions a pu répondre à des besoins rationnels, il est tout à fait envisageable qu'elle perdure aujourd'hui par effet d'inertie organisationnelle, expliquant par ailleurs les difficultés que rencontrent les réformes visant à rompre avec ce que l'on qualifie volontiers de coutumes (*jinji kankō* 人事慣行).

3. *Les réticences des citoyens vis-à-vis d'une trop grande immixtion du politique dans les ressources humaines de la haute administration*

---

kōtai, tomadou kasumigaseki 日本が変わる：政権交代、戸惑う霞が関 (Le Japon change : alternance politique, Kasumigaseki perturbé) », *Mainichi shinbun*, 1 septembre 2009.

[968] MABUCHI Masaru, *gyōseigaku*, *op. cit.*, p. 208.

[969] CARCASSONNE Guy, « Fonction publique et fonction politique », *op. cit.*, p. 436-437. D'ailleurs, ce flux semble être devenu de plus en plus continu dans la mesure où, les gouvernements ont progressivement étalé dans le temps les remplacements des hauts fonctionnaires à la suite des alternances (même pour certains postes à leur discrétion), dans un souci de minimiser le risque d'être accusé d'avoir procédé à des « charrettes ». Guy CARCASSONNE parle ainsi d'une « valse lente mais continue, dont le tempo résulte de la réunion hebdomadaire du conseil des ministres ». CARCASSONNE Guy, « La souhaitable neutralité », *op. cit.*, p. 90. Et Louis FOUGÈRE d'ajouter dans une contribution s'articulant avec celle de Guy CARCASSONNE dans le même numéro de la revue *Pouvoirs*, « [l]a "chasse aux sorcières" s'en trouve limitée d'autant, mais au bout de quelques temps le résultat est analogue ». FOUGÈRE Louis, « L'impossible neutralité », *op. cit.*, p. 84.

[970] À partir de 40 ans environ, les hauts fonctionnaires recrutés une même année sont soit promus, soit pantouflent dans le secteur privé. La possibilité de rester plus longtemps au même poste ne leur est dans les faits pas accordée. INATSUGU Hiroaki, *Nihon no kanryō jinji shisutemu* 日本の官僚人事システム (Le système des ressources humaines dans la haute fonction publique japonaise), Tōkyō, Tōyō keizai shinpōsha, 1996, p. 31-35

Si la thématique de la reprise en main de l'administration par la classe politique a largement séduit les électeurs japonais[971], on constate néanmoins certaines réticences de la part des citoyens et des médias vis-à-vis d'une trop grande ingérence de la sphère politique dans la GRH de la haute administration. Certes, il est plus fréquent de lire des critiques relatives à l'autonomie jugée comme excessive des ministères dans la gestion de leurs ressources humaines, mais il arrive également de voir qu'une absence totale d'autonomie soulève certaines inquiétudes dans la population. L'exemple le plus récent et le plus frappant, bien que très particulier, est celui de la nomination le 8 août 2013 de KOMATSU Ichirō au poste de directeur de la législation du Cabinet (*naikaku hōseikyoku chōkan*). Depuis l'arrivée d'ABE Shinzō au pouvoir en décembre 2012, la question de la révision de la Constitution était au centre des débats, notamment au sujet de la révision de son article 9[972]. Cependant, suite aux élections à la Chambre haute du 21 juillet 2013, le PLD n'était pas parvenu à obtenir deux tiers des sièges[973] avec les deux autres partis favorables à une telle révision : le Parti de la restauration du Japon (*Nippon ishin no kai* 日本維新の会) et le Parti de tous (*Minna no tō*). ABE Shinzō se replia alors sur son objectif premier : faire admettre la conformité à la Constitution de l'exercice de la force dans le cadre de la légitime défense collective.

Bien que la Cour suprême japonaise dispose du pouvoir de juger en dernière instance de la conformité à la Constitution de toute norme hiérarchiquement inférieure (contrôle *a posteriori*)[974], c'est en pratique la direction législative du Cabinet qui se charge du contrôle *a priori* de la constitutionnalité des projets de lois et ordonnances du Cabinet[975]. Or, la direction

[971] Notamment en 2009 avec l'arrivée du PDJ au pouvoir.

[972] Pour faire simple, l'article 9 de la Constitution de 1946 interdit au Japon de posséder une armée, mais l'interprétation de cet article évolua progressivement, de sorte que le Premier ministre YOSHIDA Shigeru, réfractaire au début, admit en 1950 la possibilité pour le Japon de se doter de capacités militaires à des fins de légitime défense. En 1954, les Forces d'autodéfense (FAD, *jieitai* 自衛隊) furent créées, leur action devant toujours se limiter à la stricte défense (*senshu bōei* 専守防衛). Avec l'extension progressive de la possibilité pour les FAD d'agir sur des théâtres d'opération extérieurs – par le biais de lois réalisant de véritables « révisions par interprétation » de la Constitution – on se demanda de plus en plus si l'autorisation pour ces FAD de recourir à la force ne concernait que les cas où le Japon était attaqué (légitime défense individuelle, *kojinteki jieiken* 個人的自衛権) ou bien également les cas où un allié ou des populations civiles étrangères placées sous la protection des FAD étaient attaqués par exemple (légitime défense collective, *shūdanteki jieiken* 集団的自衛権). Voir DELAMOTTE Guibourg, *La politique de défense du Japon*, Paris, PUF, 2010, p. 24-32, 176-177, 222-224.

[973] Une révision constitutionnelle au Japon nécessite tout d'abord que le projet de révision soit adopté, dans les mêmes termes, aux deux tiers des voix dans chaque chambre de la Diète, puis qu'il soit validé à la majorité lors d'un référendum. Article 96 de la Constitution de 1946. Voir GRIVAUD Arnaud, « Le gouvernement Abe et l'épineuse question de la révision constitutionnelle : une ambition mêlée de prudence », *Japan Analysis*, n°32, décembre 2013, p. 5-6. Disponible à l'adresse suivante [consultée le 20 mars 2016] : http://www.centreasia.eu/sites/default/files/publications_pdf/japan_analysis_32.pdf.

[974] Article 81 de la Constitution de 1946. Les tribunaux et cours d'appel peuvent également se prononcer en première et deuxième instance sur la constitutionnalité d'une norme.

[975] On pourrait faire un parallèle entre la direction législative du Cabinet au Japon et les sections consultatives de notre Conseil d'État, même si les missions de la première sont plus étendues que celles des secondes. La

législative du Cabinet est traditionnellement plutôt réfractaire à l'assouplissement de l'interprétation des dispositions constitutionnelles (notamment concernant les FAD et leurs missions)[976]. Aussi la direction législative du Cabinet était-elle opposée à ce que l'on admette la constitutionnalité du recours à la légitime défense collective. ABE Shinzō poussa ainsi à la démission le directeur de la législation du Cabinet YAMAMOTO Tsuneyuki[977] et nomma à sa place l'ambassadeur du Japon en France KOMATSU Ichirō. Cette nomination venait rompre avec une coutume datant de 1952, selon laquelle c'était le directeur adjoint de la législation du Cabinet (*naikaku hōsekyoku jichō* 内閣法制局次長), autrement dit le numéro deux de l'organe, qui était promu directeur. En réalité, le Premier ministre avait brisé cette coutume à dessein puisqu'il savait que KOMATSU était plutôt favorable à ce que l'on admette la constitutionnalité du recours à la légitime défense collective[978]. Il comptait donc passer outre les résistances de la direction législative du Cabinet en le nommant à sa tête. Finalement, KOMATSU Ichirō dut quitter ses fonctions en mai 2014 à cause de problèmes de santé[979] et c'est YOKOBATAKE Yūsuke, le directeur adjoint qui aurait dû devenir directeur si ABE n'était pas intervenu, qui fut cette fois-ci nommé à la tête de la direction législative du Cabinet conformément à la coutume. Malgré cela, une décision du Conseil des ministres du 1er juillet 2014 vint officiellement admettre que le recours à la force dans les cas de légitime défense collective était conforme à la Constitution[980].

D'un point de vue légal, le Premier ministre dispose d'une entière liberté concernant la nomination et la destitution du directeur de la législation du Cabinet. Il aurait ainsi tout à fait pu destituer YAMAMOTO Tsuneyuki si celui-ci n'avait pas accepté de se retirer. En effet, le poste de directeur de la législation du Cabinet fait partie des emplois spéciaux[981], et ainsi, les dispositions relatives à la garantie du statut des fonctionnaires ne le concernent pas. Rien ne s'oppose donc dans les textes à ce que le Premier ministre procède à une nomination politique.

---

direction législative du Cabinet rend des avis (*iken jimu* 意見事務) et examine les projets de loi du gouvernement. Elle étudie non seulement les éléments de forme mais également les éléments de fond pour vérifier la cohérence des textes qui lui sont soumis avec l'ordre normatif existant. C'est dans ce cadre qu'elle effectue un contrôle de légalité et de constitutionnalité, lui valant parfois le titre – revenant en réalité à la Cour suprême – de « gardien de la Constitution » (*kenpō no bannin* 憲法の番人). NISHIKAWA Shin.ichi, *Rippō no chūsū – shirarezaru kanchō*, *op. cit.*, p. 147-167.

[976] *Ibid.*, p. 173-186.

[977] Lequel fut immédiatement nommé juge à la Cour suprême.

[978] Il s'était plusieurs fois déclaré en ce sens. Il affirma d'ailleurs le 24 août que la décision finale concernant l'interprétation des dispositions de la Constitution résidait entre les mains du Cabinet et non de sa direction législative. GRIVAUD Arnaud, « Le gouvernement Abe et l'épineuse question…, *op. cit.*, p. 7.

[979] Il décéda un mois plus tard des suites d'un cancer.

[980] La décision du Conseil des ministres est accessible à l'adresse suivante [consultée le 20 mars 2016] : http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/anpohosei.pdf.

[981] Article 2 alinéa 3-4 de la loi relative à la FPE.

Pourtant de nombreux médias avaient critiqué le fait qu'ABE Shinzō soit ainsi intervenu dans les ressources humaines de cet organe placé dans le Cabinet[982]. Certes, la principale raison de ces mécontentements provenait du fait qu'il était clair que le Premier ministre cherchait ainsi à contourner la seule barrière institutionnelle qui l'empêchait encore de valider la constitutionnalité du recours à la légitime défense collective[983]. Il est très probable que cette nomination n'aurait pas autant attiré l'attention s'il ne s'était pas agi du poste de directeur de la législation du Cabinet, et que qu'elle ne s'était pas déroulée dans le cadre d'un débat relatif à la révision constitutionnelle. Cela étant, cet épisode révèle une certaine volonté dans la société de garantir une relative autonomie de la GRH des administrations centrales vis-à-vis du pouvoir politique (quand bien même il s'agit d'un emploi spécial), ou du moins de la préserver d'une trop grande politisation[984].

III. *La centralisation de la GRH de l'encadrement supérieur*

A. *Les raisons poussant à la centralisation de la GRH de l'encadrement supérieur*

1. *La centralisation de la GRH de l'encadrement supérieur comme outil de lutte contre la fragmentation administrative*

[982] Un sondage réalisé par le réseau *Fuji news network* le 19 août 2013 rapportait que 39,5% de personnes interrogées s'étaient déclarées en faveur de cette nomination, 37,6% contre et 22,9% ne se prononçaient pas. Un autre sondage réalisé les 24 et 25 août 2013 par la chaîne de télévision *TV Asahi* indiquait que 33% des personnes interrogées étaient contre cette nomination, 21% pour, et que 46% des personnes ne se prononçaient pas. Quels que soient les résultats, le simple fait qu'une telle question ait été posée lors de plusieurs sondages atteste de la place que celle-ci occupa dans les médias pendant près d'un mois. Chiffres disponibles aux adresses suivantes [consultée le 20 mars 2016] : http://www.fnn-news.com/yoron/inquiry130819.html ; http://www.tv-asahi.co.jp/hst/poll/201308/index.html. Pour un article critique vis-à-vis de cette nomination, voir par exemple « Naikaku hōseikyoku o kenpō no bannin ni saseta "kyū-naimu kanryō 内閣法制局を憲法の番人にさせた「旧内務官僚」 (« Les hauts fonctionnaires de l'ancien ministère des Affaires intérieures » qui ont fait de la direction législative du Cabinet la gardienne de la Constitution ») » [en ligne], *President online*, 2 septembre 2013. Disponible à l'adresse suivante [consultée le 20 mars 2016] : http://president.jp/articles/-/10532.

[983] Nous parlons bien ici de la reconnaissance de la conformité à la Constitution du recours à la force dans le cadre de la légitime défense collective. Bien entendu, le gouvernement dut par la suite soumettre plusieurs projets de loi à la Diète afin de modifier les textes encadrant les prérogatives et missions des FAD pour les autoriser concrètement à faire appel à la légitime défense collective. L'examen de ces projets de loi à la Diète fut d'ailleurs particulièrement long et mouvementé.

[984] Certains opposants à la révision constitutionnelle par interprétation évoquèrent une « utilisation brutale du pouvoir de GRH » (*gōin na jinjiken no kōshi* 強引な人事権の行使) par le Premier ministre. Voir un document produit par l'association de citoyens pour le retour du constitutionnalisme (*rikkenshugi o torimodosu shimin no kai* 立憲主義をとりもどす市民の会) et disponible à l'adresse suivante [consultée le 20 mars 2016] : http://www.geocities.jp/rikkensyugi/news/news2.pdf.

La grande autonomie de la haute administration japonaise concernant la GRH s'est cependant accompagnée de tout un ensemble de rigidités. Or c'est notamment pour en finir avec ces coutumes et leurs désagréments que l'idée d'une centralisation (*ikkatsu kanri*) et d'un assouplissement de la GRH de l'encadrement supérieur s'est progressivement imposée au Japon[985]. Ce projet de centraliser la GRH de l'encadrement supérieur repose principalement sur la volonté de lutter contre le sectionalisme. En effet, une gestion centralisée des ressources humaines, dépassant ainsi le cadre des ministères, devait faciliter la mobilité interministérielle, du moins en théorie. Or, cette mobilité est considérée comme étant l'une des armes les plus adaptées pour pallier les inconvénients de la compartimentation des administrations. Au lendemain de la guerre, un certain nombre de domaines étaient déjà gérés de manière centralisée par l'Autorité nationale du personnel et l'Office du Premier ministre[986]. À titre d'exemples, la classification des postes, la délimitation des effectifs, le système de rétribution et de pension des fonctionnaires, ainsi que l'élaboration des concours d'entrée à la fonction publique étaient des matières échappant au contrôle des ministères. En 2010, la GRH de la FPE japonaise était même considérée comme étant légèrement plus centralisée que dans la moyenne des pays de l'OCDE[987].

Cependant, nous avons pu voir que le recrutement et la gestion de la carrière des fonctionnaires constituaient la chasse gardée des ministères, ce qui était responsable pour certains observateurs du caractère excessivement fragmenté de l'administration centrale[988]. Au Japon, ce sont ainsi principalement la centralisation du recrutement (on parle alors de *ikkatsu saiyō* 一括採用) et la centralisation de la gestion de la carrière des hauts fonctionnaires qui ont fait l'objet de débats. Bien entendu, il n'était guère question de gérer de manière centralisée la carrière de tous les fonctionnaires. Les différents projets de réformes qui purent voir le jour depuis l'après-guerre réservaient en effet ces mesures aux fonctionnaires occupant des positions d'encadrement (*kanri-shoku*), mais surtout d'encadrement supérieur (*kanbu-shoku*).

---

[985] « Naikaku jinjikyoku 'kanrei' uchiyaburu daiippo da 内閣人事局「慣例」打ち破る第一歩だ (La DRH du Cabinet est le premier pas pour rompre avec les « coutumes ») », *Sankei shinbun*, 10 juillet 2014.

[986] En 1982, la DRH de l'Office du Premier ministre (*sōrifu jinjikyoku* 総理府人事局) fut intégrée à l'agence de Gestion de l'administration (*gyōsei kanri-chō* 行政管理庁), laquelle fut intégrée deux ans plus tard dans l'agence des Affaires générales (*sōmuchō*). Les matières dont cette dernière était responsable furent attribuées au MIC lors de sa création en 2001. À partir de mai 2014, c'est la DRH du Cabinet (*naikaku jinjikyoku*) qui fut en charge de l'essentielle de ces matières.

[987] « Profile de la gestion des ressources humaines dans l'administration centrale japonaise ». Disponible sur le site de l'OCDE à l'adresse suivante [consultée le 15 mai 2015] : http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Japan.pdf.

[988] IIO Jun, *Nihon no tōchi kōzō…*, *op. cit.*, p. 40-42.

2. *Une GRH différente pour les cadres supérieurs et agents hiérarchiquement inférieurs*

Il n'est pas rare que les règles régissant la GRH diffèrent pour les cadres et cadres supérieurs de la fonction publique. D'une manière générale, le recrutement et la gestion de la carrière des cadres supérieurs sont organisés de manière plus centralisée que pour les autres agents. On constatait même depuis la deuxième moitié des années 1990 une tendance à la recentralisation de la GRH de l'encadrement supérieur dans les pays déléguant traditionnellement ce domaine aux ministères[989]. Le Japon n'est ainsi pas le seul pays à avoir cherché à remédier à une situation de compartimentation extrême des administrations par la centralisation de la gestion de carrière de leurs cadres supérieurs. Par exemple, les Pays-Bas instaurèrent en 1995 une structure de haute fonction publique unifiée (ABD, *Algemene Bestuursdienst*), « avec la conviction qu'une plus grande mobilité [allait] renforcer un comportement de généraliste au sommet de l'État et créer un esprit de corps qui transcende la compartimentalisation (sic.) »[990]. Le bureau de l'ABD, doté d'une position indépendante au sein du ministère de l'Intérieur, gère ainsi les affectations de 800 agents occupant les fonctions les plus hautes de l'administration néerlandaise[991]. Même en Grande Bretagne où les années 1990 se caractérisèrent par une autonomisation des procédures de recrutement et une décentralisation de la GRH dans un esprit néomanagérialiste, un cadre pour les hauts fonctionnaires (*Senior Civil Service, SCS*) vit le jour en avril 1996. Alors que les ministères et agences exécutives se voyaient attribuer une plus grande latitude concernant la GRH, cette dernière fut au contraire centralisée dans une agence indépendante (*Recruitment and Assessment Services*) pour les personnels destinés à l'encadrement supérieur (les fameux *fast streamers*)[992].

---

[989] OCDE, *Examens de l'OCDE sur la gestion des ressources humaines dans l'administration publique : Belgique*, Paris, Éditions OCDE, 2007, p.131-132.

[990] VAN DER MEER Frits, RAADSCHELDERS Jos, « The Senior Civil Service in the Netherlands: A Quest for Unity », dans Page Edward, Wright Vincent (dir.), *Bureaucratic Elites in Western European States*, Oxford, Oxford University Press, p. 227, cité dans EYMERI Jean-Michel, *Pouvoir politique et haute administration…, op. cit.*, p. 16

[991] En 2000, le cadre de l'ABD fut étendu aux grades 15 et 16 (initialement réservé aux grades 17, 18 et 19). Les fonctionnaires de grade 19 furent réunis en un groupe de gestionnaires (*topmanagementgroep*) destinés à occuper les positions de directeurs généraux et de secrétaires généraux (65 personnes environ). Chiffres tirés du site internet du Bureau ABD [consulté le 9 juin 2015] : http://www.algemenebestuursdienst.nl/organisatie. Voir aussi EYMERI Jean-Michel, *Pouvoir politique et haute administration…, op. cit.*, p. 40-45.

[992] Créée en 1991, elle fut privatisée en 1996.

3. *La centralisation comme outil d'intervention pour le politique dans la GRH de l'encadrement supérieur ?*

L'autre motivation sous-jacente à la centralisation de la GRH de l'encadrement supérieur est la reprise en main de cette dernière par les responsables politiques. La centralisation et l'assouplissement de la gestion de carrière des cadres supérieurs de la fonction publique, ne sont pourtant pas en soi synonymes d'une plus grande intervention des hommes politiques dans leurs nominations, promotions ou destitutions. Au contraire, c'est parfois la volonté de constituer un groupe de gestionnaires généralistes politiquement neutres qui pousse certaines administrations publiques à centraliser la GRH de leurs cadres supérieurs. En Grande Bretagne par exemple, bien que le recrutement des *fast streamers* soit centralisé, les ministres n'ont quasiment aucune influence sur les nominations, promotions ou destitutions des cadres supérieurs. Même lorsque des agents sont recrutés suite à un appel public à candidature, la sélection est menée par des hauts fonctionnaires : le directeur de la fonction publique (*Head of the Home Civil Service*) et les vice-ministres administratifs des différents ministères (*Permanent Heads of Departments*)[993]. Une commission de la Fonction publique (*Civil Service Commission*)[994], organe indépendant du gouvernement, s'assure que la sélection est menée sur la base du mérite à l'issue d'une compétition équitable et ouverte afin de garantir l'impartialité de la fonction publique. Le ministre dispose alors d'un droit de veto s'il souhaite s'opposer à la nomination du candidat retenu, mais cela n'a pour conséquence que de relancer la procédure de sélection[995]. Aussi la centralisation de la GRH de l'encadrement supérieur ne s'accompagne-t-il pas nécessairement d'une perte d'autonomie pour les hauts fonctionnaires dans la gestion de leurs recrutements et de leurs carrières. C'est néanmoins dans l'objectif, plus ou moins avoué, de la réappropriation de la GRH de l'encadrement supérieur par le Cabinet, que les réflexions ont été menées au Japon.

B. *Une promotion de l'interministérialité, de l'ouverture au secteur privé, de la performance ou un simple outil de politisation des emplois ?*

---

[993] KAWASHIMA Tarō, « Igirisu no 2010 nen kenpō kaikaku oyobi tōchi-hō (1) – kōmuin - イギリスの 2010 年憲法改革及び統治法（１）—公務員— (La rénovation de la Constitution et de la loi sur le gouvernement britannique de 2010 (1) – les fonctionnaires –) », *Gaikoku no rippō,* n°250, décembre 2011, p. 80-85.

[994] Remplacée en 1991 par un bureau des commissaires de la fonction publique (*Office of the Civil Service Commissioners*) puis réinstituée en 2010 par une réforme constitutionnel (*Constitutional Reform and Governance Act*). Voir le site internet de la commission de la Fonction publique [consulté le 9 juin 2015] : http://civilservicecommission.independent.gov.uk/about-us/.

[995] NONAKA Naoto, « Seiji shudō to kanbu kōmuin no seijiteki chūritsusei…, *op. cit.*, p. 38-40

1. *La question de la centralisation de la GRH de l'encadrement supérieur dans les différents projets de réformes administratives*

En réalité, l'idée de la centralisation de la GRH de l'encadrement supérieur, bien que devenue très présente dans les débats relatifs à la réforme de la fonction publique à partir des années 1990, remonte à un demi-siècle environ. Au lendemain de la guerre, le rapport rédigé par Blaine HOOVER et son équipe, sur lequel une loi relative à la FPE devait être élaborée, prévoyait qu'une commission du Personnel (*jinji iinkai* 人事委員会) soit instaurée dans l'Office du Premier ministre afin de renforcer le contrôle du Cabinet sur les ressources humaines de ses administrations. Cependant, comme nous l'avons déjà évoqué, la loi soumise par le gouvernement socialiste de KATAYAMA Tetsu différait grandement dudit rapport. Bien que celle-ci fût révisée par la suite, cette commission du Personnel pensée par les autorités américaines ne vit jamais le jour. Le rapport rendu le 23 février 1956 par le troisième comité d'examen de l'administration (*dai sanji gyōsei shingikai*), reprenait toutefois cette idée en proposant l'instauration d'une direction des ressources humaines dans l'Office du Premier ministre (*sōrifu jinjikyoku* 総理府人事局)[996]. Mais ce projet ne se concrétisa pas.

En 1964, le premier comité extraordinaire d'étude de l'administration (*dai ichiji rinji gyōsei chōsakai*) mettait en avant la nécessité de créer au sein du Cabinet un organe centralisé en charge de la GRH des hauts fonctionnaires (*naikaku o chōten to suru jinji kanri kikō* 内閣を頂点とする人事管理機構) afin de lutter contre la compartimentation des ministères. Il soumettait également l'idée d'un recrutement unifié des cadres supérieurs par le Cabinet (*kanbu yōin no naikaku ni yoru ikkatsu saiyō* 幹部要員による一括採用) pour rompre avec une GRH de la fonction publique qu'il jugeait sclérosée (*jinji un.yō no heisaisei o haijo suru yō ga aru* 人事運用の閉鎖性を排除する要がある)[997]. Il n'était, contrairement au précédent rapport, pas question de supprimer l'Autorité nationale du personnel mais au contraire de renforcer ses prérogatives. De plus, le comité insistait particulièrement sur l'importance de garantir la neutralité politique des fonctionnaires et d'assurer que leur carrière se déroule sur la base du mérite[998].

---

[996] Le rapport prévoyait en contrepartie la suppression de l'Autorité nationale du personnel. MAKIHARA Izuru, *Gyōsei kaikaku to chōsei no shisutemu…*, *op. cit.,* p. 85.
[997] DAI ICHI RINJI GYŌSEI CHŌSAKAI, *Gyōsei kaikaku ni kansuru iken…, op. cit.,* p. 75-77.
[998] *Ibid.*

En 1984, un certain nombre de prérogatives relatives à la GRH furent centralisées dans une nouvelle agence des Affaires générales (*sōmuchō*) [999] mais les nominations, promotions et destitutions des cadres supérieurs demeurèrent des matières réservées aux ministères (d'un point de vue légal, aux ministres). En 1994, la troisième commission extraordinaire pour la réforme administrative (*dai sanji rinji gyōsei kaikaku shingikai* 第三次臨時行政改革審議会) recommandait que l'on procédât à un recrutement centralisé (*ikkatsu saiyō*) afin d'accroître la mobilité interministérielle des futurs cadres et cadres supérieurs de la fonction publique[1000]. Dans le rapport intermédiaire rendu le 3 septembre 1997 par la commission pour la réforme administrative (*gyōsei kaikaku kaigi*), les avis étaient plus divisés concernant cette question du recrutement centralisé des hauts fonctionnaires. En revanche, la gestion centralisée des carrières de cadres et cadres supérieurs y était vivement recommandée[1001]. L'étude d'un nouveau système de GRH fut, avec plusieurs autres matières relatives à la réforme de la haute fonction publique, déléguée à un comité (*kōmuin seido chōsakai*). Ce dernier remit toutefois fortement en doute le caractère opportun d'une GRH centralisée, craignant une dégradation du niveau d'expertise et de la qualité des hauts fonctionnaires, comme nous l'avons déjà évoqué plus haut.

La commission pour la réforme administrative avait également soumis une autre proposition concernant les promotions et destitutions des agents de grade supérieur ou équivalent à celui directeur d'administration centrale, visant à soumettre ces dernières à une validation en Conseil des ministres (*kakugi shōnin* 閣議承認)[1002] après qu'un examen ait été mené par un comité (*kakugi jinji kentō kaigi* 閣議人事検討会議) composé du Premier ministre, du secrétaire général du Cabinet et des 3 vice-secrétaires généraux du Cabinet. L'idée était ainsi de mettre en place un contrôle centralisé dans le Cabinet (on ne saurait parler ici de gestion) des personnels d'encadrement supérieur de chaque ministère. L'ancien vice-secrétaire général du Cabinet ISHIHARA Nobuo, avait lui aussi soumis cette idée[1003]. Cette

[999] Le but était de réunir les prérogatives relatives à la gestion des organes (statistique, contrôle et gestion des administrations) à celles relatives à la GRH (délimitation des effectifs, des pensions,…).
[1000] La question fut à tire d'exemple débattue à la Chambre basse de la Diète en commission extraordinaire relative à la déréglementation le 2 novembre 1994. Voir l'adresse suivante [consultée le 9 juin 2015]: http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/131/0580/13111020580003a.html.
[1001] Voir le chapitre sur la réforme de la fonction publique du rapport intermédiaire de la commission pour la réforme administrative disponible à l'adresse suivante [consultée le 10 juin 2015] : http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/0905nakaho-50.html.
[1002] Qui depuis 1949 étaient simplement vérifiées par le vice-secrétaire général du Cabinet (un haut fonctionnaire de carrière) puis actées en Conseil des ministres (*kakugi ryōkai* 閣議了解).
[1003] ŌMORI Wataru, *Kan no shisutemu*, *op. cit.*, p. 246.

dernière fut insérée en 1998 dans la loi-cadre relative à la réforme des administrations centrales puis finalement adoptée en Conseil des ministres le 19 décembre 2000.

En avril 1999, les directives relatives à l'avancée de la réforme des administrations centrales (*chūō shōchōtō kaikaku no suishin ni kansuru hōshin* 中央省庁等改革の推進に関する方針) proposaient la mise en place d'une base de données personnelles des cadres et cadres supérieurs (chefs de bureaux et supérieurs) afin de permettre une réelle gestion centralisée des carrières de ces agents. Cette idée sera reprise par la suite, notamment avec la constitution d'une liste de personnels candidats aux fonctions d'encadrement supérieur. Les Pays-Bas avaient également instauré en 1995 une base de données informatique (Intertop) contenant tous les CV des cadres supérieurs de l'administration afin de centraliser la gestion de leurs carrières[1004].

Les grandes lignes de la réforme administrative (*gyōsei kaikaku taikō*) adoptées en décembre 2000 en Conseil des ministres, marquèrent toutefois un pas en arrière concernant la centralisation de la GRH de l'encadrement supérieur, insistant au contraire sur les prérogatives des ministres en matière de promotion et destitutions des personnels de leurs ministères (*jinjiken* 人事権). Un an plus tard, les grandes lignes de la réforme de la fonction publique (*kōmuin seido kaikaku taikō*) n'évoquaient guère que la création de standards communs auxquels les cadres supérieurs de tous les ministères devaient répondre. Le document prévoyait également le transfert de certaines compétences de l'Autorité nationale du personnel dans le Cabinet, afin que ce dernier soit plus à même de bâtir sa politique de ressources humaines. Il n'était cependant pas question de GRH centralisée dans un organe[1005]. Le sujet demeura en suspens sous le gouvernement de KOIZUMI Jun.ichirō.

2. *La création de la direction des ressources humaines du Cabinet*

Dans le rapport rendu le 2 février 2008 par la table ronde pour une réforme globale de la fonction publique (*kōmuin seido no sōgoteki na kaikaku ni kansuru kondankai* 公務員制度の総合的な改革に関する懇談会), l'idée de centraliser la GRH de l'encadrement supérieur auprès du secrétariat général du Cabinet était fermement exprimée, proposant la création en

[1004] EYMERI Jean-Michel, *Pouvoir politique et haute administration…, op. cit.*, p. 42.
[1005] Les grandes lignes de la réforme de la fonction publique (*kōmuin seido kaikaku taikō*) disponibles à l'adresse suivante [consultée le 10 juin 2015] : http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2001/1225koumuin.html.

son sein d'une agence du Personnel (*naikaku jinjichō* 内閣人事庁). La loi-cadre relative à la réforme de la FPE adoptée en juin de la même année reprenait cette proposition en prévoyant dans son article 11 la création d'une DRH au sein du secrétariat général du Cabinet (*naikaku jinjikyoku* 内閣人事局). Comme expliqué plus haut, les dispositions de cette loi-cadre ne furent mises en vigueur qu'avec l'adoption en 2014 de la réforme de la loi relative à la fonction publique d'État. Aussi, la DRH du Cabinet ne fut véritablement créée qu'en mai 2014. En plus de la gestion centralisée des nominations et destitutions d'environ 600 cadres supérieurs, cette DRH se vit entre autres chargée de déterminer leurs effectifs (*teisū* 定数) et de superviser le nouveau programme de formation des cadres supérieurs (*kanbu kōho ikusei katei*)[1006]. Depuis qu'elle est gérée de manière centralisée, la nomination des cadres supérieurs est soumise à une nouvelle procédure. Un examen visant à déterminer si le candidat dispose bien des qualités attendues pour occuper une fonction d'encadrement supérieur (*tekkakusei shinsa* 適格性審査) est tout d'abord mené par la DRH. Cette dernière établit alors sur la base de cet examen, une liste des candidats pouvant faire l'objet d'une nomination (*kanbu kōhosha meibo* 幹部候補者名簿). C'est parmi les candidats inscrits sur cette liste, tous ministères confondus, que les ministres sélectionnent les agents qu'ils souhaitent nommer aux fonctions d'encadrement supérieur[1007]. À noter que cette nomination s'opère en concertation (*kyōgi* 協議) avec le secrétaire général du Cabinet et le Premier ministre.

Bien que l'évaluation des compétences et performances soit au centre du processus de sélection des candidats (et dans une certaine mesure de leur rétrogradation)[1008], plusieurs

[1006] La participation au programme se fait sur la base du volontariat. Les agents souhaitant intégrer le programme doivent disposer de très bons résultats aux évaluations de leurs compétences et performances (*gyōseki to nōryoku hyōka* 業績と能力評価) et peuvent en être exclus à tout moment dans le cas où ces résultats seraient insatisfaisants. Ce programme consiste en formations et stages (*kenshū* 研修) dont certains, plus axés sur les compétences managériales et sur la sensibilisation aux politiques publiques transversales, sont assurés par la DRH du Cabinet. En nommant au cours de leur carrière les membres du programme à des fonctions à responsabilité, en leur offrant une expérience dans le secteur privé et dans un ministère différent, l'objectif recherché est d'obtenir un groupe de généralistes, formés aux pratiques managériales, capables de gérer n'importe quelle équipe pour mener à bien les différents projets de loi délégués par les responsables politiques. C'est là l'image archétypale de la fonction d'encadrement supérieur dessinée par les promoteurs de la NGP. Pour plus de détails, voir la présentation du programme disponible sur le site de la DRH du Cabinet à l'adresse suivante [consultée le 11 juin 2015] : http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/files/kanbuikuseikijun.pdf.

[1007] Les nominations dépassant le cadre strict des ministères sont donc vivement encouragées. Il est en outre tout à fait possible que des cadres supérieurs soient recrutés parmi des personnels issus du secteur privé (à condition qu'ils soient inscrits sur cette liste). On peut évoquer le cas du poste de directeur de l'agence des Sports (*supōtsuchō chōkan* スポーツ庁長官), créée en 2015 et rattachée au MEXT, qui est actuellement occupé par un ancien médaillé olympique en natation.

[1008] Voir l'article 7-2 de l'arrêté 11-4 de l'Autorité nationale du personnel relatif à la protection du statut des fonctionnaires qui, révisé par cette réforme de 2014, énumère les conditions spéciales de rétrogradation s'appliquant aux postes de cadres supérieurs, pour lesquels l'évaluation des compétences et des performances

observateurs ont émis des inquiétudes quant à la possibilité de voir le principe de neutralité politique des hauts fonctionnaires, affirmé à l'article 15 de la Constitution, subir quelques inflexions à l'avenir[1009]. Certains ont estimé que l'examen des qualités des candidats à l'encadrement supérieur pourrait être détourné de son objectif premier et revêtir à terme une couleur politique. D'autres craintes furent exprimées, comme celle de voir les hauts fonctionnaires multiplier les contacts avec les hommes politiques, intégrant progressivement le fait que les volontés de ces derniers auraient désormais plus d'impact sur le développement de leur carrière.

En réalité, une certaine confusion règne autour de la création de la DRH du Cabinet, dans la mesure où deux logiques généralement antagoniques entrent en jeux : la logique de promotion basée sur la performance de l'agent et celle de promotion fondée sur des motifs politiques[1010]. Comme le remarque Luc ROUBAN à partir du cas français :

> La contractualisation des objectifs n'est utile que si on distingue plus clairement la zone d'influence politique et celle relevant du métier de fonctionnaire. […] Sur le fond, la politisation des carrières renforce les liens de fidélité personnelle et enferme les carrières dans un univers où les stratégies individuelles et le capital social ont plus de poids que le jeu des institutions, fussent-elles "managériales"[1011].

Avec Jean-Luc BODIGUEL, il estime que :

> La politisation a donné de nouvelles ressources à ceux disposant déjà d'un capital social et qui acceptaient de prendre des risques, alors que les fonctionnaires qui n'avaient que leur compétence professionnelle ou leur savoir-faire, qui avaient gravi méthodiquement et patiemment les différents grades, se trouvaient court-circuités ou mis à l'écart[1012].

---

sont plus importantes que pour les agents de grades inférieurs. Par exemple, un cadre supérieur peut aujourd'hui être rétrogradé si un autre cadre supérieur de la même direction, ou du même département, présente de meilleurs résultats et une meilleure évaluation (à certaines conditions bien précises qui visent à limiter une utilisation abusive de ce dispositif).

[1009] NONAKA Naoto, « Seiji shudō to kanbu kōmuin no seijiteki chūritsusei…, *op. cit.*, p. 65-66. La fédération japonaise des syndicats des fonctionnaires d'État (*nihon kokka kōmuin rōdō kumiai rengōkai* 日本国家公務員労働組合連合会) avaient fait part de ses inquiétudes dans un document remis au Premier ministre ABE et à la ministre chargée de la réforme de la fonction publique de l'époque INADA Tomomi. Document accessible à l'adresse suivante [consultée le 26 avril 2016] : http://www.kantei.go.jp/jp/singi/koumuin/kanren/pdf/dai3-siryou2.pdf.

[1010] Nous écartons ici volontairement, pour plus de clarté dans le propos, la question de la promotion de l'interministérialité (par le décloisonnement de la gestion des carrières) et celle du recrutement dans le secteur privé qui intervinrent également dans le débat.

[1011] ROUBAN Luc, *La fonction publique*, *op. cit.*, p. 114.

[1012] Ils rappelaient d'ailleurs que « le reaganisme, poussant très loin la politisation de la fonction publique [aux États-Unis], s'[était] associé à une grave crise morale du *career civil service* dont les membres ont fui en grand nombre vers le secteur privé ». BODIGUEL Jean-Luc, ROUBAN Luc, *Le fonctionnaire détrôné ?*, *op. cit.*, p. 52, 55.

Philippe ARDANT relève d'ailleurs l'amertume d'agents qui se sont ainsi vu dérober, sur de simples considérations politiques, les postes auxquels ils aspiraient et s'étaient préparés depuis de longues années. Mais outre les déceptions personnelles, ces nominations purement politiques peuvent être perçues comme une véritable attaque à l'encontre du système de valeurs partagées par les fonctionnaires. Aussi écrit-il : « La désinvolture du prince rend dérisoire la prétention au professionnalisme des hauts fonctionnaires. [1013] » Guy CARCASSONNE met lui aussi en avant cette « conséquence mécanique » de la politisation de la haute administration :

> [Laquelle] donne un caractère accidenté à la carrière des fonctionnaires choisis pour leurs options politiques, [et] un caractère décourageant pour ceux qui, faute d'options politiques affichées, craignent de n'être jamais choisis[1014].

MURAMATSU Michio redoute en outre que la politisation des cadres supérieurs au Japon ait pour effet d'entraîner celle des agents hiérarchiquement inférieurs, dans la mesure où l'accointance avec un parti politique deviendrait un élément déterminant – quoique relativement aléatoire – dans l'évolution de leur carrière[1015]. C'est également ce qu'indiquent Jean-Luc BODIGUEL et Luc ROUBAN au sujet du cas français, constatant que :

> La politisation entraîne aujourd'hui deux conséquences : d'une part une séparation de plus en plus nette entre les hauts fonctionnaires politisés et tous les autres ; d'autre part, une subordination plus claire de la grande masse de fonctionnaires vis-à-vis du pouvoir politique[1016].

Guy CARCASSONNE remarque également cette tendance :

> [L]e haut fonctionnaire nommé pour des motifs principalement politiques aura souvent tendance à reproduire le phénomène aux échelons inférieurs, à s'entourer lui-même de collaborateurs directs choisis sur des critères identiques. De fil en aiguille se crée ainsi une véritable colonisation de certaines directions, colonisation dont il est peu de dire qu'elle ne favorise pas la mobilisation des autres fonctionnaires[1017].

[1013] ARDANT Philippe, « Les réactions à la politisation de la haute fonction publique », *Pouvoirs*, n°40, février 1987, p. 52.

[1014] CARCASSONNE Guy, « La souhaitable neutralité », *op. cit.*, p. 92. En 1998, Luc ROUBAN écrivait d'ailleurs que « [l]orsqu'on les interroge, près de 80% des anciens élèves de l'ENA affirment que c'est bien la politisation des emplois supérieurs qui constituent leur crainte principale pour l'avenir ». ROUBAN Luc, *La fin des technocrates ?*, *op. cit.*, p. 37-38.

[1015] MURAMATSU Michio, « Kōmuin no seijiteki chūritsusei…, *op. cit.*, p. 80.

[1016] BODIGUEL Jean-Luc, ROUBAN Luc, *Le fonctionnaire détrôné ?*, *op. cit.*, p. 52.

[1017] CARCASSONNE Guy, « La souhaitable neutralité », *op. cit.*, p. 91-92. Philippe ARDANT va également en ce sens en écrivant que : « [l]a nomination politique produit ainsi des effets en chaîne, elle suscite d'autres

Le choix de placer au sein du Cabinet cette nouvelle DRH chargé de la gestion centralisée des nominations et destitutions des cadres supérieurs, traduit en effet une certaine volonté de la part des responsables politique japonais de prendre en main la GRH de l'encadrement supérieur. La décision du Premier ministre ABE Shinzō, quoique symbolique, de placer à la tête de la DRH du Cabinet (*naikaku jinjikyokuchō* 内閣人事局長) le vice-secrétaire général du Cabinet issu de la Chambre des représentants et non celui issu de la fonction publique de carrière comme cela était initialement prévu, en est une illustration supplémentaire[1018]. Outre la remise en cause de l'autonomie de la GRH de l'encadrement supérieur par les hauts fonctionnaires[1019] – laquelle est toute relative comme on l'a vu –, cette centralisation permet également d'empêcher une éventuelle tentative de parlementaires extérieurs au gouvernement d'influencer politiquement ces nominations. Du point de vue de la théorie de l'agence, cette centralisation permet de réduire le nombre de mandants et d'assurer la cohésion de leurs préférences par le biais de la concertation entre ministres et Premier ministre.

3. *Les projets prévoyant une intervention plus étendue du politique dans la GRH de l'encadrement supérieur*

Le gouvernement HATOYAMA avait dans son projet de réforme de la loi relative à la fonction publique d'État, affiché davantage cette volonté d'assouplir les règles de promotion et destitution des cadres supérieurs pour permettre aux responsables politiques d'influencer plus aisément l'attribution de ces postes[1020]. Ce désir d'accroître, à la suite d'une alternance, la capacité des responsables politiques à influer sur la GRH de l'encadrement supérieur,

---

recrutements, moins voyants, qui constituent la partie immergée de l'iceberg partisan ». ARDANT Philippe, « Les réactions à la politisation de la haute fonction publique », *op. cit.*, p. 55.

[1018] « Naikaku jinjikyokuchō ni katō-shi kanbōfukuchōkan kanryō yame, jimin giin 内閣人事局長に加藤氏官房副長官　官僚やめ、自民議員 (Le vice-secrétaire général KATŌ à la tête de la DRH du Cabinet, un parlementaire du PLD plutôt qu'un haut fonctionnaire) », *Tōkyō shinbun*, 20 mai 2014. Le chef de la DRH du Cabinet doit être désigné parmi les trois vice-secrétaires généraux du Cabinet, lesquels sont composés d'un parlementaire issu de la Chambre des représentants, d'un autre issu de la Chambre des conseillers et d'un haut fonctionnaire de carrière.

[1019] On retrouve cette idée dans le rapport de la table ronde pour une réforme globale de la fonction publique par exemple. Document disponible à l'adresse suivante [consultée le 10 juin 2015] : http://www.komu-rokyo.jp/arc/komu/20080205sogokon_rep.pdf.

[1020] Projet de loi n°32 de la 174ème session de la Diète (*kokka kōmuinhō tō no ichibu o kaisei suru hōritsuan* 国家公務員法等の一部を改正する法律案). Disponible sur le site de la Chambre des représentants [consulté le 11 juin 2015] : http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g17405032.htm. Pour une comparaison avec le projet de loi soumis un an plus tôt sous le gouvernement ASŌ (2008-2009), voir IDA Atsuhiko, « Naikaku jinjikyoku o meguru keii to ronten 内閣人事局をめぐる経緯と論点 (Les points de débats relatifs à la DRH du Cabinet) », *Refarensu*, vol. 63, n°10, octobre 2013, p. 125-135.

faisait en fait appel à une rhétorique du « droit à politiser », comme condition d'efficacité d'une « nouvelle » action gouvernementale. Comme l'explique Jean-Patrice LACAM :

> [Lorsque les élus] accèdent au pouvoir après une longue cure d'opposition […] il est sûr pour eux que l'administration dont ils héritent est remplie d'opposants et de ronds-de-cuir. […] Pas de succès gouvernemental sans adhésion des hauts fonctionnaires, pas d'adhésion sans conformité idéologique, telle est bien la ferme conviction de la plupart des membres de notre classe politique[1021].

Dans la mesure où l'alternance de 2009 était la première depuis 1955 à porter un parti majoritaire autre que le PLD au pouvoir (en coalition avec deux autres petits partis, certes, mais majoritaire à la Chambre basse et premier parti à la Chambre haute), l'argument selon lequel le PDJ devait pouvoir agir sur la GRH de l'encadrement supérieur de son administration, pour mener à bien ses politiques publiques, disposait d'une certaine crédibilité. La réforme avancée par le PDJ prévoyait en fait que tous les cadres supérieurs, du chef de département, au vice-ministre administratif, en passant par les directeurs, soient considérés comme appartenant au même grade (*dōitsu no shokuseijō no dankai ni zoku suru mono to minasu* 同一の職制上の段階に属するものとみなす). Ainsi, ce qui aurait été jusqu'ici considéré comme étant une rétrogradation (*kōnin* 降任) devenait une simple mutation (*tennin* 転任) d'un poste à un autre du même grade. Or, si rétrograder un haut fonctionnaire est soumis à un ensemble de conditions destinées à prémunir ces derniers contres d'éventuelles décisions discrétionnaires du ministre, les muter à un poste de grade équivalent ne requiert de remplir aucune condition particulière. Cette mesure visait ainsi, de manière détournée certes, à permettre aux ministres de disposer plus librement des cadres supérieurs de leurs ministères.

Plusieurs observateurs, comme l'ancien ministre PLD délégué à la réforme de la fonction publique AMARI Akira, critiquaient sur ce point le PDJ qui, bien que déclarant ouvertement ses réformes institutionnelles calquées sur le modèle de Westminster, semblait avoir omis le fait que la neutralité politique était un principe fondamental dans la haute fonction publique britannique[1022]. Bien qu'il fut adopté à la Chambre basse – adoption qualifiée de forcée par l'opposition (*kyōkō saiketsu* 強行採決) – ce projet de loi fut finalement abandonné suite à la victoire du PLD aux élections à la chambre haute en 2010. Aussi surprenant que cela puisse paraître, cette même opposition avait pourtant présenté une contre-proposition de loi à la

[1021] LACAM Jean-Patrice, *La France, une République de mandarins ?*, *op. cit.*, p. 74-45.
[1022] MURAMATSU Michio, « Kōmuinzō no henkaku 公務員像の変革 (La refonte de la figure du fonctionnaire) », dans MURAMATSU Michio (dir.), *Saishin kōmuin seido kaikaku*, *op. cit.*, p. 192-195.

Diète[1023] qui allait encore plus loin, puisqu'elle prévoyait de placer les postes d'encadrement supérieur dans la catégorie des emplois spéciaux, les ouvrant clairement à la nomination politique. Elle avait cependant pour avantage de préserver la claire distinction existant entre les emplois généraux, juridiquement à l'abri de destitutions et rétrogradations discrétionnaires, et les emplois spéciaux ne bénéficiant pas d'une telle garantie.

Pour NONAKA Naoto, il n'est pas souhaitable que les hommes politiques cherchent à tout prix à s'immiscer dans la GRH des administrations, prétextant la nécessité de renforcer leur leadership tout en bafouant au passage le principe de neutralité politique des hauts fonctionnaires. Il argue d'ailleurs qu'à l'image de la fonction publique britannique, ce principe de neutralité ne constitue en rien un obstacle au leadership politique[1024]. Dans un contexte de politisation grandissante de la haute fonction publique française, Guy CARCASSONNE résumait déjà la situation ainsi dans un article publié en 1987 :

> Au commencement est le ministre. Là se trouve la source principale du mal. Là aussi son remède.
>
> Que les choix qui président à la formation d'un Gouvernement ne soient pas avant tout guidés par la compétence affirmée des heureux nommés, c'est là chose bien normale. Que ceux-ci, appelés à présider aux destinées d'un secteur qu'ils ne connaissent qu'imparfaitement, cherchent, dans l'affinité politique avec leurs directeurs, une forme de sécurité, c'est là chose bien compréhensible mais néanmoins inacceptable.
>
> De deux choses l'une, en effet : ou le ministre a (ou acquiert rapidement) une vision claire de ce qu'il entend faire, ou il ne l'a ni ne l'acquiert. Dans le premier cas, il peut s'accommoder de n'importe quel collaborateur, sous quelques rares réserves. Dans le second il faillira quelle que soit l'adhésion politique de ceux qu'il prend soin de nommer.
>
> « Nul vent fait pour celui qui n'a point de port destiné » écrivait Montaigne. On pourrait l'adapter par : nuls collaborateurs faits pour qui ne sait à quoi les faire collaborer.
>
> En fin de compte c'est là qu'est le nœud du problème.[1025]

[1023] Proposition de loi n°9 de la 174ème session de la Diète (*kokka kōmuinhō tō no ichibu o kaisei suru hōritsuan* 国家公務員法等の一部を改正する法律案). Disponible sur le site de la Chambre des représentants [consultée le 11 juin 2015] : http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/youkou/g17401009.htm.

[1024] À noter tout de même que le caractère « apolitique et discipliné » du *Civil Service* britannique a subi de nombreuses inflexions dès la fin des années 1979 si l'on en croit Yvonne FORTIN. FORTIN Yvonne, « La fin du "Civil Service" apolitique et fermé ? », *op. cit.*, p. 71-86.

[1025] CARCASSONNE Guy, « La souhaitable neutralité », *op. cit.*, p. 92-93.

En outre, NONAKA Naoto estime qu'introduire de la nomination politique dans la fonction publique de carrière, alors même qu'au Japon le Cabinet peine parfois grandement à maîtriser les parlementaires de sa majorité, serait catastrophique[1026].

[1026] Car prompt à favoriser le clientélisme et la corruption. NONAKA Naoto, « Seiji shudō to kanbu kōmuin no seijiteki chūritsusei…, *op. cit.*, p. 66-68.

CHAPITRE V. LE GOUVERNEMENT KOIZUMI : L'AVÈNEMENT D'UN NOUVEAU SYSTÈME POLITICO-ADMINISTRATIF AU JAPON ?

Le gouvernement KOIZUMI (2001-2006) est sûrement le gouvernement japonais à avoir été le plus étudié en science politique depuis ces 25 dernières années. Débutant après l'entrée en vigueur des réformes administratives initiées par HASHIMOTO Ryūtarō, le pouvoir KOIZUMI se caractérisa par la présence d'un leadership primo-ministériel particulièrement important, représentant pour beaucoup d'observateurs une rupture nette avec le « système de 1955 ». Alors qu'au Japon, le pouvoir du Premier ministre était jusque-là principalement défini de manière négative[1027], c'est-à-dire qu'il était considéré comme « la marge de manœuvre que voulaient bien lui laisser le parti et ses ministres[1028] » (et les hauts fonctionnaires, devrait-on ajouter), KOIZUMI incarna la figure d'un chef de gouvernement doté d'un puissant leadership, capable d'outrepasser les résistances de ces *veto players*. Certains universitaires estimèrent d'ailleurs que l'on assistait avec ce pouvoir à l'avènement d'un nouveau système politique au Japon : SCHOPPA Leonard J. parla ainsi du « système de 2000 » [1029] et TAKENAKA Harukata du « système de 2001 »[1030], mettant l'accent sur le rôle des réformes institutionnelles dans l'émergence de tels changements. TANAKA Naoki évoqua pour sa part un « système de 2005 »[1031], prenant la victoire de KOIZUMI Jun.ichirō aux élections générales de 2005 et l'adoption de son projet phare de privatisation de la Poste comme point de départ. Bien

[1027] À l'exception notable de John C. CAMPBELL qui prêtait au Premier ministre un certain pouvoir dans le processus d'élaboration du budget dès le milieu des années 1970. Le domaine de la défense nationale est également un secteur dans lequel le Premier ministre dispose, depuis la fin de l'occupation américaine, d'une influence relativement importante. On ne saurait toutefois généraliser cette situation aux autres secteurs de politiques publiques. Voir KRAUSS Ellis S., PEKKANEN Robert J., *The Rise and Fall of Japan's LDP*…, *op. cit*., p. 216-218. À partir de 1993, HAYAO Kenji fut lui aussi un défenseur de l'idée selon laquelle le Premier ministre japonais jouait plus souvent qu'on ne le pensait, un rôle central dans le processus décisionnel. Cependant, il reconnaissait que ce dernier était faible en comparaison de ses homologues étrangers, dans la mesure où il devait faire face à de nombreux *veto players* qui réduisaient grandement sa marge de manœuvre : « *He has a lot to struggle against – the party, the subgovernments, the National Assembly. His resources to push for change are limited, and one or more of these actors can easily frustrate most attempts* ». HAYAO Kenji, *The Japanese Prime Minister and Public Policy*, *op. cit.*, p. 3-27, 185-201. Citation p. 201.

[1028] Nous reprenons ici la formule de Bernard DONOUGHUE, lequel travailla de 1974 à 1979 comme conseiller auprès des Premiers ministres britanniques Harold WILSON et James CALLAGHAN. NONAKA Naoto, « Seiji shudō to kanbu kōmuin no seijiteki chūritsusei…, *op. cit.*, p. 28.

[1029] SCHOPPA Leonard J., « From the 1955 system to the '2000 system' », SCHOPPA Leonard J. (dir.), The Evolution of Japan's Party System – Politics and Policy in an Era of Institutional Change, *op. cit.*, p. 3-13.

[1030] TAKENAKA Harukata, *Shushō shihai…*, *op. cit.*, p. 237-265.

[1031] TANAKA Naoki, *2005 nen taisei no tanjō – atarashii nihon ga hajimaru* 二〇〇五年体制の誕生—新しい日本が始まる (L'avènement du système de 2005 : le commencement d'un nouveau Japon), Tōkyō, Nihon keizai shinbunsha, 2005, 220 p. À noter que TANAKA Naoki comptait parmi les soutiens de KOIZUMI, lequel le nomma en mai 2001 à la tête d'un organe consultatif chargé de réfléchir au projet du Premier ministre de privatiser la Poste. Voir *infra*, p. 387.

entendu, KOIZUMI n'était pas le premier chef de gouvernement à faire preuve de leadership au Japon depuis la naissance du PLD. Pour n'en citer que deux, NAKASONE Yasuhiro (1982-1987) et HASHIMOTO Ryūtarō (1996-1998) étaient déjà parvenus avant lui à introduire d'importantes réformes dans l'agenda politique[1032], à les faire adopter, et ce malgré l'existence de fermes oppositions au sein du parti et de la haute administration[1033]. Néanmoins, leur leadership fut d'une manière générale circonscrit à un nombre réduit de domaines, et les obstacles rencontrés dans le parti eurent plusieurs fois raison de leurs projets[1034]. KOIZUMI Jun.ichirō, bien qu'il dût faire plusieurs concessions, parvint progressivement à battre en brèche ces résistances dans le cadre de plusieurs réformes allant directement contre les intérêts de nombreux hauts fonctionnaires et parlementaires du PLD.

En analysant le processus d'élaboration du budget, et en s'appuyant sur trois études de cas faisant partie des fameuses « réformes structurelles » (*kōzō kaikaku* 構造改革) mises en avant par le gouvernement KOIZUMI, nous tâcherons de décrire les transformations apportées au processus décisionnel par le Premier ministre (Section II). Nous insisterons sur les significations particulières de ces évolutions et sur leur caractère incrémental. Mais afin de comprendre les raisons pour lesquelles KOIZUMI fut en mesure de provoquer ces changements, nous nous pencherons d'abord sur les ressources dont il disposait, et sur la façon dont il y eut recours pour parvenir à ses fins (Section I).

Section I. Les ressources mises à profit par le Premier ministre KOIZUMI pour affirmer son leadership

Si toute la doctrine s'accorda rapidement pour considérer que KOIZUMI avait fait preuve d'un important leadership rarement constaté au Japon, elle se divisa en revanche sur la question de savoir ce qui était à l'origine de ce leadership si particulier. Tandis que certains auteurs considéraient que la réponse se trouvait dans les ressources institutionnelles qui

[1032] La capacité des Premiers ministres japonais à définir l'agenda politique s'est, selon John C. CAMPBELL et Ethan SCHEINER, développée dans les années 1980. Voir CAMPBELL John C., SCHEINER Ethan, « Fragmentation and Power…, *op. cit.*, p. 108-111.

[1033] À titre d'exemple, pour une comparaison des réformes administratives menées par ces trois Premiers ministres, voir TANAKA Kazuaki, « Nakasone gyōkaku – Hashimoto gyōkaku – Koizumi gyōkaku no taikenteki hikaku 中曽根行革・橋本行革・小泉行革の体験的比較 (Comparaison basée sur mon expérience des réformes administratives de NAKASONE, HASHIMOTO et KOIZUMI) », *Nenpō seijigaku*, n°1, novembre 2005, p. 1-19.

[1034] Par exemple concernant la réforme de l'éducation ou la réforme fiscale pour NAKASONE. HAYAO Kenji, *The Japanese Prime Minister and Public Policy*, *op. cit.*, p. 182.

avaient été multipliées suite aux réformes politico-administratives (*seido-ron* 制度論), d'autres estimaient qu'il fallait davantage chercher du côté de la personnalité atypique de KOIZUMI (*kojinsei-ron* 個人性論). Depuis, plusieurs auteurs ont produit des travaux réconciliant ces deux visions, qui loin de s'opposer, apparaissent au contraire complémentaires. Nous tâcherons ici de considérer un large panorama des leviers actionnés par le Premier ministre, sans prétendre toutefois à l'exhaustivité. Le comité consultatif pour les politiques économiques et les finances publiques (CCPEFP, *keizai zaisei shimon kaigi* 経済財政諮問会議), importante ressource institutionnelle créée par les réformes administratives de HASHIMOTO, retiendra particulièrement notre attention. Nous montrerons notamment comment KOIZUMI parvint à faire de cet organe la tour de contrôle de son gouvernement, alors même que le texte de loi prévoyait qu'il ne soit qu'un organe de conseil (I). Nous nous attarderons ensuite sur l'utilisation habilement dosée de ressources « classiques » et alternatives par le Premier ministre, à l'origine selon nous de son succès, et dont la maîtrise sembla faire défaut à ses successeurs (II).

I. Le comité consultatif pour les politiques économiques et les finances publiques : la tour de contrôle du pouvoir KOIZUMI

A. Le ministère des Finances et le PLD récalcitrants vis-à-vis du comité consultatif pour les politiques économiques et les finances publiques

1. Les manœuvres destinées à vider le comité de sa substance lors des débats pour la réforme administrative

Parmi les outils apportés par la réforme administrative initiée par HASHIMOTO, le comité consultatif pour les politiques économiques et les finances publiques (CCPEFP, *keizai zaisei shimon kaigi* 経済財政諮問会議) est celui qui a été mis le plus à profit par le Premier ministre KOIZUMI. Il n'est pas exagéré de dire que sans cet organe, les cinq années de gouvernement KOIZUMI auraient été très différentes, puisque le déploiement de son leadership primo-ministériel aurait été bien plus compliqué.

Pourtant, le fait qu'il parvienne à faire de cet organe une ressource si importante pour son leadership était au départ loin d'être acquis. Avant même qu'il soit inséré dans la loi instaurant l'Office du Cabinet, sa création avait fait l'objet de plusieurs passes d'armes entre les réformateurs et certains hauts fonctionnaires du MOF détachés dans le bureau de la commission pour la réforme administrative (*gyōsei kaikaku kaigi jimukyoku*). Tandis que les premiers désiraient voir cet organe jouer un rôle prépondérant dans le processus d'élaboration du budget jusqu'alors dominé par le MOF[1035], les seconds souhaitaient que sa mission soit circonscrite à l'analyse de données économiques, pour éventuellement en dégager des orientations à suivre à long terme. Il va sans dire que pour les élus, maîtriser la répartition du budget est absolument crucial pour mettre en œuvre un programme politique qui, en définitive, peut être perçu comme un ordre de priorité établi entre différents postes budgétaires. Le constitutionnaliste SATŌ Kōji, membre du comité pour la réforme administrative, avait ainsi affirmé que « le degré d'activité du CCPEFP [déciderait] de la réussite ou non de la réforme tout entière »[1036]. Aussi n'est-il pas étonnant que la création de cet organe s'apparentant à ce que Guy B. PETERS qualifiait de « *special budgetary institution* »[1037], ait suscité la méfiance du MOF.

La première tentative de vider le CCPEFP de sa substance fut de supprimer le terme « finances publiques » (*zaisei* 財政)[1038] de son appellation dans les rapports destinés à servir de base au projet de réforme (devenant alors le comité consultatif pour les politiques économiques, *keizai shimon kaigi* 経済諮問会議). Le terme *zaisei* avait été rétabli suite aux réprimandes du Premier ministre HASHIMOTO vis-à-vis des hauts fonctionnaires du bureau de la commission pour la réforme administrative, qui avait réaffirmé avec force le fait que le

---

[1035] Cette idée de transférer la fonction d'élaboration du budget de la direction du budget du MOF au Cabinet n'était pas nouvelle (on parle de *shukeikyoku no naikaku ikan-ron* 主計局の内閣移管論). En 1950, le professeur de science administrative RŌYAMA Masamichi expliquait lors d'une intervention à la Diète que le transfert de la direction du budget du MOF dans l'Office du Premier ministre était la condition pour parfaire l'institution du Cabinet. Voir IMAMURA Tsunao, *Kanchō sekushonarizumu*, *op. cit.*, p. 63-64. En 1964, le premier comité extraordinaire d'étude de l'administration (*dai ichiji rinji gyōsei chōsakai*) recommandait la création de postes d'assistants du Cabinet (*naikaku hosakan* 内閣補佐官) devant notamment permettre à ce dernier d'établir les orientations que le MOF devait suivre pour élaborer le budget. DAI ICHI RINJI GYŌSEI CHŌSAKAI, *Gyōsei kaikaku ni kansuru iken…, op. cit.,* p. 38. EDA Kenji, le haut fonctionnaire que nous avons évoqué pour avoir été, en tant que secrétaire du Premier ministre HASHIMOTO, très actif dans la réforme (voir *supra*, p. 97), expliquait que le CCPEFP avait à l'origine pour modèle le *National Economic Council* (NEC) de la maison blanche. OKADA Akira, TANAKA Kazuaki, *Chūō shōchō kaikaku…*, *op. cit.*, p. 136.

[1036] *Ibid.*, p. 122-123. Citation p. 122.

[1037] Voir *supra*, p. 63.

[1038] Nous traduisons ici ce terme par « finances publiques » en nous détachant de la traduction anglaise officielle du nom du comité : *Council on Economic and Fiscal Policy*. Ce terme *zaisei* intègre en effet en japonais une notion bien plus large que la simple fiscalité (qui correspond davantage au terme *zeisei* 税制), qui est celle de l'administration des finances (définition des impôts, gestion des ressources, redistribution,…).

pouvoir de définir les orientations du budget devait appartenir au Cabinet, et plus précisément à l'Office du Cabinet[1039]. L'autre tentative de contenir le comité fut de faire en sorte qu'il ne soit qu'un lieu de débat, laissant le soin de rédiger les orientations du budget à son futur bureau *(jimukyoku*), lequel devait être composé de hauts fonctionnaires[1040]. La création dans le MOF d'une commission consultative relative aux finances publiques (*zaisei seido shingikai* 財政制度審議会) fut également intégrée dans le projet de réforme, avec pour objectif clair de concurrencer le futur comité [1041].

Bien que les manœuvres du MOF n'aient pas réellement porté leurs fruits, plusieurs éléments relatifs au CCPEFP laissaient présager certains problèmes. Tout d'abord, cet organe faisait partie des quatre comités relatifs aux « politiques publiques majeures » instaurés dans l'Office du Cabinet (*naikakufu*)[1042]. Or les prérogatives et l'importance des missions de ces comités étaient très différentes, relativisant la place particulière que devait occuper le CCPEFP dans le nouveau processus décisionnel imaginé par les réformateurs. Le professeur de science administrative OKADA Akira regrettait ainsi que le comité ait été instauré dans l'Office du Cabinet, et non dans le secrétariat général du Cabinet, à l'instar du conseil de sécurité (*anzen hoshō kaigi* 安全保障会議)[1043]. Outre l'aspect symbolique de la chose, cela aurait selon lui permis de lever l'ambiguïté relative à l'étendue des compétences du comité. En effet, à lecture de la loi instaurant l'Office du Cabinet – dans laquelle figure le CCPEFP –, l'Office du Cabinet ne dispose pas du pouvoir définitif de planification et d'élaboration (*kikaku-ritsuan ken* 企画・立案権) des orientations du budget, mais est uniquement chargé d'assister le secrétariat général du Cabinet dans cette tâche[1044]. Selon cette interprétation, le

[1039] OKADA Akira, TANAKA Kazuaki, *Chūō shōchō kaikaku…*, *op. cit.*, p. 123-124.
[1040] *Ibid.*, p. 124. En cela, le comité aurait grandement ressemblé aux commissions consultatives (*shingikai*) placées dans les ministères. Comme évoqué précédemment, celles-ci subirent de vives critiques précisément parce que malgré la présence de membres issus du secteur privé, elles étaient en réalité dirigées par les hauts fonctionnaires. Elles furent d'ailleurs également l'objet de la réforme administrative HASHIMOTO. Voir *supra*, p. 134.
[1041] *Ibid.*, p. 129. Cette commission existe encore aujourd'hui. Voir l'adresse suivante [consultée le 16 janvier 2016] : https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/.
[1042] En plus du CCPEFP, on trouvait ainsi le comité pour la science, la technologie et l'innovation (*sōgō kagaku gijutu-inobēshon kaigi* 総合科学技術・イノベーション会議), le comité pour la prévention des catastrophes (*chūō bōsai kaigi* 中央防災会議) et le comité pour l'égalité homme-femme (*danjo kyōdō sangaku kaigi* 男女共同参画会議). Ce à quoi s'ajoute depuis 2014 un cinquième organe : le comité consultatif pour la stratégie nationale des zones économiques spéciales (*kokka senryaku tokubetsu kuiki himon kaigi* 国家戦略特別区域諮問会議).
[1043] EDA Kenji partageait également ce regret. OKADA Akira, TANAKA Kazuaki, *Chūō shōchō kaikaku…*, *op. cit.*, p. 131, 136-137). Le conseil est devenu depuis décembre 2013 le conseil national de Sécurité (*kokka anzen hoshō kaigi* 国家安全保障会議).
[1044] Voir l'article 4 de la loi instaurant l'Office du Cabinet et l'alinéa 2 de l'article 12 de la loi organique relative au Cabinet. OKADA Akira, TANAKA Kazuaki, *Chūō shōchō kaikaku…*, *op. cit.*, p. 125.

CCPEFP devient alors un simple organe consultatif. C'est d'ailleurs ce que confirme l'article 19 de la loi instaurant l'Office du Cabinet, puisqu'il limite les prérogatives du CCPEFP à la recherche d'informations et à l'examen (*chōsa shingi* 調査審議) des politiques économiques et des finances publiques, sans lui attribuer un quelconque pouvoir de planification ou d'élaboration[1045]. On peut voir ici la traduction concrète de la formule employée dans le dernier rapport de la commission pour la réforme administrative, laquelle désignait l'Office du Cabinet comme le « lieu de la connaissance » (*chie no ba* 知恵の場), chargé de réunir les informations et analyses nécessaires pour soutenir le secrétariat général, qualifié lui, de « lieu de la stratégie » (*senryaku no ba* 戦略の場)[1046].

2. *L'instauration d'un organe concurrent et l'opposition entre deux visions du parlementarisme japonais*

Les attaques du MOF vis-à-vis du CCPEFP ne prirent cependant pas fin avec l'adoption à la Diète en juin 1998 la loi-cadre relative à la réforme des administrations centrales (*chūō shōchō saihentō kaikaku kihonhō*). La création de l'Office du Cabinet et du CCPEFP, au même titre que la réorganisation des autres ministères, devaient être mises en œuvre à partir de janvier 2001. Aussi, lorsque le Premier ministre MORI Yoshirō (avril 2000 – avril 2001) entra en fonction, succédant à OBUCHI Keizō décédé brutalement suite à un accident vasculaire cérébral (juillet 1998 – avril 2000), le MOF mit en avant un nouveau moyen de contourner le CCPEFP qui devait voir le jour quelques mois plus tard. En juillet 2000, les cadres du ministère proposèrent ainsi au Premier ministre d'instaurer un conseil relatif aux finances publiques (*zaisei shunō kaigi* 財政首脳会議) réunissant membres du Cabinet et cadres des partis de la majorité (à l'époque, le PLD, le *Kōmeitō* et le parti conservateur *Hoshutō* 保守党)[1047]. Ils convainquirent MORI Yoshirō que la définition des orientations du budget ne pouvait raisonnablement se faire dans le Cabinet, sans que le parti soit associé aux

[1045] Rappelons que l'octroi et le renforcement des pouvoirs de planification, d'élaboration et de coordination globale du secrétariat général et de l'Office du Cabinet, constituaient les principales mesures en faveur de la consolidation du Cabinet, contre la fragmentation des administrations centrales. Tandis que la coordination globale consiste en l'ajustement de projets concoctés en aval par les ministères – projets élaborés selon les directives des différents ministres ou selon celles du Premier ministre et de son équipe –, le pouvoir de planification et d'élaboration du secrétariat général et de l'Office du Cabinet implique que ce sont ces derniers qui sont à l'origine des projets et qui les rédigent directement (en amont). La démarche est ainsi ascendante dans le cas de la coordination globale, et descendante dans le cas de la planification et de l'élaboration. MAKIHARA Izuru, *Gyōsei kaikaku to chōsei no shisutemu…*, *op. cit.*, p. 258-259.

[1046] *Ibid.*, p. 3-4, 118. Le terme *chie* signifie littéralement « sagesse », ajoutant ici une notion d'analyse des données et de réflexion.

[1047] EDA Kenji, « Kanryō no o iegei "kaikaku no hone nuki"…, *op. cit.*, p. 41.

débats, comme cela était pourtant prévu dans la futur CCPEFP. Face à la levée de bouclier que la création de ce nouvel organe avait suscitée, le Premier ministre avait affirmé qu'il le supprimerait s'il constatait une quelconque tentative de la part du parti ou du MOF d'entraver le Cabinet dans la définition des orientations budgétaires[1048].

Cependant, si l'on en croit les témoignages, il devint clair que le Cabinet perdit rapidement l'initiative au profit du parti et du MOF, dont les hauts fonctionnaires peuplaient le bureau du conseil nouvellement créé[1049]. La question de conserver le conseil, une fois le CCPEFP instauré, fut également mise en avant, mais les nombreuses critiques formulées dans les médias poussèrent MORI Yoshirō à le supprimer, même si ce dernier, chef d'une importante faction, n'était pas un fervent défenseur du renforcement du leadership primo-ministériel, considérant au contraire qu'il était normal que les parlementaires de la majorité occupassent une place importante le processus décisionnel[1050]. Le journaliste et politologue SHIMIZU Masato indiquait ainsi que les débats survenus à l'occasion opposaient en réalité deux visions radicalement différentes du parlementarisme : la première, davantage basée sur la recherche de compromis avec le parti et rappelant fortement le « système de 1955 », et la seconde, largement inspirée du modèle britannique de Westminster où le Cabinet impose ses volontés à sa majorité (du moins depuis Margaret THATCHER)[1051].

En réalité, depuis le début des années 1990, l'opposition entre ces deux conceptions était quasi omniprésente dans les discours relatifs aux réformes institutionnelles. Ces modèles, considérés comme profondément antagonistes, furent d'ailleurs parfois présentés de façon assez caricaturale. Le premier était ainsi perçu comme un parlementarisme daté – voire déviant et anormal au vu des modèles étrangers[1052] – débouchant sur l'immobilisation de

---

[1048] SHIMIZU Masato, *Kantei shudō…*, *op. cit.*, p. 230-236.
[1049] *Ibid.*, p. 220-229.
[1050] Voir par exemple, « Zaisei shunō kaigi, sonzoku e ōkura, yosan henseiken kakuho e makikaeshi 財政首脳会議、存続へ　大蔵、予選編成権確保へ巻き返し (Le conseil relatif aux finances publiques serait préservé, la manœuvre du MOF visant à récupérer le pouvoir d'élaboration du budget) », *Asahi shinbun*, 17 août 2000, p. 1-3 ; « Zaisei shunō kaigi baramaki ni hashiru osore mo 財政首脳会議　バラマキに走る恐れも (Le conseil relatif aux finances publiques : un risque de voir du gaspillage) », *Mainichi shinbun*, 1er août 2000, p. 4.
[1051] SHIMIZU Masato, *Kantei shudō…*, *op. cit.*, p. 222-227. Il explique toutefois que certains préféraient que le parti et le Cabinet s'entretiennent dans un organe officiel pour parvenir à un compromis, plutôt qu'ils ne s'adonnent à du parlementarisme de couloir et dissimulent leurs accords au citoyen.
[1052] MURAMATSU Michio est l'un des universitaires à avoir le plus critiqué cette vision occidentalocentriste du régime parlementaire et de la haute administration japonaise. Pour lui, le fait que cette vision ait été autant relayée dans les milieux académiques japonais au lendemain de la Seconde Guerre mondiale proviendrait d'un complexe d'infériorité et d'un manque de confiance partagés par les universitaires et les citoyens vis-à-vis des puissances occidentales, tranchant radicalement avec le complexe de supériorité et l'excès de confiance de l'Empire japonais d'avant-guerre. Cette notion du retard et de l'immaturité de la politique japonaise s'inscrirait dans le prolongement de l'idée véhiculée après la guerre, selon laquelle ce serait le retard démocratique du Japon

l'action gouvernementale. Le second était au contraire présenté comme le modèle à poursuivre, seul à même d'engendrer un pouvoir politique capable de formuler de nouvelles orientations pour le pays.

Bien que le Premier ministre MORI ait penché plutôt pour la première vision du parlementarisme, les attentes que cet organe suscitait dans la presse en tant que symbole d'un renouveau possible de la politique japonaise, l'empêchèrent de se désintéresser complètement du CCPEFP. Aussi, alors que l'on salua souvent son successeur KOIZUMI pour son utilisation extrêmement habile des quatre membres du comité issus du secteur privé, ce fut bien MORI Yoshirō qui les nomma dans le CCPEFP en janvier 2001[1053]. En définitive, après seulement sept réunions du comité (à raison de deux par mois), MORI Yoshirō fut contraint de démissionner du fait de sa forte impopularité dans l'opinion publique. On ne peut ainsi savoir comment ce Premier ministre aurait à l'avenir eu recours au comité, mais une chose est certaine, son ministre des Finances MIYAZAWA Kiichi[1054] ne prit jamais au sérieux cet organe qu'il comparait à une « réunion de thé » mensuelle (*ocha nomi no kai* お茶飲みの会)[1055].

B. L'utilisation proactive du CCPEFP par KOIZUMI

1. Les leçons tirées du bilan mitigé du comité de stratégie économique d'OBUCHI

En attendant que le CCPEFP ne soit créé en 2001, et avant que MORI Yoshirō n'arrive au pouvoir, OBUCHI Keizō avait mis en place en août 1998 un comité de stratégie économique (*keizai senryaku kaigi* 経済戦略会議), s'inspirant du *Council of Economic Advisers* (CEA)

---

qui aurait engendré la guerre et la défaite, et de l'idée que ce retard n'aurait pas été rattrapé par la suite. Le fort développement économique du Japon aurait progressivement réduit ce complexe d'infériorité. Il mettait cependant en garde (en 1981) contre un éventuel excès de confiance qui viendrait biaiser à nouveau les résultats scientifiques. MURAMATSU préfère présenter le système politique japonais comme une des nombreuses possibilités, résultant de choix relativement rationnels, disposant d'avantages et d'inconvénients plus ou moins importants selon différents critères tels que l'environnement international, la structure sociale du pays, *etc*. Voir par exemple MURAMATSU Michio, *Sengo no nihon kanryōsei, op. cit.*, p. i-iii ; MURAMATSU Michio, *Nihon no gyōsei – katsudōgata kanryō no henbō*, *op. cit.*, p. vi-vii.

[1053] Il nomma ainsi le PDG de Toyota OKUDA Hiroshi, le PDG de l'opérateur téléphonique DDI (devenu KDDI) USHIO Jirō, le professeur de macro-économie de l'université de Tōkyō YOSHIKAWA Hiroshi, et le professeur d'économie de l'université de Ōsaka HONMA masaaki. Ceux-ci auraient d'ailleurs démissionné à l'arrivée de KOIZUMI au pouvoir si son ministre délégué aux politiques économiques et aux finances publiques TAKENAKA Heizō ne les avaient pas retenus. SHIMIZU Masato, *Kantei shudō…*, *op. cit.*, p. 245-246.

[1054] MIYAZAWA Kiichi était un ancien haut fonctionnaire du MOF et avait occupé le poste de Premier ministre de novembre 1991 à août 1993.

[1055] SHIMIZU Masato, *Kantei shudō…*, *op. cit.*, p. 242.

américain, une agence placée dans l'*Executive Office* du Président. OBUCHI y avait nommé non moins de dix spécialistes de l'économie issus du monde des affaires et du monde académique. Parmi ces derniers, on pouvait d'ailleurs compter TAKENAKA Heizō, alors professeur à l'université de Keiō. Le Premier ministre avait même été jusqu'à nommer à la tête de ce comité, le président du groupe *Asahi Bīru* HIGUCHI Hirotarō[1056]. Au poste de directeur de l'agence pour la Planification économique (*keizai kikakuchō chōkan* 経済企画庁長官), l'agence ministérielle dont les fonctions furent transférées en 2001 à l'Office du Cabinet, avait nommé SAKAIYA Taichi, un écrivain et journaliste politique[1057]. OBUCHI disposait ainsi d'un arsenal très semblable à celui dont disposait KOIZUMI. On peut d'ailleurs considérer que ce dernier s'en inspira en faisant de TAKENAKA Heizō son ministre délégué aux politiques économiques et aux finances publiques[1058].

Pourtant, le comité de stratégie économique ne parvint jamais à devenir plus qu'un simple *think tank*. Tout d'abord, bien qu'il eût montré un vif intérêt vis-à-vis de ce comité qu'il avait créé, assistant à chacune de ses réunions, le Premier ministre n'en était pas le président et ne pouvait ainsi pas guider les réflexions comme KOIZUMI put le faire par la suite dans le CCPEFP. Aussi, d'audacieuses mesures avaient bien été mises en avant, mais plusieurs d'entre elles semblaient difficilement réalisables. C'est d'ailleurs là un trait que l'on retrouve dans de nombreux organes exclusivement composés de membres issus du secteur privé que de déboucher sur des propositions ambitieuses mais peu applicables[1059]. Les mesures imaginées par le comité étaient en tous les cas, suffisamment intéressantes pour que le CCPEFP reprenne par la suite plusieurs d'entre elles[1060]. Néanmoins, l'existence de désaccords entre les membres les avait amenés à produire un rapport final imprécis, davantage susceptible de faire consensus. Certains objectifs chiffrés avaient également été supprimés par les hauts

[1056] SHIMIZU Masato, *Kantei shudō…*, *op. cit.*, p. 166-172. Il était d'ailleurs prévu que le président du comité soit USHIO Jirō, ancien membre du second comité extraordinaire pour l'étude de l'administration (1981-1983), mais surtout futur membre du CCPEFP nommé par MORI. Il avait cependant refusé de prendre la tête de ce comité de la stratégie économique.

[1057] SAKAIYA Taichi était également un ancien haut fonctionnaire du MITI. Il rejoignit en 2010 en tant que conseiller le Parti de la restauration d'Ōsaka (*Ōsaka ishin no kai* 大阪維新の会) de HASHIMOTO Tōru.

[1058] Cela étant, KOIZUMI et TAKENAKA se connaissaient depuis le début des années 1990. TAKENAKA Heizō, *Kōzō kaikaku no shinjitsu Takenaka Heizō daijin nisshi* 構造改革の真実　竹中平蔵大臣日誌 (La vérité sur la réforme structurelle, le carnet de route du ministre TAKENAKA Heizō), Nihon keizai shinbunsha, 2006), p.14.

[1059] Cela peut s'expliquer par le fait que de tels membres émettent des idées sans nécessairement disposer des outils cognitifs pour penser dans le même temps leur transposition dans l'ordre normatif, leur agencement avec les autres lois déjà existantes,… On faisait ainsi ce constat au sujet du comité pour la reconstruction de la région du Tōhoku après la catastrophe du 11 mars 2011 (*higashi nihon daishinsai fukkō kōsō kaigi* 東日本大震災復興構想会議). Voir *infra*, p. 459.

[1060] TAKENAKA Heizō, *Kōzō kaikaku no shinjitsu…*, *op. cit.*, p. 188-189. Le fait que le ministre TAKENAKA Heizō ait été lui-même membre de ce comité a probablement joué dans le fait que le CCPEFP se soit inspiré de certaines de ses idées.

fonctionnaires travaillant dans le bureau du comité, réduisant d'autant la portée de ce rapport. Enfin, lorsqu'il fut rendu au Premier ministre, celui-ci se contenta de dire que son gouvernement s'appuierait dessus en essayant d'en tenir compte au maximum, ce qui dans le jargon politique signifiait qu'il ne serait qu'un rapport parmi tant d'autres. Contrairement au souhait des membres du comité, OBUCHI Keizō ne fit pas adopter le rapport en Conseil des ministres (*kakugi kettei*)[1061], étape pourtant cruciale pour que le Cabinet se réapproprie les conclusions du comité – liant ainsi de façon collégiale chaque ministre – et que les mesures proposées soient inscrites à l'agenda[1062]. Il est en effet généralement nécessaire dans les cas où l'on emprunte une voie alternative dans le processus d'élaboration des projets de loi, en l'occurrence lorsque l'on ne passe pas par un ministère et que l'on s'appuie sur un rapport rédigé par des membres extérieurs au gouvernement, de réintégrer à un moment ledit projet dans le circuit plus classique de la prise de décision[1063]. C'est ce que KOIZUMI et son ministre TAKENAKA Heizō firent pour les nombreuses décisions et orientations arrêtées dans le CCPEFP.

2. *L'important investissement personnel du Premier ministre*

En arrivant au pouvoir, KOIZUMI afficha rapidement sa volonté de faire du CCPEFP un organe central dans le processus décisionnel et la réalisation des réformes. Alors que les prérogatives du comité étaient, dans le texte de loi, circonscrites à la réunion d'informations et à l'examen des orientations fondamentales des politiques économiques et des finances publiques, le Premier ministre mit à profit plusieurs dispositifs afin que le CCPEFP puisse, dans les faits, occuper une place prépondérante dans l'élaboration du budget et la mise en œuvre de ses projets de réformes structurelles. D'ailleurs, le fait que cet organe n'ait reçu légalement que très peu de compétences semble avoir finalement joué en sa faveur en créant

[1061] Il avait seulement accusé réception du rapport (*kakugi hōkoku* 閣議報告), procédure dont la portée était inférieure à celle de l'acte en Conseil des ministres (*kakugi ryōkai* 閣議了解), elle-même moindre par rapport à celle d'une décision en Conseil des ministres (*kakugi kettei*).
[1062] SHIMIZU Masato, *Kantei shudō…*, *op. cit.*, p. 174-187.
[1063] L'adoption du projet ou rapport en Conseil des ministres est la moindre des choses afin qu'il soit, au moins d'un point de vue formel, approuvé par tous les membres du gouvernement. Le Premier ministre HASHIMOTO avait été plus loin en prenant la décision de transposer les dispositions du rapport final de la commission pour la réforme administrative dans une loi-cadre (*chūō shōchō saihentō kaikaku kihonhō*). En intégrant ainsi l'ordre légal, les conclusions et recommandations du rapport susvisé avaient bénéficié d'une légitimité plus importante, du fait de leur approbation par la Diète. Le chef de la direction législative du Cabinet de l'époque ŌMORI Masasuke avait affirmé par la suite que sans cette loi-cadre, la réforme aurait probablement été vidée de sa substance, saluant ainsi l'idée novatrice du Premier ministre. OKADA Akira, TANAKA Kazuaki, *Chūō shōchō kaikaku…*, *op. cit.*, p. vi, 16, 68. La même démarche fut suivie, avec moins de succès, avec la loi-cadre relative à la réforme de la FPE adoptée en 2008.

la surprise, dans la mesure où, dans un premier temps, les forces d'opposition sous-estimèrent largement son potentiel, puis réalisèrent après coup l'influence qu'il pouvait avoir lorsqu'un Premier ministre comme KOIZUMI Jun.ichirō en prenait les rênes.

Dès la première réunion du CCPEFP sous son gouvernement, KOIZUMI affirma avec force que sans réforme structurelle, il ne pouvait y avoir de retour de la croissance[1064]. Par cette seule phrase – prononcée alors que les médias étaient encore dans la salle – le Premier ministre élargissait de fait considérablement le champ de compétence du comité. Il ajoutait que le CCPEFP constituait l'organe le plus important pour donner formes aux réformes structurelles et orientations qu'il avait dévoilées lors de son discours d'investiture devant la Diète (*shoshin hyōmei* 所信表明). En faisant ainsi du CCPEFP l'organe symbolisant à lui seul les réformes qu'il promettait de mettre en place, le Premier ministre lui faisait bénéficier indirectement de la popularité qu'il retirait de son image de réformateur. Aller contre le comité signifiait ainsi s'opposer au Premier ministre, à ses réformes, et risquer dès lors d'être assimilé aux forces résistantes et conservatrices (*teikō seiryoku* 抵抗勢力) en proie à la désapprobation de l'opinion publique. Cela n'aurait toutefois pas suffi à permettre au CCPEFP de disposer d'une telle influence si le Premier ministre n'avait pas par la suite montré à plusieurs reprises son indéfectible soutien au comité.

KOIZUMI se montra en effet très volontaire dans l'utilisation du CCPEFP. Selon le témoignage de son proche secrétaire IIJIMA Isao, le Premier ministre assista en sa qualité de président du comité à chacune des 187 réunions du CCPEFP durant son mandat, lesquelles duraient en général une heure ou une heure et demie[1065]. Alors que cet organe ne se réunissait que deux fois par mois sous le gouvernement MORI, il le faisait en moyenne trois fois, voire quatre fois par mois sous le gouvernement KOIZUMI[1066]. Malgré la fréquence élevée de ces réunions (une tous les dix jours en moyenne sur tout son mandat), il ne se déchargea jamais sur son secrétaire général du Cabinet ou son ministre délégué aux politiques économiques et aux finances publiques pour qu'ils les président à sa place, comme cela est pourtant envisagé aux alinéas 3 et 4 de l'article 21 de la loi instaurant l'Office du Cabinet. Ce simple fait indique

[1064] 構造改革なくして景気回復なし. Le procès-verbal est disponible à l'adresse suivante [consultée le 25 janvier 2016] : http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/minutes/2001/0518/minutes-s.pdf.
[1065] IIJIMA Isao, *Koizumi kantei hiroku*, *op. cit.*, p. 21. La durée des réunions des autres organes de ce type placés dans l'Office ou le secrétariat général du Cabinet n'est généralement pas aussi longue. *A fortiori* lorsque ces réunions sont aussi fréquentes et que le Premier ministre y assiste nécessairement.
[1066] Soit 28 réunions en 2001 (à partir de mai), 42 en 2002, 30 en 2003, 35 en 2004, 31 en 2005 et 21 en 2006 (jusqu'à septembre). Ces données sont disponibles sur le site de l'Office du Cabinet à l'adresse suivante [consultée le 25 janvier 2016] : http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/index1.html.

à lui seul à quel point KOIZUMI apportait de l'importance à cet organe. Outre ces réunions officielles, les quatre membres du comité issus du secteur privé se regroupaient de façon officieuse environ deux fois par semaine, avec le ministre TAKENAKA Heizō qui se joignait parfois à eux[1067].

3. *La nomination de personnels issus du secteur privé au cœur du milieu décisionnel central*

Bien que leur nombre maximal fût réduit de moitié par rapport au projet initial devant établir le CCPEFP, ces quatre membres issus du secteur privé[1068] – cinq si l'on compte le ministre délégué aux politiques économiques et aux finances publiques TAKENAKA Heizō qui en était également issu[1069] – constituèrent une des autres force du comité.

L'avantage non négligeable d'avoir ainsi recours à des spécialistes issus du secteur privé résidait dans l'indépendance de ces derniers vis-à-vis du parti et des ministères. Ce simple état de fait devait, en théorie, faciliter l'émergence d'idées audacieuses, sans une quelconque considération pour les intérêts acquis par certains groupes. KOIZUMI voyait très certainement cela comme le meilleur moyen de parvenir à accoucher de sa « réforme sans tabou » (littéralement sans « terre sacrée », *seiiki naki kaikaku* 聖域なき改革).

C'était en réalité la première fois depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, que des personnes issues du secteur privé se trouvaient au cœur même du pouvoir. Certes, les gouvernements précédents avaient à l'occasion fait appel à des membres du secteur privé à titre consultatif, pour qu'ils rédigent des rapports sur lesquels se fonderaient des nouvelles politiques publiques ou des nouvelles réformes des institutions (par exemple sous les gouvernements NAKASONE et HASHIMOTO pour n'en citer que deux)[1070]. Cependant, c'était la première fois que des personnes issues du secteur privé pouvaient exercer une telle influence sur l'élaboration du budget, et ainsi, sur l'action gouvernementale d'une manière si globale et transversale. Ce modèle tranchait ainsi complètement avec celui des commissions consultatives des ministères, dans lequel les membres issus du monde des affaires ou du

[1067] Elles furent appelées les « réunions à quatre (*yoninkai* 四人会) ». Voir SHIROYAMA Hideaki, « Naikaku kinō no kyōka…, *op. cit.*, p. 64-65 ; SHIMIZU Masato, *Kantei shudō…*, *op. cit.*, p. 242.
[1068] L'alinéa 3 de l'article 22 instaurant l'Office du Cabinet disposait qu'ils ne pouvaient représenter que quatre dixième des membres du comité (au nombre de onze, Premier ministre inclus).
[1069] Il devint cependant parlementaire en remportant un siège aux élections à la Chambre des conseillers en juillet 2004.
[1070] GAUNDER Alisa, *Political Reform in Japan. Leadership Looming Large*, Londres, Routledge, 2007, p. 127.

monde académique avaient pour principale fonction de couvrir des projets d'origine bureaucratique d'un voile de *pseudo* participation citoyenne.

Cependant, la légitimité de personnels issus du secteur privé à jouer un rôle si prépondérant dans la conduite de la politique fut plusieurs fois contestée par certains membres du parti[1071]. La question se résumait alors à savoir si leur nomination (ou leur reconduction pour être plus exact) par le Premier ministre était de nature à leur conférer indirectement une légitimité démocratique suffisante, au vu de la place centrale qu'ils occupaient dans le processus décisionnel. Le pouvoir dont disposaient en réalité ces membres issus du secteur privé était d'autant plus marquant que leur statut légal était modeste. En effet, conformément à l'alinéa 4 de l'article 22 de la loi instaurant l'Office du Cabinet, les membres du comité nommés par le Premier ministre pour leur « savoir exceptionnel concernant les politiques économiques et les finances publiques[1072] » ne pouvaient être recrutés qu'à temps partiel (*hijōkin* 非常勤), pour une durée de deux ans, avec la possibilité d'être reconduits dans leur poste (article 23). Ironiquement, de tous les membres du comité, seuls ceux issus du secteur privé demeurèrent à leurs postes pendant toute la durée du mandat du Premier ministre KOIZUMI (même le ministre TAKENAKA Heizō fut remplacé par YOSANO Kaoru dans la dernière année). Si l'on analyse le processus décisionnel concernant les matières touchant aux réformes structurelles souhaitées par le Premier ministre, et dont le CCPEFP était responsable, on constate que, sans le soutien actif du ministre TAKENAKA et du Premier ministre KOIZUMI, la portée des recommandations des membres du comité issus du privé aurait été bien moindre. C'est en effet en reprenant à leur compte les conclusions consignées dans ce document que TAKENAKA, mais surtout KOIZUMI, revêtirent celles-ci d'une forte légitimité politique.

Ainsi, il est vrai de dire que KOIZUMI bénéficia d'une ressource institutionnelle supplémentaire vis-à-vis de ses prédécesseurs (sauf MORI dans les derniers mois) pour soutenir son leadership. Cela étant, s'il n'y avait pas vu un moyen d'instaurer un nouveau système de prise de décision conforme à la conception qu'il avait du pouvoir primo-ministériel, s'il ne s'était pas autant investi personnellement dans le comité, s'il n'avait pas bénéficié d'une importante popularité pour tenir tête aux forces qui voyaient d'un mauvais œil ces évolutions, ou s'il n'avait pas su utiliser à bon escient les nombreux acteurs issus de la fonction publique ou du secteur privé qui l'assistèrent, il y a fort à parier que le CCPEFP ne serait jamais devenu la tour de contrôle du gouvernement KOIZUMI. Ce dernier parvint en

[1071] SHIROYAMA Hideaki, « Naikaku kinō no kyōka…, *op. cit.*, p. 65-66.
[1072] 経済又は財政に関する政策について優れた識見を有する者.

effet à transformer ce comité en véritable quartier général de l'action gouvernementale, en « lieu de la stratégie » (*senryaku no ba*), outrepassant largement sa nature originelle de comité consultatif, simple « lieu de la connaissance » (*chie no ba*). TAKENAKA Heizō affirma qu'en une ou deux années, KOIZUMI avait réussi à faire cet organe du statut d'« arène » délibérative (*arīna* アリーナ) à celui de « moteur » (*enjin* エンジン) du processus décisionnel[1073].

II. La recette du leadership de KOIZUMI : une utilisation combinée de ressources classiques et de ressources alternatives

A. Le recours volontaire aux agents de la haute administration

1. La sollicitation du vice-secrétaire général administratif du Cabinet

Malgré sa position résolument antibureaucratique, le Premier ministre KOIZUMI eut abondamment recours à l'aide des hauts fonctionnaires de son entourage pour asseoir son leadership sur les ministères. Conformément au principe de répartition du contrôle des administrations centrales, les directives définies par le Premier ministre sont transmises aux ministères par le biais de leurs ministres, lesquels peuvent parfois constituer un véritable écran entre le chef du gouvernement et les agents de leurs administrations. Cependant, le Premier ministre dispose traditionnellement d'une autre voie pour leur communiquer ses orientations : le vice-secrétaire général administratif du Cabinet (*naikaku kanbō fukuchōkan jimu tantō*). Ce dernier peut en effet transmettre les volontés du chef du gouvernement aux vice-ministres administratifs de chaque ministère, notamment lors des réunions bihebdomadaires (*jimujikan kaigi*) qu'il préside. De même, il peut faire remonter directement au Premier ministre toute information rapportée par les vice-ministres administratifs des différents ministères. Aussi KOIZUMI fit-il largement appel au vice-secrétaire général administratif de l'époque FURUKAWA Teijirō, qui occupait ce poste depuis 1995 (gouvernement MURAYAMA). Celui-ci disposait de nombreuses connections personnelles avec

[1073] TAKENAKA Heizō, *Kōzō kaikaku no shinjitsu…*, *op. cit.*, p. 3-4, 246.

divers cadres supérieurs de l'administration, possédait une connaissance profonde de ses multiples rouages, et savait comment coordonner les différents ministères[1074].

2. *Le recours aux secrétaires du Premier ministre et à son équipe spéciale*

KOIZUMI s'appuya également sur les postes de secrétaires du Premier ministre. Au même titre que le vice-secrétaire général administratif, les ministères dont étaient issus les secrétaires du Premier ministre étaient déterminés à l'avance par la coutume[1075]. KOIZUMI et son premier secrétaire[1076] IIJIMA Isao avaient émis le souhait de pouvoir décider de quels ministères ces secrétaires seraient détachés, estimant qu'il était normal que chaque gouvernement choisisse en fonction des politiques majeures qu'il souhaitait mettre en avant[1077]. Il désirait ainsi remplacer l'agent issu du METI par un agent issu du MHLW. Cependant, FURUKAWA Teijirō leur avait conseillé de ne pas remettre en cause cette coutume, pressentant que cela aurait pour conséquence de retourner contre eux toute la haute fonction publique, laquelle percevait généralement d'un mauvais œil les immixtions des élus dans la GRH des ministères[1078]. KOIZUMI décida de contourner cette difficulté en recrutant en plus de ces quatre secrétaires (cinq si l'on compte son ancien assistant parlementaire IIJIMA Isao), une équipe spéciale (*tokumei chīmu* 特命チーム) composée de cinq hauts fonctionnaires légèrement plus jeunes. Ces derniers, respectivement issus du MHLW, du MIC, du MLIT, du

[1074] ZAKOWSKI Karol, *Decision-Making Reform in Japan…*, *op. cit.*, p. 35. FURUKAWA Teijirō fut remplacé en septembre 2003 par FUTAHASHI Masahirō.

[1075] On parle de « sièges réservés » (*shiteiseki* 指定席) pour désigner ces postes placés dans le secrétariat général du Cabinet, pour lesquels les ministères de provenance des hauts fonctionnaires qui y sont détachés est inscrit dans la coutume. Ainsi, depuis TANAKA Kakuei (juillet 1972 – décembre 1974), les secrétaires du Premier ministre sont issus du MOF, du MOFA, du METI (MITI à l'époque) et de l'agence nationale de Police.

[1076] Le poste de premier secrétaire est en règle général occupé par l'assistant parlementaire du Premier ministre ou par un proche. Quoi qu'il en soit, c'est en principe le plus grand homme de confiance du chef du gouvernement, ce qui était le cas d'IIJIMA pour KOIZUMI.

[1077] Cela étant, concernant le vice-secrétaire général administratif du Cabinet, IIJIMA Isao affirma en 2012 qu'il ne trouvait pas judicieux de la part d'ABE Shinzō d'avoir rompu la tradition d'y nommer un haut fonctionnaire issu d'un ministère descendant de l'ancien ministère de l'Intérieur (*kyūnaimushō-kei kanchō* 旧内務省系官庁). IIJIMA Isao, ŌSHITA Eiji, *Kanryō* 官僚 (Les hauts fonctionnaires), Tōkyō, Seishisha, 2012, p. 72-73. Le ministère de l'Intérieur, créé en 1873 et supprimé en 1947, était en charge de plusieurs domaines de compétence répartis par la suite entre le ministère de la Santé (1938), le ministère de la Construction (1948), l'agence de l'Autonomie locale (1952) et l'agence nationale de Police (1954). Depuis 1948, presque tous les vice-secrétaires généraux administratifs du Cabinet furent issus de ces agences et ministères (ou administrations en découlant).

[1078] Pourtant, d'un point de vue légal, ces postes sont des emplois spéciaux, impliquant en l'occurrence que le Premier ministre devrait bénéficier d'une latitude importante quant à leurs nominations.

MAFF et du MOD, furent nommés en tant que conseillers (*sanjikan*) dans le secrétariat général du Cabinet[1079].

KOIZUMI utilisa de manière extrêmement volontaire ces hauts fonctionnaires qu'il avait chargés d'établir un lien direct avec leurs ministères. De ce fait, KOIZUMI s'assurait que ses directives seraient rapidement transmises auxdits ministères et que les informations en émanant lui seraient rapportées dans les plus brefs délais. Le Premier ministre faisait d'ailleurs en sorte de déjeuner tous les midis avec ses secrétaires et ses conseillers afin d'être sûr de pouvoir échanger avec eux à un moment de la journée. Rapidement, une forte confiance s'établit entre le Premier ministre et son équipe – y compris avec les secrétaires pour lesquels il n'avait pu choisir l'administration d'origine –, ces hauts fonctionnaires démontrant à plusieurs reprises qu'ils avaient intégré le fait qu'ils n'étaient dès lors plus les représentants de leurs ministères, mais bien ceux du chef du gouvernement[1080]. Ainsi, le conseiller issu du MAFF avait par exemple réprimandé son ministère qui continuait à prôner le protectionnisme agricole lors de l'émergence de la question d'un traité de libre-échange en Asie. Alors même que le syndicat central des coopératives agricoles (*nōkyō*) avait déclaré sa volonté de jouer un rôle actif dans les négociations afin de ne pas être laissé pour compte, le MAFF conservait une posture qui le décrédibilisait en le faisant passer pour une administration purement et simplement réfractaire au changement. Le MAFF, avait finalement changé de stratégie sur les recommandations de ce conseiller[1081]. D'après IIJIMA, le conseiller issu du MHLW se serait lui aussi violemment affronté avec son administration, de même que le secrétaire du Premier ministre issu du MOFA[1082]. Un conseiller avait regretté qu'étant plus jeunes que les secrétaires, ils étaient certes plus dynamiques, mais que l'influence qu'ils avaient sur leur ministère d'origine n'en était que moins importante[1083]. Toutefois, l'influence exercée par les conseillers sur leurs ministères fut loin d'être

[1079] Ils avaient un grade équivalent à celui de chef de bureau ou de chef de bureau adjoint. Les quatre secrétaires étaient eux un peu plus âgés et avaient un grade équivalent à celui de directeur adjoint ou de chef de département. SHIMIZU Masato, *Kantei shudō…*, *op. cit.*, p. 375-376.

[1080] IIJIMA parle même de l'émergence d'une relation semblable à celle de frères d'armes (*sen.yū ishiki* 戦友意識). Outre le déjeuner quotidien (et régulièrement le dîner), plusieurs dispositifs avaient été mis en place par IIJIMA pour renforcer la cohésion et la communication entre les membres de l'équipe. Il avait par exemple rapproché les bureaux des secrétaires, malgré la grandeur de la pièce dans laquelle ils se trouvaient, de sorte que chacun puisse entendre les conversations téléphoniques des uns et des autres. Chaque semaine, un des cinq conseillers travaillait à tour de rôle dans la même pièce que les secrétaires du Premier ministre, puis rapportait le soir aux autres conseillers les évènements de la journée. IIJIMA Isao, ŌSHITA Eiji, *Kanryō…*, *op. cit.*, p. 160-171.

[1081] SHIMIZU Masato, *Kantei shudō…*, *op. cit.*, p. 377.

[1082] IIJIMA Isao, ŌSHITA Eiji, *Kanryō…*, *op. cit.*, p. 6-7.

[1083] SHIMIZU Masato, *Kantei shudō…*, *op. cit.*, p. 377. KOIZUMI et IIJIMA avaient volontairement recruté des jeunes parlementaires afin qu'ils soient plus détachés de leurs ministères. Le fait que leur influence puisse être moins importante est néanmoins l'inconvénient de cette stratégie.

négligeable, les différentes administrations intégrant rapidement le fait que les directives transmises par ces conseillers étaient avant tout celles du Premier ministre. Si l'on en croit IIJIMA, leurs ministères ne leur tinrent d'ailleurs pas rigueur des différents accrochages qui purent survenir, puisqu'il affirme qu'une fois revenus de leur détachement, les conseillers furent plus rapidement promus que leurs collègues ayant rejoint la haute administration la même année qu'eux[1084]. En définitive, ces secrétaires et conseillers restèrent à leur poste les cinq années du mandat de KOIZUMI, alors même que la coutume voulait que les secrétaires soient remplacés au bout de deux ans lorsque le Premier ministre demeurait en poste plus longtemps[1085].

En ayant ainsi activement recours à cette équipe alternative (*counterstaff*), KOIZUMI put en quasi-permanence disposer d'informations de première main et de conseils apportés par des hauts fonctionnaires, lui permettant d'anticiper et de passer outre les résistances de certains ministères. Contrairement au cas du CCPEFP, KOIZUMI ne bénéficia ici aucunement de la réforme administrative engagée par HASHIMOTO. Alors que cette dernière avait élevé de trois à cinq le nombre maximum d'assistants du Premier ministre (*naikaku sōridaijin hosakan*) – lesquels étaient généralement des parlementaires ou des personnes issus du secteur privé –, elle n'avait apporté aucune modification concernant les postes de secrétaires du Premier ministre occupés par les hauts fonctionnaires. KOIZUMI, considérant le système de nomination trop rigide, avait dû trouver lui-même un palliatif en improvisant la création de nouveaux postes[1086]. Cette stratégie particulièrement profitable de solliciter ainsi des agents de confiance issus de la haute fonction publique tient donc avant tout de la vision personnelle que KOIZUMI et IIJIMA avaient de l'administration et du gouvernement. On peut d'ailleurs regretter le fait que ses successeurs n'aient pas autant mis à profit cette expérience et aient davantage retenu l'élément antibureaucratique de son discours[1087].

[1084] IIJIMA Isao, ŌSHITA Eiji, *Kanryō…*, *op. cit.*, p. 124. Le vice-ministre administratif du MHLW de l'époque exprima même son admiration pour le conseiller issu de son ministère qu'il déclarait être le seul à pouvoir en une demi-journée, assimiler un changement d'orientation au sujet d'une politique publique, capter les volontés du Premier ministre et les intégrer dans un nouveau projet. SHIMIZU Masato, *Kantei shudō…*, *op. cit.*, p. 376.

[1085] Seul le conseiller issu du MAFF fut remplacé par un conseiller issu du MEXT la dernière année, ainsi que le secrétaire issu de l'agence nationale de Police qui se présenta aux élections générales de 2005. ITŌ Masatsugu, « Tōchi kikō – naikaku shudō taisei..., *op. cit.*, p. 22.

[1086] Le Premier ministre ASŌ Tarō créa en 2008 un nouveau poste de secrétaire et y nomma un haut fonctionnaire issu du MIC. HATOYAMA Yukio revint en 2009 à un système à cinq secrétaires mais en 2010, KAN Naoto décida, lui, de nommer un sixième secrétaire issu du MHLW, puis un septième issu du MOD. NODA Yoshihiko conserva ce système à sept secrétaires. Depuis 2012, ABE Shinzō oscille entre un système à six ou sept secrétaires.

[1087] Pour une analyse similaire, voir par exemple IIJIMA Isao, ŌSHITA Eiji, *Kanryō…*, *op. cit.*, p. 86-88, 159.

B. Les ressources alternatives à disposition du Premier ministre et le recul de certains obstacles au sein du parti

1. La nomination de MORI Yoshirō en comité restreint et la prise de conscience de la nécessité pour le PLD de se munir d'un président populaire

L'importante popularité de KOIZUMI Jun.ichirō est souvent comptée parmi les ressources qui lui permirent d'outre passer les résistances de certains *veto players* dans son parti[1088]. Les circonstances mêmes de son élection à la tête du PLD, quelque peu exceptionnelles, constituent à la fois une preuve du pouvoir de ce soutien de l'opinion publique, et à la fois ce qui lui permit de pérenniser cette popularité et sa crédibilité dans son rôle de réformateur du parti et des institutions. Il convient tout d'abord de noter que le *timing* joua grandement en la faveur de KOIZUMI.

Suite au décès soudain d'OBUCHI Keizō, MORI Yoshirō, prédécesseur de KOIZUMI, avait été désigné par quatre autres cadres du parti qui s'étaient réunis à huis clos, sans qu'un vote ou une quelconque consultation n'aient été réalisés. Cette nomination du président du PLD dépeignait à elle seule un parti vieillissant, déconnecté des électeurs, dans lequel les décisions étaient prises dans l'opacité la plus totale, sur des considérations relatives aux équilibres factionnels[1089]. Ce manque de transparence fut vivement critiqué, aussi bien dans le parti que dans l'opinion publique, et la légitimité démocratique de ce chef de gouvernement s'en trouva questionnée. Dès la constitution de son Cabinet, MORI Yoshirō ne bénéficiait que d'un taux de soutien de 40% (le taux de défiance était alors de 25%). Au bout d'un mois, son taux de soutien chuta de manière vertigineuse sous la barre des 20% (souvent fatidique pour un Premier ministre), et son taux de défiance atteignit à l'inverse les 62%. Ses nombreux dérapages (déclarations controversées) contribuèrent à le rendre encore plus impopulaire et, avant qu'il ne démissionne, celui ne disposait plus que d'un taux de soutien de 6% (le plus bas jamais enregistré), tandis que son taux de défiance dépassait les 80%. À deux mois des élections à la Chambre des conseillers, il fut poussé à la démission[1090].

[1088] À titre d'exemple, ITŌ Mitsutoshi, « Kantei shudō-gata seisaku kettei shisutemu…, *op. cit.*, p. 39-40.
[1089] YAMAGUCHI Jirō, *Naikaku seido*, *op. cit.*, p. 202-203.
[1090] TAKENAKA Harukata, *Shushō shihai…*, *op. cit.*, p. 130-132.

2. *L'élection de KOIZUMI en tant que président du PLD : l'importance du facteur « popularité »*

C'est ainsi après une séquence au cours de laquelle l'impopularité du Premier ministre fut particulièrement critiquée, constituant un retour négatif (*negative feedback*) censé dissuader les acteurs de reproduire l'erreur de nommer un homme politique de ce type lors de la nouvelle séquence, que l'élection pour la présidence du PLD s'organisa. En outre, l'imminence des élections à la Chambre des conseillers exacerbait le besoin pour le PLD d'élire un président qui pourrait dans l'immédiat les conduire à la victoire[1091]. Or, la rapide montée en puissance du PDJ comme parti d'opposition rendait d'autant plus incertaine cette victoire[1092]. C'est dans ce contexte que le PLD prit la décision de modifier les règles de l'élection à la présidence, répondant notamment à la grogne des élus locaux qui reprochaient au parti central d'avoir causé la perte de soutien du PLD en nommant MORI à sa tête[1093]. Le secrétaire général du parti KOGA Makoto décida ainsi que les présidents des fédérations départementales du PLD (*todōfuken shibu rengō kaichō* 都道府県支部連合会長) disposeraient de trois voix au lieu d'une seule (représentant un total de 141 voix pour 47 départements), auxquelles s'ajouteraient les 346 voix des parlementaires des deux chambres de la Diète[1094]. Certaines délégations départementales exigèrent qu'elles puissent organiser des élections primaires (*yobisen* 予備選) pour que les membres affiliés au parti se prononcent, afin que les trois voix soient toutes accordées au vainqueur desdites délégations. KOGA Makoto refusa. Ignorant l'interdiction, la fédération départementale de Tōkyō organisa cette élection primaire, rapidement suivie par une trentaine d'autres fédérations. MORI Yoshirō

[1091] Il n'est pas inutile de rappeler que le PLD avait trois ans plus tôt perdu la majorité dans cette chambre, débouchant sur une situation de Diète divisée (*nejire kokkai*) qui ne put être résolue que par la création d'une coalition avec le *Kōmeitō* et le Parti libéral (*Jiyūtō*) d'OZAWA Ichirō.

[1092] KRAUSS Ellis S., PEKKANEN Robert J., *The Rise and Fall of Japan's LDP…*, *op. cit.*, p. 245.

[1093] TAKENAKA Harukata, *Shushō shihai…*, *op. cit.*, p. 142. Les jeunes parlementaires, dont l'assise électorale était évidemment plus fragile que celles des caciques du parti, reprochaient également aux cadres du PLD d'avoir désigné sans leur accord un président dont l'impopularité se répercutait sur eux. LIN Chao-Chi, « How Koizumi Won », dans REED Steven R., MCELWAIN MORI Kenneth, SHIMIZU Kay (dir.), *Political Change in Japan: Electoral Behavior, Party Realignment, and the Koizumi Reforms*, Standford, The Walter H. Shorenstein Asia-Pacific Research Center, 2009, p. 109.

[1094] Avant de prendre cette décision, KOGA avait consulté le précédent secrétaire général du parti NONAKA Hiromu. Or leurs factions (faction HORIUCHI et faction HASHIMOTO pour KOGA et NONAKA respectivement) réunissaient environ 40% des 346 parlementaires du PLD. Ils pensaient ainsi que cela ne poserait pas de difficulté pour l'élection de HASHIMOTO Ryūtarō dont il soutenait la candidature, surestimant la capacité des factions à mobiliser les élus locaux. LIN Chao-Chi estime que les refus initiaux de KOGA et de NONAKA ont donné le sentiment que le parti central essayait de faire élire à nouveau le candidat soutenu par les factions les plus puissantes. Ce qui aurait renforcé les mécontentements dans les fédérations locales, discréditant indirectement HASHIMOTO et faisant de KOIZUMI le véritable candidat de la réforme. TAKENAKA Harukata, *Shushō shihai…*, *op. cit.*, p. 143 ; LIN Chao-Chi, « How Koizumi Won », *op. cit.*, p. 113-121.

demanda alors à KOGA de lever son interdiction, et en définitive, 45 fédérations départementales organisèrent ces élections[1095].

Sachant qu'il ne pourrait remporter la victoire sur HASHIMOTO Ryūtarō qu'en obtenant un nombre significatif de voix provenant de ces fédérations, KOIZUMI Jun.ichirō entreprit de se lancer dans une véritable campagne électorale, multipliant les « discours en plein air » (*gaitō enzetsu* 街頭演説) dans toutes les grandes villes du Japon[1096]. Il y fut à chaque fois, ou presque, accompagné de la très populaire TANAKA Makiko, fille de l'ancien Premier ministre TANAKA Kakuei[1097]. Cet investissement porta ses fruits puisqu'il parvint à la première place dans 41 des 47 départements, recueillant 123 voix sur les 141 des fédérations. Hashimoto, lui, n'arriva à la première place que dans 5 départements, ne récoltant que 15 voix (KAMEI Shizuka obtint les trois voix restantes). Constatant cette écrasante victoire de KOIZUMI Jun.ichirō qui attestait de sa popularité, plusieurs parlementaires décidèrent de lui accorder également leurs voix, nonobstant les appartenances factionnelles. KOIZUMI reçut ainsi 175 voix des parlementaires du PLD (soit 298 en tout) tandis que HASHIMOTO n'en reçut que 140 (soit 155 en tout)[1098]. Le politiste LIN Chao-Chi estime que le fait que les primaires se soient étalées sur plusieurs jours et non déroulées à la même date, a pu avoir pour effet de rendre les premières victoires de KOIZUMI – lesquelles furent très médiatisées – déterminantes pour les suivantes. Ses succès remportés dans les premières fédérations ont pu, selon LIN, pousser les électeurs des autres circonscriptions à voter également pour lui, expliquant sa victoire écrasante. D'ailleurs, si l'écart de voix entre KOIZUMI et HASHIMOTO n'avait pas été si grand, il y a de grandes chances pour que les parlementaires n'aient pas autant changé leur fusil d'épaule, dans la mesure où ils n'auraient pas risqué de se voir reprocher d'avoir ignoré l'opinion publique[1099].

[1095] Seules celles des départements de Hiroshima et de Yamaguchi s'abstinrent. Sur les 45 délégations, 43 décidèrent d'attribuer la totalité de leurs trois voix au candidat qui serait premier (selon le système du *winner-take-all*), tandis que la fédération de Tottori et d'Osaka décidèrent de donner deux voix au premier et 1 au deuxième. TAKENAKA Harukata, *Shushō shihai…*, *op. cit.*, p. 145 ; LIN Chao-Chi, « How Koizumi Won », *op. cit.*, p. 120.

[1096] Ces « discours en plein air » sont généralement tenus dans des lieux de grande affluence, par exemple devant des gares. Ils constituent l'un des principaux moyens de faire campagne au Japon, où les règles encadrant les campagnes électorales sont relativement strictes (elles sont progressivement assouplies, avec récemment, la possibilité de faire campagne sur internet). Ces « discours en plein air » sont réglementés notamment par l'article 140-2 et l'article 164-5 et suivants de la loi sur les élections aux emplois publics (*kōshoku senkyo-hō* 公職選挙法). À noter que ces règles ne concernent pas les élections pour la présidence des partis politiques.

[1097] *Ibid.*, p. 147-148.

[1098] ASŌ Tarō récolta les 31 voix restantes, tandis que KAMEI Shizuka s'était retiré une fois les résultats des fédérations départementales annoncées, pour faire notamment bloc contre KOIZUMI qui promettait de privatiser la Poste, projet auquel il était fermement opposé.

[1099] LIN Chao-Chi, « How Koizumi Won », *op. cit.*, p. 120-124.

Il est évident que la réforme électorale de 1994 a joué dans l'élection de KOIZUMI en tant que président du PLD. L'accroissement de l'importance de l'image du parti (*party label*) dans les élections des parlementaires, l'affaiblissement du pouvoir des factions (tant au niveau du financement des campagnes qu'au niveau de la désignation du président du parti, dont c'était la fonction première), ont certes été décisifs dans cette victoire. Il est d'ailleurs intéressant de remarquer que KOIZUMI, ignorant qu'elle serait l'une des clefs de son élection à la tête du parti vingt ans plus tard et l'un des éléments expliquant son *leadership* en tant que Premier ministre, s'était en 1991 fermement opposé à une réforme électorale qui introduirait un scrutin uninominal à un tour. Il avait objecté que cette réforme donnerait au président et au comité exécutif du parti un pouvoir dictatorial (*dokusaiteki na kenryoku* 独裁的な権力)[1100]. En un sens il avait vu juste. Cela étant, on ne saurait voir dans cette réforme électorale la seule raison de la victoire d'un homme politique populaire. Son prédécesseur MORI Yoshirō n'avait-il pas été nommé sous ce même système électoral, selon une modalité faisant fi de toute considération pour l'opinion publique ? De même, parmi ses successeurs, si ABE Shinzō jouissait d'une forte popularité lors sa nomination en septembre 2006[1101], ce n'était le cas d'ASŌ Tarō que dans une moindre mesure en 2008, et ce ne l'était pas du tout pour FUKUDA Yasuhiro en septembre 2007. Ce dernier n'avait d'ailleurs recueilli que 11 voix de plus qu'ASŌ chez les délégations départementales (76 contre 65). C'était donc se fourvoyer que de penser qu'après KOIZUMI, seuls des hommes politiques soutenus dans l'opinion publique pourraient devenir Premier ministre.

Les élections pour la présidence du parti de septembre 2012 illustrent encore mieux l'impossibilité de dégager un modèle à partir du cas KOIZUMI. Le PLD qui avait subi une importante défaite à la Chambre basse trois ans plus tôt ne comptabilisait que 198 parlementaires, alors que les fédérations départementales en possédaient 300 (et ce depuis les élections de 2003). Le poids de l'opinion publique aurait ainsi dû être déterminant. Sur les cinq candidats, ISHIBA Shigeru remporta 165 voix des fédérations départementales contre seulement 87 pour ABE Shinzō, et 34 voix des parlementaires contre 54 (soit 199 voix contre 141). Aucun candidat n'ayant obtenu plus de 250 voix, un deuxième tour où seuls les

[1100] SHIMIZU Masato, *Kantei shudō…*, *op. cit.*, p. 396.

[1101] Les membres du parti s'étaient déjà bien moins mobilisés pour les primaires des fédérations départementales qu'ils ne l'avaient fait pour KOIZUMI en 2001. Sur le fait que la réforme électorale ne fut pas le seul facteur à faire évoluer les élections pour la présidence du PLD, voir UEKAMI Takayoshi, « Senkyo seido kaikaku to Jimintō sōsai senshutsu katei no hen.yō – rīdāshippu o umidasu kōzō to kosei no sōkoku 選挙制度改革と自民党総裁選出過程の変容－リーダーシップを生み出す構造と個性の相克 (Réforme du système électoral et transformation des élections pour la présidence du PLD : le leadership résultant d'une association de facteurs structurels et personnels) », *Senkyo kenkyū*, vol. 26, n°1, 2010, p. 26-37.

parlementaires pouvaient se prononcer fut organisé pour choisir entre ISHIBA et ABE. Ceux-ci auraient pu, comme ils l'avaient fait en 2001, orienter leurs votes vers celui qui avait remporté 55% des voix des fédérations départementales plutôt que vers celui qui n'en avait remporté que 29%. Or, ABE Shinzō reçu 108 voix contre 89 pour ISHIBA, faisant de lui le nouveau président du PLD. On constate donc, comme l'affirme LIN Chao-Chi, que lorsque l'écart de voix attribuées par les fédérations départementales n'est pas considérable comme en 2001, celui-ci n'a que peu d'incidence sur le comportement des parlementaires lors du vote (et ce, quand bien même ISHIBA avait reçu presque deux fois plus de voix qu'ABE)[1102].

En outre, la seule introduction de primaires ne saurait suffire. Comme le notent très justement Ellis S. KRAUSS et Robert J. PEKKANEN, l'introduction en 1978 d'une élection primaire dans les fédérations départementales avait renforcé le pouvoir des factions qui avaient directement mobilisé les groupes de soutien personnels des parlementaires (*kōenkai* 後援会), afin qu'ils influent sur la désignation du président du parti[1103]. Ces élections primaires avaient ainsi constitué selon eux, « le point culminant de l'institutionnalisation de l'expansion des factions dans les circonscriptions électorales »[1104].

Aussi, en ne prenant en compte qu'un seul des nombreux facteurs évoqués ci-dessus, on constate qu'il peut produire des résultats non seulement différents, mais parfois complètement inverses selon les périodes. C'est donc bien une combinaison de multiples variables qui a pu engendrer une tel dénouement en 2001 : un *timing* adéquat (au sens de Paul PIERSON), des évolutions survenues au niveau des institutions et des mentalités des acteurs (par exemple la prise de conscience de l'importance de l'opinion publique dans la désignation du président en vue de remporter les élections prochaines), ainsi que d'autres éléments pouvant parfois être

[1102] À noter également que si, contrairement à 2001, aucune élection n'était imminente en septembre 2012, une dissolution semblait pouvoir survenir à n'importe quel moment (dissolution que le PLD réclamait par ailleurs). La différence fondamentale qu'il y avait à ce sujet avec 2001 tient probablement du fait qu'il était clair que le PDJ perdrait ces élections. Aussi, la victoire du PLD était en un sens assurée, tempérant la nécessité d'élire un Premier ministre extrêmement populaire.

[1103] Le nombre de membres du parti avait alors explosé, passant de 500 000 à 1 500 000 en 1978. LIN Chao-Chi, « How Koizumi Won », *op. cit.*, p. 111.

[1104] KRAUSS Ellis S., PEKKANEN Robert J., *The Rise and Fall of Japan's LDP…*, *op. cit.*, p. 116-117, 246. Citation p. 117. ŌHIRA Masayoshi l'avait emporté aux primaires sur le président et Premier ministre de l'époque, FUKUDA Takeo, alors même que l'on prévoyait une victoire écrasante de ce dernier. Un candidat recevait un point tous les 1000 votes obtenus dans les fédérations départementales. Les deux candidats ayant récolté le plus de voix devaient ensuite être séparés au deuxième tour par les parlementaires du PLD, mais prenant acte de sa défaite au premier tour, FUKUDA Takeo se retira, propulsant directement ŌHIRA au poste de président du parti. Voir OKUSHIMA Sadao, *Jimintō sōsaisen – kenryoku ni tsukareta mōsha-tachi* 自民党総裁選－権力に憑かれた亡者たち (Les élections pour la présidence du PLD : les fantômes possédés par le pouvoir), Tōkyō, Chūō kōron shinsha, 2006, p. 91-92.

parfaitement aléatoires (l'existence même d'un candidat comme KOIZUMI à ce moment, l'absence d'un rival présentant les mêmes traits[1105],…).

Lors des élections à la Chambre des conseillers en juillet 2001, le PLD bénéficia grandement de l'engouement suscité par la figure de son président, remportant 64 sièges alors qu'il n'en disposait avant que de 61 sur les 121 renouvelables (le renouvellement de la Chambre des conseillers se faisant par moitié, tous les trois ans). Du fait de cette victoire qui eut été inespérée pour le PLD s'il n'avait pas été mené par un personnage si populaire, personne ne se présenta contre lui aux élections pour la présidence du parti en août 2001, le reconduisant automatiquement à son poste[1106].

3. *La popularité du Premier ministre : une puissante ressource alternative, néanmoins instable et présentant un risque latent d'une dérive populiste*

La grande popularité du Premier ministre KOIZUMI constitua pour lui une formidable ressource alternative au soutien du parti, le rendant relativement indépendant de ce dernier dans ses différents choix. Ce soutien de l'opinion publique, bien qu'étant extrêmement fort dans les premiers mois (84% en mai 2001, un record inégalé depuis) et plutôt élevé en moyenne sur toute la durée de son mandat (50%, la plus haute moyenne enregistrée), connut cependant des périodes de creux (avec un minimum à 33% en janvier 2005)[1107]. La destitution en janvier 2002 de la ministre des Affaires étrangères TANAKA Makiko, elle-même très populaire[1108], fit chuter brusquement le taux de soutien du Cabinet de 72% (janvier 2002) à

[1105] S'il est vrai que plusieurs parallèles pourraient être réalisés avec HASHIMOTO (leur caractère réformateur notamment), la popularité de ce dernier avait souffert de certains échecs issus de son mandat précédent et son statut de chef de faction ne lui permettait pas par exemple d'être crédible dans un rôle de « démolisseur de PLD » (pour reprendre la formule employée par KOIZUMI). Pour une analyse similaire, voir MCELWAIN MORI Kenneth, REED Steven R., « Japanese Politics in the Koizumi Era : Temporaly Anomaly or a Paradigm Shift? », dans REED Steven R., MCELWAIN MORI Kenneth, SHIMIZU Kay (dir.), *Political Change in Japan…*, *op. cit.*, p. 290.

[1106] Lors des élections d'avril 2001, KOIZUMI devait, conformément au règlement du PLD, reprendre jusqu'à son terme le mandat de deux ans commencé par OBUCHI en septembre 1999, puis poursuivi par MORI après sa mort. Le terme de son mandat arrivait ainsi en septembre 2001, bien qu'il ait été déjà élu en avril. TAKENAKA Harukata, *Shushō shihai…*, *op. cit.*, p. 166-167.

[1107] Données issues de sondages d'opinion réalisés par le quotidien *Asahi Shinbun*. Voir, MUSASHI Katsuhiro, « Seiji no daitōryōka to rippō katei e no eikyō 政治の大統領制化と立法過程への影響 (La présidentialisation de la politique et son influence sur le processus législatif) », *Kokusai kōkyō seisaku kenkyū*, vol. 13, n°1, septembre 2008, p. 278 ; TAKENAKA Harukata, *Shushō shihai…*, *op. cit.*, p. 161, 210.

[1108] C'est d'ailleurs pour cela qu'il lui avait demandé de l'accompagner lors de sa campagne pour les primaires du parti. Certains estiment que sa nomination au gouvernement fut un des principaux éléments ayant permis au Cabinet KOIZUMI de jouir d'un si fort taux de soutien. Voir par exemple FUJIWARA Hajime, *Koizumi Jun.ichirō to nihon…*, *op. cit.*, p. 79-83.

49% (février 2002) puis à 38% (juin 2002)[1109]. Or si en période d'important soutien du Cabinet, les parlementaires du PLD ont un intérêt à taire leurs mécontentements et à ne pas s'opposer au Premier ministre, lorsque ce soutien diminue, l'élément incitatif disparaît du même coup pour ces derniers. Aussi, le pouvoir de cette arme dont disposait le Premier ministre sur son parti, quoi qu'il pût se révéler puissant, était instable et varia en intensité. Cela obligea donc KOIZUMI à chercher sans cesse ce soutien, à entretenir cette ressource alternative mais incertaine, sans laquelle il ne pouvait que difficilement contrôler un parti dont plusieurs éléments étaient farouchement opposés à son projet politique[1110].

Or s'il est bien un autre élément de la personnalité de KOIZUMI à avoir été saluée – ou critiquée, selon – c'est sa capacité à capter et à entretenir ce soutien de l'opinion par une habile maîtrise des médias et une rhétorique à tendance populiste. Non seulement le Premier ministre se présenta-t-il comme un réformateur résolu à « démolir le PLD » (*Jimintō o bukkowasu* 自民党をぶっ壊す), mais en plus prit-il soin de qualifier systématiquement tout acteur dont l'opinion divergeait de la sienne – hauts fonctionnaires comme parlementaires – de « force résistante » (*teikō seiryoku*), dans le but de les discréditer aux yeux des citoyens[1111]. Grâce à ce discours manichéen, KOIZUMI parvint à conserver globalement une forte popularité, le taux de soutien du Cabinet remontant généralement lors des épisodes de confrontation avec le parti[1112]. Pour relayer ce discours, le Premier ministre sut utiliser avec une certaine habileté les médias de masse, et notamment la télévision. Le meilleur exemple est sûrement celui de la « dissolution postale » (*yūsei kaisan* 郵政解散) de 2005 et des élections générales qui la suivirent. En ayant abondamment recours aux médias télévisés et en fustigeant les forces d'oppositions présentent au sein de son parti, le Premier ministre cibla l'électorat flottant – principalement urbain –, dont la proportion dans la population s'était grandement accrue

[1109] Ce taux était ensuite remonté, si bien qu'il était à 65% en novembre 2002.

[1110] Sur ces questions, voir notamment ŌTAKE Hideo, *Koizumi Jun.ichirō popyurizumu no kenkyū – sono senryaku to shuhō* 小泉純一郎 ポピュリズムの研究—その戦略と手法 (L'étude du populisme de KOIZUMI Jun.ichirō – sa stratégie et sa méthode), Tōkyō, Tōyō keizai shinpōsha, 2006, p. 257 ; KAMIKAWA Ryūnoshin, *Koizumi kaikaku no seijigaku – Koizumi Jun.ichirō wa hontō ni "tsuyoi shushō" datta no ka* 小泉改革の政治学—小泉純一郎は本当に「強い首相」だったのか (Étude politique des réformes KOIZUMI – KOIZUMI Jun.ichirō était-il vraiment un « Premier ministre puissant » ?), Tōkyō, Tōyō keizai shinpōsha, 2010, p. 311, 333-334.

[1111] Le Premier ministre avait par exemple eu ces mots le 9 mai 2001 lors de la séance plénière de la Chambre des représentants : 私の内閣の方針に反対する勢力、これはすべて抵抗勢力であります. Voir également FUJIWARA Hajime, *Koizumi Jun.ichirō to nihon no byōri* 小泉純一郎と日本の病理 (KOIZUMI Jun.ichirō et les pathologies du Japon), Tōkyō, Kōbunsha, 2005, p. 311.

[1112] TANIGUCHI Masaki, « Seido kaikaku – sengo taisei no magarikado 制度改革—戦後体制の曲がり角 (Les réformes institutionnelles : le tournant du système d'après-guerre) », dans SASAKI Takeshi, SHIMIZU Masato (dir.), *Zemināru gendai nihon seiji* ゼミナール　現代日本政治 (Séminaire sur la politique japonaise contemporaine), Tōkyō, Nihon keizai shinbun shuppansha, 2011, p. 258.

depuis 1993[1113]. Aussi, la théâtralisation de la campagne électorale[1114] organisée par le Premier ministre et sa large diffusion par les médias participa abondamment à son écrasante victoire sur le PDJ et les « rebelles » du PLD[1115].

4. *Le renforcement des moyens d'action du président du parti : le contournement des règles informelles du parti*

Le fait de disposer ainsi de ressources alternatives permit de renforcer sa position en tant que président du parti. À vrai dire, il ne possédait pas davantage de pouvoirs que ses prédécesseurs, mais contrairement à eux, il pouvait se permettre de les utiliser pleinement, sans s'autocensurer. Il pouvait ainsi prendre le risque de créer des mécontentements dans le parti. Dans la mesure où KOIZUMI savait qu'il ne devait pas son élection au bon vouloir des factions, il put par exemple se permettre d'ignorer dans une certaine mesure des coutumes de nomination. En réalité, OBUCHI Keizō avait déjà, avant lui, fait plusieurs entorses à la règle de la nomination des ministres selon les équilibres factionnels et la séniorité des parlementaires. Comme évoqué précédemment, il avait nommé au poste de chef de l'agence pour la Planification économique SAKAIYA Taichi, une personne issue du secteur privé, mais également ARIMA Akito au poste de ministre de l'Éducation, un universitaire qui venait d'être élu conseiller. Il avait nommé NODA Seiko en tant que ministre des Postes et des télécommunications, alors qu'elle n'avait que 37 ans et seulement deux mandats à son actif. MIYAZAWA Kiichi, ancien Premier ministre, avait été nommé ministre des Finances sans aucune considération pour les factions. Même pour les postes accordés en respect des équilibres factionnels, OBUCHI Keizō s'était permis de nommer KŌMURA Masahiko à la tête

[1113] Cette montée de l'électorat flottant pouvait être constatée à partir des années 1960, mais la brusque explosion du nombre d'électeurs déclarant ne soutenir aucun parti est remarquable à partir de la décennie 1990. En 1990, ces derniers représentaient environ 30% des électeurs contre environ 55% cinq ans plus tard. En 2001 et 2002, ils étaient plus de 60%. En outre, même les électeurs déclarant soutenir un parti ont tendance à être de plus en plus nombreux à accorder leur soutien à un autre parti (ce qui peut être expliqué également par les successives recompositions du paysage politique depuis les années 1990 et la convergence des programmes politiques de partis politiques se présentant pourtant comme opposés). HIRANO Hiroshi, « Senkyo-tōhyō kōdō – seisaku hon.i ni kawareru ka 選挙・投票行動—政策本位に変われるか (Élections et comportements électoraux : pourront-ils un jour se baser sur les politiques publiques proposées par les partis ?) », dans SASAKI Takeshi, SHIMIZU Masato (dir.), *Zemināru gendai nihon seiji* ゼミナール　現代日本政治 (Séminaire sur la politique japonaise contemporaine), Tōkyō, Nihon keizai shinbun shuppansha, 2011, p. 436-441 ; KRAUSS Ellis S., PEKKANEN Robert J., *The Rise and Fall of Japan's LDP*…, *op. cit*., p. 240.

[1114] On parla de « théâtre KOIZUMI » (*Koizumi gekijō* 小泉劇場). Voir par exemple, SHIMIZU Masato, *Kantei shudō*…, *op. cit.*, p. 397.

[1115] Voir *infra*, p. 399-401.

du MOFA et YOSANO Kaoru à la tête du MITI alors même qu'ils n'avaient pas été recommandés par les chefs de factions[1116].

Si d'autres Premiers ministres avaient déjà procédé, à l'occasion, à des nominations atypiques, le fait que quatre membres du gouvernement avaient obtenu leur poste en rupture complète avec les règles du parti était exceptionnel. Lors de son deuxième remaniement ministériel en octobre 1999, OBUCHI ignora encore davantage le critère d'appartenance aux factions[1117]. Cela venait attester d'une véritable perte d'influence des factions, laquelle était principalement due au net recul de leurs capacités de financement des campagnes électorales[1118]. Puisque financièrement, ils dépendaient de moins en moins des factions, les parlementaires ne continuaient à être fidèles à ces dernières que pour jouir de l'accès qu'elles offraient à certaines positions dans le parti ou le gouvernement. En remettant ces règles en question, le Premier ministre assénait un coup de plus aux factions déjà sur le déclin. Pour reprendre l'expression employée par le politiste YAMAGUCHI Jirō : « le PLD passa d'un système fédéral fondé sur les factions, à un système centralisé »[1119].

KOIZUMI, lui, fut le premier depuis l'institutionnalisation des factions à n'en faire aucun cas lors de la nomination de ses ministres. Plusieurs parlementaires de la faction YAMASAKI, largement inférieure en nombre en comparaison des factions MORI et HASHIMOTO, se virent ainsi nommés à des postes de ministres[1120]. YAMASAKI Taku lui-même se vit octroyé le poste de secrétaire général du parti. ASŌ Tarō et HORIUCHI Mitsuo, bien que venant tous deux de factions mineures, furent respectivement nommés président du CRAP et président du comité des Affaires générales du PLD (*sōmukaichō*). Aucun parlementaire de la faction HASHIMOTO (la plus importante) et de celle de KAMEI n'occupait l'un de ces trois postes, les plus

---

[1116] TAKENAKA Harukata, *Shushō shihai…*, *op. cit.*, p. 109-110.
[1117] *Ibid.*, p. 124.
[1118] *Ibid.*, p. 153-155 ; SHIMIZU Masato, *Kantei shudō…*, *op. cit.*, p. 389-390. La réforme en 1994 de la loi relative aux règles de financement des partis politiques et la loi relative aux subventions des partis politiques sont à l'origine de ce recul. Alors qu'entre 1985 et 1993, les budgets de chaque faction oscillaient globalement entre un milliard et deux milliards et demi de yens (7,43 millions et 18,59 millions d'euros environ, pour un euro = 134,5 yens), ceux-ci ne dépassaient pas les 500 millions de yens (3,72 millions d'euros environ) entre 1994 et 2002. En revanche, les principaux partis politiques reçoivent désormais chaque année des subventions accordées par l'État en fonction de leurs résultats aux élections nationales. Par exemple, en 2000, le PLD bénéficia de 14 milliards et demi de yens de subvention publique, et 17 milliards en 2015 (107 et 126 millions d'euros environ). L'allégeance des parlementaires glissa ainsi progressivement des factions vers le parti central. Données accessibles sur le site du MIC à l'adresse suivante [consultées le 29 février 2016] : http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/data_seitou/.
[1119] かくして、自民党は派閥連邦制から中央集権体制に移行した. Voir YAMAGUCHI Jirō, *Naikaku seido*, *op. cit.*, p. 207.
[1120] SHIMIZU Masato, *Kantei shudō…*, *op. cit.*, p. 363.

importants du parti. Seuls deux parlementaires de la faction HASHIMOTO obtinrent un poste de ministre, alors que trois membres du Cabinet étaient issus du secteur privé[1121].

Cela avait, sans grande surprise, causé l'ire de certains chefs de faction, et pour les apaiser, le Premier ministre demanda à YAMASAKI Taku de se charger des nominations des vice-ministres et conseillers politiques, en tenant compte des équilibres factionnels[1122]. Bien qu'il ait disposé d'une marge de manœuvre supplémentaire vis-à-vis de ses prédécesseurs, KOIZUMI savait également qu'il ne pouvait pas se passer de la coopération des importantes figures du parti. Or il savait qu'il ne pourrait attendre d'eux qu'ils soient conciliants s'il ne les ménageait pas un tant soit peu. On remarque d'ailleurs que KOIZUMI prit bien soin de ne renverser les coutumes du parti que progressivement, quand bien même le taux de soutien de son Cabinet n'était pas descendu en dessous de 69% les dix premiers mois de son mandat. KOIZUMI fut en définitive bien plus prudent que les médias l'ont généralement laissé entendre, insistant davantage sur ses coups d'éclats.

En 2003, le Premier ministre nomma ABE Shinzō au poste de secrétaire général du parti. Ce dernier s'était forgé une certaine popularité dans l'opinion notamment grâce sa ferme position sur le dossier nord-coréen en tant que vice-secrétaire général du Cabinet (*naikaku kanbō fukuchōkan*)[1123]. Cela étant, non seulement ABE n'avait jamais été ministre et ne disposait que de trois succès électoraux à son actif – ce qui était bien en deçà de la séniorité habituelle des parlementaires occupant ce poste –, mais il venait en plus de la même faction que le KOIZUMI (faction MORI). Ce dernier rompait ainsi la coutume selon laquelle le président et le secrétaire général du parti devaient appartenir à deux factions différentes (on parle de *sō-kan bunri* 総・幹分離)[1124]. Cette règle informelle était apparue à partir de 1974 sous le gouvernement MIKI et n'avait par la suite été rompue que sous le gouvernement ŌHIRA (1978-1980)[1125]. Ensuite, cette coutume s'était même étendue aux postes de président du CRAP et de président du comité des Affaires générales, de sorte que les parlementaires

[1121] TAKENAKA Harukata, *Shushō shihai…*, *op. cit.*, p. 156-157.
[1122] Voir *supra*, p. 195.
[1123] Notamment concernant la crise des missiles et le problème des enlèvements de citoyens japonais par la Corée du Nord. SHIMIZU Masato, *Kantei shudō…*, *op. cit.*, p. 363 ; SHINODA Tomohito, « Kyōka sareta gaikō rīdāshippu – kantei shudō taiei no seidoka e 強化せれた外交リーダーシップ－官邸主導体制の制度化へ (Le leadership diplomatique renforcé – vers l'institutionnalisation du système de gouvernement dirigé par le Premier ministre et son équipe) », *Kokusai mondai*, n°558, janvier 2007, p. 14.
[1124] TAKENAKA Harukata, *Shushō shihai…*, *op. cit.*, p. 207-209.
[1125] OKUSHIMA Sadao, *Jimintō sōsaisen…*, *op. cit.*, p. 93-94. Malgré les protestations au sein du PLD, ŌHIRA avait nommé SUZUKI Zenkō (1911-2004) au poste de secrétaire général du parti, bien qu'il soit membre de sa faction. Cela demanderait une étude plus approfondie, mais ce n'est probablement pas un hasard si les deux seuls à avoir brisé cette règle énoncée par MIKI Takeo (1907-1988) en 1974, sont également ceux qui devaient leur élection aux voix obtenues lors des primaires de l'élection pour la présidence du parti.

occupant ces positions venaient de factions différentes de celles du président et du secrétaire général du parti (on a parlé du système des « quatre factions pour quatre postes » (*yonha yon.yaku taisei* 四派四役体制)[1126]. Ces différentes règles informelles qui encadraient ainsi les nominations des postes les plus importants du parti venaient grandement limiter le pouvoir du président du PLD sur son propre parti, mais celui-ci n'avait en général guère d'autres choix que de s'y conformer s'il souhaitait un minimum préserver l'harmonie au sein du parti. Le fait que KOIZUMI ait brisé cette coutume est ainsi, à la fois le signe qu'il disposait d'une marge de manœuvre suffisamment importante sur le PLD pour se le permettre, et à la fois l'un des moyens qui lui permit de mieux contrôler et maîtriser les forces présentes au sein du parti.

Section II. La transformation progressive du processus décisionnel : émergence d'un nouveau modèle ou cas par cas ?

Après avoir décrit les différentes ressources sollicitées par le Premier ministre KOIZUMI, il convient à présent d'analyser les transformations qui furent apportées au processus décisionnel sous son gouvernement. En réalité, durant la première moitié de son mandat, malgré ses tentatives répétées d'imposer ses volontés au parti et à la haute administration, plusieurs observateurs estimaient que KOIZUMI ne faisait pas vraiment preuve de leadership. Mettant l'accent sur les nombreuses concessions que les *veto players* arrivaient à obtenir de lui, ils considéraient qu'il n'était pas parvenu à changer le processus décisionnel en profondeur[1127]. Cela étant, le Premier ministre réussit à déployer rapidement un important leadership au niveau de la définition de l'agenda politique (on parle d'*agenda setting*)[1128]. Il parvint également à centraliser le processus d'élaboration du budget dans le Cabinet, et à en faire un processus descendant, alors que celui-ci était jusqu'alors plutôt éclaté et ascendant[1129] (I). Concernant les différentes réformes mises en avant par le gouvernement KOIZUMI, il est certes vrai que les évolutions du processus décisionnel eurent un caractère incrémental. Le

[1126] MATSUZAKI Tetsuhisa, SATŌ Seizaburō, *Jimintō seiken*, *op. cit.*, p. 70-73 ; KRAUSS Ellis S., PEKKANEN Robert J., *The Rise and Fall of Japan's LDP…*, *op. cit.*, p. 212-213.
[1127] UCHIYAMA Yū, *Koizumi seiken – "Patosu no shushō" wa nani o kaeta no ka* 小泉政権—「パトスの首相」は何を変えたのか (Le gouvernement KOIZUMI : qu'est-ce que le « Premier ministre du pathos » a changé ?), Tōkyō, Chūō kōronsha, 2007, p. 195-196 ; TANI Katsuhirō, « Naikaku-yotō tairitsuka no rippō katei - yūsei kanren hōan no jirei kenkyū 内閣・与党対立下の立法過程－郵政関連法案の事例研究 (Le processus législatif dans le cadre d'une confrontation entre le gouvernement et le parti majoritaire : étude de cas des projets de loi relatifs à la Poste) », *Dōshisha seisaku kagaku kenkyū*, vol. 6, n°1, décembre 2004, p. 104.
[1128] HAYAO Kenji, *The Japanese Prime Minister and Public Policy*, *op. cit.*, p. 186-188.
[1129] Et ce, même si un partie importante de ce processus était guidée par le MOF.

Premier ministre dût procéder avec prudence et par étapes successives. C'est cependant, à notre sens, cette stratégie pragmatique qui permit à KOIZUMI de parachever certains de ses projets qui paraissaient irréalisables avant son arrivée au pouvoir. Il convient enfin de noter que malgré ces évolutions, le processus décisionnel sous le pouvoir KOIZUMI se caractérisa plus par le cas par cas, que par l'émergence d'un nouveau modèle clair de prise de décision (II). Nous avons circonscrit notre étude à trois projets du gouvernement qui, venant directement toucher aux intérêts personnels de certains acteurs politiques, rencontrèrent une forte opposition dans le parti et dans la haute administration. Nous ne pourrons donc consacrer de développements aux questions de politiques extérieures – dans lesquels le leadership primo-ministériel fut particulièrement important[1130] –, de même que nous ne pourrons aborder d'autres importantes réformes telles que la fusion des collectivités locales et la réforme de leur fiscalité, la réforme de la sécurité sociale, l'autonomisation des universités nationales, *etc*.

I. La reprise en main du processus d'élaboration du budget et de l'agenda politique par le Premier ministre et son entourage

A. Les deux premières années du gouvernement KOIZUMI

1. Le processus d'élaboration du budget à partir de 2001

La plus grande réussite du Premier ministre et du CCPEFP fut certainement d'être parvenus à transformer sensiblement le processus d'élaboration du budget. Celui-ci débutait ainsi avec le document produit conjointement par les membres du comité issus du privé

[1130] On a parlé de « diplomatie du Premier ministre et de son entourage » (*kantei gaikō* 官邸外交) pour insister sur le fait que le chef du Cabinet et son secrétariat général avaient traité directement plusieurs dossiers de politique extérieure sensibles, sans nécessairement passer par l'intermédiaire du MOFA ou de son ministre. La réforme du secrétariat général du Cabinet de 1986, instaurant la section d'examen des politiques étrangères (*gaisei shingishitsu*), était déjà une tentative visant à transférer le centre de commandement du MOFA au secrétariat général (voir *supra*, p. 166). Ce transfert se concrétisa sous KOIZUMI et fut renforcé davantage sous le gouvernement ABE I, puis sept ans plus tard sous le gouvernement ABE II, avec notamment la création en décembre 2013 du conseil national de Sécurité (*kokka anzen hoshō kaigi* 国家安全保障会議) dans le Cabinet. SHINODA Tomohito, « Kyōka sareta gaikō rīdāshippu…, *op. cit.*, p. 1-15 ; IIO Jun, « Naikaku-kanryōsei – tōchi nōryoku no kōjō towareru 内閣・官僚制—統治能力の向上問われる (Le Cabinet et la haute administration : la remise en question du renforcement des capacités de gouvernement », dans SASAKI Takeshi, SHIMIZU Masato (dir.), *Zemināru gendai nihon seiji* ゼミナール　現代日本政治 (Séminaire sur la politique japonaise contemporaine), Tōkyō, Nihon keizai shinbun shuppansha, 2011, p. 398-399.

(*minkan giin pēpā* 民間議員ペーパー)[1131]. Ce document, fruit des nombreux *brain storming* de ces quatre membres, regroupait l'ensemble de leurs propositions de politiques visant à faire avancer les « réformes structurelles » (*kōzō kaikaku*) chères à KOIZUMI[1132]. Le ministre délégué aux politiques économiques et aux finances publiques réalisait ensuite une compilation de ces propositions (on parlait de *Takenaka daijin torimatome* 竹中大臣取りまとめ) et le Premier ministre, se chargeait sur cette base de transmettre les directives aux ministères (*Koizumi shushō shiji* 小泉首相指示) et de contenir leurs objections[1133]. En réalité, TAKENAKA Heizō et KOIZUMI Jun.ichirō transmettaient en amont leurs requêtes aux membres du comité issus du secteur privé, qui se chargeaient de leur proposer des solutions dans ce document.

Chaque année au mois de juin, le CCPEFP rendait public un autre document dressant les grandes orientations de la conduite de l'économie, des finances publiques et de la réforme (nous parlerons des « grandes orientations », *honebuto no hōshin* 骨太の方針)[1134]. Lorsque la première esquisse des « grandes orientations » fut dévoilée le 31 mai 2001, le MHLW et le MIC demandèrent qu'elle soit révisée concernant respectivement la réforme de la sécurité sociale et la réforme de la péréquation[1135] (*chihō kōfuzei* 地方交付税). TAKENAKA Heizō avait alors immédiatement mis en ligne les requêtes des ministères sur le site du CCPEFP, plaçant ces derniers dans l'embarras[1136]. D'ailleurs, les comptes rendus des réunions du CCPEFP étaient également mis en ligne quelques jours à peine après qu'elles aient eu lieu, avec pour chaque matière, les détails concernant l'évolution des pourparlers avec les ministères et le PLD[1137]. La transparence du processus de décision avait perturbé les acteurs qui étaient habitués aux négociations officieuses, souvent réalisées en amont des réunions officielles (les fameuses *nemawashi* 根回し). Cette transparence, au-delà des considérations de « redevabilité » démocratique (*accountability*), fut très habilement mise à profit par le

[1131] Les quatre membres du comité issus du secteur privé auraient à l'origine rendu chacun un document avec leurs propositions, mais il apparut que celles-ci auraient plus de poids si elles étaient consignées dans un même document porté par les quatre membres. SHIMIZU Masato, *Kantei shudō…*, *op. cit.*, p. 260-261.
[1132] ŌTA Hiroko, *Keizai zaisei shimon kaigi no tatakai* 経済財政諮問会議の戦い (Le combat du comité consultatif pour les politiques économiques et les finances publiques), Tōkyō, Tōyō keizai shinpōsha, 2006, p. 260-261 ; SHIMIZU Masato, *Kantei shudō…*, *op. cit.*, p. 262-263.
[1133] SHIMIZU Masato, *Kantei shudō…*, *op. cit.*, p. 260-261.
[1134] TAKENAKA Heizō, en nommant ainsi ce document, avait repris la formule utilisée pour la première fois par ASŌ Tarō lorsqu'il était lui-même ministre délégué aux politiques économiques et aux finances publiques. TAKENAKA Harukata, *Shushō shihai…*, *op. cit.*, p. 163.
[1135] Voir *infra*, p. 375.
[1136] SHIMIZU Masato, *Kantei shudō…*, *op. cit.*, p. 250.
[1137] ŌTA Hiroko, *Keizai zaisei shimon…*, *op. cit.*, p. 4-6.

Premier ministre et son équipe pour discréditer les réfractaires à la réforme et réduire leur marge de manœuvre en prenant le citoyen à témoin[1138]. KOIZUMI utilisa ainsi pendant tout son mandat l'opinion publique comme une ressource sur laquelle il pouvait s'appuyer pour passer outre les résistances que lui opposaient certains acteurs.

Ces « grandes orientations », qui avaient été élaborées sans réelle consultation préalable avec le parti, avaient suscité certaines crispations. Plusieurs voix s'étaient élevées le 22 juin lors de la réunion du comité des Affaires générales du PLD (*sōmukai*), dont celle de l'ancien Premier ministre HASHIMOTO, pour contester cette nouvelle façon de procéder et le caractère extrêmement détaillé de ce qui ne devait être que des orientations générales[1139]. Le président du comité des Affaires générales du PLD HORIUCHI Mitsuo avait essayé de calmer la situation en affirmant que le processus d'élaboration du budget à proprement parlé serait, lui, inchangé, et qu'il y aurait une négociation suffisante entre le parti et le gouvernement[1140]. Autant dire que celui-ci se trompait lourdement. Le document du CCPEFP fut finalement validé *a posteriori*, et quatre jours plus tard, le Premier ministre utilisa son droit d'initiative (*hatsugiken*) pour solliciter un vote en Conseil des ministres concernant « les orientations fondamentales des politiques majeures du Cabinet » pour y faire adopter les « grandes orientations »[1141]. TAKENAKA Heizō, en tant que ministre délégué rattaché à l'Office du Cabinet, aurait certes pu soumettre ce document en Conseil des ministres, mais le fait que ce soit le Premier ministre qui le fasse leur apportait plus de poids. Une fois adoptées en Conseil des ministres, ces « grandes orientations » liaient tous les membres du Cabinet et toutes les administrations qu'ils géraient. Cela eut une véritable influence sur les négociations qui eurent par la suite lieu entre les différents ministères et le MOF lors des audiences (chaque année en septembre)[1142]. Vers fin novembre ou début décembre, un autre document définissant les « orientations fondamentales relatives à l'élaboration du budget » (*yosan hensei no kihon hōshin* 予算編成の基本方針) était chaque année produit par le CCPEFP et adopté en Conseil

[1138] On pourrait presque parler ici d'une surveillance de type « alarme à incendie » (*fire alarm*) dans la mesure où les responsables politiques font bien appel à des tiers (les citoyens, les médias) pour observer les activités des hauts fonctionnaires. Seulement, ce sont ici les responsables politiques qui rapportent les faits aux citoyens et aux médias et non l'inverse. Dans les deux cas, les hauts fonctionnaires se savent alors surveillés, réduisant d'autant leur marge de manœuvre.

[1139] Le document faisait une trentaine de pages. Il est accessible à l'adresse suivante [consultée le 2 février 2016] : http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2001/honebuto/0626keizaizaisei-ho.html.

[1140] TAKENAKA Harukata, *Shushō shihai…*, *op. cit.*, p. 165. À noter que HORIUCHI Mitsuo fit partie des 38 parlementaires à s'être exprimés contre le projet de privatisation de la Poste lors du vote à la Chambre basse.

[1141] C'est ce droit qui, bien qu'il existât antérieurement selon la doctrine majoritaire, avait été clairement inséré à l'article 4 de la loi organique relative au Cabinet.

[1142] TAKENAKA Harukata, *Shushō shihai…*, *op. cit.*, p. 178-179.

des ministres[1143]. Ces orientations avaient pour but, alors que la répartition des différents postes budgétaires était dans les grandes lignes arrêtée, de s'assurer que le budget soumis à la Diète à la session suivante (en janvier ou février en général) respecterait bien les directives initialement fournies au MOF. La marge de manœuvre et d'appréciation du MOF se trouvait alors extrêmement réduite par rapport à celle dont il avait pu jouir antérieurement[1144].

2. *La réduction exceptionnelle des dépenses publiques et l'endiguement de l'émission de la dette pour l'année fiscales 2002*

Ces transformations apportées au niveau du processus de décision, bien loin de n'être que formelles, eurent une véritable influence sur la répartition du budget. Le Premier ministre KOIZUMI avait très clairement affirmé dans les « grandes orientations » de 2001 la volonté de contenir l'émission de la dette publique en dessous de 30 billions de yens (environ 223 milliards d'euros)[1145], premier pas, selon lui, vers l'assainissement des finances publiques. Pour ce faire, une réduction du budget par rapport à l'année précédente était nécessaire. Alors qu'une diminution de 3 billions de yens devait être suffisante, KOIZUMI demanda à ce qu'une réduction de 5 billions de yens soit effectuée sur les différents postes budgétaires « inutiles » (*muda na saishutsu* 無駄な歳出), afin que 2 billions de yens soient affectés spécialement à sept domaines de politiques publiques s'inscrivant dans la réforme[1146]. Le vice-ministre administratif du MOF avait tenté de s'opposer à ce que le Premier ministre et son équipe puissent ainsi définir à loisir le montant global du budget, mais KOIZUMI n'avait pas cédé[1147]. En réalité, même si le MOF accueillait favorablement la baisse générale du montant du budget, il n'appréciait guère l'idée que le CCPEFP puisse affecter à certaines politiques publiques des ressources budgétaires sans considération des montants qui y avaient été alloués les années précédentes[1148]. Autrement dit, le fait que KOIZUMI ait ainsi rompu avec la tradition incrémentale du processus d'élaboration du budget dérangeait le MOF, qui y voyait une porte

[1143] Les « orientations fondamentales relatives à l'élaboration du budget » sont accessibles à l'adresse suivante [consultée le 3 février 2016] : http://www5.cao.go.jp/keizai1/yokihoushin/yokihoushin_kako.html.
[1144] On pourrait toutefois objecter que dans le même temps, le MOF subissait moins les intrusions des *zoku giin* dans le processus d'élaboration du budget.
[1145] Taux de conversion à 1 euro = 134,5 yens.
[1146] Les sept domaines mis en avant (*jūtenteki ni suishin suru* 重点的に推進する) sont énumérés dans les « grandes orientations » : l'environnement, la dénatalité et le vieillissement de la population, la redynamisation des régions, l'amélioration de l'attractivité internationale des villes, le développement des sciences et des technologies, l'éducation et la formation de personnels et d'élites, le développement des technologies d'information de pointe.
[1147] SHIMIZU Masato, *Kantei shudō…*, *op. cit.*, p. 252.
[1148] On parla de « demandes budgétaires spéciales pour les réformes structurelles » (*kōzō kaikaku tokubetsu yokyū* 構造改革特別要求). MABUCHI Masaru, *gyōseigaku*, *op. cit.*, p. 209.

ouverte à de futures nouvelles dépenses publiques et une potentielle explosion du montant global du budget à l'avenir.

Néanmoins, ces résistances du MOF avaient dû s'effacer devant la proposition audacieuse de KOIZUMI de réaliser la plus importante réduction budgétaire depuis 1955. En effet, il était prévu que le montant global du budget soit diminué de 2,3% par rapport à l'année précédente, ce qui correspondait à une baisse plus importante encore que celle qui avait été réalisée par HASHIMOTO Ryūtarō en 1998. Cette réduction était d'autant plus surprenante que l'année 2001 s'était soldée par une croissance négative de 0,8%. Or il était plus courant d'augmenter alors les dépenses publiques dans ce type de situation pour essayer de redynamiser l'économie et stimuler la croissance[1149]. La plus grosse réduction avait été opérée dans le secteur des travaux publics avec une diminution de 10,8% par rapport à l'année précédente. Grâce à cette importante réduction, ce sont finalement 2,7 billions de yens (et non 2) qui furent attribués aux sept domaines prioritaires définis par le Premier ministre. Concernant ces domaines, des organes directement rattachés au Cabinet, tel le comité pour la science, la technologie et l'innovation (*sōgō kagaku gijutu-inobēshon kaigi*) s'étaient enjoints à l'examen des demandes budgétaires des ministères. Y compris dans cette matière, le monopole du MOF fut remis en cause par le Premier ministre et ses organes de soutien[1150].

3. *Le processus d'élaboration du budget à partir de 2002*

À partir de 2002, le processus décisionnel que KOIZUMI souhaitait instaurer se stabilisa et fut complété par l'insertion de quelques étapes supplémentaires. Le Premier ministre décida ainsi que le CCPEFP établirait en début d'année une prévision sur la situation économique et les finances publiques à moyen terme, et déterminerait les réformes à mettre en place. Chaque année en janvier, le CCPEFP publia un nouveau document intitulé « réformes et prévisions » (*kaikaku to tenbō* 改革と展望)[1151], lui aussi adopté en Conseil des ministres au même titre que les « grandes orientations »[1152]. Dans ces « réformes et prévisions », le Premier ministre

[1149] TAKENAKA Harukata, *Shushō shihai…*, *op. cit.*, p. 167-168.
[1150] *Ibid.*, p. 168-169.
[1151] Le nom complet étant « Prévisions à moyen terme des réformes structurelles, de l'économie et des finances publiques » (*kōzō kaikaku to keizai zaiei no chūki tenbō* 構造改革と経済財政の中期展望).
[1152] Les « réformes et prévisions » adoptée en Conseil des ministres le 25 janvier 2002 sont accessibles à l'adresse suivante [consultée le 2 février 2016] : http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2002/0125tenbou.html ; les « réformes et prévisions » adoptée le 24 janvier 2003 sont accessibles à cette adresse [consultée le 2 février 2016] : http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizai/kakugi/030124kaikaku.html.

avait fixé à la fin 2006 l'horizon de ses réformes structurelles, proposant ainsi un plan quinquennal pour relancer l'économie et redresser les finances publiques.

En 2002, un autre nouveau document ayant pour but de répercuter concrètement le contenu des « grandes orientations » sur le budget fut produit par le CCPEFP : le « cadre général du budget » (*yosan no zentaizō* 予算の全体像). Dévoilé chaque année en juillet, ce « cadre général du budget » transposait en données chiffrées les informations qualitatives des « grandes orientations » publiées un mois auparavant. Sur cette base, le MOF devait alors transmettre aux ministères le montant maximal des demandes de budget qu'ils étaient autorisés à formuler avant la fin août (on parle de plafond : en japonais *shīringu* シーリング, de l'anglais *ceiling*, ou plus officiellement *gaisan yōkyū kijun* 概算要求基準). En réalité, beaucoup d'objectifs chiffrés avaient été supprimés par rapport aux premières versions esquissées du « cadre général du budget ». L'étendue de la diminution des impôts avait, par exemple, été effacée dans la version finale, mais la limite chiffrée des dépenses publiques avait été préservée[1153]. Cependant, il s'agissait avant tout pour cette première tentative de faire en sorte que le MOF intègre le fait que ce procédé, qui venait clairement réduire sa marge de manœuvre dans la détermination des plafonds applicables aux différents ministères, serait une nouvelle étape à part entière du processus d'élaboration du budget[1154]. Il n'est d'ailleurs pas étonnant que le MOF se soit davantage opposé à ce qu'un objectif chiffré soit arrêté vis-à-vis de la réduction des dépenses publiques, qu'au sujet de la baisse des impôts (sur les sociétés notamment), dans la mesure où il prônait la première et désapprouvait la seconde.

Pour les années fiscales 2003 et 2004, il était très difficile de continuer à réduire le montant global du budget par rapport à 2002. Ce fut d'ailleurs le MOF qui convainquit les membres du CCPEFP de ne pas promettre de réductions dont on ne savait si elles étaient réalisables ou non. Il conseilla plutôt de se contenter de contenir l'augmentation des dépenses publiques. En 2005 cependant, le budget fut à nouveau réduit par rapport à 2004[1155].

4. *La maîtrise et la définition de l'agenda politique*

[1153] Le cadre général du budget pour l'année fiscale 2003, publié en juillet 2002, est accessible à l'adresse suivante [consultée le 2 février 2016] : http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/minutes/2002/0802/item1.pdf.
[1154] SHIMIZU Masato, *Kantei shudō…*, *op. cit.*, p. 257.
[1155] *Ibid.*, p. 258-259.

Il apparaît clairement que le Premier ministre KOIZUMI réussit à faire du CCPEFP une tour de contrôle comme il n'en avait jamais existé sous le « système de 1955 ». Avec tous ses documents publiés tout au long de l'année, le comité parvint à instaurer un nouveau rythme auquel devaient se soumettre tous les acteurs politiques : les « réformes et prévisions » (*kaikaku to tenbō*) en janvier, les propositions formulées par les membres du comité issus du secteur privé (*minkan giin pēpā*) entre février et mai, les « grandes orientations » (*honebuto no hōshin*) en juin, le « cadre général du budget » (*yosan no zentaizō*) en juillet, et enfin les « orientations fondamentales relatives à l'élaboration du budget » (*yosan hensei no kihon hōshin*) fin novembre ou début décembre. Maîtriser, et même redéfinir ainsi le calendrier politique doit être perçu comme une véritable prouesse dans un pays où les gouvernements doivent composer avec de nombreuses contraintes temporelles (notamment liées au principe de discontinuité des sessions de la Diète). En plus de faire preuve d'un leadership de type réactif, répondant avec doigté à des évènements extérieurs et rebondissant sur des problématiques ayant émergées de façon aléatoire dans l'actualité[1156], KOIZUMI déploya également un important leadership concernant la définition de l'agenda politique. Avec l'aide du CCPEFP, le Premier ministre joua son rôle de chef d'orchestre, imposant à toute la classe politique et administrative les thématiques centrales qui seraient débattues, ainsi que le nouveau rythme auquel tous devraient se soumettre s'ils souhaitaient participer au processus décisionnel.

B. Le regain d'influence d'acteurs concurrents : un déclin du CCPEFP ?

1. L'influence grandissante du bureau du CCPEFP

Il fut affirmé qu'avec le temps, le bureau du CCPEFP (*keizai zaisei shimon kaigi jimukyoku* 経済財政諮問会議事務局) – qui était composé de hauts fonctionnaires – avait joué un rôle de plus en plus important dans l'élaboration des différents documents produits par le comité, et avait eu par conséquent, une influence grandissante sur le contenu des décisions. Ce bureau était en réalité composé d'un conseiller supérieur de l'Office du Cabinet

[1156] Pour ne citer que des quelques éléments de politique extérieure : la lutte contre le terrorisme en réponse aux attentats du 11 septembre 2001, l'envoi de troupes en Irak, les mesures prises dans le cadre de la crise des missiles nord-coréens, *etc*. Le recours intensif aux médias de masse participa grandement à donner au citoyen le sentiment que le Premier ministre faisait preuve d'un important leadership.

(*naikakufu shingikan* 内閣府審議官) ayant le grade de vice-ministre administratif, de trois directeurs généraux de politiques publiques (*seisaku tōkatsukan* 政策統括官) ayant le grade de directeur d'administration centrale, et sept conseillers supérieurs de secrétariat (*kanbō shingikan* 官房審議官) ayant le grade de directeur adjoint. L'essentiel de ces agents était issu de l'agence pour la Planification économique, et dans une moindre mesure, du MOF. Sous leurs ordres, plusieurs hauts fonctionnaires de rangs inférieurs issus de différents ministères travaillaient également dans le CCPEFP, leur effectif atteignant 168 agents en totalité en février 2006[1157]. En y ajoutant à ces derniers les personnes issues du secteur privé qui avaient été nommées en tant qu'agents temporaires (*ninkizuki shokuin*), les effectifs oscillaient entre 190 et 200 fonctionnaires. L'économiste ŌTA Hiroko est assurément la plus célèbre de ces agents temporaires[1158]. Après avoir été nommée conseillère (*sanjikan*) dans le bureau du CCPEFP sur l'initiative de TAKENAKA Heizō, elle fut promue conseillère supérieure de secrétariat en 2003 puis directrice générale de politiques publiques en 2004[1159]. ŌTA Hiroko aurait constitué un atout très important pour faire le lien entre TAKENAKA et l'Office du Cabinet, et en particulier avec le bureau du CCPEFP, dans lequel elle gagna progressivement une influence non négligeable[1160].

TAKENAKA Heizō se méfiait beaucoup des agents détachés des ministères dans le bureau, et notamment ceux du MOF[1161]. D'après les témoignages des membres du comité issus du secteur privé, les hauts fonctionnaires du bureau auraient rapporté plusieurs fois à leurs ministères certaines de leurs conversations, si bien qu'ils avaient décidés de se voir parfois le week-end afin d'être sûrs que leurs discussions resteraient confidentielles[1162]. Certains hauts fonctionnaires confièrent même avoir été bluffés par la vitesse et la précision avec laquelle les

[1157] SHIROYAMA Hideaki, « Naikaku kinō no kyōka…, *op. cit.*, p. 66-67.
[1158] Nous précisons ici que bien qu'agent temporaire, ŌTA Hiroko travaillait à temps plein dans le bureau du CCPEFP, contrairement aux membres du comité issu du secteur privé qui eux, étaient employés à temps partiel.
[1159] On lui proposa en 2005 de se présenter lors des élections générales pour en faire une « *madonna* » (voir *infra*, p. 400), mais celle-ci refusa. Bien que n'étant pas parlementaire, elle fut par la suite nommée ministre déléguée aux politiques économiques et aux finances publiques (comme l'avait été TAKENAKA Heizō) sous les Cabinets ABE I et FUKUDA (2006-2008). Elle fut remplacée en 2005 à son poste de directrice générale des politiques publiques par un autre économiste issu du secteur privé : TAKAHASHI Susumu. Ce dernier est d'ailleurs depuis 2013 (Cabinet ABE II) membre du CCPEFP.
[1160] Les ministères qui souhaitaient voir certaines de leurs volontés intégrées dans les « grandes orientations » devaient passer par elle, si bien que l'on inventa à *Kasumigaseki* l'expression « aller rendre les hommages à ŌTA » (*Ōta mōde* 大田詣で). L'expression fait référence aux premières visites de sanctuaire à la nouvelle année ou aux visites de sépultures faites au Japon. SHIMIZU Masato, *Kantei shudō…*, *op. cit.*, p. 270-271.
[1161] TAKENAKA connaissait un peu les coulisses du MOF pour y avoir été détaché lui-même en tant que chercheur de 1982 à 1987. SHIMIZU Masato, *Kantei shudō…*, *op. cit.*, p. 267-268.
[1162] *Ibid.*, p. 262.

informations étaient transmises aux ministères (parfois dans la journée même)[1163]. Aussi, seuls quelques agents étaient autorisés par TAKENAKA à travailler à l'élaboration des orientations décidées par les membres du comité issus du secteur privé pour limiter les risques de fuite. KOIZUMI interdit également aux agents travaillant dans le bureau de s'entretenir avec les parlementaires du PLD dans le but d'opérer des ajustements[1164]. Plusieurs hauts fonctionnaires firent part de leur mécontentement de se voir ainsi mis à l'écart à cause de la défiance des responsables politiques[1165].

Les membres du comité issus du secteur privé saluèrent en revanche certains agents de la haute administration ayant joué un rôle très actif dans la mise en place des réformes structurelles prônées par KOIZUMI et TAKENAKA, comme l'un des trois directeurs généraux des politiques publiques SAKA Atsurō[1166]. Ce haut fonctionnaire issu du MOF fut même promu en 2003 conseiller supérieur de l'Office du Cabinet. Après s'être retiré de la fonction publique, il fut également nommé par KOIZUMI au poste de vice-secrétaire général adjoint (*naikaku kanbō fukuchōkan ho*) à partir de janvier 2006 (il y resta jusqu'en 2008)[1167]. Cela étant, TAKENAKA avait perçu d'un mauvais œil le fait qu'un haut fonctionnaire du MOF gagne autant d'influence dans le processus décisionnel, et il avait ainsi demandé à ce qu'IWATA Kazumasa, un autre directeur général des politiques publiques, vérifie les documents produits par SAKA Atsurō[1168]. TAKENAKA Heizō était d'autant plus suspicieux que cet homme avait servi en tant que secrétaire administratif de HASHIMOTO Ryūtarō lorsque celui-ci était Premier ministre. Or ce dernier, en tant que chef de la faction opposée à la faction MORI dont KOIZUMI était issu, constituait un adversaire politique redoutable.

[1163] ITŌ Mitsutoshi, « Kantei shudō-gata seisaku kettei shisutemu…, *op. cit.*, p. 48-49.
[1164] SHIMIZU Masato, *Kantei shudō…*, *op. cit.*, p. 251.
[1165] ŌTA Hiroko, *Keizai zaisei shimon…*, *op. cit.*, p. 252, 269.
[1166] Deux conseillers (*sanjikan*) issus du MHLW et de l'agence pour la Planification économique jouèrent également un rôle actif dans la rédaction des premières « grandes orientations » parues en 2001. L'un d'entre eux intégra d'ailleurs l'équipe spéciale du Premier ministre par la suite. SHIMIZU Masato, *Kantei shudō…*, *op. cit.*, p. 249.
[1167] Dans la mesure où le poste de vice-secrétaire général adjoint du Cabinet fait partie des emplois spéciaux, cela ne posait aucune difficulté – si ce n'est du point de vue de la coutume – que celui-ci ne fasse plus partie de la fonction publique. C'était néanmoins une première. Il fut en 2009 nommé vice-président de la société anonyme Japon Post Holdings (la société faîtière détenant les parts des autres sociétés appartenant au groupe de la Poste japonais), puis président en 2012.
[1168] À noter qu'IWATA Kazumasa était un économiste professeur à l'université de Tōkyō qui avait été nommé en janvier 2001 en tant que directeur général des politiques publiques par MORI Yoshirō. Il était cependant un ancien haut fonctionnaire de l'agence de Planification économique. Il fut remplacé en 2003 par l'économiste ŌTA Hiroko, qui elle, n'avait jamais fait partie de la haute fonction publique auparavant. SHIMIZU Masato, *Kantei shudō…*, *op. cit.*, p. 250.

2. *L'hypothèse d'une montée en puissance du MOF*

D'autres observateurs émirent l'hypothèse d'une montée en puissance du MOF sous le gouvernement KOIZUMI. Les promoteurs de cette théorie mettent tout d'abord en avant le fait que KOIZUMI Jun.ichirō faisait lui-même partie du *zoku* des finances (*ōkura zoku* 大蔵族)[1169], certains considérant même que sa volonté de privatiser la Poste n'était que le sous-produit de la vieille querelle entre le MOF et le ministère des Postes et des télécommunications, notamment au sujet des taux d'intérêts avantageux dont jouissait les comptes bancaires postaux. Bien qu'il se soit dans un premier temps méfié du CCPEFP, le MOF a progressivement choisi de s'appuyer sur ce comité afin de réduire des postes budgétaires ardemment défendus par certains ministères et groupes de parlementaires[1170]. Le MOF a ainsi, collaboré activement avec le CCPEFP lorsque les objectifs poursuivis par ce dernier concordaient avec les siens. Rien cependant ne nous permet d'affirmer que ce fut davantage le MOF qui instrumentalisa le CCPEFP pour soutenir sa cause que l'inverse. Il est en réalité tout à fait normal que le comité se soit appuyé sur la formidable ressource que représentait le MOF pour parvenir à ses fins, et que ce dernier ait fait de même[1171]. TAKENAKA Heizō avait d'ailleurs comparé cette collaboration au Premier front uni chinois (*dai ichi ji kokkyō gassaku* 第一次国共合作)[1172], pour signifier que la convergence des intérêts avait permis de s'allier à un groupe considéré d'ordinaire comme adverse.

Cela étant, le CCPEFP ne s'interdit pas pour autant de prôner des politiques publiques que le MOF désapprouvait, telle la réduction de l'impôt sur les sociétés ou encore l'augmentation des aides publiques au développement, et de les intégrer dans ses « grandes orientations »[1173].

[1169] *Ibid.*, p. 256 ; YAMAGUCHI Jirō, *Naikaku seido*, *op. cit.*, p. 209-210.
[1170] SHIMIZU Masato, *Kantei shudō…*, *op. cit.*, p. 277-281.
[1171] Un ancien haut fonctionnaire du MOF interrogé dans le cadre de cette étude relativisait d'ailleurs largement les tensions qui furent rapportées à cette époque entre le CCPEFP et le MOF, estimant qu'elles étaient principalement dues au caractère provocateur de TAKENAKA Heizō. Dans la mesure où leurs objectifs étaient souvent similaires, le CCPEFP et la direction du budget auraient en réalité bien plus coopéré qu'ils ne se seraient opposés, considérant que le leadership dont avait fait preuve KOIZUMI n'aurait pas autant porté ses fruits s'il n'avait pas été suivi par le MOF. Il ajoutait que le contenu même des « grandes orientations » n'était pas révolutionnaire en soi, et que les hauts fonctionnaires du MOF étaient globalement tous d'accord pour dire que certains postes budgétaires devaient être réduits d'urgence, et non selon une méthode incrémentale. Il admettait cependant qu'en tant que symbole, et parce qu'elles bénéficiaient du soutien indéfectible d'un Premier ministre populaire, les « grandes orientations » avaient rendu l'intervention des *zoku giin* et des ministères sectoriels plus délicate dans le processus d'élaboration du budget. Entretien mené à l'OCDE, Paris, le 19 décembre 2013.
[1172] Alliance réalisée entre le Kuomintang et le Parti communiste chinois de 1924 à 1927 afin d'unifier le gouvernement de la République de Chine alors que celle-ci connaissait de forts troubles liés aux conflits opposants différentes factions militaires dominées par des seigneurs de guerre.
[1173] Pour les aides publiques au développement, voir par exemple les « grandes orientations » pour l'année fiscale 2006, consultables à l'adresse suivante [consultées le 7 février 2016] : https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizai/kakugi/050621honebuto.pdf.

Lorsque KOIZUMI avait demandé à ce qu'une réduction d'un billion de yen soit réalisée dès l'année fiscale 2004 au niveau du montant des subventions attribuées aux collectivités locales[1174], on soupçonna immédiatement le MOF d'être à l'origine de cette déclaration. Les hauts fonctionnaires de la direction du budget, et notamment son chef, réfutèrent plusieurs fois cette vision des faits en affirmant que la demande était directement venue du Premier ministre[1175]. La thèse selon laquelle ce serait avant tout le MOF qui aurait tiré profit du CCPEFP connut un regain de vigueur lorsqu'en 2005, TAKENAKA Heizō fut remplacé au poste de ministre délégué aux politiques économiques et aux finances publiques par YOSANO Kaoru. Des membres du MOF se seraient entretenus avec lui presque tous les jours, et il était bien connu que YOSANO lui-même était favorable comme le MOF à une augmentation des impôts en général et de la TVA en particulier[1176]. Là encore, ces observations passent sous silence le fait que ce fut en connaissance de cause que KOIZUMI avait nommé YOSANO à ce poste afin qu'il opère un lien entre le Cabinet et le parti, notamment en vue de faire passer le très controversé projet de privatisation de la Poste.

3. *La structure double du processus décisionnel et la marge de manœuvre accordée au parti sur les matières périphériques*

Les hauts fonctionnaires et membres du parti, qui avaient compris à leurs dépens que les « grandes orientations » n'étaient pas un ensemble de souhaits et de suppositions du gouvernement, mais bien la base sur laquelle serait à présent constitué le budget, commencèrent à partir de 2002 à essayer d'influer sur le contenu même de ces « grandes orientations »[1177]. Les différents ministères auraient d'ailleurs chargé certains de leurs agents de mettre le plus rapidement possible la main sur le document produit par les quatre membres du comité issus du privé (*minkan giin pēpā*) et de capter leurs opinions ainsi que celles du ministre TAKENAKA concernant les différents points en cours d'examen[1178]. Cela permit par exemple au MAFF et au MLIT d'intégrer certaines de leurs doléances dans les « grandes

[1174] Cette mesure s'inscrivait dans le cadre de la réforme pour la décentralisation, et plus précisément de la « réforme de la Trinité » (*sanmi ittai kaikaku* 三位一体改革) souhaitée par KOIZUMI. Cette dernière consistait en un transfert aux collectivités locales d'impôts nationaux (*zeigen ijō* 税源移譲), mais également en une réduction des subventions nationales (*kokko hojo-futankin* 国庫補助・負担金) et dotations accordées aux collectivités locales (*chihō kōfuzei kōfukin* 地方交付税交付金). Ces dotations et subventions provenaient d'impôts perçus par les collectivités, transférés à l'État, puis redistribuées sur des critères d'équité aux collectivités locales selon le mécanisme de la péréquation verticale.
[1175] SHIMIZU Masato, *Kantei shudō…*, *op. cit.*, p. 284-285.
[1176] NIHON KEIZAI SHINBUNSHA, *Seiken – The Ruling Power…*, *op. cit.*, p. 419-421.
[1177] TAKENAKA Harukata, *Shushō shihai…*, *op. cit.*, p. 177-178.
[1178] ITŌ Mitsutoshi, « Kantei shudō-gata seisaku kettei shisutemu…, *op. cit.*, p. 46.

orientations » pour le budget de l'année fiscale 2003. Pour le budget de l'année fiscale 2004, les « grandes orientations » durent passer par un long processus de négociations avec les différents ministères et les membres du parti, débouchant sur environ quarante modifications entre la version originelle et la version finale. Cela amena certains observateurs à considérer que le CCPEFP ne fonctionnait plus aussi bien qu'à ses débuts, et que les autres acteurs étaient parvenus à adapter rapidement leurs stratégies au nouveau processus décisionnel[1179].

Le politologue TAKENAKA Harukata explique en outre qu'à partir de 2002, le CCPEFP adopta une organisation présentant deux types de processus décisionnels. Le premier concernait les matières pour lesquelles le KOIZUMI Jun.ichirō, son Cabinet et les membres du CCPEFP apportaient une grande attention, telle la réforme de la sécurité sociale, la privatisation de la Poste ou encore la réforme de la fiscalité. Bien sûr, au cours des nombreuses négociations, les différents ministères et les membres du parti pouvaient avoir une certaine influence sur les décisions finales. Pour autant, cela ne signifiait pas que le Premier ministre et le CCPEFP avaient perdu le pouvoir d'initiative dans ces matières. Le deuxième type de processus décisionnel concernait, lui, les domaines que le Premier ministre, son Cabinet et les membres du CCPEFP considéraient comme marginaux, mais qui recueillaient l'intérêt des ministères et membres du parti. Dans ces cas, une plus grande latitude était accordée à ces derniers, qui pouvaient plus facilement faire valoir leurs doléances[1180]. En réalité, tous les gouvernements adoptent ce double processus décisionnel[1181]. Il était illusoire d'attendre d'un Cabinet – fusse-t-il dirigé par KOIZUMI Jun.ichirō – qu'il fasse preuve de leadership dans tous les domaines de politiques publiques. Accorder dans des matières considérées comme étant moins cruciales, plus de marge de manœuvre à certains acteurs en vue d'apaiser leur mécontentement, est une stratégie très répandue pour un gouvernement qui souhaiterait disposer davantage de latitude autour de ses projets de plus grande importance. Ainsi, même si le MLIT était parvenu à obtenir certaines concessions, son budget global n'en avait pas moins été réduit de 10,8% en 2002, de 3 à 4% chaque année suivante, accusant une diminution de plus de 2 billions de yens entre 2001 et 2006. Le fait que

[1179] TAKENAKA Harukata, *Shushō shihai…*, *op. cit.*, p. 179-180.
[1180] *Ibid.*, p. 180-182 ; YAMAGUCHI Jirō, *Naikaku seido*, *op. cit.*, p. 209-210. Une annexe aux « grandes orientations » avait même été ajoutée pour l'année fiscale 2006 afin que les ministères puissent intégrer certaines de leurs volontés.
[1181] Nous nous limitons ici par commodité à ne considérer que deux grands types de processus décisionnels bien qu'il soit possible d'en définir davantage. CAMPBELL et SCHEINER en dégagent cinq dans leur étude des processus décisionnels sous le « système de 1955 ». Voir CAMPBELL John C., SCHEINER Ethan, « Fragmentation and Power…, *op. cit.*, p. 95-96.

le gouvernement ait prêté l'oreille à certaines voix dissidentes ne saurait signifier sa perte de maîtrise sur le processus décisionnel, bien au contraire.

4. *Les évolutions survenues au sein du PLD : recentralisation et purge des éléments indésirables*

Il convient en outre de noter que sous l'impulsion de NUKAGA Fukushirō, président du CRAP à partir de septembre 2003, le parti avait commencé à modifier son système de prise de décision. Il était notamment apparu évident à NUKAGA que le CRAP, de par sa structure fragmentée en différentes sections, ne pouvait transmettre de manière cohérente les vues du parti au CCPEFP, alors que ce dernier traitait principalement de matières transversales. Il tâcha d'instaurer un processus décisionnel ascendant au sein du parti, en créant par exemple un organe chargé d'étudier parallèlement les « grandes orientations » du CCPEFP afin que TAKENAKA Heizō y intègre les conclusions du parti[1182]. Ce fut chose faite pour l'année fiscale 2004.

Avec la nomination en septembre 2004 de YOSANO Kaoru à la tête du CRAP, la structure de ce dernier fut encore plus centralisée. La nomination de ce parlementaire n'appartenant à aucune faction, qui après avoir connu une défaite en 2000, avait été repêché tant bien que mal à la proportionnelle aux élections de 2003, avait surpris de nombreuses personnes dans le parti. KOIZUMI connaissait toutefois le désir de YOSANO de rompre avec le processus décisionnel ascendant et fragmenté du PLD et savait son aversion pour les *zoku giin*. Il le chargea ainsi d'introduire un système de prise de décision descendant dans le PLD et de contenir les mécontentements au sein du parti[1183]. YOSANO savait qu'il ne parviendrait pas à apaiser les parlementaires si le parti ne pouvait pas participer activement au processus d'élaboration des « grandes orientations » du CCPEFP. En organisant des réunions conjointes de plusieurs sections du CRAP et en instaurant des organes transversaux pour étudier et réfléchir aux orientations générales du budget, YOSANO permit au parti d'obtenir davantage de concessions de la part du CCPEFP pour l'année fiscale 2006. Dans un même temps, le plafond de 30 billions de yens fut à nouveau introduit pour contenir l'émission de la dette publique comme pour l'année fiscale 2002[1184]. En outre, YOSANO était parvenu à écarter d'une manière générale les doléances de *zoku giin* uniquement motivées par des intérêts privés. Au contraire,

[1182] SHIMIZU Masato, *Kantei shudō…*, *op. cit.*, p. 285-286.
[1183] *Ibid*.
[1184] KAMIKAWA Ryūnoshin, *Koizumi kaikaku no seijigaku…*, *op. cit.*, p. 210.

il avait même réussi à ce qu'un paragraphe sur la possibilité d'augmenter les impôts soit intégré aux « grandes orientations », alors même qu'une telle mesure allait contre les intérêts électoraux des parlementaires[1185] (TAKENAKA Heizō y était personnellement opposé).

En octobre 2005, faisant suite à la « dissolution postale » et aux élections générales, NAKAGAWA Hidenao succéda à YOSANO au poste de président du CRAP. NAKAGAWA, un autre parlementaire fidèle à KOIZUMI, réaffirma la nécessité d'en finir avec la dichotomie existant entre le parti et le gouvernement (*seifu-yotō nigen taisei*). Il affirma par exemple qu'après l'ère KOIZUMI, il faudrait que le président du CRAP devienne un membre à part entière du CCPEFP afin qu'il puisse faire la liaison avec le parti. Il proposa également d'instaurer pour chaque domaine de politiques publiques, des « groupes de travail » (*seisaku yunitto* 政策ユニット) réunissant les vice-ministres et conseillers politiques des ministères concernés, ainsi que les chefs de sections correspondantes du CRAP[1186]. Beaucoup d'observateurs notèrent qu'après la victoire du PLD aux élections de 2005, conformément à la volonté de NAKAGAWA, le parti joua un rôle bien plus actif dans le processus d'élaboration des « grandes orientations », estimant que le CCPEFP avait perdu son pouvoir d'initiative[1187]. En réalité, si l'on en croit l'ancien vice-ministre de TAKENAKA Heizō délégué aux affaires financières ITŌ Tatsuya, le Premier ministre avait délibérément choisi de recourir davantage au CRAP concernant les réformes économiques[1188]. ITŌ Tatsuya était bien placé pour le savoir, puisqu'après avoir remplacé TAKENAKA Heizō au poste de ministre délégué aux affaires financières (*kin.yū tantō daijin* 金融担当大臣) de septembre 2004 à octobre 2005, il avait était envoyé dans l'équipe de NAKAGAWA en tant qu'assistant du président du CRAP (*seimu chōsakaichō hosa* 政務調査会長補佐)[1189]. Ainsi, bien que les canaux utilisés par KOIZUMI aient été quelques peu modifiés vers la fin de son mandant, on peut constater une certaine continuité dans les personnels sollicités. YOSANO Kaoru, devenu ministre délégué aux politiques économiques et aux finances publiques, confirma également ce changement de stratégie de la part du Premier ministre lors d'une conférence de presse donnée le 9 novembre 2005 après la réunion du CCPEFP. Il affirma que KOIZUMI lui avait demandé à ce que le

---

[1185] Il était d'ailleurs parvenu à faire introduire ce paragraphe alors même que TAKENAKA Heizō y était personnellement opposé. *Ibid.*, p. 287-298.

[1186] *Ibid.*, p. 302-303. La mise en place de « conseils des membres clefs » (*koa menbā kaigi* コアメンバー会議) chargés d'assurer la coordination entre le parti, le gouvernement et la Diète, sous le gouvernement KAN, ressemblait grandement à ces « groupes de travail ». Voir *infra*, p. 467.

[1187] Pour un avis s'opposant à cette vision des choses, voir KAMIKAWA Ryūnoshin, *Koizumi kaikaku no seijigaku…*, *op. cit.*, p. 222.

[1188] ZAKOWSKI Karol, *Decision-Making Reform in Japan…*, *op. cit.*, p. 41.

[1189] SHIMIZU Masato, *Kantei shudō…*, *op. cit.*, p. 16.

CCPEFP s'allie avec le parti, dans lequel les forces résistantes s'était amoindries, afin qu'ils travaillent ensemble à la réforme[1190]. Le Premier ministre avait ainsi clairement rejeté la proposition du secrétaire général du parti TAKEBE Tsutomu de supprimer le CRAP qu'il estimait n'avoir plus d'aucune utilité[1191].

Comme le mentionnait YOSANO, les forces opposées à la réforme dans le parti en avait été pour partie évincées suite aux élections générales de 2005[1192]. En outre, même les parlementaires réfractaires qui demeuraient dans le parti (les membres de la Chambre des conseillers par exemple) étaient bien obligés de se conformer aux directives du Premier ministre qui avait permis au PLD de remporter une victoire électorale sans précédent. KOIZUMI estima ainsi que le parti, débarrassé de ses éléments contestataires et centralisé grâce aux efforts consécutifs de YOSANO et NAKAGAWA, pourrait devenir un véritable allié sur lequel il pourrait se reposer. Alors que le Premier ministre avait dû contourner le PLD durant la majeure partie de son mandat en ayant recours à des ressources alternatives, parfois instables et particulièrement consommatrices de temps et d'énergie, cette nécessité disparut avec un parti largement conquis à sa cause. Si le chemin emprunté fut différent, le résultat obtenu respectait toujours les volontés de KOIZUMI. Pour reprendre la formule de KAMIKAWA Ryūnoshin : le processus décisionnel qui était jusqu'alors dirigé par le Premier ministre et son entourage, fut à partir des élections de 2005, guidé par le président du PLD[1193].

II. *L'évolution incrémentale du processus décisionnel : les cas des principales réformes structurelles de KOIZUMI*

A. *La privatisation des groupes autoroutiers : un résultat mitigé*

[1190] 党の抵抗勢力は減ってきており、諮問会議は党と一体となって改革をしてほしい. Conférence de presse accessible sur le site de l'Office du Cabinet à l'adresse suivante [consultée le 6 mars 2016] : http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/minutes/2005/1109/interview.html.

[1191] SHIMIZU Masato, *Kantei shudō…*, *op. cit.*, p. 368. TAKEBE Tsutomu proposait ainsi de faire ce que le gouvernement HATOYAMA fit quatre ans plus tard en supprimant l'organe correspondant au CRAP dans le PDJ. À voir le bilan malheureux de cette expérience et les dysfonctionnements et mécontentements qu'elle engendra dans le parti, il semble que KOIZUMI ait eu raison de rejeter cette idée trop radicale.

[1192] Voir *infra*, p. 399-401.

[1193] つまり「官邸主導」の政策決定が、０５年総選挙以降は「小泉（総裁）主導」になったのであ[る]. KAMIKAWA Ryūnoshin, *Koizumi kaikaku no seijigaku…*, *op. cit.*, p. 222-226. Citation p. 225.

1. *Les motivations derrière le projet de privatisation des groupes autoroutiers*

Dans le cadre de ses réformes structurelles, et conformément à son projet de transférer les missions et prérogatives qui pouvaient l'être au secteur privé (*minkan ni dekiru koto wa minkan ni* 民間にできることは民間に)[1194], KOIZUMI Jun.ichirō avait affirmé qu'il s'attèlerait à la refonte des établissements spéciaux (*tokushu hōjin* 特殊法人)[1195] et des établissements accrédités (*ninka hōjin* 認可法人). La réorganisation de ces établissements était en réalité à l'agenda depuis la réforme administrative de HASHIMOTO et avait même fait l'objet d'une loi-cadre adoptée en juin 2001. KOIZUMI s'était néanmoins montré bien plus volontaire que ses prédécesseurs concernant cette question. Le Premier ministre considérait en effet que plusieurs des 163 établissements spéciaux et établissements accrédités existant à l'époque étaient particulièrement inefficaces, contraignant l'État à les subventionner à hauteur de plus 5,28 billions de yens (environ 39,2 milliards d'euros)[1196] pour l'année fiscale 2001[1197]. Parmi ces établissements spéciaux, les quatre groupes autoroutiers que comptait le Japon constituaient la cible principale de KOIZUMI[1198], au grand dam du MLIT et des parlementaires du PLD faisant partie de l'influent *zoku* des routes (*dōro zoku* 道路族).

Outre leur privatisation, le Premier ministre souhaitait ramener à 30 ans le délai maximal de remboursement des emprunts contractés auprès de l'État pour la construction des autoroutes qui était jusqu'alors de 50 ans. Or, en réduisant ainsi ce délai de remboursement, le

---

[1194] Idée résumée dans son slogan : « du secteur public au secteur privé » (*kan kara min e* 官から民へ). Voir par exemple son discours d'investiture donné devant la Diète le 7 mai 2001, accessible sur le site du Premier ministre et de ses services à l'adresse suivante [consultée le 13 février 2016] : http://www.kantei.go.jp/jp/koizumispeech/2001/0507syosin.html.

[1195] La grande diversité des organismes contenus dans cette catégorie rend son appréhension difficile. Si l'on devait faire un parallèle approximatif avec la France, cette catégorie désignait principalement des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) et des établissements publics à caractère administratif (EPA) avant les réformes, et principalement des sociétés anonymes détenues exclusivement par des capitaux publics (donc des entreprises publiques), ou des sociétés d'économie mixte (SEM) depuis les réformes. Pour ces deux derniers cas, on parle d'« entreprise spéciales » (*tokushu gaisha* 特殊会社) ou plus précisément « d'entreprises spéciales qui sont des établissements spéciaux » (*tokushu hōjin taru tokushu gaisha* 特殊法人たる特殊会社). Un point commun entre tous ces organismes : quel que soit le statut d'un établissement spécial, celui-ci est rattaché à un ministère.

[1196] Taux de conversion à 1 euro = 134,5 yens.

[1197] Données accessibles sur le site du bureau pour la réforme administrative (*gyōsei kaikaku suishin jimukyoku* 行政改革推進事務局, nom de l'époque) à l'adresse suivante [consultées le 12 février 2016] : http://www.gyoukaku.go.jp/jimukyoku/tokusyu/gourika/zenbun.html. KOIZUMI exigea d'ailleurs que le montant des subventions pour l'année fiscale 2002 soit réduit d'un billion de yens. TAKENAKA Harukata, *Shushō shihai…*, *op. cit.*, p. 169.

[1198] Pour les nommer : le groupe des routes du Japon (*nihon dōro kōdan* 日本道路公団), le groupe des autoroutes de la capitale (*shuto kōsoku dōro kōdan* 首都高速道路公団), le groupe des autoroutes de la région de Kōbe et Ōsaka (*hanshin kōsoku dōro kōdan* 阪神高速道路公団) et enfin le groupe des ponts reliant les îles de Honshū et Shikoku (*honshū shikoku renrakukyō kōdan* 本州四国連絡橋公団).

gigantesque projet de construction de 9342 km d'autoroute alors discuté, devenait de fait irréalisable[1199]. C'était bien là l'un des objectifs du Premier ministre que d'enterrer ce projet, alors que les quatre groupes autoroutiers totalisaient à l'époque 40 billions de yen de dette vis-à-vis du Trésor public. Le politiste TAKENAKA Harukata note que les parlementaires du PLD faisant partie du *zoku* des routes ne pouvaient que difficilement s'opposer au principe même de la privatisation des groupes autoroutiers dans la mesure où le Cabinet du Premier ministre disposait à l'époque d'un taux de soutien supérieur à 70%. Cependant, ils s'opposèrent fermement à la réduction du délai de remboursement souhaité par KOIZUMI, principalement pour que le projet de construction des 9342 km d'autoroute soit maintenu[1200]. Ces parlementaires, qui entretenaient des liens étroits avec les entreprises de construction de leurs circonscriptions, avaient en effet tout intérêt à ce que ces travaux publics se déroulent comme prévu initialement. Aussi, il y eut d'autant plus de parlementaires du PLD à se mobiliser pour la défense de ce projet pharaonique, que celui-ci concernait de nombreuses circonscriptions.

2. *Le processus décisionnel du projet de réforme et le recours à un organe ad hoc*

Le Premier ministre céda finalement sur cette question du délai de remboursement mais obtint que le groupe des routes du Japon ne soit plus subventionné à partir de l'année fiscale 2002. Le 27 novembre 2001, les orientations générales relatives à la privatisation des quatre groupes autoroutiers et de trois autres établissements spéciaux furent adoptées en Conseil des ministres[1201]. Le 19 décembre 2001, ce fut au tour du « projet de rationalisation des établissements spéciaux et accrédités » (*tokushu hōjin-tō seiri gōrika keikaku* 特殊法人等整理合理化計画)[1202] d'être voté en Conseil des ministres, lequel prévoyait leur privatisation (45 cas), leur transformation en entité administrative indépendante (*dokuritsu gyōsei hōjin*) (36 cas), ou encore leur suppression (17 cas)[1203]. Ce document donna lieu à l'élaboration et au vote d'une loi qui, en juin 2002, créa notamment une commission pour la privatisation des

[1199] TAKENAKA Harukata, *Shushō shihai…*, *op. cit.*, p. 170.
[1200] *Ibid.*, p. 171.
[1201] Accessibles sur le site du Premier ministre et de ses services à l'adresse suivante [consultées le 12 février 2016] : http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2001/1127tokusyuhoujin.html.
[1202] Accessible sur le site du bureau pour la réforme administrative à l'adresse suivante [consultée le 12 février 2016] : http://www.gyoukaku.go.jp/jimukyoku/tokusyu/gourika/.
[1203] Il ne reste aujourd'hui que 33 établissements spéciaux, dont la plupart sont des sociétés anonymes. Données accessibles sur le site du MIC à l'adresse suivante [consultées le 13 février 2016] : http://www.soumu.go.jp/main_content/000350039.pdf.

quatre groupes autoroutiers (*dōro kankei yon kōdan min.eika suishin iinkai* 道路関係四公団民営化推進委員会) dans l'Office du Cabinet.

Conscient du fait que différents acteurs opposés à cette privatisation tenteraient d'influer sur le processus décisionnel, le Premier ministre nomma dans cette commission sept personnes issues du secteur privé[1204]. Celle-ci se réunit 52 fois, du 24 juin 2002 au 9 décembre 2003, mais ses membres ne parvinrent pas à s'accorder sur plusieurs points. Les hauts fonctionnaires du MLIT qui peuplaient le bureau en charge d'assister la commission en profitèrent pour orienter les débats. D'ailleurs, le projet de loi élaboré par les hauts fonctionnaires du MLIT reflétait bien davantage les volontés des parlementaires faisant partie du *zoku* des routes que du rapport final de la commission[1205]. D'ailleurs, deux de ses membres présentèrent leur démission au Premier ministre le 22 décembre 2003. Ceux-ci étaient en effet furieux de constater que l'accord trouvé entre le gouvernement et le PLD n'imposait pas aux futurs groupes autoroutiers privatisés de rembourser au préalable les 40 billions de yens de dette avant de pouvoir entreprendre de nouvelles constructions de sections d'autoroutes[1206]. Le Premier ministre avait pour sa part déclaré ce jour-là que l'accord « respectait dans les grandes lignes » l'avis de la commission[1207].

3. *Une réussite en demi-teinte pour KOIZUMI*

Le projet de loi relatif à la privatisation des quatre groupes autoroutiers fut finalement adopté à la Diète en juin 2004, programmant leur changement de statut pour le 1er octobre 2005. Cependant, bien que ces groupes soient devenus des sociétés anonymes, les capitaux ne furent pas ouverts aux acteurs privés, et aujourd'hui encore, l'État (en fonction des sociétés, le

[1204] Trois universitaires, un journaliste critique, un écrivain, l'ancien PDG de l'*East Japan Railway Company* et le président honoraire du syndicat patronal *Keidanren*).
[1205] MUSASHI Katsuhiro, « Seiji no daitōryōka…, *op. cit.*, p. 280.
[1206] « Seifu-an ni hanpatsu, Tanaka-Matsuda-shi jinin, min.eika suishin-i mata bunretsu 政府案に反発、田中・松田氏辞任　民営化推進委また分裂 (M. Tanaka et Matsuda démissionnent du fait de leur opposition au projet de loi du gouvernement : la commission pour la privatisation des quatre groupes autoroutiers éclate à nouveau) », *Asahi Shinbun*, 23 décembre 2003. Article accessible à l'adresse suivante [consultée le 12 février 2016] : http://www.asahi.com/special/jh/TKY200312220255.html.
[1207] « Shushō, suishin-i no iken wa "hotondo sonchō" dōro kōdan min.eika 首相、推進委の意見は「ほとんど尊重」　道路公団民営化 (La privatisation des groupes autoroutiers : le Premier ministre considère que l'avis de la commission pour la privatisation a été « respecté dans les grandes lignes ») », *Asahi Shinbun*, 23 décembre 2003. Article accessible à l'adresse suivante [consultée le 12 février 2016] : http://www.asahi.com/special/jh/TKY200312220122.html.

MLIT ou le MOF) en est l'actionnaire majoritaire, voire l'actionnaire unique[1208]. Plusieurs critiques ont ainsi estimé que cette privatisation avait été vidée de sa substance[1209]. De plus, comme les deux membres démissionnaires de la commission l'avaient pressenti, le projet de construction des 9342 km d'autoroute fut maintenu tel quel, alors que la réduction des travaux publics figurait parmi les chevaux de bataille du Premier ministre. Ce dernier déclara d'ailleurs le 21 janvier 2005 qu'il avait échoué sur la question de la privatisation des groupes autoroutiers, qu'il n'était pas parvenu à mettre en place ce qu'il imaginait[1210]. TAKENAKA Harukata est lui plus complaisant, estimant que l'idée même d'une privatisation des groupes autoroutiers paraissait irréalisable avant l'arrivée de KOIZUMI au pouvoir (notamment du fait de la puissance du *zoku* des routes), et que cette réforme permit, quoi qu'il en soit, de stopper à partir de l'année fiscale 2002 les subventions au groupe des routes du Japon qui s'élevaient à environ 300 milliards de yens (environ 2,23 milliards d'euros) pour l'année fiscale 2001[1211].

Ainsi, bien que le Premier ministre ait eu recours à des personnels issus du secteur privé, on constate que l'absence d'unanimité parmi ces derniers fragilisa leur position commune présentée dans le rapport final, laissant ainsi ouverte une faille exploitée par les hauts fonctionnaires du MLIT et les parlementaires du *zoku* des routes. De plus, le fait que KOIZUMI ne se soit pas aussi investi dans l'orientation des débats qu'il ne le fit pour la privatisation de la Poste par exemple, ne lui permit pas de contrer autant les manœuvres des acteurs opposés au projet[1212]. En réalité, si le Premier ministre fut contraint à d'importantes concessions sur ce

---

[1208] D'ailleurs, dans les cas où l'État n'est pas actionnaire unique, les autres actionnaires sont des collectivités locales (de la région où se trouvent les autoroutes gérées par la société). Aussi, ces sociétés seraient considérées en France comme des entreprises publiques, et non comme des SEM, dans la mesure où même lorsque l'État dispose de moins de 85% des actions (le seuil maximal pour les SEM), le reste est détenu par des capitaux publics (ceux des collectivités locales).

[1209] À noter également que ces sociétés anonymes sont, aujourd'hui encore, des établissements spéciaux (des « entreprises spéciales qui sont des établissements spéciaux » pour être exact) et sont ainsi, comme avant, rattachées au MLIT. Elles ne sont cependant plus des « groupes publics » (*kōdan* 公団). Ce changement de statut n'a toutefois pas eu pour effet, comme la terminologie pourrait le laisser penser, de faire passer les personnels du régime de droit public au régime de droit privé. Depuis la fin de l'occupation américaine, les personnels de ces groupes publics n'étaient déjà plus des fonctionnaires, mais des personnels « assimilés à des fonctionnaires » (*minashi kōmuin* みなし公務員) soumis au droit privé. Ce statut hybride provient du fait qu'ils sont soumis comme les fonctionnaires au secret professionnel et sont pénalement traités comme eux. Ils ne disposent cependant pas de la garantie du statut, possèdent le droit de grève, le droit de cumuler un autre emploi, *etc.* La transformation de ces groupes en « entreprises spéciales » ne correspond donc pas à une « défonctionnarisation » (*hikōmuin-ka* 非公務員化), contrairement au cas de la Poste en octobre 2007 par exemple (dont les employés sont d'ailleurs aujourd'hui « assimilés à des fonctionnaires »).

[1210] TAKENAKA Harukata, *Shushō shihai…*, *op. cit.*, p. 172.

[1211] *Ibid*.

[1212] UCHIYAMA Yū dit à propos de Premier ministre qu'« il était fréquent qu'après avoir lancé une politique publique, il n'apportait plus d'intérêt à la direction que celle-ci prenait (*ittan seisaku o buchiageta ato ha, sono yukue ni kanshin o harawanai koto mo shiba shiba datta* いったん政策をぶち上げた後は、その行方に関心を払わないこともしばしばだった) », voir UCHIYAMA Yū, *Koizumi seiken…*, *op. cit.*, p. 195.

dossier dès la fin de l'année 2001 (maintien du délai de remboursement à 50 ans, maintien du projet de construction), c'est parce qu'il ne possédait alors pas d'autant de leviers sur son parti qu'il n'en avait à la fin de son mandat. Bien qu'il ait regretté *a posteriori* de n'avoir été plus ferme, il est probable que KOIZUMI n'ait tout simplement pas pu l'être sans risquer de se mettre à dos des forces d'opposition qu'il n'était alors pas en mesure de maîtriser. C'est d'ailleurs en ménageant ses parlementaires et en accumulant ce type de victoires en demi-teinte qu'il put accroître son influence sur le parti[1213]. Il ne faut ainsi pas envisager le mandat KOIZUMI d'un seul tenant, mais au contraire, apporter une attention particulière aux dynamiques sous-jacentes et à son évolution dans le temps.

B. La privatisation partielle de services postaux et la transformation de la Poste en entreprise publique

1. Les motivations derrière le projet de privatisation de la Poste

Si l'on devait retenir une réforme pour illustrer le gouvernement de KOIZUMI Jun.ichirō, ce serait indubitablement la privatisation de la Poste. Il avait en effet très tôt dans sa carrière politique affirmé qu'une privatisation de la Poste était nécessaire, *a fortiori* lorsqu'il fut ministre des Postes et des télécommunications (décembre 1992 – juillet 1993) sous le gouvernement MIYAZAWA. KOIZUMI, lui-même, affirma à plusieurs reprises (notamment lors de la campagne pour les élections générales de 2005) que la privatisation de la Poste était le « cœur des réformes structurelles » (*Kōzō kaikaku no honmaru* 構造改革の本丸)[1214].

[1213] UCHIYAMA Yū note ainsi qu'« il arrivait souvent que dans la première moitié de son gouvernement, même s'il essayait de prendre des initiatives de réforme, il était empêché par des forces résistantes et ne parvenait pas à obtenir les résultats escomptés (*seiken zenhan de ha, kaikaku no inishiativu o torō to shitemo, teikō seiryoku ni habamarete shoki no seika ga dasenai koto ga ōkatta* 政権前半では、改革のイニシアティヴを取ろうとしても、抵抗勢力に阻まれて所期の成果が出せないことが多かった) », voir *Ibid.* Steeven R. REED rappelle également que : « *It is wise to remember that Koizumi's leadership was also sporadic. He promised reform in 2001 but was only able to enact it in 2005.* », voir REED Steven R., « The Evolution of the LDP's Electoral Strategy…, *op. cit.*, p. 60. De même, Alisa GAUNDER estime que : « *in many ways Koizumi's agenda is a progressive one, each reform building toward larger change* », voir GAUNDER Alisa, *Political Reform in Japan…*, *op. cit.*, p. 121-122. Karol ZAKOWSKI parle pour sa part de « *layering strategy* » et, reprenant les outils de l'institutionnalisme historique (notamment ceux de séquençage et de rendements croissants), affirme que : « *The Koizumi reforms were a sequence of self-reinforcing successes* », voir ZAKOWSKI Karol, *Decision-Making Reform in Japan…*, *op. cit.*, p. 9-10, 39.

[1214] TANIGUCHI Masaki, « Seido kaikaku…, *op. cit.*, p. 254. Le terme *honmaru* désigne au Japon le plus proche rempart qui entoure et protège un château, le plus central.

Comme évoqué précédemment, KOIZUMI faisait partie du *zoku* des finances, et il était bien connu que le MOF et ministère des Postes et des télécommunications (par la suite le MIC) s'opposaient notamment sur la question des avantages dont disposaient les comptes bancaires postaux par rapport aux comptes bancaires des banques privées[1215]. La Poste était cependant un organisme extrêmement lié au PLD, et sa privatisation était loin de séduire la plupart des parlementaires libéraux démocrates. Tout d'abord, la Poste constituait l'une des plus importantes sources de financements des travaux publics dont on a déjà montré l'intérêt pour les parlementaires du PLD[1216]. En additionnant le montant total des fonds déposés sur les comptes bancaires postaux et le montant des fonds perçus par son service d'assurance vie, la Poste disposait en 2004 d'environ 350 billions de yens (environ 2,6 billions d'euros)[1217], ce qui en faisait l'organisme financier le plus important du monde. En outre, la Poste représentait, notamment dans les circonscriptions rurales, l'un des plus importants organismes de soutien des parlementaires du PLD. Certes, le syndicat des postiers (*zenteishin rōdō kumiai* 全逓信労働組合) soutenait le PSJ (puis par la suite le PDJ), mais l'association des chefs de bureaux de poste spéciaux (*zenkoku tokutei yūbinkyokuchō-kai* 全国特定郵便局長会) était l'un des groupements les plus efficaces pour mobiliser des voix en faveur des candidats du PLD. Ces bureaux de poste spéciaux – en opposition aux bureaux de poste simples (*kan.i* 簡易) ou ordinaires (*futsū* 普通) – représentaient en 2003 plus des trois quarts de la totalité des 24 715 bureaux de poste du pays (soit 18 935)[1218]. Dans les zones rurales, ces bureaux de poste spéciaux permettaient à de nombreux foyers de disposer des services postaux dans une relative proximité. Les chefs de ces bureaux de poste étaient des fonctionnaires recrutés en théorie sur un appel public à candidature, mais il était possible de déroger à cette procédure, si bien que dans les faits, les parlementaires du PLD de ces zones rurales aidaient certaines personnes à obtenir ces postes à temps partiels, en échange de quoi celles-ci s'engageaient à mobiliser les électeurs en leur faveur[1219]. KOIZUMI expliqua ainsi que dans certaines circonscriptions, ces employés postaux pouvaient réunir 10 000 votes pour un candidat

[1215] On avait parlé à ce sujet d'une « guerre de cent ans ». Voir *supra*, p. 150.
[1216] La plupart des fonds perçus par le service de l'assurance vie étaient essentiellement versés au « programme de prêts et d'investissements financiers » (*zaisei tōyūshi keikaku* 財政投融資計画) du gouvernement, lequel avait notamment pour objectif de financer les travaux publics. KRAUSS Ellis S., PEKKANEN Robert J., *The Rise and Fall of Japan's LDP*…, *op. cit.*, p. 247.
[1217] Chiffre accessible sur le site du Premier ministre et de ses services à l'adresse suivante [consultée le 14 février 2016] : http://www.kantei.go.jp/jp/singi/yuseimineika/pamphlet/0412/01.pdf.
[1218] Livre blanc sur l'information et les communications au Japon de l'année 2002 (*jōhō tsūshin hakusho - heisei 16 nenban* 情報通信白書—平成１６年版) [en ligne], juillet 2002, [consulté le 15 février 2016]. Consultable sur le site du MIC à l'adresse suivante : http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h16/pdf/G2040000.pdf.
[1219] KRAUSS Ellis S., PEKKANEN Robert J., *The Rise and Fall of Japan's LDP*…, *op. cit.*, p. 247.

particulier (on parle de « votes organisationnels », *soshiki-hyō* 組織票)[1220]. La privatisation de la Poste n'arrangeait pas non plus certains hauts fonctionnaires (notamment ceux issus du ministère des Postes et des télécommunications), dans la mesure où les 219 entreprises et établissements publics liés à la Poste japonaise employaient environ 2000 anciens hauts fonctionnaires[1221].

Si à la différence de la compagnie ferroviaire nationale JR en 1987, la Poste n'accusait pas un déficit global abyssal, seuls les départements de Tōkyō, Ōsaka et Aichi (département de Nagoya) dégageaient des bénéfices. Ces derniers étaient alors utilisés pour couvrir les déficits des bureaux de postes des zones plus rurales, mais l'arrivée d'acteurs privés sur le marché de la livraison de colis à domicile (*takuhaibin* 宅配便) depuis 1976 avait rendu cette méthode insuffisante[1222]. Les parlementaires du *zoku* de la Poste (*yūseizoku* 郵政族) craignaient ainsi que la privatisation ne pousse à la fermeture et à la fusion de nombreux bureaux de postes déficitaires, les dépossédant d'un formidable réseau. KOIZUMI avait au contraire tout intérêt à ce que cette privatisation affaiblisse l'assise électorale des parlementaires du *zoku* de la Poste, puisque la majorité d'entre eux était rattachée à la faction rivale dirigée par HASHIMOTO Ryūtarō (la *heisei kenkyūkai* 平成研究会, anciennement appelée *keiseikai* 経世会 ou faction TAKESHITA)[1223].

2. *La réforme engagée antérieurement par HASHIMOTO Ryūtarō*

C'est pourtant bien cet adversaire politique HASHIMOTO qui, dans le cadre de sa réforme administrative, avait fait les premiers pas de la réforme postale. Cependant, face à la farouche opposition des parlementaires membre du *zoku* de la Poste, il avait dû procéder par paliers successifs. Dans un premier temps, le ministère des Postes et des télécommunications (*yūseishō*) devait être remplacé en janvier 2001 par une agence des Services postaux (*yūsei jigyōchō* 郵政事業庁) rattaché au MIC. Cette agence était alors chargée de gérer les trois services postaux, à savoir le service de distribution des colis et du courrier (*yūbin* 郵便), le service de la banque postale (*yūbin chokin* 郵便貯金) et le service de d'assurance vie de la

[1220] ZAKOWSKI Karol, *Decision-Making Reform in Japan…*, *op. cit.*, p. 33.
[1221] Voir le rapport final rendu le 6 novembre 2007 sur cette question, accessible sur le site de la Poste à l'adresse suivante [consultée le 15 février 2016] : http://www.japanpost.jp/pressrelease/jpn/1001_00_05_7111301.pdf.
[1222] TANIGUCHI Masaki, « Seido kaikaku…, *op. cit.*, p. 255 ; TANI Katsuhirō, « Naikaku-yotō tairitsuka…, *op. cit.*, p. 110.
[1223] KRAUSS Ellis S., PEKKANEN Robert J., *The Rise and Fall of Japan's LDP…*, *op. cit.*, p. 247.

Poste (*kan.i hoken* 簡易保険). Dans un second temps, et conformément à l'article 17 de la loi-cadre relative à la réforme des administrations centrales promulguée le 12 juin 1998, cette agence des Services postaux devait être transformée au cours de l'année 2003 en une entreprise publique (*kōsha* 公社), dont les personnels demeureraient des fonctionnaires. Cependant, les parlementaires du *zoku* de la Poste étaient parvenus à faire insérer à l'alinéa premier de l'article 33 de ladite loi-cadre, une disposition interdisant la privatisation postérieure de la Poste. KOIZUMI, alors ministre de la Santé dans le gouvernement HASHIMOTO, avait même refusé de voter en Conseil des ministres pour le projet de la loi-cadre à cause de cette disposition. L'unanimité étant la règle coutumière en Conseil des ministres, il avait fallu s'en remettre à la décision du Premier ministre pour contourner l'opposition de KOIZUMI[1224].

3. *Un pas de plus vers la privatisation de la Poste avec l'arrivée de KOIZUMI au pouvoir*

Deux mois après son investiture, le Premier ministre KOIZUMI instaura dans le secrétariat général du Cabinet une « table ronde chargée de réfléchir à l'avenir des trois services postaux » (*yūsei sanjigyō no arikata ni tsuite kangaeru kondankai* 郵政三事業の在り方について考える懇談会) à la tête duquel il nomma le critique politique TANAKA Naoki, lui aussi favorable à la privatisation de la Poste. Il espérait que cet organe puisse relancer la marche vers la privatisation qui semblait stoppée par la disposition évoquée ci-dessus. Cependant, tous les membres de cette table ronde n'étaient pas nécessairement favorables à cette privatisation – bien que ce fut le cas de la plupart d'entre eux –, et elle fut de plus contrainte de travailler conjointement avec un groupe d'étude (*kenkyūkai* 研究会) rattaché au MIC[1225]. Les parlementaires du PLD rattachés au *zoku* de la Poste critiquèrent vivement la mise en place de cette table ronde dont la mission de réfléchir à la privatisation des services postaux s'opposait clairement à la disposition de l'article 33 de la loi-cadre. C'est finalement le rapport intermédiaire du groupe d'étude du MIC qui servit de base au projet de loi établissant l'entreprise publique de la Poste japonaise (*nihon yūsei kōsha* 日本郵政公社), dont la rédaction fut d'ailleurs déléguée au dit ministère. Parallèlement, le Premier ministre avait souhaité que la privatisation de la Poste figure dans les promesses électorales du parti lors des

[1224] TANI Katsuhirō, « Naikaku-yotō tairitsuka…, *op. cit.*, p. 105.
[1225] *Ibid.*, p. 106 ; TANIGUCHI Masaki, « Seido kaikaku…, *op. cit.*, p. 255.

élections à la Chambre des conseillers en juillet 2001, mais il avait dû se résoudre à abandonner cette idée face à l'opposition rencontrée au sein du parti[1226].

Le Premier ministre demanda néanmoins à deux reprises (en décembre 2001 et en avril 2002) au ministre des Affaires générales KATAYAMA Toranosuke, à ce que la disposition litigieuse soit supprimée de la loi-cadre. Cependant, le directeur de la législation du Cabinet (*naikaku hōseikyoku chōkan*), consultée sur cette question à la Diète, répondit qu'il était inutile de supprimer cette disposition qui devait être interprétée dans le sens où, une privatisation était certes impossible jusqu'à ce que l'agence des Services postaux soit transformée en entreprise publique, mais qu'elle serait envisageable par la suite[1227]. Bien que KOIZUMI dût attendre que la Poste devienne une entreprise publique pour poursuivre son projet, il exigea que le service de livraison de « courriers personnels » (*shinshobin* 信書便)[1228] soit ouvert à la concurrence. Cela lui valut à nouveau l'opposition des parlementaires du *zoku* de la Poste, débouchant sur de longs débats relatifs à la définition de la catégorie des « courriers personnels ». De plus, ces mêmes parlementaires souhaitaient que la future entreprise publique de la Poste soit exemptée du paiement de la redevance au Trésor public (*kokko nōfukin* 国庫納付金), ce que KOIZUMI refusait catégoriquement[1229].

4. *Le contournement de la procédure d'examen en amont des projets de loi et leur examen à la Diète : une présidentialisation du régime ?*

Lors de l'examen des deux projets de loi relatifs à la Poste[1230] qui eut lieu de mars à avril 2002 dans le CRAP du PLD, l'opposition des parlementaires du *zoku* de la Poste s'intensifia. D'ailleurs, la plupart des parlementaires membres de la section des affaires générales (*sōmu bukai* 総務部会) chargés de leurs examens faisaient partie de ce *zoku*. Alors que la validation des projets de loi par cette section était nécessaire pour qu'ils puissent être envoyés en Conseil des ministres puis présentés à la Diète[1231], KOIZUMI commença à réfléchir à un moyen de contourner cette procédure. Finalement, la section accepta de valider la présentation des

[1226] TANI Katsuhirō, « Naikaku-yotō tairitsuka…, *op. cit.*, p. 108.
[1227] *Ibid.*, p. 109.
[1228] Ce type de livraison n'a pas d'équivalent en France. Il correspond plus ou moins à une livraison express (dans les trois jours) et en recommandé de documents officiels (permis de conduire, factures, extrait d'état civil). Ce service diffère cependant du simple recommandé (*kakidome* 書留) ou encore de la livraison de colis à domicile (*takuhaibin*).
[1229] TAKENAKA Harukata, *Shushō shihai…*, *op. cit.*, p. 175.
[1230] L'une établissant l'entreprise publique de la Poste et l'autre privatisant le service de livraison des « courriers personnels ».
[1231] Selon la règle de l'examen préalable instaurée en 1962 dans le parti.

projets de loi à la Diète sans pour autant en valider le contenu, et à condition que l'accord du parti soit à nouveau requis avant l'adoption définitive à la Diète. C'était une première dans l'histoire du parti depuis l'existence de cette procédure. Le 26 avril, les projets de loi furent adoptés en Conseil des ministres puis présentés à la Diète[1232]. Un an jour pour jour après son investiture, KOIZUMI parvenait ainsi à créer un précédent qu'aucun de ses successeurs n'était parvenu à réaliser (ou n'avait souhaité réaliser)[1233].

Cependant, en passant outre les règles coutumières du processus décisionnel dans le PLD, KOIZUMI se privait de la discipline partisane qui en résultait habituellement et qui liait les parlementaires dans leurs votes à la Diète. L'examen des deux projets de loi dans les commissions permanentes de la Diète fut ainsi loin d'être une simple formalité. Les résistances auxquelles le Premier ministre avait dû faire face dans le parti ne furent que transférées à la Diète, et les parlementaires du PLD membres des commissions n'hésitèrent pas à critiquer allégrement les projets de loi en question. KOIZUMI fut ainsi contraint d'accepter que les deux textes subissent d'importants amendements en commissions, sans quoi ils auraient été rejetés. Plusieurs décisions relatives à des points de détails – non moins cruciaux – furent également remises à plus tard. Finalement, les deux projets de loi furent adoptés le 24 juillet 2002 après avoir été amendés, et leur entrée en vigueur fut arrêtée pour avril 2003.

Cette victoire remportée par le Premier ministre, si elle fut importante, ne fut pas éclatante. Non seulement le gouvernement fut amené à faire plusieurs concessions par rapport au texte originel, mais en outre, ce processus d'examen chaotique lui demanda lors des nombreuses et longues négociations avec le parti, énormément de temps et d'énergie. On pourrait considérer que ce type de processus législatif est plus transparent et qu'il a pour avantage de donner lieu à des examens substantiels des projets de loi à la Diète. Cependant, on constate en réalité que les amendements apportés aux textes résultèrent d'accords trouvés préalablement entre le parti et le gouvernement en dehors de la Diète, à l'abri des caméras[1234]. À l'instar de MUSASHI Katsuhirō, nous estimons que cet épisode révèle plus une présidentialisation du régime qu'un rapprochement du parlementarisme japonais vers le modèle britannique de Westminster[1235]. Non pas que nous partagions la vision répandue au Japon mais erronée, que les dirigeants peuvent plus facilement exprimer leur leadership dans les régimes présidentiels que dans les

[1232] TANI Katsuhirō, « Naikaku-yotō tairitsuka…, *op. cit.*, p. 112.
[1233] TAKENAKA Harukata, *Shushō shihai…*, *op. cit.*, p. 176-177.
[1234] TANI Katsuhirō, « Naikaku-yotō tairitsuka…, *op. cit.*, p. 120-121.
[1235] MUSASHI Katsuhiro, « Seiji no daitōryōka…, *op. cit.*, p. 280.

régimes parlementaires[1236], mais le fait que KOIZUMI ait ici dû s'affronter et négocier lors d'un examen à la Diète avec des parlementaires de sa majorité qui n'étaient pas soumis à la discipline partisane, rappelle fortement la nature des rapports entre les pouvoirs exécutif et législatif aux États-Unis et le « parlementarisme de couloirs » dont parlait Woodrow WILSON.

C. La privatisation de la Poste : le cœur des réformes KOIZUMI

1. Le retour de la privatisation de la Poste au centre de l'agenda politique et les élections générales de 2003

Le 6 septembre 2002, la table ronde chargée de réfléchir à l'avenir des trois services postaux rendit son rapport final, dans lequel elle se limita à évoquer les trois possibilités de privatisation de l'entreprise publique qui devait voir le jour en avril 2003, à savoir : la transformation en entreprise spéciale (*tokushu gaisha*), la privatisation complète des trois services postaux, la privatisation complète du service de distribution des colis et du courrier et la suppression des deux autres services (bancaire et d'assurance vie)[1237].

Mais ce n'est qu'un an plus tard, après l'élection pour la présidence du PLD du 20 septembre 2003, que KOIZUMI relança le mouvement pour la privatisation[1238]. Lors de ces élections, les présidents des délégations départementales du PLD reçurent en fonction du nombre de membres du parti qu'ils comptaient, entre trois et onze voix (contre trois voix pour tous les départements en 2001). KOIZUMI remporta ces élections haut la main devant KAMEI Shizuka, un parlementaire fermement opposé à la privatisation de la Poste, en captant 399

[1236] Vision notamment exprimée dans les années 1960 par NAKASONE Yasuhiro qui prônait l'élection directe du Premier ministre, puis dans les années 1990 et 2000. Sur ces questions, voir par exemple MOTO Hidenori, « "Shushō kōsenron", "kokumin naikakusei", "naikaku kinō no kyōka" – "gyōseiken made no minshu shugi" ron no saikentō » 「首相公選論」、「国民内閣制」、「内閣機能の強化」－「行政権までの民主主義」論の再検討 ("L'élection directe du Premier ministre", "le système du Cabinet populaire", "le renforcement des fonctions du Cabinet" – Retour sur les discours visant à réintroduire la démocratie dans l'Exécutif) », *Hōritsu jihō*, vol. 73, n°10, septembre 2001, p. 88-92 ; OKADA Daisuke, « Rīdāshippu hakki no tame no shushō kōsen-ron – kanryō tōsei no giron o chūshin to shite リーダーシップ発揮のための首相公選論－官僚統制の議論を中心として (Le discours sur l'élection directe du Premier ministre comme moyen d'exercer son leadership : une étude centrée sur le débat relatif au contrôle de la haute administration) », *Soshio saiensu*, vol. 17, mars 2011, p. 127-142.

[1237] Rapport accessible sur le site du Premier ministre et de ses services à l'adresse suivante [consultée le 14 février 2016] : http://www.kantei.go.jp/jp/singi/yusei/kettei/020906houkoku.html.

[1238] TAKENAKA Harukata, *Shushō shihai…*, *op. cit.*, p. 207. L'entreprise publique de la Poste avait entretemps été créée en avril 2003.

voix contre 139 (dont 205 au premier tour venant des délégations départementales pour KOIZUMI et seulement 73 pour KAMEI)[1239].

Après avoir remanié son Cabinet le 22 septembre, le Premier ministre chargea le CCPEFP de travailler à la production d'un rapport définissant les orientations générales de la réforme postale à venir, dépossédant volontairement le MIC de ce dossier. Quatre jours plus tard, lors de son discours devant la Diète, le Premier ministre affirma qu'il engagerait un « débat national » (*kokuminteki giron* 国民的議論) et qu'il demanderait à ce qu'un projet de loi pour privatiser les services postaux en 2007 lui soit proposé avant l'automne 2004 pour être présenté à la Diète l'année suivante[1240]. Il profita ainsi de sa victoire éclatante aux élections à la présidence pour définir le calendrier politique de la privatisation, en établissant des dates limites auxquelles devraient se soumettre le parti. Il est intéressant d'ailleurs de noter sa volonté de s'appuyer, par le biais d'un « débat national », sur l'une de ses principales ressources : l'opinion publique. Son Cabinet bénéficiant alors de 60% d'opinions favorables dans les sondages[1241], il saisit l'occasion pour dissoudre la Chambre basse en octobre et parvint à faire des réformes structurelles l'enjeu de cette élection[1242]. Il parvint cette fois-ci à intégrer la privatisation dans le programme politique du parti, reprenant l'agenda qu'il avait fixé lors de son discours à la Diète.

Avant le lancement de la campagne électorale, KOIZUMI utilisa son pouvoir de président du parti pour instaurer un âge limite (73 ans) au-dessus duquel un parlementaire ne serait pas autorisé à se présenter sur les listes à la proportionnelle. Les deux anciens Premiers ministres NAKASONE Yasuhiro (85 ans) et MIYAZAWA Kiichi (84 ans), qui ne se présentaient pas dans

---

[1239] À noter que le mandat de président du PLD fut, à partir de cette élection, allongé de deux à trois ans.

[1240] Discours accessible sur le site du Premier ministre et de ses services à l'adresse suivante [consultée le 16 février 2016] : http://www.kantei.go.jp/jp/koizumispeech/2003/09/26syosin.html.

[1241] TAKENAKA Harukata, *Shushō shihai…*, *op. cit.*, p. 209-210.

[1242] Il parla de dissolution pour les réformes structurelles (*kōzō kaikaku kaisan* 構造改革解散), mais la presse employa davantage l'appellation de dissolution « programme politique » (*manifesuto kaisan* マニフェスト解散), dans la mesure où cela devait être la première fois pour des élections nationales que les partis politiques seraient autorisés à distribuer des programmes politiques (*manifesuto*) sans contrevenir à la loi réglementant les campagnes électorales. L'autorisation de diffuser des programmes politiques avait commencé à être débatue au cours des années 1990 et portait en elle (au moins) trois grands objectifs : réaffirmer l'idée que les parlementaires devaient rendre des comptes aux électeurs et tenir les promesses faites à l'occasion de leur élection, introduire davantage de débats concernant les différentes politiques publiques mises en avant par les partis lors des campagnes électorales (en somme, que les élections se déroulent davantage autour des idées, et moins autour des personnalités), et renforcer la discipline partisane, dans la mesure où il deviendrait délicat pour un parlementaire de la majorité de se dresser contre un Exécutif qui cherche à mettre en place une politique publique promise lors des élections et ainsi validée en principe par les citoyens.

des circonscriptions à siège unique, furent ainsi empêchés de participer à ces élections[1243]. Si cela n'avait guère d'intérêt pour KOIZUMI concernant son projet de privatisation de la Poste, elle renforçait auprès de l'opinion son image de rénovateur du parti, prêts à évincer des figures aussi importantes que celles de NAKASONE et MIYAZAWA. Ces élections se soldèrent finalement par une victoire relative du PLD qui, s'il perdit 10 des 247 sièges (sur 480), parvint à conserver la majorité à la Chambre basse à l'aide de son allié le *Kōmeitō* qui disposait, lui, de 34 sièges[1244].

2. *La création d'un organe ad hoc : la cellule pour la préparation de la privatisation de la Poste*

Le 26 avril, trois ans jour pour jour après l'arrivée de KOIZUMI au pouvoir, le CCPEFP rendit son rapport intermédiaire, prévoyant notamment la création de quatre sociétés anonymes chargées respectivement du service de distribution du courrier, du service de guichet (réception du courrier principalement), du service d'assurance vie et du service bancaire. Les six projets de loi relatifs à la privatisation de la Poste s'appuyèrent exactement sur cette structure. Le même jour, toujours dans un souci d'empêcher le MIC de s'approprier le processus d'élaboration de ces projets de loi – comme il l'avait fait en 2002 –, le Premier ministre ordonna la création d'une cellule pour la préparation de la privatisation de la Poste (*yūsei min.eika junbishitsu* 郵政民営化準備室) dans le secrétariat général du Cabinet[1245], afin qu'il se charge de la rédaction des projets de lois en question.

À la tête de cet organe, KOIZUMI plaça le précédent vice-ministre administratif du MAFF WATANABE Yoshiaki, qu'il nomma par ailleurs au poste d'assistant du Premier ministre (*naikaku sōridaijin hosakan*). Il nomma également aux postes de vice-président du bureau, le

[1243] En 1996, lors des premières élections faisant suite à la réforme du système électoral de 1994, le Premier ministre HASHIMOTO avait demandé à NAKASONE Yasuhiro qu'il ne se présente pas dans une circonscription à siège unique mais seulement à la proportionnelle, lui garantissant « à vie » la première place dans la liste (lui donnant ainsi l'assurance d'être élu à chaque élection). SHIMIZU Masato, *Kantei shudō…*, *op. cit.*, p. 388.

[1244] Le Nouveau parti conservateur (*Hoshu shintō* 保守新党) qui disposait de 4 sièges, fusionna deux semaines plus tard avec le PLD, permettant à ce dernier de disposer de la majorité absolue avec un total de 241 sièges sur 480. À noter également que le PLD avait finalement fait mieux à ces élections de 2003 qu'à celles de 2001 où il n'avait capté que 233 sièges (d'autres parlementaires s'y par la suite ralliés). Parallèlement, le PDJ qui venait de fusionner avec le Parti libéral (*Jiyūtō*) d'OZAWA Ichirō était passé de 137 à 177 sièges, laissant présager l'avènement d'un véritable bipartisme au Japon (ce qui était d'ailleurs l'un des objectifs de la réforme électorale de 1994).

[1245] TAKENAKA Harukata, *Shushō shihai…*, *op. cit.*, p. 211.

précédent directeur de l'agence des Services financiers TAKAGI Shōkichi[1246] ainsi que le précédent conseiller supérieur des affaires internationales du MIC NABEKURA Shin.ichi[1247]. C'était la première fois qu'étaient ainsi nommés trois hauts fonctionnaires ayant le grade de vice-ministre administratif dans un organe *ad hoc* créé dans le secrétariat général du Cabinet[1248]. Comme le note à juste titre TAKENAKA Harukata, le fait que le Premier ministre ait pu charger un tel organe plutôt que le MIC de l'élaboration de ces projets de loi – qui précisons-le, ne nécessitait pas particulièrement de vision transversale ou de coordination globale des ministères –, découle directement du renforcement du secrétariat général du Cabinet opéré par la réforme administrative de HASHIMOTO[1249]. En outre, plusieurs hauts fonctionnaires de grades inférieurs, désireux de faire avancer la réforme, et disposant parfois de la confiance personnelle de TAKENAKA Heizō, furent recrutés dans différents ministères pour travailler dans cet organe[1250]. En faisant ainsi une savante utilisation d'agents triés sur le volet pour servir ses desseins, le Premier ministre bénéficia de ressources que seuls ces derniers pouvaient lui procurer (expertise, « savoir du service »,…), au même titre que son équipe spéciale mentionnée antérieurement. Pour autant, le Premier ministre n'hésita pas à intervenir par l'intermédiaire de son ministre des Affaires générales pour destituer de leur poste le 17 mai 2005, deux cadres supérieurs de ce ministère, considérant qu'ils avaient agi à l'encontre de ses directives[1251].

[1246] Lequel fut d'ailleurs par la suite nommé à la tête de la société *holding* de la Poste japonaise puis de la société de la banque postale.

[1247] Lequel devint par la suite également nommé à la tête de la société *holding* de la Poste japonaise.

[1248] TAKENAKA Harukata, *Shushō shihai…*, *op. cit.*, p. 212.

[1249] Et plus exactement de l'octroi d'un pouvoir de planification et d'élaboration des politiques publiques en plus de son pouvoir de coordination globale dont il disposait déjà. Voir *supra*, p. 342.

[1250] Certains d'entre eux, comme TAKAHASHI Yōichi, devinrent des hauts fonctionnaires « déserteurs » (que nous avons déjà évoqués dans de précédents développements).

[1251] IIO Jun, « Koizumi naikaku ni okeru kanryōsei », *op. cit.*, p. 92. SHIMIZU Hideo, qui était chef de la direction de l'administration de la Poste (*yūsei gyōsei kyokuchō* 郵政行政局長) avait été muté au poste de directeur général de politiques publiques (*seisaku tōkatsukan*) en charge des télécommunications, un poste qu'il avait certes déjà occupé, mais qui était de même niveau hiérarchique (celui de directeur d'administration centrale). Bien que s'étant entretemps retiré de la haute fonction publique, il fut en octobre 2009 nommé chef de la cellule pour la réforme de la Poste (*yūsei kaikaku suishin shitsuchō* 郵政改革推進室長) par KAMEI Shizuka, un fervent opposant à la privatisation initiée par KOIZUMI. L'autre cadre supérieur à avoir été destitué de son poste était MATSUI Hiroshi. Ce haut fonctionnaire, qui avait occupé le poste de directeur de l'agence des Services postaux, était en mai 2005 conseiller supérieur chargé de la Poste et des télécommunications (*sōmu shingikan yūsei-tsūshin tantō* 総務審議官郵政・通信担当). Il fut muté au poste de conseiller supérieur chargé des affaires internationales (*sōmu shingikan kokusai tantō* 総務審議官国際担当). Là encore, ce poste était du même niveau hiérarchique que le précédent (celui de vice-ministre administratif). Aussi, bien qu'ayant été écartés du dossier de la privatisation de la Poste, ces deux cadres supérieurs ne furent, d'un point de vue purement formel, pas rétrogradés. Dans le cas contraire, il aurait fallu que cette rétrogradation remplisse les conditions présentées aux articles 7 et 7-2 de l'arrêté 11-4 de l'Autorité nationale du personnel relatif à la protection du statut des fonctionnaires.

3. *Les élections à la Chambre des conseillers de juillet 2004 et l'organisation de l'opposition au sein du parti*

Lors des élections à la Chambre haute en juillet 2004, le taux de soutien du Cabinet était sous la barre des 40% et le PLD perdit un siège sur les 50 qu'il possédait parmi les 121 renouvelables. Le secrétaire général du parti ABE Shinzō démissionna de son poste en prenant la responsabilité de cette défaite relative et fut remplacé à ce poste par un loyal serviteur de KOIZUMI : TAKEBE Tsutomu. YOSANO Karo fut, lui, nommé au poste de président du CRAP. Le Premier ministre ne plaça dans son nouveau Cabinet que des parlementaires favorables à la réforme[1252], et fit de TAKENAKA Heizō – devenu d'ailleurs membre de la Chambre haute à l'issue de ces élections – le ministre délégué à la privatisation de la Poste (en plus d'être toujours délégué aux politiques économiques et aux finances publiques)[1253].

En août 2004, le CCPEFP publia les « orientations générales de la privatisation de la Poste » (*yūsei min.eika no kihon hōshin* 郵政民営化の基本方針). Celles-ci prévoyaient notamment qu'à partir de 2007, l'État détienne une société *holding* (ou faîtière, *mochikabu* 持株会社) qui possèderait la totalité des parts des quatre sociétés anonymes mises en avant dans le rapport intermédiaire. Avant 2017, l'État devait avoir vendu la totalité des parts de la société en charge du service bancaire et de celle en charge du service des assurances vie[1254] et devait vendre une partie des actions de la société *holding* mais pourrait conserver un tiers de celles-ci. Après plusieurs négociations avec le parti, ces orientations furent validées en Conseil de ministres le 10 septembre[1255]. En multipliant les rapports et autres documents balisant la réforme, KOIZUMI adoptait ainsi une politique des petits pas qui consistait à gagner progressivement du terrain sur les parlementaires opposés au projet, pour les mettre devant le fait accompli. Cependant, le parti avait émis des réserves sur le contenu de ces orientations et

---

[1252] Il le nomma d'ailleurs le « Cabinet pour la réalisation de la privatisation de la Poste » (*yūsei min.eika jitsugen naikaku* 郵政民営化実現内閣). TANIGUCHI Masaki, « Seido kaikaku…, *op. cit.*, p. 256.

[1253] TAKENAKA Harukata, *Shushō shihai…*, *op. cit.*, p. 214-215.

[1254] Il était alors prévu qu'une entité administrative indépendante (*dokuritsu gyōsei hōjin yūbin chokin-kan.i seimei hoken kanri kikō* 独立行政法人郵便貯金・簡易生命保険管理機構) soit créée pour superviser ces services afin de s'assurer qu'ils soient correctement délivrés aux administrés par les acteurs privés. Il s'agit d'une entité administrative indépendante « ordinaire » – en opposition à spéciale (*tokutei dokuritsu gyōsei hōjin*) –, aussi ses agents ne sont-ils pas des fonctionnaires. Nous noterons que les privatisations et déréglementations s'accompagnent fréquemment de la création d'organes plus ou moins indépendants, possédant ou non des compétences juridictionnelles (à l'instar de certaines autorités administratives indépendantes en France), dont la mission première est généralement de réguler leurs domaines de compétences. La privatisation et la déréglementation génèrent ainsi bien souvent un besoin supplémentaire (ou nouveau) de réguler les comportements des acteurs privés.

[1255] TAKENAKA Harukata, *Shushō shihai…*, *op. cit.*, p. 213-214.

considérait que celles-ci pourraient être révisées au cours du processus d'élaboration des projets de loi qui devrait se faire en concertation avec le parti.

Les nombreux parlementaires du PLD opposés à cette réforme commencèrent à s'organiser à la fin de l'année en créant une « amicale pour les services postaux » (*yūsei jigyō kondankai* 郵政事業懇談会) autour de l'ancien président de la Chambre des représentants WATANUKI Tamisuke. Le 4 décembre, pas moins de 122 parlementaires assistèrent à l'assemblée générale de cette table ronde pour faire savoir leur mécontentement vis-à-vis des orientations générales et du projet du Premier ministre[1256]. De longues négociations avec le parti s'en suivirent entre janvier et avril 2005, au cours desquelles le gouvernement fit de nombreuses concessions. Le Premier ministre préférait que le gouvernement modifie lui-même ces six projets de loi sur la base d'un compromis établi en amont avec le parti, plutôt que de risquer que ceux-ci soient abondamment amendés à la Diète comme ce fut le cas en 2002[1257].

4. *Négociations avec le parti et concessions de la part du gouvernement*

Les parlementaires du *zoku* de la Poste émirent plusieurs requêtes : ils souhaitèrent que le nombre de bureaux de postes soit maintenu, insérer dans les projets loi l'obligation de conserver sur tout le territoire japonais, les services postaux, bancaires et d'assurance-vie et permettre aux quatre entreprises de se financer les unes les autres. Ils savaient en effet que sans le service bancaire et celui des assurances-vie, le service de guichet accuserait de lourds déficits (qui ne seraient plus combler) dans les zones rurales. Début avril, KOIZUMI accepta une partie de ces doléances. Alors que les orientations générales établissaient une obligation de moyen (*doryoku gimu* 努力義務) à la préservation des bureaux de poste, le Premier ministre accepta d'en faire une obligation de résultat dans les projets de loi. Concernant le maintien des différents services dans tout le Japon, les orientations générales ne s'engageaient

[1256] *Ibid.*, *op. cit.*, p. 216. Soit plus du tiers des 356 parlementaires que le PLD comptait à cette époque. Il est intéressant de mettre ces chiffres en perspective avec l'estimation de TAKENAKA Heizō qui considérait que le parti était composé d'environ 10% de parlementaires favorables à la privatisation, de 45% d'attentistes, et de 45% de parlementaires opposés à ce projet. Voir, TANIGUCHI Masaki, « Seido kaikaku…, *op. cit.*, p. 256.

[1257] Rappelons qu'au Japon, une fois un projet de loi présenté à la Diète, le gouvernement ne dispose pas de moyen direct d'agir sur le processus législatif. Contrairement à la France, celui-ci ne possède pas la maîtrise de l'ordre du jour à la Diète, ni de la possibilité de demander au Parlement qu'il se « prononce […] sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements [qu'il a] proposés ou acceptés » (alinéa 3 de l'article 44 de la Constitution de 1958). À comparaison, le gouvernement disposait du pouvoir d'amender et de retirer des projets de loi présentés à la Diète impériale sous la Constitution de Meiji, en vertu de son article 30 : 政府ハ何時タリトモ既ニ提出シタル議案ヲ修正シ又ハ撤回スルコトヲ得.

que sur les services de réception et distribution du courrier et des colis. KOIZUMI accepta qu'il en soit de même pour le service bancaire et le service des assurances-vie, mais seulement jusqu'à la privatisation de 2007. En outre, parmi les recettes issues de la vente en 2017 de la totalité des actions des deux entreprises chargées de ces services, il promit qu'un billion de yens (7,4 milliards d'euros environ) seraient alloués au financement des services postaux dans les zones rurales. Il admit également la possibilité pour les quatre entreprises créées après la privatisation de faire de la participation croisée (que chacune d'entre elles détiennent des parts dans les autres) et permit qu'après avoir vendu la totalité des actions de la banque postale et de la compagnie d'assurance-vie de la Poste, la société *holding* puisse en racheter[1258].

Malgré ces nombreuses concessions qui devaient apaiser les mécontentements au sein du parti, les parlementaires opposés à la privatisation continuèrent à afficher leur désapprobation vis-à-vis des projets de loi du gouvernement, et le 13 avril, 101 membres PLD se réunirent à nouveau lors de l'assemblée générale de l' « amicale pour les services postaux ». Les parlementaires de la Chambre haute, par l'intermédiaire du président du groupe des conseillers PLD AOKI Mikio (*sangiin Jimintō giin kaichō* 参議員自民党議員会長) et l'ancien ministre des Affaires générales et secrétaire général du groupe des conseillers PLD KATAYAMA Toranosuke (*sangiin Jimintō kanjichō* 参議院自民党幹事長), énoncèrent les conditions auxquelles les projets de loi seraient adoptés à la Chambre haute. Ils demandèrent à ce que les recettes issues de la vente des actions de la banque postale et de la compagnie d'assurance-vie, allouées au financement des services postaux dans les campagnes, soient augmentées et qu'il soit dans un même temps permis à la société *holding* de ne pas vendre la totalité des parts de ces deux entreprises. TAKENAKA Heizō doubla alors le montant dudit financement (soit, deux billions de yens) mais ne céda pas sur le fait que les parts de la banque postale et de la compagnie d'assurance seraient vendues en totalité, puis éventuellement rachetées par la suite par la société *holding*[1259].

Là encore, malgré ces négociations, l'opposition des parlementaires ne faiblit guère. En réalité, leurs nombreuses requêtes résultaient plus d'une tactique dilatoire que d'une véritable volonté d'obtenir des concessions de la part du gouvernement. Certains parlementaires comme KAMEI Shizuka, l'un des leaders de la fronde et candidat défait aux élections précédentes de la présidence du parti, espéraient que le rejet des projets de loi pousserait

[1258] TAKENAKA Harukata, *Shushō shihai…*, *op. cit.*, p. 219-220.
[1259] *Ibid.*, p. 221.

KOIZUMI à prononcer la démission du Cabinet et la dissolution de la Diète[1260]. Ce qui aurait débouché sur la convocation d'une nouvelle élection pour la présidence du PLD à laquelle KAMEI n'aurait pas manqué de se présenter[1261]. Aussi, bien que le Premier ait multiplié les gestes vers les parlementaires opposés à son projet pour que le processus législatif soit moins mouvementé qu'il ne le fut en 2002, cette stratégie ne pouvait réellement porter ses fruits.

5. *L'examen des projets de loi à la Diète et leur rejet par la Chambre des conseillers*

Le 27 avril, ne parvenant à trouver un terrain d'entente sur le contenu des projets de loi, le comité des Affaires générales du PLD se contenta de valider leur soumission à la Diète tout en opposant des réserves quant à leur contenu, comme cela avait été le cas en 2002. En outre, cette décision avait été prise à la majorité et non à l'unanimité, ce qui était exceptionnel et laissait présager de difficiles négociations entre le gouvernement et le parti une fois les textes en examen à la Diète[1262]. Le lendemain, les projets de loi furent adoptés en Conseil des ministres puis envoyés à la Diète. L'examen à la Chambre des représentants ne débuta qu'un mois plus tard, le 26 mai. Le 7 juin, l'assemblée générale de la « table ronde pour les services postaux » réunit 108 parlementaires qui réaffirmèrent leur opposition. Sur les conseils du comité exécutif du parti, KOIZUMI accepta les amendements proposés par la commission à la Chambre basse, estimant que de nombreux parlementaires se rallieraient alors au gouvernement[1263].

Le 26 juin, le comité des Affaires générales du PLD se réunit à nouveau pour adopter les textes amendés, mais l'irréductible opposition de certains membres qui estimaient les amendements insuffisants, le contraint une fois encore à ne valider les projets de loi qu'à la majorité. Il est vrai que ces amendements étaient en réalité mineurs, mais le fait qu'ils aient été acceptés par le Premier ministre permettait alors à certains parlementaires qui s'étaient prononcés contre le projet originel, de voter en sa faveur sans être accusés d'avoir changé d'avis sans raison. La menace de dissoudre la chambre en cas de rejet et de ne pas reconnaître

[1260] Dissolution qu'il avait par ailleurs promis en février de prononcer si le projet de privatisation de la Poste était rejeté à la Diète.
[1261] *Ibid.*, p. 223-224.
[1262] TANIGUCHI Masaki, « Seido kaikaku…, *op. cit.*, p. 256.
[1263] « Yūsei hōan, kabu mochiai jiku ni shūsei jimin "togisen kokuji mae made ni" 郵政法案、株持ち合い軸に修正　自民「都議選告示前までに」 (Les projets de loi relatifs à la Poste vont être amendés autour de la question des participations croisées des entreprises. Le parti espère que les textes amendés seront validés à la Chambre basse avant le lancement officiel de la campagne électorale de l'assemblée municipale de Tōkyō) » [en ligne], *Asahi shinbun*, 8 juin 2005. Article accessible à l'adresse suivante [consultée le 19 février 2016] : http://www.asahi.com/politics/2005togisen/TKY200506120158.html.

comme candidats officiels du parti les éventuels frondeurs – menace notamment formulée à travers la voix du fidèle secrétaire général du parti TAKEBE Tsutomu[1264] – finit de convaincre les parlementaires[1265]. Aussi, le 5 juillet, les projets de loi amendés furent adoptés à la Chambre des représentants avec un écart de 5 voix seulement (238 pour et 233 contre), puis envoyés à la Chambre des conseillers. Parmi les 37 parlementaires PLD de la Chambre basse à s'être exprimés contre lors du vote des projets de loi, la plupart était issue des factions HASHIMOTO et KAMEI (14 autres parlementaires du PLD s'abstinrent). Deux chefs de factions, KAMEI Shizuka et HORIUCHI Mitsuo, votèrent contre et un autre chef de faction, KŌMURA Masahiko s'abstint. Comme le note TAKENAKA Harukata, le simple fait que des projets de loi aient pu être soumis puis adoptés à la Chambre basse malgré l'opposition de trois chefs de factions aurait été impensable sous un gouvernement précédent, témoignant d'un net recul de l'emprise des factions sur les parlementaires du PLD[1266].

Les résistances à la Chambre des conseillers ne faiblirent pas pour autant, et les menaces de dissolution de la Chambre basse eurent finalement l'effet inverse à celui escompté. Plusieurs conseillers raffermirent leur opposition du fait de cette manœuvre qui leur donnait le sentiment que l'on bafouait l'une des principales raisons d'être de la Chambre haute en tant que « chambre de réflexion » (*hansei no in* 反省の院 ou *saikō no fu* 再考の府), ou « chambre du bon sens » (*ryōshiki no fu* 良識の府), devant se porter au-dessus des logiques partisanes et majoritaires[1267]. Le 8 août, les projets de loi furent rejetés lors du vote en séance plénière à la Chambre haute avec 125 voix contre et 108 pour[1268].

[1264] C'est précisément le secrétaire général du parti (*kanjichō*) qui est responsable d'attribuer ou non à un candidat la reconnaissance officielle du parti.

[1265] TAKENAKA Harukata, *Shushō shihai…*, *op. cit.*, p. 226.

[1266] *Ibid.*, p. 227. À noter toutefois que les factions du PLD n'étaient déjà plus idéologiquement cohérentes en 1956, soit un an après la fusion du Parti libéral et du Parti démocrate japonais en 1955. Comme l'étude de KRAUSS et PEKKANEN le montre, il s'agissait avant tout pour les chefs de faction de fédérer des parlementaires en leur prodiguant des postes dans le Cabinet et dans le parti, mais surtout en finançant leurs campagnes électorales, en échange de leurs voix lors des élections à la présidence du parti qu'il briguait. Filtrer les parlementaires selon leurs positionnements idéologiques aurait été contreproductif pour les chefs de faction. KRAUSS Ellis S., PEKKANEN Robert J., *The Rise and Fall of Japan's LDP…*, *op. cit.*, p. 109-111.

[1267] Voir le rapport rendu au président de la Chambre haute SAITŌ Jūrō par la table ronde chargée de réfléchir à l'avenir de la Chambre des conseillers, SANGIIN NO SHŌRAIZŌ O KANGAERU YŪSHIKI KONDANKAI, « Sangiin no shōraizō ni kansuru ikensho 参議院の将来像に関する意見書 (Avis sur l'avenir de la Chambre des conseillers) », 26 avril 2000, p. 2-3. Rapport accessible sur le site de la Chambre des conseillers à l'adresse suivante [consultée le 20 février 2016] : http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/old_gaiyo/147/1478400.pdf. Pour une analyse plus critique de l'impact réel de la Chambre haute sur le processus législatif, voir FUKUMOTO Kentarō, *Rippō no seido to katei* 立法の制度と過程 (Les institutions législatives et le processus législatif), Tōkyō, Bokutakusha, 2007, p. 111-120.

[1268] Sur les 114 parlementaires PLD de la Chambre haute, 84 votèrent pour et 22 contre. Les 84 parlementaires PDJ votèrent unanimement contre ces projets, et les 24 du *Kōmeitō*, unanimement pour. Résultats du vote à la

6. *La « dissolution postale » et la tenue de nouvelles élections générales*

Immédiatement, le Premier ministre convoqua un Conseil des ministres exceptionnel pour y voter la décision de dissoudre la Chambre basse. Le ministre de l'Agriculture, des forêts et de la pêche SHIMAMURA Yoshinobu, membre de la faction KAMEI, refusa de voter en faveur de cette décision de dissoudre la Chambre des représentants. KOIZUMI le destitua alors de ses fonctions et prononça le soir même la dissolution devant la Chambre basse. Bien que le Premier ministre ait agit exactement comme il avait dit qu'il le ferait dans ces conditions, la plupart des parlementaires « rebelles » (on parle de *zōhan giin* 造反議員), à commencer par KAMEI Shizuka, firent part de leur étonnement. La plupart d'entre eux avaient estimé que les menaces de KOIZUMI resteraient lettre morte. En dissolvant la Chambre basse pour demander à nouveau la confiance des électeurs, le Premier ministre n'était absolument pas certain de l'emporter ; il risquait de provoquer la scission de son parti et allait potentiellement offrir une occasion en or pour le PDJ de réaliser l'alternance[1269]. En outre, la doctrine majoritaire considérait cette dissolution comme inconstitutionnelle (*iken* 違憲), ou du moins comme « non conforme au constitutionnalisme » (*hirikken* 非立憲)[1270], même si certains ont estimé qu'elle pouvait se fonder indirectement sur l'article 7 de la Constitution. Quoi qu'il en soit, le taux de soutien du Cabinet KOIZUMI fit en très peu de temps un bond de 10 points de pourcentage, passant de 41% avant la dissolution à 46% juste après, puis à 51% une semaine plus tard[1271].

Aussitôt, le Premier ministre et ses proches collaborateurs, tels qu'IIJIMA Isao et TAKEBE Tsutomu, s'organisèrent pour la campagne électorale à venir. Les 37 parlementaires de la

---

Chambre des conseillers accessibles sur le site de la chambre à l'adresse suivante [consultée le 20 février 2016] : http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/vote/162/162-0808-v006.htm.

[1269] TAKENAKA Harukata, *Shushō shihai…*, *op. cit.*, p. 231-233 ; UCHIYAMA Yū, *Koizumi seiken…*, *op. cit.*, p. 195-196.

1270 L'un des principaux arguments avancés était qu'une dissolution de la Chambre basse résultant du rejet par la Chambre haute d'un projet ou d'une proposition de loi adoptée par la Chambre basse, revenait à nier l'intérêt même de l'existence d'une Chambre haute, et ainsi de la structure bicamérale du système parlementaire japonais. Sur cette question, voir par exemple KEMPŌ CHŌSA KENKYŪKAI, « Shūgiin kempō chōsakai hōkokusho o yomitoku – shushō no rīdāshippu to kokkai ni yoru chekku no aru beki sugata 衆議院憲法調査会報告書を読み解く－首相のリーダーシップと国会によるチェックのあるべき姿 (Comprendre le rapport rendu par le comité d'examen au sein de la Chambre des représentants sur la Constitution – Le leadership du Premier ministre et la forme que doit revêtir son contrôle par la Diète) », *Toki no hōrei*, n°1829, mars 2009, p.36-37 ; TAKAMI Katsutoshi, *Gendai nihon no gikaisei to kenpō* 現代日本の議会政と憲法 (La politique parlementaire et la Constitution du Japon contemporain), Tōkyō, Iwanami Shoten, 2008, p.193-206. Pour une analyse plus politique que constitutionnaliste, voir YAMAGUCHI Jirō, *Naikaku seido*, *op. cit.*, p. 212-215.

[1271] TAKENAKA Harukata, *Shushō shihai…*, *op. cit.*, p. 234-235.

Chambre basse qui s'étaient opposés aux projets de loi se virent refuser la reconnaissance officielle du parti, si bien que seuls 33 d'entre eux se présentèrent aux élections. Parmi lesquels, 7 se présentèrent dans deux partis nouvellement créés[1272] et les 26 autres se présentèrent sans étiquette (*mushozoku* 無所属), espérant pouvoir réintégrer le PLD s'ils remportaient leurs sièges[1273]. Certains de ces « rebelles » reçurent d'ailleurs le soutien des fédérations locales du PLD (présentes plus ou moins dans chaque circonscription) qui s'opposaient à la décision du gouvernement et du parti central[1274]. Cependant, le 23 août, soit une semaine avant le lancement officiel de la campagne, KOIZUMI et son équipe étaient parvenus à réunir des candidats – dont certains étaient déjà des parlementaires du PLD – pour contrer les « rebelles » dans chacune des circonscriptions où ils se présentaient. Ces candidats officiels du PLD furent rapidement affublés du nom d' « assassins » (*shikaku* 刺客) dans les médias qui leur accordèrent une attention particulière, participant d'autant à leur notoriété. On comptait parmi ceux-là des candidates féminines qui reçurent en outre le surnom de « madonnas » (*madonna* マドンナ)[1275]. En réussissant à cadrer les élections autour de son projet de privatisation[1276] – lequel était certes la raison même de leur existence – et à évincer tout autre sujet des débats, KOIZUMI en fit un véritable plébiscite. De surcroît, obnubilés par le récit si original de la guerre que se menaient les « assassins » et les « rebelles » dans certaines circonscriptions, les médias ne relayèrent qu'au second plan la bataille qui se jouait entre le PLD et le PDJ (pourtant premier parti d'opposition), octroyant d'autant moins de possibilités à ce dernier de faire valoir ses positions et de gagner en visibilité.

À l'issue de ces élections du 11 septembre, le PLD obtint 296 sièges qui, ajoutés aux 31 captés par le *Kōmeitō*, permirent à la majorité de posséder plus des deux tiers des sièges à la

---

[1272] Le Nouveau parti pour le Peuple (*Kokumin shintō* 国民新党) de KAMEI Shizuka et de WATANUKI Tamisuke et le Nouveau parti du Japon (*Shintō nippon* 新党日本).

[1273] Il était commun sous le système électoral antérieur à la réforme de 1994 que des candidats sans étiquette intègrent le PLD s'ils parvenaient à capter un siège. Il n'était d'ailleurs pas rare que leurs campagnes soient financées par des factions du PLD qui, dans le cas où lesdits candidats remportaient l'élection, s'assuraient que le parti leur ouvre les bras, captant ainsi de nouvelles recrues dans leurs rangs. Depuis la réforme de 1994, ces situations étaient devenues extrêmement rares. Ces « rebelles » devaient considérer que leur ancienne appartenance au PLD serait un avantage et que le parti ne pourrait probablement pas se priver ainsi de sièges s'il était au coude à coude avec le PDJ. Ils ne se trompèrent que partiellement, puisqu'une partie d'entre eux fut belle et bien réintégrée au PLD sous le Cabinet ABE I (ce qui entraîna une importante chute de popularité de son gouvernement). REED Steven R., « The Evolution of the LDP's Electoral Strategy…, *op. cit.*, p. 56.

[1274] KRAUSS Ellis S., PEKKANEN Robert J., *The Rise and Fall of Japan's LDP…*, *op. cit.*, p. 248.

[1275] *Ibid.* ; TAKENAKA Harukata, *Shushō shihai…*, *op. cit.*, p. 234. Un tel emploi du surnom de « Madonna » remontait en réalité à la fin des années 1980, où il fut attribué à un plusieurs candidates du PSJ qui avaient bénéficié de la popularité de la secrétaire générale du parti DOI Takako lors des élections. On avait alors parlé de *Madonna boom*.

[1276] Une étude a montré que 80% des discours qu'il a donnés durant la campagne électorale étaient relatifs à cette question. KRAUSS Ellis S., PEKKANEN Robert J., *The Rise and Fall of Japan's LDP…*, *op. cit.*, p. 248.

Chambre (327 sièges sur 480). Ainsi, dans l'éventualité où la Chambre haute persisterait à se prononcer contre les projets de loi relatifs à la privatisation de la Poste, les parlementaires de la majorité à la Chambre basse pourraient passer outre ce rejet en adoptant à nouveau (*saiketsugi* 再決議) ces textes à deux tiers ou plus des voix[1277]. Sur les 33 « rebelles » qui s'étaient présentés, seulement 15 réussirent à l'emporter dans leur circonscription à siège unique (autrement dit, au scrutin uninominal à un tour) et 2 de ceux qui s'étaient présentés dans les partis nouvellement créés furent repêchés à la proportionnelle (*fukkatsu tōsen*)[1278]. Seule la moitié des rebelles ayant participé aux élections parvinrent donc à conserver leurs sièges de parlementaires. En revanche, 80% des « assassins » avaient réussi à être élus, 4 d'entre eux dans une circonscription à siège unique et 11 autres à la proportionnelle[1279].

Le PDJ, qui avait perdu au profit du PLD de KOIZUMI son statut de « parti des réformes structurelles », accusa une perte de 64 sièges, passant de 177 à 113[1280]. Le PLD ayant remporté la plupart des circonscriptions à siège unique (259 sur 300), beaucoup de parlementaires du PDJ ne durent leur salut qu'à leur repêchage à la proportionnelle (61 sur les 113 sièges obtenus)[1281]. Assez rapidement, les médias nommèrent les 83 parlementaires du PLD élus pour la première fois à la Chambre des représentants (36 dans une circonscription à siège unique et 47 à la proportionnelle), les « enfants de KOIZUMI » (*Koizumi chirudoren* 小泉チルドレン), signifiant par là qu'ils ne devaient leur élection qu'à la notoriété du Premier ministre (vis-à-vis duquel ils étaient ainsi obligés)[1282]. Mais ces derniers n'étaient pas les seuls à devoir leur élection au chef du parti. On a pu en effet noter que les candidats PLD s'en

[1277] Conformément à l'alinéa 2 de l'article 59 de la Constitution.
[1278] Voir *supra*, p. 214.
[1279] D'ailleurs, pour que certains « assassins » acceptent de se présenter dans les circonscriptions où la victoire semblait particulièrement difficile à remporter sur les « rebelles », dix d'entre eux (les « assassins ») se virent attribués les premières places sur les listes à la proportionnelle du parti, leur assurant pour ainsi dire d'être repêchés en cas de défaite. Ce fut ainsi le cas pour six d'entre eux. Cette utilisation exceptionnelle du classement des candidats sur les listes à la proportionnelle fut extrêmement habile de la part du président du parti, et elle démontre sa parfaite maîtrise des leviers que le système électoral pouvait lui offrir. KRAUSS Ellis S., PEKKANEN Robert J., *The Rise and Fall of Japan's LDP*…, *op. cit.*, p. 240, 249 ; REED Steven R., « The Evolution of the LDP's Electoral Strategy…, *op. cit.*, p. 59. Les résultats et les listes de candidats des différents partis sont consultables sur le site du MIC à l'adresse suivante [consultée le 21 février 2016] : http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/data/shugiin44/pdf/h17sousenkyo_050911_03_11.pdf.
[1280] TANIGUCHI Masaki, « Seido kaikaku…, *op. cit.*, p. 257.
[1281] KRAUSS Ellis S., PEKKANEN Robert J., *The Rise and Fall of Japan's LDP*…, *op. cit.*, p. 249.
[1282] REED Steven R., « The Evolution of the LDP's Electoral Strategy…, *op. cit.*, p. 59. La majorité d'entre eux ne faisaient partie d'aucune faction, et KOIZUMI les dissuada de se rallier à l'une d'elles. Neufs jours après les élections, les 83 parlementaires furent appelés à se rendre à la première session de ce que le secrétaire général du parti TAKEBE Tsutomu nomma « l'école KOIZUMI » (*koizumi skūru* 小泉スクール), laquelle visait à la fois à les former au travail de parlementaire et à la fois à les protéger des différentes factions qui voyaient en eux de nouvelles ressources. SHIMIZU Masato, *Kantei shudō*…, *op. cit.*, p. 362 ; KRAUSS Ellis S., PEKKANEN Robert J., *The Rise and Fall of Japan's LDP…, op. cit.*, p. 146.

étaient d'une manière générale mieux sortis dans les circonscriptions où le soutien à la personne de KOIZUMI était élevé[1283].

Les six projets de loi qui avaient été rejetés subirent quelques légères modifications formelles, puis furent adoptées à la Chambre basse le 11 octobre 2005. Se conformant à l'expression populaire, la plupart des conseillers qui s'étaient prononcés contre les projets de loi la première fois, votèrent pour la seconde (à l'exception de deux conseillers qui persistèrent à voter contre et à un autre qui s'abstint), permettant auxdits projets d'être adoptés définitivement à la Chambre haute le 14 octobre 2005. C'est ainsi que KOIZUMI parvint à parachever au bout de cinq années de lutte et par des moyens peu orthodoxes, un projet qu'il avait porté tout au long de sa carrière politique. Cet épisode de la dissolution postale et de la victoire de KOIZUMI sur les forces résistantes, aussi emblématique qu'il puisse être, ne doit pas être regardé comme le point de départ d'un nouveau modèle d'interaction et de résolution des conflits entre le gouvernement et le parti, contrairement à ce que semblait indiquer TANAKA Naoki avec son « système de 2005 »[1284].

Conclusion

Au cours de ces développements nous nous sommes efforcés de montrer comment KOIZUMI Jun.ichirō était parvenu à imposer certaines de ses volontés et à faire adopter plusieurs de ses « réformes structurelles », battant en brèche les oppositions qui s'étaient notamment manifestées dans le PLD et dans la haute administration. Bien que l'on insiste généralement sur ses confrontations directes et très médiatisées avec les « forces résistantes » de son parti, nous avons pu constater que KOIZUMI avait été en réalité bien plus prudent, remportant dans les premiers temps des victoires entachées de nombreuses concessions, qui lui permirent cependant d'accroître progressivement sa marge de manœuvre. De même,

[1283] MCELWAIN MORI Kenneth, REED Steven R., « Japanese Politics in the Koizumi Era…, *op. cit.*, p. 282.

[1284] Cette menace de la dissolution, en tant que ressource alternative, ne saurait en effet être perçue comme une arme politiquement viable et actionnable à merci par les Premiers ministres. On ne pourrait par exemple l'assimiler au recours en France à l'alinéa 3 de l'article 49 de la Constitution de 1958. D'ailleurs, eût-il existé une telle disposition dans la Constitution japonaise, que cela n'aurait pas avancé KOIZUMI davantage, dans la mesure où seule la Chambre basse (l'Assemblée nationale en l'occurrence) est concernée par la procédure d'engagement de la responsabilité du gouvernement en France. Or c'est bien l'opposition à la Chambre haute qui l'amena à dissoudre la Chambre des représentants. À noter que depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le recours à cet alinéa 3 de l'article 49 a été limité à une fois par session parlementaire. Pour un historique et une analyse critique de l'utilisation de la procédure d'engagement de responsabilité du gouvernement, voir CHAGNOLLAUD Dominique, QUERMONNE Jean-Louis, *La Ve République – II. Le pouvoir exécutif et l'administration*, *op. cit.*, p. 150-160.

malgré son discours très antibureaucratique, il eut le discernement de ne pas se priver des conseils et de l'expertise de hauts fonctionnaires triés sur le volet (parmi lesquels des futurs hauts fonctionnaires « déserteurs »), dont la présence dans son entourage proche contribua grandement au déploiement de son leadership[1285].

1. Le rôle des réformes institutionnelles

Ce leadership, que l'on a décrit comme progressif et intermittent, trouve sa source dans divers éléments dont on ne saurait établir une liste exhaustive. Comme l'a noté le politiste MACHIDORI Satoshi, entre autres[1286], les réformes institutionnelles ont été déterminantes dans son émergence[1287]. Tout d'abord, KOIZUMI Jun.ichirō n'aurait vraisemblablement pas pu se retrouver à la tête du PLD si le système électoral et la loi de financement des partis politiques n'avaient pas été réformés en 1994, conduisant petit à petit à l'affaiblissement des factions et à l'accroissement de l'importance de la figure du président du parti lors des élections. En outre, quand bien même il eût été Premier ministre en l'absence de ces réformes, il n'aurait pas été capable de prendre autant de latitude vis-à-vis de son parti, sa popularité n'aurait pas été une ressource alternative aussi efficace, et la dissolution postale n'aurait probablement jamais eu lieu[1288]. Sans les réformes administratives de 1999, le CCPEFP ne serait pas devenu la tour de contrôle de son Cabinet et n'aurait pas pu se voir transférer une partie du processus d'élaboration du budget. De même, il lui aurait été impossible de confier la rédaction des projets de lois de privatisation de la Poste à un organe *ad hoc* placé dans le secrétariat général du Cabinet.

[1285] La présence dans son entourage de personnels issus du secteur privé fut également un élément important, dans la mesure où ceux-ci étaient libres de toute allégeance envers un quelconque chef de faction (pour les parlementaires) ou un ministère (pour les hauts fonctionnaires). Cela étant, si les hauts fonctionnaires ont été, à notre sens, une des sources du leadership primo-ministériel, les personnels issus du privé se sont davantage appuyés sur ce leadership pour jouer un rôle important dans le processus décisionnel. KOIZUMI n'eût-il pas été un Premier ministre influent que la voix de ces personnels issus du secteur privé n'aurait guère porté.

[1286] TAKENAKA Harukata, *Shushō shihai…*, *op. cit.*, p. i-iv, 237-259.

[1287] Il explique ainsi la différence existant entre les pouvoirs NAKASONE (1982-1987) et KOIZUMI (2001-2006) – souvent comparés pour avoir présenté un « leadership de style présidentiel » – par l'impossibilité pour le premier d'avoir recours aux ressources créées par les réformes institutionnelles des années 1990. Il note que les réformes que NAKASONE Yasuhiro parvint à faire adopter, recueillaient d'une manière générale le soutien des parlementaires de son parti. À l'inverse, lorsque ceux-ci s'opposèrent aux projets du Premier ministre, ce dernier dut à chaque fois renoncer. MACHIDORI Satoshi, « Nakasone seiken to Koizumi seiken ni okeru seifu kaikaku shigen no hikaku kentō 中曽根政権と小泉政権の政府改革資源の比較検討 (Étude comparative des ressources disponibles pour la mise en place des réformes gouvernementales sous NAKASONE et KOIZUMI) », dans MURAMATSU Michio, KUME Ikuo (dir.), *Nihon seiji hendō no 30 nen…*, *op. cit.*, p. 49-66.

[1288] Du moins, elle aurait été très différente puisque l'envoi d'« assassins » dans une circonscription à sièges multiples n'aurait pas eu autant d'intérêt, de même que l'absence de reconnaissance officielle du parti n'aurait pas été si pénalisante pour les « rebelles ».

Il convient toutefois de marquer une différence élémentaire – et pourtant fondamentale – entre ce que l'on estime être une condition nécessaire à l'émergence d'une situation et ce que l'on estime en être une condition suffisante. En effet, considérer que les réformes institutionnelles constituaient un prérequis au leadership primo-ministériel déployé par KOIZUMI, ne signifie pas pour autant qu'elles suffisaient à l'engendrer. Ces outils institutionnels ont certes créé un potentiel, mais c'est bien la capacité du Premier ministre à les utiliser habilement qui généra un tel leadership[1289]. On a par exemple pu constater que si KOIZUMI n'avait pas persisté dans son interprétation très extensive du texte de loi, le CCPEFP n'aurait été qu'un simple organe consultatif de plus. L'efficacité de ce dernier aurait également été moindre si le Premier ministre n'y avait pas placé des personnels adéquats. De la même façon, on a pu voir qu'il avait contourné la rigidité du système de nomination des secrétaires du Premier ministre en constituant son équipe spéciale composée de jeunes hauts fonctionnaires acquis à sa cause.

2. *Les attributs personnels des Premiers ministres*

Cela nous amène à considérer, comme l'ont fait plusieurs auteurs, que sans ses attributs personnels, KOIZUMI Jun.ichirō n'aurait jamais pu réussir à imposer ses réformes comme il l'a fait[1290]. Il apparaît en effet que sans son important soutien dans l'opinion publique, son habileté à utiliser les médias et sa capacité à présenter de manière très manichéenne les conflits qui l'opposaient aux « forces résistantes », le Premier ministre n'aurait pas pu museler leur mécontentement et contourner ces obstacles[1291].

[1289] Voir par exemple UCHIYAMA Yū, *Koizumi seiken…*, *op. cit.*, p. 183-199 ; UCHIYAMA Yū, « Nihon seiji no akutā to seisaku kettei patān 日本政治のアクターと政策パタン (Les acteurs et les modèles de prise de décision dans la politique japonaise) », *Kikan seisaku – kei.ei kenkyū*, vol. 3, juillet 2010, p. 10-14 ; ITŌ Mitsutoshi, « Kantei shudō-gata seisaku kettei shisutemu…, *op. cit.*, p. 52-54.

[1290] C'est la « théorie de la personnalité » (*kojinsei-ron*) que nous avons évoquée. MIKURIYA Takashi décrit le « style KOIZUMI » comme une combinaison de « trois absences » (*sanmushugi* 三無主義, expression utilisée à l'origine pour décrire la génération des mouvements étudiants de la fin des années 1960 au Japon) : « l'absence de volonté de convaincre ses adversaires, l'absence d'ajustement de sa part, l'absence de concession » (*mu-settoku, mu-chōsei, mu-dakyō* 無説得、無調整、無妥協). Si c'est bien là l'image que KOIZUMI renvoya à travers certaines de ses déclarations sulfureuses – image dont il retira une importante popularité –, nous avons pu voir que la réalité fut toute autre et que les concessions et ajustements furent légion. TANIGUCHI Masaki, « Seido kaikaku…, *op. cit.*, p. 258.

[1291] Voir ŌTAKE Hideo, *Koizumi Jun.ichirō popyurizumu no kenkyū…*, *op. cit.*, p. 257. Sur l'épisode de la dissolution postale, Margarita ESTÉVEZ-ABE écrit par exemple : « *The counterfactual here is that had Koizumi been less skillful in handling the media, communicating to voters, and understanding the new rules of the game, we would not have observed what we did in the 2005 election.* » ESTÉVEZ-ABE Margarita, « Japan's Shift Toward a Westminster System: A Structural Analysis of the 2005 Lower House Election and Its Aftermath », *Asian Survey*, vol. 46, n°4, juillet 2006, p. 650.

Nous ne disons pas là que ces éléments d'ordre personnel auraient suffi à produire de tels résultats, mais bien que sans eux, les seules évolutions institutionnelles n'auraient pas été suffisantes[1292]. Alisa GAUNDER, dans la conclusion de son étude comparative sur les dirigeants politiques au Japon[1293], établit que la réussite d'une réforme promue par un dirigeant dépend de quatre éléments fondamentaux : la prise de risques (comme lors de la dissolution postale), la vision (la capacité à présenter aux citoyens et aux autres acteurs politiques un projet clair), l'engagement personnel du dirigeant en question vis-à-vis de ladite réforme et l'importance des ressources à sa disposition. Elle écrit :

> Koizumi's quest for postal reform demonstrates that risk-taking, vision, and commitment are key personal attributes that aid leaders when facing the institutional constraints of LDP party politics in the post-1994 system. Even though the institutional environment that Koizumi faces differs from other leaders considered in this book due to electoral reform in 1994, cabinet reforms in 1999, and administrative reform implemented in 2001, radical reform still requires a leader who is willing to challenge the self-interest of his fellow party members[1294].

Ce à quoi elle ajoute :

> In my exploration of political reform, leaders who lacked either the necessary resources or personal attributes did not pass reform[1295].

3. *Timing et contexte favorable*

UCHIYAMA Yū nous invite également à ne pas négliger le fait que le contexte dans lequel KOIZUMI Jun.ichirō apparut était d'une manière générale favorable à son projet et à son style politique[1296]. Autrement dit, KOIZUMI arriva au pouvoir lors d'une séquence où sa rhétorique et les options qu'il proposait au citoyen étaient payantes. L'exaspération du citoyen vis-à-vis de son élite gouvernante, incapable de rétablir la situation économique du pays et de l'adapter à un nouvel environnement mondial, a par exemple contribué au soutien de son projet de

---

[1292] MACHIDORI Satoshi arrive à la même conclusion, en inversant toutefois les propositions, puisqu'il considère que sans changement institutionnel, les éléments de la personnalité de KOIZUMI n'auraient pas été aussi payants. Il estime d'ailleurs que les Premiers ministres ayant fait preuve de leadership sous le « système de 1955 », comme YOSHIDA Shigeru ou IKEDA Hayato par exemple, n'auraient peut-être pas été autant couronnés de succès dans un environnement institutionnel différent. MACHIDORI Satoshi, *Shusho seiji no seido bunseki – gendai nihon seiji no kenryoku kiban keisei* 首相政治の制度分析—現代日本政治の権力基盤形成 (Analyse institutionnelle de la politique primo-ministérielle : la formation du fondement du pouvoir dans la politique japonaise contemporaine), Tōkyō, Chikura shobō, 2012, p. 181-188.

[1293] Lesquels sont les Premiers ministres MIKI Takeo (1974-1976), KAIFU Toshiki (1989-1991), MIYAZAWA Kiichi (1991-1993), OZAWA Ichirō (en tant que secrétaire général du Parti du renouveau de 1993 à 1994 lorsqu'il était dans la coalition anti-PLD) et KOIZUMI Jun.ichirō (2001-2006).

[1294] GAUNDER Alisa, *Political Reform in Japan…*, *op. cit.*, p. 121.

[1295] *Ibid.*, p. 135.

[1296] UCHIYAMA Yū, *Koizumi seiken…*, *op. cit.*, p. 181-182.

réformes économiques néolibérales (privatisations, déréglementations,…). La décennie de débats relatifs aux réformes politico-administratives, durant laquelle fut promue l'idée qu'il était nécessaire de renforcer les pouvoirs du Premier ministre, a très certainement participé à la popularité de son discours réformateur et belliqueux à l'égard de certains membres du PLD et de la haute administration, qui étaient présentés comme poursuivant leurs intérêts particuliers [1297]. C'est selon UCHIYAMA toute l'habileté de KOIZUMI que d'avoir su décrypter ce contexte pour l'utiliser à son avantage. Comme tend à le montrer le courant de l'institutionnalisme constructiviste, l'émergence et l'ancrage d'une idée dans la société peuvent influer sur les comportements des acteurs et parfois, à terme, façonner le cadre institutionnel lui-même. À l'inverse, s'il demeure enfermé dans un certain mode de pensée, un acteur peut continuer à se comporter comme si aucun changement institutionnel n'était intervenu, nonobstant la réalité.

4. *Abe, Fukuda, Asō*

Les trois gouvernements PLD suivants (ABE, FUKUDA et ASŌ) apportent d'ailleurs aux politistes d'intéressants éclairages, lesquels peuvent être utilisés dans une démarche contrefactuelle, afin de déterminer pourquoi KOIZUMI réussit là où ses successeurs échouèrent malgré la présence d'outils institutionnels identiques.

ABE Shinzō, désireux de poursuivre dans la voie d'un pouvoir centralisé autour du Premier ministre et de son entourage (*kantei shudō*), reprit pourtant à son compte plusieurs

[1297] TANIGUCHI Masaki note par exemple que lors des élections de 2005, les citoyens soutinrent davantage la figure de ce Premier ministre inflexible qui risquait de convoquer des élections à mi-mandat pour briser les « forces résistantes » et imposer sa réforme, que la privatisation de la Poste en tant que telle. TANIGUCHI Masaki, « Seido kaikaku…, *op. cit.*, p. 258. D'ailleurs, avant les élections, les citoyens japonais n'apportaient guère d'importance à la privatisation de la Poste puisque seulement 7% des personnes interrogées lors d'un sondage réalisé par le *Yomiuri shinbun* le 14 juin 2005 déclaraient vouloir voir le gouvernement traiter cette question en priorité (contre 60% pour le rétablissement de l'économie et 56% pour la réforme de la sécurité sociale). En outre, 65% des personnes interrogées lors de ce sondage affirmaient ne pas comprendre pourquoi le gouvernement en faisait une telle priorité. Ce n'est qu'une fois la campagne électorale lancée que la privatisation de la Poste remonta dans l'ordre des priorités puisque lors de sondages effectués entre le 11 août et le 1er septembre, entre 22,4% et 33% des personnes interrogées répondirent que celle-ci devait être le thème prioritaire de l'élection (une seule réponse possible). Le 7 septembre, soit 4 jours avant les élections, 45% des électeurs déclaraient accorder de l'importance à cette problématique, contre 52% pour la réforme de la sécurité sociale et 35% pour l'assainissement des finances (trois réponses possibles). Voir MASAMICHI Ida, « 2005 nen kaisan-sōsenkyo to shinbun hodō 2005年解散・選挙と新聞報道 (La couverture par la presse papier de la dissolution et des élections de 2005) », *Meiji daigaku shakai kagaku kenkyūjo kiyō*, vol. 48, n°1, octobre 2009, p. 132 ; « Chūkan hōkoku shaka hoshō "jūshi" 5 wari 中間報告　社会保障「重視」5割 (Rapport intermédiaire, 50% des personnes interrogées considèrent la sécurité sociale comme une thématique importante) » [en ligne], *Yomiuri shinbun*, 7 septembre 2005. Article disponible à l'adresse suivante [consultée le 11 mars 2016] : http://www.yomiuri.co.jp/election2005/feature/netmonitor/fe_monitor_050907_02.htm.

stratégies employées par KOIZUMI. Il constitua comme lui une équipe spéciale composée de hauts fonctionnaires [1298], ignora certaines coutumes de nomination de la haute administration[1299] et utilisa au maximum les postes d'assistants du Premier ministre (*naikaku sōridaijin hosakan*)[1300]. Il désigna ses ministres sans se préoccuper de leurs appartenances factionnelles, favorisant davantage des parlementaires qu'il appréciait[1301] (ce qui valut à son Cabinet d'être décrié pour n'être qu'un « Cabinet des copains », *tomodachi naikaku* 友達内閣).

Cependant, avec son secrétaire général SHIOZAKI Yasuhisa, ils négligèrent complètement de coordonner l'action des ministres et omirent régulièrement de les consulter avant de prendre des décisions. Les ministres et leurs vice-ministres, plutôt que de communiquer les uns avec les autres en s'ajustant mutuellement, prirent l'habitude de solliciter directement le Premier ministre, parfois sur des questions de moindre importance[1302]. Le secrétariat général du Cabinet, dans lequel avait été excessivement concentré le processus décisionnel, finit par se retrouver complètement congestionné. Dans un même temps, pour éviter que les hauts fonctionnaires des différents ministères ne viennent influencer la prise de décision, le Premier ministre les empêcha (notamment aux agents du MOF) d'entrer en contact avec le secrétariat général du Cabinet[1303]. D'une manière générale, ABE ne prit guère la peine ni le temps de négocier avec les divers *veto players* pour désarmer les éventuelles réticences que ses projets pouvaient susciter. Ce mode de fonctionnement, quelque peu abrupt, permit certes à ABE de remporter certaines victoires, mais il ne pouvait être viable sur le long terme. La 166ème

[1298] Parmi 10 hauts fonctionnaires parmi les 80 candidats furent sélectionnés (dont TAKAHASHI Yōichi, une des hauts fonctionnaires « déserteurs » dont nous avons déjà parlé), mais d'après les témoignages, les ministères purent indirectement influencer les candidatures envoyées au secrétariat général du Cabinet, mais que le recrutement s'adressait à tous. HASEGAWA Yukihiro, *Kanryō to no shitō 700 nichi* 官僚との死闘七〇〇日 (700 jours de combat à mort avec les hauts fonctionnaires), Tōkyō, Kōdansha, 2008, p. 58-66.

[1299] SHINODA Tomohito, « Kyōka sareta gaikō rīdāshippu…, *op. cit.*, p. 11-12 , ITŌ Masatsugu, « Tōchi kikō – naikaku shudō taisei..., *op. cit.*, p. 25-27. La nomination au poste de vice-secrétaire général administratif du Cabinet (*naikaku kanbō fukuchōkan*) de MATOBA Junzō, un ancien haut fonctionnaire du MOF qui s'était retiré en 1990. ABE avait ainsi rompu la tradition d'y nommer un haut fonctionnaire issu d'un ministère descendant du ministère de l'Intérieur (*kyūnaimushō-kei kanchō*), voir *supra,* p. 351.

[1300] ITŌ Masatsugu, « Tōchi kikō – naikaku shudō taisei..., *op. cit.*, p. 23-24.

[1301] UESUGI Takashi, *Kantei hōkai – Abe seiken meisō no ichinen* 官邸崩壊—安倍政権迷走の一年 (L'effondrement du Premier ministre et de son équipe : un an à la dérive pour le pouvoir ABE), Tōkyō, Kōdansha, 2007, p. 56.

[1302] ZAKOWSKI Karol, *Decision-Making Reform in Japan…*, *op. cit.*, p. 41.

[1303] MAKIHARA Izuru, *Gyōsei kaikaku to chōsei no shisutemu…*, *op. cit.*, p. 262-263. ABE se méfiait d'autant plus des agents de la haute administration que son projet de loi interdisant le pantouflage avait déclenché l'ire de nombre d'entre eux. Ce projet avait été directement soumis au Conseil des ministres, alors même qu'il n'avait pas été validé lors de la réunion des vice-ministres administratifs, méprisant cette règle informelle qui remontait à l'introduction du système de Cabinet au Japon (1885). Le projet de loi fut finalement adopté le 6 juin 2007.

session ordinaire de la Diète donna par exemple lieu à plus de 70 « adoptions forcées » (*kyōkō saiketsu* 強行採決) de projets de loi[1304].

Au lancement du gouvernement ABE, celui-ci disposait d'un important taux de soutien (environ 70%). Cependant, trois mois plus tard, cette popularité s'effondra lorsque le Premier ministre accepta de réintégrer onze des parlementaires non-affiliés qui avaient été exclus du PLD pour avoir voté contre le projet de privatisation de la Poste. Des voix à l'intérieur du parti avaient fini par convaincre le chef du gouvernement que ces parlementaires seraient utiles pour remporter les élections des conseillers de juillet 2007[1305]. Même si le secrétaire général du parti NAKAGAWA Hideo était parvenu à obtenir d'eux qu'ils déclarent par écrit soutenir *a posteriori* la privatisation de la Poste, l'opinion publique avait très sévèrement jugé le gouvernement dont le taux de soutien chuta à 50%[1306]. Cette erreur flagrante traduit l'incapacité du Premier ministre à analyser correctement le contexte dans lequel il évoluait[1307]. De même, les thématiques établies comme priorités par ABE (révision de la Constitution, instauration d'un conseil national de Sécurité,…) étaient d'une manière générale très éloignées des préoccupations des citoyens[1308], ce qui ne participa pas à rétablir sa popularité. Sa capacité à utiliser les médias pour servir ses intérêts se révéla également bien inférieure à celle KOIZUMI[1309], et la survenance de scandales impliquant des membres du Cabinet continua d'aggraver cette situation[1310].

Finalement, le PLD et le *Kōmeitō* perdirent la majorité à la Chambre des conseillers suite aux élections de juillet 2007. Le PDJ devint le premier parti à la Chambre haute, créant pour la première fois une situation de divergence de majorité à la Diète qui ne pouvait être résolue par l'intégration de nouveaux partis dans la coalition (comme cela avait été le cas en 1989 et 1998). Peu de temps après, ABE Shinzō démissionna de son poste de Premier ministre qu'il

---

[1304] UESUGI Takashi, *Kantei hōkai…*, *op. cit.*, p. 198-202. Ces « adoptions forcées » désignent généralement les situations dans lesquelles un texte est soumis au vote dans une commission ou en séance plénière, alors même que l'opposition considère qu'il n'a pas été suffisamment débattu.

[1305] Ces parlementaires disposaient en effet de puissantes bases électorales dans leurs circonscriptions respectives (les mêmes qui leur avaient permis d'être élus sans affiliation à aucun parti).

[1306] UESUGI Takashi, *Kantei hōkai…*, *op. cit.*, p. 69-80.

[1307] Cet épisode montre bien l'importance de la conception que les acteurs ont de leurs intérêts. La décision du Premier ministre aurait été parfaitement rationnelle dans un contexte semblable à celui en vigueur sous le « système de 1955 », mais elle se révéla être catastrophique pour lui dans cet environnement où l'opinion publique avait bien plus de poids.

[1308] Il reçut même le sobriquet de « Premier ministre à côté de la plaque » (littéralement, « Premier ministre qui ne sait pas lire l'ambiance », *Keiwai shushō* ＫＹ首相 ou *kūki yomenai shushō* 空気読めない首相).

[1309] Face aux critiques de certains quotidiens de gauche et de centre-gauche (*Asahi shinbun* et *Mainichi shinbun*), ABE Shinzō prit par exemple la décision de leur interdire l'accès à certaines conférences données à la résidence du Premier ministre. *Ibid.*, p. 165.

[1310] *Ibid.*, p. 84-90 ; REED Steven R., « The Evolution of the LDP's Electoral Strategy…, *op. cit.*, p. 59-60.

occupa un an, jour pour jour[1311]. Cette nouvelle configuration des majorités à la Diète rendit la conduite du gouvernement pour son successeur FUKUDA Yasuo très compliquée, ce d'autant plus que ce dernier ne bénéficiait que d'une faible popularité. Il démissionna dix mois environ après être arrivé au poste de Premier ministre et fut remplacé par ASŌ Tarō qui, malgré un taux de soutien relativement élevé en début de mandat, vit sa cote de popularité chuter très rapidement dans l'opinion publique. À l'instar de ses deux prédécesseurs, il n'occupa son poste de Premier ministre qu'une année environ, prononçant en juillet 2009 la dissolution de la Chambre basse. Les élections du 30 août virent la victoire, aussi éclatante qu'historique, du PDJ.

[1311] Démission officiellement motivée par des raisons de santé (lesquelles étaient avérées), mais la faiblesse du taux de soutien de son Cabinet, la défaite du parti aux élections, la résolution de blâme (*monseki ketsugi*) adoptée à son encontre à la Chambre haute (équivalent d'une motion de censure sans force contraignante), furent très certainement d'importants facteurs déclencheurs de cette démission.

CHAPITRE VI. LES GOUVERNEMENTS DU PARTI DÉMOCRATE DU JAPON ET LEURS EXPÉRIMENTATIONS INSTITUTIONNELLES

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 (1993-1994). Outre les revirements d'orientations d'un certain nombre de politiques publiques, que tout parti d'opposition visant l'alternance se doit de prôner, le PDJ avait également placé au cœur de son programme tout un ensemble de réformes institutionnelles qui devaient modifier profondément le système de prise de décision adopté par le PLD. Il présentait d'ailleurs l'introduction préalable de ces réformes institutionnelles comme la condition *sine qua non* d'un véritable changement de cap au niveau des politiques publiques.

Pendant plusieurs années avant son accession au pouvoir, le PDJ avait fait de la redéfinition des rôles entre hauts fonctionnaires et responsables politiques, l'un des points d'orgue de son programme. Cette refonte des relations politico-administratives constituait ainsi le premier des « cinq principes » (*5 gensoku* ５原則) mis en avant dans son manifeste de 2009[1312]. Malgré l'importante hétérogénéité idéologique présente chez les membres du parti[1313], la réorganisation du système de prise de décision était l'un des seuls, sinon le seul sujet recueillant l'approbation de tous[1314]. La perspective d'accession au pouvoir et la mise en

[1312] MINSHUTŌ, « Manifesto : Seiken kōtai マニフェストー政権交代 (Programme politique : l'alternance) », 2009, p. 2-3.

[1313] En 2009, le PDJ était le résultat de regroupements successifs, depuis sa création en 1996, de formations politiques et de transfuges provenant du PLD et du PSJ. Devenu à l'instar du PLD un parti « attrape-tout » (*catch all party*), le PDJ présentait des parlementaires provenant d'horizons forts différents, ne partageant parfois que peu de choses en commun. Toutefois, en 2009, les parlementaires ayant appartenu antérieurement à un autre parti ne représentaient plus que 20,8% de l'ensemble (contre 37,2 en 2005, 54,3 en 2000 et 81,4% en 1998). Les profils des parlementaires recrutés eurent également tendance à ressembler de plus en plus à ceux du PLD avec davantage d'élus locaux (passant de 25% en 1996 à 28,2% en 2009), d'assistants parlementaires (de 5,8% à 24%), d'employés (de 3,8% à 23,7%), de fonctionnaires d'État de catégorie supérieure (de 3,8% à 11%, avec un pic à 15% en 2005) et moins de syndicalistes (de 19% à 5,2%). Son histoire relativement récente ne lui avait cependant pas permis de créer de ligne politique réellement cohérente sur plusieurs sujets (économie, défense, fiscalité,…), malgré des signes de convergence idéologique progressive. HAMAMOTO Shinsuke, « Minshutō ni okeru yakushoku haibun no seidoka…, *op. cit*., p. 29-44 ; WEINER Robert J., « The Evolution of the DPJ: Two Steps Forward, One Step Back », SCHOPPA Leonard J. (dir.), The Evolution of Japan's Party System – Politics and Policy in an Era of Institutional Change, *op. cit.*, p. 63-98.

[1314] ZAKOWSKI Karol, *Decision-Making Reform in Japan…*, *op. cit.*, p. 51 ; OGINO Tōru, « Yo wa ika ni shite dappan kanryō to narazarishika 余はいかにして脱藩官僚とならざりしか (Comment je ne suis pas devenu un "haut fonctionnaire déserteur") », dans MIKURIYA Takashi (dir.), *"Seiji shudō" no kyōkun…*, *op. cit.*, p. 94. Pour une analyse des faiblesses congénitales du programme politique du PDJ (parmi lesquelles, le manque de « vision » et de consensus, ambitions démesurées,…), voir ITŌ Mitsutoshi, « *Minshutō no manifesuto to seiken un.ei* 民主党のマニフェストと政権運営 (Le manifeste et la conduite du gouvernement du PDJ) », dans ITŌ

place d'un « gouvernement dirigé par les élus » (*seiji shudō* 政治主導) jouèrent pour ainsi dire, un rôle de ciment pour le parti. Cela étant, derrière ce vaste projet commun, les interprétations des parlementaires étaient en réalité diverses. MATSUI Kōji, membre de la Chambre des conseillers et ancien fonctionnaire du MITI, avait été le principal architecte du modèle de gouvernement que le président du PDJ souhaitait instaurer dès son arrivée au pouvoir[1315]. Aussi, très peu de parlementaires ne saisissaient réellement la subtilité et la complexité de ce modèle redéfinissant les relations politico-administratives, d'autant que la période de campagne électorale avait encouragé la simplification des concepts et la surenchère dans les médias[1316]. Ce discours avait semble-t-il particulièrement séduit les électeurs, puisqu'au lendemain de la constitution du gouvernement HATOYAMA, un sondage de l'*Asahi shinbun* rapportait que le taux de soutien du Cabinet était de 71% (le deuxième plus élevé depuis la tenue de telles statistiques, derrière le record atteint par KOIZUMI), et que 49% des sondés avaient déclaré le soutenir notamment parce que le leadership politique vis-à-vis de l'administration allait être renforcé[1317]. Cependant, la présentation trop binaire et parfois machiavélique des relations entre membres de la haute fonction publique et élus, eut par la suite l'inconvénient de réduire grandement la marge de manœuvre de ces derniers. En effet, les quelques responsables politiques qui souhaitaient introduire plus de subtilité à ce discours et insister davantage sur la nécessité de collaborer avec les hauts fonctionnaires, risquaient d'essuyer les critiques d'une opinion publique désireuse de voir des changements radicaux en cette matière[1318].

Mitsutoshi, MIYAMOTO Tarō (dir.), *Minshutō seiken no chōsen to zasetsu – sono keiken kara nani o manabu ka* 民主党政権の挑戦と挫折—その経験から何を学ぶか (Les défis et les échecs des gouvernements PDJ : que pouvons-nous apprendre de cette expérience ?), Tōkyō, Nihon keizai hyōronsha, 2014, p. 1-14.

[1315] Les parlementaires de la Chambre des conseillers avaient été d'une manière générale ceux qui avaient le plus travaillé à la préparation de l'alternance politique, dans la mesure où les candidats à un poste de parlementaire à la Chambre des représentants étaient pour la plupart accaparés par leur campagne électorale. YAMAGUCHI Jirō, *Seiken kōtai to wa nan datta no ka* 政権交代とは何だったのか (Retour sur l'alternance de 2009), Tōkyō, Iwanami shoten, coll. « Iwanami shinsho », n°1347, 2012, p. 4. Le programme politique avait lui-même été élaboré par une poignée de cadres du parti, ne favorisant guère la discussion et le compromis. La survenance au sein du parti de nombreux malentendus et tensions concernant le contenu des politiques est au moins en partie liée à ce processus d'élaboration du programme. ZAKOWSKI Karol, *Decision-Making Reform in Japan…*, *op. cit.*, p. 50-51.

[1316] Sur l'explosion du nombre d'occurrences des termes « gouvernement dirigé par les élus » (*seiji shudō*), voir l'annexe n°8.

[1317] SHINODA Tomohito, *Seiji shudō vs. kanryō shihai – Jimintō seiken, minshu seiken, seikan 20 nen tōsō no uchimaku* 政治主導 vs. 官僚支配—自民党政権、民主政権、政官２０年闘争の内幕 (Le gouvernement dominé par les hommes politiques contre le gouvernement dominé par les hauts fonctionnaires : les gouvernements PLD et PDJ, les coulisses des vingt années de luttes politico-administratives), Tōkyō, Asahi shinbun shuppan, 2013, p. 133.

[1318] Voir par exemple NIHON KEIZAI SHINBUNSHA, *Seiken – The Ruling Power…*, *op. cit.*, p. 193.

Outre les divergences d'interprétations concernant les rapports que devaient entretenir les hauts fonctionnaires et les responsables politiques, il apparut rapidement après l'alternance qu'il existait également d'importants écarts de conceptions quant à la distribution des rôles entre ces responsables politiques. Ainsi, bien que tous les membres du parti se soient rassemblés derrière le slogan du « gouvernement dirigé par les élus », les interprétations divergeaient beaucoup au sujet de la répartition concrète des tâches entre le Premier ministre, les ministres, les parlementaires de la majorité exclus du gouvernement,... Tandis que certains imaginaient un gouvernement mené par le Cabinet, de manière collégiale (conception parfois qualifiée de *naikaku shudō*), d'autres considéraient qu'il devait être principalement mené par le Premier ministre, soutenu par ses ministres (conception parfois qualifiée de *shushō shudō*). De même, tandis que certains estimaient que les parlementaires de la majorité hors du gouvernement ne devaient intervenir dans le processus législatif que dans les commissions à la Diète, d'autres souhaitaient qu'ils puissent également participer en amont à l'élaboration des projets de loi, fussent-ils dirigés par les vice-ministres et conseillers politiques des ministères concernés. En effet, si le programme du PDJ annonçait l'unification du Cabinet et du parti majoritaire (*seifu-yotō ichigenka* 政府・与党二元化), il n'apportait guère de précisions sur ce que cela impliquait concrètement. L'existence de ces écarts d'interprétations fut par la suite à l'origine de nombreux dysfonctionnements au sein des gouvernements PDJ.

En définitive, les gouvernements PDJ successifs de HATOYAMA, KAN et NODA constituèrent un véritable laboratoire institutionnel. HATOYAMA avait d'ailleurs eu ces mots le jour même de la constitution de son Cabinet lors d'une conférence de presse :

> 多分、いろんな試行錯誤の中で失敗することもあろうかと思います。是非、国民の皆様にも御寛容を願いたいと思っております。何せまだ、ある意味での未知との遭遇で、経験のない世界に飛び込んでまいります。政治主導、国民主権、真の意味での地域主権の世の中をつくり上げていくために、さまざまな試行実験を行ってまいらなければなりません。
>
> Je suppose que nous échouerons parfois suite aux tentatives et erreurs que nous ferons. J'aimerais que les citoyens fassent preuve de tolérance à ce sujet. Après tout, nous allons au-devant de l'inconnu, plongeant dans un monde dont nous n'avons pas l'expérience. Afin d'instaurer un « gouvernement dirigé par les élus », une souveraineté populaire, et une véritable décentralisation, il nous faudra mener de nombreuses expérimentations[1319].

[1319] Déclaration accessible à l'adresse suivante [consultée le 10 décembre 2015] : http://www.kantei.go.jp/jp/hatoyama/statement/200909/16kaiken.html.

Ces trois années de gouvernements démocrates ne doivent ainsi pas être envisagées comme un bloc. Les dysfonctionnements survenus à la suite d'un certain nombre d'expérimentations menées par le gouvernement HATOYAMA (section I) amenèrent le Premier ministre KAN à adopter des stratégies différentes, sans toutefois s'éloigner des grands principes initialement prônés. Le Premier ministre NODA, subissant les conséquences et tirant les leçons des erreurs commises par les gouvernements précédents, se détourna largement de ces principes pour revenir à un processus décisionnel plus englobant, davantage orienté vers la recherche de compromis, qui rappelait beaucoup celui adopté par le PLD (section II).

Section I. Le gouvernement HATOYAMA : l'instauration d'un nouveau système de prise de décision guidé par le Cabinet

L'une des conditions premières de l'instauration d'un « gouvernement dirigé par les élus » était selon le PDJ, de faire sortir le système politique japonais d'une « situation de dépendance des élus vis-à-vis de la haute administration » (*datsu kanryō izon* 脱官僚依存). Aussi, à peine son Cabinet constitué, HATOYAMA Yukio prit soin de redéfinir la répartition des rôles entre responsables politiques et hauts fonctionnaires (I). Les réformes institutionnelles qu'il comptait mettre en place devaient permettre davantage au Cabinet de faire preuve de leadership à l'égard de sa haute administration, mais également du parti et des parlementaires de la majorité hors du gouvernement (II).

I. La redéfinition des rôles entre responsables politiques et hauts fonctionnaires

A. Le nouveau système de prise de décision au sein des ministères

1. La réunion de l'équipe ministérielle comme organe décisionnel suprême au sein des ministères

Le 16 septembre 2009, soit le premier jour du gouvernement HATOYAMA, au cours d'une réunion informelle organisée juste après la tenue du Conseil des ministres (*kakuryō kondankai*

閣僚懇談会), un document définissant le cadre général de la relation entre les responsables politiques et les hauts fonctionnaires fut adopté. Ce document était en réalité une version modifiée de celle datant du 16 juillet 2001[1320], qui en différait en plusieurs points fondamentaux. Tandis que le document de 2001 confiait exclusivement aux responsables politiques le rôle de décider des politiques publiques (*seisaku no kettei* 政策の決定), celui de 2009 leur confiait en plus le rôle de les élaborer (*ritsuan* 立案) et de coordonner (*chōsei* 調整) les différents organes. Les hauts fonctionnaires devaient en revanche les assister (*hosa suru* 補佐する) dans toutes ces tâches, notamment en présentant aux responsables politiques toutes les informations nécessaires à leur prise de décision, ainsi que les différentes possibilités s'ouvrant à eux.

Afin de concrétiser cette idée selon laquelle les responsables politiques devaient être à la tête du processus décisionnel, un nouvel organe regroupant le ministre, ses vice-ministres (*fukudaijin*) et ses conseillers politiques (*seimukan*) fut instauré dans chaque ministère : la réunion de l'équipe ministérielle (*seimu san.yaku kaigi* 政務三役会議). Bien que ces réunions auraient dû devenir les organes décisionnels les plus influents à la tête de chaque ministère, aucune instruction relative à leur organisation ne fut donnée par le PDJ. Ainsi, c'est à la discrétion des ministres que furent décidées la fréquence de la tenue de ces réunions, la possibilité pour les hauts fonctionnaires d'y assister, ainsi que la publicité des débats. Tandis que la plupart des ministères tenaient une réunion d'une à trois fois par semaine, ce rythme était complètement irrégulier dans le MOF et le MLIT. De même, alors que la plupart des ministères publiaient sur leur site officiel les résumés des discussions s'y étant déroulées – l'Office du Cabinet publiait les retranscriptions des débats et le MIC retransmettait directement les sessions en vidéo[1321] – le MOJ, lui, ne rendit rien public. Certains ministères permettaient aux hauts fonctionnaires d'assister à ces réunions (les vice-ministres administratifs notamment), tandis que d'autres l'interdisaient formellement[1322]. Enfin, le

[1320] Voir les deux versions du document « Sei-kan no arikata 政・官の在り方 (Ce que doit être la relation entre les responsables politiques et les hauts fonctionnaires) » disponibles aux adresses suivantes [consultées le 13 octobre 2015] : https://www.kantei.go.jp/jp/singi/koumuinkaikaku/forum/h200110/pdf/siryou3.pdf (juillet 2001) ; http://www.cas.go.jp/jp/siryou/pdf/090918siryou.pdf (septembre 2009).
[1321] MUSASHI Katsuhiro, « Minshutō renritsu seikenka…, *op. cit.*, p. 123.
[1322] L'ancien ministre des Finances FUJII Hirohisa a ainsi affirmé qu'il laissait toujours le vice-ministre administratif et les directeurs concernés par les discussions assister aux réunions de l'équipe ministérielle. Il leur demandait ensuite de transmettre les décisions prises à leurs subordonnés. ISHIHARA Nobuo, FUJII Hirohisa, MIKURIYA Takashi, « Manifesuto ni wa nigemichi o tsukutte oke マニフェストには逃げ道を作っておけ (Prévoyez une porte de sortie dans votre programme politique) », *Chūō kōron*, n°129, octobre 2014, p. 57. Bien que les hauts fonctionnaires ne fussent pas autorisés à assister aux réunions de l'équipe ministérielle, l'ancien ministre de la Santé et du travail NAGATSUMA Akira déclarait avoir organisé chaque lundi matin des réunions

contenu même de ces réunions fut sensiblement différent suivant l'interprétation que les ministres avaient faite de cet organe. Dans le MLIT, ces réunions consistaient en une discussion informelle et dans le MOFA en un simple échange d'opinions, tandis qu'on y traitait des principaux projets de loi en cours dans le MAFF et déterminait les orientations générales du ministère dans le MOF et le MEXT[1323].

2. *Les limites de l'équipe ministérielle : surcharge de travail et problèmes de communication*

La volonté de réserver le pouvoir de décision aux membres de l'équipe ministérielle fut telle que les hauts fonctionnaires furent parfois complètement évincés du processus décisionnel. Ainsi, des témoignages rapportent que les cadres supérieurs de certains ministères durent passer par le secrétaire politique du ministre pour savoir de quoi il avait été question lors de la réunion[1324]. Certaines équipes ministérielles auraient même utilisé l'application du réseau social *Twitter* pour transmettre leurs instructions à leurs subordonnés[1325]. Des hauts fonctionnaires rapportent également avoir rencontré des difficultés inhabituelles pour s'entretenir avec leur ministre afin de lui fournir certaines explications[1326]. Mais l'éviction complète des hauts fonctionnaires du processus décisionnel, au-delà de susciter parfois chez eux la confusion, ainsi que l'incompréhension des volontés ministérielles, se révéla être particulièrement chronophage pour les responsables politiques qui refusaient de déléguer. Lorsqu'ils manquaient d'informations, plutôt que de passer par les cadres supérieurs de leur ministère (vice-ministre administratifs et directeurs notamment) comme à l'accoutumée, certains membres des équipes ministérielles se rendirent eux-mêmes auprès des chefs de bureaux concernés et de leurs adjoints, afin de leur poser directement des questions[1327]. De même, au sein du MEXT, les vice-ministres exigèrent de signer eux-mêmes un grand nombre de documents relatifs à des questions secondaires, qui auparavant ne

---

avec les directeurs de son ministère pour assurer la coordination. NAGATSUMA Akira, *Manekarezaru daijin*, *op. cit.* p. 10.

[1323] Voir ZAKOWSKI Karol, *Decision-Making Reform in Japan…*, *op. cit.*, p. 70-71.

[1324] ISHIHARA Nobuo, FUJII Hirohisa, MIKURIYA Takashi, « Manifesuto ni wa nigemichi…, *op. cit.*, p. 57.

[1325] ZAKOWSKI Karol, *Decision-Making Reform in Japan…*, *op. cit.*, p. 71.

[1326] Une anecdote rapporte que cela prit un mois pour que toutes les directions du MHLW réussissent à s'entretenir avec leur ministre NAGATSUMA Akira. KEIZAI SHINBUNSHA, *Seiken – The Ruling Power…*, *op. cit.*, p. 146.

[1327] FURUKAWA Teijirō, ONO Motoyuki, KITABATA Takao, « Shijō jimu jikan kaigi – kanryō o tsukawazu shite kuni naritatazu 誌上事務次官会議－官僚を使わずして国成り立たず (La réunion des vice-ministres administratifs : le pays ne peut fonctionner sans utiliser les hauts fonctionnaires), *Bungei shunjū*, vol. 9, n°88, juillet 2010, p. 295.

nécessitaient que l'approbation du vice-ministre administratif (*jimu jikan kessai* 事務次官決裁)[1328].

Les dysfonctionnements liés à la congestion de l'équipe ministérielle ne tardèrent pas à apparaître. Le Premier ministre et ses services essayèrent bien d'apporter quelques conseils aux membres du Cabinet lors de Conseils des ministres ou de réunions des vice-ministres (*fukudaijin kaigi* 副大臣会議), notamment en proposant comme modèles les organisations adoptées dans certains ministères[1329]. Toutefois, selon MATSUI Kōji, rares étaient les ministres à admettre qu'ils rencontraient des problèmes, refusant ainsi de mettre à profit les expériences plus concluantes de leurs collègues. L'échange et l'apprentissage mutuel auraient certes pu permettre aux responsables politiques d'identifier rapidement quelle forme devait revêtir la réunion de l'équipe ministérielle, et quelle était la juste répartition des tâches à opérer avec les hauts fonctionnaires. Mais comme l'indiquait un ancien vice-ministre, « [ils n'avaient] pas suffisamment de temps et d'énergie à l'époque pour pouvoir s'intéresser à ce qui se passait dans les autres ministères »[1330].

Les problèmes de communication ne survinrent pas seulement entre les responsables politiques et les hauts fonctionnaires. À titre d'exemple, on peut citer le cas d'une circulaire émise par un chef de bureau du MHLW concernant un problème lié à la « disparition » des pensions de retraite (*kieta nenkin* 消えた年金) de femmes au foyer divorcées ou veuves[1331]. Le ministre de l'époque HOSOKAWA Ritsuo (Cabinet KAN) avait déclaré le 9 mars 2011 à la Diète ne pas avoir été mis au courant de l'existence d'une telle circulaire, tandis que son conseiller politique OKAMOTO Mitsunori l'avait été, mais avait omis de lui transmettre

---

[1328] SHINODA Tomohito, *Seiji shudō vs. kanryō shihai…*, *op. cit.*, p. 141.

[1329] SHIOZAKI Akihisa, « Seiji shudō – tonza shita "go saku" 政治主導—頓挫した「五策」 (Le gouvernement mené par les responsables politiques – les « 5 mesures » qui ont échoué) », dans NIHON SAIKEN INISHIATIBU, *Minshutō seiken shippai no kenshō* 民主党政権失敗の検証 (L'étude de l'échec du PDJ), Tōkyō, Chūō kōron shinsha, 2013, p. 56.

[1330] *Ibid.*

[1331] Le scandale de la « disparition des retraites », avait éclaté en 2006, lorsque les services de l'agence de la Sécurité sociale (*shakai hokenchō* 社会保険庁) avaient découvert qu'à l'issue d'une procédure lancée en 1997, laquelle visait à informatiser les données des affiliés et fusionner leurs différents numéros de retraite, 50 millions d'occurrences n'avaient toujours pas été traitées. Quelques temps plus tard, on découvrit que plusieurs saisies informatiques n'avaient pas été effectuées correctement et que la trace des cotisations de certains affiliés avait disparu (notamment pour les femmes au foyer qui étaient sous le même régime que leur mari salarié, et qui n'avaient pas pensé à changer de régime dès l'instant qu'il y avait eu divorce, décès ou démarrage d'une activité libérale ou commerçante). L'agence de la Sécurité sociale, qui avait été impliquée dans plusieurs autres scandales fut finalement supprimée en décembre 2009 par le PDJ, et remplacée par un « établissement spécial » (*tokushu hōjin*) : l'organisme des pensions de retraite du Japon (*nihon nekin kikō* 日本年金機構).

l'information[1332]. Il est possible qu'à l'instar du MIC, le rôle d'intermédiaire entre les hauts fonctionnaires et le ministre ait été principalement confié aux conseillers politiques (plutôt qu'aux vice-ministres dans la plupart des autres ministères)[1333]. Or, cette mission venait s'ajouter aux nombreuses autres dont les vice-ministres et conseillers politiques devaient s'acquitter (liens avec les parlementaires, interventions à la Diète, liens avec leurs homologues des autres ministères, pilotage de l'élaboration de certains projets de loi,…). Les vice-ministres et conseillers politiques furent certes bien plus sollicités qu'ils ne l'avaient été jusqu'alors. On peut donc supposer que cela ait soulagé leur ministre dans une certaine mesure, mais en reprenant en plus de leurs missions traditionnelles (et légales) celles afférant habituellement aux hauts fonctionnaires, les vice-ministres et conseillers politiques se retrouvèrent bien souvent trop débordés pour les remplir toutes correctement[1334].

B. Les problèmes de coordination au sein du Cabinet

1. La coordination menée par les élus : l'instauration de commissions interministérielles

Conformément aux nouvelles directives arrêtées par le gouvernement, la conduite de la coordination interministérielle était, à l'instar de la prise de décision, une tâche qui devait clairement échoir aux responsables politiques et pour laquelle les hauts fonctionnaires devaient se contenter de les assister. Aussi le PDJ avait-il prévu que cette coordination soit exclusivement menée dans les diverses commissions interministérielles (*kankei kakuryō iinkai* 関係閣僚委員会) et les réunions des vice-ministres (*fukudaijin kaigi*). Les coordinations entre ministères menées spontanément sans l'accord des ministres au niveau des chefs de bureau, de leurs adjoints, des directeurs et des vice-ministres administratifs furent en conséquence proscrites[1335]. Cependant, empêcher que s'opère un minimum de coordination interministérielle aux échelons inférieurs adéquats, ne pouvait que résulter en une congestion des échelons supérieurs. Effectivement, le nombre de réunions des commissions interministérielles s'accrut particulièrement en comparaison des gouvernements précédents.

[1332] YAMAGUCHI Jirō, *Seiken kōtai to wa nan datta no ka*, *op. cit.*, p. 126-127.
[1333] SHINODA Tomohito, *Seiji shudō vs. kanryō shihai…*, *op. cit.*, p. 141.
[1334] Un vice-ministre témoignait par exemple du fait qu'il n'avait pu se rendre à toutes les réunions auxquelles il devait pourtant participer tellement celles-ci étaient nombreuses. ZAKOWSKI Karol, *Decision-Making Reform in Japan…*, *op. cit.*, p. 73.
[1335] SHINODA Tomohito, *Seiji shudō vs. kanryō shihai…*, *op. cit.*, p. 143.

Au cours des cent premiers jours du gouvernement HATOYAMA, 21 réunions de ces commissions eurent lieu, en plus des Conseils des ministres bihebdomadaires[1336]. Cela étant, les hauts fonctionnaires des différents ministères avaient interdiction de préparer ces réunions. Ils ne pouvaient ainsi réunir les informations nécessaires aux débats, régler à leur niveau les matières secondaires qui pouvaient l'être ou encore mettre en évidence les principaux enjeux et questions qui réclamaient une intervention du politique[1337]. Aussi, d'après le témoignage d'un haut fonctionnaire du secrétariat général du Cabinet ayant assisté à plusieurs de ces réunions, ce manque de préparation se répercutait bien souvent sur la profondeur et la qualité même des discussions. Celles-ci restaient en général superficielles, sans que de réelles décisions soient prises par les ministres présents[1338].

TAKADA Hideki explique que les ministres du PDJ n'avaient pas intégré le fait que les commissions interministérielles devaient être des organes décisionnels, se substituant dans leurs matières respectives au Conseil des ministres. Ainsi, les ministres voyaient plus ces commissions comme de simples lieux d'échanges, considérant que la décision finale serait prise postérieurement lorsque l'ensemble des ministres serait réuni. Il avait également relevé, concernant la commission interministérielle relative à l'élaboration du budget (*yosan hensei ni kansuru kakuryō iinkai*)[1339], que cette dernière s'était progressivement transformée en organe de validation d'accords réalisés antérieurement avec les autres ministres non-membres de la commission[1340]. L'un des intérêts de ces organes, qui était de permettre à un comité restreint réuni autour du Premier ministre de prendre des décisions s'imposant à l'ensemble du Cabinet, était ainsi perdu. Aussi, le nombre de réunions de ces commissions interministérielles diminua drastiquement dès janvier 2010 (seulement sept réunions pendant les cinq mois suivants).

2. *L'incapacité du Premier ministre à fédérer les membres de son Cabinet autour de lui*

Le Premier ministre eut en définitive de grandes difficultés à réunir tous ses ministres derrière lui. En effet, plusieurs d'entre eux semblaient déterminés à faire valoir leurs vues personnelles sur les politiques sectorielles dont ils avaient la charge en tant que chefs de leurs ministères. Plusieurs d'entre eux étaient de surcroît des spécialistes des domaines liés à leurs

[1336] ZAKOWSKI Karol, *Decision-Making Reform in Japan…*, *op. cit.*, p. 71-72.
[1337] C'était en principe aux vice-ministres d'effectuer ces préparations lors de leurs réunions. MUSASHI Katsuhiro, « Minshutō renritsu seikenka…, *op. cit.*, p. 122.
[1338] SHINODA Tomohito, *Seiji shudō vs. kanryō shihai…*, *op. cit.*, p. 143.
[1339] Voir *infra,* p. 436.
[1340] TAKADA Hideki, « Kokka senryakushitsu no chōsen…, *op. cit.*, p. 58.

ministères et étaient impatients, après avoir passé leur carrière politique dans l'opposition, de mettre à profit leurs connaissances afin d'influer sur le contenu des projets de loi. Comme l'exprima par la suite HIRATA Oriza, écrivain et metteur en scène qui avait été à co-auteur du discours de politique générale du Premier ministre[1341], « tous les ministres souhaitaient être des leaders et personne ne voulait être un *follower* »[1342].

La plupart de ces ministres n'ayant en outre pas été consultés lors de l'élaboration du programme politique, certains d'entre eux se retrouvèrent en position de devoir poursuivre des politiques qu'ils ne cautionnaient pas personnellement. On peut citer le cas de MAEHARA Seiji à la tête du MLIT qui n'était pas un grand partisan de la gratuité des autoroutes pourtant promise dans le manifeste[1343], ou ceux de OKADA Katsuya à la tête du MOFA et KITAZAWA Toshimi à la tête du MOD[1344], qui estimèrent rapidement impossible le transfert de la base américaine de Futenma hors du département d'Okinawa. Ces ministres n'hésitèrent pas à faire des déclarations publiques contradictoires, OKADA Katsuya proposant par exemple une fusion avec la base de Kadena (se trouvant un peu plus au nord de la base de Futenma) tandis que KITAZAWA et MAEHARA[1345] s'y déclaraient opposés[1346].

Il convient également de noter que plusieurs ministres avaient été des anciens présidents du parti, à l'instar d'OKADA Katsuya, MAEHARA Seiji, KAWABATA Tatsuo et KAN Naoto, chacun fédérant autour de lui, à l'exception du premier, plusieurs parlementaires. Le poids politique de certains membres du Cabinet a ainsi pu rendre la tâche de coordination des ministères difficile pour le Premier ministre[1347]. Or, ce dernier ne parvint pas à s'appuyer sur

---

[1341] Il avait été nommé conseiller du secrétariat général du Cabinet (*naikaku kanbō san.yo* 内閣官房参与) par MATSUI Kōji, avec qui il avait écrit le discours. YAMAGUCHI Jirō, *Seiken kōtai to wa nan datta no ka*, *op. cit.*, p. 3.

[1342] NAKANO Kōichi, « Seiken-tō un.ei – Ozawa Ichirō dake ga en.in ka 政権・党運営—小沢一郎だけが原因か (La conduite du gouvernement et du parti – Ozawa Ichirō était-il la seule cause ?) », dans NIHON SAIKEN INISHIATIBU, *Minshutō seiken shippai no kenshō* 民主党政権失敗の検証 (L'étude de l'échec du PDJ), Tōkyō, Chūō kōron shinsha, 2013, p. 219.

[1343] D'autant que la cohérence entre cette mesure et la volonté du Premier ministre de réduire de 25% les émissions de CO_2 du Japon pour l'horizon 2020 (par rapport à 1990), avait été rapidement mise en cause. Le Premier ministre avait clairement affiché son volontarisme lors de son discours à l'ONU le 22 septembre 2009.

[1344] SHINODA Tomohito, *Seiji shudō vs. kanryō shihai*…, *op. cit.*, p. 146-148. KITAZAWA Toshimi avait certes été président de la commission des affaires diplomatiques et de défense (*gaikō bōei iinkai*) en 2007, mais avouait lui-même ne pas être un expert des questions de défense. Il avait cependant rapidement réalisé que seul le plan originel de transfert de la base à Henoko, près de la ville de Nago au nord de l'île, était envisageable. Ce plan avait été le fruit de treize années de réflexions et de négociations entre le MOFA, le MOD et les États-Unis.

[1345] Ce dernier, en plus d'être ministre du Territoire, des infrastructures et des transports, était ministre délégué au département d'Okinawa et aux territoires du Nord.

[1346] YAMAGUCHI Jirō, *Seiken kōtai to wa nan datta no ka*, *op. cit.*, p. 10.

[1347] On parle de *ōru sutā naikaku* (オールスター内閣) pour qualifier les Cabinets dont les membres sont des figures importantes du parti. Ce type de nominations peut donner au citoyen le sentiment que les hommes

les institutions – aussi bien préexistantes que nouvellement créées[1348] – qui auraient pu lui permettre de développer son leadership, de même qu'il ne parvint pas à maintenir sa popularité dans l'opinion publique à des niveaux suffisamment élevés pour en faire un atout (comme avait pu le faire KOIZUMI par exemple). Il avait également délégué aux ministres le pouvoir de nomination des vice-ministres et conseillers politiques, renforçant l'idée d'une certaine autonomie des différents membres du Cabinet vis-à-vis du Premier ministre et de ses services.

HATOYAMA Yukio s'était enfin privé de canaux alternatifs qui auraient pu lui permettre d'imposer ses vues dans les cas où certains de ces ministres étaient récalcitrants. Il avait ainsi supprimé la réunion des vice-ministres administratifs et n'avait eu que très rarement recours aux hauts fonctionnaires de son entourage. Une étude de l'emploi du temps du Premier ministre avait par exemple montré que le nombre de réunions avec les hauts fonctionnaires rapporté à l'ensemble de ses réunions avait grandement diminué, passant de 26% pour le Premier ministre précédent ASŌ Tarō (2008-2009) à 12%[1349]. La proportion de ses rendez-vous avec les autres membres du Cabinet avait en comparaison augmenté de 33 à 66%. Le Premier ministre avait en effet multiplié les réunions dans lesquelles il rassemblait ses ministres afin qu'ils puissent discuter librement[1350]. Mais là encore, ces discussions ne se soldaient jamais par une prise de décision.

Certes, le Premier ministre HATOYAMA prit à l'occasion certaines décisions qu'il tenta d'imposer à son Cabinet. Cela étant, on ne saurait parler ici de leadership primo-ministériel – dans le sens où il ne fit pas le nécessaire pour s'entourer de *followers*[1351] –, de même que l'on ne saurait parler de coordination globale. En effet, le Premier ministre eut tendance à faire des déclarations soudaines, sans même consulter son parti ou son Cabinet, y voyant certainement l'expression d'un processus décisionnel descendant. Ces déclarations firent cependant davantage transparaître l'absence de cohésion du Cabinet que la capacité du Premier ministre à réunir ses ministres et son parti derrière lui. L'exemple le plus frappant fut sûrement celui de sa déclaration faite quelques temps avant les élections où, à la surprise de plusieurs de ses

---

politiques les plus influents sont réunis, permettant de capter un important soutien de l'opinion, mais cela peut également avoir comme inconvénient de rendre le pilotage du Cabinet très difficile pour le Premier ministre.

[1348] Voir *infra*, p. 432.

[1349] Sous le gouvernement ASŌ, 18% des rendez-vous du Premier ministre concernaient des hauts fonctionnaires des divers ministères et 8% des hauts fonctionnaires de l'Office du Cabinet, contre respectivement 8 et 4% sous le gouvernement HATOYAMA. ZAKOWSKI Karol, *Decision-Making Reform in Japan…*, *op. cit.*, p. 66.

[1350] NIHON KEIZAI SHINBUNSHA, *Seiken – The Ruling Power…*, *op. cit.*, p. 227.

[1351] Pour une réflexion sur ces *followers* et leur importance, voir notamment KELLERMAN Barbara, *The End of Leadership*, New York, Harper Business, 2012, p. 16-23, 33-43.

collègues[1352], il affirma que son futur gouvernement renégocierait l'accord passé avec les États-Unis concernant la base de Futenma à Okinawa, afin que celle-ci soit transférée hors du Japon, ou au moins hors du département.

Cette incapacité du Premier ministre à fédérer ses ministres autour de lui sur plusieurs dossiers sensibles, ainsi que l'impression d'un manque de discipline au sein du gouvernement amenèrent certains observateurs à parler du phénomène du *donut* (*dōnatsu genshō* ドーナツ現象) : plein autour et vide au milieu[1353].

C. L'éviction des hauts fonctionnaires hors du milieu décisionnel central : symbole d'une profonde défiance

1. L'interdiction pour les hauts fonctionnaires de tenir des conférences de presse

Afin, encore une fois, d'éviter que les hauts fonctionnaires n'interfèrent dans le processus décisionnel, une autre modification concernant la communication des ministères avec le grand public fut apportée par le gouvernement. Les conférences de presse dans lesquelles la position officielle du ministère était exprimée devaient être désormais tenues par un membre de l'équipe ministérielle, et les conférences de presse régulières (*teirei kisha kaiken* 定例記者会見) données par les vice-ministres administratifs furent supprimées. Le lendemain, les conférences régulières qui étaient prévues furent effectivement annulées, mais rapidement, les médias critiquèrent une atteinte au droit à l'information du citoyen (*shiru kenri* 知る権利)[1354]. Le Premier ministre dut expliquer que l'interdiction faite aux hauts fonctionnaires de tenir une conférence de presse n'était qu'une prohibition de principe, et qu'il désirait essentiellement que les conférences de presse régulières soient abolies[1355]. Aussi, moins d'une semaine plus

[1352] SHINODA Tomohita rapporte par exemple que NAGATSUMA Akira, qui devint ministre de la Santé et du Travail, lui aurait confié avoir été extrêmement surpris en entendant l'intervention de HATOYAMA. SHINODA Tomohito, *Seiji shudō vs. kanryō shihai…*, *op. cit.*, p. 146.

[1353] HASEGAWA Yukihiro, *Kantei haiboku*, *op. cit.*, p. 4 ; NIHON KEIZAI SHINBUNSHA, *Seiken – The Ruling Power…*, *op. cit.*, p. 132-133.

[1354] Le même type de critiques avaient vu le jour lors de l'adoption de la loi supprimant le système des « commissaires du gouvernement » (*seifu iin*), devant réduire le nombre d'interventions des hauts fonctionnaires à la Diète.

[1355] « Kakuryō kyoka jōken ni kanryō kaaiken kinshi kanwa – seiken isshūka de kidō shūsei 閣僚許可条件に官僚会見禁止緩和－政権 1 週間で軌道修正 (Assouplissement de l'interdiction aux hauts fonctionnaires de faire des conférences de presse à la condition que les ministres donnent leur accord : le gouvernement revoie sa copie

tard, les conférences de presse données par des hauts fonctionnaires furent autorisées, à condition de recevoir l'accord de leurs ministres respectifs[1356]. Les principaux objectifs visés par ces mesures étaient en fait d'éviter que les hauts fonctionnaires ne fassent des déclarations pouvant lier politiquement le ministère, et d'insister sur le fait que les élus étaient bien les seuls responsables et représentants du ministère à l'extérieur, puisque détenteurs exclusifs du pouvoir décisionnel.

2. *L'interdiction d'entrer en contact pour les hauts fonctionnaires et les parlementaires exclus du gouvernement*

Alors que dans le document datant de 2001, les hauts fonctionnaires étaient autorisés, sous la supervision et conformément aux directives de leurs ministres, à s'entretenir au cours du processus d'élaboration des politiques publiques avec des parlementaires ne faisant pas partie du Cabinet, celui de 2009 est , quant à lui, plus radical. En effet, il disposait que ces contacts entre hauts fonctionnaires et parlementaires n'appartenant pas au gouvernement devaient être par principe proscrits, et autorisés seulement à titre dérogatoire, selon les modalités définies précédemment [1357]. Ce durcissement visait à empêcher l'émergence de tribus de parlementaires (*zoku*) comme cela avait été le cas au sein du PLD ; tribus dont la collusion avec les agents de la haute administration avait été maintes fois critiquée. Aussi cette mesure avait-elle pour buts d'en finir avec le modèle de dispersion du pouvoir de décision entre le gouvernement et le parti, et d'éviter ainsi que le Cabinet ne soit court-circuité par les parlementaires de sa propre majorité. Du point de vue de la théorie de l'agence, le gouvernement comptait ainsi réduire le risque que leur mandataire (les hauts fonctionnaires) profite d'une confusion entre les orientations pouvant résulter de l'existence d'une multiplicité de mandants (Cabinet et parti). Néanmoins, ces mesures ne ciblaient pas seulement les parlementaires de la majorité, puisqu'un témoignage rapportait que les cadres de la haute fonction publique (chefs de section, de bureau et supérieurs) reçurent de leurs supérieurs, l'ordre de ne plus fréquenter les parlementaires de l'opposition et de ne plus leur

après une semaine au pouvoir) » [en ligne], *Kyōdō tsūshin*, 21 septembre 2009. Disponible à l'adresse suivante [consultée le 14 octobre 2015] : http://www.47news.jp/blog/OUT/200909/OUT_KEY/%E5%AE%98%E5%83%9A%E4%BC%9A%E8%A6%8B%E7%A6%81%E6%AD%A2%E7%B7%A9%E5%92%8C.html.

[1356] En réalité, le texte du document validé le 16 septembre 2009 prévoyait déjà plus ou moins cette exception en considérant que le ministre pouvait, s'il le jugeait opportun, charger un haut fonctionnaire de donner une conférence de presse, par exemple lorsqu'un certain niveau d'expertise était requis.

[1357] OZAWA Ichirō qui s'était rendu avec un groupe de parlementaires en Grande Bretagne en 2002, avait insisté pour que cette règle existant dans le régime britannique soit introduite au Japon. ZAKOWSKI Karol, *Decision-Making Reform in Japan…*, *op. cit.*, p. 4.

fournir des documents lorsqu'ils le demandaient, à moins qu'ils ne reçoivent une autorisation d'un des membres de l'équipe politique du ministère. Un autre témoignage indiquait cependant que certains cadres continuèrent malgré ces directives, à s'entretenir avec des parlementaires de l'opposition qui les contactaient par téléphone, se rendant parfois directement dans leur bureau[1358].

3. *La suppression de la réunion des vice-ministres administratifs*

L'une des autres mesures mises en avant par le PDJ pour mettre fin à un système politique qu'il estimait dirigé par les hauts fonctionnaires, consistait en la suppression de la réunion des vice-ministres administratifs (*jimu jikan kaigi* 事務次官会議). Cet organe officieux dont les origines remontent à l'instauration du système de Cabinet en décembre 1885, se réunissait deux fois par semaine, la veille des Conseils des ministres (soit les lundis et les jeudis), et était présidé par le vice-secrétaire général administratif du Cabinet[1359]. Des auteurs tels que TSUJI Kiyoaki avaient prêté à cette réunion un véritable pouvoir de veto, en affirmant dans leurs études que le Conseil des ministres ne pouvait valider que les projets de loi ayant été auparavant approuvés par la réunion des vice-ministres administratifs[1360]. En réalité, plusieurs témoignages postérieurs à ces études réfutèrent l'idée que la réunion des vice-ministres administratifs était un lieu de décision. KITABATA Takao, ancien vice-ministre administratif du METI, affirmait ainsi que le Conseil des ministres pouvait tout à fait renverser une décision de la réunion[1361]. De même, l'ancien vice-secrétaire général administratif du Cabinet

---

[1358] Ce témoignage évoque l'anecdote de hauts fonctionnaires s'éclipsant dans les couloirs et escaliers de secours de leur ministère afin que leurs conversations téléphoniques ne soient pas entendues de leurs collègues. NIHON KEIZAI SHINBUNSHA, *Seiken – The Ruling Power…*, *op. cit.*, p. 144-146.

[1359] En réalité, le secrétaire général du Cabinet devait présider la réunion mais, dans les faits, cette mission était toujours déléguée au vice-secrétaire général administratif du Cabinet.

[1360] Le caractère purement formel des réunions du Conseil des ministres et leur courte durée (30 minutes en général) sont parfois invoqués comme preuves de l'influence de la réunion des vice-ministres administratifs. Cependant, même en France, où un tel organe n'existe pas, Dominique CHAGNOLLAUD et Jean-Louis QUERMONNE affirment que les réunions du Conseil des ministres consistent essentiellement en de simples lectures à voix haute par les ministres, de documents préparés et envoyés antérieurement à tous les ministres (qui n'ont généralement pas pris le temps de les lire). Il arrive que le président de la République (qui préside le Conseil) fasse un *tour de table* concernant certaines questions importantes sur lesquels les ministres pourraient être divisés. Depuis 1981, il semble que le Conseil des ministres remplisse plus qu'auparavant une fonction délibérative, mais à la différence du Japon, aucun vote n'est réalisé lors de ces réunions (depuis 1958). Voir CHAGNOLLAUD Dominique, QUERMONNE Jean-Louis, *La Ve République – II. Le pouvoir exécutif et l'administration*, *op. cit.*, p. 96-99.

[1361] FURUKAWA Teijirō, ONO Motoyuki, KITABATA Takao, « Shijō jimu jikan kaigi…, *op. cit.*, p. 289. La réunion ne durait en général que de 40 à 50 minutes, pendant laquelle les vice-ministres administratifs en profitaient pour manger le repas du midi en même temps qu'ils échangeaient sur les projets de loi prêts à être transmis en Conseil des ministres.

FURUKAWA Teijirō – qui servit à ce poste pendant huit ans et sept mois[1362] – estimait que c'était un vaste malentendu que de penser que la réunion pouvait influencer la politique du simple fait qu'elle précède le Conseil des ministres[1363]. Malgré cela, cette réunion des vice-ministres administratifs avait depuis longtemps été érigée comme le « symbole de la domination bureaucratique[1364] ». Aussi sa suppression figurait-elle déjà parmi les propositions rendues conjointement par deux organes internes du PLD en mars 2002[1365]. KOIZUMI n'avait à l'époque pas donné suite à ce rapport, dont plusieurs éléments furent repris par le PDJ[1366].

La réunion fut finalement supprimée le lendemain de la constitution du gouvernement HATOYAMA. Bien loin de renforcer le pouvoir de décision des responsables politiques, cette suppression participa au contraire à l'émergence de plusieurs dysfonctionnements. En effet, la réunion des vice-ministres administratifs présentait en réalité de multiples avantages pour le gouvernement et notamment pour le Premier ministre. Même si l'essentiel de la coordination interministérielle menée par les hauts fonctionnaires était opérée en amont, entre les bureaux et les directions des ministères, cette réunion permettait aux vice-ministres administratifs de communiquer régulièrement entre eux et d'être au courant des activités de leurs homologues[1367]. Cela permettait ainsi aux vice-ministres administratifs de mieux prendre la mesure de l'orientation générale du Cabinet et de s'extraire d'une vision focalisée sur leurs ministères respectifs. Elle était également le lieu dans lequel les directives du Premier ministre pouvaient être transmises directement aux vice-ministres administratifs, mais où également les informations issues des différents ministères pouvaient remonter sans intermédiaire jusqu'au Cabinet. Bien sûr, chaque ministre avait la charge de relayer les directives du Cabinet à ses hauts fonctionnaires, et ceux-ci l'obligation de lui transmettre les

---

[1362] De 1995 à 2003, soit une période s'étendant du gouvernement MURAYAMA au gouvernement KOIZUMI.
[1363] *Ibid*.
[1364] SHINODA Tomohito, *Seiji shudō vs. kanryō shihai*…, *op. cit.*, p. 131.
[1365] JIMINTŌ KOKKASENRYAKU HONBU – KOKKA BIJON SAKUTEI IINKAI, « Seiji shisutemu – saishū teigen 政治システム—最終提言 (Système politique – propositions finales) » [en ligne], mars 2002, p. 4. Disponible à l'adresse suivante [consultée le 15 octobre 2015] : http://www.secj.jp/pdf/20020313-1.pdf.
[1366] Comme le note Karol ZAKOWSKI, les mesures qui y figuraient risquaient pour plusieurs d'entre elles de troubler inutilement la haute administration et le parti (telle la suppression de la réunion des vice-ministres administratifs, la suppression du PARC, ou la création d'un nouvel organe de décision possédant davantage des prérogatives que le CCPEFP, voir *infra*, p. 434). D'ailleurs, selon TANI Katsuhiro, ce rapport avait mis la puce à l'oreille aux parlementaires du *zoku* de la Poste, alors aux prises avec le Premier ministre dans le cadre de l'examen du projet de loi établissant l'entreprise publique de la Poste. Voir TANI Katsuhirō, « Naikaku-yotō tairitsuka…, op. cit., p. 112. KOIZUMI avait finalement préféré utiliser les organes préexistants – d'une façon inédite et peu appréciée des hauts fonctionnaires et parlementaires, certes – que de supprimer ou de créer de nouvelles institutions. ZAKOWSKI Karol, *Decision-Making Reform in Japan*…, *op. cit.*, p. 34-35.
[1367] KITABATA Takao expliquait en outre que la réunion avait pour intérêt de fixer une date limite à la coordination, poussant les parties en amont à parvenir à un accord avant que la réunion des vice-ministres administratifs n'ait lieu. FURUKAWA Teijirō, ONO Motoyuki, KITABATA Takao, « Shijō jimu jikan kaigi…, *op. cit.*, p. 293.

informations nécessaires. Mais cette réunion avait pour avantage d'établir un lien plus direct entre le Premier ministre et les vice-ministres administratifs. Les anciens vice-secrétaires généraux administratifs du Cabinet GOTŌDA Masaharu[1368] et ISHIHARA Nobuo[1369] affirmèrent ainsi avoir indiqué aux vice-ministres administratifs qu'ils devaient soutenir le Cabinet dans son ensemble et se conformer à la volonté du Premier ministre[1370]. La suppression de cette réunion et l'absence de sollicitation du vice-secrétaire général administratif du Cabinet eurent ainsi pour conséquence de créer une fracture dans la chaîne de commandement et d'informations entre le Premier ministre et les hauts fonctionnaires. Le gouvernement se priva ainsi d'un puissant outil permettant de limiter la compartimentation des différents ministères[1371].

D. Haute administration et membres du Cabinet : entre coopérations et affrontements

1. L'attitude coopérative de la plupart des hauts fonctionnaires

Avoir envisagé la haute administration de façon trop monolithique et supposé que ses agents seraient nécessairement opposés à leur programme politique constitua l'une des erreurs commises par le gouvernement HATOYAMA en général, et certains membres du Cabinet en particulier. Comme le notait l'ancien vice-ministre administratif du MEXT ONO Motoyuki, certains hauts fonctionnaires attendaient bien au contraire avec impatience l'arrivée du PDJ au pouvoir[1372]. L'ancien agent du MLIT TERAWAKI Ken estimait ainsi que plusieurs de ses anciens collègues avaient dû se réjouir, notamment, de ne plus avoir à se rendre dans les

[1368] Il occupa ce poste pendant un an et cinq mois, de 1972 à 1973 sous le gouvernement TANAKA.
[1369] Il occupa ce poste pendant huit ans et quatre mois, de 1987 à 1995, soit sur une période s'étendant du gouvernement TAKESHITA au gouvernement MURAYAMA.
[1370] GOTŌDA aurait même menacé certains vice-ministres récalcitrants d'exiger leur démission s'ils ne se soumettaient pas à la volonté du Premier ministre. Voir GOTŌDA Masaharu, *Sei to kan* 政と官 (Hommes politiques et hauts fonctionnaires), Tōkyō, Kōdansha, 1994, p. 116-117 ; ISHIHARA Nobuo, FUJII Hirohisa, MIKURIYA Takashi, « Manifesuto ni wa nigemichi…, *op. cit.*, p. 56-57.
[1371] SHINODA Tomohito, *Seiji shudō vs. kanryō shihai…*, *op. cit.*, p. 142-143 ; FURUKAWA Teijirō, ONO Motoyuki, KITABATA Takao, « Shijō jimu jikan kaigi…, *op. cit.*, p. 289.
[1372] FURUKAWA Teijirō, ONO Motoyuki, KITABATA Takao, « Shijō jimu jikan kaigi…, *op. cit.*, p. 286-287. À titre de comparaison, un sondage à destination de hauts fonctionnaires avait été réalisé par le *Nihon keizai Shinbun* en octobre 1993, soit trois mois après la première alternance politique depuis 1955. À la question « comment évaluez-vous la capacité du nouveau Cabinet HOSOKAWA à gouverner? » (lequel devait s'appuyer, rappelons-le, sur huit partis de coalition anti-PLD), 64% des 147 hauts fonctionnaires interrogés avaient répondu que celle-ci était bonne (12%) ou plutôt bonne (52%), et seulement 22% l'avaient considérée plutôt mauvaise (18%) ou mauvaise (4%). Il y a fort à parier que les membres de la haute administration n'eussent donné de réponses si bienveillantes d'une manière générale, s'ils avaient été hostiles à l'idée de servir un ou plusieurs partis différents du PLD. NIHON KEIZAI SHINBUNSHA, *Kanryō – kishimu kyodai kenryoku…*, *op. cit.*, p. 419.

sections du CRAP, ou dans les bureaux de parlementaires influents du PLD pour y expliquer sur demande le contenu des politiques en cours d'élaboration. Selon TERAWAKI, lui et plusieurs de ses collègues souhaitaient en réalité pouvoir se consacrer aux tâches pour lesquelles ils avaient été recrutés[1373].

SAWAKI Satoshi, un haut fonctionnaire du METI, expliquait que les agents de son ministère n'avaient aucunement cherché à conserver les prérogatives que les membres de l'équipe ministérielle s'étaient réappropriées, comme le voulait la nouvelle répartition des rôles entre élus et hauts fonctionnaires décidée par le gouvernement. Ils avaient de plus largement étudié le programme politique du PDJ lors de la campagne électorale, afin de se préparer à une éventuelle alternance et être rapidement opérationnels. Les hauts fonctionnaires du METI se seraient notamment référés aux débats parlementaires antérieurs et aux questions écrites (*shitsumon shuisho*) adressées par les membres du PDJ à leur ministère. Les hauts fonctionnaires de l'agence pour les Petites et moyennes entreprises (*chūshō kigyōchō* 中小企業庁), rattachée au METI et dont SAWAKI Satoshi dépendait alors, auraient même anticipé certains besoins en réunissant les informations nécessaires à la mise en place des mesures prônées par le PDJ. Ils auraient également réfléchi à l'articulation de ces dernières avec les politiques menées jusqu'alors et détaillé les différents points de débats qui pouvaient être soulevés par la suite. SAWAKI Satoshi remarquait toutefois que plusieurs projets du PDJ concernant les PME n'étaient guère différents de ceux qui avaient été mis en place par le PLD, consistant principalement en un renforcement des dispositifs antérieurs[1374]. La concordance entre les préférences des élus-mandants et celles des fonctionnaires-mandataires pourrait ainsi être l'une des raisons pour lesquelles ces derniers se seraient montrés aussi coopératifs avec les membres de l'équipe ministérielle du METI.

Lorsque les hauts fonctionnaires du METI identifièrent des failles dans certains projets de loi avancés par l'équipe ministérielle, ils n'hésitèrent cependant pas à leur faire part de leurs doutes et remarques. Dans plusieurs cas, tels ceux du projet de loi relatif au sauvetage de PME en difficulté et du projet de loi relatif à la protection des entreprises sous-traitantes, les responsables politiques se rallièrent à la vision des hauts fonctionnaires, convaincus par leurs

[1373] TERAWAKI Ken, *Kenryoku, kachikan, amakudari…*, *op. cit.*, p. 187. NAGATSUMA Akira, ancien ministre de la Santé et du travail, rapportait également que ses directeurs lui auraient confié avoir pu se concentrer davantage sur la gestion de leurs équipes, dans la mesure où ils n'avaient quasiment plus à intervenir à la Diète, ni auprès des parlementaires. NAGATSUMA Akira, *Manekarezaru daijin*, *op. cit.* p. 176-177.
[1374] SAWAKI Satoshi, « Seiken kōtai – seijishudō to kanryō soshiki no "ōtōsei"…, *op. cit.*, p. 110-113, 118.

arguments[1375]. Bien qu'ayant adopté une attitude relativement passive et docile concernant la redéfinition des rôles entre élus et hauts fonctionnaires, les agents du METI surent se montrer actifs lorsqu'il s'agissait de faire profiter aux responsables politiques de leur expertise – de leur « scepticisme institutionnel » comme le disait Hugo YOUNG. Nous noterons que les comportements des agents ici dépeints correspondent relativement bien au profil des « hauts fonctionnaires serviteurs » (*riin-gata kanryō*), dégagé par MABUCHI Masaru.

Le MOF aurait également été un ministère particulièrement coopératif avec les gouvernements PDJ, amenant d'ailleurs certains observateurs à l'accuser d'avoir manipulé les ministres et Premiers ministres successifs. Selon un témoignage, deux équipes de hauts fonctionnaires auraient été formées dans le MOF pour que la première étudie les politiques prônées par le PLD et la seconde celles avancées par le PDJ, afin que le ministère soit opérationnel dans les deux cas[1376]. TERAWAKI Ken remarquait que les hauts fonctionnaires du MOF avaient effectué énormément d'heures supplémentaires lors des sessions d'évaluation des politiques publiques évoquées précédemment, dénotant leur importante mobilisation et réactivité (*ōtōsei* 応答性)[1377]. Là encore, il n'est pas tellement étonnant que les hauts fonctionnaires aient coopéré activement avec les responsables politiques lorsque ceux-ci poursuivaient des objectifs qu'eux-mêmes souhaitaient atteindre. En revanche, certaines résistances de la part des hauts fonctionnaires, aussi bien actives que passives, purent être relevées lorsqu'ils désapprouvaient les politiques prônées par les membres du gouvernement.

2. *Les résistances passives et actives de certains hauts fonctionnaires*

Ainsi, si les vice-ministres administratifs du MAFF, du MOFA, et du MLIT s'abstinrent, une fois le gouvernement HATOYAMA constitué, de manifester ouvertement leur opposition – pourtant de notoriété publique du fait de déclarations non équivoques prononcées antérieurement[1378] –, les hauts fonctionnaires dépendant de ces ministères se montrèrent

[1375] *Ibid.*, p. 118-123, 127-128.
[1376] NAKANO Masahi, *Zaimushō shihai no uragawa*, *op. cit.*, p. 118-119.
[1377] TERAWAKI Ken, *Kenryoku, kachikan, amakudari…*, *op. cit.*, p. 17-18. Il estimait, sur la base de ses impressions personnelles et sans pouvoir s'appuyer sur de véritables statistiques, qu'environ 90% des hauts fonctionnaires n'étaient pas opposés au PDJ contrairement à ce que certains médias laissaient entendre. Toutefois, selon lui, 60% d'entre eux seulement surent soutenir dans leur nouveau rôle l'action du gouvernement, tandis que 30% d'entre eux ne saisirent pas réellement ce que l'on attendait d'eux, *a fortiori* lorsqu'ils se trouvaient évincés sans raison particulière par l'équipe ministérielle.
NIHON KEIZAI SHINBUNSHA, *Seiken – The Ruling Power…*, *op. cit.*, p. 60-63, 87. Le 3 septembre, KAN avait d'ailleurs répondu à une critique formulée par le vice-ministre administratif du MLIT TANIGUCHI Hiroaki en l'invitant à créer le Parti du territoire, des infrastructures et des transports (*kokudo kōtsūtō* 国土交通党) et à se

parfois peu coopératifs, certains allant même jusqu'à agir activement contre les projets gouvernementaux. L'exemple le plus probant est certainement celui du projet du Premier ministre de transférer la base de Futenma hors du département d'Okinawa. Comme le notait Karol ZAKOWSKI, la voie la plus aisée pour s'opposer à ce projet était pour les hauts fonctionnaires de rester parfaitement passifs et de laisser les responsables politiques s'embourber dans leurs problèmes de coordination interministérielle précédemment évoqués[1379]. Sans l'expertise des diplomates et hauts fonctionnaires du MOFA et MOD, il y avait en effet peu de chances pour que le gouvernement parvînt à ses fins sur ce dossier particulièrement complexe. Mais un télégramme secret de l'administration américaine, rendu public par WikiLeaks[1380], indiqua que le haut fonctionnaire à la tête de la direction des politiques de défense TAKAMIZAWA Nobushige (*bōeisho bōei seisakukyoku* 防衛省防衛政策局), avait conseillé aux diplomates américains de ne pas accorder trop d'importance aux allégations de son vice-ministre NAGASHIMA Akihisa, et de ne pas se montrer trop flexible vis-à-vis du gouvernement PDJ. Un autre télégramme secret divulgué par WikiLeaks[1381] révéla que trois cadres supérieurs du MOFA avaient le 10 décembre, encouragé l'administration américaine à exprimer publiquement son mécontentement à l'égard du gouvernement HATOYAMA, lequel souhaitait revenir sur l'accord bilatéral relatif au déplacement de la base. De même, lorsque deux hauts fonctionnaires du MOFA et du MOD furent convoqués par le Premier ministre dans sa résidence, insistant sur la nécessité de rester confidentiels sur les questions relatives à la base en question, le contenu de leur entretien parut le lendemain dans les grands quotidiens[1382].

Outre ces cas extrêmes, les équipes ministérielles furent parfois confrontées à un manque évident de coopération de la part de certains hauts fonctionnaires[1383]. Toutefois, comme en témoignait le ministre de la Santé et du travail NAGATSUMA Akira, ces résistances étaient selon lui davantage le fruit de leur soumission aux règles, procédures et coutumes établies –

---

présenter aux élections, si celui-ci avait quelque chose à dire. TANIGUCHI Hiroaki, connu pour ses liens étroits avec les parlementaires du PLD appartenant à la « tribu des routes » (*dōrozoku* 道路族), désapprouvait notamment le projet de gratuité des autoroutes avancées par le PDJ.

[1379] ZAKOWSKI Karol, *Decision-Making Reform in Japan…*, *op. cit.*, p. 100.

[1380] Le télégramme est accessible à l'adresse suivante [consultée le 19 novembre 2015] : https://wikileaks.org/plusd/cables/09TOKYO2378_a.html.

[1381] Le télégramme est accessible à l'adresse suivante [consultée le 19 novembre 2015] : https://wikileaks.org/plusd/cables/09TOKYO2875_a.html.

[1382] ZAKOWSKI Karol, *Decision-Making Reform in Japan…*, *op. cit.*, p. 101. Cette technique employée parfois par les hauts fonctionnaires de faire volontairement fuiter des informations dans les médias est, on l'a vu, relativement commune.

[1383] TERAWAKI Ken, *Kenryoku, kachikan, amakudari…*, *op. cit.*, p. 198.

comportement là encore caractéristique du profil des « hauts fonctionnaires serviteurs » –, que d'une véritable volonté de s'opposer aux projets de leur ministre[1384].

De leur côté, les hauts fonctionnaires développèrent eux aussi une certaine défiance vis-à-vis des élus qui les évinçaient du processus d'élaboration des politiques sans leur expliquer précisément ce qu'ils attendaient d'eux. Le 28 juillet 2010, un rapport rédigé par huit jeunes agents du MHLW présentait un sondage auquel 749 hauts fonctionnaires du ministère avaient répondu. Parmi les 45,5% d'entre eux qui étaient en contact avec les membres de l'équipe ministérielle, seulement 3,9% avaient déclaré recevoir de ces derniers des directives en accord avec les réalités, cohérentes, ou encore réalisables du point de vue de l'agenda. En revanche, 48% d'entre eux avaient déclaré percevoir de l'arrogance (*ogori o kanjiru* 驕りを感じる) de la part des membres de l'équipe ministérielle (41,9% ne s'étaient pas prononcés)[1385]. Bien que le sondage soit circonscrit à un seul ministère et que le nombre de sondés soit relativement faible, ces résultats attestent néanmoins de l'existence sous le gouvernement HATOYAMA d'une certaine fracture, d'une défiance mutuelle entre les responsables politiques et les hauts fonctionnaires.

3. *L'émergence progressive d'une image plus nuancée des hauts fonctionnaires*

Concernant leur vision des hauts fonctionnaires, plusieurs membres du gouvernement HATOYAMA émirent après expérience des témoignages plus nuancés, contrastant grandement avec la défiance initialement exprimée par certains. Le conseiller politique du ministre des Affaires générales OGAWA Jun.ya avait par exemple déclaré peu de temps après sa nomination, que lui et ses collègues devaient garder à l'esprit que sur 100 personnes qu'ils côtoyaient chaque jour, 99 faisaient partie de la haute fonction publique. Il avait ajouté que s'ils n'étaient pas conscients du potentiel danger de cette situation, les responsables politiques perdraient le contrôle de leurs administrations[1386]. La parlementaire du PSD TSUJIMOTO Kiyomi avoua également *a posteriori* que lors de sa nomination en tant que vice-ministre du MLIT, elle s'était imaginée arriver dans l'antre du diable (*fukumaden* 伏魔殿)[1387], mais qu'elle avait finalement réalisé que bon nombre des hauts fonctionnaires étaient prêts à servir leurs

[1384] NAGATSUMA Akira, *Manekarezaru daijin*, *op. cit.* p. 92-93, 133.
[1385] Les résultats du sondage sont accessibles à l'adresse suivante [consultée le 19 novembre 2015] : http://www.mhlw.go.jp/stf2/shingi2/2r9852000000izeg-att/2r9852000000izh0.pdf.
[1386] SHINODA Tomohito, *Seiji shudō vs. kanryō shihai*…, *op. cit.*, p. 140-141.
[1387] Elle reprenait ainsi le terme utilisée par l'ancienne ministre des Affaires étrangères TANAKA Makiko (2001-2002) au sujet de son ministère.

supérieurs élus et n'étaient pas nécessairement obnubilés par leurs intérêts et ceux de leur ministère[1388]. De même, NAGATSUMA Akira notait que de nombreux agents de son ministère partageaient ses désirs de réformes et s'étaient montrés très coopératifs dans leur mise en place[1389].

Le ministre affirmait d'ailleurs qu'en juillet 2010, il avait nommé à certains postes clefs des hauts fonctionnaires favorables à la réforme (*kaikaku maindo o motta jinbutsu* 改革マインドを持った人物), brisant plusieurs règles coutumières concernant les promotions des agents au sein des ministères. Il estimait ainsi que c'était la première fois qu'un ministre usait à ce point de son pouvoir de GRH, non sans résistances de la part de certains hauts fonctionnaires. Il avait par exemple désigné lui-même son vice-ministre administratif, et avait nommé comme secrétaire général du ministre (*daijin kanbōchō*), le haut fonctionnaire qui avait mené de manière très volontaire l'évaluation des politiques du ministère quelques mois plus tôt. Il avait également sélectionné un fonctionnaire de catégorie II comme chef de bureau des affaires générales d'une des directions de son ministère (*sōmu kachō* 総務課長), alors même que ce type de postes était réservé aux agents de catégorie I destinés à être cadres supérieurs[1390]. Sous prétexte qu'il n'existait pas de précédent à une telle nomination, les hauts fonctionnaires allèrent jusqu'à proposer au ministre – sans succès –, de nommer l'agent en question au grade le plus élevé qu'un fonctionnaire de sa catégorie avait par le passé occupé[1391].

Cependant, ce type de mouvements du personnel demeura exceptionnel et survint, même dans le cas du MHLW, relativement tard (le Premier ministre HATOYAMA avait déjà laissé la place à KAN Naoto, qui effectua un remaniement ministériel deux mois plus tard). Alors que HATOYAMA Yukio avait déclaré avant les élections qu'il demanderait aux directeurs et vice-ministres administratifs des différents ministères de lui présenter leur démission, il n'en avait en réalité rien fait, craignant que cela ne suscite un mécontentement général chez les hauts

[1388] TERAWAKI Ken, *Kenryoku, kachikan, amakudari…*, *op. cit.*, p. 145.
[1389] NAGATSUMA Akira, *Manekarezaru daijin*, *op. cit.* p. 122, 132-133. Il évoquait notamment l'exemple des hauts fonctionnaires l'ayant assisté lors des sessions d'évaluation des projets et travaux qu'il avait organisées au sein du ministère. À noter que le MHLW est le seul à avoir organisé des sessions d'évaluation de ses projets en interne (on a parlé de *shōnai jigyō shiwake* 省内事業仕分け), en plus de celles réalisées par le comité pour la revitalisation du gouvernement.
[1390] Les postes de chefs de bureaux des affaires générales sont dans les faits hiérarchiquement plus élevés que les autres postes de chefs de bureaux. Ils constituent très souvent des tremplins vers les postes d'encadrement supérieur du ministère.
[1391] *Ibid.*, p. 134-136.

fonctionnaires [1392]. Plusieurs cadres supérieurs, parmi lesquels des vice-ministres administratifs, avaient par ailleurs été nommés juste avant les élections de 2009 dans le cadre des mouvements du personnel survenant chaque année en juillet [1393]. Le gouvernement HATOYAMA hérita ainsi des cadres supérieurs désignés sous le gouvernement précédent, sans pouvoir intervenir massivement comme il l'avait promis dans la GRH de ses administrations[1394]. La réforme qui devait permettre *de facto* aux responsables politiques de rétrograder certains cadres supérieurs, présentée à la Diète en février, était encore en cours d'examen à la Chambre haute en juillet 2010 (et fut finalement caduque suite aux élections à ladite chambre). Il est possible que la relative impossibilité pour les membres du Cabinet de s'entourer de hauts fonctionnaires de confiance, les poussât à évincer ces derniers – du moins dans un premier temps – au lieu de s'appuyer sur eux. Quand bien même les ministres auraient pu effectuer des nominations plus librement, le parlementaire du PDJ et ancien membre du METI FUKUSHIMA Nobuyuki avoua par la suite que la plupart d'entre eux ne connaissaient pas suffisamment les hauts fonctionnaires pour déterminer sur lesquels ils pouvaient ou non compter[1395]. Le Premier ministre HATOYAMA aurait fait le même constat en

[1392] ZAKOWSKI Karol, *Decision-Making Reform in Japan…*, *op. cit.*, p. 55.

[1393] Voir *supra*, p. 319. Plusieurs vice-ministres administratifs s'étaient rendus auprès des membres du « Cabinet suivant » du PDJ à la surprise de ces derniers, afin de les saluer et écouter leurs explications dans l'éventualité où ceux-là deviendraient leurs supérieurs après les élections. NIHON KEIZAI SHINBUNSHA, *Seiken – The Ruling Power…*, *op. cit.*, p. 63-64.

[1394] À titre de comparaison, le gouvernement de François MITTERRAND était, à partir de 1981, davantage intervenu dans les ressources humaines des ministères suite à l'alternance. Contrairement à leurs homologues japonais, les ministres français pouvaient remplacer à leur convenance les directeurs d'administration centrale, les préfets, ambassadeurs et recteurs. Malgré cela, les mouvements de personnels dans les ministères avaient été bien moins importants que ce à quoi on s'attendait. Danièle LOCHAK explique que la gauche n'avait pas procédé au remplacement général des préfets et directeurs d'administration centrale à partir de 1981 « soit parce qu'elle ne disposait pas des mêmes réserves de gens compétents et immédiatement opérationnels parmi les hauts fonctionnaires, soit par crainte de bloquer le fonctionnement de la machine administrative, soit tout simplement parce qu'elle pensait pouvoir compter sur la collaboration d'hommes dont la vocation, en tant que fonctionnaires, est de servir le gouvernement en place – et sans doute un peu pour ces trois raisons à la fois ». Outre la protection du statut dont bénéficient les hauts fonctionnaires, ces motivations semblent avoir, à l'exception de la dernière, également influé sur les ministres PDJ après l'alternance. LOCHAK Danièle, « La haute administration française à l'épreuve de l'alternance. Les directeurs d'administration centrale en 1981 », dans LOCHAK DANIÈLE *et al.*, *La haute administration et la politique*, *op. cit.*, p. 49-58, 76-19, citation p. 50. Les alternances de 1986, 1988 et 1993 débouchèrent également sur d'importants mouvements de personnels, avec respectivement 132 directeurs d'administrations centrales sur 160 évincés, 73 et 89. Toutefois, ces mouvements furent plus échelonnés dans le temps à partir de 1988 (probablement pour éviter d'être accusé « d'organiser des charrettes »), et consistèrent plus en une rotation de personnels déjà présents dans un « circuit fermé », que d'une véritable révolution avec introduction de « sang neuf ». ROUBAN Luc, *La fin des technocrates ?*, Paris, Presses de Science po, 1998, p. 38 ; LACAM Jean-Patrice, *La France, une République de mandarins ?*, *op. cit.*, p. 21-23, 28-33, 46-48, 69-70 ; BODIGUEL Jean-Luc, ROUBAN Luc, *Le fonctionnaire détrôné ?*, *op. cit.*, p. 41-49.

[1395] SHIOZAKI Akihisa, « Seiji shudō – tonza shita "go saku"…, *op. cit.*, p. 76-77. Même pour FUJII Hirohisa qui avait été un haut fonctionnaire du MOF avant d'en être le ministre, la situation devait être sensiblement la même. Il avait en effet quitté ce ministère en 1976, soit 33 ans plus tôt, après avoir atteint le grade de chef de bureau.

admettant ne pas savoir en qui avoir confiance au sujet de la question du déplacement de la base de Futenma[1396].

II. *Le renforcement du leadership gouvernemental et l'unification du Cabinet et du parti : un double échec*

A. *L'échec de la cellule de la stratégie nationale comme tour de contrôle*

1. *L'absence de consensus et le défaut de base légale*

La direction de la stratégie nationale (*kokka senryakukyoku* 国家戦略局) devait être l'organe clef du nouveau modèle de processus décisionnel que le PDJ cherchait à introduire. Elle devait être le centre névralgique du gouvernement, où se décident les orientations fondamentales du budget, des politiques économiques, fiscales et des autres politiques publiques majeures portées par le Cabinet. Son instauration faisait ainsi partie des « cinq mesures » (*5 saku* ５策) avancées dans le programme politique du parti en 2009[1397] pour mettre en place un « gouvernement dirigé par les élus ». Le 16 septembre 2009, KAN Naoto avait déclaré lors d'une conférence de presse faisant suite à sa nomination en tant que vice-Premier ministre et ministre délégué à la stratégie nationale (*kokka senryaku tantō daijin* 国家戦略担当大臣), que la direction de la stratégie nationale symbolisait la fin de la politique dirigée par les hauts fonctionnaires (*kanryō shudō* 官僚主導)[1398].

Pourtant, un certain nombre de détails concrets étaient restés en suspens sans avoir été réellement discutés, si bien que des désaccords quant au rôle que devrait remplir cet organe ne tardèrent pas à apparaître entre les membres du Cabinet. Lorsqu'il fut nécessaire d'instaurer provisoirement dans le secrétariat général du Cabinet une cellule de la stratégie nationale (CSN, *kokka senryakushitsu* 国家戦略室) dans l'attente de pouvoir y créer une direction par la voie législative[1399], ce ne fut pas une décision en Conseil des ministres (*kakugi kettei*) qui

[1396] ZAKOWSKI Karol, *Decision-Making Reform in Japan…*, *op. cit.*, p. 100.
[1397] MINSHUTŌ, « Manifesto : Seiken kōtai…, *op. cit.* p. 2-3.
[1398] SHIOZAKI Akihisa, « Seiji shudō – tonza shita "go saku"…, *op. cit.*, p. 66.
[1399] Bien que depuis 1983, les directions peuvent être créées et supprimées dans les ministères par la voie réglementaire, cela ne s'applique qu'aux administrations soumises à la loi organique relative aux administrations d'État. Or l'organisation interne du secrétariat général du Cabinet est déterminée par la loi organique relative au

fut prise – comme c'est habituellement le cas pour ces matières – mais une décision du Premier ministre (*sōri daijin kettei* 総理大臣決定)[1400]. Cela pourrait paraître anodin, mais cette subtilité procédurale traduisait déjà l'absence de consensus sur cette question entre les membres du Cabinet.

Ce défaut de base légale, qui ne devait être que provisoire, pesa sur l'évolution de cette CSN. Ses prérogatives n'étant pas clairement définies, ni intégrées dans l'ordre légal, son rôle fut grandement sujet à des contestations provenant des ministres, et dans une moindre mesure des hauts fonctionnaires. Ce déficit de légalité aurait pu être battu en brèche par l'autorité du Premier ministre, si celui-ci s'était personnellement impliqué dans la cellule, à l'image de HASHIMOTO dans la commission pour la réforme administrative. Cependant, bien que la cellule fût placée dans le secrétariat général du Cabinet, organe de soutien du Premier ministre, ce dernier n'était pas membre de la cellule[1401]. De même, aucun membre du Cabinet en dehors du ministre délégué et du chef de cellule (*kokka senryaku shitsuchō* 国家戦略室長[1402]) ne faisait partie de la CSN, alors même que c'était le cas de son modèle britannique : la *Policy Unit*[1403].

2. *La CSN dépossédé de ses prérogatives étendues et les résistances des différents ministères*

Cabinet, nécessitant ainsi la réforme de cette dernière pour y ajouter une direction. En revanche, conformément à son article 25, les unités administratives de niveaux inférieurs peuvent être mises en place par la voie réglementaire. C'est pour cette raison qu'un bureau fut instauré dans l'attente de la création d'une direction.

[1400] Décision accessible sur le site des services du Premier ministre à l'adresse suivante [consultée le 9 octobre 2015] : http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2009/0918kokkasenryaku.pdf.

[1401] Le bureau était toutefois physiquement installé dans un bâtiment de l'Office du Cabinet et non du secrétariat général du Cabinet.

[1402] Ce dernier poste fut fusionné avec celui du ministre délégué sous le gouvernement KAN, puis supprimé par la suite. Dans la loi instaurant un processus décisionnel dirigé par les responsables politiques présentée le 5 février 2010 à la Diète, le chef de bureau devait être un directeur d'administration centrale (*kokka senryaku kyokuchō* 国家戦略局長). Il devait être nommé parmi les vice-secrétaires généraux du Cabinet (*naikaku kanbō fukuchōkan*), dont le nombre devait être porté de trois à quatre. Cependant, la loi ne fut jamais adoptée par la Diète. Projet de loi n°13 de la 174ème session de la Diète (*seifu no seisaku kettei katei ni okeru seiji shudō no kakuritsu no naikaku-hō tō no ichibu kaisei* 政府の政策決定過程における政治主導の確立のための内閣法等の一部を改正する法律案). Disponible sur le site de la Chambre des représentants [consulté le 5 juin 2015] : http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g17405013.htm.

[1403] C'était également le cas dans le CCPEFP et devait l'être pour l'organe équivalent que le PDJ souhaitait instaurer (*kokka keizai kaigi* 国家経済会議) s'il remportait les élections générales de 2005. SAKURAI Toshio, « Kantei kinō no kyōka to gyōsei zenpan no minaoshi – "kokka senryakushitsu" to "gyōsei sasshin kaigi" no secchi 官邸機能の強化と行政全般の見直し－「国家戦略室」と「行政刷新会議」の設置 (Le renforcement du Premier ministre et de son équipe et la refonte de l'administration – l'instauration de la cellule de la stratégie nationale et du comité pour la revitalisation du gouvernement) », *Rippō to chōsa*, n°300, janvier 2010, p. 8.

Bien que ressemblant dans l'esprit au CCPEFP instauré par les réformes administratives de HASHIMOTO Ryūtarō, la CSN devait s'en différencier en plusieurs points. Tout d'abord, contrairement à celui-là, il était originellement prévu que le champ des prérogatives de la CSN ne soit pas restreint au domaine économique, mais étendu à toutes les « politiques publiques majeures » du Cabinet (*naikaku no jūyō seisaku* 内閣の重要政策). Ensuite, alors que l'article 19 de la loi relative à l'instauration de l'Office du Cabinet limitait la mission du CCPEFP à la recherche d'informations et à l'examen (*chōsa shingi* 調査審議) des politiques économiques et fiscales[1404], la direction de la stratégie nationale devait voir intégrées dans ses missions, la planification (*kikaku* 企画) et l'élaboration (*ritsuan* 立案) des orientations relatives aux politiques publiques dont elle avait la charge, ainsi que la coordination globale (*sōgō chōsei* 総合調整) les concernant. La CSN était ainsi présentée par le PDJ comme étant plus complet que le CCPEFP. Ce dernier, devant initialement être supprimé, fut finalement mis en veille[1405].

Cependant, à l'instar d'un certain nombre de questions pourtant cruciales, aucune discussion n'avait été menée pour déterminer en détail ce que recouvraient concrètement les termes « politiques publiques majeures ». Aussi, les interprétations des cadres du parti à ce sujet présentaient parfois des différences importantes. Le 17 septembre, le ministre des Affaires étrangères OKADA Katsuya déclara que tant que le Premier ministre ne le demanderait pas explicitement, la CSN ne devrait pas s'occuper des questions diplomatiques[1406]. Le texte de la décision du Premier ministre instaurant ladite cellule le lendemain vint certes valider ces propos, mais cette déclaration venait avant tout signifier l'intention d'un ministre de conserver sa mainmise sur le domaine afférant à son ministère. Or le 18 septembre, ce fut au tour du ministre des Finances FUJII Hirohisa, ancien haut fonctionnaire du MOF, de déclarer que l'élaboration du budget était une prérogative réservée à son ministère et que la cellule devait se contenter de faire de la stratégie. Alors que la définition des orientations relatives à la répartition du budget était censée être l'une des

[1404] Nous avons toutefois vu précédemment que le Premier ministre KOIZUMI était parvenu à élargir considérablement l'étendue de ces missions.

[1405] Elle ne fut réactivée qu'au retour d'ABE Shinzō au pouvoir en décembre 2012. Sous tous les gouvernements PDJ, les ministres délégués à la stratégie nationale furent concurremment délégués aux politiques économiques et aux finances publiques (*keizai zaisei tantō daijin*), à la seule exception de GENBA Kōichirō (septembre 2010 – septembre 2011) qui ne cumula pas cette deuxième fonction.

[1406] SHINODA Tomohito, *Seiji shudō vs. kanryō shihai*…, *op. cit.*, p. 137. En comparaison, la commission de la stratégie nationale (*kokka senryaku kaigi* 国家戦略会議) qu'un rapport interne du PLD proposait de mettre en place en 2002, intégrait clairement les matières diplomatiques dans ses missions. JIMINTŌ KOKKASENRYAKU HONBU – KOKKA BIJON SAKUTEI IINKAI, « Seiji shisutemu…, *op. cit.*, p. 4.

principales missions de la cellule – symbole de la reprise en main du processus décisionnel par les responsables politiques –, elle était contestée par le ministre des Finances le jour même de la création de cet organe. Ces déclarations trahissaient ainsi l'existence de tensions entre des ministres cherchant à asseoir leur position au sein d'un nouveau système de prise de décision encore balbutiant. L'un des assistants du chef de la CSN (*shitsuchō hosasha* 室長補佐者) TSUMURA Keisuke[1407] se plaignit ainsi du fait que la cellule ait été en un rien de temps dépossédée des matières diplomatiques et budgétaires par les deux ministères précités[1408].

Un des autres problèmes rencontrés par la cellule était lié à son articulation avec les organes préexistants. En effet, rien dans le projet du PDJ ne semblait indiquer comment la CSN et la section des vice-secrétaires généraux adjoints du Cabinet (*naikaku kanbō fukuchōkan hoshitsu*) devaient se répartir les tâches concernant les « politiques majeures du Cabinet ». Il en allait ainsi de même concernant la répartition des rôles de coordination entre le ministre délégué à la stratégie nationale et le secrétaire général du Cabinet[1409]. D'après un haut fonctionnaire interrogé dans le cadre de cette étude et travaillant au secrétariat général du Cabinet lors de l'alternance politique, le manque de clarté de ce projet de réorganisation institutionnelle aurait débouché sur une certaine confusion parmi les membres du secrétariat[1410]. De surcroît, les déclarations contradictoires de plusieurs membres du Cabinet ont vraisemblablement contribué à rendre ce projet encore moins intelligible, notamment pour les hauts fonctionnaires.

3. *Le recrutement fastidieux d'une équipe pour la CSN*

Réunir une équipe au sein de la CSN fut également une tâche relativement fastidieuse et très chronophage pour le ministre délégué KAN Naoto et son chef de cellule FURUKAWA Motohisa[1411]. En effet, ces derniers avaient insisté pour mener eux-mêmes les entretiens des

[1407] Il cumulait sa fonction avec celle de conseiller politique (*daijin seimukan*) dans l'Office du Cabinet.
[1408] SHINODA Tomohito, *Seiji shudō vs. kanryō shihai*…, *op. cit.*, p. 138.
[1409] Selon l'article 12 de la loi organique relative au Cabinet, le secrétariat général du Cabinet est également chargé de planifier, d'élaborer, d'effectuer la coordination et de récolter des informations concernant les orientations fondamentales des politiques majeures du Cabinet.
[1410] Entretien mené le 24 juin 2013 à l'office national du tourisme japonais, Paris.
[1411] KAN et FURUKAWA s'étaient rendus ensemble en Angleterre en juin 2009 dans le cadre du premier groupe d'étude envoyé par le PDJ pour observer les institutions britanniques afin d'en intégrer certains éléments s'il remportait les élections. Un deuxième groupe, dont OZAWA Ichirō faisait partie, s'y était rendu en septembre 2009, une fois les élections gagnées. Les rapports des deux groupes sont disponibles sur le site internet du PDJ aux adresses suivantes [consultées le 12 octobre 2015] :

personnels qu'ils souhaitaient voir intégrer la cellule[1412]. Si le recrutement de hauts fonctionnaires pouvait être relativement rapide, celui de personnels issus du secteur privé, disponibles et qualifiés pour le poste, était beaucoup lent. Or dans la mesure où KAN et FURUKAWA souhaitaient que la cellule soit composée au moins pour moitié de personnels issus du secteur privé, le recrutement dans son ensemble prit beaucoup de temps[1413]. Si bien que début novembre les membres de la cellule n'étaient qu'au nombre de 10 (5 hauts fonctionnaires, 5 issus du privé), puis 20 à la fin décembre (8 hauts fonctionnaires, 12 issus du privé)[1414]. De nombreux CV intéressants avaient été envoyés à la CSN, mais comme ce dernier ne disposait à ce moment que du budget de réserve (*yobihi* 予備費) du Cabinet et de son secrétariat général, ils étaient contraints de demander aux organisations dont les personnes dépendaient (universités, entreprises,…) d'abonder leurs salaires, compliquant d'autant plus le recrutement[1415]. Comme KOIZUMI l'avait fait auparavant, KAN et FURUKAWA décidèrent de recruter de jeunes hauts fonctionnaires[1416], filtrant consciencieusement les candidatures provenant des divers ministères[1417].

4. *Le bilan mitigé de la CSN*

Malgré son retard et son manque de personnels, la CSN parvint à produire plusieurs documents importants en un laps de temps très limité[1418]. Une commission interministérielle relative à l'élaboration du budget (*yosan hensei ni kansuru kakuryō iinkai* 予算編成に関する閣僚委員会) fut tout d'abord mise en place au sein de la CSN afin que les ministres discutent des différents points du programme électoral du parti. Sur la base de ces discussions, la CSN

http://www1.dpj.or.jp/governance/act/images/eikoku_seikenunei_chousa_200906.pdf (juin 2009) ; http://www1.dpj.or.jp/governance/act/images/eikoku_seijijitsumu_chousa_200910.pdf (septembre 2009).

[1412] SHIOZAKI Akihisa, « Seiji shudō – tonza shita "go saku"…, *op. cit.*, p. 66.

[1413] TAKADA Hideki, « Kokka senryakushitsu no chōsen – seiken kōtai no seika to kadai 国家戦略室の挑戦—政権交代の成果と課題 (Le défi de la cellule de la stratégie nationale – les accomplissements et les problèmes de l'alternance politique », octobre 2012, p. 13-14.

[1414] Ne sont pas comptés les fonctionnaires chargés des fonctions purement administratives de soutien ayant un grade égal ou inférieur à celui de chef d'équipe (*kakarichō*). SHIOZAKI Akihisa, « Seiji shudō – tonza shita "go saku"…, *op. cit.*, p. 66.

[1415] Aussi, le profil des personnes issues du privé fut de fait circonscrit à celles dépendant de grandes entreprises comme *Mitsubishi shōji*, *Fujitsū* (de son *think tank Fujitsū sōken* pour être précis) ou encore d'entreprises publiques comme la Banque d'investissement pour le développement du Japon (*Nihon seisaku tōshi ginkō* 日本政策投資銀行). SHINODA Tomohito, *Seiji shudō vs. kanryō shihai*…, *op. cit.*, p. 138.

[1416] TAKADA Hideki, « Kokka senryakushitsu no chōsen…, *op. cit.*, p. 11-12.

[1417] Les ministères auraient, officieusement, proposé à KAN de détacher certains de leurs agents si besoin était. Il se méfiait de ces propositions qui ne lui semblaient pas complètement désintéressées. KAN Naoto, *Daijin – zōhoban*, *op. cit.*, p. 233-234.

[1418] Selon les témoignages, les membres du bureau travaillèrent d'arrachepied, succédant les nuits blanches dans ses premiers mois d'activités. *Ibid.*, p. 17-18.

esquissa les « orientations fondamentales relatives à l'élaboration du budget » (*yosan hensei no kihon hōshin* 予算編成の基本方針), qui furent validées en Conseil des ministres le 15 décembre 2009[1419]. Cependant, les ministres n'étant pas parvenus à s'entendre sur plusieurs points de détails importants, ces orientations fondamentales manquèrent de précisions et ne furent finalement guère répercutées sur l'élaboration du budget de l'année fiscale 2010, assurée comme à l'accoutumée par le MOF[1420]. Le 30 décembre, ce fut au tour des « nouvelles stratégies de croissance économique » (*shinseichō senryaku* 新成長戦略) rédigées par les membres de la cellule en collaboration avec le METI, d'être validées en Conseil des ministres[1421]. Cependant, huit jours plus tard, KAN Naoto quitta son poste de ministre délégué à la stratégie nationale pour celui de ministre des Finances, et fut remplacé par SENGOKU Yoshito. D'après l'assistant du chef de la cellule TSUMURA Keisuke, SENGOKU Yoshito percevait la croissance économique différemment, amenant à une révision du texte élaboré sous la supervision de son prédécesseur[1422].

En plus de n'avoir jamais réellement été un organe de décision, la CSN ne fut pas non plus l'organe de la coordination globale comme le projet initial du PDJ le prévoyait. En effet, le ministre délégué à la stratégie nationale ne disposant pas de prérogatives particulières vis-à-vis des autres ministres, sa capacité à effectuer la coordination entre eux était très limitée, quand bien même celle-ci concernait des matières dont il avait la charge. Ainsi, lors de la passe d'arme survenue en décembre 2009 entre le MHLW et le MOF, c'est le secrétaire général du Cabinet HIRANO Hirofumi qui tenta de trouver un accord entre les deux parties au sujet de la rémunération des médecins conventionnés par l'assurance maladie (*shinryō hōshū* 診療報酬). Alors que l'issue de cette question devait avoir des répercussions directes sur le budget, et que l'augmentation de cette rémunération avait été une promesse de campagne du PDJ pour améliorer la qualité des soins (notamment en zones rurales), le ministre délégué à la stratégie nationale avait été écarté du processus de coordination[1423].

[1419] Le contenu de ces orientations est disponible à l'adresse suivante [consultée le 13 octobre 2015] : http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2009/1230sinseichousenryaku.pdf.
[1420] *Ibid.*, p. 15-16 ; SHINODA Tomohito, *Seiji shudō vs. kanryō shihai…*, *op. cit.*, p. 138-139.
[1421] Le contenu de ces orientations est disponible à l'adresse suivante [consultée le 13 octobre 2015] : http://www5.cao.go.jp/keizai1/yokihoushin/pdf/fy22yokihoushin.pdf.
[1422] SHINODA Tomohito, *Seiji shudō vs. kanryō shihai…*, *op. cit.*, p. 139.
[1423] Le MOF souhaitait réduire cette rémunération (réduite à quatre reprises depuis 2002) à cause du cruel manque de ressources budgétaires, tandis que le MHLW souhaitait qu'elle soit relevée de 3%. En définitive, la rémunération des médecins ne fut augmentée que de 0,03%, ce qui fut perçu comme une victoire du MOF sur le MHLW, et d'une manière générale sur le Cabinet. KIDERA Hajime, « "Datsu kanryō izon" to "naikaku ichigenka" no airo 「脱官僚依存」と「内閣一元化」の隘路 (Le goulot d'étranglement créé par la « sortie de

La CSN, dont on attendait qu'elle devienne une tour de contrôle qui coordonne les différents intérêts sectoriels, en établissant des priorités et de grandes orientations transversales, ne put jamais réellement jouer ce rôle. Le gouvernement, accaparé par la mise en place de ses politiques phares et l'élaboration de son budget, ne put en outre consacrer davantage d'énergie à l'instauration d'un organe dont le rôle ne faisait pas l'unanimité parmi les ministres. Le Premier ministre ne put ainsi se servir de cette cellule comme d'un outil lui permettant de s'imposer sur les autres membres du Cabinet, contrairement à ce qu'il en avait été pour KOIZUMI avec le CCPEFP.

B. La reprise en main du processus d'élaboration du budget par les membres du Cabinet et l'instauration du comité pour la revitalisation du gouvernement

1. Nouvelles priorités budgétaires et élimination des gaspillages

Le PDJ avait, du temps où il était dans l'opposition, abondamment critiqué les politiques publiques menées par le PLD, en pointant notamment du doigt certains projets extrêmement coûteux dont l'efficacité et l'opportunité n'étaient pas nécessairement prouvées. Quand bien même ces projets parvenaient-ils à atteindre les objectifs fixés, leur efficience laissait parfois à désirer (à cause d'un coût trop important). Le PDJ avait ainsi affirmé qu'il ferait la chasse au gaspillage (*muda zukai* 無駄遣い) en opérant une sélection minutieuse des projets méritant d'être poursuivis. Le PDJ avait en outre prôné un important changement de priorités au niveau des politiques publiques à mettre en place, résumé par son fameux slogan de campagne : « du béton aux hommes » (*konkurīto kara hito e* コンクリートから人へ)[1424]. Une grande partie des ressources budgétaires allouées aux infrastructures et à l'équipement (autoroutes, barrages hydrauliques,…) devait ainsi être transférée vers la santé, la famille, l'éducation et l'emploi. Or certaines de ces ambitieuses politiques allaient vraisemblablement occasionner un accroissement très important des dépenses publiques. On peut notamment citer le projet de réforme de l'allocation familiale (*kodomo teate* 子ども手当)[1425], de gratuité des autoroutes

---

la dépendance envers les hauts fonctionnaires » et l'« unification du Cabinet »), dans MIKURIYA Takashi (dir.), *"Seiji shudō" no kyōkun*, *op. cit.*, p. 200-203.

[1424] *Ibid.*, p. 2-3.

[1425] Il existait déjà depuis 1972 un système d'allocation familiale (appelé *jidō teate* 児童手当), mais le projet du PDJ visait à intégrer les collégiens (treize à quinze ans) dans le calcul et à doubler (voire quadrupler, selon le nombre d'enfants) le montant de l'allocation par tête.

(*kōsoku dōrō muryōka* 高速道路無料化), de gratuité du lycée (*kōkō mushōka* 高校無償化) et le projet de subventions pour compléter le revenu de certains foyers d'exploitants agricoles en fonction de leurs résultats (*nōgyōsha kobetsu shotoku hoshō* 農業者戸別所得補償). Ces projets phares du PDJ laissèrent plusieurs observateurs sceptiques quant à leur financement, et furent rapidement la cible des critiques du PLD qui n'y voyaient que des mesures démagogiques et dépensières[1426]. Le PDJ avait certes affirmé qu'il reverrait le système fiscal pour le rendre plus juste et plus transparent, mais il ne parlait pas vraiment d'une augmentation d'impôts. Le Premier ministre HATOYAMA s'était même engagé oralement à ne pas augmenter la TVA pour les quatre années suivantes. Ainsi, la majeure partie du financement de ces politiques publiques devait provenir des économies qu'ils pourraient réaliser à partir d'une évaluation et d'une sélection des politiques et travaux publics engagés sous le PLD[1427].

2. *La refonte complète des budgets par les équipes ministérielles*

Le 18 décembre 2009, les ministres décidèrent que leurs équipes ministérielles retravailleraient le budget complémentaire (*hosei yosan* 補正予算) de l'année fiscale 2009 dont le cadre avait été esquissé par le PLD, afin de dégager des économies substantielles qu'ils estimaient à 3 billions de yen. Deux semaines plus tard, les équipes ministérielles transmirent leurs propositions de réductions budgétaires au ministre délégué à la revitalisation du gouvernement SENGOKU Yoshito. Ces réductions atteignirent presque l'objectif fixé grâce aux efforts du ministre du Territoire, des infrastructures et des transports MAEHARA Seiji, avec une diminution du budget complémentaire d'environ 2,93 billons de yen[1428].

Afin de constituer le budget de l'année fiscale 2010, les équipes ministérielles furent à nouveau mises à contribution afin qu'elles élaborent les demandes budgétaires des ministères (*gaisan yōkyū* 概算要求) habituellement réalisées par les hauts fonctionnaires.

[1426] Ils les nommèrent ainsi les « 4 K du gaspillage » (*baramaki 4K* バラマキ４Ｋ), chacune de ces mesures portant un nom commençant par un « K » en japonais (le nom de la mesure pour les foyers agricoles était raccourci à « *kobetsu shotoku hosō* »).

[1427] Il estimait ainsi pouvoir récupérer 9,1 billions de yens (67,6 milliards d'euros) sur les 206.5 (1,5 billions d'euros) composant le budget total de l'année fiscale 2009 élaboré par le PLD (budget général et budgets spéciaux, voir *infra* p. 443. Il comptait en récupérer 5 autres (37,2 milliards d'euros) en faisant fructifier les biens et capitaux détenus par l'État et 2,7 autres (20,1 milliards d'euros) en refondant le système fiscal. Le PDJ prévoyait ainsi être en mesure de réaliser à partir de 2013 des économies de 16,8 billions de yens par an (122,7 milliards d'euros), ce qui équivalait exactement au coût estimé des mesures qu'ils souhaitaient mettre en place. Taux de conversion à 1 euro = 134,5 yens. MINSHUTŌ, « Manifesto : Seiken kōtai…, *op. cit.* p. 5-6.

[1428] MUSASHI Katsuhiro, « Minshutō renritsu seikenka…, *op. cit.*, p. 128.

Conformément à ce que le PDJ avait déclaré avant de prendre le pouvoir, il supprima le 29 septembre 2009[1429] la règle du plafond (*zero shīringu* ゼロ・シーリング) en vigueur depuis 1982, qui imposait à chaque ministère lors de sa demande budgétaire, de ne pas excéder le montant dont il avait bénéficié l'année précédente[1430]. Supprimer ce plafond mettait fin au caractère incrémental de la répartition du budget et devait ainsi permettre aux ministères formuler leurs demandes budgétaires en fonction des nouvelles priorités fixées par le PDJ, sans être liés par les choix passés du PLD[1431]. Les vice-ministres et conseillers politiques s'attelèrent ainsi à cette lourde tâche, plus chronophage encore dans les ministères où ils refusèrent l'aide des hauts fonctionnaires de peur que ces derniers influent sur le contenu. Le caractère excessif de l'éviction des hauts fonctionnaires put à l'occasion en devenir quasi comique, comme l'illustre une anecdote largement relayée par la presse, qui évoque des membres du Cabinet ayant eux-mêmes utilisé leurs calculatrices au cours de l'élaboration du budget[1432].

Les efforts fournis par les différents ministères pour réduire le montant global de leurs demandes budgétaires furent en revanche très inégaux. Le MLIT fut une nouvelle fois le ministère le plus volontaire. Tandis que le ministre souhaitait obtenir une réduction du budget allant de 10 à 15% par rapport à l'année précédente, les hauts fonctionnaires à qui on avait demandé de présenter un plan des réductions proposèrent une diminution du budget de 20%. Un haut fonctionnaire du ministère présent à cette époque explique que l'équipe ministérielle avait tellement peu communiqué avec eux, qu'ils ne disposaient d'aucune directive concernant les priorités. Ils anticipèrent ainsi au mieux les volontés de leurs supérieurs. Les réductions furent menées séparément dans chaque direction, chacune sous la supervision d'un vice-ministre ou d'un conseiller politique[1433]. La réduction totale de la demande budgétaire finalement obtenue fut de 15,3% par rapport à l'année précédente (soit 1,3 billions de yens).

[1429] La décision prise en Conseil des ministres est accessible à l'adresse suivante [consultée le 22 octobre 2010] : http://www.kantei.go.jp/jp/hatoyama/actions/200909/__icsFiles/afieldfile/2009/12/21/0929h22yosan.pdf.

[1430] Il existe en réalité depuis 1961, un seuil standard aux demandes budgétaires (*gaisan yōkyū kijun* 概算要求基準). Le montant d'une demande ne devait alors pas dépasser 50% d'augmentation par rapport à l'année précédente. En 1965, ce chiffre passa à 30%, puis 25% en 1968. En 1982, le montant ne devait pas dépasser celui de l'année précédente. Le seuil standard devint ainsi un véritable plafond. Depuis 1983, ce plafond est devenu négatif (*mainasu shīringu* マイナス・シーリング), puisque le montant demandé une année doit être inférieur à celui de l'année précédente. MABUCHI Masaru, *gyōseigaku*, *op. cit.*, p. 209.

[1431] On parle de budget base zéro (en anglais, *Zero-based Budgeting*). *Ibid.*, p. 227-228.

[1432] SHIOZAKI Akihisa, « Seiji shudō – tonza shita "go saku"…, *op. cit.*, p. 56 ; YAMAGUCHI Jirō, *Seiken kōtai to wa nan datta no ka*, *op. cit.*, p. 9.

[1433] KUROSU Taku, « Kokudo kōtsūshō no naigai de okotta koto 国土交通省の内外で起こったこと (Ce qui s'est passé au sein et hors du ministère du Territoire, des infrastructures, des transports et du tourisme) », dans MIKURIYA Takashi (dir.), *"Seiji shudō" no kyōkun…*, *op. cit.*, p. 140-141.

Cependant, l'ensemble des demandes budgétaires des différents ministères atteignit le record de 95 billions de yens (soit une augmentation de 6,5 billions de yens par rapport à l'année précédente), tandis que le gouvernement tablait sur une importante diminution. En supprimant le plafond aux demandes budgétaires, le chef du Cabinet aurait dû émettre vis-à-vis de tous ses ministres, des directives claires et précises concernant les priorités du gouvernement. Les « orientations fondamentales » arrêtées par la CSN étaient finalement trop vagues pour peser sur les équipes ministérielles, parmi lesquelles certaines défendirent farouchement le budget de leurs ministères, délaissant la poursuite d'objectifs globaux qu'impliquait pourtant la qualité de membre du Cabinet[1434]. SENGOKU Yoshito exigea de ses collègues ministres qu'ils revoient à la baisse leurs demandes de 3 billions de yens, avant qu'une évaluation et sélection des politiques (*jigyō shiwake* 事業仕分け) soit réalisée par le nouvel organe mis en place à cet effet par le PDJ : le comité pour la revitalisation du gouvernement (*gyōsei sasshin kaigi* 行政刷新会議)[1435].

3. *Le comité pour la revitalisation du gouvernement : succès et limites des sessions d'évaluation et de sélection des politiques publiques*

À l'instar de la CSN, celui-ci fut provisoirement instauré sans base légale dans l'attente qu'une loi soit adoptée à la Diète (par le biais d'une décision en Conseil des ministres)[1436]. Le projet de loi présenté le 5 février 2010 à la Diète, qui comprenait l'essentiel des réformes institutionnelles envisagées par le PDJ, ne fut finalement jamais adopté[1437]. Le comité pour la revitalisation du gouvernement était composé du Premier ministre, qui en était le président (*gichō* 議長), du ministre délégué à la revitalisation du gouvernement SENGOKU Yoshito, des membres de la commission interministérielle relative à l'élaboration du budget, du ministre des Affaires générales HARAGUCHI Kazuhiro et enfin de cinq membres issus du secteur

[1434] HASEGAWA Yukihiro, *Kantei haiboku*, 官邸敗北 (La défaite du Premier ministre et de son équipe), Tōkyō, Kōdansha, 2010, p. 53-54 ; MUSASHI Katsuhiro, « Minshutō renritsu seikenka…, *op. cit.*, p. 124.

[1435] MINSHUTŌ, « Manifesto : Seiken kōtai…, *op. cit.* p. 16, 19. Ce système de sessions d'évaluation des politiques et travaux publics par des élus et personnes issues du secteur privé s'inspirait directement de celui imaginé sept ans plus tôt par le *think tank Kōsō nippon* (構想日本) dont le président fut nommé à la tête du bureau du comité pour la revitalisation du gouvernement. Ce système avait été mis en œuvre dans environ 60 collectivités locales depuis 2002. Voir par exemple, NIHON KEIZAI SHINBUNSHA, *Seiken – The Ruling Power…*, *op. cit.*, p. 435-437.

[1436] Il était en effet nécessaire de réviser la loi instaurant l'Office du Cabinet pour y insérer les dispositions relatives au comité pour la revitalisation du gouvernement. Décision accessible à l'adresse suivante [consultée le 9 octobre 2015] : http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2009/0918sassinkaigi.pdf.

[1437] Le projet de réforme prévoyait notamment que les termes « CCPEFP » soient remplacés dans le texte de la loi instaurant l'Office du Cabinet par « comité pour la revitalisation du gouvernement », et ce bien que ce fût davantage à la CSN, lequel dépendait du secrétariat général du Cabinet, de reprendre les fonctions du CCPEFP.

privé[1438]. Trois groupes de travail (*working groups*)[1439] rassemblant des spécialistes issus du secteur privé et sept jeunes parlementaires (appelés « évaluateurs » ou *shiwakenin* 仕分け人)[1440] menés par EDANO Yukio furent mis en place afin qu'ils déterminent quels projets devaient continuer à percevoir un financement parmi les 449 présélectionnés[1441]. Le comité se vit ainsi attribué une grande partie des missions qui jusqu'alors étaient remplies depuis 2001 par la direction de l'évaluation de l'administration (*gyōsei hyōkakyoku* 行政評価局) du MIC[1442].

La première session se déroula en novembre 2009 durant 9 jours pendant lesquels, les groupes de travail examinèrent ces projets, recueillant les explications de hauts fonctionnaires issus des ministères concernés. Alors que ce processus avait habituellement lieu à huis clos entre les hauts fonctionnaires du MOF et ceux des ministères sectoriels, les auditions se déroulèrent cette fois-ci dans un grand gymnase complètement ouvert au public, et les débats furent retransmis sur internet. L'incapacité de quelques hauts fonctionnaires à justifier l'existence et la poursuite de certains projets frappa l'opinion publique, et si certains observateurs critiquèrent cette mise en scène[1443], il n'en demeura pas moins que les citoyens purent suivre en toute transparence ces auditions[1444]. Certains auteurs firent cependant

[1438] Soit onze membres en tout. Leur effectif augmenta par la suite.
[1439] La liste des membres faisant à l'époque partie des groupes de travail est disponible à l'adresse suivante [consultée le 22 octobre 2015] : http://www.maff.go.jp/j/kanbo/kihyo01/seisaku_kaigi/pdf/091202_3.pdf.
[1440] Littéralement, le terme *shiwakenin* désigne davantage un « trieur », qui sélectionne les projets favorablement évalués et supprime ou gèle les autres. MUSASHI Katsuhiro, « Minshutō renritsu seikenka…, *op. cit.*, p. 128.
[1441] On estime qu'environ 70% de ces projets furent présélectionnés par les hauts fonctionnaires du MOF. *Ibid.*
[1442] Le principe même de l'évaluation des politiques et travaux publics par l'administration (et non par les élus) est plus ancien, et constitue un corolaire du principe de redevabilité administrative (*accountability*) promue par le courant de la NGP. Les premières mises en œuvre eurent lieu à l'échelon local, et plus précisément dans le département de Mie (à partir d'avril 1996) et celui de Hokkaidō (à partir d'octobre 1997), avec son système dit de « l'évaluation de notre époque » (*toki no asesumento* 時のアセスメント). Voir UMEDA Jirō, « Seisaku hyōka dōnyū no taiken – jimujigyō hyōka shisutemu no dōnyū ni tai suru Mie kenchōnai no soshikiteki teikō 政策評価導入の体験－事務事業評価システムの導入に対する三重県庁内の組織的抵抗 (Expérience de l'introduction de l'évaluation des politiques publiques : les résistances organisationnelles au sein du gouvernement départemental de Mie concernant l'introduction d'un système d'évaluation des politiques et travaux publics) », *Nihon kōkyō seisaku gakkai nenpō*, 2000, p. 1-14 ; ainsi que le site du département de Hokkaidō [consulté le 5 décembre 2015] : http://www.pref.hokkaido.lg.jp/sm/gkk/toki/keika/keika.htm. À l'échelon national, ce système fut introduit en 2001 et révisé plusieurs fois par la suite. Tous les ministères doivent donc à intervalles réguliers (en principe cinq à dix ans) évaluer leurs politiques publiques et entités administratives indépendantes selon des critères prédéfinis. Le MIC est lui chargé d'effectuer une seconde évaluation en prenant en compte la cohérence globale des politiques menées par les divers ministères. Il doit rendre ses conclusions dans un rapport annuel transmis à la Diète. Pour davantage de précisions, voir OKADA Akira, TANAKA Kazuaki, *Chūō shōchō kaikaku…*, *op. cit.*, p. 224-235 ; ainsi que le site du MIC [consulté le 5 décembre 2015] : http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/.
[1443] SHINDŌ Muneyuki, *Seiji shudō – kanryōsei o toinaosu…*, *op. cit.*, p. 10.
[1444] Selon un sondage réalisé le 6 novembre 2009 par le quotidien *Asahi shinbun*, 76% des personnes interrogées avaient évalué favorablement la première session d'évaluation. SHINODA Tomohito, *Seiji shudō vs. kanryō shihai…*, *op. cit.*, p. 136.

remarquer à juste titre qu'il était étrange que ce soit aux hauts fonctionnaires de défendre les projets examinés, alors même que les demandes budgétaires avaient été rédigées sous la supervision des différentes équipes ministérielles. Il eût été plus cohérent que ce soit aux vice-ministres et conseillers politiques d'être auditionnés, même s'ils devaient pour cela s'appuyer sur les hauts fonctionnaires de leurs ministères.

D'autres observateurs estimèrent que le processus d'élaboration du budget n'était pas réellement mené par les élus, contrairement à ce qu'ils prétendaient, dans la mesure où les hauts fonctionnaires du MOF avaient opéré une présélection des projets soumis à l'examen. Outre ces évaluations de projets présélectionnés, il fallait également que le MOF initie la procédure habituelle d'examen du budget. Les entretiens avec leurs collègues des différents ministères débutèrent ainsi un mois et demi plus tard par rapport à l'agenda habituel. Cela obligea les agents du MOF à travailler dans des délais extrêmement serrés et à limiter les entretiens, alors même qu'en temps normal à cette période de l'année, les heures supplémentaires et les nuits blanches étaient de règle pour les hauts fonctionnaires de la direction du budget. Ces derniers devaient en outre répercuter sur la distribution des budgets, les conclusions rendues par le comité pour la revitalisation du gouvernement[1445]. Plusieurs observateurs estimèrent que le gouvernement HATOYAMA aurait gagné du temps et de l'énergie s'il avait plus simplement transmis directement au MOF ses orientations et critères d'évaluation concernant les budgets examinés, plutôt que de s'abandonner à une telle mise en scène.

L'autre argument avancé en faveur de la thèse visant à établir que le MOF avait été le véritable gagnant de ces sessions d'évaluations, était que ces dernières lui auraient permis de réduire des postes budgétaires fermement défendus par les ministères sectoriels[1446]. Le fait notamment que le gouvernement se soit attaqué aux budgets spéciaux (*tokubetsu kaikei* 特別会計)[1447], sur lesquels le MOF peinait à exercer son influence, aurait été très favorablement

[1445] KUROSU Taku, « Kokudo kōtsūshō no naigai…, *op. cit.*, p. 142.
[1446] Voir *Ibid.* ; NIHON KEIZAI SHINBUNSHA, *Seiken – The Ruling Power…*, *op. cit.*, p. 226 ; YAMAGUCHI Jirō, *Seiken kōtai to wa nan datta no ka*, *op. cit.*, p. 7 ; HASEGAWA Yukihiro, *Kantei haiboku*, *op. cit.,* p. 53-54 .
[1447] En opposition au budget général (*ippan kaikei* 一般会計). Les budgets spéciaux fonctionnent de manière quasi autonome vis-à-vis du budget général. Le principe est qu'une recette fiscale donnée (ou un autre type de revenu) n'est pas redistribuée mais employée à une dépense particulière. Par exemple, les taxes sur le carburant et les automobiles servant à l'entretien et la construction des routes, les taxes d'aéroport servant à l'entretien et la construction d'aéroports,… Ces budgets spéciaux, qui sont les chasses-gardées des ministères, limitent grandement les possibilités de redistribution des recettes fiscales vers d'autres postes budgétaires. Leur montant global était en 2006 sept fois supérieur au budget général. MABUCHI Masaru, *gyōseigaku*, *op. cit.*, p. 229-234.

accueilli par les hauts fonctionnaires de la direction du budget[1448]. Cependant, c'est précisément cette étroite coopération avec le MOF qui permit au comité pour la revitalisation du gouvernement d'obtenir d'importantes réductions budgétaires, et de remettre en question certains budgets spéciaux considérés jusqu'alors comme quasi intouchables. Comme le note NAKANO Masashi[1449], il est tout à fait normal qu'un gouvernement prévoyant de modifier profondément la répartition des ressources budgétaires entres les différents ministères s'appuie sur son MOF. En n'ayant pas recours à ce dernier – que RHODES et DUNLEAVY placent dans le noyau dur de l'Exécutif (*core executive*) et que Catherine GRÉMION situe dans le premier cercle du milieu décisionnel central – le gouvernement se priverait d'un de ses meilleurs outils pour imposer de tels changements à ses administrations. Le résultat de la convergence entre les objectifs du gouvernement et ceux du MOF (du moins en ce qui concerne la réduction des dépenses), ne doit ainsi pas être perçu comme le résultat de la domination du dernier sur le premier.

Malgré cette étroite collaboration, les réductions issues de la première session d'évaluation des projets demeuraient insuffisantes pour financer les politiques publiques phares du PDJ, puisqu'elles ne permirent d'économiser que 0,69 billion de yens alors que le parti espérait en retirer 3 billions[1450]. En y ajoutant les économies réalisées par les deuxièmes et troisièmes sessions d'évaluation[1451], on atteignait seulement un montant de 1,6 billions de yens[1452]. En définitive, alors que le parti avait prévu de dégager 7,1 billions de yens d'économie globale (toutes économies confondues) pour financer les politiques publiques qu'il prônait dans son programme pour l'année 2010, il ne put récolter que 3,1 billions de yens[1453]. Le gouvernement HATOYAMA fut de ce fait contraint de revoir à la baisse nombre de ces promesses électorales.

[1448] KOGA Shigeaki, *Nihon chūsū no hōkai* 日本中枢の崩壊 (L'effondrement du cœur du pouvoir au Japon), Tōkyō, Kōdansha, 2011, p. 222-223. L'évaluation des budgets spéciaux eut lieu lors de la troisième session en octobre 2010.

[1449] NAKANO Masahi, *Zaimushō shihai no uragawa*, *op. cit.*, p. 98-99, 121.

[1450] KAMIKAWA Ryūnoshin, « *Minshutō seiken ni okeru yosan hensei-zeisei kaisei – Minshutō no "yotōka" to "Jimintōka"* 民主党政権における予算編成・税制改正—民主党の「与党化」と「自民党化」 (L'élaboration du budget et la réforme fiscale sous les gouvernements PDJ : la transformation du PDJ en « parti de gouvernement » et en PLD), dans ITŌ Mitsutoshi, MIYAMOTO Tarō (dir.), *Minshutō seiken no chōsen to…*, *op. cit.*, p. 124-126.

[1451] Relatives aux budgets spéciaux et aux subventions attribuées pour des projets menés par des entités administratives indépendantes (*dokuritsu gyōsei hōjin*), des organismes privés spéciaux (*tokubetsu minkan hōjin* 特別民間法人) et des organismes reconnus d'utilité publique (*kōeki hōjin* 公益法人).

[1452] SHINODA Tomohito, *Seiji shudō vs. kanryō shihai…*, *op. cit.*, p. 136.

[1453] MUSASHI Katsuhiro, « Minshutō renritsu seikenka…, *op. cit.*, p. 129.

C. L'échec de la tentative d'instituer une nouvelle relation entre les membres du Cabinet et les parlementaires de la majorité

1. La délicate coordination avec les partis de coalition

Aux difficultés de coordination entre les ministères ainsi qu'entre les élus et les hauts fonctionnaires, s'ajoutaient celles liées à la coordination avec les autres partis de la coalition. Bien que le PDJ ait remporté une victoire éclatante aux élections de 2009, captant 308 sièges sur les 480 à la Chambre basse, il fut néanmoins contraint de s'allier au Nouveau parti pour le Peuple (NPP, *Kokumin shintō* 国民新党) et au PSD pour se rapprocher de la majorité à la Chambre haute[1454]. Afin de négocier avec les présidents de ces partis de coalition – KAMEI Shizuka et FUKUSHIMA Mizuho, tous deux nommés ministres – une commission interministérielle relative aux politiques fondamentales (*kihon seisaku kakuryō iinkai* 基本政策閣僚委員会) fut instaurée. Le Premier ministre HATOYAMA consulta par exemple les membres de la commission pour s'accorder sur le contenu de son discours de politique générale[1455]. Malgré le très faible nombre de sièges détenus par ces deux partis de coalition, leur influence sur la politique du gouvernement fut proportionnellement très importante sur certains sujets. KAMEI Shizuka, qui s'était fermement opposé au projet de KOIZUMI de privatiser la Poste, et dont le parti était principalement soutenu par les syndicats de postiers, souhaitait amener le gouvernement à stopper ce processus de privatisation. Il y parvint en imposant son projet de loi au Premier ministre, qui, de peur que le parti ne quitte la coalition, accepta telles quelles ses doléances. Cet avantage stratégique lui permit ainsi de passer outre la procédure de coordination interministérielle, réduisant d'autant la marge de manœuvre du Premier ministre. De même, lorsque le Premier ministre HATOYAMA comprit que le transfert de la base de Futenma hors du département d'Okinawa serait très difficile à obtenir, l'une des raisons l'ayant poussé à persévérer dans cette voie fut la volonté de maintenir le PSD dans la coalition. Certes, HATOYAMA Yukio s'était lui-même engagé à ce que ce l'accord passé avec les États-Unis soit renégocié pour que le transfert s'opère hors du département, mais la présidente du PSD FUKUSHIMA Mizuho avait également indiqué clairement que ce transfert était la condition *sine qua non* de la participation de son parti à la coalition

[1454] Ces partis y disposaient respectivement de 5 et 6 sièges, tandis que le PDJ en détenait 116 (le président de la chambre inclus) sur les 241 de la Chambre des conseillers (habituellement au nombre de 242. Après son élection à la Chambre basse en 2009, un membre de la Chambre haute avait abandonné son siège sans que celui-ci ne soit pourvu à nouveau).

[1455] ZAKOWSKI Karol, *Decision-Making Reform in Japan…*, *op. cit.*, p. 88.

gouvernementale[1456]. Là encore, le Premier ministre ne disposait que d'une étroite marge de manœuvre. Mais si HATOYAMA Yukio a largement prêté l'oreille aux doléances des partis de coalition, il n'en fut pas de même pour celles provenant des parlementaires de son propre parti. Ce fut cependant là, l'une des erreurs fatales que ce gouvernement commit.

2. *La tentative d'unification du Cabinet et du parti : suppression du comité de recherche sur les politiques du PDJ et création des réunions explicatives des politiques*

Outre la redéfinition des relations politico-administratives, le PDJ avait fait de la refonte du rapport entretenu par le gouvernement et le parti majoritaire, un des points essentiels de son plan de réforme du processus décisionnel. S'inspirant abondamment du modèle de Westminster, le gouvernement HATOYAMA prit plusieurs dispositions pour rompre avec la structure dyarchique « Cabinet-parti majoritaire » qui s'était construite au Japon à partir des années 1960. Le PDJ avait, durant sa campagne électorale, clairement affiché sa volonté d'unifier le Cabinet et le parti majoritaire (*seifu-yotō ichigenka* 政府・与党二元化), notamment en intégrant davantage de parlementaires dans le gouvernement. Le Premier ministre avait également décidé après sa nomination de supprimer le comité de recherche sur les politiques du parti (CRP, *seisaku chōsakai* 政策調査会)[1457].

Alors que les sections (*bumon kaigi* 部門会議) et équipes de projet (*projekuto chīmu* プロジェクトチーム ou PT)[1458] internes au CRP étaient les organes élaborant les politiques publiques du PDJ lorsqu'il était dans l'opposition, celles-ci furent supprimées et remplacées par des réunions explicatives des politiques (*seisaku kaigi* 政策会議) rattachées à chaque ministère et présidées par les vice-ministres. Étaient d'office membres d'une réunion explicative des politiques, les parlementaires de la majorité (du PDJ et des partis de coalition) qui appartenaient à la commission de la Diète correspondant au ministère auquel était

[1456] Le 28 mai, FUKUSHIMA Mizuho refusa d'ailleurs de signer en Conseil des ministres le document enterrant le projet du Premier ministre de transférer la base de Futenma hors du département d'Okinawa, ce qui lui valut d'être destituée de ses fonctions de ministre. Trois jours plus tard, le parti quitta la coalition, amenant TSUJIMOTO Kiyomi, vice-ministre appartenant également au PSD, à démissionner. SHINODA Tomohito, « Gaikō ni okeru seiji shudō 外交における政治主導 (Le leadership politique dans la diplomatie) », dans INOUE Toshikazu *et al.*, *Nihon gaikō no saikōchiku* 日本外交の再構築 (La reconstruction de la diplomatie japonaise), Tōkyō, Iwanami shoten, coll. « Nihon no gaikō », vol. 6, 2013, p. 162-171.

[1457] Il correspondait au CRAP (*seimu chōsakai*) du PLD.

[1458] Elles se différenciaient des sections du CRP en ce que leurs domaines de compétences étaient bien plus réduits (PT pour les mesures contre l'hépatite B, PT pour les mesures contre le suicide, PT pour la réforme fiscale, PT pour la réforme administrative,…). Les sections étaient, à l'instar de leurs homologues du CRAP dans le PLD (les *bukai*), réparties selon les commissions ordinaires à la Diète (elles-mêmes plus ou moins réparties selon les ministères).

rattachée ladite réunion. La participation d'autres parlementaires était cependant admise[1459]. Cependant, ces réunions différaient beaucoup des sections du CRP en ce qu'elles consistaient essentiellement pour les vice-ministres à expliquer aux parlementaires de la majorité les projets de loi élaborés par l'équipe ministérielle du ministère concerné. Certes, du temps où ils étaient dans la majorité, les parlementaires du PLD recevaient également des explications provenant cette fois-ci des hauts fonctionnaires, mais ils pouvaient filtrer et modifier de manière parfois conséquente les projets de loi de leur gouvernement. Les réunions explicatives des politiques instaurées au lendemain de l'alternance n'offraient guère ce type de possibilité aux parlementaires du PDJ. Ces derniers ne pouvaient en effet que donner leur avis sur les projets de loi et transmettre aux vice-ministres leurs propositions de politiques publiques. Les vice-ministres devaient ensuite rapporter ces dernières à leurs ministres. Si elles étaient validées, ce n'était pas aux parlementaires à l'origine des propositions, mais bien aux équipes ministérielles d'élaborer les politiques publiques sous forme de projets de loi. Les parlementaires du PDJ avaient en effet reçu l'interdiction de présenter à la Diète des propositions de loi, sauf si celles-ci concernaient le système électoral, la Diète ou encore l'activité parlementaire. En outre, la fréquence à laquelle les réunions explicatives des politiques des ministères étaient organisées était bien trop faible pour que les parlementaires aient le sentiment de pouvoir influer sur les décisions (de l'ordre de une à trois fois par mois seulement)[1460]. Elles furent d'ailleurs rapidement délaissées par ces deniers, un témoignage attestant qu'à peine dix parlementaires étaient présents le 16 décembre 2009 lors de la réunion explicative des politiques conjointement organisée par les équipes ministérielles du MOF et du MIC[1461]. Ce qui devait ainsi être une unification du Cabinet et du parti majoritaire releva davantage d'une éviction hors du processus décisionnel des parlementaires sans postes gouvernementaux. Le parlementaire UBUKATA Yukio avait d'ailleurs déploré qu'en ne permettant pas à ces derniers d'influer réellement sur les projets de loi, il suffisait aux hauts fonctionnaires de convaincre les membres de leurs équipes ministérielles pour insérer leurs préférences dans les projets promus par le gouvernement, sans avoir à convaincre les autres parlementaires du parti[1462].

[1459] Voir le document « *seifu-yotō ichigenka ni okeru seisaku no kettei ni tsuite* 政府・与党一元化における政策の決定について (Sur la prise de décision dans le cadre de l'unification du Cabinet et du parti majoritaire) » rédigé et transmis à tous les parlementaires du PDJ le 18 septembre 2009. Disponible à l'adresse suivante [consultée le 25 octobre 2015] : http://data.tezj.jp/2009-0918seisaku_ichigenka.pdf.
[1460] MUSASHI Katsuhiro, « Minshutō renritsu seikenka…, *op. cit.*, p. 119.
[1461] NIHON KEIZAI SHINBUNSHA, *Seiken – The Ruling Power…*, *op. cit.*, p. 220.
[1462] KIDERA Hajime, « "Datsu kanryō izon"…, *op. cit.*, p. 194-195.

L'impossibilité pour ces derniers d'influer sur le contenu des politiques ne tarda ainsi pas à susciter des mécontentements au sein du parti. Pour les apaiser, des réunions de travail (*shitsumontō kenkyūkai* 質問等研究会) organisées autour des parlementaires à la tête des bureaux des différentes commissions à la Diète (*hittō riji*) furent mises en place. Mais là encore, quand bien même ces réunions auraient pu être formatrices pour les nombreux parlementaires débutant leur premier mandat en 2009[1463], elles n'étaient pas de nature à assouvir leur envie de peser, ne serait-ce qu'à la marge, sur le contenu des politiques publiques[1464]. Ainsi, le 8 avril 2010, le gouvernement dut se résoudre à autoriser les parlementaires de la majorité à présenter des propositions de loi à la Diète, ainsi que des propositions d'amendements. Celles-ci devaient recevoir l'aval des équipes ministérielles concernées, puis être examinées conjointement par une équipe représentant le gouvernement et une équipe représentant le parti. Or, dans les faits, ces propositions n'avaient que peu de chance de passer lesdits examens. De surcroît, la démission du Premier ministre survenant à peine deux mois plus tard, mit définitivement fin à ce système[1465]. Aussi, si le processus décisionnel ascendant avait sous le « système de 1955 » eut l'inconvénient d'obliger le Premier ministre et son Cabinet à tenir compte des différentes voix présentes au sein du parti, il avait également eu l'avantage d'assurer la cohésion de ce dernier malgré l'hétérogénéité de ses membres[1466]. Les cadres du PDJ, oubliant que leur parti était confronté à un problème similaire de cohérence idéologique[1467], crurent à tort qu'ils pouvaient se dispenser de permettre à leurs parlementaires exclus du gouvernement de participer au processus décisionnel[1468] (les parlementaires exclus du gouvernement étaient par ailleurs bien plus nombreux que ceux y étant inclus). Ainsi, introduire tel quel un système de prise de décision

[1463] Au nombre de 134 à la Chambre basse. Ne sont pas comptabilisés les parlementaires ayant déjà effectué un mandat à la Chambre des conseillers.

[1464] Le parlementaire GENBA Kōchirō – qui devint par la suite président du CRP sous le gouvernement KAN – avait à ce titre tiré la sonnette d'alarme en expliquant que les jeunes parlementaires du PDJ disposaient de moins en moins d'occasions pour se former. Le désir de ces derniers d'influer sur le processus décisionnel se serait par ailleurs accru avec l'augmentation des critiques de l'opinion publique envers le gouvernement (le taux de soutien du Cabinet avait chuté de 71 à 42% environ, et le taux de non-soutien du Cabinet augmenté de 15% à 42% entre septembre 2009 et janvier 2010). *Ibid.*, p. 197.

[1465] *Ibid.*, p. 197-198.

[1466] IIO Jun, *Nihon no tōchi kōzō…*, *op. cit.*, p. 85-86.

[1467] Le politologue YAMAGUCHI Jirō, qui avait clairement affiché son soutien au PDJ, le qualifia de « parti opportuniste » (*hōben seitō* 方便政党) car il n'était pour beaucoup de parlementaires anti-PLD qu'un moyen de conserver leur siège. Plusieurs parlementaires auraient également choisi de se présenter pour le PDJ pour la simple raison que le PLD disposait déjà de candidats dans toutes les circonscriptions à siège unique. YAMAGUCHI Jirō, *Seiken kōtai to wa nan datta no ka*, *op. cit.*, p. 47-48.

[1468] Faire jouer ce rôle aux commissions à la Diète aurait pu être envisagé si plusieurs spécificités liées au fonctionnement de la Diète ne rendaient pas cela compliqué dans les faits et trop risqué pour le gouvernement (principe de discontinuité des sessions, ordre du jour échappant au Cabinet, impossibilité pour ce dernier d'amender lui-même son texte et de le faire voter article par article comme ce peut être le cas en France,…).

calqué sur le modèle de Westminster se révéla être au final, particulièrement inadapté à un parti présentant une nature radicalement différente de celles des partis britanniques.

3. *La concentration du pouvoir autour du secrétaire général du PDJ : l'émergence d'une nouvelle structure dyarchique*

En plus d'être empêchés d'influer sur le processus décisionnel, les parlementaires du PDJ perdirent en outre leur rôle d'intermédiaire entre le gouvernement et les groupes d'intérêts et les élus locaux de leurs circonscriptions. Ce rôle conférait pourtant aux parlementaires de la majorité un moyen efficace de se constituer des soutiens électoraux. En effet, si les acteurs locaux souhaitaient continuer à bénéficier d'avantages particuliers ou voir leurs causes défendues par le biais de leurs porte-paroles, ils avaient tout intérêt à les soutenir lors des élections suivantes[1469]. Le PDJ bénéficiait d'ailleurs de ces votes organisationnels (*soshiki-hyō*), obtenus notamment grâce aux syndicats de travailleurs qui encourageaient leurs membres à soutenir le PDJ lors des élections[1470]. Or, afin d'endiguer toute mesure clientéliste et d'empêcher l'émergence au sein du parti d'un phénomène semblable à celui des tribus (*zoku*) dans le PLD, ce rôle d'intermédiaire fut intégralement confié au secrétaire général du parti (*kanjichō* 幹事長) OZAWA Ichirō[1471]. C'est en effet ce dernier qui fut chargé de centraliser les doléances provenant des élus locaux, des organisations départementales du parti (les *todōfuken-ren* 都道府県連) et des groupes d'intérêts soutenant le PDJ[1472]. Il avait ainsi nommé quatorze vice-secrétaires généraux (*fukukanjichō* 副幹事長) pour l'assister dans cette tâche[1473]. Certains parlementaires de la majorité ne perçurent pas d'un bon œil le fait

[1469] Les jeunes parlementaires du PDJ comptaient grandement sur ce rôle pour consolider leur base électorale particulièrement fragile. Beaucoup d'entre eux ne devaient leur victoire qu'à leur étiquette PDJ et au désir d'alternance présent dans la population. Bien que cette situation soit précisément celle que la réforme électorale de 1994 visait à obtenir, les parlementaires ainsi élus désiraient eux, affermir leurs positions pour être moins sujets aux éventuels revirements d'opinion vis-à-vis de leur parti.

[1470] Concernant les financements pouvant provenir de ces groupes d'intérêts, le PDJ en était bien moins dépendant que le PLD (le PLD lui-même était alors bien moins dépendant de ces financements qu'il ne l'avait été depuis la réforme de loi sur les financements de parti en 1994). ZAKOWSKI Karol, *Decision-Making Reform in Japan…*, *op. cit.*, p. 57-60.

[1471] Qui avait été président du parti depuis avril 2006 jusqu'à ce qu'il démissionne en février 2009 après avoir été mis en cause pour une question de financement illégal.

[1472] MUSASHI Katsuhiro, « Minshutō renritsu seikenka…, *op. cit.*, p. 120.

[1473] SHINODA Tomohito, *Seiji shudō vs. kanryō shihai…*, *op. cit.*, p. 134. Ces derniers devaient recueillir les différentes doléances en les classant selon trois catégories : celles provenant d'une circonscription en particulier, celles provenant d'une collectivité locale et celles provenant d'un groupe d'intérêts à l'échelle nationale. IWAI Tomoaki, « Seiken kōtai to rieki yūdō seiji – Minshutō seiken ni okeru rieki yūdō o meguru tōnai gabanansu 政権交代と利益誘導政治—民主党政権における利益誘導をめぐる党内ガバナンス (L'alternance et la politique clientéliste – la gouvernance du parti relative au clientélisme sous les gouvernements PDJ), dans

qu'OZAWA concentre en ses mains des prérogatives autrefois partagées, lui conférant une place centrale au sein du parti[1474]. Il pesait d'autant plus sur le PDJ qu'il y était entouré du groupe de parlementaires le plus conséquent[1475].

Il se révéla par la suite que cette position de pivot entre les groupes d'intérêts, le parti et le Cabinet, lui permit effectivement d'exercer une influence particulièrement importante sur le contenu des politiques avancées par le gouvernement. Selon le programme du parti, les allocations familiales devaient s'élever à un montant de 26 000 yens par enfant par mois (194 euros environ) et être attribuées sans considération des revenus du foyer. Les autoroutes devaient devenir gratuites et la taxe sur les hydrocarbures devait être réduite. Cependant, la suppression de certains projets, décidée par le comité pour la revitalisation du gouvernement, n'avait pas suffi à dégager suffisamment de fonds pour financer les politiques phares du parti. Or, les membres du Cabinet ne parvenaient pas à s'accorder pour décider des ajustements à effectuer pour mettre en place ces politiques tout en tenant compte de la nouvelle donne. C'est ainsi que le 16 décembre 2009, OZAWA transmit au Premier ministre un document dans lequel était représenté l'opinion du parti – supposé résulter des doléances qu'il avait compilées – concernant les principales politiques que le gouvernement cherchait à mettre en place[1476]. OZAWA aurait par ailleurs été assisté dans l'élaboration du document par des hauts fonctionnaires du MOF[1477], sortant largement de son simple rôle de secrétaire général du parti. Néanmoins, le Premier ministre se rangea cinq jours plus tard aux côtés d'OZAWA en validant plusieurs des propositions avancées dans le document. Ainsi, le montant de l'allocation familiale se vit par exemple réduit de moitié (13 000 yens, soit 97 euros environ) et la taxe sur

---

AKIYAMA Kazuhiro, IWASAKI Masahiro (dir.), *Kokka o meguru gabanansuron no genzai* 国家をめぐるガバナンス論の現在 (Situation actuelle du discours sur la gouvernance étatique), Tōkyō, Keisō shobō, 2012, p. 28-29.

[1474] Par exemple l'un de ses vice-secrétaires généraux UBUKATA Yukio avait critiqué cette situation lors d'une interview pour le quotidien *Sankei shinbun* le 17 mars 2010. Le comité exécutif du parti le destitua de son poste de vice-secrétaire général du parti le lendemain, mais dut annuler sa décision cinq jours plus tard face au tollé que celle-ci provoqua au sein du parti et dans l'opinion publique.

[1475] Contenant 70 parlementaires environ. Il faudrait ajouter à ce chiffre certains des nombreux jeunes parlementaires effectuant en 2009 leur premier mandat qui, bien que n'ayant pas déclaré clairement leur appartenance au groupe d'OZAWA, en étaient des sympathisants. HAMAMOTO Shinsuke, « Minshutō ni okeru yakushoku haibun no seidoka…, *op. cit.*, p. 68.

[1476] Ce document long de quatre pages, renommé par la presse « l'arbitrage d'OZAWA » (*Ozawa saitei* 小沢裁定), déterminait en dix-huit points les décisions à prendre au sujet des politiques phares du gouvernement. Pour consulter ce document, voir NIHON KEIZAI SHINBUNSHA, *Seiken – The Ruling Power…*, *op. cit.*, p. 214-217.

[1477] ZAKOWSKI Karol, *Decision-Making Reform in Japan…*, *op. cit.*, p. 95. La proposition visant à mettre en place une nouvelle dotation globale de fonctionnement (*kōfukin* 交付金) d'un montant de 1,1 billion de yens à destination des collectivités locales, afin de compenser la réduction celle réalisée sous le gouvernement KOIZUMI voir *supra*, p. 375), avait suscité la colère de l'équipe ministérielle du MIC. Ils auraient deviné que les hauts fonctionnaires du MOF se trouvaient en réalité derrière cette mesure.

les hydrocarbures ne subit aucune réduction[1478]. Cette intervention du secrétaire général dans le processus d'élaboration du budget, largement couverte par les médias, fut d'une manière générale vivement désapprouvée par l'opinion publique. Selon un sondage réalisé par le quotidien *Asahi shinbun* le 7 février 2010, 74% des personnes interrogées déclaraient que cette intervention d'OZAWA était inappropriée[1479]. Après leur avoir promis l'unification du Cabinet et du parti, ainsi qu'un puissant leadership gouvernemental, les citoyens percevaient en réalité un système bicéphale dans lequel le secrétaire général du parti pouvait influer sur les décisions du Cabinet, au sein duquel la coordination interministérielle semblait complètement dysfonctionnelle. Comme le résumait MATSUI Kōji, s'il est indéniable que cette intervention d'OZAWA était contraire au principe d'unification du Cabinet et du parti, il n'en demeure pas moins que celle-ci permit de débloquer une situation qui semblait inextricable[1480]. OZAWA n'aurait assurément pas pu s'imposer comme il le fit si les membres du Cabinet étaient parvenus à parler d'une même voix.

Section II. Les gouvernements KAN et NODA : assouplissement puis abandon des principes initialement prônés

Suite aux échecs du gouvernement HATOYAMA et dysfonctionnements issus d'une interprétation trop rigide et excessive du principe de « gouvernement dirigé par les élus » – et plus précisément, dirigé par le Cabinet –, le Premier ministre KAN adopta une stratégie divergeant de celle de son prédécesseur (I). Il tenta de renforcer sa position en tant que chef de gouvernement, afin d'assurer une cohésion entre les ministres qui avait plusieurs fois fait défaut dans le Cabinet HATOYAMA. Il tâcha également d'apaiser les tensions avec les hauts fonctionnaires et les parlementaires du PDJ, mais ne parvint pas d'une manière générale à atteindre ces objectifs, participant même à la création d'une fracture au sein du parti. Le Premier ministre NODA, tirant les enseignements des expériences institutionnelles

[1478] L'insertion d'une condition de revenu pour percevoir l'allocation ne fut toutefois pas retenue par le Premier ministre. La gratuité des autoroutes ne fut également pas mise en place. Le ministre du Territoire, des infrastructures et des transports MAEHARA décida seulement de fixer à des plafonds de 2000 yens sur certaines portions d'autoroutes le weekend. MUSASHI Katsuhiro, « Minshutō renritsu seikenka…, *op. cit.*, p. 121.

[1479] En outre, ses démêlés avec la justice concernant la perception de financements illégaux pour sa campagne ne participait pas à rendre l'homme très populaire.

[1480] ZAKOWSKI Karol, *Decision-Making Reform in Japan…*, *op. cit.*, p. 95-96. Concernant les allocations familiales, ce sont les hauts fonctionnaires eux-mêmes (du MOF, du MHLW et du MIC) qui ont dû se mobiliser pour pallier les dysfonctionnements de la coordination interministérielle (les équipes ministérielles ne parvenant à s'accorder). KIDERA Hajime, « "Datsu kanryō izon"…, *op. cit.*, p. 204-205.

malheureuses de ses prédécesseurs et héritant d'un parti au bord de la scission, décida de renouer avec un système de prise de décision similaire à celui adopté par la plupart des gouvernements PLD (II). Bien qu'il ait davantage insisté sur la recherche de compromis, NODA ambitionnait d'introduire des politiques publiques majeures auxquelles une partie des parlementaires de la majorité s'opposaient. Malgré ses efforts, il ne put concilier éternellement ces deux volontés et décida de sacrifier l'unité précaire du parti, ainsi que son poste de Premier ministre, au profit de l'adoption d'un projet de loi d'augmentation de la TVA.

I. Le gouvernement KAN : les tentatives infructueuses de consolidation du leadership primo-ministériel et de réconciliation avec la haute administration et le parti

A. Retour en grâce et ostracisme des hauts fonctionnaires dans le milieu décisionnel central

1. L'emphase mise sur la collaboration politico-administrative

En arrivant au pouvoir, le Premier ministre KAN Naoto s'empressa de multiplier les gestes de confiance envers les membres de la haute fonction publique. Après l'expérience peu concluante de son prédécesseur, KAN avait compris comme beaucoup d'autres, que l'éviction des hauts fonctionnaires (*kanryō haijo* 官僚排除) hors du milieu décisionnel central avait occasionné de nombreux dysfonctionnements et paralysé complètement l'action du gouvernement. Aussi, le Premier ministre insista lourdement sur la nécessité d'une collaboration avec la haute administration dans ses « orientations fondamentales » (*kihon hōshin* 基本方針) validées en Conseil des ministres le 8 juin 2010 (jour de la constitution de son Cabinet). On pouvait y lire la recommandation suivante :

> 政務三役と官僚は、それぞれの役割と責任の下、相互に緊密な情報共有、意思疎通を図り、一体となって、真の政治主導による政策運営に取り組む。
>
> Les membres des équipes ministérielles et les hauts fonctionnaires, dans le cadre de leurs rôles et responsabilités respectives, doivent échanger leurs informations et communiquer

étroitement, ne faisant qu'un, afin de mener les politiques publiques selon le véritable principe du gouvernement dirigé par les élus[1481].

Il est intéressant de noter ici l'emploi dans cette citation de la formulation « véritable principe du gouvernement dirigé par les élus » (*shin no seijishudō* 真の政治主導), impliquant que le gouvernement précédent s'était égaré en mettant en place le système de prise de décision décrit ci-dessus. Curieusement, cette formulation avait également été utilisée dans un document du PLD rendu public une semaine plus tôt, dans lequel il critiquait le PDJ pour avoir fait une interprétation erronée du principe du « gouvernement dirigé par les élus » (*ayamatta seijishudō* 誤った政治主導) et exposait ses recommandations pour corriger ce système[1482].

Le 10 juin 2010, le Premier ministre avait réitéré ses propos qui mettaient l'accent sur la conjonction des forces politiques et administratives vis-à-vis des vice-ministres administratifs à qui il avait demandé qu'ils collaborent davantage avec les équipes ministérielles[1483]. Voyant fin décembre 2010 que certaines équipes ministérielles continuaient à refuser aux hauts fonctionnaires l'accès à leurs réunions (*seimu san.yaku kaigi*), le Premier ministre chargea son secrétaire général du Cabinet SENGOKU Yoshito – lui-même très désireux de restaurer la relation entre le Cabinet et les hauts fonctionnaires – d'imposer que les vice-ministres administratifs puissent assister aux réunions des équipes ministérielles[1484]. En janvier 2011, KAN Naoto admit que la coordination devait être menée parallèlement et conjointement par les responsables politiques et les hauts fonctionnaires pour qu'elle soit réellement efficace, revenant clairement sur les principes arrêtés par son prédécesseur[1485].

Même les ministres qui avaient été de fervents promoteurs de la reprise en main du processus décisionnel par les élus avaient petit à petit été convaincus de la nécessité d'avoir recours aux hauts fonctionnaires. Ainsi, OKADA Katsuya avait en août 2010 fait d'un ancien

---

[1481] Ce document est accessible à l'adresse suivante [consultée le 27 octobre 2015] : http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2010/08kihonhousin.pdf.

[1482] Ce document est accessible sur le site du PLD [consulté le 27 octobre 2015] : https://www.jimin.jp/policy/policy_topics/pdf/seisaku-016a.pdf. Le document pointait du doigt l'absence de coordination entre les ministères, entre le Cabinet et le parti, et l'éviction des hauts fonctionnaires. Il reconnaissait cependant certains mérites au système mis en place par le PDJ concernant les sessions d'évaluation des politiques publiques (*jigyō shiwake*) et l'utilisation proactive des vice-ministres et conseillers politiques. En revenant au pouvoir en décembre 2012, ABE sollicita d'ailleurs les vice-ministres et conseillers politiques bien plus qu'ils ne l'avaient été sous les gouvernements PLD antérieurs, nommant très clairement des parlementaires spécialistes des domaines liés à leurs ministères d'affectation.

[1483] Un résumé de la réunion est accessible à l'adresse suivante [consultée le 27 octobre 2015] : http://www.kantei.go.jp/jp/kan/actions/201006/10shiji_jikan.html.

[1484] SHINODA Tomohito, *Seiji shudō vs. kanryō shihai…*, *op. cit.*, p. 161.

[1485] ZAKOWSKI Karol, *Decision-Making Reform in Japan…*, *op. cit.*, p. 110.

vice-ministre administratif un de ses conseillers ministériels (*daijin san.yo* 大臣参与). MAEHARA Seiji qui lui succéda, nomma en décembre 2010 cinq conseillers ministériels qui avaient eux aussi été d'anciens hauts fonctionnaires du ministère (trois ambassadeurs et deux vice-ministres administratifs)[1486]. En janvier 2011, AZUMI Jun, qui était président de la commission de stratégie à l'égard de la Diète du PDJ (*kokkai taisaku iinchō* 国会対策委員長), autorisa les hauts fonctionnaires à contacter directement ses homologues des autres partis. Les hauts fonctionnaires commencèrent à organiser des réunions quotidiennes pour se coordonner avec la Diète concernant l'ordre du jour (pour les projets de loi uniquement). Cette coordination était, sous le gouvernement précédent, uniquement menée par les présidents de bureaux des commissions à la Diète (*hittō riji*), lesquels étaient également vice-présidents de la commission de stratégie à l'égard de la Diète du PDJ (*kokkai taisaku fukuiinchō* 国会対策副委員長)[1487]. Bien que l'on ne saurait voir dans ces différentes évolutions, l'instauration d'un parfait climat de confiance entre membres de la haute administration et responsables politiques, on peut pour le moins y déceler un certain apaisement du sentiment de défiance chez ses derniers, forcés de faire appel à leur raison en pesant le pour et le contre de l'éviction des hauts fonctionnaires du processus décisionnel.

2. *L'évolution du discours de KAN Naoto vis-à-vis des hauts fonctionnaires : de la profonde défiance à la confiance aveugle ?*

KAN Naoto n'avait cependant pas toujours tenu ce discours vis-à-vis des hauts fonctionnaires. Son expérience en tant que ministre de la Santé sous le gouvernement HASHIMOTO (1996) l'avait amené à batailler ferme avec les hauts fonctionnaires de son ministère, alors que le scandale du sang contaminé avait éclaté, pour obtenir d'eux toutes les informations qui avaient été dissimulées. Il avait d'ailleurs gagné une certaine notoriété dans l'opinion publique, en se montrant intransigeant vis-à-vis des agents de son ministère. KAN Naoto éprouvait ainsi une certaine méfiance à l'égard de l'institution bureaucratique, lorsqu'il devint ministre délégué à la stratégie nationale sous le gouvernement HATOYAMA en septembre 2009. Le 31 octobre 2009, il faisait une déclaration largement relayée par les médias lors d'un meeting du parti, dans laquelle il prononçait ces mots :

> 知恵を、頭を使っていないんです。霞が関なんて成績がよかっただけで大バカだ。

[1486] *Ibid.*, p. 111.
[1487] *Ibid.*, p. 131.

> Les hauts fonctionnaires n'utilisent pas leur sagesse ni leur tête. Ils avaient de bonnes notes à l'école mais ce ne sont que des idiots finis[1488] !

Aussi, on peut imaginer les appréhensions des membres de la haute fonction publique en voyant KAN Naoto arriver au poste de Premier ministre, après avoir été largement stigmatisés sous le gouvernement précédent. On comprend également les efforts qu'a dû fournir le nouveau Premier ministre pour dissiper, ou du moins atténuer, le sentiment de défiance des hauts fonctionnaires à son égard.

Cela étant, KAN Naoto avait revu sa position concernant la haute administration, après avoir été nommé ministre des Finances le 7 janvier 2010 (succédant à FUJII Hirohisa et laissant son poste de ministre délégué à la stratégie nationale à SENGOKU Yoshito, qui cumulait avec celui de délégué à la revitalisation du gouvernement). Lors d'une séance de la commission du budget de la Chambre haute, il n'aurait pas su répondre à une question posée par un parlementaire de l'opposition relative à l'allocation familiale que le gouvernement souhaitait mettre en place. Il se serait alors reposé sur les notes (*memo*) préparées par les agents de son ministère, bien qu'il eût par le passé condamné cette pratique[1489]. Selon un parlementaire proche de lui, ce serait en réalité les hauts fonctionnaires du MOF qui auraient conseillé au membre de l'opposition de lui poser cette question précise, sachant qu'il ne pourrait répondre sans se référer à ses notes[1490]. Quoi qu'il en soit de la véracité de ce propos, la perception de KAN à l'égard des hauts fonctionnaires évolua indubitablement lors de son passage au MOF.

Beaucoup virent d'ailleurs la preuve que les agents du MOF étaient parvenus à en faire leur allié lors qu'il déclara juste avant les élections à la Chambre des conseillers, qu'une augmentation de la TVA à 10% serait nécessaire pour assainir les finances de l'État[1491]. Il n'avait cependant consulté avant de faire cette déclaration, ni son Cabinet, ni son parti, alors même que le PDJ s'était engagé avant les élections de 2009 à ne pas augmenter les impôts dans les quatre ans[1492]. HATOYAMA Yukio, qui avait démissionné de son poste avant les

---

[1488] KEIZAI SHINBUNSHA, *Seiken – The Ruling Power…*, *op. cit.*, p. 416.
[1489] Voir par exemple KAN Naoto, *Daijin – zōhoban*, *op. cit.*, p. 172-178.
[1490] HASEGAWA Yukihiro, *Kantei haiboku*, *op. cit.*, p. 44, 187 ; SHINODA Tomohito, *Seiji shudō vs. kanryō shihai…*, *op. cit.*, p. 160-161 ; ZAKOWSKI Karol, *Decision-Making Reform in Japan…*, *op. cit.*, p. 109-110.
[1491] SHINODA Tomohito, *Seiji shudō vs. kanryō shihai…*, *op. cit.*, p. 163-164.
[1492] La nécessité d'augmenter la TVA (*shōhizei* 消費税), alors de 5%, était depuis longtemps une revendication du MOF. Les hauts fonctionnaires du MITI et du MOF avaient déjà en 1994 convaincu le Premier ministre HOSOKAWA Morihiro d'introduire une nouvelle « taxe pour le bien-être du Peuple » (*kokumin fukushizei* 国民福祉税) à 7%, remplaçant la TVA alors fixée à 3% (elle devait également compenser une baisse prévue de l'impôt

élections à la Chambre des conseillers pour que son parti ne souffre pas du faible taux de soutien de son Cabinet (de 19% environ en mai 2010), avait été furieux de voir que KAN avait gâché tous ses efforts par cette déclaration intempestive. Bien que demeurant le premier parti à la chambre, le PDJ ne parvint pas à capter la majorité des sièges comme il l'avait initialement prévu (cela lui aurait notamment permis de s'émanciper de la coalition qui avait partiellement implosée suite au départ du PSD). Le Premier ministre KAN dut alors composer durant tout le reste de son mandat avec une Diète divisée (*nejire kokkai* ねじれ国会)[1493], l'obligeant à négocier non pas avec des partis de coalition, mais avec des partis d'opposition. Il s'excusa d'ailleurs d'avoir abordé la question de l'augmentation de la TVA de manière si soudaine, rendant ces élections très difficiles à remporter pour les candidats de son parti[1494].

3. *Le processus d'élaboration du budget piloté par les hauts fonctionnaires du MOF*

Alors que le budget de l'année fiscale 2010 avait été marqué par la forte volonté des responsables politiques de piloter son processus d'élaboration (par le recours aux équipes ministérielles, au comité pour la revitalisation du gouvernement et par la suppression du plafond pour les demandes budgétaires), le gouvernement KAN se reposa fortement sur les hauts fonctionnaires du MOF pour le budget de l'année fiscale 2011. Le vice-ministre des Finances IKEDA Motohisa aurait même déclaré que les légères modifications apportées par le secrétariat général du Cabinet sur les directives relatives au budget élaborées par le MOF, n'avaient eu pour but que de donner l'impression que le processus était dirigé par les responsables politiques[1495]. Le 27 juillet 2010, le Premier ministre réintroduisit le plafond qui avait été supprimé sous le gouvernement précédent, et qui avait occasionné une augmentation record des demandes budgétaires. Il fut demandé à tous les ministères de réduire leurs demandes vis-à-vis de l'année précédente, pour ensuite transférer les ressources dégagées

---

sur le revenu). Il n'avait consulté personne et avait fait une déclaration soudaine, surprenant bon nombre d'acteurs. Cela avait finalement participé à la chute du gouvernement. Contrairement à ce qui a été souvent rapporté, l'intervention d'OZAWA Ichirō aurait été relativement minime. Sur cet épisode, voir le compte rendu de la conférence donnée par le secrétaire politique du Premier ministre de l'époque. NARITA Norihiko, « Kokumin fukushizei kōsō no keii…, *op. cit.*. Accessible à l'adresse suivante [consultée le 29 octobre 2015] : http://www.jnpc.or.jp/files/2010/08/2cf8b3fcfed52cc7c714297802830ecd.pdf.

[1493] La quatrième occurrence après celles de 1989, de 1998 et de 2007-2009.

[1494] Certains hauts fonctionnaires du MOF auraient également été irrités par le fait que le Premier ministre ne les ait pas consultés avant de faire des déclarations si soudaines (notamment sur les dispositifs prévus pour les revenus les plus modestes), attirant l'opprobre sur leur ministère accusé de tirer les ficelles. NIHON KEIZAI SHINBUNSHA, *Seiken – The Ruling Power…*, *op. cit.*, p. 384-385.

[1495] Il a cependant nié s'être exprimé sur cette question, après avoir été réprimandé par son ministre NODA Yoshihiko. ZAKOWSKI Karol, *Decision-Making Reform in Japan…*, *op. cit.*, p. 111-112, 154.

dans certains secteurs que le gouvernement souhaitait mettre en avant. En réalité, à peine la moitié de ces ressources furent véritablement destinées aux projets de loi mis en avant par le gouvernement[1496].

OZAWA accusa ainsi KAN de revenir à l'ancien système en vigueur sous les gouvernements PLD[1497]. Le montant du budget validé en Conseil des ministres le 24 décembre dépassa légèrement celui de l'année précédente, mais dans des proportions moindres. Face à la résistance des hauts fonctionnaires du MOF, KAN abandonna l'idée de doubler, comme cela avait été promis, le montant de l'allocation familiale à cause du manque de ressources. L'évaluation des politiques publiques menée par le comité pour la revitalisation du gouvernement n'avait en effet permis de ne dégager que 350 milliards de yen, soit la moitié de ce qu'il avait rapporté l'année précédente[1498]. Alors que le comité avait eu en décembre 2009 à évaluer des politiques publiques engagées par les gouvernements PLD, il devait cette fois-ci examiner des politiques menées par le PDJ[1499]. Cela rendait d'autant plus délicate la tâche des membres du comité qui devaient en un sens porter un jugement sur la politique conduite par les membres du Cabinet. Autant le budget pour l'année fiscale 2010 avait-il été le fruit d'une étroite collaboration entre le gouvernement et les hauts fonctionnaires du MOF, autant celui de l'année fiscale 2011 fut-il principalement guidé par ces derniers, revenant à un processus en vigueur sous les gouvernements PLD précédents[1500].

4. *La triple catastrophe du 11 mars 2011 : faux pas du gouvernement et réveil du sentiment de défiance*

Malgré les efforts du Premier ministre pour améliorer les relations entre les responsables politiques et les hauts fonctionnaires, la triple catastrophe (tremblement de terre, tsunami, accident nucléaire) du 11 mars 2011 raviva chez les premiers une profonde défiance vis-à-vis de la haute administration. Cette défiance fut d'abord suscitée par le constat d'une certaine incompétence. TERASAKA Nobuaki, le président de l'agence de Sûreté nucléaire et industrielle

[1496] Selon le quotidien *Mainichi shinbun*, 900 milliards de yens sur les 2 billions dégagés. *Ibid.*, p. 112.
[1497] SHINODA Tomohito, *Seiji shudō vs. kanryō shihai…*, *op. cit.*, p. 172.
[1498] Nous parlons ici de la première session, celle consacrée aux projets menés par les ministères, et non des deux et troisièmes sessions qui concernaient les entités administratives indépendantes et autres.
[1499] *Ibid.*, p. 172-173.
[1500] Pour une analyse plus détaillée du processus d'élaboration du budget de l'année fiscale 2011, voir KAMIKAWA Ryūnoshin, « *Minshutō seiken ni okeru yosan hensei-zeisei…*, *op. cit.*, p. 134-138.

(*genshiryoku anzen-hoan.in* 原子力安全・保安院)[1501] avait par exemple été incapable de répondre à plusieurs des interrogations que le Premier ministre lui avait posées. En réalité, l'agence de Sûreté nucléaire et industrielle était composée essentiellement des agents du METI et son président était alternativement un haut fonctionnaire administratif et un haut fonctionnaire technique. Or il se trouvait que TERASAKA Nobuaki était un haut fonctionnaire administratif dont les connaissances sur le nucléaire étaient relativement limitées. Les autres membres de l'agence de Sûreté nucléaire et industrielle réunis dans la résidence du Premier ministre ne purent également apporter certaines explications pourtant fondamentales, déclenchant l'ire de ce dernier[1502]. Cette incapacité à produire des informations et explications pourtant nécessaires, aurait de plus participé à retarder la déclaration de l'état d'urgence nucléaire (*genshiryoku kinkyū jitai sengen* 原子力緊急事態宣言)[1503]. Cette relative incompétence de l'agence de Sûreté nucléaire et industrielle put paraître d'autant plus suspecte lorsque l'on apprit que onze hauts fonctionnaires ayant travaillé à l'agence avaient pantouflé à TEPCO, la compagnie exploitant la centrale nucléaire de Fukushima. Les médias assumèrent rapidement que la compagnie avait de ce fait bénéficié d'une certaine bienveillance de la part de l'organe chargé de vérifier si la centrale respectait les normes de sécurité[1504].

Tous ces évènements survenus relativement tôt en prolongement de la catastrophe furent autant d'éléments encourageant le Premier ministre à rechercher d'autres sources d'informations et d'expertise. Aussi, il s'entoura cinq jours après la catastrophe de six experts issus du secteur privé (dont cinq spécialistes du nucléaire) en les nommant à des postes de conseillers du Cabinet (*naikaku kanbō san.yo*). Il espérait bénéficier ainsi d'informations et d'avis alternatifs à ceux émis par ses administrations. Un haut fonctionnaire disait ainsi que c'est parce qu'il ne pouvait leur faire confiance, que le Premier ministre avait recruté des « professeurs particuliers »[1505]. Paradoxalement, le gouvernement n'apporta pas

[1501] Nous avons déjà évoqué cet organe qui dépendait l'agence des Ressources naturelles et de l'énergie (*shigen enerugīchō*), elle-même dépendante du METI.
[1502] SHINODA Tomohito, *Seiji shudō vs. kanryō shihai*…, *op. cit.*, p. 10-13. Le ministre KAIEDA Banri le poussa d'ailleurs à la démission en août 2011.
[1503] SAWAKI Satoshi, « Seiken kōtai – seijishudō to kanryō soshiki no "ōtōsei" 政権交代・政治主導と官僚組織の「応答性」 (L'alternance et le principe du gouvernement mené par les responsables politiques face à la réactivité de l'organisation bureaucratique) », dans MIKURIYA Takashi (dir.), *"Seiji shudō" no kyōkun*…, *op. cit.*, p. 124-127.
[1504] GRIVAUD Arnaud, « Gestion des conséquences du séisme du 11 mars à Fukushima : les difficultés rencontrées par le gouvernement Kan », *Japan Analysis*, n°23, juin 2011, p. 2. Disponible à l'adresse suivante [consultée le 4 novembre 2015] : http://www.centreasia.eu/sites/default/files/publications_pdf/japan_analysis_no_23_0.pdf.
[1505] SHINDŌ Muneyuki, *Seiji shudō – kanryōsei o toinaosu*…, *op. cit.*, p. 16.

nécessairement plus d'importance aux conseils qui leur étaient prodigués par ces mêmes spécialistes issus du secteur privé. Le 29 avril, soit un mois et demi après avoir été nommé conseiller du Cabinet, le professeur de l'université de Tōkyō spécialisé en énergie nucléaire KOSAKO Toshisō, décida de démissionner pour ce motif. Il déclara lors d'une conférence de presse qu'il avait plusieurs fois transmis ses vues au Premier ministre et à son équipe mais que celles-ci avaient été ignorées, et qu'il ne pouvait dès lors plus s'associer aux décisions qui étaient prises[1506].

La défiance du Premier ministre vis-à-vis des hauts fonctionnaires put encore se vérifier lors de l'instauration du comité pour la reconstruction (*higashi nihon daishinsai fukkō kōsō kaigi* 東日本大震災復興構想会議) le 11 avril 2011. Cet organe consultatif fut chargé de penser la reconstruction des zones sinistrées de manière transversale et novatrice et de rendre un rapport au Premier ministre sur ses conclusions. Parmi les seize membres composant le comité, on comptait des universitaires, des intellectuels, des élus locaux (les gouverneurs des trois départements les plus touchés), mais aucun d'entre eux ne faisait partie de la fonction publique. Le président du comité IOKIBE Makoto, fut lui-même surpris, voire inquiet, qu'aucun haut fonctionnaire ne soit membre de cet organe[1507]. En effet, lors du tremblement de terre de Kōbe en 1995, le gouvernement de l'époque avait au contraire largement eu recours aux hauts fonctionnaires. L'ancien vice-secrétaire général administratif GOTŌDA Masaharu faisait ainsi partie de la commission pour la reconstruction (*hanshin-awaji daishinsai fukkō iinkai* 阪神・淡路大震災復興委員会) dont le comité s'inspirait, et le vice-secrétaire général administratif de l'époque ISHIHARA Nobuo s'était vu attribuer un rôle central dans la gestion de la crise[1508]. L'absence de hauts fonctionnaires dans le comité eut pour conséquence, selon de nombreux observateurs, de circonscrire essentiellement les réflexions à des débats philosophiques dépourvus de pragmatisme, débouchant sur des mesures qui bien que très détaillées, étaient parfois complètement inexploitables[1509]. Or si le fait de recourir à une expertise extérieure à l'administration est en soi une stratégie louable, cette expertise est d'autant plus efficace lorsqu'elle est complétée par un savoir-faire

[1506] *Ibid.*, p. 120-121. Il s'était notamment opposé au fait que la limite annuelle des radiations reçues par les ouvriers présents à la centrale de Fukushima soit élevée de 100 à 250 millisieverts, ainsi qu'au fait que la limite annuelle pour les cours d'écoles soit fixée à 20 millisieverts.
[1507] OGINO Tōru, « Yo wa ika ni shite dappan kanryō…, *op. cit.* p. 84. OGINO Tōru est un haut fonctionnaire détaché à l'époque dans le bureau administratif du comité.
[1508] OGINO Tōru, « Yo wa ika ni shite dappan kanryō…, *op. cit.* p. 85-86.
[1509] Voir par exemple *Ibid.*, p. 86-87 ; YAMAGUCHI Jirō, *Seiken kōtai to wa nan datta no ka*, *op. cit.*, p. 20-22 ; SHINDŌ Muneyuki, *Seiji shudō – kanryōsei o toinaosu…*, *op. cit.*, p. 122-125. SHINDŌ Muneyuki va même jusqu'à comparer ces débats à des « discussions de comptoir de haut niveau » (*kōkyū idobata kaigi* 高級井戸端会議).

bureaucratique (en un sens, le « savoir du service » dégagé par WEBER) sans lequel elle ne peut que difficilement se concrétiser. C'est d'ailleurs bien là l'une des limites du recours à une expertise alternative.

5. *Les problèmes de coordination et de gestion de crise : le retour partiel de la réunion des vice-ministres administratifs*

L'éviction des hauts fonctionnaires de la gestion de la crise fut également à l'origine d'un grave problème de communication et de coordination, non seulement entre le gouvernement et ses administrations mais également entre les différents ministères. Ces dysfonctionnements qui avaient été constatés sous le gouvernement HATOYAMA, et que KAN semblait vouloir éviter, se révélèrent exacerbés en cette période de crise. La fracture dans la chaîne de commandement fut dramatique dans ce contexte qui exigeait de rapides prises de décision et de transmissions des directives. Le gouvernement avait pourtant déjà eu l'occasion de constater que ne pas recourir aux hauts fonctionnaires pour gérer une situation de crise pouvait être dommageable lors de l'incident lié à l'arrestation du capitaine du bateau de pêche chinois qui était entré en collision le 7 septembre 2010 avec un navire des gardes côtes japonais, alors que celui-là se trouvait non loin des îles Senkaku/Diaoyu. S'en remettant quasi entièrement à son secrétaire général de l'époque SENGOKU Yoshito[1510], le Premier ministre n'avait presque pas sollicité l'expertise des hauts fonctionnaires du MOFA, se privant ainsi de la possibilité de passer par des canaux diplomatiques alternatifs pour éviter l'escalade des tensions, conformément à la coutume dans ce type de situations[1511].

En essayant de centraliser au maximum la prise de décision, telle une tour de contrôle, le gouvernement espérait notamment réduire les désagréments dus à la fragmentation extrême des administrations. Néanmoins, en se privant de la courroie de transmission que représentent les hauts fonctionnaires proches du Cabinet (notamment les vice-ministres administratifs et le vice-secrétaire général administratif du Cabinet), les directives devant être communiquées aux ministères, de même que les informations qui auraient dû en remonter, furent sujettes à

[1510] Cela valut à SENGOKU d'être renommé par les médias « le Premier ministre de l'ombre » (*kage no sōri* 影の総理) et à KAN d'être abondamment critiqué pour se reposer excessivement sur lui. ZAKOWSKI Karol, *Decision-Making Reform in Japan…*, *op. cit.*, p. 153.

[1511] Le ministre du Territoire, des infrastructures et des transports (dont dépendent les gardes côtes) MAEHARA Seiji avait ainsi – probablement sans le savoir – brisé un accord diplomatique passé entre la Chine et le Japon, selon lequel ce dernier s'engageait à ne pas arrêter les marins chinois passant à proximité des îles Senkaku/Diaoyu. Voir *Ibid.,* p. 135 ; SHINODA Tomohito, *Seiji shudō vs. kanryō shihai…*, *op. cit.*, p. 170-171 ; SHINODA Tomohito, « Gaikō ni okeru seiji shudō…, *op. cit.,* p. 169-171

d'importantes lenteurs. Le Cabinet peina ainsi à jouer ce rôle de tour de contrôle qui devait coordonner l'action des divers ministères. Le gouverneur du département d'Iwate et membre du comité pour la reconstruction TASSO Takuya explicitait la situation ainsi :

> 単独の省庁ですむ問題や単独の省庁との連携、例えば自衛隊の出動や自衛隊との連携は非常にうまくいったと思う。でも、ガソリン不足のような複数省庁にまたがることについてなかなかうまくいかなかったですね。
>
> Tant qu'il s'agissait pour un seul ministère de résoudre un problème, ou pour l'équipe du Premier ministre de se coordonner avec un seul ministère – comme pour le détachement des FAD – le gouvernement fut extrêmement efficace. En revanche, lorsqu'il fallut que plusieurs ministères se coordonnent – comme pour le cas du manque d'essence – le gouvernement éprouva de grandes difficultés[1512].

Afin de limiter les nombreux problèmes liés à la fragmentation excessive des administrations centrales, il apparut ainsi rapidement qu'il fallait rétablir certains canaux de communication entre les ministères. Ainsi, SENGOKU Yoshito qui avait été nommé par KAN au poste de vice-secrétaire général du Cabinet délégué à la gestion de la catastrophe, prit le 22 mars 2011 la décision d'instaurer une commission dans laquelle tous les vice-ministres administratifs étaient conviés (*hisaisha seikatsu shien kakufushō renraku kaigi* 被災者生活支援各府省連絡会議)[1513]. Celle-ci, contrairement à la réunion des vice-ministres administratifs qu'elle visait à remplacer, devait se contenter d'assurer la communication interministérielle au sujet des mesures prises pour soutenir et assister les sinistrés. Certains médias, tel le *Yomiuri shinbun*, y virent l'aveu par le PDJ que la suppression de la réunion des vice-ministres administratifs n'avait pas été une décision judicieuse[1514]. En réalité, KAN lui-même avait émis quelques doutes quant à l'opportunité de cette suppression sous le gouvernement HATOYAMA et avait même proposé que l'on remplace à la tête de la réunion le vice-secrétaire général administratif par l'un des deux vice-secrétaires généraux politiques[1515].

La commission se réunit quinze fois entre le 22 mars et le 3 mai de façon complètement irrégulière avant d'être renommée (*higashi nihon daishinsai kakufushō renraku kaigi* 東日本

[1512] Citation tirée de SHINODA Tomohito, *Seiji shudō vs. kanryō shihai…*, *op. cit.*, p. 180.
[1513] Le ministre délégué à la prévention des catastrophes, le ministre des Affaires générales, les vice-secrétaires généraux du Cabinet et certains vice-ministres attachés à l'Office du Cabinet en faisaient également partie.
[1514] GRIVAUD Arnaud, « Gestion des conséquences du séisme…, *op. cit.*, p. 3.
[1515] ZAKOWSKI Karol, *Decision-Making Reform in Japan…*, *op. cit.*, p. 67. KAN expliquait qu'on avait également proposé que les postes de vice-secrétaires généraux soient tous les trois occupés par des hommes politiques (évinçant le vice-secrétaire général administratif). Mais avec pour inconvénient potentiel de réduire le nombre d'informations transmis par les ministères au Cabinet. C'est finalement ce qui se produisit en supprimant la réunion des vice-ministres administratifs, bien que le poste de vice-secrétaire général administratif du Cabinet ait été maintenu. KAN Naoto, *Daijin – zōhoban*, *op. cit.*, p. 232.

大震災各府省連絡会議) et de voir ses sujets de discussions étendus aux questions relatives à la gestion de la catastrophe (et non seulement des sinistrés). Cette commission se réunit sept fois avant d'être à nouveau renommée le 1er juillet la commission de liaison des ministères (*kakufushō renraku kaigi* 各府省連絡会議) et d'être autorisée à traiter exceptionnellement de matières étrangères à la catastrophe. Celle-ci se réunit huit fois de manière quasi-hebdomadaire jusqu'à ce que KAN démissionne et que NODA Yoshihiko le remplace[1516].

B. La volonté de renforcer le leadership primo-ministériel et l'apparition d'une fracture dans le PDJ

1. La CSN comme organe consultatif du Premier ministre

En arrivant au pouvoir, KAN apporta plusieurs modifications au CSN. Il avait grandement réfléchi à la place que cet organe devait occuper lorsqu'il avait été lui-même ministre délégué à la stratégie nationale. Assez tôt, il s'était manifesté en faveur d'une limitation des prérogatives de cet organe à l'élaboration de grandes orientations stratégiques. Il craignait d'ailleurs que son instauration définitive par le biais d'une réforme législative – ce qui n'arriva jamais – ne débouchât sur son hypertrophie et aille à l'encontre même du caractère nécessairement temporaire de sa mission principale : libérer les élus de leur excessive dépendance envers l'institution bureaucratique. Il redoutait également que cette cellule, une fois devenue direction, donne l'impression qu'il existe un Cabinet au sein du Cabinet[1517]. KAN envisageait en fait la CSN non pas comme un organe décisionnel, mais bien comme un organe consultatif[1518], à l'image de la *Policy Unit*, son modèle britannique[1519]. Il voulait ainsi en faire un organe de conseil directement placé sous le Premier ministre, centralisant les informations nécessaires et lui proposant certaines politiques publiques. Le poste de ministre délégué à la

[1516] Voir la réponse du gouvernement ABE à la question écrite (*shitsumon shuisho*) qui lui avait été adressée le 26 décembre 2012 par MIZUNO Ken.ichi, un parlementaire du Parti de tous (*Minna no tō*) à la Chambre des conseillers. Accessible à l'adresse suivante [consultée le 4 novembre 201] : http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/syuisyo/182/touh/t182005.htm.
[1517] KAN Naoto, *Daijin – zōhoban*, *op. cit.*, p. 233.
[1518] KOIZUMI était lui parvenu à faire du CCPEFP un organe décisionnel alors qu'il ne devait être selon la loi, qu'un organe consultatif (comme son nom l'indiquait par ailleurs).
[1519] SHIOZAKI Akihisa, « Seiji shudō – tonza shita "go saku"…, *op. cit.*, p. 70-72 ; TAKADA Hideki, « Kokka senryakushitsu no chōsen…, *op. cit.*, p. 29-30.

stratégie nationale, qu'il avait cumulé avec celui de vice-Premier ministre[1520], devint alors bien moins important qu'il avait pu l'être. Il fut attribué à ARAI Satoshi, qui avait été assistant du chef de la CSN (*shitsuchō hosasha*) et assistant du Premier ministre HATOYAMA (*naikaku sōridaijin hosakan*). Bien que cela soit anecdotique, ARAI Satoshi dut laisser son bureau à GENBA Kōichirō qui était devenu président du CRP[1521] et ministre rattaché à l'Office du Cabinet, l'obligeant à déménager dans un autre bâtiment[1522] alors éloigné de 200 mètres de celui dans lequel la CSN se trouvait[1523]. MATSUI Kōji, qui avait été l'un des architectes de la réforme institutionnelle prônée par le PDJ lors des élections de 2009, avait exprimé sa désapprobation en voyant la cellule réduite en simple *think tank* du Premier ministre, parlant même d'une violation du programme politique[1524]. Même le PLD fit remarquer que cette transformation allait complètement à l'encontre de ce qui était prévu dans la loi pour l'affirmation du leadership politique, alors en cours d'examen à la Diète[1525].

KAN considérait que ce n'était pas, par ailleurs, au ministre délégué à la stratégie nationale d'opérer la coordination globale, mais bien au secrétaire général du Cabinet. Il nomma à ce poste l'un de ses hommes de confiance : SENGOKU Yoshito. Les prérogatives concernant l'élaboration des orientations générales relatives au budget et au plan pour la croissance économique furent également retirées à la CSN et transférées au bureau du CCPEFP dans l'Office du Cabinet[1526] (*naikakufu keizai zaisei bukyoku* 内閣府経済財政部局), ainsi qu'à la section des vice-secrétaires généraux adjoints du Cabinet. Une partie des membres de la CSN y fut d'ailleurs détachée. Cela eut pour au moins l'avantage de régler le problème de l'articulation de la CSN avec ces organes préexistants. La commission interministérielle relative à l'élaboration du budget (*yosan hensei ni kansuru kakuryō iinkai*) qui avait été

[1520] Le poste de vice-Premier ministre n'a juridiquement aucune valeur et n'est qu'un symbole politique. Il avait cependant été désigné comme étant le premier membre du Cabinet pour assurer l'intérim du Premier ministre (dans le cas d'un décès soudain par exemple, comme ce le fut pour le Premier ministre OBUCHI Keizō en 2000 à cause d'une rupture d'anévrisme). C'était jusqu'alors – et le fut à nouveau à partir du gouvernement KAN – le secrétaire général du Cabinet qui était considéré comme chargé d'assurer l'intérim.
[1521] KAN avait restauré le CRP supprimé sous le gouvernement précédent. Voir *infra*, p. 465.
[1522] Pour être précis, dans un des bâtiments regroupant plusieurs administrations centrales (*chūō gōdō chōsha dai 4 gōkan* 中央合同庁舎第４号館). GENBA Kōichirō, avait finalement été nommé ministre délégué à la stratégie nationale lors du remaniement ministériel du 17 septembre 2010, mettant fin à cette situation.
[1523] KIDERA Hajime, « "Datsu kanryō izon"…, *op. cit.*, p. 198-199.
[1524] KEIZAI SHINBUNSHA, *Seiken – The Ruling Power…*, *op. cit.*, p. 417.
[1525] TAKADA Hideki, « Kokka senryakushitsu no chōsen…, *op. cit.*, p. 32. La loi fut finalement retirée le 15 mai 2011.
[1526] Bien que le CCPEFP ne fut lui même pas réactivée.

l'année précédente présidée par la CSN, le fut par les vice-secrétaires généraux du Cabinet et la section des vice-secrétaires généraux adjoints du Cabinet[1527].

Le Premier ministre s'était rendu directement auprès des membres de la CSN qu'il avait autrefois côtoyés quotidiennement pour leur dire qu'il voyait cette évolution comme une valorisation de la cellule (*kaku age* 格上げ), dans la mesure où cette dernière se trouvait désormais immédiatement sous sa direction. Mais selon le témoignage d'un haut fonctionnaire alors membre de la cellule, bien que le Premier ministre n'en avait clairement pas l'intention, il lui fut rapidement évident que la CSN avait été rétrogradée et dépouillée de la plupart de ses prérogatives[1528]. La CSN n'avait en outre pas vraiment les moyens de remplir les seules missions qui lui restaient, à savoir la collecte et la transmission d'informations et de conseils auprès Premier ministre. Alors qu'il avait promis d'organiser une ou deux réunions par semaine, le rythme de ces dernières en réalité fut largement en deçà (seules deux réunions officielles eurent lieu pendant tout l'été 2010). De plus, les missions que devaient alors remplir l'équipe de la CSN correspondaient à celles déjà attribuées aux secrétaires administratifs du Premier ministre, qui eux, avaient l'avantage de se trouver physiquement dans la résidence du Premier ministre[1529]. Les secrétaires du Premier ministre, en plus de pouvoir lui transmettre leurs informations plus rapidement, étaient des hauts fonctionnaires plus expérimentés que ceux de la CSN et disposaient ainsi davantage de canaux avec les ministères, leur permettant de recueillir des informations quantitativement et qualitativement supérieures.

Face à cette situation, le ministre délégué à la stratégie nationale ARAI Satoshi tâcha au moins de conserver les prérogatives de la CSN concernant les politiques de croissance économique. Le 9 septembre 2010, il en résulta la création dans la CSN d'une commission pour la réalisation des nouvelles stratégies de croissance économique (*shinseichō senryaku kaigi* 新成長戦略会議). Présidée par le Premier ministre, cette commission réunissait plusieurs ministres, des universitaires, des intellectuels, des hommes d'affaires et le président de la Banque du Japon. Cette commission ressemblait ainsi dans sa structure et ses missions au CCPEFP et fut par la suite le modèle de la commission de la stratégie nationale (*kokka senryaku kaigi* 国家戦略会議), mise en place par NODA Yasuhiko[1530]. Suite à sa nomination

[1527] TAKADA Hideki, « Kokka senryakushitsu no chōsen…, *op. cit.*, p. 30.
[1528] *Ibid.*
[1529] *Ibid.*, p. 31, 37.
[1530] *Ibid.*, p. 32-33.

au poste de ministre délégué à la stratégie nationale – en cumulant toujours avec son poste de président du CRP – GENBA Kōichirō afficha sa volonté de récupérer encore davantage les missions qui avaient été ôtées à la CSN. Il créa ainsi deux équipes : une équipe principale composée essentiellement des membres originels de la CSN pour mener la coordination globale au cours de l'élaboration du budget (alors que cette mission lui avait été retirée), et une équipe plus réduite appelée équipe de soutien du Premier ministre (*sōri hosa chīmu* 総理補佐チーム), essentiellement composée des personnels issus du secteur privé et chargée de proposer de nouvelles politiques publiques[1531]. Malheureusement, la communication entre les deux équipes aurait été quasiment inexistante, réduisant grandement l'intérêt d'une telle répartition des tâches. En définitive, on constate qu'en l'absence d'assise légale, la CSN fut l'objet d'importantes transformations au gré des conceptions qu'en avaient les Premiers ministres et ministres délégués successifs, contrainte de batailler fermement pour ne pas se voir amputée de tous ses domaines de compétences[1532]. Ce tâtonnement l'empêcha quasi systématiquement de jouer le rôle que ces différents acteurs souhaitaient le voir remplir.

2. *L'échec de l'unification du Cabinet et du parti par le rétablissement du comité de recherche sur les politiques*

Durant le mandat de son prédécesseur, KAN Naoto avait, comme bien d'autres, entendu gronder les parlementaires exclus du gouvernement quant à leur impossibilité d'influer sur les politiques publiques. Aussi, lorsqu'il se présenta aux élections pour la présidence du PDJ suite à la démission de HATOYAMA, il promit de rétablir le CRP. En réalité, KAN s'était déjà déclaré opposé à la suppression de cet organe décidée principalement par le secrétaire général du parti OZAWA en septembre 2009. Cette promesse de réinstaurer le CRP était de plus un bon moyen pour lui de capter les voix des indécis pour accéder à la présidence du parti et ainsi au poste de Premier ministre[1533]. Le CRP rétabli, KAN nomma à sa tête GENBA Kōichirō, tout en lui attribuant un poste de ministre attaché à l'Office du Cabinet. Ce faisant, le Premier ministre espérait calmer la grogne parmi les parlementaires exclus du gouvernement, sans pour autant revenir complètement sur le principe d'unification du Cabinet et du parti majoritaire. En étant membre du Cabinet, GENBA Kōichirō se voyait soumis à la discipline gouvernementale, ce qui n'avait pas été le cas d'OZAWA lorsqu'il était secrétaire général du

[1531] *Ibid.*, p. 34-37.
[1532] On note que même des organes bénéficiant de base légale subissent ce sort, aussi il n'est pas certain que le simple passage de la loi ait résolu complètement les problèmes de la CSN.
[1533] ZAKOWSKI Karol, *Decision-Making Reform in Japan…*, *op. cit.*, p. 121.

parti. Chargé de faire le lien entre le parti et le gouvernement, GENBA Kōichirō qualifia son poste de secrétaire général du Cabinet en charge de Nagatachō[1534] (*nagatachō tantō no kanbō chōkan* 永田町担当の官房長官)[1535]. Cependant, un rapport rédigé par des hauts fonctionnaires et transmis au secrétaire général du Cabinet SENGOKU Yoshito, notait à juste titre que tant que le ministre cumulant avec le poste de président du CRP ne disposerait pas de prérogatives particulières, il ne pourrait réellement remplir sa mission de coordinateur[1536].

Le désir de KAN était en fait que GENBA parvienne à convaincre les parlementaires de soutenir les projets gouvernementaux. Ce fut en réalité particulièrement difficile pour lui de contenir les parlementaires de la majorité, dans la mesure où KAN avait créé une grande fracture entre les antis et les pro-ozawa[1537] en excluant ce dernier du parti. En évinçant OZAWA, KAN avait certes regagné un soutien, bien que très temporaire, dans l'opinion publique[1538]. Cependant, il avait amené les parlementaires à radicaliser leurs positions et avait ainsi rendu très difficile pour lui et pour GENBA Kōichirō d'apaiser le parti par la suite. KAN avait de plus écarté des postes clefs les parlementaires proches d'OZAWA et de HATOYAMA, renforçant la bipolarisation au sein du parti[1539].

Bien que le CRP ait été réinstauré, il différait beaucoup de son homologue du PLD : le CRAP. En effet, KAN le voyait davantage comme un lieu où les parlementaires pouvaient exprimer leurs avis, débattre entre eux, proposer des projets, mais sûrement pas comme un lieu où ces derniers pourraient prendre des décisions, modeler et filtrer les projets de loi du gouvernement. Il était en effet hors de question de rétablir la pratique de l'examen en amont de la Diète, et par là même un processus décisionnel ascendant, que le PDJ avait critiqué pendant tant d'années. Il suffit de jeter un œil sur l'organigramme présentant le système mis en place par KAN au sein du parti pour comprendre qu'il s'agissait plus d'un patchwork que

[1534] Nagatachō est le district où se situent notamment la Diète et la résidence du Premier ministre (dans laquelle GENBA put installer son bureau). Le nom de ce district est souvent employé, par métonymie, pour parler du gouvernement.
[1535] SHINODA Tomohito, *Seiji shudō vs. kanryō shihai…*, *op. cit.*, p. 162.
[1536] KEIZAI SHINBUNSHA, *Seiken – The Ruling Power…*, *op. cit.*, p. 386.
[1537] D'une manière générale, les pro-ozawa prônaient un retour aux promesses originelles du programme politique de 2009, tandis que les anti-ozawa cherchaient davantage à adapter ces promesses aux contraintes, quitte à en abandonner certaines et à poursuivre de nouveaux objectifs (telle l'augmentation de la TVA, l'ouverture des négociations pour le traité de libre-échange transpacifique,…).
[1538] SHINDŌ Muneyuki, *Seiji shudō – kanryōsei o toinaosu…*, *op. cit.*, p. 182. Il est possible de constater cela en regardant la courbe de popularité de son gouvernement et en observant la remontée aux alentours de l'élection à la présidence du parti qui opposait principalement KAN à OZAWA.
[1539] ZAKOWSKI Karol, *Decision-Making Reform in Japan…*, *op. cit.*, p. 107

du fruit d'une pensée claire et cohérente[1540]. Comme en témoigne un ancien parlementaire du PDJ, le Premier ministre s'était en réalité essentiellement contenté de fusionner les différents organes créés par son prédécesseur[1541].

On rétablit les sections (*bumon kaigi*), équipes de projet (*projekuto chīmu*) et commissions d'examen (*chōsakai* 調査会) chargées de proposer des politiques publiques respectivement, sectorielles, transversales et à moyen-long terme. Pour chaque section, un conseil des membres clefs (*koa menbā kaigi* コアメンバー会議) devait s'assurer de la coordination avec le ministère correspondant. Chaque conseil était composé du président de la section, des vice-ministres et conseillers politiques du ministère, des chefs de bureaux des commissions correspondantes à la Diète, du vice-secrétaire général du parti concerné ainsi que du vice-président du CRP concerné. Une assemblée élargie du CRP, comprenant notamment tous les présidents de sections, devait assurer la coordination entre ces dernières. Une assemblée du CRP devait, entre autre, assurer la coordination avec les autres partis de coalition, et une assemblée des cadres du CRP, à la tête de laquelle se trouvait le président du CRP. Elle devait également assurer le lien entre le parti et le gouvernement et proposer à ce dernier les projets de politiques publiques qu'elle avait validées. Cette structure extrêmement complexe, insistant énormément sur le besoin d'opérer la coordination à tous les niveaux, ne parvint cependant pas à dissimuler le fait que le CRP n'était qu'un forum ayant pour objectif de canaliser les mécontentements des parlementaires. Ainsi, le CRP devint le lieu où les parlementaires opposés au Premier ministre (et généralement proches de son adversaire politique OZAWA Ichirō) se rassemblaient pour « critiquer de manière irresponsable » le gouvernement[1542]. KAN, en essayant de faire du CRP un outil visant à contenir les mécontentements de ses parlementaires, comme HATOYAMA avait tenté de le faire avec les réunions explicatives des politiques, ne fut pas plus couronné de succès dans sa tentative.

Néanmoins, même en tant que simple lieu de protestation, le CRP permit parfois aux parlementaires d'influer sur certaines questions. Ainsi, les parlementaires opposés à l'entrée du Japon dans les négociations du traité de partenariat transpacifique (TPP), menés par l'ancien ministre de l'Agriculture, des forêts et de la pêche YAMADA Masahiko[1543], avaient

[1540] Voir le document explicatif transmis aux parlementaires du PDJ disponible à l'adresse suivante [consultée le 16 mai 2016] : https://nk.jiho.jp/servlet/nk/release/pdf/1226497594818. KAN lui-même a avoué par la suite qu'il n'avait pas d'idée bien claire de la façon selon laquelle il devait organiser les relations entre le gouvernement et le parti. *Ibid.*, p. 121.
[1541] *Ibid.*, p. 122-123.
[1542] KIDERA Hajime, « "Datsu kanryō izon"…, *op. cit.*, p. 199.
[1543] Lequel était parvenu à rassembler pas moins de 270 parlementaires.

savamment utilisé une équipe de projet pour exprimer leur profond désaccord. Le gouvernement fut finalement contraint de repousser la décision d'entamer les négociations[1544]. Il semble en définitive que GENBA Kōichirō, dans sa double mission de représenter le gouvernement et le parti, fut davantage influencé par ce dernier concernant certains sujets majeurs tels que la participation du Japon aux négociations du TPP[1545].

Il convient enfin de noter que la question du TPP faisait partie des matières pour lesquelles le Premier ministre s'était exprimé sans aucune consultation du parti, à l'instar de sa déclaration sur l'augmentation de la TVA ou encore sur la sortie du nucléaire[1546], pouvant expliquer ainsi la levée de boucliers des parlementaires. Le fait que le Premier ministre ait eu plusieurs fois recours à son pouvoir d'initiative des projets de loi (*hatsugiken*), sans passer par l'un de ses ministres, peut certes être perçu comme la manifestation d'un certain leadership primo-ministériel. Cependant, cela ne le dispensait pas de devoir trouver des appuis – qu'ils se trouvent dans la haute administration, le parti ou encore l'opinion publique – s'il désirait pouvoir outrepasser les résistances des *veto players* concernant ses projets phares.

II. Le gouvernement NODA : retour à un processus décisionnel basé sur la recherche de compromis

A. Le recours à la haute administration comme ressource politique

1. La véritable réconciliation avec les hauts fonctionnaires

En arrivant au pouvoir, il parut évident pour le Premier ministre NODA Yoshihiko qu'il devrait apaiser les tensions entre le gouvernement et les différents *veto players* (les hauts fonctionnaires, les parlementaires du PDJ et dans une certaine mesure ceux du PLD) avant

[1544] ZAKOWSKI Karol, *Decision-Making Reform in Japan…*, *op. cit.*, p. 123.
[1545] *Ibid.*, p. 133.
[1546] Il avait fait cette déclaration soudaine, alors même que la promotion du nucléaire faisait partie des nouvelles stratégies de croissance économique rendues publiques dix jours après son arrivé à la tête du gouvernement. L'accident de Fukushima avait certes changé la donne, mais il n'avait pas même consulté son ministre de l'Économie, du commerce et de l'industrie KAIEDA Banri, lequel avait été furieux qu'il ne l'informe par téléphone que 40 min avant la conférence de presse. Ce type de brusques déclarations renforcèrent l'impression d'improvisation donnée par le Premier ministre. Voir ZAKOWSKI Karol, *Decision-Making Reform in Japan…*, *op. cit.*, p. 151 ; SHINDŌ Muneyuki, *Seiji shudō – kanryōsei o toinaosu…*, *op. cit.*, p. 182-183 ; SHINODA Tomohito, *Seiji shudō vs. kanryō shihai…*, *op. cit.*, p. 185.

d'envisager une quelconque action. Au vu de cette situation qui exigeait de lui qu'il tienne davantage compte des avis exprimés dans son parti, NODA Yoshihiko prônait une vision de la démocratie basée sur la recherche de compromis, contrastant grandement avec son prédécesseur. Dans son livre, KAN Naoto affirmait qu'il considérait la démocratie comme « une dictature dans laquelle l'alternance est possible » (*kōtai kanō na dokusai* 交代可能な独裁)[1547], vantant les mérites d'un Premier ministre « fort » et d'un processus décisionnel descendant. À l'inverse, NODA Yoshihiko comptait s'appuyer sur un processus décisionnel ascendant, conscient du fait qu'il devrait rallier parlementaires et hauts fonctionnaires s'il espérait voir certains projets du gouvernement se concrétiser. Il avait ainsi déclaré dans son discours de politique générale devant la Diète, que l'essence même de la démocratie parlementaire résidait dans la recherche consciencieuse du compromis basé sur la compréhension et l'accumulation des dialogues[1548].

En comparaison avec ses prédécesseurs, NODA Yoshiko avait été dès 2009 bien moins virulent à l'égard des hauts fonctionnaires. Il les considérait pour la plupart comme des « experts excellant dans leurs domaines et très travailleurs, qui s'étaient juste un peu trop attachés à leurs privilèges »[1549]. Par la suite, en ayant servi en tant que vice-ministre des Finances dans l'équipe du ministre et ancien haut fonctionnaire du MOF FUJII Hirohisa, NODA Yoshihiko aurait eu l'occasion de constater la nécessité de collaborer étroitement avec les membres de la haute administration afin d'être efficace. Une fois devenu ministre des Finances en juin 2010 – succédant à KAN Naoto qui avait lui-même pris la suite de FUJII –, NODA se serait fortement appuyé sur l'expertise de ses hauts fonctionnaires. Un cadre supérieur du MOF le côtoyant du temps où il était vice-ministre assurait lors d'un entretien réalisé pour cette étude, que NODA Yoshihiko était très apprécié des hauts fonctionnaires du ministère[1550]. Fort de son expérience de deux ans passés au MOF et en s'appuyant sur le

---

[1547] KAN Naoto, *Daijin – zōhoban*, *op. cit.*, p. 151.

[1548] 議会制民主主義の要諦は、対話と理解を丁寧に重ねた合意形成にあります.Citation tirée du discours prononcé par le Premier ministre lors de la 178ème session de la Diète. Discours accessible à l'adresse suivante [consultée le 23 novembre 2015] : http://www.kantei.go.jp/jp/noda/statement2/20110913syosin.html. Disponible également en version française : http://www.kantei.go.jp/jp/noda/statement2/__icsFiles/afieldfile/2012/03/12/13syosin_fr.pdf.

[1549] Citation tirée de son livre publié en 2009, voir ZAKOWSKI Karol, *Decision-Making Reform in Japan…*, *op. cit.*, p. 157. Rappelons que KAN les avait qualifiés à cette période d'« idiots finis ».

[1550] Entretien mené à l'OCDE, Paris, le 19 décembre 2013. Il ajoutait que lui et beaucoup de ses collègues considéraient qu'il avait été « un Premier ministre à la hauteur de sa fonction » (*sōri rashii sōri datta* 総理らしい総理だった), ayant fait des choix difficiles allant directement contre ses intérêts d'homme politique. Le journaliste et universitaire YAKUSHIJI Katsuyuki confirme ces informations, voir YAKUSHIJI Katsuyuki, « Noda-ryū tōchi shisutemu e no gimon (4) "seikan kankei" – 2012 nendo yosan.an ni miru "gyakkō" 野田流統治システムへの疑問（４） 「政官関係」―２０１２年度予算案に見る「逆行」 (Questions à propos du système

constat des dysfonctionnements liés à l'éviction excessive des hauts fonctionnaires, NODA avait clairement affiché sa volonté de restaurer les relations avec les agents de la haute fonction publique une fois parvenu à la tête du gouvernement.

À ce sujet, les grandes directives du gouvernement ne différaient guère des précédentes, si ce n'est qu'elles ajoutaient que les élus et les hauts fonctionnaires devaient employer au maximum leurs potentiels respectifs. NODA avait en revanche invité tous les vice-ministres administratifs à sa résidence le 9 septembre 2011, et leur avait confié qu'il avait besoin de leur soutien, qu'il écouterait et recevrait les conclusions qu'ils auraient à lui présenter. NAGASHIMA Akihisa, l'un des assistants du Premier ministre (*sōridaijin hosakan*) qui avait assisté à la scène, affirma que les visages des vice-ministres administratifs, qui au début du discours regardaient le sol, s'étaient illuminés à ces mots[1551]. Il avait déjà quelques jours plus tôt exprimé cette idée lors de la formation de son Cabinet en expliquant qu'il ne comptait pas mettre en place un « gouvernement dirigé par les élus qui tourne dans le vide » (*kara mawari no seiji shudō* 空回りの政治主導), mais au contraire demander aux administrations de « tourner à plein régime » (*furu kaiten de shigoto o shite morau* フル回転で仕事をしてもらう) pour ce gouvernement[1552]. NODA souhaitait ainsi marquer une rupture avec ses deux prédécesseurs en reprenant à son compte la critique largement partagée dans les médias du principe de « gouvernement dirigé par les élus ». Cela étant, KAN avait lui-même critiqué HATOYAMA pour ne pas avoir instauré le « véritable principe du gouvernement dirigé par les élus ».

Selon les témoignages, le Premier ministre aurait été bien plus accessible pour les hauts fonctionnaires que ses prédécesseurs. Alors que ces derniers imposaient aux agents de la haute fonction publique qui souhaitaient s'entretenir avec eux d'être accompagnés d'un membre de leur équipe ministérielle, NODA supprima cette condition. À l'inverse, les ministres qui venaient le voir étaient souvent accompagnés d'un de leurs directeurs ou de leurs vice-ministres administratifs. De même, alors que KAN Naoto ne s'entourait pas de ses secrétaires administratifs dans ses déplacements, NODA demandait à être accompagné de l'un d'entre eux (au nombre de six puis de sept), comme c'était le cas sous les gouvernements

---

de gouvernance selon Noda (4) – les relations politico-administratives et le « retour en arrière » visible dans le projet de budget de l'année fiscale 2012) » [en ligne], *Asahi shinbun webronza*, 27 décembre 2011. Article disponible à l'adresse suivante [consulté le 22 novembre 2015] : http://webronza.asahi.com/politics/articles/2011122600013.html.

[1551] SHINODA Tomohito, *Seiji shudō vs. kanryō shihai*…, *op. cit.*, p. 190.

[1552] KUROSU Taku, « Kokudo kōtsūshō no naigai…, *op. cit.*, p. 134.

PLD. Il essayait de de déjeuner le midi avec eux le plus souvent possible afin qu'ils lui transmettent chaque jour les informations captées des différents ministères[1553].

À titre de comparaison, tandis que KAN n'avait quasiment pas fait appel aux agents de la haute administration lors de la crise diplomatique ayant fait suite à la collision d'un bateau de pêche chinois et d'un navire des gardes côtes japonais, NODA s'était lui largement reposé sur les hauts fonctionnaires concernant la question de la nationalisation des îles Senkaku/Diaoyu réalisée le 11 septembre 2012[1554].

2. *Une coordination des ministères plus collégiale et reposant davantage sur les hauts fonctionnaires*

Concernant la coordination interministérielle, NODA se reposa également davantage sur les hauts fonctionnaires. Il prit alors la décision de retirer complètement le cadre qui limitait encore essentiellement les thèmes de discussion dans la commission de liaison des ministères (*kakufushō renraku kaigi*) aux matières relatives à la catastrophe du 11 mars 2011. Il exigea également de cette commission qui regroupait tous les vice-ministres administratifs, qu'elle se réunisse tous les vendredis[1555]. Certains médias, comme l'*Asahi shinbun*, accusèrent le gouvernement de réhabiliter de ce fait la réunion des vice-ministres administratifs deux ans après l'avoir supprimée, redonnant ainsi aux hauts fonctionnaires un rôle central dans la prise de décision[1556]. Le secrétaire général du Cabinet FUJIMURA Osamu prit ainsi bien soin de préciser que cette commission différait de l'ancienne réunion des vice-ministres administratifs en ce qu'elle se réunissait après le Conseil des ministres (et non avant comme c'était le cas), que les vice-secrétaires généraux politiques du Cabinet y assistaient et qu'elle n'était pas un organe décisionnel mais un simple lieu de prise de contacts entre les ministères et le

[1553] YAKUSHIJI Katsuyuki, « Noda-ryū tōchi…, *op. cit.*, Asahi shinbun webronza, 27 décembre 2011. Le Premier ministre KOIZUMI faisait également en sorte de déjeuner tous les jours avec ses cinq secrétaires administratifs et les cinq jeunes hauts fonctionnaires composant son « équipe spéciale » (*tokumei chīmu* 特命チーム). SHIMIZU Masato, *Kantei shudō…*, *op. cit.*, p. 377.

[1554] SHINODA Tomohito, *Seiji shudō vs. kanryō shihai…*, *op. cit.*, p. 202-209. Cela étant, ce recours aux hauts fonctionnaires ne parvint pas à lui seul à empêcher l'escalade des tensions sino-japonaises liées à cette nationalisation, qui dépassèrent les prévisions trop optimistes du gouvernement. Elles auraient été encore plus graves si NODA n'avait pas usé des canaux diplomatiques du MOFA selon SHINODA Tomohito.

[1555] Cette commission se réunit 53 fois sous le gouvernement NODA, de manière quasi-hebdomadaire.

[1556] « "Jimujikan kaigi" fukkatsu e seiji shudō wazuka 2 nen 「事務次官会議」復活へ　政治主導わずか２年 (Vers un rétablissement de la réunion des vice-ministres administratifs : le « gouvernement mené par les responsables politiques » n'aura duré que deux ans) » [en ligne], *Asahi shinbun*, 5 septembre 2011. Article disponible à l'adresse suivante [consultée le 4 novembre 2015] : http://www.asahi.com/special/minshu/TKY201109090741.html.

Cabinet[1557]. Le nouveau schéma de cette commission (réunion tous les vendredis après le Conseil des ministres) convint d'ailleurs à ABE Shinzō qui, en revenant au pouvoir, jugea plus judicieux de le maintenir plutôt que de revenir à l'ancien modèle de la réunion des vice-ministres administratifs. Il se contenta d'en changer légèrement le nom (*jikan renraku kaigi* 次官連絡会議), insistant sur le fait que son rôle était bien d'assurer la communication entre les ministères[1558].

L'accroissement du rôle joué par la commission de liaison des ministères dans la réalisation de la coordination horizontale entre les administrations, s'accompagna du déclin des commissions interministérielles (*kankei kakuryō iinkai*). Sous le gouvernement NODA, pourtant plus long que ses prédécesseurs (deux fois plus long que le gouvernement HATOYAMA), seules 9 réunions de commissions interministérielles eurent lieu contre 29 sous HATOYAMA et 20 sous KAN. Ces commissions interministérielles qui s'étaient vues accorder un rôle plus ou moins important au cours des deux gouvernements précédents, furent parfois remplacées par des conseils interministériels (*kankei kakuryō kaigi*) semblables à ceux qui existaient déjà sous le PLD. Si l'on en croit OKADA Katsuya, les discussions dans ces conseils auxquels un nombre trop important de membres participaient (ministres et vice-ministres en général), n'auraient finalement consisté qu'en la lecture de rapports pré-rédigés, sans déboucher sur de véritables débats ou prises de décisions[1559]. Concernant le secrétaire général du Cabinet, NODA compta bien moins sur lui pour assurer la coordination que ne l'avait fait son prédécesseur avec SENGOKU Yoshito et EDANO Yukio. Il avait en effet nommé FUJIMURA Osamu qui, s'il était un parlementaire de confiance proche du Premier ministre, ne disposait pas d'une grande influence dans le parti. D'après le quotidien *Nihon keizai shinbun*, le Premier ministre aurait souhaité à l'origine nommer OKADA Katsuya à ce poste, mais ce dernier lui aurait précisément conseillé de choisir un parlementaire moins influent, insistant sur le fait que le gouvernement devrait avoir désormais « deux têtes » (en référence au parti qu'il ne pouvait ignorer)[1560]. Alors que HATOYAMA et KAN avaient principalement envisagé la

---

[1557] « Jimujikan kaigi,"shinsei gentei" teppai ni fukumi Fujimura kanbō chōkan 事務次官会議「震災限定」 藤村官房長官 (La réunion des vice-ministres administratifs : le secrétaire général du Cabinet FUJIMURA déclare que la commission n'est plus limitée aux matières liées à la catastrophe) » [en ligne], *Asahi shinbun*, 7 septembre 2011. Article disponible à l'adresse suivante [consultée le 4 novembre 2015] : http://www.asahi.com/special/10005/TKY201109070218.html.

[1558] Seul le vice-secrétaire général administratif du Cabinet préside dans les faits la réunion, sans être assisté par les vice-secrétaires généraux politiques du Cabinet comme c'était le cas sous le gouvernement NODA.

[1559] ZAKOWSKI Karol, *Decision-Making Reform in Japan…*, *op. cit.*, p. 160.

[1560] *Ibid.*, p. 161-162. OKADA Katsuya avait occupé le poste de président du parti de 2004 à 2005. Il fut en janvier 2012 nommé vice-Premier ministre par NODA.

coordination comme une prérogative devant être menée par les membres du Cabinet[1561], NODA se tourna lui davantage vers les hauts fonctionnaires et y intégra les représentants du parti.

3. *La commission de la stratégie nationale guère plus efficace que la CSN*

Pour autant, le Premier ministre partageait l'idée qu'il devrait disposer d'une tour de contrôle au sein du Cabinet, afin de superviser le processus décisionnel concernant les projets phares du gouvernement. Face aux échecs de ses prédécesseurs, NODA décida de créer le 21 octobre 2011 un nouvel organe pour jouer ce rôle central : la commission de la stratégie nationale (*kokka senryaku kaigi* 国家戦略会議). La CSN, à laquelle la commission se substituait, devait alors devenir l'organe chargé de son soutien administratif[1562]. Contrairement à ce qui avait été le cas sous les gouvernements précédents, le Premier ministre intégra lui-même cette nouvelle commission en en devenant le président (*gichō*) et l'ancien chef de la CSN FURUKAWA Motohisa, fut nommé ministre délégué à la stratégie nationale et vice-président de la commission (*fukugichō*)[1563]. Alors que les ministres avaient été écartés de la CSN – faisant théoriquement de cette dernière un organe plus à disposition du Premier ministre que du Cabinet –, cette fois-ci, le ministre des Affaires étrangères, le ministre des Finances, le ministre des Affaires générales et le ministre de l'Économie, du commerce et de l'industrie devinrent membres de la commission. En outre, la présidente de l'Agence de coopération internationale du Japon (JICA), le président de la Banque du Japon, le président de la grande confédération de syndicats *Rengō*, le président du syndicat patronal *Keidanren*, et deux autres spécialistes issus du monde des affaires furent également nommés membres de cette commission. Au total, celle-ci comptait 14 membres et sa composition ainsi que sa structure rappelaient fortement celles du CCPEFP. Il aurait été logique que le Premier ministre réactive cet organe plutôt que d'en créer un autre, d'autant que celui-là disposait d'une base légale contrairement à la commission de la stratégie nationale, laquelle n'avait été instaurée que par décision en Conseil des ministres. Karol ZAKOWSKI estime que cette persistance à ne pas souhaiter recourir au CCPEFP ne trouve pas d'explication rationnelle, et

[1561] Même le président du CRP qui devait jouer un rôle de liaison avec le parti sous KAN était membre du Cabinet.
[1562] Les hauts fonctionnaires travaillant dans la CSN rejoignirent presque tous leurs ministères fin octobre 2011, et les membres issus du secteur privé dont le contrat de deux ans arrivait à expiration quittèrent également l'organe. TAKADA Hideki, « Kokka senryakushitsu no chōsen…, *op. cit.*, p. 47.
[1563] Le secrétaire général du Cabinet et le vice-Premier ministre (à partir du 25 janvier 2012 pour ce dernier) étaient également vice-présidents de la commission.

qu'elle résulte de l'aversion que les cadres du PDJ avaient envers les institutions auparavant utilisées par KOIZUMI[1564].

On peut toutefois avancer le fait que NODA Yoshihiko prévoyait pour la commission des prérogatives plus étendues que celles du CCPEFP. Il avait d'ailleurs décidé de supprimer 18 des 60 conseils interministériels qui avaient été créés depuis l'arrivée du PDJ au pouvoir, intégrant certaines de leurs missions dans la nouvelle commission. Cependant, à la lecture de la décision prise le lendemain en Conseil des ministres pour instaurer ladite commission, ses prérogatives et son champ de compétences paraissaient pour le moins flous. Bien que la décision évoquât la nature de tour de contrôle que devait recouvrir la commission, celle-ci était également chargée de proposer une vision de l'État à moyen-long terme et une nouvelle perspective d'avenir pour le pays[1565]. Alors qu'il était originellement prévu que la fiscalité et la réforme de la sécurité sociale fassent partie des questions traitées par la commission – notamment parce qu'elles touchaient directement au projet d'augmentation de la TVA avancé par le gouvernement –, ces matières lui furent ôtées juste avant sa mise en place. Certains évoquèrent, sans pouvoir toutefois en apporter la preuve, des résistances de la part du MOF qui souhaitait garder le contrôle sur le projet d'augmentation de la TVA[1566]. La question de l'entrée du Japon dans les négociations relatives au TPP, autre projet pourtant soutenu par le Premier ministre, fut également retirée des sujets de discussion de la commission[1567]. En définitive, la politique énergétique, et en particulier la position du Japon vis-à-vis de l'énergie nucléaire, fut l'un des seuls thèmes phares du gouvernement réellement discuté dans la commission. Ce devait être principalement le conseil sur l'énergie et l'environnement (*enerugī-kankyō kaigi* エネルギー政策会議) [1568], créé au sein de la commission, qui devait s'en charger. Mais là encore, ces questions furent principalement traitées au sein du parti dans la commission d'examen sur l'énergie et l'environnement du CRP (*enerugī-kankyō chōsakai*

[1564] ZAKOWSKI Karol, *Decision-Making Reform in Japan…*, *op. cit.*, p. 162.

[1565] 国の未来への新たな展望を提示するため、新時代の中長期的な国家ビジョンの構想を行う. Le contenu de la décision est accessible à l'adresse suivante [consultée le 24 novembre 2015] : http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2011/1021kokka.pdf.

[1566] SHINDŌ Muneyuki, *Seiji shudō – kanryōsei o toinaosu…*, *op. cit.*, p. 190.

[1567] KOBAYASHI Yoshiaki, *Seiken kōtai – Minshutō seiken to wa nande atta no ka* 政権交代－民主党政権とは何であったのか (L'alternance politique – retour sur le pouvoir PDJ), Tōkyō, Chūō kōron shinsha, 2012, p. 143.

[1568] Deux autres sections furent créées : la section relative à la stratégie de revitalisation du Japon (*nihon saisei senryaku ni kansuru bunkakai* 日本再生戦略に関する分科会) devant traiter de la croissance économique, de l'assainissement des finances publiques et de la participation aux négociations du TPP (ce qui ne fut le cas que de manière très superficielle). La section frontière (*furontia bunkakai* フロンティア分科会) devait, elle, se charger de domaines divers tels que l'exploration spatiale, la restructuration des espaces ruraux,… KOBAYASHI Yoshiaki, *Seiken kōtai…*, *op. cit.*, p. 142.

エネルギー政策調査会)[1569]. Quelles que soient les thématiques, le Premier ministre n'eut finalement jamais vraiment recours à la commission pour conduire la coordination ou même proposer de nouvelles politiques publiques comme avait pu le faire KOIZUMI en son temps, mais concentra davantage ses efforts sur la gestion du parti et des mécontentements qui en émanaient[1570].

B. Le dilemme de NODA : entre recherche d'harmonie au sein du parti et réalisation de projets de loi ambitieux

1. La nécessité de répondre aux frustrations du parti : la réintroduction de l'examen préalable des projets de loi

En arrivant au pouvoir, NODA Yoshihiko se trouvait à la tête d'un parti souffrant d'une véritable fracture résultant d'une stratégie de marginalisation des parlementaires proches d'OZAWA par l'ancien Premier ministre KAN. Il devait d'ailleurs son élection en tant que président du PDJ à sa position modérée, prônant l'harmonie au sein du parti, qui semblait être alors la seule à pouvoir réconcilier les antis et pro-ozawa[1571]. Afin de concrétiser cette harmonie, NODA décida d'apporter des changements à l'organisation du processus décisionnel, et notamment au CRP que l'on ne pouvait plus envisager comme un simple exutoire des frustrations. GENBA Kōichirō, qui avait été président du CRP sous KAN, avait ainsi exposé à NODA la nécessité de rétablir un système d'approbation préalable du parti (*jizen shōninsei* 事前承認制) pour les projets de loi du gouvernement avant qu'ils ne soient validés en Conseil des ministres puis soumis à la Diète pour examen[1572].

MAEHARA Seiji, qui avait été nommé président du CRP par NODA, expliqua que ce système différait de celui mis en place par le PLD et tant critiqué par le PDJ, dans la mesure

[1569] Le président du *Keidanren*, membre de la commission, aurait été irrité en apprenant que le parti avait décidé d'établir un plan de sortie du nucléaire pour la fin des années 2030, sans même qu'il ait été consulté. ZAKOWSKI Karol, *Decision-Making Reform in Japan…*, *op. cit.*, p. 162-163. Cependant, même si le PDJ, l'opinion publique, et certains membres de la commission, tel FURUKAWA Motohisa, étaient favorables à l'abandon du nucléaire, les résistances issues du monde des affaires, du METI et du MOF qui redoutaient les conséquences néfastes sur le PIB (-10% pour le cas d'un abandon complet en 2030), eurent finalement raison du projet gouvernemental. SHINODA Tomohito, *Seiji shudō vs. kanryō shihai…*, *op. cit.*, p. 195-202.
[1570] ZAKOWSKI Karol, *Decision-Making Reform in Japan…*, *op. cit.*, p. 164.
[1571] KAIEDA Banri, candidat soutenu par Ozawa avait obtenu le plus de voix au premier tour, suivi de NODA, MAEHARA Seiji et de KANO Michihiko. Au deuxième tour, NODA avait battu KAIEDA en récupérant les voix de MAEHARA et KANO. YAMAGUCHI Jirō, *Seiken kōtai to wa nan datta no ka*, *op. cit.*, p. 29.
[1572] KIDERA Hajime, « "Datsu kanryō izon"…, *op. cit.*, p. 199.

où c'était lui qui disposait de ce pouvoir d'approuver le projet, et non les diverses sections. En centralisant ce pouvoir, NODA et MAEHARA comptaient garder le contrôle sur le parti et empêcher que des parlementaires poursuivant leurs intérêts et ceux de groupes de pressions ne puissent bloquer ou dénaturer les projets du gouvernement, comme cela avait pu être le cas sous le PLD[1573]. NODA avait demandé à MAEHARA de le soutenir sur l'augmentation de la TVA, bien que ce dernier soit personnellement mitigé sur cette question, ainsi que sur les thèmes du TPP et sur le redémarrage des centrales nucléaires[1574]. Contrairement à son prédécesseur GENBA Kōichirō, MAEHARA Seiji ne fut pas intégré au Cabinet comme ministre parce qu'il était apparu qu'il était physiquement impossible de mener correctement ces deux lourdes fonctions[1575]. C'était d'autant plus le cas que l'on attendait du nouveau président du CRP qu'il se charge également de la coordination avec les partis d'opposition, particulièrement délicate dans un contexte de divergence des majorités entre les deux chambres de la Diète[1576].

Afin de ne pas créer par ce biais un système bicéphale semblable à celui existant sous le PLD, un nouvel organe dans lequel se réunissaient des membres du Cabinet et des représentants du parti fut mis en place (*seifu-minshu san.yaku kaigi* 政府・民主三役会議). Étaient membres de ce conseil le Premier ministre, le secrétaire général du Cabinet, le secrétaire général du parti et son adjoint, le président du CRP et le président de la commission de stratégie à l'égard de la Diète. Cet organe devait prendre les décisions finales concernant l'approbation des projets du gouvernement et pouvait s'en remettre au président du CRP pour définir les consignes de votes à la Diète[1577]. Malgré cela, MATSUI Kōji avait vivement reproché au Premier ministre NODA d'avoir opéré un retour en arrière en réintroduisant un système de prise de décision calqué sur celui du PLD[1578]. Nombreux furent les observateurs à critiquer ce nouveau modèle qui leur semblait réinstaurer une situation de supériorité du parti sur le Cabinet (*seitō yūi taisei* 政党優位体制)[1579].

[1573] Note de MAEHARA parue dans le 21 octobre 2011 dans le journal du parti *Purasu minshū*. Accessible sur le site officiel du PDJ à l'adresse suivante [consultée le 25 novembre 2015] : https://www.dpj.or.jp/article/100421/.
[1574] NAKANO Kōichi, « Seiken-tō un.ei…, *op. cit.*, p. 214-215.
[1575] ZAKOWSKI Karol, *Decision-Making Reform in Japan…*, *op. cit.*, p. 165.
[1576] NAKANO Kōichi, « Seiken-tō un.ei…, *op. cit.*, p. 210.
[1577] Note adressée aux parlementaires du PDJ le 12 septembre 2011 pour leur expliquer ces nouvelles règles. Accessible sur le site officiel du PDJ à l'adresse suivante [consultée le 25 novembre 2015] : https://www.dpj.or.jp/download/4861.pdf.
[1578] NAKANO Kōichi, « Seiken-tō un.ei…, *op. cit.*, p. 215.
[1579] SHINDŌ Muneyuki, *Seiji shudō – kanryōsei o toinaosu…*, *op. cit.*, p. 185-187.

Cela étant, bien que l'emphase ait été mise sur la « participation de tous » (*zen.in sanka* 全員参加), le « débat consciencieux » (*teinei na giron* 丁寧な議論) ou encore la « rapide prise de décision » (*jinsoku na kettei* 迅速な決定), nombreux de parlementaires furent sceptiques quant à l'intérêt de débattre longuement pour s'en remettre au président du CRP pour la décision finale[1580]. Les proches d'OZAWA notamment, percevaient d'un mauvais œil la nomination de MAEHARA Seiji à ce poste devenu si important. La nomination d'AZUMA Koshiishi, un proche d'OZAWA, au poste de secrétaire général du parti, n'avait que partiellement réussi à apaiser ces mécontentements. AZUMA avait justement été chargé de contenir les frustrations de ces parlementaires afin d'éviter les défections.

2. *Le Premier ministre face aux épineux sujets du TPP et de la TVA : entre flexibilité et fermeté*

Malgré toutes ces précautions, le Premier ministre rencontra l'opposition des parlementaires du PDJ sur plusieurs de ses projets, et AZUMA comme MAEHARA, ne parvinrent guère à les rallier aux vues du chef du gouvernement. En outre, tous les membres des Cabinets successifs de NODA ne soutenaient pas nécessairement le Premier ministre concernant certains de ses projets importants. Ainsi, au sujet de l'entrée du Japon dans les négociations du TPP, bien que le ministre de la stratégie nationale FURUKAWA et le ministre des Affaires étrangères GENBA y fussent favorables, le ministre de la Défense ICHIKAWA Yasuo (proche d'OZAWA), le ministre de la Reconstruction HIRANO Tatsuo et le ministre de l'Agriculture, des forêts et de la pêche KANO Michihiko étaient plutôt réservés voire clairement opposés à celle-ci[1581]. Ce dernier alla d'ailleurs jusqu'à menacer de quitter, non seulement le Cabinet mais également le parti, si le Premier ministre décidait d'entamer les négociations[1582]. Finalement, NODA dut s'en tenir à une déclaration vague en novembre 2011, élaborée conjointement avec KANO et AZUMA, dans laquelle il affirmait que le Japon consulterait les autres pays au sujet des négociations, laissant ouverte la possibilité de ne pas y participer. Certes, l'utilisation des hauts fonctionnaires et de certains cadres du parti comme ressources politiques lui avait permis d'aller plus loin sur ce thème que son prédécesseur KAN, qui lui s'était globalement privé de telles ressources[1583]. Le Premier ministre ne parvint

[1580] NAKANO Kōichi, « Seiken-tō un.ei…, *op. cit.*, p. 211.
[1581] KOBAYASHI Yoshiaki, *Seiken kōtai…*, *op. cit.*, p. 137-139.
[1582] ZAKOWSKI Karol, *Decision-Making Reform in Japan…*, *op. cit.*, p. 168-169.
[1583] Pour une analyse comparative de l'action des Premiers ministres KAN et NODA sur la question du TPP, voir MIURA Hideyuki, « Minshutō seiken ni okeru kokunai seisaku ishi kettei shisutemu : TPP o meguru seisaku katei

cependant pas à passer complètement outre cette opposition particulièrement forte au sein de son parti, constituant pour lui un premier échec important, trois mois à peine après son intronisation. Le fait que NODA ait ainsi plié peut s'expliquer notamment par sa volonté de ne pas créer prématurément de défections au sein d'un parti qu'il essayait de ménager.

Il est toutefois un sujet sur lequel le Premier ministre NODA ne céda pas : l'augmentation de la TVA. Contrairement à son prédécesseur qui avait surpris les autres membres de son parti en prônant soudainement une augmentation de la TVA, NODA avait lui, très clairement affiché son désir de mettre en place une telle mesure lors des élections à la présidence du parti[1584]. Les deux années qu'il avait passées en tant que vice-ministre, puis ministre, aux côtés des hauts fonctionnaires du MOF, l'avaient certainement conduit à la conclusion qu'une hausse des impôts était nécessaire à l'assainissement des finances publiques[1585]. Certes, HATOYAMA Yukio avait promis en 2009 que son parti n'augmenterait pas la TVA pour les quatre prochaines années (durée du mandat des parlementaires à la Chambre des représentants), si bien qu'une telle augmentation était parfois qualifiée par les membres du PDJ, mais également de l'opposition, d'infraction au programme politique du parti (*manifesuto ihan* マニフェスト違反)[1586]. N'était-ce pas toutefois précisément le manque de ressources budgétaires qui avait amené le parti à renoncer à de nombreuses promesses formulées dans ce programme, que la simple réduction des dépenses engagées par le PLD n'avait suffi à financer ?

Après son relatif échec concernant le TPP, NODA décida d'engager les discussions relatives à la TVA à la fin de l'année 2011. Toujours dans un souci de préserver autant que se pouvait l'harmonie intra-partisane, il chargea tout d'abord le comité d'examen de la fiscalité du parti (*Minshutō zeisei chōsakai* 民主党税制調査会)[1587], à la tête duquel il avait nommé

---

o kēsu to shite 民主党政権における国内政策意思決定システム：ＴＰＰをめぐる政策過程をケースとして (Le système de prise de décision pour les politiques intérieures sous les gouvernements PDJ : le cas du processus décisionnel relatif au TPP) », *Ajia taiheiyō tōken*, n°18, mars 2012, p. 235-252.

[1584] Même si il ne faisait pas partie au début de sa carrière des responsables politiques favorables à une telle augmentation. SHINODA Tomohito, *Seiji shudō vs. kanryō shihai…*, *op. cit.*, p. 191.

[1585] Ce d'autant plus que la triple catastrophe qui avait frappé le Japon en mars 2011 avait grandement contribué à aggraver la situation. Rappelons que depuis la crise de 2008, les récents budgets généraux (*ippan kaikei*) sont financés seulement pour moitié (voire moins) par les recettes fiscales, et pour autre moitié par l'émission de dette publique (94 billions de yens pour le budget de l'année fiscale 2010, pour 41,5 billions seulement de recettes fiscales la même année). La dette publique brute du Japon qui représentait 238% de son PIB en 2015, correspondait déjà à environ 200% du PIB lorsque NODA devint Premier ministre.

[1586] Bien que cette promesse fut orale, et non intégrée à proprement parlé dans le programme du parti.

[1587] NODA avait rétabli cet organe qui avait été supprimé en 2009 par HATOYAMA. Le PDJ considérait en effet que cet organe faisait doublon avec le comité d'examen de la fiscalité du gouvernement. Cette superposition, qui

l'ancien ministre des Finances FUJII Motohisa, de débattre d'un plan de réforme conjointe de la fiscalité et de la sécurité sociale[1588]. Cependant, les parlementaires du PDJ opposés à ce projet s'organisèrent rapidement, usant des mêmes méthodes qui avaient finalement contraint le Premier ministre à renoncer à ses intentions concernant le TPP. Ils se réunirent dans un organe informel créé à l'occasion par des parlementaires réfractaires, utilisèrent l'équipe de projet du CRP chargée de l'examen dudit projet pour faire savoir leur opposition et lancèrent une pétition demandant son abandon qui réunit 130 signatures de parlementaires. AZUMA conseilla alors au Premier ministre de retarder l'annonce d'une augmentation de la TVA pour éviter les défections. Un plan de réforme fut toutefois transmis au gouvernement le 27 décembre, prévoyant une hausse de la TVA de 5 à 10% en deux temps[1589]. Le lendemain, neuf parlementaires annoncèrent qu'ils quittaient le parti, créant début janvier une nouvelle formation[1590]. Pour apaiser les mécontentements, NODA accepta de repousser la première hausse de la TVA à avril 2014 et la seconde à octobre 2015. Le plan de réforme fut finalement adopté, après que FUJII ait soumis cette hausse de la TVA à la condition qu'une loi supprimant des sièges de parlementaires à la Chambre basse soit adoptée[1591].

À la mi-mars, l'examen préalable du projet de loi débuta dans le CRP et dura deux semaines, pendant lesquelles les parlementaires frondeurs critiquèrent abondamment le gouvernement. Ils exigèrent que soit ajoutée une clause imposant un taux de croissance nominal de 3% comme préalable à une augmentation de la TVA. Le Premier ministre accepta d'intégrer la clause sans lui attribuer toutefois de force contraignante. Les parlementaires remarquèrent également que les hauts fonctionnaires du MOF avaient discrètement inséré un article en annexe (article 28 de l'annexe) préparant déjà une nouvelle augmentation de la

existait sous les gouvernements PLD, était l'une des illustrations du bicéphalisme Cabinet-parti et de la prédominance dans les faits du second sur le premier, que le PDJ cherchait à abolir.

[1588] KOBAYASHI Yoshiaki, *Seiken kōtai…*, *op. cit.*, p. 139

[1589] Une première hausse était prévue en octobre 2013 et une seconde en avril 2015. La première hausse avait pour avantage d'intervenir quatre ans après les dernières élections à la Chambre basse, respectant ainsi de justesse la promesse faite par HATOYAMA de ne pas augmenter la TVA durant ce mandat. Ce qui signifiait que l'augmentation n'aurait lieu qu'après les élections à la Chambre haute et de la Chambre basse qui devaient avoir lieu approximativement en juillet et août 2013.

[1590] Ils nommèrent ce parti *Kizuna* きづな, signifiant littéralement « lien ». Ce terme était devenu un slogan à la mode pour évoquer la solidarité de tous les Japonais avec les victimes du tremblement de terre.

[1591] Ce qui ne fut le cas que pour les élections de 2014, passant de 480 à 475 sièges. Le PDJ avait promis dans son manifeste de 2009 qu'il supprimerait 80 sièges dans un souci d'économie et pour tenter de rééquilibrer le poids des votes anormalement inégal entre les circonscriptions rurales et urbaines. Cela devait permettre de montrer que les parlementaires se ralliaient à l'effort qui devait être fourni pour rétablir les finances publiques et que le PDJ respectait ses engagements, mais alourdissait cependant l'agenda parlementaire déjà bien chargé. MINSHUTŌ, « Manifesto : Seiken kōtai…, *op. cit.* p. 17 ; ZAKOWSKI Karol, *Decision-Making Reform in Japan…*, *op. cit.*, p. 178.

TVA pour 2016[1592]. Cela renforça plusieurs observateurs dans l'idée que le MOF tirait les ficelles et manipulait le gouvernement. Cet article fut finalement supprimé du projet et le CRP s'en remit le 28 mars à son président MAEHARA pour valider ou non le projet de loi (ce qui n'avait pas été le cas pour le TPP). Celui-ci fut adopté en Conseil des ministres deux jours plus tard et transmis à la Diète pour examen, provoquant la défection de quatre vice-ministres et conseillers ministériels proches d'OZAWA[1593]. Le 30 mai, NODA et AZUMA tentèrent une dernière fois, en vain, de convaincre OZAWA et ses proches parlementaires. Ces derniers reprochaient au chef du gouvernement de promouvoir une augmentation de la TVA ne figurant pas dans le manifeste du parti, alors que de nombreuses mesures urgentes, notamment relatives à la reconstruction du Nord-Est du Japon, devaient être mises en place en premier lieu.

3. *L'inévitable scission du PDJ autour de la question de la TVA*

Voyant qu'il ne parviendrait pas à rallier à lui ces parlementaires, NODA décida de se tourner vers le PLD – qui avait prôné une augmentation de la TVA dans son programme de 2009 – et son allié le *Komeitō*. En réalité, on avait appris par les médias en mars que NODA et le président du PLD TANIGAKI Sadakazu s'étaient entretenus secrètement le 25 février au sujet de la TVA, et que le Premier lui avait même proposé de former une grande coalition (proposition à laquelle TANIGAKI n'avait pas donné suite)[1594]. Le 15 juin finalement, les trois partis parvinrent à un accord, amendant copieusement le texte original et forçant NODA à faire de nombreuses concessions. Les parlementaires PDJ opposés au projet – qui avaient été outrés de voir que NODA tentait de les contourner ainsi – renforcèrent leurs protestations contre ce projet amendé, qui avait été amputé de la plupart des mesures relatives à la réforme de la sécurité sociale. Selon ses détracteurs, ce projet ne devenait alors qu'une pure et simple augmentation de la TVA sans contrepartie pour le citoyen. Le président du Parti de tous (*Minna no tō*) WATANABE Yoshimi, affirma que c'était là la preuve que le projet était téléguidé par le MOF, dont l'objectif était invariablement d'augmenter les recettes fiscales et

[1592] À l'article 28 de l'annexe (*fusoku* 附則) du projet exactement. Voir « Shōhizei hōan mimei no kecchaku – minshu, Maehara-shi ni ichinin 消費税法案　未明の決着—民主、前原氏に一任 (Un dénoument incertain pour le projet de loi relatif à l'augmentation de la TVA – le parti s'en remet à la décision de M. MAEHARA) », *Yomiuri shinbun*, 28 mars 2012, p. 1. Cette technique avait déjà employée par les hauts fonctionnaires du MOF dans une loi relative à l'impôt sur le revenu, prévoyant une augmentation de la TVA avant 2011 dans un article de son annexe. NIHON KEIZAI SHINBUNSHA, *Seiken – The Ruling Power…*, *op. cit.*, p. 393-394.
[1593] SHINODA Tomohito, *Seiji shudō vs. kanryō shihai…*, *op. cit.*, p. 193.
[1594] *Ibid.*

de réduire d'autre part les dépenses publiques[1595]. Il est cependant peu probable que les hauts fonctionnaires aient pu, à ce stade, influer sur le contenu de ce projet, lequel résultait avant tout d'une négociation inter-partisane qu'ils ne pouvaient contrôler[1596]. En outre, au vu des risques que cela impliquait pour son parti, il est impensable que NODA ait poursuivi ce projet sans que celui-ci ne repose sur une véritable conviction et volonté politique, mais juste parce qu'il avait été convaincu par les agents du MOF[1597].

Le 26 juin, le projet de loi fut adopté à la Chambre basse mais 57 parlementaires du PDJ votèrent contre et 16 autres s'absentèrent ou votèrent blanc. Le 2 juillet, ce furent cette fois-ci 49 parlementaires proches d'OZAWA qui quittèrent le parti (37 à la Chambre basse et 12 à la Chambre haute), réduisant le nombre de parlementaires du PDJ à 251 sur 480 à la Chambre basse (contre 308 au lendemain des élections de 2009) et 92 sur 242 à la Chambre haute (contre 106 au lendemain des élections de 2010). Neuf jours plus tard, ils constituèrent autour d'OZAWA un nouveau parti nommé *Kokumin no seikatsu ga daiichi* (国民の生活が第一), ou « la vie du peuple avant tout », se présentant comme une force anti-PDJ et anti-PLD[1598]. HATOYAMA fit également savoir son fort désaccord avec le gouvernement NODA qu'il compara à une simple faction du PLD (*Jimintō Noda-ha* 自民党野田派), qui mettait en œuvre des politiques publiques que le PLD avait rêvé de réaliser sans y arriver. Cette critique fut reprise par de nombreux observateurs, d'autant que NODA avait réintroduit un système de décision rappelant fortement celui du PLD, amenant certains à considérer qu'il menait une politique de « PLD déguisé en PDJ »[1599]. Le 7 août, lorsque six partis d'opposition décidèrent de déposer une motion de censure à la Chambre basse et une résolution de blâme à la

[1595] GRIVAUD Arnaud, « Un retour sur la scission du Parti démocrate japonais et la création du nouveau parti d'Ozawa Ichirō », *Japan Analysis*, n°27, septembre 2012, p. 12-15. Disponible à l'adresse suivante [consultée le 27 novembre 2015] : http://www.centreasia.eu/sites/default/files/publications_pdf/japan_analysis_no_27.pdf.

[1596] D'une manière générale, les situations de Diète divisée (*nejire kokkai*) dans lesquelles le parti majoritaire est souvent amené à négocier avec l'opposition n'apportent que des incertitudes supplémentaires pour les hauts fonctionnaires. Les ministères tentent alors parfois d'obtenir des informations sur les positions des parlementaires de l'opposition pour réduire ces incertitudes comme tendent à l'affirmer certains témoignages. À propos du MOF, voir NIHON KEIZAI SHINBUNSHA, *Seiken – The Ruling Power…*, *op. cit.*, p. 384.

[1597] L'une des stratégies des hauts fonctionnaires est certes de faire croire à leur ministre que l'idée qu'ils lui soufflent est la sienne. On en reviendrait alors à se demander à partir de quand il est possible de considérer que l'idée d'un responsable politique est vraiment la sienne et non le résultat de *stimuli* présents dans son environnement, ce qui semblerait être un débat sans issue.

[1598] Le nom du parti venait d'un slogan présent dans le programme du PDJ en 2009, indiquant une volonté de retourner aux origines du parti desquelles NODA (et KAN) l'avait supposément écarté, en promouvant notamment des mesures néolibérales. GRIVAUD Arnaud, « Un retour sur la scission…, *op. cit.*, p. 12-15.

[1599] *Minshutō no kamen o kabutta Jimintō seiji* 民主党の仮面をかぶった自民党政治. Plusieurs grands travaux accusés d'être le résultat de politiques purement clientélistes et écologiquement désastreuses, à l'image du symbolique barrage de *Yanba* (*Yanba-damu* 八ッ場ダム), avaient également été redémarrés après avoir été gelés en 2009 (le dossier avait été rouvert sous KAN). Voir SHINDŌ Muneyuki, Seiji shudō – kanryōsei o toinaosu…, op. cit., p. 181, 187 ; YAMAGUCHI Jirō, *Seiken kōtai to wa nan datta no ka*, *op. cit.*, p. 30.

Chambre haute, TANIGAKI Sadakazu menaça NODA d'y voter positivement au risque que le projet d'augmentation de la TVA ne soit pas adopté, si le Premier ministre ne donnait pas la garantie qu'il dissoudrait la Chambre basse une fois ledit projet de loi adopté[1600]. NODA promit alors le lendemain qu'il procèderait à cette dissolution « prochainement » (*chikai uchi ni* 近いうちに). La motion de censure et la résolution de blâme furent finalement rejetées, et le lendemain, le projet de loi fut adopté à la Chambre haute. Le 16 novembre, la Chambre des représentants fut dissoute, et les élections qui s'en suivirent débouchèrent sur la violente défaite du PDJ (57 parlementaires seulement) et l'importante victoire du PLD (294 parlementaires).

Au final, malgré les multiples efforts fournis par le Premier ministre, celui-ci ne parvint pas à concilier ce qui dès le début semblait très délicat, sinon impossible, à savoir préserver l'harmonie d'un parti divisé et mener à bien ses projets en s'alliant à l'opposition. Certes, NODA resta inflexible vis-à-vis de son parti – quoiqu'ouvert à la négociation –, et l'adoption de son projet de loi doit effectivement être regardée comme une victoire pour son Cabinet. Le Premier ministre réussit à déployer ce que lui-même qualifiait de « pouvoir politique qui arrive à prendre des décisions » (*kimerareru seiji* 決められる政治)[1601]. Cependant, cette victoire fut obtenue au prix de lourds sacrifices : une scission de son parti et une dissolution que l'on prévoyait d'un point de vue électoral, catastrophique pour le PDJ[1602]. L'une des grandes différences entre cette situation et celle de KOIZUMI et de son projet de loi pour la privatisation de la Poste en 2005, réside dans le fait que NODA disposait d'une popularité bien moindre, et que l'opinion publique était plutôt opposée à une augmentation de la TVA alors qu'elle était plutôt favorable à la privatisation de la Poste[1603]. Il ne put ainsi pas avoir recours

[1600] TANIGAKI avait tenté d'obtenir cette promesse de NODA depuis longtemps, mais il ne l'avait jamais obtenue jusqu'ici.

[1601] En opposition au pouvoir politique qui n'y arrive pas (*kimerarenai seiji* 決められない政治), symbole des gouvernements qui avaient jusqu'alors fuit les choix difficiles, ou qui n'avaient pas pu les mettre en place à cause de multiples oppositions et forces conservatrices. Le manifeste du PDJ pour les élections de décembre 2012 évoquait également de cette notion en prônant la création d'une nouvelle culture politique dans laquelle le « pouvoir prend des décisions » (*ketsudan suru seiji* 決断する政治). MINSHUTŌ, « Manifesto : Ugokasu no ha, ketsudan マニフェストー動かすのは、決断 (Programme politique : Ce qui fait bouger les choses, c'est la prise de décision) », 2012, p. 3.

[1602] Les prévisions les plus pessimistes n'envisageaient toutefois pas une telle défaite. Certains cadres du parti confièrent qu'ils s'attendaient au moins à récupérer une centaine de sièges (comme l'avait fait le PLD en 2009).

[1603] Un sondage réalisé par le *Mainichi shinbun* le 29 juin 2012 révélait que 63% des sondés estimaient qu'il était préférable que l'augmentation de la TVA ne soit pas votée par la Chambre haute et 65% pensaient que NODA devait dissoudre la Chambre basse. Voir « Mainichi shinbun yoron chōsa : shōhizōzei, kon kokkai seiritsu "nozomanu" 63% shūsei "hyōka sezu" 55% 毎日新聞世論調査：消費増税、今国会成立「望まぬ」６３％ 修正「評価せず」５５％ (Sondage du *Mainichi shinbun* : 63% des sondés défavorables à une adoption pour cette session de la Diète, 55% ne sont pas convaincus par l'amendement) », *Mainichi Shinbun*, 29 juin 2012, p. 5.

à cette ressource pour faire plier les parlementaires frondeurs comme l'avait fait KOIZUMI sept années plus tôt.

Conclusion

Ces trois années de gouvernements PDJ, quel que soit le bilan de leurs politiques publiques, ont été riches en enseignements concernant les institutions politico-administratives japonaises. L'un des enseignements retirés de l'expérience du PDJ est en réalité la confirmation d'une évidence : un gouvernement a besoin de sa haute administration pour être efficace, et bien qu'il fût tentant de le présenter ainsi, évincer cette dernière du milieu décisionnel central n'est en rien la solution aux maux de la politique japonaise. Au contraire, on a pu constater assez rapidement que cet ostracisme des hauts fonctionnaires avait occasionné davantage de problèmes qu'il n'était supposé en résoudre[1604]. Les graves dysfonctionnements rencontrés par les gouvernements PDJ au niveau de leur conduite du pouvoir ont démontré empiriquement – si besoin en était – que la haute administration constitue une ressource politique majeure dont les élus ne peuvent se priver sans se condamner à l'inefficacité[1605]. C'est d'ailleurs bien souvent la forte mobilisation des hauts

---

Beaucoup de parlementaires avaient conscience du fait qu'appartenir à une formation politique qui avait fait adopter une mesure si impopulaire ne constituerait pas un avantage aux prochaines élections. Plusieurs d'entre eux confiaient recevoir de vives critiques provenant de leurs circonscriptions, ce qui dissuadait d'autant plus les jeunes parlementaires ne disposant pas de bases électorales stables, de se rallier au projet du Premier ministre, contrairement à ce qu'il en avait été sous KOIZUMI. Voir par exemple, « Zei to shakai hoshō : ittai kaikaku shūsei gōi kunō no minshu chūkan-hantaiha 税と社会保障：一体改革修正合意　苦悩の民主中間・反対派 (Fiscalité et sécurité sociale : un accord trouvé pour amender le projet de réforme conjointe, les parlementaires du PDJ du courant principal et opposés au projet sont amers) », *Mainichi Shinbun*, 17 juin 2012, p. 2 ; GRIVAUD Arnaud, « Un retour sur la scission…, *op. cit.*, p. 14.

[1604] Pour un constat identique du professeur NAKAMURA Akira, en français, voir NAKAMURA Akira, « 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 », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 78, février 2012, p. 268-274.

[1605] Ce n'est certes qu'un indice très imparfait pour juger de l'efficacité d'un gouvernement, mais le taux d'adoption des projets de loi à la Diète, qui oscille en général entre 80 et 95% pour les sessions ordinaires de la Diète, chuta à 54,7% lors de la 174ème session de la Diète (2010). Il s'éleva à 75,2% lors de la 177ème session (2011), conséquence directe du tremblement de terre et des mesures législatives que sa gestion nécessita, puis s'effondra à nouveau à 57,5% lors de la 180ème session (2012). La divergence de majorité entre les deux chambres de la Diète (de la 175ème session à la 181ème) ne saurait expliquer la faiblesse de ces taux. En effet, ces derniers étaient respectivement de 78,8% et 89,9% lors de la 169ème (2008) et la 171ème session (2009), alors que les majorités étaient également divergentes à la Diète. En comparaison, ces taux étaient respectivement de 84%, 96,5% et 88% lors de la 183ème (2013), 186ème (2014) et 189ème session (2015). Ces chiffres sont accessibles sur le site de la Chambre des conseillers en entrant l'adresse au format suivant [consulté le 10 décembre 2015] : http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/old_gaiyo/[NUMÉRO_DE_LA_SESSION]/m-[NUMÉRO_DE_LA_SESSION].html. SHIROYAMA Hideaki notait en outre que la faiblesse du taux d'adoption des projets de loi sous le gouvernement HATOYAMA était notamment due à la mauvaise coordination entre les

fonctionnaires qui a permis au PDJ de mettre en place plusieurs de ses projets[1606]. Aussi, après avoir été largement décrits comme une force de résistance monolithique ne poursuivant que leurs intérêts particuliers, les hauts fonctionnaires ont davantage été présentés comme des atouts pouvant permettre au Cabinet d'imposer ses directives à sa majorité, et au chef du gouvernement d'exercer son leadership vis-à-vis de ses ministres. On a pu également constater que l'un des meilleurs moyens pour le Premier ministre d'outrepasser les éventuelles résistances d'un ou plusieurs ministères, consiste précisément à s'appuyer sur d'autres hauts fonctionnaires.

En effet, la force d'un leader provient essentiellement de sa capacité à fédérer des *followers* qui agissent dans la direction qu'il a indiquée. Or les principaux cadres du PDJ (notamment HATOYAMA, KAN et OZAWA) considéraient précisément que, les maux du système politique japonais provenaient du fait que les membres du Cabinet ne disposaient pas de suffisamment de moyens pour amener les *followers* à suivre leurs orientations. Ils espéraient ainsi qu'en modifiant certaines institutions politico-administratives, il serait plus aisé pour le Premier ministre et les membres de son Cabinet de faire preuve de leadership. Mais ils oubliaient qu'octroyer davantage d'outils aux membres du gouvernement ne dispensait pas ces derniers de devoir transmettre des orientations claires aux *followers*, s'ils espéraient que ceux-ci puissent les suivre. La théorie de l'agence prévoit que le mandataire (ici la haute administration) puisse s'écarter des orientations fixées par le mandant (*agency slack*). Cependant, elle n'envisage pas la situation dans laquelle le mandataire de bonne foi est prêt à servir le mandant, mais que ce dernier ne parvient pas à lui donner des directives (le mandat) suffisamment intelligibles pour qu'il puisse les exécuter. En somme, la théorie de l'agence permet d'identifier les moyens à disposition du mandant pour contrôler et s'assurer qu'il a affaire à un bon mandataire, sans expliquer toutefois ce qu'est un bon mandant[1607].

Il apparaît pourtant que la plupart des problèmes rencontrés par les gouvernements PDJ soient davantage survenus entre les mandants (Cabinet et parti, Premier ministre et ministres)

équipes ministérielles, la commission de stratégie à l'égard de la Diète et les commissions ordinaires de la Diète. SHIROYAMA Hideaki, « Seiken kōtaigo no seisaku keisei katei 政権後の政策形成過程 (Le processus d'élaboration des politiques publiques après l'alternance », *Kikan seisaku – kei.ei kenkyū*, vol. 4, octobre 2010, p. 4.

[1606] À titre d'exemples : les sessions d'évaluation des politiques avec la participation active des agents du MOF et l'élaboration consécutive du budget de l'année fiscale 2010 en un temps record, la rédaction extrêmement rapide des nouvelles stratégies de croissance économique grâce aux agents de la CSN et du METI, la mise en place du nouveau système d'allocation familiale dès l'année fiscale 2010 par la mobilisation des agents du MHLW, alors même que les désaccords entre les membres du Cabinet et du parti sur cette question avait rendu son introduction incertaine, *etc*.

[1607] À ce sujet, voir NAKANO Masahi, *Zaimushō shihai no uragawa*, *op. cit.*, p. 204-206.

qu'entre les mandants et les mandataires (Cabinet et haute administration). À quelques exceptions près, les hauts fonctionnaires n'ont pas cherché à remettre en question le système de prise de décision que le PDJ tentait d'instaurer, et étaient pour l'écrasante majorité d'entre eux disposés à recevoir les directives de leurs supérieurs, comme l'implique leur statut. C'est bien essentiellement l'incapacité des membres du gouvernement à parler d'une seule et même voix, ainsi que la coupure de canaux de communication avec la haute administration, qui ont rendu leurs orientations très floues et difficiles à exploiter en l'état par les hauts fonctionnaires. En en prenant progressivement conscience, les responsables politiques du PDJ développèrent sur les relations politico-administratives un regard bien plus nuancé que ne l'avait été la présentation dichotomique du « gouvernement mené par les élus » et du « gouvernement mené par les hauts fonctionnaires », largement relayée par les médias lors des élections de 2009. Le parti délaissa d'ailleurs la redéfinition de ces relations comme thème de campagne en 2012, celle-ci n'étant plus réellement porteuse électoralement[1608].

Dans les nombreux sondages réalisés au cours de ces trois années, ce fut bien souvent l'absence criante de cohésion au sein du parti et les dysfonctionnements en résultant, qui furent soulevés comme raison de la désaffection des citoyens à l'égard des Cabinets PDJ successifs. D'ailleurs, les parlementaires du PDJ interrogés sur les causes de l'importante défaite du parti aux élections de décembre 2012, évoquèrent quasi-unanimement les difficultés liées aux luttes intra-partisanes. En effet, 97% des sondés estimèrent que ces luttes et la fracture existant au sein du PDJ jouèrent un rôle important (84%), ou plutôt important (13%) dans la défaite du parti aux élections. De même, 87% des sondés considérèrent que les relations entre le parti et les gouvernements PDJ successifs ne furent pas bonnes (7%), ou pas vraiment bonnes (80%)[1609].

A posteriori, le Premier ministre NODA analysa lui-même la situation ainsi :

> ずっと政権にいて、党内の空気の把握が少し弱かったと思う。政権のマネジメントよりも党のマネジメントの方が結局難しかったし、そちらにエネルギーを注ぐことになった。

[1608] Le PDJ insiste dans son programme électoral de 2012 sur la coopération entre élus et hauts fonctionnaires (*sei to kan ga kyōdō shite* 政と官が協働して), contrastant avec le programme de 2009 qui prônait lui la fin de la situation de dépendance des élus vis-à-vis de la haute administration. MINSHUTŌ, « Manifesto : Ugokasu no ha, ketsudan…, *op. cit.*, p. 23. Les médias présentèrent également une vision un peu plus nuancée des relations politico-administratives au cours de ces trois années de pouvoir PDJ. De son côté l'opinion publique semblait davantage désirer un gouvernement efficace qui surmonte les différents obstacles, notamment issus de sa majorité, plutôt qu'un gouvernement qui s'émancipe de sa haute administration.

[1609] NAKANO Kōichi, « Seiken-tō un.ei…, *op. cit.*, p. 196, 211.

> Dans la mesure où j'avais toujours été dans le Cabinet depuis l'arrivée du PDJ, je pense que je ne saisissais pas suffisamment l'ambiance générale qui régnait au sein du parti. Au final, plus que la gestion du gouvernement, c'est la gestion du parti qui fut la plus délicate et dans laquelle je dus employer le plus d'énergie[1610].

Quant à l'évaluation des systèmes de prise de décision instaurés par les gouvernements successifs, 13% des sondés soutinrent le modèle proposé par HATOYAMA, dans lequel le parti était pour ainsi dire évincé et le pouvoir de décision centralisé dans le Cabinet. Le modèle instauré par KAN, dans lequel la CRP fut rétablie et son président intégré au Cabinet sans toutefois disposer de réelles prérogatives, fut soutenu par 18% des personnes interrogées. Le système institué par NODA, dans lequel la CRP menait un examen préalable des projets de loi et la décision finale était confiée à un conseil mixte de membres du gouvernement et du parti, reçut lui 49% des soutiens[1611].

HATOYAMA, KAN et OZAWA – pour ne citer qu'eux –, pensaient qu'en introduisant certains éléments institutionnels inspirés du modèle de Westminster, les Premiers ministres japonais pourraient déployer le même leadership que leurs homologues britanniques. Cependant, c'était négliger le fait que ces institutions étaient le produit d'une longue histoire, qui avait eu des conséquences sur la culture politique du pays et sa structure partisane, qui elles-mêmes avaient à leur tour façonné les institutions[1612]. Le paysage politique britannique profondément bipartite, les alternances relativement nombreuses, et la discipline partisane dans le processus législatif au Parlement constituaient, par exemple, des éléments très différents de ceux que l'on pouvait observer au Japon. Considérer qu'en introduisant au Japon les institutions politiques britanniques – partiellement de surcroît – ces éléments seraient presque automatiquement générés, revenait à inverser ce qui était de l'ordre des causes et des conséquences. Ils avaient commis le même impair dans leur analyse du système politique japonais. En effet, bien qu'ils aient perçu que le processus décisionnel ascendant avait renforcé le pouvoir des parlementaires de la majorité vis-à-vis du Cabinet et du Premier ministre, ils n'avaient pas suffisamment intégré le fait que c'était l'absence de cohérence idéologique au sein du PLD qui avait amené le parti à adopter un tel système en premier lieu.

[1610] *Ibid.*, p. 222.
[1611] *Ibid.*, p. 211.
[1612] L'institutionnalisme historique étudie très bien ces processus de renforcements institutionnels par le biais de retours sur expérience positifs (*positive feedbacks*) et de relation de complémentarité entre institutions (*complementary institutions*). Pour une étude allant en ce sens, voir RYŪ Kyōko, « Nihon kanryōsei – nihon-gata kara uesuminsutā gata e 日本官僚制—日本型からウェスミンスター型へ (La haute fonction publique au Japon : du modèle japonais au modèle de Westminster) », dans MURAMATSU Michio, KUME Ikuo (dir.), *Nihon seiji hendō no 30 nen…*, *op. cit.*, p. 223-255.

La recherche permanente de compromis apparaissait en effet comme le seul moyen de maintenir une majorité de nature si hétérogène. Ils espéraient certes unifier les parlementaires du PDJ derrière leur programme politique, à la manière des partis britanniques, mais ils oubliaient là encore que l'élaboration de ces programmes s'y faisait selon un processus ascendant, lequel favorisait l'émergence de compromis.

Finalement, l'expérience du PDJ nous invite une fois de plus, à nous garder de toute prévision hâtive et d'analyse tranchée annonçant des changements radicaux et presque automatiques, qui résulteraient de l'introduction de nouvelles institutions. S'il est clair que ces dernières influent sur le comportement des acteurs – c'est d'ailleurs leur objectif –, cette influence est loin d'être directe. Il est en effet nécessaire de prendre en compte de nombreux facteurs intermédiaires (*mediating factors*) [1613], tels que les institutions préexistantes (paysage politique, règles intra-partisanes, institution parlementaire,…), la psychologie des acteurs (défiance vis-à-vis d'autres acteurs, perception de leur rôle dans le milieu décisionnel central,…), ou encore le *timing* de l'introduction des réformes[1614]. Ce sont ces facteurs qui influent sur les stratégies adoptées par les acteurs en réponse aux nouveaux *stimuli* institutionnels, et qui modifient ainsi les effets produits par les réformes. L'existence d'une multitude de facteurs intermédiaires, qui pour certains sont caractérisés par l'incertitude et l'aléatoire, rend toute tentative de prédiction de l'avenir bien vaine – n'en déplaise au politiste.

[1613] Pour expliquer cela simplement, ces facteurs intermédiaires – ou variables médiatrices – s'intercalent entre la (ou les) variable indépendante (ici l'introduction d'une institution donnée) et les variables dépendantes (les phénomènes observés). La relation de causalité existant entre la variable indépendante (cause) et les variables dépendantes (effets) est ainsi indirecte, puisqu'elle passe par la médiation d'autres variables.

[1614] Les partisans du courant de l'institutionnalisme historique ont remarquablement mis en évidence l'importance de prendre en compte les notions de temps et de séquences dans la science politique. Voir notamment PIERSON Paul, *Politics in Time…*, *op. cit.*, 196 p.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Dans ce travail de thèse, nous avons abordé deux thèmes classiques occupant une place importante en science politique : les relations politico-administratives et les changements institutionnels. Nous avons tâché de montrer comment le pouvoir politique s'était réorganisé au Japon à partir de la décennie 1990, et plus précisément, comment la place de la haute fonction publique dans le processus décisionnel avait été repensée. Nous avons donc visé à établir sur plusieurs points, un bilan des réformes politico-administratives menées au cours de ces vingt dernières années, en articulant notre travail autour de deux grands questionnements. Tout d'abord, nous avons cherché à savoir si, postérieurement à l'entrée en vigueur de ces réformes, les élus et les hauts fonctionnaires avaient changé leurs comportements, adapté leurs stratégies, ou encore modifié les modalités de leurs rapports. De manière sous-jacente, il s'agissait d'observer si, conformément à ce que les réformes proposées visaient à accomplir, les gouvernements successifs avaient été en mesure de faire preuve de leadership et d'imposer le programme politique validé par les électeurs, malgré la présence d'éventuelles résistances issues d'autres acteurs. Dans notre étude des gouvernements KOIZUMI, HATOYAMA, KAN et NODA [1615], nous avons effectivement pu relever plusieurs évolutions. Mais nous avons également pu constater la persistance de certaines pratiques, voire la résurgence de pratiques qui avaient été temporairement délaissées. Cela suscitait alors une deuxième interrogation fondamentale, qui consistait à se demander dans quelle mesure les réformes précitées avaient eu une influence sur les éléments de rupture et de continuité relevés dans notre étude, et dans quelle mesure il nous était possible de dégager d'autres variables explicatives.

A. L'influence des réformes institutionnelles sur les changements relevés

Le premier élément de réponse que nous avons proposé dans ce travail, est que les changements institutionnels opérés depuis la fin des années 1990 ont bien souvent constitué un facteur crucial de la capacité des gouvernements à faire adopter certains projets de loi malgré les oppositions présentes dans le parti majoritaire et dans la haute administration. Comme nous avons pu le noter pour le cas emblématique de la loi relative à la privatisation de

[1615] Pour un tableau récapitulatif des grands traits ayant caractérisé les gouvernements étudiés, voir l'annexe n°11.

la Poste réalisée sous le gouvernement KOIZUMI, nous estimons que ce dernier n'aurait très probablement pas pu parvenir à ses fins sans les différents outils apportés par les réformes administratives de HASHIMOTO. Tout d'abord, nous avons pu voir que le CCPEFP avait joué un rôle important au niveau de la mise à l'agenda des réformes structurelles prônées par KOIZUMI, notamment par le biais des fameuses « grandes orientations ». Ensuite, sans les réformes HASHIMOTO, l'élaboration des projets de loi n'aurait pas pu être confiée à un organe *ad hoc* placé dans le secrétariat général du Cabinet. Ce dernier ne disposait pas en effet du pouvoir d'élaboration des « politiques majeures du Cabinet » (mais seulement du pouvoir de coordination), et ne bénéficiait en outre que d'effectifs très limités. Aussi, même si une partie de la doctrine reconnaissait un droit d'initiative au Premier ministre avant même la clarification apportée par les réformes administratives de HASHIMOTO, celui-là n'aurait concrètement pas eu les moyens d'élaborer ces projets de loi. En somme, le Premier ministre aurait été contraint de s'en remettre au ministre des Postes et des télécommunications – dont le ministère n'aurait pas été supprimé – conformément au principe de répartition du contrôle des administrations. Ainsi, ce n'aurait pas été les hauts fonctionnaires sélectionnés par le Premier ministre et TAKENAKA Heizō, mais ceux du ministère des Postes et des télécommunications qui auraient été chargés de l'élaboration des projets de loi de privatisation[1616]. Il est certes difficile de l'affirmer avec certitude, mais il y a ainsi de fortes chances pour que le contenu de ces projets de loi ait été très différent si le Premier ministre et ses services n'avaient pu disposer d'une place aussi centrale dans le processus décisionnel.

Le deuxième élément de réponse que nous proposons concernant l'influence des réformes institutionnelles sur les évolutions postérieures est le suivant : bien qu'elles fussent d'une grande aide pour certains gouvernements, ces réformes ne contenaient nullement en elles-mêmes l'assurance pour tout Exécutif de pouvoir imposer ses préférences dans le processus décisionnel et passer outre les potentiels *veto players*. Nous avons pu voir en effet que les ressources alternatives mises à disposition des gouvernements par ces réformes n'étaient pas toujours facile à solliciter, et nous avons pu constater une certaine disparité dans la volonté et l'habileté des différents responsables politiques à y avoir recours.

B. Variables explicatives alternatives

[1616] Des hauts fonctionnaires anciennement issus de ce ministère avaient bien entendu été détachés dans l'organe *ad hoc*, mais les cadres supérieurs avaient été consciencieusement sélectionnés.

Parmi les variables explicatives que nous mettons en avant, les idées et conceptions mentales partagées par les acteurs nous semblent avoir joué un rôle déterminant sur leurs stratégies, et plus précisément sur la façon dont ils ont eu recours aux différents outils institutionnels. Nous avons ainsi pu voir des gouvernements n'accorder qu'une importance secondaire aux postes de vice-ministres et conseillers politiques, et continuer à y nommer des parlementaires sans grande considération de leurs domaines de connaissance. Certains Premiers ministres ont fait intensivement appel aux organes de soutien du Cabinet, tandis que d'autres ne l'ont fait que de façon très limitée. Certains ministres ont cherché à répondre en personne aux questions qui leur étaient posées à la Diète, ou à défaut par le biais de leurs vice-ministres, tandis que d'autres se sont reposés régulièrement sur les conseillers du gouvernement. De même, certains d'entre eux ont évincé les hauts fonctionnaires des prises de décision, par simple défiance ou parce qu'ils considéraient que c'était là ce qu'impliquait l'avènement d'un « gouvernement dirigé par les élus », tandis que d'autres ont adopté des positions plus subtiles et ont coopéré activement avec eux. Du côté de la haute administration, on a pu voir par exemple les ministères favoriser la mobilité interministérielle de leurs cadres et cadres supérieurs – à des degrés différents selon les ministères – alors même qu'aucune modification institutionnelle en tant que telle n'avait été introduite, et que seules des recommandations et des objectifs non-contraignants avaient été exprimés. La variable institutionnelle ne semble ainsi pas avoir eu de grandes influences dans ces cas.

Parmi les autres facteurs avancés, nous avons pu constater qu'une séquence précédente pouvait influencer les choix et stratégies adoptés par les acteurs à un instant « t ». Les retours positifs (*positive feedbacks*) liés à l'utilisation active des postes de vice-ministres et conseillers politiques sous les gouvernements PDJ, a par exemple poussé le Premier ministre ABE à s'en inspirer par la suite. À l'inverse, les retours négatifs (*negative feedbacks*) concernant l'éviction des hauts fonctionnaires du processus décisionnel, et les dysfonctionnements qui en ont résulté durant les gouvernements HATOYAMA et KAN, ont amené le Premier ministre NODA à adopter une stratégie radicalement opposée à ce niveau en coopérant volontiers avec les agents du MOF par exemple. De la même façon, les exaspérations causées par le gouvernement MORI ont été pour beaucoup dans le succès de KOIZUMI et de sa rhétorique hostile à une frange du PLD.

Ainsi, malgré l'introduction de ressources alternatives par le biais des réformes, et quand bien même les acteurs politiques voudraient y avoir recours, les conditions dans lesquelles ils peuvent se le permettre ne sont pas nécessairement réunies. Renforcer les outils de l'Exécutif ne résout en effet en rien le problème de l'hétérogénéité idéologique des partis majoritaires. Cela n'amoindrit pas non plus le désir des parlementaires exclus du gouvernement de participer aux prises de décisions. De même, cela ne dispense les membres du Cabinet de la nécessité de faire parfois appel à l'expertise des hauts fonctionnaires pour élaborer les projets de loi et en expliquer les détails à la Diète. Dans ces circonstances, l'adoption de stratégies davantage tournées vers la recherche de compromis est souvent plus adaptée. Elle ne doit pas être systématiquement perçue comme le résultat d'un manque de leadership de la part du gouvernement, et par là même, comme le signe de l'échec des réformes politico-administratives de ces vingt dernières années.

Pourtant, en arrivant au pouvoir en 2009, le PDJ considérait encore largement que la plupart des maux de la politique japonaise pourraient être battus en brèche par l'introduction de nouvelles institutions, notamment au sujet de la supposée incapacité des gouvernements à centraliser la prise de décision dans le Cabinet, et à contrôler leurs administrations (créations et suppression de certains organes, augmentations des effectifs assistant les ministres, élargissement des nominations discrétionnaires aux hauts fonctionnaires de carrière de l'encadrement supérieur, *etc.*). L'expérience du PDJ au pouvoir nous a rapidement montré qu'une analyse trop grossière de la situation amenait les acteurs à adopter des stratégies inadaptées, débouchant sur de multiples blocages. En outre, les difficultés éprouvées par les gouvernements successifs à faire valoir sur les intérêts sectoriels de la société ce qu'il présentait comme l'intérêt général, ont généralement moins résulté de l'incapacité des élus à contrôler les hauts fonctionnaires, que de leur incapacité à s'accorder entre eux et à définir les modes de résolution de leurs divergences d'opinion. Pour dire les choses très simplement, il s'agit plus souvent d'un problème lié aux mandants (les différents parlementaires et membres du gouvernement) et à la façon dont ils s'organisent, que d'un problème lié à des mandataires insubordonnés (les hauts fonctionnaires), contrairement à ce que présuppose la théorie de l'agence. Dans cette étude, nous avons ainsi cherché à montrer les limites et à combler les lacunes de cette théorie dans sa tentative d'appréhension des relations entre élus et agents de la haute fonction publique.

C. Apports et limites de la thèse

D'une manière plus générale, nous avons souhaité par ce travail introduire de la nuance et de la subtilité dans l'analyse qui est faite des évolutions du système politico-administratif japonais au cours de ces vingt dernières années. En faisant appel à diverses variables et dynamiques mises en avant par les différents courants néo-institutionnalistes, nous avons tenté de dégager la complexité des évolutions perçues, ainsi que celle de leurs causes. Cependant, la prise en compte de multiples paramètres (préférences des acteurs, état d'esprit des acteurs, configurations institutionnelles et politiques particulières influencées par le passé et la contingence,…), lesquels sont plus ou moins concrets, ont un poids inégal, et interviennent parfois à des moments différents, peut nuire à la clarté de l'analyse. On pourra également faire à notre démarche le même reproche que les études s'inspirant de l'institutionnalisme historique reçoivent parfois, à savoir, le fait d'expliquer *a posteriori* un phénomène en considérant que celui-ci aurait été différent, si ne serait-ce qu'un des paramètres avait été modifié. Il n'est ainsi pas possible, à partir de notre étude du système politico-administratif japonais post-réformes, de dégager un modèle qui pourrait être transposable à une autre situation[1617]. C'est cependant là une conséquence de notre démarche que nous assumons pleinement, et qui coïncide avec l'idée que l'histoire ne se répète jamais vraiment, contrairement au dicton. C'est d'ailleurs à notre sens précisément ce postulat – que certains réformateurs enthousiastes partageaient – selon lequel la transposition des institutions d'un autre État conduirait à des résultats similaires au Japon, que ces vingt dernières années n'ont cessé de démentir.

Une autre limite de notre travail réside dans le fait qu'il ne permet de dégager que des tendances générales, concernant l'évolution du processus décisionnel et la place que les responsables politiques et hauts fonctionnaire y occupent. Au cours de ces dernières années, on a pu voir naître en science politique de plus en plus d'analyses de politiques publiques[1618] qui, se concentrant à chaque fois sur un secteur en particulier, décrivent avec soin les processus d'élaboration de ces politiques, de leur mise à l'agenda à leur exécution. Dans notre étude, nous nous sommes davantage intéressés à la façon dont l'État central japonais s'était

[1617] Contrairement par exemple à ce que la théorie des jeux cherche à faire en prévoyant des résultats selon des paramètres bien identifiés.

[1618] À partir de la fin des années 1990 au Japon. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si cela correspond à la période où l'on commença au Japon à considérer – à l'échelon local d'abord, puis national ensuite –, que les politiques publiques devaient subir une évaluation une fois mises en œuvre, conformément à ce que préconisait la NGP.

repensé (ce que Philippe BEZES appelle le « souci de soi de l'État »[1619]), et à la manière dont il avait réorganisé les relations entre élus et hauts fonctionnaires. Nous avons en outre tâché de déterminer l'influence que ces modifications institutionnelles avaient eue sur le processus décisionnel en général. Cependant, comme nous l'avons indiqué plusieurs fois, les processus décisionnels varient en réalité selon les secteurs de politique publique (et selon d'autres paramètres déjà évoqués). Aussi, il serait à présent intéressant de réaliser plusieurs études de cas, concernant des projets de loi touchant des domaines variés, de nature diverse, et faisant intervenir des administrations différentes, afin de les comparer et d'affiner nos propos. Peut-être pourrions-nous alors dégager des modèles types qui permettraient de nuancer la présentation, peut-être un peu trop monolithique, que nous avons faite du processus décisionnel.

D. Réflexions générales concernant notre rapport aux institutions et à la démocratie

Pour finir, si nous devions à présent retirer deux réflexions générales concernant les mouvements survenus au cours de ces vingt dernières années au niveau du système politico-administratif japonais, elles seraient les suivantes : premièrement, comme nous l'avons exprimé à plusieurs occasions, l'analyse de ces évolutions devraient nous amener à adopter un certain scepticisme vis-à-vis des réformes institutionnelles présentées parfois comme des recettes miracles par leurs promoteurs. Les dynamiques à l'œuvre sont bien souvent plus complexes que ne veulent bien le faire entendre les explications qui visent à justifier la nécessité de ces réformes. Certaines rhétoriques qui fustigent la bureaucratie, l'immobilisme, la lenteur, si elles peuvent être séduisantes dans un contexte donné, ne sont pas nécessairement fondées, et visent parfois même à dissimuler les défaillances de ceux qui les portent. Il ne s'agit pas de refuser les réformes institutionnelles, mais simplement de relativiser leur potentiel et d'ajuster en conséquence les attentes que nous formulons à leur encontre. En effet, les cadres institutionnels (normes et organes) peuvent souvent voir leurs effets varier en fonction des interprétations et des utilisations qui en sont faites. Aussi constatons nous quasi quotidiennement des modifications institutionnelles qui ne produisent guère d'effets dans la société, mais également, à l'inverse, des changements qui s'opèrent,

[1619] BEZES Philippe, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, coll. « Le lien social », 2009, p. 3-7, 475-479.

lentement, de façon généralement incrémentale, quand bien même le cadre institutionnel n'aurait pas été modifié[1620].

Le deuxième élément de réflexion – qui est d'ailleurs lié au premier – porte sur le modèle démocratique que les réformes ont cherché à promouvoir. Outre les nombreuses critiques que l'on peut formuler vis-à-vis des réformes inspirées de la NGP – de nombreux auteurs s'en sont déjà chargés –, c'est la vision même de la démocratie prônée dans les réformes institutionnelles menées au Japon qui mériterait d'être discutée. Le renforcement des moyens à disposition de l'Exécutif, et plus spécifiquement du Premier ministre, y était en effet présenté comme la condition pour que les gouvernements soient en mesure de fixer un ordre de priorité entres les différents intérêts de la société et d'imposer leurs orientations en conséquence. Parallèlement, ces réformes devaient réduire l'influence dans le milieu décisionnel central des autres acteurs qui cherchaient à faire valoir leurs intérêts et ceux qu'ils disaient représenter (hauts fonctionnaires, parlementaires exclus du gouvernement, ou groupes d'intérêts). L'objectif affiché était ainsi de s'éloigner d'un modèle plus ou moins polyarchique, où la prise de décision était considérée comme lente et laborieuse, et où les réformes ambitieuses étaient trop souvent mises en échec par ce qui était alors qualifié de corporatisme, de clientélisme, ou plus généralement, de conservatisme. La démocratie japonaise, relativement marquée par une tendance au consensualisme sous le « système de 1955 »[1621], devait alors se muer en une démocratie basée davantage sur le principe majoritaire, où l'Exécutif aurait les moyens d'imposer ses choix en outrepassant les différents *veto players*. Plutôt que des acteurs jouant le rôle de contre-pouvoirs non-constitutionnels (les hauts fonctionnaires, membres du parti majoritaire,…), c'est l'élection, et ainsi la possibilité de créer l'alternance, qui devait constituer le moyen essentiel à disposition des citoyens pour contrôler leurs gouvernements[1622].

[1620] Sur cette dernière affirmation, voir par exemple le chapitre coécrit par Jacob S. HACKER, Paul PIERSON et Katheen THELEN sur les concepts de « *drift* » et de « *conversion* » dans le récent ouvrage collectif réunissant plusieurs membres du courant de l'institutionnalisme historique, HACKER Jacob S. PIERSON Paul, THELEN Kathleen, « Drift and conversion: hidden faces of institutional change », dans MAHONEY James, THELEN Kathleen (dir.), *Advances in Comparative-Historical Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, p. 180-210.

[1621] Cette affirmation très générale mériterait bien des discussions et doit être prise avec précautions. Voir par exemple à ce sujet l'ouvrage collectif dirigé par Jean-Marie BOUISSOU intitulé l'envers du consensus. BOUISSOU Jean-Marie, *L'envers du consensus. Les conflits et leur gestion dans le Japon contemporain*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997, 237 p.

[1622] C'est ce qu'entendait KAN Naoto lorsqu'il écrivait que la démocratie devait être « une dictature dans laquelle l'alternance est possible ». Certes, le principe de « redevabilité » et de transparence administrative introduits au Japon à la fin des années 1990 visent à donner d'autres moyens de surveillance de l'activité des administrations,

Mais dans un contexte où l'alternance ne semble pas se traduire par des changements majeurs en termes de contenu des politiques publiques[1623], et où l'offre proposée par les partis alternatifs ne suscite guère d'intérêt chez les citoyens, ces derniers finissent par délaisser de plus en plus le vote comme moyen de participation à la vie politique. En décembre 2012, le PDJ avait certes fait l'objet d'un vote sanction à l'issue des élections générales (processus de désélection), mais le taux d'abstention avait alors été de 40,68%, un record pour l'époque. En décembre 2014, suite à la dissolution stratégique de la Chambre des représentants par le Premier ministre, un nouveau record d'abstention avait été atteint pour les élections générales, avec un taux s'élevant à 47,34%[1624]. Ainsi, tandis qu'au cours de ces dernières années le principe majoritaire et la concentration des pouvoirs dans l'Exécutif ont été largement mis en avant dans les réformes, il n'est pas impossible de considérer au contraire que la légitimité démocratique des responsables politiques se soit amoindrie.

D'ailleurs, certaines décisions du gouvernement ont récemment suscité de vives contestations dans la population, malgré une succession d'écrasantes victoires à la Chambre basse depuis 2005[1625]. On peut en effet évoquer à titre d'exemple les manifestations s'opposant au redémarrage des centrales nucléaires, et plus encore, celles s'opposant aux lois intégrant la possibilité pour les FAD d'avoir recours à la force dans des cas de légitime défense collective[1626]. Certes, jusqu'ici, ces mouvements ne sont pas parvenus à trouver une

---

de même que les médias peuvent apporter des informations utiles aux citoyens afin qu'ils soient en mesure de porter un jugement éclairé sur les acteurs politiques, notamment lors des élections.

[1623] On a vu par exemple le PDJ être accusé de se « PLDiser ». On notera d'ailleurs que cette tendance se retrouve depuis un certain nombre d'années dans la plupart des démocraties des pays développés.

[1624] L'évolution du taux d'abstention aux différentes élections depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale est accessible sur le site du MIC à l'adresse suivante [consultée le 31 mai 2016] : http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/news/sonota/ritu/.

[1625] Entre 291 et 308 sièges remportés par le PLD ou le PDJ sur 480 (47 5 en 2014) aux différentes élections générales qui ont eu lieu entre 2005 et 2014. Cela représente entre 61 et 64% des sièges. À cela s'ajoutent les sièges du ou des partis de coalition. En revanche, il convient de noter que la situation des gouvernements est bien plus délicate à la Chambre haute, dans laquelle ils ont perdu la majorité à deux reprises au cours de cette même période (en 2007 pour PLD et le *Kōmeitō*, et en 2010 pour le PDJ et les autres partis de coalition).

[1626] Selon les sondages réalisés par la chaîne *TV Asahi*, 56% des personnes interrogées en juillet 2015 étaient contre l'adoption de ces projets de loi et 23% étaient pour. Ils étaient respectivement 55% et 22% en août, 54% et 25% à la mi-septembre, et à la fin du mois, après l'adoption desdits projets dans la nuit du 18 au 19, ils étaient encore 50% contre et 27% pour. Au sujet de la décision du gouvernement de procéder au vote malgré l'existence de nombreux désaccords entre la majorité et l'opposition, 70% des sondés s'étaient déclarés contre, et seulement 13% pour. Données accessibles à l'adresse suivante [consultée le 1er juin 2016] : http://www.tv-asahi.co.jp/hst/poll/2015.html. Selon les sondages réalisés par le quotidien *Yomiuri*, seulement 31 % des sondés considéraient en septembre 2015 que l'adoption de ces projets de loi était une bonne chose (*hyōka suru* 評価する), contre 58% qui ne le pensaient pas (*hyōka shinai* 評価しない). Ils étaient 36% dans le premier cas en octobre, puis 40% en novembre 2015. En mars 2016, ils étaient 38%, et 47% des sondés n'estimaient toujours pas cette adoption comme étant une bonne chose. Voir « Anpo hōsei ni rikai fukamaru, "hyōka » jōshō…Yomiuri chōsa 安保法制に理解深まる、「評価」上昇…読売調査 (Le sondage du *Yomiuri* indique que la compréhension des lois pour la sécurité et la défense s'approfondit dans la population : augmentation du

forme pérenne, et la société civile japonaise peine encore à s'organiser. Néanmoins, le fait qu'un nombre non négligeable de citoyens aient recours à ces modes de contestation, témoigne chez ces derniers d'une certaine désillusion concernant les moyens mis traditionnellement à leur disposition pour faire valoir leurs opinions politiques[1627]. Alors que les réformes institutionnelles avaient également pour objectif de renforcer à terme la confiance des citoyens vis-à-vis des élites politico-administratives, la situation ne semble absolument pas s'être améliorée au cours de ces dernières années. Pourtant, le principe majoritaire continue d'être prôné, afin de permettre aux responsables politiques qui ont « le courage de prendre des décisions difficiles qui s'imposent », de battre en brèche les diverses oppositions (c'est ce qu'impliquait le slogan « *kimerareru seiji* » mis en avant par NODA lorsqu'il était Premier ministre). Ainsi, dans un contexte où la prise de décision et la réforme semblent, au-delà de leurs contenus, constituer en tant que telles des fins en soi, il n'est peut-être pas inutile de questionner, au Japon comme ailleurs, notre rapport aux institutions politico-administratives, et plus généralement de réfléchir au modèle démocratique que l'on souhaite adopter pour l'avenir.

nombre de sondés qui considèrent leur adoption comme étant une bonne chose) » [en ligne], *Yomiuri online*, 29 mars 2016. Article accessible à l'adresse suivante [consulté le 1er juin 2016] : http://www.yomiuri.co.jp/feature/TO000302/20160328-OYT1T50187.html.

[1627] On perçoit ainsi au Japon de plus en plus d'éléments qui font écho à l'analyse de la « contre-démocratie » dégagée par l'historien Pierre ROSANVALLON. Voir ROSANVALLON Pierre, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Éditions du Seuil, 2006, 345 p.

ANNEXES

Annexe n°1 : Principaux grades et postes de la fonction publique d'État

Annexe n°2 : Réponses des hauts fonctionnaires à une partie des questions posées lors des sondages menés par MURAMATSU Michio et ses collègues entre 1976 et 2002

Annexe n°3 : Pourcentage des projets de loi élaborés par le secrétariat général et l'Office du Cabinet

Annexe n°4 : La « pyramide inversée » de l'Office du Cabinet

Annexe n°5 : Équilibres factionnels et répartition des postes de vice-ministres et conseillers politiques

Annexe n°6 : Nombre de mandats et degré d'expertise des vice-ministres

Annexe n°7 : Nombre d'interventions des hauts fonctionnaires, des ministres, des vice-ministres et des conseillers à la Diète entre 2006 et 2010 (journal de la branche locale du PDJ de la 10ème circonscription du département d'Aichi (12 décembre 2010)

Annexe n°8 : Nombre d'occurrences des termes 政治主導 et 官僚主導 dans la presse écrite japonaise

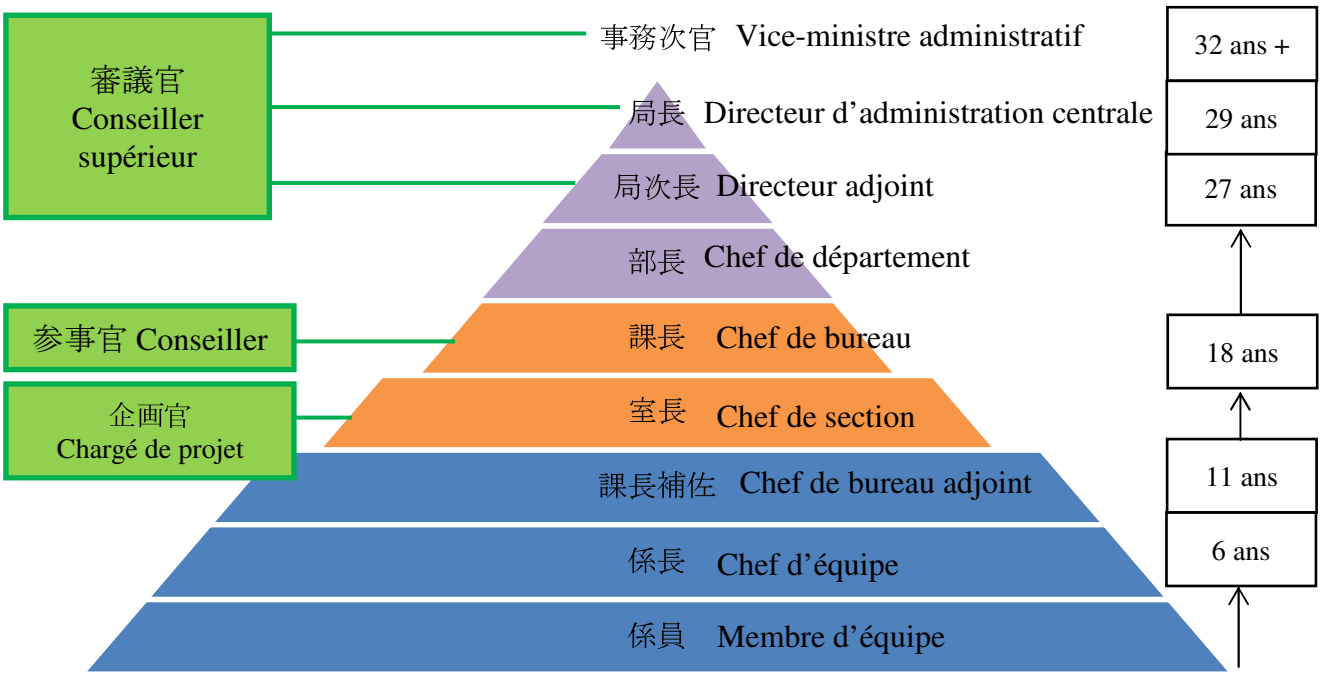
Annexe n°9 : Schéma de restructuration des principales administrations centrales en 2001

Annexe n°10 : Les entourages du Premier ministre et des ministres

Annexe n°11 : Tableau récapitulatif des gouvernements étudiés

Annexe n°12 : Entretiens semi-directifs menés auprès de fonctionnaires japonais

Annexe n°1 : Principaux grades et postes de la fonction publique d'État



Postes d'encadrement (管理職) au sens de l'article 34 de la loi relative à la FPE.

Postes d'encadrement supérieur (幹部職) au sens de l'article 34 de la loi relative à la FPE.

Postes de conseillers, spécialistes, chargé de projets. Positions transversales où les agents sont en général chargés d'une mission particulière et de la coordination entre les unités à leur niveau (on parle de 分掌官 ou de スタッフ職 en opposition à ライン職). Il en existe beaucoup d'autres et ceux-ci varient selon les ministères (les noms peuvent changer même s'ils se réfèrent à un même grade).

Durée indicative de la carrière de l'agent atteignant ce grade[1628] (elles varient selon les ministères. Elles ont de plus tendances à être aujourd'hui plus élevées : les vice-ministres administratifs nommés entre 2013 et 2015 avaient entre 34 et 38 ans de carrière à leur actif lors de leur nomination).

[1628] INATSUGU Hiroaki, *Nihon no kanryō jinji shisutemu* 日本の官僚人事システム (Le système des ressources humaines dans la haute fonction publique japonaise), Tōkyō, Tōyō keizai shinpōsha, 1996, p. 32 ; Livre blanc de la fonction publique de 2001 (*kōmuin hakusho - heisei 13 nendo* 公務員白書—平成１３年度) [en ligne], juin 2002, [consulté le 2 janvier 2016]. Consultable sur le site de l'Autorité nationale du personnel : http://www.jinji.go.jp/hakusho/h13/jine200202_2_009.html.

Annexe n°2 : Réponses des hauts fonctionnaires à une partie des questions posées lors des sondages menés par MURAMATSU Michio et ses collègues entre 1976 et 2002

Questions	Réponses possibles	1986-1987	2001-2002
Quelles sont les conditions pour qu'une bonne politique publique soit mise en œuvre ?	Quand les parlementaires affichent clairement aux hauts fonctionnaires la direction à prendre	26%	63%
	Quand les hauts fonctionnaires, dans le cadre de larges directives, possèdent un pouvoir de décisions	61%	19%
Serait-il préférable que le pouvoir de décision dont disposent les administrations soit étendu ou réduit ?	Il serait préférable qu'il soit étendu	33%	16%
	Il serait préférable qu'il soit réduit	13%	32%
	Son étendue actuelle est adaptée	54%	53%
Que doit être le critère premier sur lequel le pouvoir de décision des administrations doit s'appuyer ?	L'expertise, les connaissances et informations dont on dispose	11%	16%
	L'équilibre des intérêts présents dans la société	53%	39%
	L'intérêt national	36%	46%
Qu'est-ce qui doit être le plus important pour l'administration entre la coordination et l'efficacité ?	La coordination	68%	42%
	L'efficacité	32%	58%
Est-il possible ou non de mesurer l'efficacité d'une politique publique ?	Oui	38%	65%
	Non	62%	35%
La participation du citoyen (dans le processus décisionnel) doit-elle être plus active ou moins active ?	Plus active	43%	74%
	Moins active	57%	26%

MABUCHI Masaru, « Kanryōsei no hen.yō – ishuku suru kanryō…, *op.cit.,* p. 151.

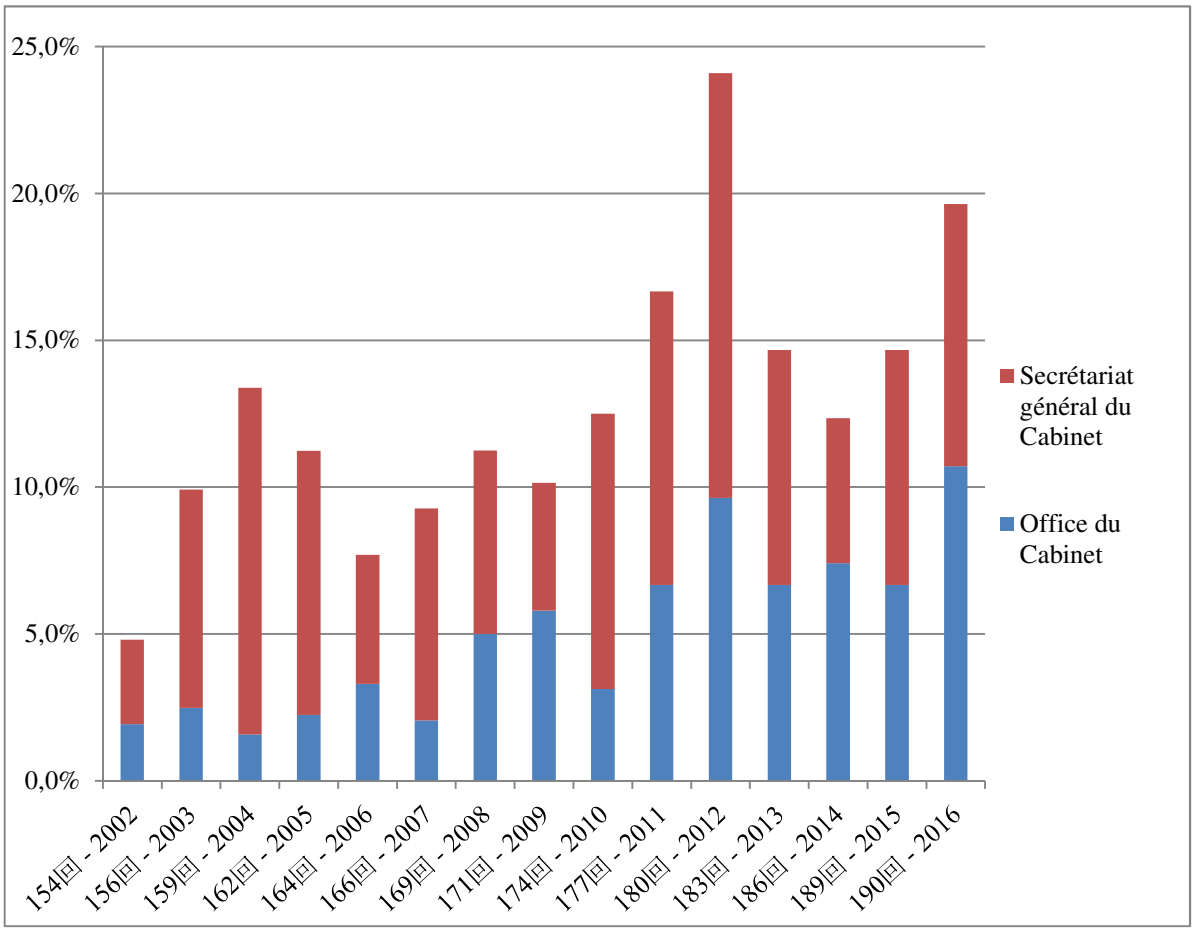
Questions	Réponses possibles	1986-1987	2001-2002
Au sein de votre ministère, quel type d'acteurs ont à votre avis le plus d'influence sur les politiques publiques élaborées dans votre ministère	Le ministre	17,1%	56,9%
	Le vice-ministre administratif (*jimu jikan*)	13,5%	3,8%
	Les chefs de directions (*kyokuchō*)	52,2%	29,7%
	Les chefs de bureau (*kachō*)	14,7%	6,9%
Quel type d'acteurs en dehors de votre ministère ont à votre avis le plus d'influence sur les politiques publiques élaborées dans votre ministère	Le Premier ministre	27,5%	45%
	Les parlementaires du PLD qualifiés de *zoku giin*	30,3%	13,8%
	Le ministère des Finances	11,2%	2,8%

MURAMATSU Michio, *Seikan sukuramu gata…*, *op. cit.*, p. 265-266.

Questions	Réponses possibles	1976-1977	1986-1987	2001-2002
Dans le cas où les opinions divergent, quel est à votre avis l'opinion à laquelle le ministre apporte le plus d'importance ?	L'opinion des hauts fonctionnaires	33%	36%	8%
	L'opinion du parti	34%	26%	11%
	L'opinion personnelle du ministre	28%	26%	76%

MURAMATSU Michio, *Seikan sukuramu gata…*, *op. cit.*, p. 109.

Annexe n°3 : Pourcentage des projets de loi élaborés par le secrétariat général et l'Office du Cabinet

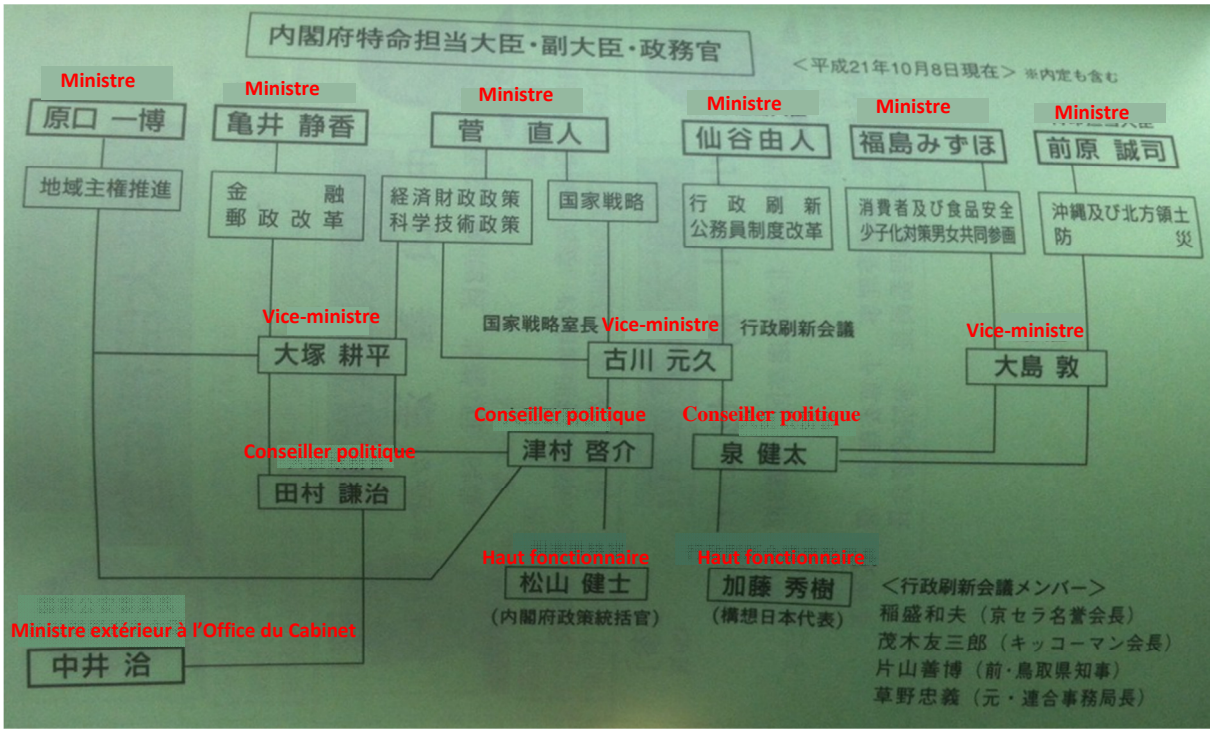


Session parlementaire (ordinaire)	Nb. total de projets de loi élaborés	Par l'Office du Cabinet	%	Par le secrétariat général	%	**% total**	Premier ministre
154 回 - 2002	104	2	1,9%	3	2,9%	**4,8%**	
156 回 - 2003	121	3	2,5%	9	7,4%	**9,9%**	
159 回 - 2004	127	2	1,6%	15	11,8%	**13,4%**	Koizumi
162 回 - 2005	89	2	2,2%	8	9,0%	**11,2%**	
164 回 - 2006	91	3	3,3%	4	4,4%	**7,7%**	
166 回 - 2007	97	2	2,1%	7	7,2%	**9,3%**	Abe
169 回 - 2008	80	4	5,0%	5	6,3%	**11,3%**	Fukuda
171 回 - 2009	69	4	5,8%	3	4,3%	**10,1%**	Asō
174 回 - 2010	64	2	3,1%	6	9,4%	**12,5%**	Hatoyama
177 回 - 2011	90	6	6,7%	9	10,0%	**16,7%**	Kan
180 回 - 2012	83	8	9,6%	12	14,5%	**24,1%**	Noda
183 回 - 2013	75	5	6,7%	6	8,0%	**14,7%**	
186 回 - 2014	81	6	7,4%	4	4,9%	**12,3%**	Abe
189 回 - 2015	75	5	6,7%	6	8,0%	**14,7%**	
190 回 - 2016	56	6	10,7%	5	8,9%	**19,6%**	
Totaux	**1302**	**60**	**4,6%**	**102**	**7,8%**	**12,4%**	

Données calculées à partir du site de la direction législative du Cabinet à l'adresse suivante : http://www.clb.go.jp/contents/diet_[Numero_de_la_session]/law_[Numero_de_la_session].html.

Annexe n°4 : La « pyramide inversée » de l'Office du Cabinet

Répartition des tâches entre les vice-ministres, et conseillers politiques sous le gouvernement Hatoyama (septembre 2009 – juin 2010).



Annexe n°5 : Équilibres factionnels et répartition des postes de vice-ministres et conseillers politiques

Koizumi II - 1	Vice-ministres	%	Conseillers politiques	%	différence en %
Factions	22	100	26	100	-
Komeitō (parti)	3	13,64	3	11,54	2,10
Hashimoto	5	22,73	7	26,92	-4,20
Kamei	4	18,18	4	15,38	2,80
Takamura	1	4,55	1	3,85	0,70
Mori	3	13,64	5	19,23	-5,59
Ozato	2	9,09	1	3,85	5,24
Horiuchi	2	9,09	3	11,54	-2,45
Yamasaki	1	4,55	1	3,85	0,70
Kōno	0	0	1	3,85	-3,85
Non affiliés	1	4,55	0	0,00	4,55

Abe II	Vice-ministres	%	Conseillers politiques	%	différence %
Factions	25	100	27	100	
Komeitō (parti)	3	12	3	11,11	0,89
Kishida	6	24	2	7,41	**16,59**
Nikai	2	8	3	11,11	-3,11
Machimura	3	12	5	18,52	-6,52
Ishihara	2	8	1	3,70	4,30
Nukaga	1	4	3	11,11	-7,11
Asō	2	8	0	0,00	8,00
Ōshima	1	4	2	7,41	-3,41
Non affiliés	**5**	20	**8**	**29,63**	**-9,63**

Annexe n°6 : Nombre de mandats et degré d'expertise des vice-ministres

Koizumi II

Nom	Mandats	Chbre	Koizumi III	postes occupés antérieurement			ancien HF	
氏名	当選回数	議院	小泉2	役職	政党	委員会	官僚ＯＢ	indice
谷畑孝	3 (1参)	衆	厚生労働副大臣	通産政務次官		経済産業委員長		0
阿部正俊	2	参	外務副大臣	総務政務次官		厚生労働委員長	元官僚	0
原田義昭	4	衆	文部科学副大臣	厚生労働政務次官			通産大臣秘書官	0
実川幸夫	4	衆	法務副大臣	運輸政務次官		科学委理事		0
泉信也	2	参	経済産業副大臣	運輸政務次官・国交副大臣			運輸大臣官房審議官	0
田端正広	3	衆	総務副大臣					0
林幹雄	4	衆	国土交通副大臣	運輸政務次官		総務理事		2
加藤修一	2	参	環境副大臣			災害委員長		2
山本有二	5	衆	財務副大臣	法務政務次官・自治政務次官		経済産業委員長		2
石井啓一	4	衆	財務副大臣	法務政務次官・自治政務次官		予算理事	建設課長補佐	2
市川一朗	2	参	農林水産副大臣		農水部会長	文科委員長	建設省・国土庁事務次	2
稲葉大和	4	衆	文部科学副大臣	科学技術政務次官				3
森英介	5	衆	厚生労働副大臣	労働政務次官		厚生労働委員長		3
佐藤泰三	3	参	国土交通副大臣	北海道開発庁政務次官	北海道開発委員長			3
逢沢一郎	6	衆	外務副大臣	通産政務次官		外務委員長		3
坂本剛二	5	衆	経済産業副大臣	通産政務次官	経済部会長	財務金融委員長		3
山口俊一	2	衆	総務副大臣	郵政政務次官		総務委員長		3
金田英行	4	衆	農林水産副大臣	農水政務官・北海道開発政務次官	農水部会長		北海道開発庁長官秘書	3
浜田靖一	4	衆	防衛庁副長官	防衛政務次官		安全保障委理事		3
伊藤達也	4	衆	内閣府副大臣	通産政務次官		環境委理事		
中島真人	2	参	内閣府副大臣	大蔵政務次官		厚生労働委員長		
佐藤剛男	4	衆	内閣府副大臣	郵政政務次官		法務理事	元官僚	1,79

Koizumi II – 1

Nom	Mandats	Chbre	Koizumi II-1	postes occupés antérieurement			
氏名	当選回数	議院	小泉2改造	役職	政党	委員会	indice
西博義	4	衆	厚生労働副大臣			文科委員長	0
谷川秀善	2	参	外務副大臣			経済委員長	0
小島敏男	3	衆	文部科学副大臣	防衛政務官・外務政務官		安全保障理事	0
滝実	3	衆	法務副大臣	総務政務官		総務理事	0
高野博師	2	参	環境副大臣			法務委員長	0
小此木八郎	4	衆	経済産業副大臣	文科政務次官		安全保障委員長	0
山本公一	4	衆	総務副大臣	環境政務次官	環境部会長	内閣委員長	0
今井宏	3	衆	総務副大臣	経企政務次官		経済理事	0
今津寛	3	衆	防衛庁副長官				0
塩谷立	4	衆	文部科学副大臣	総務政務次官	文科部会長	経済理事	2
上田勇	4	衆	財務副大臣	法務総括政務次官		財務金融理事	2
常田享詳	2	参	農林水産副大臣	郵政政務次官	農水専任部会長		2
衛藤晟一	4	衆	厚生労働副大臣	運輸政務次官		厚生労働委員長	3
蓮実進	4	衆	国土交通副大臣	建設政務次官・国土総括政務次官			3
岩井国臣	2	参	国土交通副大臣	国交政務官			3
逢沢一郎	6	衆	外務副大臣	通産政務次官・外務副大臣		外務委員長	3
保坂三蔵	2	参	経済産業副大臣	通産政務次官		拉致問題理事	3
田野瀬良太郎	4	衆	財務副大臣			財務金融委員長	3
岩永峯一	3	衆	農林水産副大臣	農水政務官			3
林田彪	3	衆	内閣府副大臣	財務政務官	財務金融部会長		
西川公也	3	衆	内閣府副大臣	内閣政務官			
七条明	4	衆	内閣府副大臣	財務政務官			1,42

Koizumi III – 1

Nom	Mandats	Chbre	Koizumi III	Koizumi III - 1	postes occupés antérieurement			
氏名	当選回数	議院	小泉３	小泉3改造	役職	政党	委員会	indice
中野清	4	衆	厚生労働副大臣	厚生労働副大臣				0
赤松正雄	5	衆		厚生労働副大臣				0
江崎鐵磨	4	衆	国土交通副大臣	国土交通副大臣				0
松村龍二	2	参		国土交通副大臣				0
塩崎恭久	4 (1参)	衆		外務副大臣				0
金田勝年	2	参		外務副大臣				0
河野太郎	4	衆		法務副大臣				0
江田康幸	3	衆		環境副大臣				0
西野陽	4	衆		経済産業副大臣				0
菅義偉	4	衆		総務副大臣				0
赤羽一嘉	5	衆		財務副大臣				0
河本三郎	3(1参)	衆		文部科学副大臣		文部部会長		2
竹本直一	4	衆		財務副大臣	経産政務官			2
馳浩	3(1参)	衆		文部科学副大臣	文部政務官			3
松あきら	2	参		経済産業副大臣	経産政務官			3
山崎力	2	参		総務副大臣			総務委員長	3
宮腰光寛	4	衆	農林水産副大臣	農林水産副大臣	農水政務官	農水部会長代理		3
三浦一水	2	参		農林水産副大臣	農水政務官		農水委員長	3
木村太郎	4	衆		防衛庁副長官	防衛政務官			3
櫻田義孝	4	衆		内閣府副大臣				
嘉数知賢	4	衆		内閣府副大臣				
山口泰明	4	衆		内閣府副大臣				1,16

Abe

Nom	Mandats	Chbre	Abe	postes occupés antérieurement			Ancien HF	ministère	
氏名	当選回数	議院	安倍	役職	政党	委員会	官僚ＯＢ,etc	出身省庁	indice
大村秀章	4	衆	内閣府副大臣	内閣府・経済産業政務官			元官僚		
武見敬三	2	参	厚生労働副大臣	外務政務次官	政調副会長	決算理事			0
国井正幸	2	参	農林水産副大臣	農水政務官	農政調査会長代理	厚生労働委			3
平沢勝栄	4	衆	内閣府副大臣	総務政務官・防衛庁政務次	法務部会長	拉致問題委員長	元官僚	警察・防	
林芳正	2	参	内閣府副大臣	大蔵政務次官		議運理事			
石田祝稔	4	衆	厚生労働副大臣	大蔵政務次官		厚生労働筆頭理事			3
望月義夫	4	衆	国土交通副大臣	環境・外務政務官					0
渡辺具能	4	衆	国土交通副大臣	厚生労働・内閣府政務官	国交専任部会長		元官僚	運輸省	0
岩屋毅	4	衆	外務副大臣	防衛庁政務官	国防部会長	安全保障理事			3
浅野勝人	1 (3衆)	参	外務副大臣	防衛政務次官・外務政務次	国防部会長	外交防衛筆頭理事			3
遠藤利明	4	衆	文部科学副大臣	建設政務次官	文科部会長	議運理事			2
池坊保子	4	衆	文部科学副大臣	文科政務次官		文科委員長			3
水野賢一	4	衆	法務副大臣	外務政務官	国対副委員長	拉致問題理事			0
土屋品子	4	衆	環境副大臣	外務政務官	外交部会長				0
渡辺博道	4	衆	経済産業副大臣	内閣府・経産政務官	国対副委員長・副幹事長				3
山本幸三	4	衆	経済産業副大臣		国対副委員長・政調副会	予算・財務金融委	元官僚	大蔵省	2
大野松茂	4	衆	総務副大臣	文部科学・財務政務官	総務部会長	災害委員長			2
田村憲久	4	衆	総務副大臣	厚生労働・文科政務官	厚生労働部会長				0
田中和徳	4	衆	財務副大臣	外務・財務・国交政務官					3
富田茂之	4	衆	財務副大臣						0
山本拓	4	衆	農林水産副大臣			内閣筆頭理事	鯖江ＪＣ理事		1
木村隆秀	4	衆	防衛副大臣	国交・内閣府政務官	国交関団委員長	環境委員長			0
									1,47

Fukuda

Nom	Mandats	Chbre	Abe 1	Fukuda	postes occupés antérieurement			
氏名	当選回数	議院	安倍改造	福田	役職	政党	委員会	indice
木村仁	2	参	外務副大臣	外務副大臣	国交政務官	国交部会長		0
松島みど	3	衆	国土交通副大	国土交通副大	外務政務官			0
河井克行	3	衆	法務副大臣	法務副大臣	外務政務官			0
新藤義孝	3	衆	経済産業副大	経済産業副大	外務・総務政務			0
中野正志	3	衆	経済産業副大	経済産業副大	国交政務官	国交部会長		0
岸宏一	2	参	厚生労働副大	厚生労働副大	総務政務官		厚労委	1
平井卓也	3	衆	国土交通副大	国土交通副大			災害理事	1
今村雅弘	4	衆	農林水産副大	農林水産副大	外務・国交政務	農林部会長・農水		1
遠藤乙彦	5	衆	財務副大臣	財務副大臣	通産政務次官			1
森山裕	2	衆	財務副大臣	財務副大臣	財務大臣政務官		財務委	2
西川京子	3	衆	厚生労働副大	厚生労働副大	厚生政務官		厚労委	2
桜井郁三	3	衆	環境副大臣	環境副大臣			環境理事	2
江渡聡徳	3	衆	防衛副大臣	防衛副大臣			国防副委員	2
谷口隆義	5	衆		総務副大臣		総務部会長		2
小野寺五	3	衆	外務副大臣	外務副大臣	外務政務官	外交部会長	外務理事	3
松浪健四	3	衆	文部科学副大	文部科学副大	外務政務官	文部部会長代理	文部理事	3
岩永浩美	3	参	農林水産副大	農林水産副大	農水政務官	農水部副部会長	農水委員長	3
池坊保子	4	衆	文部科学副大	文部科学副大	文部政務官	文科局長	文部委員長	3
佐藤勉	4	衆	総務副大臣	総務副大臣	厚生政務官	総務部会長	総務委員長	3
中川義雄	2	参	内閣府副大臣	内閣府副大臣	法務政務官	農水会長	農水委員長	
木村勉	3	衆	内閣府副大臣	内閣府副大臣	内閣府政務官	内閣部会長	内閣理事	
山本明彦	3	衆	内閣府副大臣	内閣府副大臣	経産政務官			1,52

Fukuda – 1

Nom	Mandats	Chbre		postes occupés antérieurement			ancien HF	
氏名	当選回数	議院	福田改造	役職	政党	委員会	官僚ＯＢ	Indice
加納時男	2	参	国土交通副大臣					0
山内俊夫	2	参	文部科学副大臣	総務政務官				0
佐藤剛男	5	衆	法務副大臣				元官僚	0
吉野正芳	3	衆	環境副大臣					0
石崎岳	3	衆	総務副大臣					0
倉田雅年	3	衆	総務副大臣					0
竹下亘	3	衆	財務副大臣					0
石田祝稔	4	衆	農林水産副大臣					0
金子恭之	3	衆	国土交通副大臣	農水政務官	国交部会長			2
松野博一	3	衆	文部科学副大臣		文部部会長			2
吉川貴盛	3	衆	経済産業副大臣			経産委理事		2
山本一太	3	参	(2008年9月5日退任) 外務副大臣	外務政務官	外交部会長	外交委員長		3
鴨下一郎	5	衆	厚生労働副大臣	厚生副大臣				3
渡辺孝男	3	参	厚生労働副大臣				厚生技官	3
伊藤信太郎	3	衆	外務副大臣	外務政務官				3
高市早苗	4	衆	経済産業副大臣	経産政務次官・経産副大臣				3
平田耕一	2 (参1)	衆	財務副大臣	経産政務官		決算理事		3
近藤基彦	3	衆	農林水産副大臣		農水部会長	農水理事		3
北村誠吾	3	衆	防衛副大臣	防衛政務官	国防会長	安全保障委理事		3
谷本龍哉	3	衆	内閣府副大臣	内閣政務官				
宮澤洋一	3	衆	内閣府副大臣				元官僚	
増原義剛	3	衆	内閣府副大臣		内閣部会長		元官僚	1,57

Asō

Nom	Mandats	Chbre	Asō	postes occupés antérieurement			ancien HF	
氏名	当選回数	議院	麻生	役職	政党	委員会	官僚ＯＢ	indice
加納時男	2	参	国土交通副大臣					0
橋本聖子	3	参	外務副大臣	北海道政務次官				0
山内俊夫	2	参	文部科学副大臣	総務政務官				0
佐藤剛男	5	衆	法務副大臣				元官僚	0
吉野正芳	3	衆	環境副大臣					0
石崎岳	3	衆	総務副大臣					0
倉田雅年	3	衆	総務副大臣					0
竹下亘	3	衆	財務副大臣	démission le 28 mars				0
石田祝稔	4	衆	農林水産副大臣					0
大村秀章	4	衆	厚生労働副大臣		厚生部会長		元官僚	2
金子恭之	3	衆	国土交通副大臣	農水政務官	国交部会長			2
伊藤信太郎	3	衆	外務副大臣	外務政務官				2
松野博一	3	衆	文部科学副大臣		文部部会長			2
吉川貴盛	3	衆	経済産業副大臣			経産委理事		2
平田耕一	2 (参1)	衆	財務副大臣	経産政務官		決算理事		3
渡辺孝男	3	参	厚生労働副大臣				厚生技官	3
高市早苗	4	衆	経済産業副大臣	経産政務次官・経産副大臣				3
近藤基彦	3	衆	農林水産副大臣		農水部会長	農水理事		3
北村誠吾	3	衆	防衛副大臣	防衛政務官	国防会長	全保障委理		3
石田真敏		衆	財務副大臣	nommé le 30 mars				
谷本龍哉	3	衆	内閣府副大臣	内閣政務官				
宮澤洋一	3	衆	内閣府副大臣				元官僚	
増原義剛	3	衆	内閣府副大臣		内閣部会長		元官僚	1,31

Hatoyama

Nom	Mandats	Chbre	Hatoyama	postes occupés antérieurement			ancien HF	
氏名	当選回	議	鳩山	役職	政党	委員会	官僚ＯＢ	indice
長浜	1	参	厚生労働副大					0
辻　惠君	2	衆	国土交通副大			外務委・		0
福山	3	参	外務副大臣					0
中川　正	5	衆	文部科学副大					0
松下　忠	5	衆	経済産業副大	内閣府副		内閣委員	建設省元	0
渡辺　周	5	衆	総務副大臣	総務副大				0
野田　佳	5	衆	財務副大臣					0
田島　一	3	衆	環境副大臣			環境委		1
馬淵　澄	3	衆	国土交通副大				建設会社	2
細川　律	7	衆	厚生労働副大		政策通（			2
武正　公	4	衆	外務副大臣			外務委理		2
加藤　公	4	衆	法務副大臣		政調副会	法務委理		2
山田　正	5	衆	農林水産副大		農林漁業			2
鈴木	2	参	文部科学副大		教育問題	文科委理	通産省元	3
増子	2	参	経済産業副大			経産委筆		3
内藤　正	2	参	総務副大臣			総務委員		3
峰崎　直	3	参	財務副大臣		税調会長	財政金融		3
郡司	3	参	農林水産副大			農水委員		3
榛葉　賀	2	参	防衛副大臣			外交防衛		3
大島　敦	4	衆	内閣府副大臣					
古川　元	5	衆	内閣府副大臣				大蔵省元	
大塚	2	参	内閣府副大臣					1,53

Kan – 1

Nom	Mandats	Chbre	Kan - 1	postes occupés antérieurement			ancien HF	
氏名	当選回数	議院	菅・ 改造１	役職	政党	委員会	官僚ＯＢ	indice
三井　辨	4	衆	国土交通副		国対委員長代	議運理事		0
池口	2	参	国土交通副		国対委員長代	議運筆頭理事		0
伴野　豊	4	衆	外務副大臣			予算委理事		0
松本　剛	4	衆	外務副大臣		政調会長	議運委員長		0
笹木　竜	4	衆	文部科学副					0
小川	3	参	法務副大臣			農水委員長・		0
近藤　昭	5	衆	環境副大臣			総務委員長		0
松下　忠	5	衆	経済産業副	内閣府副		内閣委員長・	建設省元	0
鈴木　克	3	衆	総務副大臣		政調副会長	国会基本委員		0
平岡　秀	5	衆	総務副大臣				大蔵省元	0
池田　元	6	衆	経済産業副	財務副大				2
五十嵐	4	衆	財務副大臣		NC総務大臣・	災害特委員長		2
小宮山	4（参1）	衆	厚生労働副			財務委員長		3
藤村　修	6	衆	厚生労働副		国対委員長代	厚生労働委員		3
鈴木	2	参	文部科学副		教育問題調査	文科委理事	通産省元	3
櫻井	3	参	財務副大臣			経済委員長・		3
篠原　孝	3	衆	農林水産副		国対副委員長	財務金融筆頭	農林水産	3
筒井　信	5	衆	農林水産副			農林水産委員		3
安住　淳	5	衆	防衛副大臣		国対委員長代	安全保障委員		3
東　祥三	5	衆	内閣府副大	外務省政		経済産業委員		
末松　義	5	衆	内閣府副大		税調副会長	消費者委員長	外務省元	
平野	2	参	内閣府副大		政調副会長	予算委員長		1,3

Kan – 2

Nom	Mandats	Chbre		postes occupés antérieurement			ancien HF	Mandats
氏名	当選回	議	菅・ 改造2	役職	政党	委員会	官僚ＯＢ	indice
小宮山	4（参1）	衆	厚生労働副大臣			財務委員		0
大塚	2	参	厚生労働副大臣					0
三井　辨	4	衆	国土交通副大臣		国対委員	議運理事		0
池口	2	参	国土交通副大臣		国対委員	議運筆頭		0
伴野　豊	4	衆	外務副大臣			予算委理		0
小川	3	参	法務副大臣			農水委員		0
近藤　昭	5	衆	環境副大臣			総務委員		0
鈴木　克	3	衆	総務副大臣		政調副会	国会基本		0
平岡　秀	5	衆	総務副大臣				大蔵省元官	0
小川	3	参	防衛副大臣			農水委理		0
高橋	3	参	（2011年3月10日か					0
三	4	衆	文部科学副大臣	教育・ITコンサルティング会社役員				1
池田　元	6	衆	経済産業副大臣	財務副大				2
五十嵐	4	衆	財務副大臣		NC総務大	災害特委		2
篠原　孝	3	衆	農林水産副大臣		国対副委	財務金融	農林水産省	2
鈴木	2	参	文部科学副大臣		教育問題	文科委理	通産省元官	3
松下　忠	5	衆	経済産業副大臣	内閣府副		内閣委員	建設省元官	3
櫻井	3	参	財務副大臣			経済委員		3
筒井　信	5	衆	農林水産副大臣			農林水産		3
松本　剛明	4	衆	外務副大臣	政調会長・外交・安全保障の政策通				3
東　祥三	5	衆	内閣府副大臣	外務省政		経済産業		
末松　義	5	衆	内閣府副大臣		税調副会	消費者委	外務省元官	
山口　壯	3	衆	内閣府副大臣	内閣副大	国際局長	外務筆頭	外務省元官	1,1

Noda et Noda - 1

Nom	Mandats	Chbre	Noda	Noda - 1	postes occupés antérieurement			ancien HF	
氏名	当選回数	議院	野田	野田・改造１	役職	政党	委員会	官僚ＯＢ	indice
奥田　建	4	衆	国土交通副大臣	国土交通副大臣			法務委員長		0
松原　仁	4	衆	国土交通副大臣				長		0
山根　　隆	2	参	外務副大臣	外務副大臣			経済委員長		0
奥村　展三	3（参1）	衆	文部科学副大臣	文部科学副大臣			拉致問題委員長		0
森　　ゆう	2	参	文部科学副大臣	文部科学副大臣			拉致問題委員長		0
牧野　聖修	4	衆	経済産業副大臣	経済産業副大臣	法務政務次官				0
松崎　公昭	4	衆	総務副大臣	総務副大臣					0
渡辺　周	5	衆	防衛副大臣	防衛副大臣	総務副大臣				0
吉田　おさ	4	衆		国土交通副大臣			災害特委員長		1
黄川田　徹	4	衆	総務副大臣	総務副大臣		総務部門会議座長			1
横光　克彦	6	衆	環境副大臣	環境副大臣			環境理事		2
五十嵐　文	4	衆	財務副大臣	財務副大臣		財政＋金融担当大臣	災害特委員長		3
岩本　司	2	参	農林水産副大臣	農林水産副大臣		農水部門会議座長	農水委理事		2
牧　義夫	4	衆	厚生労働副大臣	厚生労働副大臣			厚生労働委員長		3
辻　泰弘	2	参	厚生労働副大臣	厚生労働副大臣			厚生労働委員長		3
山口　壮	3	衆	外務副大臣	外務副大臣	内閣副大臣	国際局長代理	安全保障理事	外務元官僚	3
滝　実	5	衆	法務副大臣	法務副大臣	法務副大臣(小泉2)		法務筆頭理事	自治元官僚	3
松下　忠洋	5	衆	経済産業副大臣	経済産業副大臣 復興副大臣・内	内閣府副大臣（小泉 ）・農水政務次官（		内閣委員長・ 農水理事	建設元官僚	3
藤田　　幸	1	参	財務副大臣	財務副大臣		NC防衛副大臣	財務委員長		3
筒井　信隆	5	衆	農林水産副大臣	農林水産副大臣			農林水産委員長		3
中塚　一宏	3	衆	内閣副大臣	復興副大臣			決算行政理事		
石田　勝之	4	衆	内閣府副大臣	復興副大臣			財務委員長		
後藤　斎	3	衆	内閣府副大臣	内閣府副大臣	文科政務官	経済部門会議座長	経済筆頭理事	農林水元官僚	
			1,53	1,58					

Abe II

Nom	Mandats	Chbre	Abe II	postes occupés antérieurement			ancien HF	
氏名	当選回数	議院	安倍2	役職	政党	委員会	官僚ＯＢ	indice
鈴木俊一	7	衆	外務副大臣	厚生政務次官・環境大臣				0
福井照	5	衆	文部科学副大臣	農水政務官		沖北委員長	元官僚	0
谷川弥一	4	衆	文部科学副大臣	農水政務官	農林部会長代理			0
後藤茂之	4	衆	法務副大臣	国交政務官			元官僚	0
田中和徳	6	衆	環境副大臣	外務・財務・国交政務官・財務副大臣		金融委員長		0
井上信治	4	衆	環境副大臣・内閣府副大臣		総務部会長	沖北特理事	元官僚	0
柴山昌彦	4	衆	総務副大臣	外務政務官				0
小渕優子	5	衆	財務副大臣	文科政務官・少子化・男女共同担当大臣				0
秋葉賢也	4	衆	厚生労働副大臣・復興副大臣	総務政務官	厚生労働副部会長			2
梶山弘志	5	衆	国土交通副大臣	国交政務官				2
鶴保庸介	3	参	国土交通副大臣	国交政務官		厚生・議運・決算委員		2
浜田昌良	2	参	復興副大臣	外務政務官	原発災害対策本部事務	法委員長	元官僚	2
菅原一秀	4	衆	経済産業副大臣	厚労政務官	経済部会長			2
坂本哲志	4	衆	総務副大臣・内閣府副大臣	総務政務官		文科・決算委理事		2
桝屋敬悟	6	衆	厚生労働副大臣	厚生労働副大臣				3
松山政司	2	参	外務副大臣	経済政務官		ＯＤＡ特・環境委員長		3
谷公一	4	衆	復興副大臣	国交政務官		災害委員長	消防庁官僚	3
赤羽一嘉	6	衆	経済産業副大臣・内閣府副大臣	財務副大臣		国交委員長		3
山口俊一	8	衆	財務副大臣	総務副大臣・内閣総理大臣補佐官		財務金融委員長		3
江藤拓	4	衆	農林水産副大臣	農水政務官	農林部会長			3
加治屋義人	2	参	農林水産副大臣	農水政務官		農水委員長		3
江渡聡徳	5	衆	防衛副大臣	内閣府政務官・防衛副大臣	国防部会長代理			3
西村康稔	4	衆	内閣府副大臣	外務政務官	政調副会長		元官僚	
伊達忠一	2	参	内閣府副大臣	国交政務官		経済委員長		
寺田稔	3	衆	内閣府副大臣・復興副大臣	防衛政務官	国交部会長代理		元官僚	1,63

Abe II – 1

Nom	Mandats	Chbre	Abe II	Abe II-1	postes occupés antérieurement			
氏名	当選回数	議院	安倍2	安倍2改造	役職	政党	委員会	indice
山本香苗	3	参		厚生労働副大臣	経済政務官			0
藤井基之	2	参		文部科学副大臣	厚労政務官	厚労副部会長	厚労委筆頭理事	0
葉梨康弘	3	衆		法務副大臣・内閣府副大臣	財務政務官			0
北村茂男	3	衆	総務大臣政務官・内閣府大臣政務官	環境副大臣		総務副会長		0
小里泰弘	3	衆		環境副大臣・内閣府副大臣				0
阿部俊子	3	衆	外務大臣政務官	農林水産副大臣				0
小泉昭男	2	参		農林水産副大臣			国交委員長	0
永岡桂子	3	衆		厚生労働副大臣	農林政務官	厚労部会長代理		2
四宮省三郎	3	衆		総務副大臣	国交省政務官	総務部会長	沖北特委理事	2
北川イッセ	2	参		国土交通副大臣	防衛政務官		環境委員長	3
西村明宏	3	衆		国土交通副大臣・内閣府副大臣・復興副大臣	2x 内閣政務官	総合交通政策特委員長	国交委理事・震災復興特委筆頭理事	3
城内実	3	衆	外務大臣政務官	外務副大臣		当時安全保障局長		3
中山泰秀	3	衆		外務副大臣	外務政務官	安全保障調査会事務局長	安全保障理事	3
浜田昌良	2	参	復興副大臣	復興副大臣	外務政務官	原発災害対策本部事務局長	法委員長	3
長島忠美	3	衆	農林水産大臣政務官・復興大臣政務官	復興副大臣		大震災復興加速化本部事務局長	災害特委理事・復興特意理事	3
丹羽秀樹	2	衆	文部科学大臣政務官	文部科学副大臣		当時文科部会長		3
山際大志郎	3	衆	内閣府大臣政務官	経済産業副大臣		経済部会長代理	総務・経済委理事	3
高木陽介	6	衆		経済産業副大臣・内閣府副大臣	国交省政務官		総務委員長	3
二之湯智	2	参		総務副大臣	総務政務官	人事局長	総務委筆頭理事	3
御法川信英	3	衆		財務副大臣	外務政務官	財金部会長代理	財金委理事	3
宮下一郎	3	衆		財務副大臣	財務政務官	金融調査会事務局長	経産委	3
左藤章	3	衆	防衛大臣政務官	防衛副大臣・内閣府副大臣		当時国防部会長		3
西村康稔	4	衆	内閣府副大臣	内閣府副大臣	外務政務官	政調副会長		
赤澤亮正	3	衆	国土交通大臣政務官	内閣府副大臣		当時国交部会長	国交委	
平将明	3	衆	経済産業大臣政務官・内閣府大臣政務官	内閣府副大臣			内閣委	1,95

Tableau récapitulatif : degré d'expertise des vice-ministres et nombre de mandats de ceux issus de la Chambre des représentants lors de leur nomination :

Cabinet	Koizumi II	Koizumi II remaniement	Koizumi III remaniement	Abe	Fukuda	Fukuda remaniement	Asō
Période	Nov. 03 – sept. 04	Sept. 04 – sept. 05	Oct. 05 – sept. 06	Sept. 06 – août. 07	Sept. 07 – août. 08	Août. 08 – sept. 08	Sept. 08 – sept. 09
Moyenne	1,79	1,42	1,16	1,47	1,52	1,57	1,31
% de « spécialistes »	68,4	52,6	42,1	52,6	52,6	57,9	52,6
Séniorité moyenne	4,13	3,71	4,12	4	3,33	3,33	3,28
% de parlementaires à 5 mandats et +	18,75	5,88	11,76	0	11,11	11,11	5,56

Cabinet	Hatoyama	Kan 1er remaniement	Kan 2nd remaniement	Noda	Noda 1er remaniement	Abe II	Abe II 1er remaniement
Période	Sept. 09 – juin 10	Sept. 10 – Jan. 11	Jan. 11 – sept. 11	Sept. 11 – Jan. 12	Jan. 12 – juin 12	Déc. 12 – sept. 14	Sept. 14 – déc. 14
Moyenne	1,53	1,31	1,10	1,47	1,53	1,63	1,95
% de « spécialistes »	52,6	47,4	35	52,6	52,6	63,6	68,1
Séniorité moyenne	4,38	4,59	4,29	4,17	4,17	4,80	3,16
% de parlementaires à 5 mandats et +	46,1	58,82	43,75	27,78	27,78	45	5,56

* Dans les cas où les parlementaires avaient auparavant effectué des mandats dans la Chambre des conseillers, ces derniers ont été additionnés aux mandats effectués dans la Chambre des représentants.

Annexe n°7 : Nombre d'interventions des hauts fonctionnaires, des ministres, des vice-ministres et des conseillers à la Diète entre 2006 et 2010 (journal de la branche locale du PDJ de la 10ème circonscription du département d'Aichi (12 décembre 2010).

民主 PRESS MINSHU

明日の日本 生活が第一

≪統一地方選挙特集号≫

新人候補予定者 公認
地域活性化の達人
竹内裕二 愛知県議会(一宮市)

新人候補予定者 公認
介護・福祉のスペシャリスト
小山秀隆 愛知県議会(岩倉市)

新人候補予定者 推薦
地域の発展が愛知の発展へ
矢嶋恵美 愛知県議会(丹羽郡)

新人候補予定者 公認
地域防災のエキスパート
矢野和宏 一宮市議会

新人候補予定者 推薦
福祉のまち「いちのみや」
棚橋修二 一宮市議会

候補予定者(現職) 公認
高橋正子
愛知県議会(一宮市)

候補予定者(現職) 公認
末松光生
一宮市議会

候補予定者(現職) 推薦
細谷正希
一宮市議会

候補予定者(現職) 公認
西脇保廣
一宮市議会

候補予定者(現職) 公認
小林弘子
江南市議会

候補予定者(現職) 公認
塚本秋雄
岩倉市議会

候補予定者(現職) 公認
宮川 隆
岩倉市議会

議会政策情報

政権交代後、議会には大きな変化が起きています。

それは、政務三役(大臣・副大臣・政務官)による答弁率です。

政権交代前は50%であった政務三役答弁率が、2010年常会(第174回)

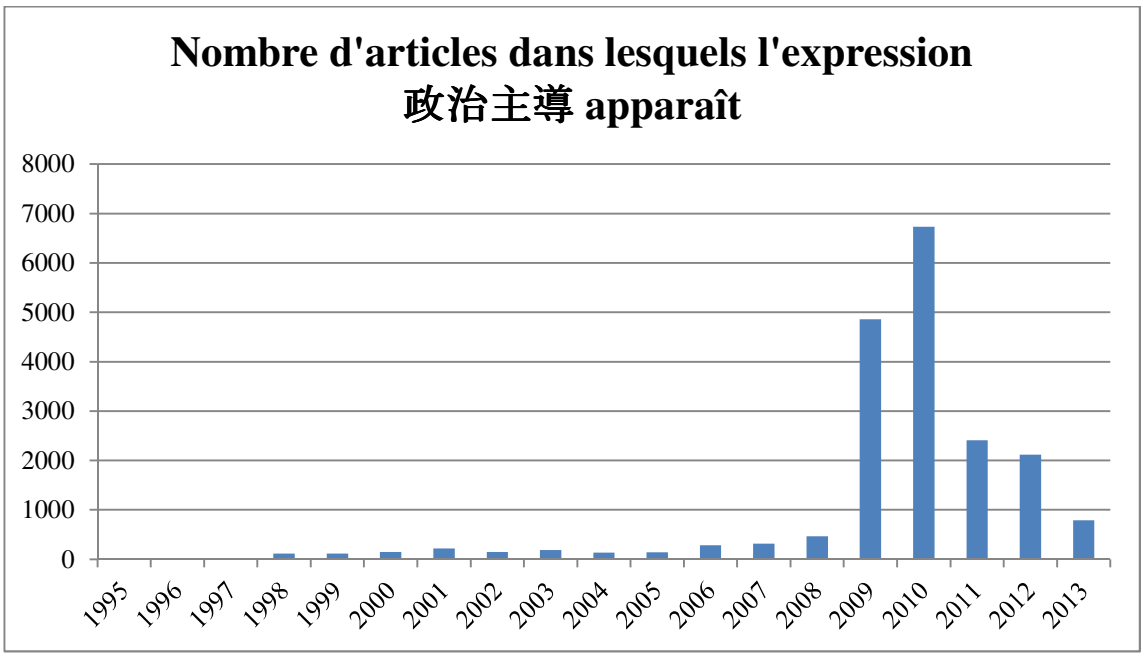
では、94.1%、臨時会(第176回)では87.3%に上昇しています。

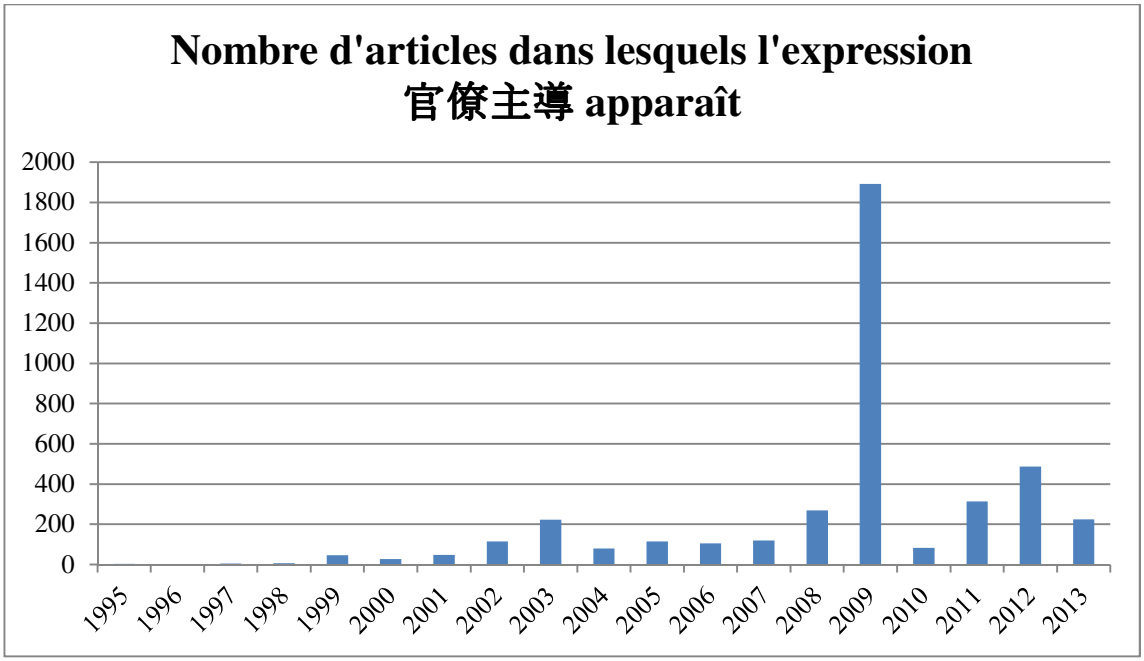
政治主導による国の運営を象徴する傾向が顕著に現れています。

	平成22(2010)	平成22(2010)	平成22(2010)	平成21(2009)	平成20(2008)	平成19(2007)	平成18(2006)
	第176臨時	第175臨時	第174臨時	第171臨時	第169臨時	第166臨時	第164臨時
政務三役答弁回数	5128	858	17351	10716	9410	15580	11840
政府参考人答弁回数	746	54	1085	10755	9632	13870	14184
合計	5874	912	18436	21471	19042	29450	26024
政務三役答弁率(%)	87.3	94.1	94.1	49.9	49.4	52.9	45.5

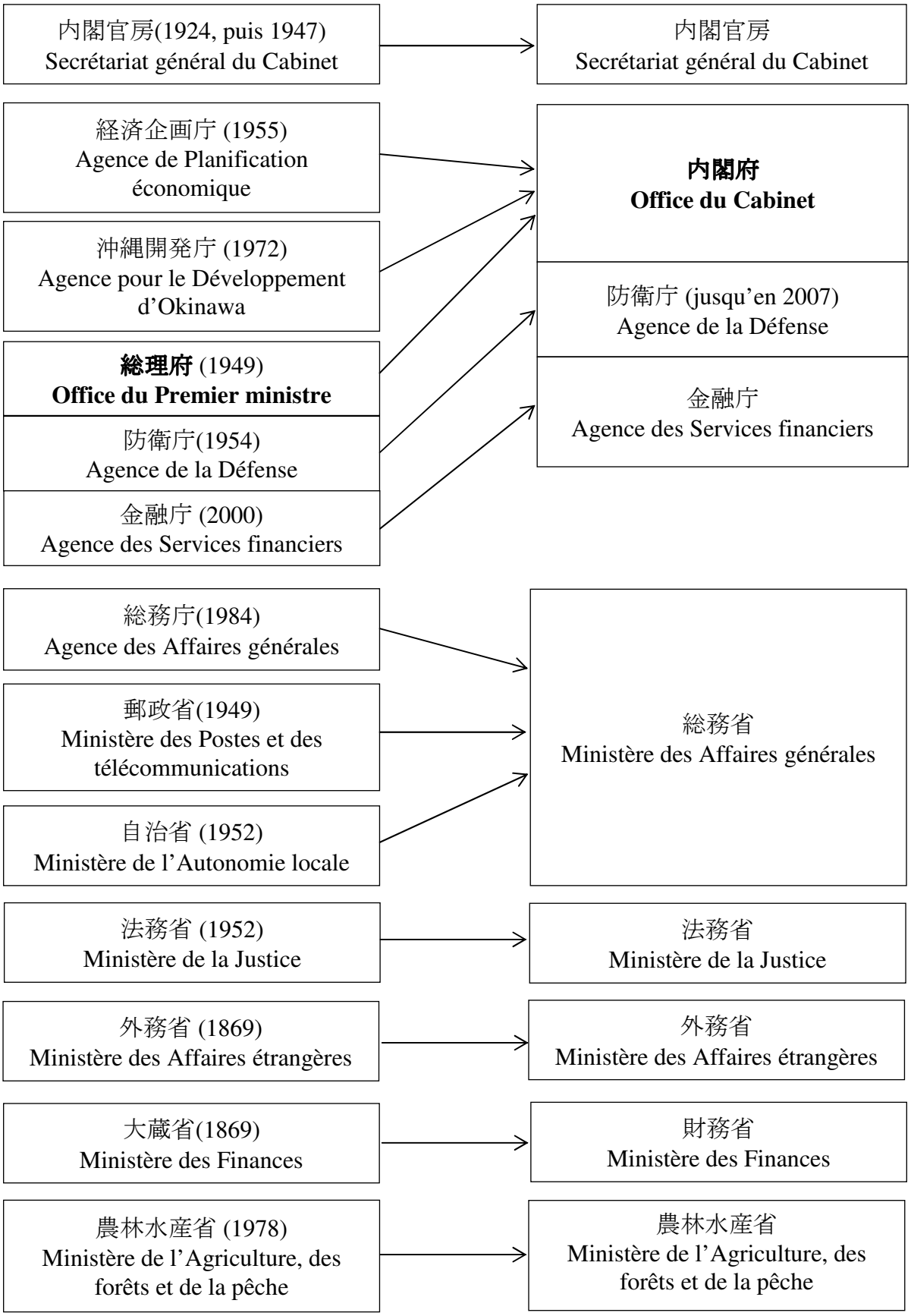
Annexe n°8 : Nombre d'occurrences des termes 政治主導 et 官僚主導 dans la presse écrite japonaise

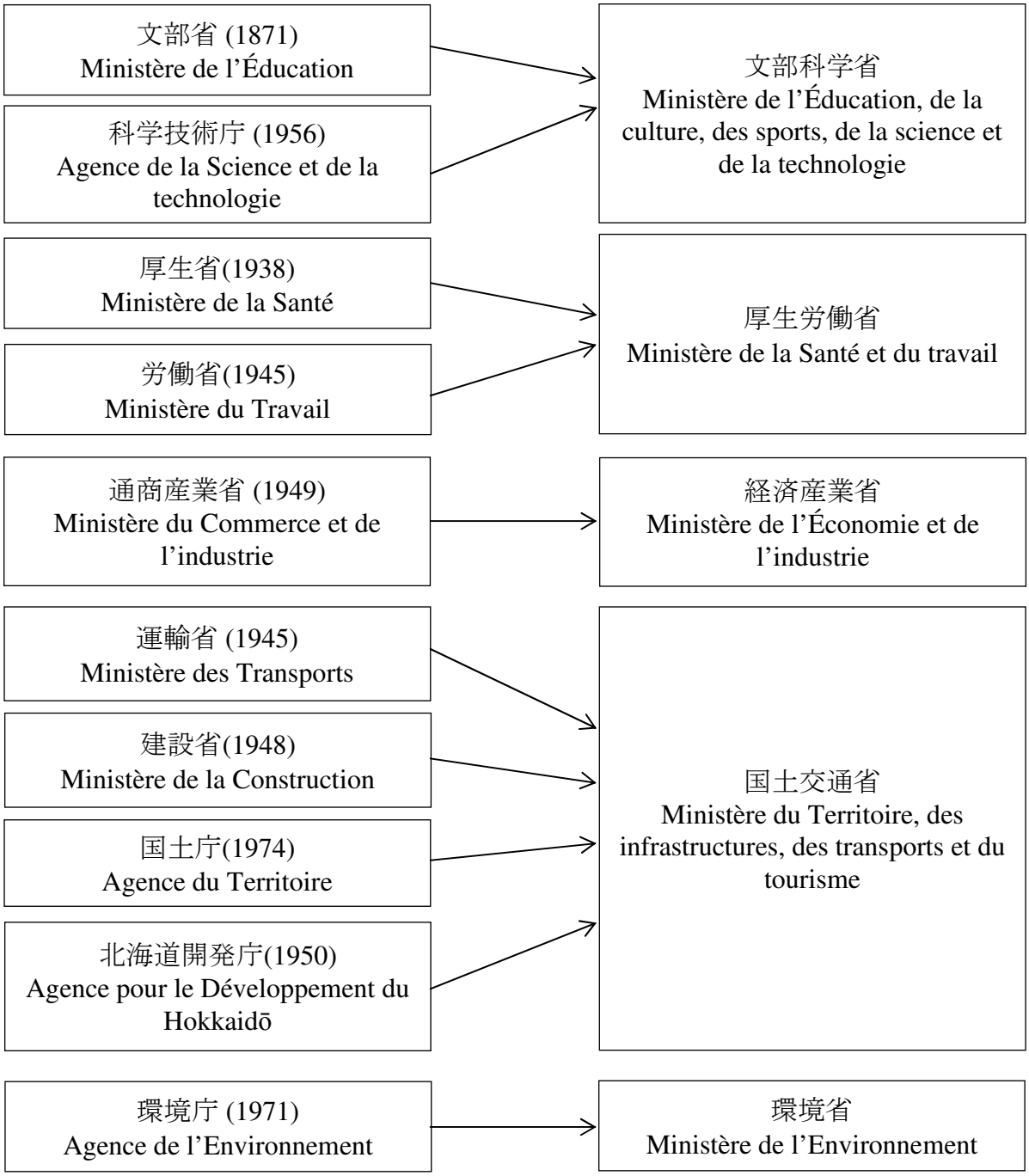
Chiffres obtenus à partir d'une recherche effectuée sur Factiva, une base de données regroupant les articles de la plupart des journaux dans le monde. À noter que les archives sont postérieures à 1995 et que le nombre total d'articles augmente progressivement chaque année.





Annexe n°9 : Schéma de restructuration des principales administrations centrales en 2001




文部省 (1871)
Ministère de l'Éducation
科学技術庁 (1956)
Agence de la Science et de la technologie
文部科学省
Ministère de l'Éducation, de la culture, des sports, de la science et de la technologie
厚生省(1938)
Ministère de la Santé
労働省(1945)
Ministère du Travail
厚生労働省
Ministère de la Santé et du travail
通商産業省 (1949)
Ministère du Commerce et de l'industrie
経済産業省
Ministère de l'Économie et de l'industrie
運輸省 (1945)
Ministère des Transports
建設省(1948)
Ministère de la Construction
国土庁(1974)
Agence du Territoire
北海道開発庁(1950)
Agence pour le Développement du Hokkaidō
国土交通省
Ministère du Territoire, des infrastructures, des transports et du tourisme
環境庁 (1971)
Agence de l'Environnement
環境省
Ministère de l'Environnement

Annexe n°10 : Les entourages du Premier ministre et des ministres

Premier ministre 内閣総理大

Assistants du Premier ministre
内閣総理大臣補佐官

1996 : Création officielle (trois).
2001 : Augmentation de l'effectif à cinq. Généralement des parlementaires ou des personnes issues du secteur privé.

Secrétaires du Premier ministre
内閣総理大臣秘書官

1947 : Cinq (depuis 1957). Généralement un premier secrétaire (*shuseki hishokan* 首席秘書官) qui est un homme de confiance du Premier ministre (assistant parlementaire ou proche) et quatre hauts fonctionnaires (grade : directeur adjoint ou conseiller supérieur) issus du MOFA, du MOF, du METI et de l'agence de la Police nationale.
2008 : Augmentation de l'effectif à six (puis momentanément à sept).

Secrétaire général du Cabinet
内閣官房長官

1947 : Un parlementaire (sauf exception). Le poste de secrétaire général du Cabinet est occupé par un ministre.

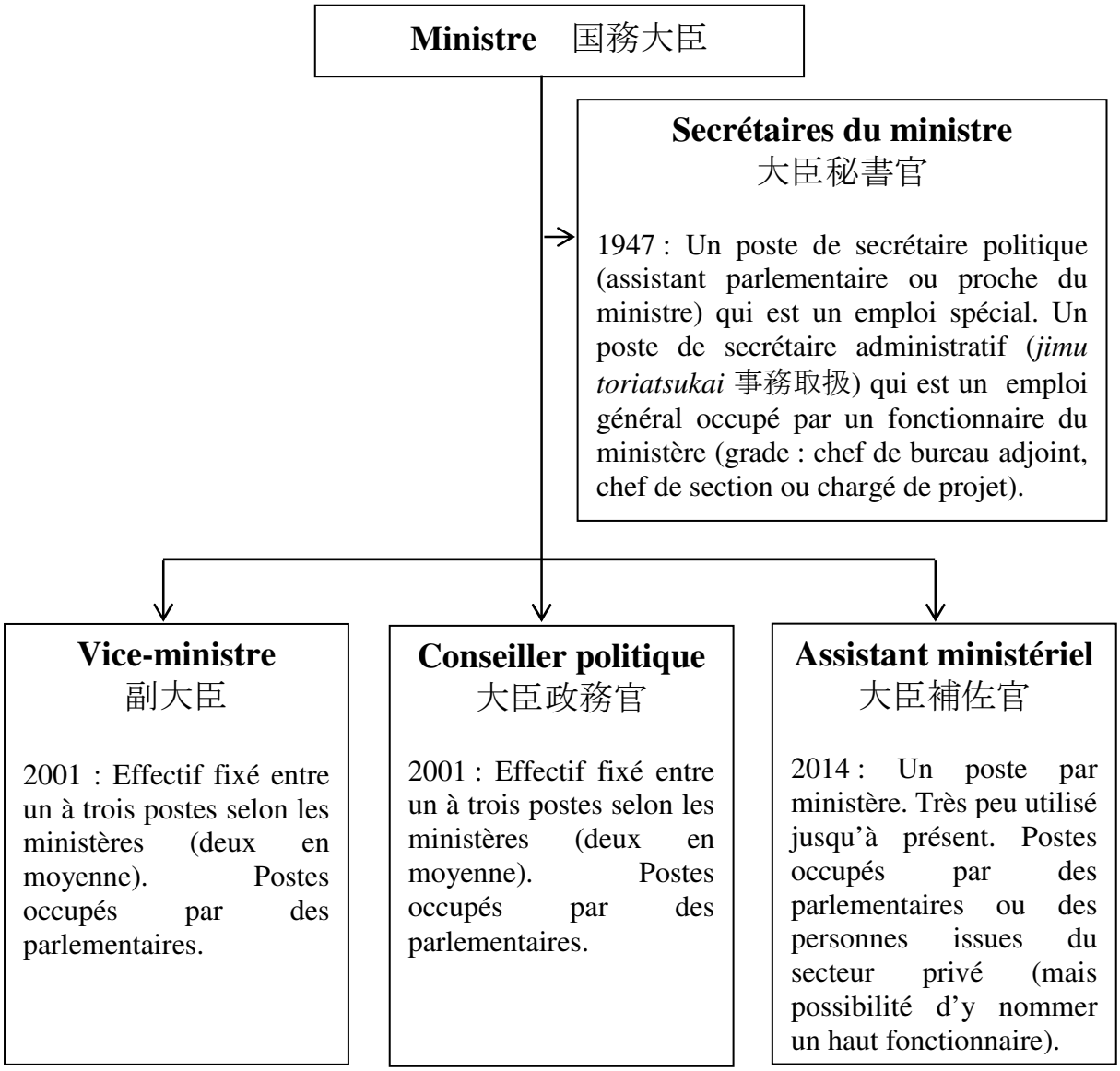
Vice-secrétaire général du Cabinet
内閣官房副長官

1949 : Un parlementaire et un haut fonctionnaire.
1998 : Un haut fonctionnaire ayant occupé le poste de vice-ministre administratif dans un ministère descendant de l'ancien ministère de l'Intérieur *kyūnaimushō* 旧内務省), un parlementaire de la Chambre basse et un parlementaire de la Chambre haute.

Vice-secrétaire général adjoint du Cabinet
内閣官房副長官補

2001 : Trois hauts fonctionnaires (grade : vice-ministre administratif) généralement issus du MOFA, du MOF, du MOD/de l'agence de la Police nationale.

Remplacent les trois anciens postes de chefs de la section d'examen des politiques intérieures (*naisei shingishitsu* 内政審議室長), de la section d'examen des politiques étrangères (*gaisei shingishitsu* 外政審議室長) et de la section de la sécurité nationale et de la gestion des crises (*anzen hoshō kiki kanrishitsu* 安全保障危機管理室長) créés en 1986.


Ministre 国務大臣
Secrétaires du ministre
大臣秘書官
1947 : Un poste de secrétaire politique (assistant parlementaire ou proche du ministre) qui est un emploi spécial. Un poste de secrétaire administratif (jimu toriatsukai 事務取扱) qui est un emploi général occupé par un fonctionnaire du ministère (grade : chef de bureau adjoint, chef de section ou chargé de projet).
Vice-ministre
副大臣
2001 : Effectif fixé entre un à trois postes selon les ministères (deux en moyenne). Postes occupés par des parlementaires.
Conseiller politique
大臣政務官
2001 : Effectif fixé entre un à trois postes selon les ministères (deux en moyenne). Postes occupés par des parlementaires.
Assistant ministériel
大臣補佐官
2014 : Un poste par ministère. Très peu utilisé jusqu'à présent. Postes occupés par des parlementaires ou des personnes issues du secteur privé (mais possibilité d'y nommer un haut fonctionnaire).

Annexe n°11 : Tableau récapitulatif des gouvernements étudiés

	Gouvernement KOIZUMI	**Gouvernement HATOYAMA**	**Gouvernement KAN**	**Gouvernement NODA**
Style de gouvernement	官邸主導 Centré autour du Premier ministre (PM) et de son entourage	内閣主導 Centré autour du Cabinet dans son ensemble	官邸主導 Centré autour du PM et de son entourage	与党主導 Prend considérablement en compte les différents avis au sein du parti
Organes chargés de définir les politiques économiques et du budget	経済財政諮問会議 Comité consultatif pour les politiques économiques et les finances publiques (CCPEFP)	国家戦略室・ 行政刷新会議 Cellule de la stratégie nationale (CSN) et comité pour la revitalisation du gouvernement	内閣府経済財政部局 新成長戦略会議 Commission pour la réalisation des nouvelles stratégies de croissance économique et bureau des affaires économiques et financières de l'Office du Cabinet	国家戦略会議 Commission de la stratégie nationale
Principaux organes chargés de la coordination entre ministères	経済財政諮問会議の 骨太の方針 CCPEFP par le biais de ses grandes orientations	関係閣僚委員会 副大臣会議 Commissions interministérielles et réunions des vice-ministres	官房長官 各府省連絡会議 Secrétaire général du Cabinet et réunion des vice-ministres administratifs (à partir du 1er juillet 2011)	各府省連絡会議 Réunion des vice-ministres administratifs
Organes chargés de la coordination avec le parti	政調会長 Président du CRAP à partir de 2003 et surtout 2004.	幹事長・政策会議 （議長＝副大臣） Secrétaire général du parti (OZAWA) et réunions explicatives des politiques présidées par les vice-ministres	政調会長・ コアメンバー会議 Président du CRP (et ministre) et conseil des membres clefs	政調会長 政府・民主三役会議 党税制調査会 Président du CRP, conseil des membres du Cabinet et des représentants du parti, réinstauration du comité d'examen de la fiscalité
Conseillers dans l'entourage du PM	総理大臣秘書官 特命チーム Secrétaires administratifs du PM qui restent longtemps en poste et équipe spéciale	Conseillers habituels, mais peu utilisés (quelques parlementaires et hommes de confiance)	国家戦略室 総理大臣秘書官－７人 内閣官房参与 conseillers au secrétariat général du Cabinet (secteur privé), sept secrétaires administratifs du PM, équipe de la CSN	総理大臣秘書官－７人 sept secrétaires administratifs du PM
Rapport vis-à-vis des fonctionnaires	Méfiance mais utilisation proactive des hauts fonctionnaires disposés à réformer	Grande défiance, éviction quasi-totale des hauts fonctionnaires	Plus conciliant en début de mandat, puis défiance à nouveau après le désastre de Fukushima	Volonté de reconstruire une relation de confiance, utilisation des agents du MOF
Évaluation globale du gouvernement et principales critiques	Tour de contrôle efficace dans le Cabinet. Bonne combinaison de hauts fonctionnaires et de personnels issus du secteur privé dans l'entourage primo-ministériel. Utilisation par le PM de sa popularité pour battre en brèche certaines oppositions (notamment lors de la « dissolution postale »). De nombreux compromis formés avec les membres du parti et plusieurs réussites en demi-teinte. Pas de mise en place d'un nouveau système durable de prise de décision, mais plutôt un recours au cas par cas.	Absence de tour de contrôle et de cohésion dans le Cabinet. PM qui fait des annonces sans consulter les autres membres du Cabinet (déplacement de la base de Futenma, réduction des émissions de CO_2 de 25%,…). Coordination insuffisante avec le parti et concentration du pouvoir dans les mains d'OZAWA. Dysfonctionnements liés à l'éviction des hauts fonctionnaires. Mais manœuvres contre les projets du PM pour certains d'entre eux (notamment pour le déplacement de la base de Futenma)	Secrétaire général du Cabinet débordé, PM qui fait des annonces sans consulter les autres membres du Cabinet (TVA, TPP, sortie du nucléaire,…). Président du CRP débordé (d'autant qu'il cumule avec un poste de ministre). Ne parvient pas à contenir les tensions opposant pro et anti-Ozawa. Regain de défiance envers les hauts fonctionnaires à l'issue de la catastrophe de Fukushima. Nombreuses erreurs commises par la haute fonction publique, notamment à cause de la compartimentation des administrations	PM accusé de revenir au système bicéphale du PLD et d'être manipulé par les hauts fonctionnaires du MOF. Volonté de pacifier les rapports au sein du parti ne permet pas d'empêcher un déchirement sur la question du TPP et de la TVA (négociations avec l'opposition sur ces questions).

Annexe n°12 : Entretiens semi-directifs menés auprès de fonctionnaires japonais

- **Entretien mené le 26 février 2013 à l'Autorité nationale du personnel, Tōkyō :** Quatre fonctionnaires de l'Autorité national du personnel, dont deux cadres supérieurs (3h)

- **Entretien mené le 24 juin 2013 à l'office national du tourisme japonais, Paris :** Un cadre du MLIT (2h45)

- **Entretien mené le 19 décembre 2013 à l'OCDE, Paris :** Un ancien cadre supérieur du MOF (3h)

- **Entretien mené le 10 janvier 2015 au MLIT, Tōkyō :** Une fonctionnaire du MLIT (3h)

- **Entretien mené le 11 janvier 2015, Tōkyō :** Un fonctionnaire du MEXT (1h30)

- D'autres discussions plus informelles ont eu lieu à diverses reprises avec des fonctionnaires issus du MOFA, du MOF, du MIC, du METI et de l'agence nationale de Police.

TABLE DES FIGURES

Figure 1 - Schéma représentant les différentes catégories de fonctionnaires d'État 18
Figure 2 - La chaîne des mandats dans le régime parlementaire japonais 52
Figure 3 - Séniorité moyenne des vice-ministres issus de la Chambre des représentants..... 198
Figure 4 - Pourcentage de vice-ministres issus de la Chambre des représentants effectuant au moins leur cinquième mandat 199
Figure 5 - Indice moyen du degré d'expertise des vice-ministres 209
Figure 6 - Pourcentage de vice-ministres spécialistes (indice 2 et 3) 210
Figure 7 - Proportion du temps de parole à la Diète pour chaque type d'acteurs (1980-1996) 240
Figure 8 - Pourcentage de prise de parole dans les commissions à la Diète (1997-2013) 241
Figure 9 - Proportion du nombre de réponses du gouvernement assurées par chaque type d'acteurs 243

TABLE DES TABLEAUX

Tableau 1 - Préférences et contrôle des hauts fonctionnaires par les élus 67
Tableau 2 - Préférences des hauts fonctionnaires et des élus au prisme de l'intérêt général ... 71
Tableau 3 - Les quatres images d'ABERBACH, PUTNAM et ROCKMAN 73
Tableau 4 - Nombre de détachements interministériels (2006-2015) 260
Tableau 5 - Nombre de détachements effectués par les hauts fonctionnaires nommés à des postes de chefs de bureaux (2005–2015) 261

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS 3

AVANT-PROPOS. 4

ACRONYMES…. 5

SOMMAIRE…….. 7

INTRODUCTION... 10

I. Définitions des contours de notre objet d'étude 11
A. Qu'est-ce que le système politique ? 11
B. Qu'est-ce que la haute fonction publique ? 13
C. Qui sont les hommes politiques ? 20
D. Pourquoi les années 1990 ? 22
II. Présentation d'un objet d'étude : la place de la haute fonction publique et les relations politico-administratives au Japon 23
A. Qui gouverne au Japon ? De la thèse de la domination bureaucratique à celle de la prédominance du parti majoritaire. 24
1. La théorie de la continuité entre l'avant et l'après-guerre 25
2. La thèse de la domination bureaucratique 26
3. La thèse du « triangle d'airain » 28
4. La thèse de la polyarchie et de la prédominance du parti 29
B. De la critique acerbe de la bureaucratie aux réformes politico-administratives 31
1. La « Bureau critique » 31
2. Les réformes politico-administratives : renforcement des moyens de contrôle sur l'administration pour une action politique plus audacieuse et efficace 34
III. Problématique, hypothèses et cadre théorique 35
A. Quels sont les transformations observables ? 35
B. Quel rôle ont joué les réformes sur ces transformations ? 37
C. L'importance des idées 38
D. Le « poids du passé » 40
E. La complémentarité des approches 41
IV. Sources mobilisées 41
A. Littérature scientifique 42
B. Littérature journalistique, ouvrages de vulgarisation, et articles de presse 42
C. Textes législatifs et réglementaires, rapports officiels, débats parlementaires 43
D. Données chiffrées et statistiques 43
E. Entretiens avec des hauts fonctionnaires 44
V. Structure de la thèse 45

CHAPITRE I. ÉTUDE DES RELATIONS POLITICO-ADMINISTRATIVES : LES APPORTS THÉORIQUES DE LA DOCTRINE ET LEURS LIMITES 48

Section I. Les outils théoriques utilisés dans l'étude des rapports entre responsables politiques et hauts fonctionnaires 49

I. Les relations politico-administratives selon la théorie de l'agence 49
A. L'équilibre entre respect du principe démocratique et efficacité du gouvernement 49
1. Démocratie représentative et chaîne des mandats 49
2. La nécessité et l'intérêt pour les responsables politiques de déléguer à leurs administrations 52
3. Préférences et motivations des hauts fonctionnaires 54
B. La nécessité d'un contrôle de la haute administration par les responsables politiques 57
1. Les différentes modalités de contrôle et de surveillance 57
2. Asymétrie d'information et manœuvres des hauts fonctionnaires : les limites du contrôle 59
3. Les multiples leviers à disposition des responsables politiques : incitations, sanctions, institutions alternatives et concurrentes 62
II. Les relations politico-administratives par-delà la théorie de l'agence 65
A. Les facteurs psychologique et temporel 65

1. Théorie des jeux et optimisation du contrôle 66
2. Succession de jeux et confiance accordée aux autres joueurs 67
B. Le nécessaire équilibre entre contrôle, séparation et coopération 68
1. Le contrôle de l'administration par les responsables politiques : dérives et dangers 68
2. Un potentiel rôle de contre-pouvoir ? 70
C. Répartition des rôles et typologie des relations politico-administratives 73
1. Les quatre images d'ABERBACH, PUTNAM et ROCKMAN 73
2. La convergence des personnels politico-administratifs 76
3. Une nouvelle répartition des rôles ? 80

Section II. La diversité et l'évolution de la figure des hauts fonctionnaires 81

I. La typologie des hauts fonctionnaires dégagée par la doctrine 81
A. Les hauts fonctionnaires « défenseurs de la Nation » 82
B. Les hauts fonctionnaires coordinateurs 85
C. Les hauts fonctionnaires serviteurs 88
II. Les hauts fonctionnaires et la réforme politico-administrative 91
A. Des hauts fonctionnaires ouverts au principe du « gouvernement dirigé par les élus » 91
1. Le désir d'une meilleure répartition des rôles avec les responsables politiques 91
2. L'appel à la réforme et à l'amélioration des responsables politiques 93
B. L'émergence de hauts fonctionnaires réformateurs 96
1. Des hauts fonctionnaires comme porte-étendards de la réforme 96
2. Une nouvelle génération largement favorable à la réforme 98
C. Réformer les institutions politico-administratives en s'appuyant sur les hauts fonctionnaires : une condition nécessaire mais insuffisante 102

Conclusion. 105

CHAPITRE II. COMPARTIMENTATION ET COORDINATION DES INTÉRÊTS DANS LE SYSTÈME POLITICO-ADMINISTRATIF JAPONAIS 107

Section I. La compartimentation des administrations publiques et la représentation fragmentée des intérêts sectoriels 108

I. L'origine de la compartimentation des ministères au Japon 109
A. Le concept de compartimentation des structures bureaucratiques 109
1. Un phénomène inhérent à l'organisation bureaucratique 109
2. Les spécificités de la terminologie japonaise 112
B. La compartimentation de l'appareil bureaucratique japonais à la fin du XIXe siècle 113
1. Le cas de l'opposition entre le ministère de l'Agriculture et du commerce et le ministère de l'Intérieur… 114
2. La scission du ministère de l'Agriculture et du commerce et le comité d'étude pour la réforme administrative (1925). 116
II. Le contexte institutionnel et normatif de la compartimentation des ministères 118
A. La question ambiguë du contrôle des administrations centrales : les rôles respectifs des ministres et du Premier ministre 118
1. Le principe de répartition du contrôle des administrations centrales 118
2. Les pouvoirs du Premier ministre : proposition de projets loi, contrôle et supervision des administrations centrales. 121
B. Le cadre législatif de la réorganisation des ministères 123
1. La rigidité du cadre normatif de l'organisation du gouvernement au Japon 123
2. Une comparaison avec les modèles britannique et français 125
C. De rares restructurations des administrations centrales 126
1. Les créations d'agences ministérielles 126
2. La réduction du nombre de ministères dans la réforme administrative de HASHIMOTO 127
3. La question des ministères gigantesques 130
III. La représentation fragmentée des intérêts sous le « système de 1955 » 132
A. La mobilisation maximale de la société par l'administration 132
1. Une spécificité japonaise ? 132
2. Les leviers à disposition de l'administration 134
3. Une polyarchie encadrée par l'administration 136
B. La représentation fragmentée des intérêts par le PLD 137
1. L'accroissement des ressources budgétaires et la tendance clientéliste de la politique japonaise .. 137

2. Le processus décisionnel ascendant et le manque de leadership du Cabinet 139
3. L'émergence du phénomène des zoku giin : une fragmentation accrue de la représentation des intérêts……..... 141

Section II. Les coordinations au sein des administrations publiques..... 145

I. Les différentes modalités de coordination..... 146
A. La coordination interministérielle..... 146
1. La communication et la négociation 146
2. Les memoranda..... 149
B. La coordination globale..... 150
1. Les cas particuliers du ministère des Finances et de la direction législative du Cabinet 150
2. Le secrétariat général du Cabinet..... 151
3. L'Office du Premier ministre et ses agences..... 152
C. Les premières réflexions menées sur les modalités de coordination..... 153
1. La prééminence accordée à la coordination globale dans les réflexions..... 154
2. Le premier comité extraordinaire d'étude de l'administration..... 155
3. Le second comité extraordinaire d'étude de l'administration et les trois commissions extraordinaires pour la réforme administrative..... 156
II. Une nouvelle approche des coordinations dans la réforme administrative de HASHIMOTO..... 157
A. La coordination interministérielle..... 159
1. De nouvelles procédures de coordination interministérielle 159
2. L'instauration d'organes transversaux et des conseils interministériels 163
B. La coordination globale..... 165
1. Le secrétariat général du Cabinet..... 165
2. La création de l'Office du Cabinet..... 170
3. La suppression des agences coordinatrices : la concentration des fonctions de coordination globale dans le secrétariat et l'Office du Cabinet 172

CHAPITRE III. LE RENFORCEMENT DES ÉQUIPES MINISTÉRIELLES ET LA RÉACTIVATION DE LA DIÈTE 176

Section I. Le renforcement des équipes de soutien des membres du Cabinet..... 177

I. La multiplication des postes attribués sur nomination politique..... 178
A. La création des postes de vice-ministres et de conseillers politiques..... 178
B. Une décennie de projets de réformes prévoyant la création de postes d'assistants des membres du Cabinet……..... 181
C. Les réformes envisagées sous les gouvernements PDJ 184
D. La création des postes d'assistants ministériels sous le gouvernement ABE II 187
II. Quelles évolutions pour les postes de vice-ministres et conseillers politiques ?..... 190
A. Rompre avec l'échec du poste de vice-ministre parlementaire 190
1. Le poste de vice-ministre parlementaire 190
2. Les missions des nouveaux vice-ministres et conseillers politiques 193
3. Les gouvernements KOIZUMI, ABE, FUKUDA ET ASŌ : peu de changements dans les premières années…… 194
B. Quels changements dans les modalités de nomination des vice-ministres et conseillers politiques ? 196
1. La rupture apportée par l'alternance 196
2. Des vice-ministres comptant plus de mandats effectués à leur actif 197
3. L'abandon du respect des équilibres factionnels concernant les postes de vice-ministres et conseillers politiques..... 201
C. Davantage d'experts de leur domaine dans les postes gouvernementaux ?..... 203
1. La prise en compte des expériences en tant que vice-ministres et conseillers politiques dans les nominations aux postes gouvernementaux..... 203
2. La prise en compte des postes de ministres des Cabinets fantômes du PDJ 204
3. Quel degré d'expertise pour les vice-ministres ? 207
D. Quel bilan ?..... 212

Section II. La réactivation de la Diète 215

I. La faible production législative des parlementaires et le déficit de débat à la Diète..... 216
A. La faible création législative de la Diète 216
1. État des lieux chiffré 216
2. Les obstacles rencontrés par les parlementaires..... 218

3. Une idéalisation de la production législative d'initiative parlementaire 221
B. Le déficit de débat à la Diète..... 223
4. La Diète comme arène politique 223
5. La répartition des rôles entre commissions et des séances plénières 224
6. Le système de débats à la Diète entre chefs de partis 226
II. Les réponses aux questions adressées au gouvernement..... 228
A. Le système des commissaires du gouvernement : la substitution des hauts fonctionnaires aux ministres à la Diète…. 228
1. Les travers du système des commissaires du gouvernement 228
2. Les réformes visant à abolir le système des commissaires du gouvernement..... 231
3. Les autres modalités de contrôle de l'Exécutif par la Diète..... 232
B. La suppression du système des commissaires du gouvernement par la loi relative à la réactivation de la Diète et au leadership politique 234
1. L'éviction partielle des hauts fonctionnaires hors de la Diète 234
2. Les nouveaux rôles confiés aux vice-ministres et conseillers politiques à la Diète 236
C. Les changements apportés par la loi relative à la réactivation de la Diète et au leadership politique…… 239
1. Le poids des hauts fonctionnaires dans l'examen des lois à la Diète avant l'adoption de la loi 239
2. L'évolution du nombre d'interventions pour chaque type d'acteurs à la Diète 241
3. Les évolutions survenues suite à l'arrivée du PDJ au pouvoir..... 243
4. Des changements plus formels que substantiels ?..... 245

Conclusion.. 248

CHAPITRE IV. LA RÉFORME DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT 251

Section I. De nouveaux besoins pour la haute fonction publique : plus de généralistes ou plus de spécialistes ? 253

I. La mobilité interministérielle..... 253
A. Le débat sur la mobilité interministérielle 253
1. Les raisons de promouvoir la mobilité interministérielle des personnels 253
2. La décision du Conseil des ministres du 22 décembre 1994 relative à la mobilité interministérielle…. 255
3. Le détachement interministériel : un prérequis pour accéder aux postes d'encadrement 256
B. L'état actuel de la mobilité interministérielle 258
1. Le nombre de hauts fonctionnaires détachés dans un autre ministère..... 258
2. Le nombre de détachements effectués par les chefs de bureaux fraîchement nommés..... 260
C. Quelle efficacité ? 262
1. Les cultures ministérielles..... 262
2. Une efficacité différente selon les types de détachements 265
II. La question de l'expertise dans la haute fonction publique 266
A. Les hauts fonctionnaires administratifs et les hauts fonctionnaires techniques..... 266
1. Doit-on former des généralistes ou des spécialistes ?..... 266
2. Les limites du contrôle exercé par les hauts fonctionnaires administratifs sur les hauts fonctionnaires techniques.. 267
B. Les hauts fonctionnaires techniques et la gestion des ressources humaines..... 268
1. La difficulté des hauts fonctionnaires techniques à occuper des positions élevées..... 268
2. Vers une suppression de la distinction entre hauts fonctionnaires administratifs et techniques dans le cadre des nominations ?..... 270
C. Le déficit d'expertise au sein de la haute fonction publique 272
1. L'expertise de la haute fonction publique en perte de vitesse..... 272
2. La nécessité d'une expertise au service de l'intérêt public 274
III. Le recrutement de personnels issus du secteur privé 275
A. Les mesures visant à désenclaver la fonction publique..... 276
1. L'échange de personnels entre les administrations publiques et le secteur privé (depuis 2000)..... 276
2. L'examen de recrutement à mi-carrière (2007-2011) 282
3. Le nouveau concours de catégorie inférieure pour les salariés du privé (depuis 2012)..... 283
B. Le recours à une expertise faisant défaut à la fonction publique..... 283
1. Le recrutement de personnels issus du secteur privé pour une dynamisation du secteur public (depuis 1998) 283
2. Le nouveau système de recrutement de personnels issus du secteur privé (2006-2011)..... 284

3. La création d'un concours en 2012 destiné aux personnels issus du secteur privé 285
4. Le recrutement d'agents temporaires (depuis 2000) 286
C. Bilan de l'ouverture de la fonction publique au secteur privé 288

Section II. La gestion des ressources humaines dans les rapports entre responsables politiques et hauts fonctionnaires 291

I. La problématique du système de recrutement et de promotion des fonctionnaires 291
A. Le système des dépouilles et le système de carrière 291
1. Le système des dépouilles et le cas Étatsunien 291
2. Le système de carrière et ses évolutions 293
3. L'importante diversité des systèmes adoptés par les administrations publiques à travers le monde…… 295
B. Le processus historique de la formation du système de recrutement et de promotion des hauts fonctionnaires au Japon 297
1. Le système de carrière et les nominations politiques des cadres supérieurs de la fonction publique japonaise de l'ère Meiji à la Seconde Guerre mondiale. 297
2. L'adoption d'un système de carrière rigide au lendemain de la guerre 301
II. L'influence des responsables politiques sur la gestion des ressources humaines de la haute fonction publique…… 302
A. L'influence des politiques sur les nominations, promotions et destitutions des hauts fonctionnaires sous le « système de 1955 » 302
1. L'absence d'alternance politique et son effet sur les hauts fonctionnaires 303
2. La théorie de l'agence et le contrôle antérieur des hauts fonctionnaires 304
3. Un pouvoir de veto sur les promotions des hauts fonctionnaires ? 308
4. Une récente évolution depuis le retour d'ABE Shinzō au pouvoir : vers une politisation des nominations ? 310
5. Une marge de manœuvre limitée concernant les destitutions des hauts fonctionnaires 312
B. Les moyens de défense des hauts fonctionnaires contre l'immixtion des hommes politiques dans leurs nominations et promotions 316
1. Un mandant ou des mandants ? 316
2. Les stratégies à disposition des hauts fonctionnaires pour se prémunir contre les immixtions des hommes politiques dans la gestion de leurs ressources humaines 318
3. Les réticences des citoyens vis-à-vis d'une trop grande immixtion du politique dans les ressources humaines de la haute administration 320
III. La centralisation de la GRH de l'encadrement supérieur 323
A. Les raisons poussant à la centralisation de la GRH de l'encadrement supérieur 323
1. La centralisation de la GRH de l'encadrement supérieur comme outil de lutte contre la fragmentation administrative 323
2. Une GRH différente pour les cadres supérieurs et agents hiérarchiquement inférieurs 325
3. La centralisation comme outil d'intervention pour le politique dans la GRH de l'encadrement supérieur ?. 326
B. Une promotion de l'interministérialité, de l'ouverture au secteur privé, de la performance ou un simple outil de politisation des emplois ? 326
1. La question de la centralisation de la GRH de l'encadrement supérieur dans les différents projets de réformes administratives 327
2. La création de la direction des ressources humaines du Cabinet 329
3. Les projets prévoyant une intervention plus étendue du politique dans la GRH de l'encadrement supérieur… 333

CHAPITRE V. LE GOUVERNEMENT KOIZUMI : L'AVÈNEMENT D'UN NOUVEAU SYSTÈME POLITICO-ADMINISTRATIF AU JAPON ? 337

Section I. Les ressources mises à profit par le Premier ministre KOIZUMI pour affirmer son leadership 338

I. Le comité consultatif pour les politiques économiques et les finances publiques : la tour de contrôle du pouvoir KOIZUMI 339
A. Le ministère des Finances et le PLD récalcitrants vis-à-vis du comité consultatif pour les politiques économiques et les finances publiques 339
1. Les manœuvres destinées à vider le comité de sa substance lors des débats pour la réforme administrative 339

2. L'instauration d'un organe concurrent et l'opposition entre deux visions du parlementarisme japonais…. 342
B. L'utilisation proactive du CCPEFP par KOIZUMI ... *344*
1. Les leçons tirées du bilan mitigé du comité de stratégie économique d'OBUCHI ... 344
2. L'important investissement personnel du Premier ministre ... 346
3. La nomination de personnels issus du secteur privé au cœur du milieu décisionnel central ... 348
II. La recette du leadership de KOIZUMI : une utilisation combinée de ressources classiques et de ressources alternatives ... ***350***
A. Le recours volontaire aux agents de la haute administration ... *350*
1. La sollicitation du vice-secrétaire général administratif du Cabinet ... 350
2. Le recours aux secrétaires du Premier ministre et à son équipe spéciale ... 351
B. Les ressources alternatives à disposition du Premier ministre et le recul de certains obstacles au sein du parti…… ... *354*
1. La nomination de MORI Yoshirō en comité restreint et la prise de conscience de la nécessité pour le PLD de se munir d'un président populaire ... 354
2. L'élection de KOIZUMI en tant que président du PLD : l'importance du facteur « popularité » ... 355
3. La popularité du Premier ministre : une puissante ressource alternative, néanmoins instable et présentant un risque latent d'une dérive populiste ... 359
4. Le renforcement des moyens d'action du président du parti : le contournement des règles informelles du parti ... 361

Section II. La transformation progressive du processus décisionnel : émergence d'un nouveau modèle ou cas par cas ? ... **364**

I. La reprise en main du processus d'élaboration du budget et de l'agenda politique par le Premier ministre et son entourage ... ***365***
A. Les deux premières années du gouvernement KOIZUMI ... *365*
1. Le processus d'élaboration du budget à partir de 2001 ... 365
2. La réduction exceptionnelle des dépenses publiques et l'endiguement de l'émission de la dette pour l'année fiscales 2002 ... 368
3. Le processus d'élaboration du budget à partir de 2002 ... 369
4. La maîtrise et la définition de l'agenda politique ... 370
B. Le regain d'influence d'acteurs concurrents : un déclin du CCPEFP ? ... *371*
1. L'influence grandissante du bureau du CCPEFP ... 371
2. L'hypothèse d'une montée en puissance du MOF ... 374
3. La structure double du processus décisionnel et la marge de manœuvre accordée au parti sur les matières périphériques ... 375
4. Les évolutions survenues au sein du PLD : recentralisation et purge des éléments indésirables ... 377
II. L'évolution incrémentale du processus décisionnel : les cas des principales réformes structurelles de KOIZUMI*……** ... ***379
A. La privatisation des groupes autoroutiers : un résultat mitigé ... *379*
1. Les motivations derrière le projet de privatisation des groupes autoroutiers ... 380
2. Le processus décisionnel du projet de réforme et le recours à un organe ad hoc ... 381
3. Une réussite en demi-teinte pour KOIZUMI ... 382
B. La privatisation partielle de services postaux et la transformation de la Poste en entreprise publique…… ... *384*
1. Les motivations derrière le projet de privatisation de la Poste ... 384
2. La réforme engagée antérieurement par HASHIMOTO Ryūtarō ... 386
3. Un pas de plus vers la privatisation de la Poste avec l'arrivée de KOIZUMI au pouvoir ... 387
4. Le contournement de la procédure d'examen en amont des projets de loi et leur examen à la Diète : une présidentialisation du régime ? ... 388
C. La privatisation de la Poste : le cœur des réformes KOIZUMI ... *390*
1. Le retour de la privatisation de la Poste au centre de l'agenda politique et les élections générales de 2003…… ... 390
2. La création d'un organe ad hoc : la cellule pour la préparation de la privatisation de la Poste ... 392
3. Les élections à la Chambre des conseillers de juillet 2004 et l'organisation de l'opposition au sein du parti…… ... 394
4. Négociations avec le parti et concessions de la part du gouvernement ... 395
5. L'examen des projets de loi à la Diète et leur rejet par la Chambre des conseillers ... 397
6. La « dissolution postale » et la tenue de nouvelles élections générales ... 399

Conclusion. ... **402**

1. Le rôle des réformes institutionnelles 403
2. Les attributs personnels des Premiers ministres 404
3. Timing et contexte favorable 405
4. Abe, Fukuda, Asō 406

CHAPITRE VI. LES GOUVERNEMENTS DU PARTI DÉMOCRATE DU JAPON ET LEURS EXPÉRIMENTATIONS INSTITUTIONNELLES 410

Section I. Le gouvernement HATOYAMA : l'instauration d'un nouveau système de prise de décision guidé par le Cabinet 413

I. La redéfinition des rôles entre responsables politiques et hauts fonctionnaires 413

A. Le nouveau système de prise de décision au sein des ministères 413
1. La réunion de l'équipe ministérielle comme organe décisionnel suprême au sein des ministères.. 413
2. Les limites de l'équipe ministérielle : surcharge de travail et problèmes de communication 415

B. Les problèmes de coordination au sein du Cabinet 417
1. La coordination menée par les élus : l'instauration de commissions interministérielles 417
2. L'incapacité du Premier ministre à fédérer les membres de son Cabinet autour de lui 418

C. L'éviction des hauts fonctionnaires hors du milieu décisionnel central : symbole d'une profonde défiance 421
1. L'interdiction pour les hauts fonctionnaires de tenir des conférences de presse 421
2. L'interdiction d'entrer en contact pour les hauts fonctionnaires et les parlementaires exclus du gouvernement 422
3. La suppression de la réunion des vice-ministres administratifs 423

D. Haute administration et membres du Cabinet : entre coopérations et affrontements 425
1. L'attitude coopérative de la plupart des hauts fonctionnaires 425
2. Les résistances passives et actives de certains hauts fonctionnaires 427
3. L'émergence progressive d'une image plus nuancée des hauts fonctionnaires 429

II. Le renforcement du leadership gouvernemental et l'unification du Cabinet et du parti : un double échec…… 432

A. L'échec de la cellule de la stratégie nationale comme tour de contrôle 432
1. L'absence de consensus et le défaut de base légale 432
2. La CSN dépossédé de ses prérogatives étendues et les résistances des différents ministères 433
3. Le recrutement fastidieux d'une équipe pour la CSN 435
4. Le bilan mitigé de la CSN 436

B. La reprise en main du processus d'élaboration du budget par les membres du Cabinet et l'instauration du comité pour la revitalisation du gouvernement 438
1. Nouvelles priorités budgétaires et élimination des gaspillages 438
2. La refonte complète des budgets par les équipes ministérielles 439
3. Le comité pour la revitalisation du gouvernement : succès et limites des sessions d'évaluation et de sélection des politiques publiques 441

C. L'échec de la tentative d'instituer une nouvelle relation entre les membres du Cabinet et les parlementaires de la majorité 445
1. La délicate coordination avec les partis de coalition 445
2. La tentative d'unification du Cabinet et du parti : suppression du comité de recherche sur les politiques du PDJ et création des réunions explicatives des politiques 446
3. La concentration du pouvoir autour du secrétaire général du PDJ : l'émergence d'une nouvelle structure dyarchique 449

Section II. Les gouvernements KAN et NODA : assouplissement puis abandon des principes initialement prônés 451

I. Le gouvernement KAN : les tentatives infructueuses de consolidation du leadership primo-ministériel et de réconciliation avec la haute administration et le parti 452

A. Retour en grâce et ostracisme des hauts fonctionnaires dans le milieu décisionnel central 452
1. L'emphase mise sur la collaboration politico-administrative 452
2. L'évolution du discours de KAN Naoto vis-à-vis des hauts fonctionnaires : de la profonde défiance à la confiance aveugle ? 454
3. Le processus d'élaboration du budget piloté par les hauts fonctionnaires du MOF 456
4. La triple catastrophe du 11 mars 2011 : faux pas du gouvernement et réveil du sentiment de défiance…. 457

5. Les problèmes de coordination et de gestion de crise : le retour partiel de la réunion des vice-ministres administratifs 460
B. La volonté de renforcer le leadership primo-ministériel et l'apparition d'une fracture dans le PDJ 462
1. La CSN comme organe consultatif du Premier ministre 462
2. L'échec de l'unification du Cabinet et du parti par le rétablissement du comité de recherche sur les politiques…. 465
II. Le gouvernement NODA : retour à un processus décisionnel basé sur la recherche de compromis 468
A. Le recours à la haute administration comme ressource politique 468
1. La véritable réconciliation avec les hauts fonctionnaires 468
2. Une coordination des ministères plus collégiale et reposant davantage sur les hauts fonctionnaires…. 471
3. La commission de la stratégie nationale guère plus efficace que la CSN 473
B. Le dilemme de NODA : entre recherche d'harmonie au sein du parti et réalisation de projets de loi ambitieux… 475
1. La nécessité de répondre aux frustrations du parti : la réintroduction de l'examen préalable des projets de loi 475
2. Le Premier ministre face aux épineux sujets du TPP et de la TVA : entre flexibilité et fermeté 477
3. L'inévitable scission du PDJ autour de la question de la TVA 480

Conclusion. 483

CONCLUSION GÉNÉRALE 488

A. L'influence des réformes institutionnelles sur les changements relevés 488
B. Variables explicatives alternatives 489
C. Apports et limites de la thèse 492
D. Réflexions générales concernant notre rapport aux institutions et à la démocratie 493

ANNEXES…… 497

TABLE DES FIGURES 519

TABLE DES TABLEAUX 519

TABLE DES MATIÈRES 520

BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE 528

A. Sources en langues occidentales 528
1. Ouvrages… 528
2. Articles et chapitres d'ouvrages collectifs 531
B. Sources en langue japonaise 535
1. Ouvrages…. 535
2. Articles et chapitres d'ouvrages collectifs 540
C. Rapports, conférence, articles de presse et autres documents 550
1. Rapports et conférence 550
2. Articles dans la presse papier 552
3. Articles sur internet 554
4. Webographie 556

BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE

A. *Sources en langues occidentales*

1. *Ouvrages*

1- ABERBACH Joel D., PUTNAM Robert D., ROCKMAN Bert A., *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, New York, Harvard University Press, 1981, 324 p.

2- AOKI Masahiko, *Information, Incentives and Bargaining in the Japanese Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, 320 p.

3- BAGEHOT Walter, *The English Constitution* (1867) [en ligne], Londres, Little Brown and co., 2ème édition, 1873, 359 p. Disponible à l'adresse suivante [consultée le 23 août 2015]: https://archive.org/details/englishconstitu00bagegoog.

4- BALZAC Honoré de, « Les Employés », dans *Œuvres complètes de H. de Balzac*, Tome 11, Paris, Alexandre Houssiaux, 1855, p. 133-335.

5- BEETHAM David, *Max Weber and the Theory of Modern Politics*, Londres, George Allen & Unwin, 1974, p. 287.

6- BEZES Philippe, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, coll. « Le lien social », 2009, 522 p.

7- BIRNBAUM Pierre, *Les sommets de l'État*, Paris, Éditions du Seuil, 1977, 192 p.

8- BODIGUEL Jean-Luc, ROUBAN Luc, *Le fonctionnaire détrôné ?*, Paris, Presses de Science po, 1991, 253 p.

9- BOUISSOU Jean-Marie, *L'envers du consensus. Les conflits et leur gestion dans le Japon contemporain*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997, 237 p.

10- BOUISSOU Jean-Marie, *Quand les sumos apprennent à danser*, Paris, Fayard, 2003, 635 p.

11- BOURDIEU Pierre, *La Distinction*, Paris, Les éditions de minuit, 1979, 670 p.

12- BOUSSAGUET Laurie, *et al.*, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Science Po, 4ème édition [e-book], 2014, 695 p.

13- CHAGNOLLAUD Dominique, *Le premier des ordres*, Paris, Fayard, 1991, 399 p.

14- CHAGNOLLAUD Dominique, *Les cabinets ministériels, côté cour…*, Paris, L'Harmattan, 1999, 121 p.

15- CHAGNOLLAUD Dominique, *Science politique : éléments de sociologie politique*, Paris, Dalloz, 7ème edition, 2010, 348 p.

16- CHAGNOLLAUD Dominique, QUERMONNE Jean-Louis, *La Ve République – II. Le pouvoir exécutif et l'administration*, Paris, Flammarion, 2000, 295 p.

17- CHAGNOLLAUD Dominique, QUERMONNE Jean-Louis, *Le gouvernement de la France sous la Ve République*, Paris, Fayard, nouvelle édition, 1996, 927 p.

18- CHEVALLIER Jacques, *L'État post-moderne*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », 3ème édition, 2008, 261 p.

19- CHEVALLIER Jacques, *Science administrative*, Paris, PUF, coll. « Thémis », 4ème édition, 2007, 628 p.

20- CHEVALLIER Jacques, LOCHAK Danièle, *La science administrative*, Paris, PUF, 2ème édition, 1987, 125 p.

21- CROZIER Michel, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Éditions du Seuil, 1963, 412 p.

22- DAHL Robert A., *Who governs? : Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale University Press, 1961, 355 p.

23- DEBBASCH Charles, COLIN Frédéric, *Administration publique*, Paris, Economica, 6ème édition, 2005, 1117 p.

24- DELAMOTTE Guibourg, *La politique de défense du Japon*, Paris, PUF, 2010, 330 p.

25- DOWNS Anthony, *Inside bureaucracy*, Boston, Little Brown, 1967, 292 p.

26- DUPUY François, THOENIG Jean-Claude, *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, coll. « L'espace du politique », 1985, 316 p.

27- EYMERI Jean-Michel, *Pouvoir politique et haute administration. Une comparaison européenne*, Maastricht, IEAP, 2001, 157 p.

28- GAUNDER Alisa, *Political Reform in Japan. Leadership Looming Large*, Londres, Routledge, 2007, 192 p.

29- GAY Paul du, *In Praise of Bureaucracy: Weber – Organization – Ethics*, Londres, SAGE Publications, 2000, 176 p.

30- GEORGAKAKIS Didier, *Le Champ de l'Eurocratie : Une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris, Economica, 2012, 368 p.

31- GOULDNER Alvin, *Patterns of industrial bureaucracy*, New York, Free Press, 1954, 282 p.

32- HAYAO Kenji, *The Japanese Prime Minister and Public Policy*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1993, 349 p.

33- HOOD Christopher, LODGE Martin, *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty – and Blame*, New York, Oxford University Press, 2006, 240 p.

34- JOANA Jean, SMITH Andy, *Les commissaires européens. Technocrates, diplomates ou politiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, 260 p.

35- JOHNSON Chamlers, *MITI and the Japanese Miracle:The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford, Stanford University Press, 1982, 393 p.

36- JOHNSON Ronald N., LIBECAP Gary D., *The Federal Civil Service System and the Problem of Bureaucracy*, Chicago, University of Chicago Press, 1994, p. 233.

37- KELLERMAN Barbara, *The End of Leadership*, New York, Harper Business, 2012, 256 p.

38- KOH Byung Chul, *Japan's Administrative Elite*, Berkeley, University of California Press, 1989, 297 p.

39- KRAUSS Ellis S., PEKKANEN Robert J., *The Rise and Fall of Japan's LDP: Political Party Organizations as Historical Institutions*, New York, Cornell University Press, 2010, 318 p.

40- LACAM Jean-Patrice, *La France, une République de mandarins ?*, Bruxelles, Éditions complexe, 2000, 189 p.

41- LIPSKY Michael, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980, 244 p.

42- MARCH James G., SIMON Herbert A., *Organizations*, New York, John Wiley and Sons, 1958, 262 p.

43- MASLOW Abraham H., *Motivation and Personality*, New York, Harper & Row, 1954, 369 p.

44- MINTZBERG Henry, *The Structuring of Organizations*, Upper Saddle River, Prentice Hall, 1979, 512 p.

45- MOCHIZUKI Mike M., *Managing and Influencing the Japanese Legislative Process: The Role of Parties and the National Diet*, Thèse de 3ème cycle non publiée, Université d'Harvard, 1982.

46- MULLER Pierre, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 4ème édition, 2000, 127 p.

47- MULLER Pierre, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 10ème édition, 2013, 128 p.

48- NISKANEN William A., *Bureaucracy and Public Economics* (1971), Cheltenham, Edward Edgar Publishing, coll. « The John Locke Series », 2ème édition, 1996, 320 p.

49- PAGE Edward C., *Policy without Politicians: Bureaucratic Influence in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2012, 206 p.

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

51- PLOWDEN William, *Ministers and Mandarins*, Londres, Institute for Public Policy Research, 1994, 170 p.

52- PETERS Guy B., *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*, Londres, Routledge, 6ème édition, 2010, 380 p.

53- RAMSEYER Mark, ROSENBLUTH Frances M., *Japan's Political Marketplace* (Le marché politique du Japon), New York, Harvard University Press, 1993, 262 p.

54- RHODES R. A. W., DUNLEAVY Patrick (dir.), *Prime Minister, Cabinet and core executive*, Londres, Macmillan, 1995, 374 p.

55- ROSANVALLON Pierre, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Éditions du Seuil, 2006, 345 p.

56- ROUBAN Luc, *La fin des technocrates ?*, Paris, Presses de Science po, 1998, 127 p.

57- ROUBAN Luc, *La fonction publique*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 3ème édition, 2009, 125 p.

58- SELZNICK Philip, *TVA and the Grass-Roots*, Berkeley, University of Colombia, 1949, 274 p.

59- SCHEIN Edgard H., *The Corporate Culture Survival Guide*, Londres, Jossey-Bass Wiley, 2009, 256 p.

60- SCHRAMECK Olivier, *Les cabinets ministériels*, Paris, Dalloz, coll. « Connaissance du Droit », 1995, 93 p.

61- SILBERMAN Bernard S., *Cages of Reason : the Rise of the Rational State in France, Japan, the United States, and Great Britain*, Chicago, University of Chicago, 1993, 487 p.

62- SIMON Herbert A., *Administrative Behavior* (1947), New York, Simon & Schuster, 4ème édition, 2013, 384 p.

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

64- SULEIMAN Ezra N., *Dismantling Democratic States* (2003), New York, Princeton University Press, nouvelle édition, 2013, 344 p.

65- THOENIG Jean-Claude, *L'ère des technocrates*, Paris, Les éditions d'organisation, coll. « Sociologie des organisations », 1973, 279 p.

66- TSEBELIS George, *Veto Players. How Political Institutions Work,* Princeton, Princeton University Press, 2002, 322 p. Ouvrage accessible en ligne à cette adresse suivante [consultée le 15 juin 2015] : http://politics.as.nyu.edu/docs/IO/4756/tsebelis_book.pdf.

67- WEBER Max, *Le Savant et le Politique* (1919) [en ligne], Paris, Union Générale d'Éditions, coll. « Le Monde en 10-18 », 1963, 71 p. Disponible à l'adresse suivante [consultée le 20 mai 2015] : http://classiques.uqac.ca/classiques/Weber/savant_politique/Le_savant.pdf.

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

2. Articles et chapitres d'ouvrages collectifs

69- ARDANT Philippe, « Les réactions à la politisation de la haute fonction publique », *Pouvoirs*, n°40, février 1987, p. 49-59.

70- BAECQUE Francis de, « Les fonctionnaires à l'assaut du pouvoir politique ? », *Pouvoirs*, n°40, février 1987, p. 61-80

71- BARUCH Marc Olivier, BEZES Philippe, « Introduction », *Revue française d'administration publique*, n°120, avril 2006, p. 625-633.

72- BEZES Philippe, « Le renouveau du contrôle des bureaucraties. L'impact du New Public Management », *Informations sociales*, n°126, juin 2005, p. 26-37.

73- BOUISSOU Jean-Marie, « Décomposition et recomposition politique : entre "rien n'a changé" et "tout est possible" », *Pouvoirs*, n°71, novembre 1994, p. 25-42.

74- CAMPBELL John C., SCHEINER Ethan, « Fragmentation and Power: Reconceptualizing Policy Making under Japan's 1955 System », *Japanese Journal of Political Science*, n°9, avril 2008, p. 89-113.

75- CARCASSONNE Guy, « Fonction publique et fonction politique », dans CONSEIL D'ÉTAT, *Rapport public 2003 : jurisprudence et avis de 2002. Perspectives pour la fonction publique*, Paris, La Documentation française, coll. « Études et documents du Conseil d'État », p. 427-441.

76- CARCASSONNE Guy, « La souhaitable neutralité », *Pouvoirs*, n°40, février 1987, p. 89-94.

77- COHEN Michael D., MARCH James G., OLSEN Johan P., « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, n°1, mars 1972, p. 1-25.

78- CHAPMAN Richard A., « The Changing Administrative Culture in the British Civil Service », dans CAMPBELL Colin et PETERS Guy B. (dir.), *Organizing Governance, Governing Organizations*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1988, p.167-182.

79- CHEVALLIER Jacques, « La place de l'administration dans la production des normes », *Droit et société*, n°79, mars 2011, p. 623-636.

80- DRAI Raphaël, « Personnalité bureaucratique et personnalité administrative. Passage à la limite », dans DRAI Raphaël (dir.), *Psychologie et science administrative*, Paris, coll. « CURAPP », 1985, p. 205-229.

81- DRAI Raphaël, « Qu'est-ce qu'un haut fonctionnaire ? Contribution à l'histoire des sources idéologiques du modèle administratif français », dans LOCHAK DANIÈLE *et al.*, *La haute administration et la politique*, Paris, PUF, coll. « CURAPP », 1986, p. 223-248.

82- DURANT Robert F. *et al.*, « From Complacence to Compliance: Toward a Theory of Intragovernmental Regulation », *Administration and Society*, vol. 17, n°4, février 1986, p. 433-459.

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

84- EYMERI-DOUZANS Jean-Michel, BIOY Xavier, « Une République des conseillers ? », dans EYMERI-DOUZANS Jean-Michel, BIOY Xavier, MOUTON Stéphane (dir.), *Le règne des entourages : cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Presses de Science Po, 2015, p. 17-110.

85- FAURE Guy, « Le Japon, "empire bureaucratique" ? », dans BOUISSOU Jean-Marie (*dir.*), *Le Japon contemporain*, Paris, Fayard, 2007, p. 167-182.

86- FORTIN Yvonne, « La fin du "Civil Service" apolitique et fermé ? », *Pouvoirs*, n° 37, avril 1986, p. 71-86.

87- FOUGÈRE Louis, « L'impossible neutralité », *Pouvoirs*, n°40, février 1987, p. 81-87.

88- GAY Oonagh, « Bienfait ou fléau ? La montée en puissance des conseillers spéciaux britanniques », dans EYMERI-DOUZANS Jean-Michel, BIOY Xavier, MOUTON Stéphane (dir.), *Le règne des entourages : cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Presses de Science Po, 2015, p. 739-769.

89- GRÉMION Catherine, « Le milieu décisionnel central », dans BAECQUE Francis de, QUERMONNE Jean-Louis (dir.), *Administration et politique sous la Cinquième République*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1982, p. 205-224.

90- GRIVAUD Arnaud, « Le gouvernement Abe et l'épineuse question de la révision constitutionnelle : une ambition mêlée de prudence », *Japan Analysis*, n°32, décembre 2013, p. 3-9. Disponible à l'adresse suivante [consultée le 20 mars 2016] : http://www.centreasia.eu/sites/default/files/publications_pdf/japan_analysis_32.pdf.

91- GRIVAUD Arnaud, « Gestion des conséquences du séisme du 11 mars à Fukushima : les difficultés rencontrées par le gouvernement Kan », *Japan Analysis*, n°23, juin 2011, p. 1-6. Disponible à l'adresse suivante [consultée le 4 novembre 2015] : http://www.centreasia.eu/sites/default/files/publications_pdf/japan_analysis_no_23_0.pdf.

92- GRIVAUD Arnaud, « Un retour sur la scission du Parti démocrate japonais et la création du nouveau parti d'Ozawa Ichirō », *Japan Analysis*, n°27, septembre 2012, p. 12-15. Disponible à l'adresse

suivante [consultée le 27 novembre 2015] : http://www.centreasia.eu/sites/default/files/publications_pdf/japan_analysis_no_27.pdf.

93- HACKER Jacob S. PIERSON Paul, THELEN Kathleen, « Drift and conversion: hidden faces of institutional change », dans MAHONEY James, THELEN Kathleen (dir.), *Advances in Comparative-Historical Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, p. 180-210.

94- HALL Peter A., TAYLOR Rosemary C. R., « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, vol. 47, n°3-4, juin-août 1997, p. 469-496.

95- HAY Colin, « Constructivist Institutionalism », RHODES R. A. W., BINDER Sarah A., ROCKMAN Bert A. (dir.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, New York, Oxford University Press, 2008, p. 56-74.

96- HOOD Christopher, « Contemporary Public Management: A New Global Paradigm? », *Public Policy and Administration*, vol. 10, n°2, juin 1995, p. 104-117.

97- KESSLER Marie-Christine, « La psychologie des hauts fonctionnaires. Les directeurs d'administrations centrales », dans DRAI Raphaël (dir.), *Psychologie et science administrative*, Paris, coll. « CURAPP », 1985, p. 157-175.

98- KRAUSS Ellis S., MURAMATSU Michio, « Bureaucrats and Politicians in Policymaking: The Case of Japan », *The American Political Science Review*, vol. 78, n°1, mars 1984, p. 126-146.

99- KRAUSS Ellis S., MURAMATSU Michio, « Japanese Political Economy Today: The Patterned Pluralist Model », dans OKIMOTO Daniel I., ROHLEN Thomas P., *Inside the Japanese System: Readings on Contemporary Society and Political Economy*, Standford, Stanford University Press, 1988, p. 208-210.

100- LOCHAK Danièle, « La haute administration française à l'épreuve de l'alternance. Les directeurs d'administration centrale en 1981 », dans LOCHAK DANIÈLE *et al.*, *La haute administration et la politique*, Paris, PUF, coll. « CURAPP », 1986, p. 49-79.

101- LULIN Élisabeth, « Réformer l'État : avec, sans ou contre ses serviteurs ? », *Pouvoirs,* n°117, avril 2006, p.55-70.

102- LIN Chao-Chi, « How Koizumi Won », dans REED Steven R., MCELWAIN MORI Kenneth, SHIMIZU Kay (dir.), *Political Change in Japan: Electoral Behavior, Party Realignment, and the Koizumi Reforms*, Standford, The Walter H. Shorenstein Asia-Pacific Research Center, 2009, p. 109-131.

103- MANGENOT Michel, « Une cabinetocratie bruxelloise ? Les cabinets des commissaires européens entre collégialité et équilibres nationaux », dans EYMERI-DOUZANS Jean-Michel, BIOY Xavier, MOUTON Stéphane (dir.), *Le règne des entourages : cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Presses de Science Po, 2015, p. 681-701.

104- MCCARTY Nolan, « The appointments dilemma », *American Journal of Political Science*, vol. 48, n°3, juillet 2004, p. 413-428.

105- MCCUBBINS Mathew D., SCHWARTZ Thomas, « Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms », *American Journal of Political Science*, vol. 28, n°1, février 1984, p. 165-179.

106- MCELWAIN MORI Kenneth, REED Steven R., « Japanese Politics in the Koizumi Era : Temporay Anomaly or a Paradigm Shift? », dans REED Steven R., MCELWAIN MORI Kenneth, SHIMIZU Kay (dir.), *Political Change in Japan: Electoral Behavior, Party Realignment, and the Koizumi Reforms*, Standford, The Walter H. Shorenstein Asia-Pacific Research Center, 2009, p. 281-291.

107- MÉNY Yves, « À la jonction du politique et de l'administratif : les hauts fonctionnaires », *Pouvoirs*, n°40, février 1987, p. 5-23.

108- MERTON Robert K., « Bureaucratic structure and personality », *Social Forces*, vol. 18, n°4, mai 1940, p. 560-568.

109- MULGAN Aurelia George, « Japan's "Un-Westminster" System: Impediments to Reform in a Crisis Economy », *Government and Opposition*, vol. 38, janvier 2003, p. 73-91.

110- MURAMATSU Michio, « Le pouvoir de la bureaucratie dans la politique japonaise », *Pouvoirs*, n°35, novembre 1985, p. 97-107.

111- NAKAMURA Akira, « Party members, elite bureaucrats and government reform in Japan's changing political landscape », dans Peters Guy B., Pierre Jon (dir.), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, Londres, Routledge, 2008, p. 163-174.

112- NAKAMURA Akira, « 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 », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 78, février 2012, p. 255-275.

113- NISKANEN William A., « The peculiar Economics of Bureaucracy », *The American Economic Review*, vol. 58, n°2, mai 1968, p. 293-305.

114- NOBLE Gregory W., « Reform and continuity in Japan's *shingikai* deliberation councils », dans AMYX Jennifer et DRYSDALE peter (dir.), *Japanese Governance*, Londres, Routledge, 2003, p. 113-132.

115- OVEREEM Patrick, « In Defense of the Dichotomy: A Response to James H. Svara », *Administrative Theory and Praxis*, vol. 28, n°1, mars 2006, p. 140-147.

116- PAGE Edward C., « Tel régime, tel ministre », *Pouvoirs*, n°36, janvier 1986, p. 29-41.

117- PAGE Edward C., « The Civil Servants as Legislator: Law making in British Administration », *Public Administration*, vol. 81, n°4, novembre 2003, p. 651-679.

118- PALIER Bruno, SUREL Yves, « Les "trois I" et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, vol. 55, janvier 2005, p. 7-32.

119- PEMPEL T. J. « The Bureaucratization of Policymaking in Postwar Japan », *American journal of Political Science*, vol. 18, n° 4, novembre 1974, p. 647-664.

120- PENAUD Pascal, « Les cabinets ministériels sont-ils solubles dans le management public ? », *Politiques et management public*, vol. 21, n°4, 2004, p. 113-128.

121- PETERS Guy B., « Les hommes du Président. Les entourages de la Maison-Blanche et des secrétaires américains », dans EYMERI-DOUZANS Jean-Michel, BIOY Xavier, MOUTON Stéphane (dir.), *Le règne des entourages : cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Presses de Science Po, 2015, p. 787-798.

122- PETERS Guy B., « Still the Century of Bureaucracy?: the Roles of Public Servants », *Public Policy and Administration*, n°30, décembre 2009, p. 7-20.

123- POLSBY Nelson W., « Legislatures », dans GREENSTEIN Fred I., POLSBY Neslon W. (dir.), *Handbook of Political Science*, Reading Massachussetts, Addison-Wesley, 1975, p. 257-319.

124- REED Steven R., « The Evolution of the LDP's Electoral Strategy: Towards a More Coherent Political Party », SCHOPPA Leonard J. (dir.), The Evolution of Japan's Party System –

Politics and Policy in an Era of Institutional Change, Toronto, University of Toronto Press, 2011, p. 43-62.

125- SCHOPPA Leonard J., « From the 1955 system to the '2000 system' », SCHOPPA Leonard J. (dir.), The Evolution of Japan's Party System – Politics and Policy in an Era of Institutional Change, Toronto, University of Toronto Press, 2011, p. 3-13.

126- SCHUBERT Glendon A., « "The Public Interest" in Administrative Decision-Making: Theorem, Theosophy, or Theory? », *The American Political Science Review*, vol. 51, n°2, juin 1957, p. 346-368.

127- SEIZELET Éric, « Du centre à la périphérie. Les pouvoirs locaux », dans BOUISSOU Jean-Marie (*dir.*), *Le Japon contemporain*, Paris, Fayard, 2007, p. 223-238.

128- SELZNICK Philip, « An Approach to a Theory of Bureaucracy », *American Sociological Review*, vol. 8, n°1, février 1943, p 47-54.

129- SVARA James H., « Complexity in Political-Administrative Relations and the Limits of the Dichotomy Concept », *Administrative Theory and Praxis*, vol. 28, n°1, mars 2006, p. 121-139.

130- SVARA James H., « The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration », *Public Administration Review*, vol. 61, n°2, mars 2001, p. 176-183.

131- VISSCHER Christian de, « Autorités politiques et haute administration : une dichotomie repensée par la NGP ? », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 11, février 2004, p. 205-224.

132- WEBER Max, « La domination légale à direction administrative bureaucratique » (1921), dans TELLIER Yvan, TESSIER Roger (dir.), Théories de l'organisation. Personnes, groupes, systèmes et environnement [en ligne], Chicoutimi, Les presses de l'Université du Québec, 1991, p. 1-18. Disponible à l'adresse suivante [consultée le 04 février 2015] : http://classiques.uqac.ca/classiques/Weber/domination_legale_direction/domination_legale_direction.pdf.

133- WEINER Robert J., « The Evolution of the DPJ: Two Steps Forward, One Step Back », SCHOPPA Leonard J. (dir.), The Evolution of Japan's Party System – Politics and Policy in an Era of Institutional Change, Toronto, University of Toronto Press, 2011, p. 63-98.

134- YOSHIHISA Ojimi, « A Government Ministry: The Case of the Ministry of International Trade and Industry » dans VOGEL Erza F. (dir.), *Modern Japanese Organization and Decision-Making*, Berkeley, University of California Press, 1975, p. 102-113.

B. Sources en langue japonaise

1. Ouvrages

135- FUJITA Yukiko, *Kōmuin seido to senmonsei – gijutsukei gyōseikan no nichi.ei hikaku* 公務員制度と専門性－技術系行政官の日英比較 (La fonction publique et l'expertise : comparaison des fonctionnaires techniques entre le Japon et la Grande Bretagne), Tōkyō, Senshū daigaku shuppankyoku, 2008, 334 p.

136- FUKUMOTO Kentarō, *Rippō no seido to katei* 立法の制度と過程 (Les institutions législatives et le processus législatif), Tōkyō, Bokutakusha, 2007, 230 p.

137- GOTŌDA Masaharu, *Sei to kan* 政と官 (Hommes politiques et hauts fonctionnaires), Tōkyō, Kōdansha, 1994, 252 p.

138- HASEGAWA Yukihiro, *Kanryō to no shitō 700 nichi* 官僚との死闘七〇〇日 (700 jours de combat à mort avec les hauts fonctionnaires), Tōkyō, Kōdansha, 2008, 290 p.

139- HASEGAWA Yukihiro, *Kantei haiboku*, 官邸敗北 (La défaite du Premier ministre et de son équipe), Tōkyō, Kōdansha, 2010, 234 p.

140- HIRATA Yūshirō, *Giin hisho no kenkyū* 議員秘書の研究 (Études sur les assistants parlementaires), Tōkyō, Sōseisha, 2002, 216 p.

141- IIJIMA Isao, *Koizumi kantei hiroku* 小泉官邸秘録 (Le rapport secret des services du Premier ministre KOIZUMI), Nihon keizai shinbunsha, 2006, 334 p.

142- IIJIMA Isao, ŌSHITA Eiji, *Kanryō* 官僚 (Les hauts fonctionnaires), Tōkyō, Seishisha, 2012, 259 p.

143- IIO Jun, *Nihon no tōchi kōzō - kanryō naikakusei kara giin naikakusei e* 日本の統治構造 ー官僚内閣制から議院内閣制へ (Les organes de gouvernement au Japon : d'un régime des fonctionnaires à un régime parlementaire), Tōkyō, Chūō kōronsha, coll. « Chūkō shinsho », n°1905, 9ème édition, 2009, 248 p.

144- IMAMURA Tsunao, *Kanchō sekushonarizumu* 官庁セクショナリズム (Le sectionalisme dans l'administration centrale), Tōkyō, Tōkyō daigaku shuppankai, coll. « Gyōseigaku sōsho », vol. 1, 2007, 250 p.

145- INATSUGU Hiroaki, *Nihon no kanryō jinji shisutemu* 日本の官僚人事システム (Le système des ressources humaines dans la haute fonction publique japonaise), Tōkyō, Tōyō keizai shinpōsha, 1996, 230 p.

146- INOGUCHI Takashi, IWAI Tomoaki, *Zoku giin no kenkyū – Jimintō o gyūjiru shuyakutachi* 族議員の研究ー自民党を牛耳る主役たち (Études sur les *zoku giin* : les principaux agents phagocytant le PLD), Tōkyō, Nihon keizai shinbunsha, 1987, 309 p.

147- INOUE Seiichi, *Ringisei hihanron ni tsuite no ichi kōsatsu : waga kuni gyōsei kikan ni okeru ishi kettei katei no jissai* 稟議制批判論についての一考察 : わが国行政機関における意思決定過程の実際 (Réflexion sur les critiques adressées au système du *Ringi* : la réalité du processus décisionnel dans nos administrations étatiques), Tōkyō, Gyōsei kanri kenkyū sentā, 1981, 73 p.

148- KAMIKAWA Ryūnoshin, *Koizumi kaikaku no seijigaku – Koizumi Jun.ichirō wa hontō ni "tsuyoi shushō" datta no ka* 小泉改革の政治学—小泉純一郎は本当に「強い首相」だったのか (Étude politique des réformes KOIZUMI – KOIZUMI Jun.ichirō était-il vraiment un « Premier ministre puissant » ?), Tōkyō, Tōyō keizai shinpōsha, 2010, 353 p.

149- KAN Naoto, *Daijin - zōhoban* 大臣ー増補版 (Ministre – édition augmentée), Tōkyō, Iwanami shoten, coll. « Iwanami shinsho », n°1220, 2009, 257 p.

150- KIKUCHI Masashi, *kanbō chōkan o mireba seiken no jitsuryoku ga wakaru* 官房長官を見れば政権の実力がわかる (On peut mesurer les capacités d'un gouvernement en regardant le secrétariat général du Cabinet), Tōkyō, PHP kenkyūjo, 2013, 254 p.

151- KOBAYASHI Yoshiaki, *Seiken kōtai – Minshutō seiken to wa nande atta no ka* 政権交代ー民主党政権とは何であったのか (L'alternance politique – retour sur le pouvoir PDJ), Tōkyō, Chūō kōron shinsha, 2012, 222 p.

152- KOGA Shigeaki, *Kanryō o kokumin no tame ni hatarakaseru hō* 官僚を国民のために働かせる法 (La recette pour faire travailler les hauts fonctionnaires pour le peuple), Tōkyō, Kōbunsha, 2011, 232 p.

153- KOGA Shigeaki, *Nihon chūsū no hōkai* 日本中枢の崩壊 (L'effondrement du cœur du pouvoir au Japon), Tōkyō, Kōdansha, 2011, 381 p.

154- MABUCHI Masaru, *gyōseigaku* 行政学 (La science administrative), Tōkyō, Yūhikaku, 2009, 616 p.

155- MABUCHI Masaru, *Kanryō* 官僚 (Les hauts fonctionnaires), Tōkyō, Tōkyō daigaku shuppankai, coll. « Shakai kagaku no riron to moderu », n°8, 2010, 176 p.

156- MACHIDORI Satoshi, *Shusho seiji no seido bunseki – gendai nihon seiji no kenryoku kiban keisei* 首相政治の制度分析—現代日本政治の権力基盤形成 (Analyse institutionnelle de la politique primo-ministérielle : la formation du fondement du pouvoir dans la politique japonaise contemporaine), Tōkyō, Chikura shobō, 2012, 214 p.

157- MAKIHARA Izuru, *Gyōsei kaikaku to chōsei no shisutemu* 行政改革と調整のシステム (La réforme administrative et le système de coordination), Tōkyō, Tōkyō daigaku shuppankai, coll. « Gyōseigaku sōsho », vol. 8, 2009, 320 p.

158- MATSUSHITA Kei.ichi, *Kokkai naikaku no kiso riron* 国会内閣制の基礎理論 (Introduction théorique au système de Cabinet issu de la Diète), Tōkyō, Iwanami shoten, coll. « Hōgaku ronshū », 2009, 228 p.

159- MATSUZAKI Tetsuhisa, SATŌ Seizaburō, *Jimintō seiken* 自民党政権 (Le pouvoir PLD), Tōkyō, *Chūō kōronsha*, 1986, 416 p.

160- MURAMATSU Michio, *Nihon no gyōsei – katsudōgata kanryō no henbō* 日本の行政—活動型官僚の変貌, (L'administration japonaise : la transformation des hauts fonctionnaires proactifs), Tōkyō, Chūkō shinsha, 1994, 258 p.

161- MURAMATSU Michio, *Seikan sukuramu-gata rīdāshippu no hōkai* 政官スクラム型リーダーシップの崩壊, (L'effondrement du leadership politico-administratif de type fusionnel), Tōkyō, Tōyō keizai shinpōsha, 2010, 305 p.

162- MURAMATSU Michio, *Sengo no nihon kanryōsei* 戦後の日本官僚制 (La bureaucratie japonaise d'après-guerre), Tōkyō, Tōyō keizai shinpōsha, 1981, 343 p.

163- NAGATSUMA Akira, *Manekarezaru daijin* 招かれざる大臣 (Le ministre non invité), Tōkyō, Asahi shinbun shuppan, 2011, 215 p.

164- NAKAJIMA Makoto, *Rippōgaku : joron - rippōkateiron* 立法学－序論・立法過程論 (Études de la production législative : introduction – théories du processus législatif), Kyōto, Hōritsu bunkasha, 2007, 320 p.

165- NAKAMI Toshio, *Shushō hosakan – kokka purojekuto ni kaketa otokotachi* 首相補佐官—国家プロジェクトに賭けた男たち (Assistants du Premier ministre – les hommes qui ont fait le pari d'un projet étatique), Tōkyō, Nihon hōsō shuppan kyōkai, 2003, 286 p.

166- NAKANO Masahi, *Zaimushō shihai no uragawa – seikan 20 nen sensō to shōhi zōzei* 財務省支配の裏側—政官 20 年戦争と消費増税 (Les coulisses de la domination du ministère des Finances – la guerre de vingt ans entre hauts fonctionnaires et responsables politiques et l'augmentation de la TVA), Tōkyō, Asashi shinsho, 2012, 243 p.

167- NIHON KEIZAI SHINBUNSHA, *Kanryō – kishimu kyodai kenryoku* 官僚—軋む巨大権力 (Les hauts fonctionnaires : un pouvoir colossal objet de frictions), Tōkyō, Nihon keizai shinbunsha, 1994, 450 p.

168- NIHON KEIZAI SHINBUNSHA, *Seiken – The Ruling Power* 政権－The Ruling Power (Le pouvoir gouvernant), Tōkyō, Nihon keizai shinbun shuppansha, 2010, 518 p.

169- NISHIKAWA Shin.ichi, *Rippō no chūsū – shirarezaru kanchō – shin naikaku hōseikyoku* 立法の中枢－知られざる官庁－新内閣法制局 (Au cœur de l'élaboration des lois : l'administration méconnue, la nouvelle direction législative du Cabinet), Tōkyō, Gogatsu shobō, 2002, 298 p.

170- OKADA Akira, *Gendai nihon kanryōsei no seiritsu – sengo dokusenki ni okeru gyōsei seido no saihensei* 現代日本官僚制の成立—戦後独占期における行政制度の再編成 (L'avènement de la bureaucratie japonaise moderne – réorganisation du système administratif durant la période d'occupation d'après-guerre), Tōkyō, hōsei daigaku shuppankyoku, 1994, 337 p.

171- OKADA Akira, TANAKA Kazuaki, *Chūō shōchō kaikaku – hashimoto gyōkaku ga mezashita "kono kuni no katachi"* 中央省庁改革—橋本行革が目指した「この国のかたち」 (La réforme de l'administration centrale – la « forme de l'État » visée par la réforme administrative de Hashimoto), Tōkyō, Nihon hyōronsha, 2000, 273 p.

172- OKUSHIMA Sadao, *Jimintō sōsaisen – kenryoku ni tsukareta mōsha-tachi* 自民党総裁選－権力に憑かれた亡者たち (Les élections pour la présidence du PLD : les fantômes possédés par le pouvoir), Tōkyō, Chūō kōron shinsha, 2006, 257 p.

173- ŌTA Hiroko, *Keizai zaisei shimon kaigi no tatakai* 経済財政諮問会議の戦い (Le combat du comité consultatif pour les politiques économiques et les finances publiques), Tōkyō, Tōyō keizai shinpōsha, 2006, 285 p.

174- ŌTAKE Hideo, *Koizumi Jun.ichirō popyurizumu no kenkyū – sono senryaku to shuhō* 小泉純一郎ポピュリズムの研究—その戦略と手法 (L'étude du populisme de KOIZUMI Jun.ichirō – sa stratégie et sa méthode), Tōkyō, Tōyō keizai shinpōsha, 2006, 270 p.

175- ŌMORI Wataru, *Kan no shisutemu* 官のシステム (Le système bureaucratique), Tōkyō, Tōkyō daigaku shuppankai, coll. « Gyōseigaku sōsho », vol. 4, 2006, 281 p.

176- ŌYAMA Reiko, *Kokkaigaku nyūmon* 国会学入門 (Introduction aux études sur la Diète japonaise), Tōkyō, Sanshōdō, 2ème édition, 2003, 274 p.

177- OZAWA Ichirō, *Nihon kaizō keikaku* 日本改造計画 (Un plan de restructuration pour le Japon), Tōkyō, Kōdansha, 1993, 258 p.

178- PROJECT K (dir.), *Kasumigaseki kara nihon o kaeru* 霞が関から日本を変える (Changer le Japon en commençant par Kasumigaseki), Tōkyō, Mainabi, 2012, 239 p.

179- SATAKE Goroku, *Taikenteki kanryōron – 55 nen taisei o uchigawa kara mitsumete* 体験的官僚論 (Les hauts fonctionnaires par un haut fonctionnaire : le système de 55 vu de l'intérieur), Tōkyō, Yūhikaku, 1998, 383 p.

180- SHIMIZU Masato, *Kantei shudō – koizumi jun.ichirō no kakumei* 官邸主導－小泉純一郎の革命 (Le Premier ministre et son équipe à la tête du processus politique : la révolution de Koizumi Jun.ichirō), Tōkyō, Nihon Keiza Shinbunsha, 2005, 409 p.

181- SHINDŌ Muneyuki, *Gijutsu kanryō – sono kenryoku to byōri* 技術官僚—その権力と病理 (Les fonctionnaires techniques : leurs pouvoirs et leurs pathologies), Tōkyō, Iwanami shoten, coll. « Iwanami shinsho », n°774, 210 p.

182- SHINDŌ Muneyuki, *Seiji shudō – kanryōsei o toinaosu* 政治主導—官僚制を問いなおす (L'initiative politique entre les mains des hommes politiques : remise en cause de la haute administration), Tōkyō, Chikuma shobō, 2012, 204 p.

183- SHINODA Tomohito, *Seiji shudō vs. kanryō shihai – Jimintō seiken, minshu seiken, seikan 20 nen tōsō no uchimaku* 政治主導 vs. 官僚支配—自民党政権、民主政権、政官２０年闘争の内幕 (Le gouvernement dominé par les hommes politiques contre le gouvernement dominé par les hauts fonctionnaires : les gouvernements PLD et PDJ, les coulisses des vingt années de luttes politico-administratives), Tōkyō, Asahi shinbun shuppan, 2013, 243 p.

184- SHIODA Ushio, *Dare ga tame no kanryō – "kasumigaseki no gyakushū" wa hajimaru ka* 誰がための官僚－「霞が関の逆襲」は始まるか (Des hauts fonctionnaires au service de qui ? La « contre-attaque de Kasumigaseki » va-t-elle commencer ?), Tōkyō, Nihon keizai shinbunsha, 2001, 416 p.

185- SHIROYAMA Hideaki, SUZUKI Hiroshi et HOSONO Sukehiro, *Chūōshōchō no seisaku keisei katei – nihon kanryōsei no kaibō* 中央省庁の政策形成過程—日本官僚制の解剖 (Le processus d'élaboration des politiques au sein des administrations centrales : « dissection » de la haute fonction publique), Tōkyō, Chūōdaigaku shuppanbu**,** 1999, 361 p.

186- SHIROYAMA Hideaki, HOSONO Sukehiro, *Tsuzuki – Chūōshōchō no seisaku keisei katei – sono jizoku to hen.yō* 続・中央省庁の政策形成過程—その持続と変容 (Suite – Le processus d'élaboration des politiques au sein des administrations centrales : entre continuité et transformation), Tōkyō, Chūōdaigaku shuppanbu**,** 2002, 397 p.

187- SHIROYAMA Saburō, *Kanryōtachi no natsu* 官僚たちの夏 (L'été des hauts fonctionnaires), Tōkyō, Shinchōsha, 1975, 243 p.

188- SOGA Kengo, *Gēmu to shite no kanryōsei* ゲームとしての官僚制 (La haute administration selon la théorie des jeux), Tōkyō, Tōkyō daigaku shuppankai, 2005, 320 p.

189- SOGA Kengo, *Gyōseigaku* 行政学 (La science administrative), Tōkyō, Yūhikaku, 2013, 470 p.

190- SUZUKI Muneo, *Suzuki Muneo no kokkai shitsumon shuisho zen 255 hon* 鈴木宗男の国会質問主意書 全255本 (255 questions parlementaires écrites de SUZUKI Muneo), Tōkyō, Ningen shuppan, 2006, 561 p.

191- TAKAMI Katsutoshi, *Gendai nihon no gikaisei to kenpō* 現代日本の議会政と憲法 (La politique parlementaire et la Constitution du Japon contemporain), Tōkyō, Iwanami Shoten, 2008, 290 p.

192- TAKENAKA Harukata, *Shushō shihai – Nihon seiji no henbō* 首相支配－日本政治の変貌 (La domination du Premier ministre : transformations de la politique japonaise), Tōkyō, Chūō kōron shinsha, 2006, 280 p.

193- TAKENAKA Heizō, *Kōzō kaikaku no shinjitsu Takenaka Heizō daijin nisshi* 構造改革の真実　竹中平蔵大臣日誌 (La vérité sur la réforme structurelle, le carnet de route du ministre TAKENAKA Heizō), Nihon keizai shinbunsha, 2006), 352 p.

194- TANAKA Naoki, *2005 nen taisei no tanjō – atarashii nihon ga hajimaru* 二〇〇五年体制の誕生—新しい日本が始まる (L'avènement du système de 2005 : le commencement d'un nouveau Japon), Tōkyō, Nihon keizai shinbunsha, 2005, 220 p.

195- TANI Katsuhirō, *Giin rippō no jisshō kenkyū* 議員立法の実証研究 (Étude positive du processus d'élaboration des propositions de lois), Tōkyō, Shinzansha, 2003, 584 p.

196- TERAWAKI Ken, *Kenryoku, kachikan, amakudari…… « Kanryō » ga yoku wakaru hon, kanryō no jittai ga wakareba, seiji no shikumi ga miete kuru !* 権力、価値観、天下り……「官僚」がよくわかる本－官僚の実態がわかれば、政治の仕組みがみえてくる！ (Pouvoir, valeurs, pantouflage…… Tout ce que vous voulez savoir sur les hauts fonctionnaires – si l'on comprend la réalité des hauts fonctionnaires, on comprend les mécanismes de la politique !), Tōkyō, Asukomu, 2010, 222 p.

197- TŌKYŌ DAIGAKU HŌRITSU BENKYŌKAI 26 KI YŪSHI, *Kanryō – Tōkyō daigaku hōritsu benkyōkai* 官僚 x 東京大学法律勉強会 (Les hauts fonctionnaires – Séminaire de droit de l'Université de Tōkyō), Tōkyō, Bukkumansha, 2012, 359 p.

198- TSUJI Kiyoaki, *Nihon kanryōsei no kenkyū* (1952) 日本官僚制の研究 (Étude de la bureaucratie japonaise), Tōkyō, Tōkyō daigaku shuppankai, nouvelle édition, 1969, 343 p.

199- UCHIYAMA Yū, *Koizumi seiken – "Patosu no shushō" wa nani o kaeta no ka* 小泉政権—「パトスの首相」は何を変えたのか (Le gouvernement KOIZUMI : qu'est-ce que le « Premier ministre du pathos » a changé ?), Tōkyō, Chūō kōronsha, 2007, 258 p.

200- UESUGI Takashi, *Kantei hōkai – Abe seiken meisō no ichinen* 官邸崩壊—安倍政権迷走の一年 (L'effondrement du Premier ministre et de son équipe : un an à la dérive pour le pouvoir ABE), Tōkyō, Kōdansha, 2007, 236 p.

201- YAMAGUCHI Jirō, *Naikaku seido* 内閣制度 (L'institution du Cabinet), Tōkyō, Tōkyō daigaku shuppankai, coll. « Gyōseigaku sōsho », vol. 6, 2007, 240 p.

202- YAMAGUCHI Jirō, *Ōkura kanryō shihai no shūen* 大蔵官僚支配の終焉 (La fin de la domination des hauts fonctionnaires du ministère des Finances), Tōkyō, Iwanami shoten, 1987, 336 p.

203- YAMAGUCHI Jirō, *Seiken kōtai to wa nan datta no ka* 政権交代とは何だったのか (Retour sur l'alternance de 2009), Tōkyō, Iwanami shoten, coll. « Iwanami shinsho », n°1347, 2012, 241 p.

204- YASUOKA Okiharu, *Seiji shudō no jidai : tōchi kōzō kaiku ni torikunda 30 nen* 政治主導の時代：統治構造改革に取り組んだ三〇年 (L'ère du gouvernement dirigé par les hommes politiques : mes trente années dédiées à réformer la structure de gouvernement), Tōkyō, Chūo kōron shinsha, 2008, 428 p.

205- YOSHIDA Kazuo, *Kanryō hōkai – atarashii kanryōzō o motomete* 官僚崩壊－新しい官僚像をもとめて (L'effondrement de la haute fonction publique – pour l'avènement d'une nouvelle figure du haut fonctionnaire), Tōkyō, Nihon hyōronsha, 1997, 198 p.

2. *Articles et chapitres d'ouvrages collectifs*

206- AOKI Yasuhiro, « Seisaku katei to kanryōzō no henka 政策過程と官僚像の変化 (L'évolution du processus d'élaboration des politiques publiques et de la figure des hauts fonctionnaires, dans NAKAMICHI Minoru (dir.), *Nihon kanryōsei no renzoku to henka* 日本官僚制の連続と変化 (La

haute administration japonaise : entre continuité et changement), Tōkyō, Nakanishiya shuppan, 2007, p. 174-186.

207- EDA Kenji, « Kanryō no o iegei "kaikaku no hone nuki" o kanzen soshi suru ! 官僚のお家芸「改革の骨抜き」を完全阻止する！ (Mettons définitivement fin à cette technique spéciale des hauts fonctionnaires qui consiste à vider les réformes de leur substance !), dans DAPPAN KANRYŌ NO KAI, *Dappan kanryō, Kasumigaseki ni sensen fukoku !* 脱藩官僚、霞ヶ関に宣戦布告 ！ (Hauts fonctionnaires « déserteurs », déclaration de guerre à Kasumigaseki !), Tōkyō, Asahi shinbun shuppan, 2008, p. 19-52.

208- FUJII Naoki, « Tekkai sareta "Seiji shudō kakuritsu hōan" o megutte 撤回された「政治主導確立法案」をめぐって (À propos de la "loi pour l'affirmation du leadership politique" qui fut retirée) » dans MIKURIYA Takashi (dir.), *"Seiji shudō" no kyōkun – seiken kōtai wa nani o motarashita no ka* 「政治主導」の教訓－政権交代は何をもたらしたのか, (Les leçons à tirer du gouvernement mené par les hommes politiques : ce que l'alternance a apporté), Tōkyō, Keisō shobō, 2012, p. 156-185.

209- FUKUI Hideo, « Erītoshugi ga hatan shita kasumigaseki o kokumin mesen no shūdan ni henkaku seyo ! エリート主義が破綻した霞ヶ関を国民目線の集団に変革せよ！ (Changeons Kasumigaseki qui a été rongé par l'élitisme en un groupe partageant les valeurs des citoyens !), dans DAPPAN KANRYŌ NO KAI, *Dappan kanryō, Kasumigaseki ni sensen fukoku !* 脱藩官僚、霞ヶ関に宣戦布告 ！ (Hauts fonctionnaires « déserteurs », déclaration de guerre à Kasumigaseki !), Tōkyō, Asahi shinbun shuppan, 2008, p. 149-181.

210- FUKUMOTO Kentarō, « Seiken kōtai to jinji – nekusuto kyabinetto to iu kokoromi 政権交代と人事－ネクスト・キャビネットという試み (L'alternance et les personnels – la tentative d'instaurer un Cabinet fantôme), dans MIKURIYA Takashi (dir.), *"Seiji shudō" no kyōkun – seiken kōtai wa nani o motarashita no ka* 「政治主導」の教訓－政権交代は何をもたらしたのか, (Les leçons à tirer du gouvernement mené par les hommes politiques : ce que l'alternance a apporté), Tōkyō, Keisō shobō, 2012, p. 32-53.

211- FUKUSHIMA Keizō, « Seijika rīdāshippu o saidaigen hakki dekiru shikumi to wa ? 政治家リーダーシップを最大限発揮できる仕組みとは？ (Quels sont les mécanismes qui permettraient aux hommes politiques de déployer au maximum leur leadership ?) », dans PROJEKUTO K, *Kasumigaseki kara nihon o kaeru* 霞が関から日本を変える (Changer le Japon en commençant par sa haute administration), Tōkyō, Mainabi, 2012, p. 47-80.

212- FURUKAWA Teijirō, ONO Motoyuki, KITABATA Takao, « Shijō jimu jikan kaigi – kanryō o tsukawazu shite kuni naritatazu 誌上事務次官会議－官僚を使わずして国成り立たず (La réunion des vice-ministres administratifs : le pays ne peut fonctionner sans utiliser les hauts fonctionnaires), *Bungei shunjū*, vol. 9, n°88, juillet 2010, p. 286-295.

213- HAMAMOTO Shinsuke, « Minshutō ni okeru yakushoku haibun no seidoka 民主党における役職配分の制度化 (L'institutionnalisation de la répartition des postes dans le PDJ) », dans UEKAMI Takayoshi, TSUTSUMI Hidenori (dir.), *Minshutō no soshiki to seisaku* 民主党の組織と政策 (L'organisation et les politiques du PDJ), Tōkyō, Tōyō keizai shinpōsha, 2011, p. 29-69.

214- HIRANO Hiroshi, « Senkyo-tōhyō kōdō – seisaku hon.i ni kawareru ka 選挙・投票行動—政策本位に変われるか (Élections et comportements électoraux : pourront-ils un jour se baser sur les politiques publiques proposées par les partis ?) », dans SASAKI Takeshi, SHIMIZU Masato (dir.), *Zemināru gendai nihon seiji* ゼミナール　現代日本政治 (Séminaire sur la politique japonaise contemporaine), Tōkyō, Nihon keizai shinbun shuppansha, 2011, p. 421-469.

215- HIWATARI Nobuhiro, « "55 nen" seitōsei hen.yō no seikan kankei 「55 年」政党制変容の政官関係 (Les relations entre hauts fonctionnaires et hommes politiques à l'aune des transformations du système de parti de 1955) », *Nenpō seijigaku*, 1995, p. 77-105.

216- IDA Atsuhiko, « Naikaku jinjikyoku o meguru keii to ronten 内閣人事局をめぐる経緯と論点 (Les points de débats relatifs à la direction du Personnel du Cabinet) », *Refarensu*, vol. 63, n°10, octobre 2013, p. 125-135.

217- IIO Jun, « Naikaku-kanryōsei – tōchi nōryoku no kōjō towareru 内閣・官僚制—統治能力の向上問われる (Le Cabinet et la haute administration : la remise en question du renforcement des capacités de gouvernement », dans SASAKI Takeshi, SHIMIZU Masato (dir.), *Zemināru gendai nihon seiji* ゼミナール　現代日本政治 (Séminaire sur la politique japonaise contemporaine), Tōkyō, Nihon keizai shinbun shuppansha, 2011, p. 374-419.

218- IIO Jun, « Koizumi naikaku ni okeru kanryōsei no dōyō 小泉内閣における官僚制の動揺 (Les vacillements de la bureaucratie sous le gouvernement KOIZUMI) », *Nenpō gyōsei kenkyū*, n°47, mai 2007, p. 80-99.

219- IIO Jun, « Seijiteki kanryō to gyōseiteki seijika - gendai nihon no seikan yūgō taisei 政治的官僚と行政的政治家—現代日本の政官融合体制 (Les hauts fonctionnaires politiques et les hommes politiques administratifs : le système de fusion des hauts fonctionnaires et des hommes politiques du Japon contemporain) », *Nenpō seijigaku*, 1995, p. 135-149.

220- IIO Jun, « Zaiei katei ni okeru nihon kanryōsei no futatsu no kao 財政過程における日本官僚制の二つの顔 (Le double visage de la bureaucratie japonaise dans les finances publiques) », *RIETI Discussion Paper*, mars 2004, p. 1-14.

221- IKEDA Makoto, « Subete no kōmuin wa zentai no hōshisha de aru すべての公務員は全体の奉仕者である (Tous les fonctionnaires sont les serviteurs de l'ensemble de la communauté) », dans PROJEKUTO K, *Kasumigaseki kara nihon o kaeru* 霞が関から日本を変える (Changer le Japon en commençant par sa haute administration), Tōkyō, Mainabi, 2012, p. 21-46.

222- INATSUGU Hiroaki, « Dokuritsu gyōsei hōjin no sōsetsu to sono seika 独立行政法人の創設とその成果 (La création des entités administratives indépendantes et leur bilan) », *Nenpō gyōsei kenkyū*, n°41, mai 2006, p. 42-59.

223- INOUE Yoshihiro, « Naikaku kanbō fukuchōkan hoshitsu ni shukkō shite 内閣官房副長官補室に出向して (Mon détachement à la section des vice-secrétaires généraux adjoints du Cabinet) », *Tokugikon*, n°264, janvier 2012, p. 70-78.

224- ISHIHARA Nobuo, FUJII Hirohisa, MIKURIYA Takashi, « Manifesuto ni wa nigemichi o tsukutte oke マニフェストには逃げ道を作っておけ (Prévoyez une porte de sortie dans votre programme politique) », *Chūō kōron*, n°129, octobre 2014, p. 52-59.

225- ITŌ Masatsugu, « Tōchi kikō – naikaku shudō taisei no risō to genjitsu 統治機構—内閣主導体制の理想と現実 (Les organes de gouvernements – idéal et réalité du système de gouvernement dirigé par le Cabinet) », dans KANAI Toshiyuki, MORITA Akira (dir.), *Seisaku hen.yō to seido sekkei : seikai – shōchō saihengo no gyōsei* 政策変容と制度設計 ：政界・省庁再編後の行政 (Transformations des politiques publiques et élaboration des institutions : le monde politique et l'administration après la réorganisation des ministères), Tōkyō, Minerva shobō, 2012, p. 17-47.

226- ITŌ Mitsutoshi, « Kantei shudō-gata seisaku kettei shisutemu ni okeru seikan kankei – jōhō hitaishōsei shukugen no seiji 官邸主導型政策決定システムにおける政官関係－情報非対称性縮減の政治 (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) », *Nenpō gyōsei kenkyū*, n°42, mai 2007, p. 32-58.

227- ITŌ Mitsutoshi, « *Minshutō no manifesuto to seiken un.ei* 民主党のマニフェストと政権運営 (Le manifeste et la conduite du gouvernement du PDJ) », dans ITŌ Mitsutoshi, MIYAMOTO Tarō (dir.), *Minshutō seiken no chōsen to zasetsu – sono keiken kara nani o manabu ka* 民主党政権の挑戦と挫折—その経験から何を学ぶか (Les défis et les échecs des gouvernements PDJ : que pouvons-nous apprendre de cette expérience ?), Tōkyō, Nihon keizai hyōronsha, 2014, p. 1-51.

228- IWAI Tomoaki, « Seiken kōtai to rieki yūdō seiji – Minshutō seiken ni okeru rieki yūdō o meguru tōnai gabanansu 政権交代と利益誘導政治—民主党政権における利益誘導をめぐる党内ガバナンス (L'alternance et la politique clientéliste – la gouvernance du parti relative au clientélisme sous les gouvernements PDJ), dans AKIYAMA Kazuhiro, IWASAKI Masahiro (dir.), *Kokka o meguru gabanansuron no genzai* 国家をめぐるガバナンス論の現在 (Situation actuelle du discours sur la gouvernance étatique), Tōkyō, Keisō shobō, 2012, p. 19-41.

229- KAMIKAWA Ryūnoshin, « *Minshutō seiken ni okeru yosan hensei-zeisei kaisei – Minshutō no "yotōka" to "Jimintōka"* 民主党政権における予算編成・税制改正—民主党の「与党化」と「自民党化」 (L'élaboration du budget et la réforme fiscale sous les gouvernements PDJ : la transformation du PDJ en « parti de gouvernement » et en PLD), dans ITŌ Mitsutoshi, MIYAMOTO Tarō (dir.), *Minshutō seiken no chōsen to zasetsu – sono keiken kara nani o manabu ka* 民主党政権の挑戦と挫折—その経験から何を学ぶか (Les défis et les échecs des gouvernements PDJ : que pouvons-nous apprendre de cette expérience ?), Tōkyō, Nihon keizai hyōronsha, 2014, p. 119-170.

230- KAWASHIMA Tarō, « Igirisu no 2010 nen kenpō kaikaku oyobi tōchi-hō (1) – kōmuin - イギリスの 2010 年憲法改革及び統治法（１）—公務員— (La rénovation de la Constitution et de la loi sur le gouvernement britannique de 2010 (1) – les fonctionnaires –) », *Gaikoku no rippō,* n°250, décembre 2011, p. 71-103.

231- KISHI Hiroyuki, « Kanryō no seisaku dokusen o uchiyaburi, kansei fukyō o tomeru ! 官僚の政策独占を打ち破り、官製不況を止める ！ (Brisons le monopole des hauts fonctionnaires sur les politiques publiques et stoppons la crise engendrée par la bureaucratie !) », dans DAPPAN KANRYŌ NO KAI, *Dappan kanryō, Kasumigaseki ni sensen fukoku !* 脱藩官僚、霞ヶ関に宣戦布告 ！ (Hauts fonctionnaires « déserteurs », déclaration de guerre à Kasumigaseki !), Tōkyō, Asahi shinbun shuppan, 2008, p. 92-126.

232- KIDERA Hajime, « "Datsu kanryō izon" to "naikaku ichigenka" no airo 「脱官僚依存」と「内閣一元化」の隘路 (Le goulot d'étranglement créé par la « sortie de la dépendance envers les hauts fonctionnaires » et l'« unification du Cabinet »), dans MIKURIYA Takashi (dir.), *"Seiji shudō" no kyōkun – seiken kōtai wa nani o motarashita no ka* 「政治主導」の教訓－政権交代は何をもたらしたのか, (Les leçons à tirer du gouvernement mené par les hommes politiques : ce que l'alternance a apporté), Tōkyō, Keisō shobō, 2012, p. 189-213.

233- KINOSHITA Toshiyuki, « Kuni no jinjiseido o kaereba zeikin no mudazukai wa kantan ni nakuseru 国の人事制度を変えれば税金の無駄遣いは簡単になくせる (Si l'on change la gestion des ressources humaines de la fonction publique d'État, on pourra facilement réduire le gaspillage des impôts) », dans DAPPAN KANRYŌ NO KAI, *Dappan kanryō, Kasumigaseki ni sensen fukoku !* 脱藩官僚、霞ヶ関に宣戦布告 ！ (Hauts fonctionnaires « déserteurs », déclaration de guerre à Kasumigaseki !), Tōkyō, Asahi shinbun shuppan, 2008, p. 208-226.

234- KEMPŌ CHŌSA KENKYŪKAI, « Shūgiin kempō chōsakai hōkokusho o yomitoku – shushō no rīdāshippu to kokkai ni yoru chekku no aru beki sugata 衆議院憲法調査会報告書を読み解く－首相のリーダーシップと国会によるチェックのあるべき姿 (Comprendre le rapport rendu par

le comité d'examen au sein de la Chambre des représentants sur la Constitution – Le leadership du Premier ministre et la forme que doit revêtir son contrôle par la Diète) », *Toki no hōrei*, n°1829, mars 2009, p. 34-42.

235- KUBO Fumiaki, « Beikoku seiji ni okeru seisaku chishikijin 米国政治における政策知識人 (Les intellectuels en charge des politiques publiques aux États-Unis) », dans TSUTSUI Kiyotada (dir.), *Seijiteki rīdā to bunka* 政治的リーダーと文化 (Les leaders politiques et la culture), Tōkyō, Chikura shobō, 2011, p. 201-231.

236- KUROSU Taku, « Kokudo kōtsūshō no naigai de okotta koto 国土交通省の内外で起こったこと (Ce qui s'est passé au sein et hors du ministère du Territoire, des infrastructures, des transports et du tourisme) », dans MIKURIYA Takashi (dir.), *"Seiji shudō" no kyōkun – seiken kōtai wa nani o motarashita no ka* 「政治主導」の教訓－政権交代は何をもたらしたのか, (Les leçons à tirer du gouvernement mené par les hommes politiques : ce que l'alternance a apporté), Tōkyō, Keisō shobō, 2012, p. 134-156.

237- MABUCHI Masaru, « Kanryōsei no hen.yō – ishuku suru kanryō 官僚制の変容—萎縮する官僚 (Transformation de la haute administration – des hauts fonctionnaires en retrait) », dans MURAMATSU Michio, KUME Ikuo (dir.), *Nihon seiji hendō no 30 nen* 日本政治　変動の 30 年 (Politique japonaise : 30 années de transformations), Tōkyō, Tōyō keizai shimpōsha, 2006, p. 137-158.

238- MACHIDORI Satoshi, « Nakasone seiken to Koizumi seiken ni okeru seifu kaikaku shigen no hikaku kentō 中曽根政権と小泉政権の政府改革資源の比較検討 (Étude comparative des ressources disponibles pour la mise en place des réformes gouvernementales sous NAKASONE et KOIZUMI) », dans MURAMATSU Michio, KUME Ikuo (dir.), *Nihon seiji hendō no 30 nen* 日本政治　変動の 30 年 (Politique japonaise : 30 années de transformations), Tōkyō, Tōyō keizai shimpōsha, 2006, p. 49-66.

239- MASAMICHI Ida, « 2005 nen kaisan-sōsenkyo to shinbun hodō 2005 年解散・選挙と新聞報道 (La couverture par la presse papier de la dissolution et des élections de 2005) », *Meiji daigaku shakai kagaku kenkyūjo kiyō*, vol. 48, n°1, octobre 2009, p. 125-137.

240- MASUYAMA Mikitaka, « Rippō katei ni okeru kokkai saikō 立法過程における国会再考 (Repenser la Diète dans le processus législatif) », *Seikei hōgaku*, n°50, décembre 1999, p. 278-304.

241- MIKURIYA Takashi, « Kyūjū nendai to wa nani ka – futatsu no jikan jiku to mitsu no saikuru shikan 九〇年代とは何かー二つの時間軸と三つのサイクル史観 (Que représentent les années 1990 ? – Deux axes temporels et trois cycles historiques) », dans MIKURIYA Takashi (dir.), *Henbō suru nihon seiji – 90 nendai ikō "henkaku no jidai" o yomitoku* 変貌する日本政治—90 年代以降「変革の時代」を読み解く (La politique japonais en mutations – comprendre « l'ère des transformations » post-années 90), Tōkyō, keisō shobō, 2009, p. 1-12.

242- MIKURIYA Takashi, « Suiri kaihatsu to senzenki seitō seiji – seitō to kanryō oyobi kanryō sōgo no kōsaku 水利開発と戦前期政党政治 – 政党と官僚及び官僚相互の交錯 (Le développement du système de distribution d'eau et la politique d'avant-guerre : imbrications des partis politiques avec les hauts fonctionnaires et entre les ministères) », *Nihon seijigakkai nenpō seijigaku*, 1984, p. 125-162.

243- MIURA Hideyuki, « Minshutō seiken ni okeru kokunai seisaku ishi kettei shisutemu : TPP o meguru seisaku katei o kēsu to shite 民主党政権における国内政策意思決定システム：ＴＰＰをめぐる政策過程をケースとして (Le système de prise de décision pour les politiques intérieures sous les gouvernements PDJ : le cas du processus décisionnel relatif au TPP) », *Ajia taiheiyō tōken*, n°18, mars 2012, p. 235-252.

244- MIZUGAKI Gentarō, « Sengo nihon kanryōsei e no hyōka to yakuwari ninchi 戦後日本官僚制への評価と役割認知 (Évaluation de la haute administration d'après-guerre et appréhension des rôles selon les hauts fonctionnaires)» dans NAKAMICHI Minoru (dir.), *Nihon kanryōsei no renzoku to henka* 日本官僚制の連続と変化 (La haute administration japonaise : entre continuité et changement), Tōkyō, Nakanishiya shuppan, 2007, p. 215-235.

245- MORITA Akira, « Gyōsei kaikaku no kadai – naikaku kinō no kyōka to sōgō chōsei 行政改革の課題—内閣機能の強化と総合調整 (Sujets abordés pour la réforme administrative : le renforcement des fonctions du Cabinet et la coordination globale) », *Nihon kōkyō seisaku gakkai nenpō*, 1999, p. 1-14.

246- MOTO Hidenori, « "Shushō kōsenron", "kokumin naikakusei", "naikaku kinō no kyōka" – "gyōseiken made no minshu shugi" ron no saikentō » 「首相公選論」、「国民内閣制」、「内閣機能の強化」－「行政権までの民主主義」論の再検討 ("L'élection directe du Premier ministre", "le système du Cabinet populaire", "le renforcement des fonctions du Cabinet" – Retour sur les discours visant à réintroduire la démocratie dans l'Exécutif) », *Hōritsu jihō*, vol. 73, n°10, septembre 2001, p. 88-92.

247- MURAMATSU Michio, « Kōmuin no seijiteki chūritsusei 公務員の政治的中立性 (La neutralité politique des fonctionnaires) », dans MURAMATSU Michio (dir.), *Saishin kōmuin seido kaikaku* 最新公務員制度改革 (Les dernières réformes de la fonction publique), Tōkyō, Gakuyō shobō, 2012, p. 73-117.

248- MURAMATSU Michio, « Kōmuinzō no henkaku 公務員像の変革 (La refonte de la figure du fonctionnaire) », dans MURAMATSU Michio (dir.), *Saishin kōmuin seido kaikaku* 最新公務員制度改革 (Les dernières réformes de la fonction publique), Tōkyō, Gakuyō shobō, 2012, p. 187-196.

249- MURAMATSU Michio, « "Seiji shudō" no moto no kōmuin shūdan no kongo – sankai no kōkyū kanryō intabyū chōsa bunseki kara 「政治主導」の下の公務員集団の今後—三回の高級官僚インタビュー調査分析から (L'avenir des fonctionnaires placés sous un « gouvernement dirigé par les élus » – à partir de l'analyse des trois sondages menés auprès des hauts fonctionnaires) », *Nenpō gyōsei kenkyū*, n°38, mai 2003, p. 3-21.

250- MUSASHI Katsuhiro, « Minshutō renritsu seikenka no rippō katei 民主党連立政権下の立法過程 (Le processus législatif sous le gouvernement de coalition du PDJ), *Hokudai hōgaku ronshū*, n°61, juin 2011, p. 115-150.

251- MUSASHI Katsuhiro, « Seiji no daitōryōka to rippō katei e no eikyō 政治の大統領制化と立法過程への影響 (La présidentialisation de la politique et son influence sur le processus législatif) », *Kokusai kōkyō seisaku kenkyū*, vol. 13, n°1, septembre 2008, p. 273-290.

252- MUTŌ Hiromi, « Seikan kankei to kōmuin seido kaikaku 政官関係と公務員制度改革 (La réforme de la fonction publique et les rapports entre hauts fonctionnaires et responsables politiques) », *Jichi sōkentsū*, n°361, novembre 2008, 21 p.

253- NAKAMICHI Minoru, « Gendai nihon ni okeru seisaku katei to seikan kankei 現代日本における政策過程と政官関係 (Les rapports politico-administratifs et le processus d'élaboration des politiques publiques dans le Japon contemporain), dans NAKAMICHI Minoru (dir.), *Nihon kanryōsei no renzoku to henka* 日本官僚制の連続と変化 (La haute administration japonaise : entre continuité et changement), Tōkyō, Nakanishiya shuppan, 2007, p. 152-173.

254- NAKAMICHI Minoru, « Sengo jōkyū kanryō no kōdō yōshiki to "seikan kankei" no hen.yō 戦後上級官僚の行動様式と「政官関係」の変容 (Les modèles de comportements des hauts

fonctionnaires d'après-guerre et l'évolution de leurs relations avec les hommes politiques), *Nara daigaku kiyō*, n°35, mars 2007, p. 177-194.

255- NAKAMURA Akio, « Seijika to kanryō 政治家と官僚 (Hommes politiques et hauts fonctionnaires) », dans NAKAMURA Akira (dir.), *Kanryōsei to nihon no seiji – kaikaku to teikō no hazama de* 官僚制と日本の政治－改革と抵抗のはざまで (La bureaucratie et la politique japonaise – entre réformes et résistances), Tōkyō, Hokuju shuppan, nouvelle édition, 2001, p. 111-134.

256- NAKANO Kōichi, « Seiken-tō un.ei – Ozawa Ichirō dake ga en.in ka 政権・党運営—小沢一郎だけが原因か (La conduite du gouvernement et du parti – Ozawa Ichirō était-il la seule cause ?) », dans NIHON SAIKEN INISHIATIBU, *Minshutō seiken shippai no kenshō* 民主党政権失敗の検証 (L'étude de l'échec du PDJ), Tōkyō, Chūō kōron shinsha, 2013, p. 195-230.

257- NISHIKAWA Akiko, « *Shingikaitō – shiteki shimon kikan no genjō to ronten* 審議会等・私的諮問機関の現状と論点 (Situation actuelle et enjeux des comités d'examen et autres organes consultatifs) », *Refarensu*, vol. 57, n°5, mai 2007, p. 59-73.

258- NISHIO Masaru, « Giin naikakusei to kanryōsei 議院内閣制と官僚制 (Régime parlementaire et haute administration) », *Kōhō kenkyū*, n°57, 1995, p. 26-43.

259- NISHIO Takashi, « Kōmuin seido to "Kasumigaseki bunka" 公務員制度と「霞が関文化」 (La fonction publique et la « culture de Kasumigaseki ») », *Nenpō gyōsei kenkyū*, n°38, mai 2003, p. 22-43.

260- NONAKA Naoto, « Seiji shudō to kanbu kōmuin no seijiteki chūritsusei 政治主導と幹部公務員の政治的中立性 (Le leadership politique et la neutralité politiques des hauts fonctionnaires cadres supérieurs) », dans MURAMATSU Michio (dir.), *Saishin kōmuin seido kaikaku* 最新公務員制度改革 (Les dernières réformes de la fonction publique), Tōkyō, Gakuyō shobō, 2012, p. 21-72.

261- NONAKA Naoto, « Seitō – arata na seimei to kyōsō e 政党－新たな生命と競争へ (Les partis : vers une nouvelle vie et une nouvelle compétition) », dans SASAKI Takeshi, SHIMIZU Masato (dir.), *Zemināru gendai nihon seiji* ゼミナール　現代日本政治 (Séminaire sur la politique japonaise contemporaine), Tōkyō, Nihon keizai shinbun shuppansha, 2011, p. 264-325.

262- OGINO Tōru, « Yo wa ika ni shite dappan kanryō to narazarishika 余はいかにして脱藩官僚とならざりしか (Comment je ne suis pas devenu un "haut fonctionnaire déserteur") », dans MIKURIYA Takashi (dir.), *"Seiji shudō" no kyōkun – seiken kōtai wa nani o motarashita no ka* 「政治主導」の教訓－政権交代は何をもたらしたのか, (Les leçons à tirer du gouvernement mené par les hommes politiques : ce que l'alternance a apporté), Tōkyō, Keisō shobō, 2012, p. 84-106.

263- OKADA Daisuke, « Rīdāshippu hakki no tame no shushō kōsen-ron – kanryō tōsei no giron o chūshin to shite リーダーシップ発揮のための首相公選論－官僚統制の議論を中心として (Le discours sur l'élection directe du Premier ministre comme moyen d'exercer son leadership : une étude centrée sur le débat relatif au contrôle de la haute administration) », *Soshio saiensu*, vol. 17, mars 2011, p. 127-142.

264- ŌMAGARI Kaoru, « Kokkaihō no seitei to iinkai seido no saihen – GHQ no hōshin to kanyo ni tsuite 国会法の制定と委員会制度の再編—GHQ の方針と関与について (L'établissement de la loi organique relative à la Diète et la réorganisation des commissions – Sur les directives et l'intervention du SCAP) », *Refarensu*, vol. 60, n°11, novembre 2010, p. 31-46.

265- ŌYAMA Reiko, « Giji tetsuzuki saikō – nejire kokkai ni okeru shingi no jisshitsuka o mezashite 議事手続き再考－ねじれ国会における審議の実質化を目指して (Repenser la procédure

parlementaire – Pour un véritable examen des lois en situation de Diète divisée) », *Komazawa hōgaku*, vol. 7, n°3, mars 2008, p. 23-54.

266- RYŪ Kyōko, « Jimintō seiken no hōkai to kōmuin seido kaikaku 自民党政権の崩壊と公務員制度改革 (La chute du PLD et la réforme de la fonction publique) », *Nenpō seijigaku*, n°1, 2012, p. 89-113.

267- RYŪ Kyōko, « Nihon kanryōsei – nihon-gata kara uesuminsutā gata e 日本官僚制—日本型からウェスミンスター型へ (La haute fonction publique au Japon : du modèle japonais au modèle de Westminster) », dans MURAMATSU Michio, KUME Ikuo (dir.), *Nihon seiji hendō no 30 nen* 日本政治　変動の 30 年, Politique japonaise : 30 années de transformations, Tōkyō, Tōyō keizai shimpōsha, 2006, p. 223-255.

268- SAKURAI Toshio, « Kantei kinō no kyōka to gyōsei zenpan no minaoshi – "kokka senryakushitsu" to "gyōsei sasshin kaigi" no secchi 官邸機能の強化と行政全般の見直し－「国家戦略室」と「行政刷新会議」の設置 (Le renforcement du Premier ministre et de son équipe et la refonte de l'administration – l'instauration de la cellule de la stratégie nationale et du comité pour la revitalisation du gouvernement) », *Rippō to chōsa*, n°300, janvier 2010, p. 3-15.

269- SAWAKI Satoshi, « Seiken kōtai – seijishudō to kanryō soshiki no "ōtōsei" 政権交代・政治主導と官僚組織の「応答性」 (L'alternance et le principe du gouvernement mené par les responsables politiques face à la réactivité de l'organisation bureaucratique) », dans MIKURIYA Takashi (dir.), *"Seiji shudō" no kyōkun – seiken kōtai wa nani o motarashita no ka* 「政治主導」の教訓－政権交代は何をもたらしたのか, (Les leçons à tirer du gouvernement mené par les hommes politiques : ce que l'alternance a apporté), Tōkyō, Keisō shobō, 2012, p. 107-131.

270- SOGA Kengo, « Kanryōsei jinji no jisshō bunseki – seikentō ni yoru kainyū to kanryōsei no bōgyo » 官僚制人事の実証分析—政権党による介入と官僚制の防御 (Analyse positive des ressources humaines dans la haute fonction publique – l'intervention des partis au pouvoir et les défenses mises en place par la haute administration) », *Kikan gyōsei kanri kenkyū*, n°122, juin 2008, p. 17-34.

271- SONE Yasunori, « Seiji ni okeru jōhō kōkai 政治における情報公開 (La transparence administrative dans la politique) », *Kōkyō seisaku kenkyū*, n°3, mars 2003, p. 46-54.

272- SHIMIZU Yuichirō, « "Kanryō no seitōka" katei no ichi kōsatsu : Hara Takashi naikaku ni okeru bunkan nin.yōrei kaisei o chūshin ni 「官僚の政党化」過程の一考察：原敬内閣における文官任用令改正を中心に (Réflexion sur le processus de politisation des hauts fonctionnaires : le cas de la révision de l'ordonnance impériale relative à la nomination des hauts fonctionnaires sous le Cabinet de HARA Takashi) », *Hōsei ronsō*, vol. 41, n°1, novembre 2004, p. 67-77.

273- SHINODA Tomohito, « Gaikō ni okeru seiji shudō 外交における政治主導 (Le leadership politique dans la diplomatie) », dans INOUE Toshikazu *et al.*, *Nihon gaikō no saikōchiku* 日本外交の再構築 (La reconstruction de la diplomatie japonaise), Tōkyō, Iwanami shoten, coll. « Nihon no gaikō », vol. 6, 2013, p. 147-176.

274- SHINODA Tomohito, « Kyōka sareta gaikō rīdāshippu – kantei shudō taiei no seidoka e 強化せれた外交リーダーシップ－官邸主導体制の制度化へ (Le leadership diplomatique renforcé – vers l'institutionnalisation du système de gouvernement dirigé par le Premier ministre et son équipe) », *Kokusai mondai*, n°558, janvier 2007, p. 4-16.

275- SHINODA Tomohito, « Le leadership politique dans la diplomatie) », dans INOUE Toshikazu *et al.*, *Nihon gaikō no saikōchiku* 日本外交の再構築 (La reconstruction de la diplomatie japonaise), Tōkyō, Iwanami shoten, coll. « Nihon no gaikō », vol. 6, 2013, p. 147-

276- SHIOZAKI Akihisa, « Seiji shudō – tonza shita "go saku" 政治主導—頓挫した「五策」 (Le gouvernement menée par les responsables politiques – les « 5 mesures » qui ont échoué) », dans NIHON SAIKEN INISHIATIBU, *Minshutō seiken shippai no kenshō* 民主党政権失敗の検証 (L'étude de l'échec du PDJ), Tōkyō, Chūō kōron shinsha, 2013, p. 49-86.

277- SHIROYAMA Hideaki, « Naikaku kinō no kyōka to seisaku keisei katei no hen.yō : gaibusha no riyō to renkei no kakuho 内閣機能の強化と政策形成過程の変容—外部者の利用と連携の確保 (Le renforcement du Cabinet et les transformations du processus d'élaboration des politiques : le recours au personnel provenant du secteur privé et la systématisation de la coopération avec celui-ci) », *Nenpō gyōsei kenkyū*, n°41, mai 2006, p. 60-87.

278- SHIROYAMA Hideaki, « Seiken kōtaigo no seisaku keisei katei 政権後の政策形成過程 (Le processus d'élaboration des politiques publiques après l'alternance », *Kikan seisaku – kei.ei kenkyū*, vol. 4, octobre 2010, p. 1-6.

279- TACHIBANA Yukinobu, « Giin rippō kara mita "nejire kokkai" – zakkan – "Nejire kokkai" de naniga, dō kawatta no ka ? 議員立法から見た「ねじれ国会」・雑感－「ねじれ国会」で何が、どう変わったのか？ (Diverses impressions sur la situation de la Diète divisée vis-à-vis des propositions de loi par les parlementaires – Qu'est ce qui a changé avec la Diète divisée et dans quel sens ?) », *Jurisuto*, n°1367, novembre 2008, p. 80-87.

280- TAKAHASHI Hiroshi, « Naikaku kanbō no kenkyū – fukuchōkan hoshitsu ni yoru seisaku no sōgō chōsei no jittai 内閣官房の研究—副長官補室による政策の総合調整の実態 (Études du secrétariat général du Cabinet – l'état de la coordination globale des politiques publiques menée dans la section des vice-secrétaires généraux adjoints) », *Nenpō gyōsei kenkyū*, n°45, mai 2010, p. 119-138.

281- TAKAHASHI Hiroshi, « Naikaku kanbō no soshiki kakujū – kakugi jimukyoku kara seisaku no sōgō chōsei kikan e 内閣官房の組織拡充—閣議事務局から政策の総合調整機関へ (Le développement institutionnel du secrétariat général du Cabinet – du bureau du Conseil des ministres à l'organe de coordination globale des politiques) », dans MIKURIYA Takashi (dir.), *Henbō suru nihon seiji – 90 nendai ikō "henkaku no jidai" o yomitoku* 変貌する日本政治—90年代以降「変革の時代」を読み解く (La politique japonais en mutations – comprendre « l'ère des transformations » post-années 90), Tōkyō, keisō shobō, 2009, p. 127-158.

282- TAKAHASHI Yōichi, « Amakudari no assen kinshi de kanryō no shitsu wa appu suru 天下りの斡旋禁止で官僚の質はアップする (En interdisant l'intermédiation des ministères dans le cadre des pantouflages, les hauts fonctionnaires gagneront en qualité) », dans DAPPAN KANRYŌ NO KAI, *Dappan kanryō, Kasumigaseki ni sensen fukoku !* 脱藩官僚、霞ヶ関に宣戦布告 ! (Hauts fonctionnaires « déserteurs », déclaration de guerre à Kasumigaseki !), Tōkyō, Asahi shinbun shuppan, 2008, p. 53-89.

283- TAKEDA Michiyo, « Kokkai kaikaku no kiseki – hesei gan.nen ikō 国会改革の軌跡—平成元年以降 (Le cheminement de la réforme de la Diète depuis 1989) », *Refarensu*, vol.56, n°7, juillet 2006, p. 94-120.

284- TAKEDA Michiyo, YAMAMOTO Makiko, « Omo na kokkai kaikaku teigen to sono ronten 主な国会改革提言とその論点 (Les principaux projets de réforme de la Diète et leurs enjeux) », *Refarensu*, vol. 56, n° 11, novembre 2006, 84-113.

285- TAKEDA Yuka, ŌTSUKA Takao, HIRAI Jun, « Jōkyū kanryō no shakaiteki zokusei – shusshin kaisō to kyōikuteki haikei 上級官僚の社会的属性—出身階層と教育的背景 (Appartenance sociale des hauts fonctionnaires : classe d'origine et parcours éducatif) », dans NAKAMICHI Minoru (dir.),

Nihon kanryōsei no renzoku to henka 日本官僚制の連続と変化 (La haute administration japonaise : entre continuité et changement), Tōkyō, Nakanishiya shuppan, 2007, p. 40-52.

286- TANAKA Kazuaki, « Nakasone gyōkaku – Hashimoto gyōkaku – Koizumi gyōkaku no taikenteki hikaku 中曽根行革・橋本行革・小泉行革の体験的比較 (Comparaison basée sur mon expérience des réformes administratives de NAKASONE, HASHIMOTO et KOIZUMI) », *Nenpō seijigaku*, n°1, novembre 2005, p. 1-19.

287- TANAKA Shin.ichirō, « Kokkai no shitsumon seido o ika ni hyōka subeki ka – genkō seido no yakuwari to senzairyoku no kenshō 国会の質問制度をいかに評価すべきか—現行制度の役割と潜在力の検証 (Quelle évaluation du système des questions parlementaires ? Étude du rôle joué par le système actuel et de son potentiel) », *Seijigaku kenkyū ronshū*, n°29, février 2009, p. 43-62.

288- TANAKA Shin.ichirō, « Shitsumon shuisho no tōbensho sakusei katei 質問主意書の答弁作成過程 (Le processus d'élaboration des réponses aux questions écrites) », *Seijigaku kenkyū ronshū*, n°28, septembre 2008, p. 39-58.

289- TANI Katsuhirō, « Giin rippō to kokkai kaikaku 議員立法と国会改革 (La production législative d'origine parlementaire et la réforme de la Diète) », *Nihon kōkyō seisaku gakkai nenpō*, 2000, p. 1-14.

290- TANI Katsuhirō, « Naikaku–yotō tairitsuka no rippō katei – yūsei kanren hōan no jirei kenkyū 内閣・与党対立下の立法過程－郵政関連法案の事例研究 (Le processus législatif dans le cadre d'une confrontation entre le gouvernement et le parti majoritaire : étude de cas des projets de loi relatifs à la Poste) », *Dōshisha seisaku kagaku kenkyū*, vol. 6, n°1, décembre 2004, p. 101-122.

291- TANIGUCHI Masaki, « Seido kaikaku – sengo taisei no magarikado 制度改革—戦後体制の曲がり角 (Les réformes institutionnelles : le tournant du système d'après-guerre) », dans SASAKI Takeshi, SHIMIZU Masato (dir.), *Zemināru gendai nihon seiji* ゼミナール　現代日本政治 (Séminaire sur la politique japonaise contemporaine), Tōkyō, Nihon keizai shinbun shuppansha, 2011, p. 226-261.

292- TATEBAYASHI Masahiko, « Kanryō no seijiteki kontorōru ni kansuru sūryō bunseki no kokoromi 官僚の政治的コントロールに関する数量分析の試み (Tentative d'analyse statistique concernant le contrôle politique des hauts fonctionnaires) », *Nenpō seijigaku*, n°1, novembre 2005, p. 201-227.

293- TERAWAKI Ken, « "Matomo na teikō" ga dekinai yakunin-tachi ni atama no ii kōshō no shikata o oshieyō 「まともな抵抗」ができない役人たちに頭のいい交渉の仕方を教えよう (Enseignons une façon intelligente de négocier aux agents ne sachant pas « résister de manière subtile ») », dans DAPPAN KANRYŌ NO KAI, *Dappan kanryō, Kasumigaseki ni sensen fukoku !* 脱藩官僚、霞ヶ関に宣戦布告 ! (Hauts fonctionnaires « déserteurs », déclaration de guerre à Kasumigaseki !), Tōkyō, Asahi shinbun shuppan, 2008, p. 183-205.

294- TEZUKA Yōsuke, « Dare ga "kōtetsu" sareru no ka – fushōji ni taisuru daijin to kanryō no inseki mekanizumu だれが「更迭」されるのか—不祥事に対する大臣と官僚の引責メカニズム (Qui est destitué ? : les mécanismes d'imputation de la responsabilité vis-à-vis des scandales pour les ministres et les hauts fonctionnaires) », dans MIKURIYA Takashi (dir.), *Henbō suru nihon seiji – 90 nendai ikō "henkaku no jidai" o yomitoku* 変貌する日本政治—90 年代以降「変革の時代」を読み解く (La politique japonais en mutations – comprendre « l'ère des transformations » post-années 90), Tōkyō, keisō shobō, 2009, p. 161-188.

295- UCHIYAMA Yū, « Nihon seiji no akutā to seisaku kettei patān 日本政治のアクターと政策パタン (Les acteurs et les modèles de prise de décision dans la politique japonaise) », *Kikan seisaku – kei.ei kenkyū*, vol. 3, juillet 2010, p. 1-18.

296- UEKAMI Takayoshi, « Senkyo seido kaikaku to Jimintō sōsai senshutsu katei no hen.yō – rīdāshippu o umidasu kōzō to kosei no sōkoku 選挙制度改革と自民党総裁選出過程の変容－リーダーシップを生み出す構造と個性の相克 (Réforme du système électoral et transformation des élections pour la présidence du PLD : le leadership résultant d'une association de facteurs structurels et personnels) », *Senkyo kenkyū*, vol. 26, n°1, 2010, p. 26-37.

297- UMEDA Jirō, « Seisaku hyōka dōnyū no taiken – jimujigyō hyōka shisutemu no dōnyū ni tai suru Mie kenchōnai no soshikiteki teikō 政策評価導入の体験－事務事業評価システムの導入に対する三重県庁内の組織的抵抗 (Expérience de l'introduction de l'évaluation des politiques publiques : les résistances organisationnelles au sein du gouvernement départemental de Mie concernant l'introduction d'un système d'évaluation des politiques et travaux publics) », *Nihon kōkyō seisaku gakkai nenpō*, 2000, p. 1-14.

298- YAGI Toshimichi, « Sengo seiji – gyōsei no hensen to gyōsei kaikaku 戦後政治・行政の変遷と行政改革 (Les mutations politico-administratives d'après-guerre et la réforme administrative), *Nenpō gyōsei kenkyū*, n°36, mai 2001, p. 84-100.

299- YAMAGUCHI Jirō, « Gendai nihon no seikan kankei – nihon-gata giin naikakusei ni okeru seiji to gyōsei o chūshin ni 現代日本の政官関係—日本型議院内閣制における政治と行政を中心に (Les rapports entre responsables politiques et hauts fonctionnaires dans le Japon contemporain : La politique et l'administration dans le régime parlementaire à la japonaise) », *Nenpō seijigaku*, 1995, p. 151-172.

300- YAMAGUCHI Jirō, « Muramatsu kanryōseiron no shatei to genkai 村松官僚制論の射程と限界 (La portée et les limites de la théorie sur la bureaucratie de MURAMATSU) », *Leviathan*, n°48, mai 2011, p. 179-182.

301- YAMAGUCHI Jirō, « Ushinawareta jū nen to gyōseigaku no sekinin 失われた十年と行政学の責任 (La décennie perdue et la responsabilité de la science administrative) », *Nenpō gyōsei kenkyū*, n°36, mai 2001, p. 124-133.

C. Rapports, conférence, articles de presse et autres documents

1. Rapports et conférence

302- ASSOCIATION DU CORPS PRÉFECTORAL ET DES HAUTS FONCTIONNAIRES DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, « La mobilité professionnelle des administrateurs civils du ministère de l'Intérieur », mars 2007, 60 p.

303- DAI ICHI RINJI GYŌSEI CHŌSAKAI, *Gyōsei kaikaku ni kansuru iken – sōron* 行政改革に関する意見—総論 (Avis sur la réforme administrative – synthèse générale des débats), Tōkyō, Dai ichi rinji gyōsei chōsakai, 1964, 107 p.

304- DOI Takako, KUJIRAOKA Hyōsuke, « Giin rippō no kasseika ni kansuru hitotsu no teigen 議員立法の活性化に関する一つの提言 (Propositions pour stimuler l'activité législative des parlementaires) », 14 juin 1996, 3 p.

305- HEPPELL Timothy et THEAKSTON Kevin, « The role and powers of the Prime Minister » [en ligne], 28 février 2011, [consulté le 13 février 2015]. Consultable sur le site officiel du Parlement : http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpolcon/writev/842/m9.htm.

306- JIMINTŌ KOKKASENRYAKU HONBU – KOKKA BIJON SAKUTEI IINKAI, « Seiji shisutemu – saishū teigen 政治システム—最終提言 (Système politique – propositions finales) » [en ligne], mars 2002, p. 1-9. Disponible à l'adresse suivante [consultée le 15 octobre 2015] : http://www.secj.jp/pdf/20020313-1.pdf.

307- JINJIIN, « Kōmuin hakusho - heisei 10 nendo 公務員白書—平成１０年度 (Livre blanc de la fonction publique de 1998) » [en ligne], juin 1999. Accessible sur le site de l'Autorité nationale du personnel à l'adresse suivante [consultée le 4 mai 2015] : http://www.jinji.go.jp/hakusho.

308- JINJIIN, « Kōmuin hakusho - heisei 18 nendo 公務員白書—平成１８年度 (Livre blanc de la fonction publique de 2006) » [en ligne], juin 2007. Accessible sur le site de l'Autorité nationale du personnel à l'adresse suivante [consultée le 30 avril 2015] : http://www.jinji.go.jp/hakusho.

309- JINJIIN, « Kōmuin hakusho - heisei 19 nendo 公務員白書—平成１９年度 (Livre blanc de la fonction publique de 2007) » [en ligne], juin 2008. Accessible sur le site de l'Autorité nationale du personnel à l'adresse suivante [consultée le 18 août 2015] : http://www.jinji.go.jp/hakusho.

310- JINJIIN, « Kōmuin hakusho - heisei 20 nendo 公務員白書—平成２０年度 (Livre blanc de la fonction publique de 2008) » [en ligne], juin 2009. Accessible sur le site de l'Autorité nationale du personnel à l'adresse suivante [consultée le 28 avril 2015] : http://www.jinji.go.jp/hakusho.

311- JINJIIN, « Kōmuin hakusho - heisei 21 nendo 公務員白書—平成２１年度 (Livre blanc de la fonction publique de 2009) » [en ligne], juin 2010. Accessible sur le site de l'Autorité nationale du personnel à l'adresse suivante [consultée le 2 mai 2015] : http://www.jinji.go.jp/hakusho.

312- JINJIIN, « Kōmuin hakusho - heisei 25 nendo 公務員白書—平成２５年度 (Livre blanc de la fonction publique de 2013) » [en ligne], juin 2014. Accessible sur le site de l'Autorité nationale du personnel à l'adresse suivante [consultée le 9 avril 2016] : http://www.jinji.go.jp/hakusho.

313- MINSHUTŌ, « Manifesto : Seiken kōtai マニフェスト－政権交代 (Programme politique : l'alternance) », 2009, 24 p.

314- MINSHUTŌ, « Manifesto : Ugokasu no ha, ketsudan マニフェスト－動かすのは、決断 (Programme politique : Ce qui fait bouger les choses, c'est la prise de décision) », 2012, 24 p.

315- NARITA Norihiko, « Kokumin fukushizei kōsō no keii 国民福祉税構想の経緯 (Les circonstances autour de la taxe pour le bien-être du Peuple) », dans NIHON KISHA KURABU, *Shōhizei wa naze kirawareru no ka ? Shishi ruirui no kyōkun* 消費税はなぜ嫌われるのか？死屍累々の教訓 (Pourquoi la TVA est-elle détestée ? Les leçons des nombreux échecs passés), Tōkyō, 19 août 2010, 19 p. Accessible à l'adresse suivante [consultée le 29 octobre 2015] : http://www.jnpc.or.jp/files/2010/08/2cf8b3fcfed52cc7c714297802830ecd.pdf.

316- OCDE, *Examens de l'OCDE sur la gestion des ressources humaines dans l'administration publique : Belgique*, Paris, Éditions OCDE, 2007, 226 p.

317- OCDE, *Government at a Glance 2009*, Paris, Éditions OCDE, 2009, 163 p. Disponible à l'adresse suivante [consultée le 15 mai 2015] : http://dx.doi.org/10.1787/9789264075061-en.

318- OCDE, *Government at a Glance 2011*, Paris, Éditions OCDE, 2011, 268 p. Disponible à l'adresse suivante [consultée le 18 août 2015] : http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-23-en.

319- OCDE, *Government at a Glance 2013*, Paris, Éditions OCDE, 2013, 196 p. Disponible à l'adresse suivante [consultée le 5 mai 2016] : http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en.

320- OCDE, *La gestion de la haute fonction publique*, Paris, Éditions OCDE, 1997, 56 p. Disponible à l'adresse [consultée le 16 avril 2016] :

http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD(97)233&docLanguage=Fr.

321- PUBLIC ADMINISTRATION SELECT COMMITTEE, « Too Many Ministers? » [en ligne], 11 mars 2010. Accessible sur le site officiel du Parlement britannique [consulté le 26 septembre 2015]: http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmpubadm/457/457.pdf.

322- SANGIIN NO SHŌRAIZŌ O KANGAERU YŪSHIKI KONDANKAI, « Sangiin no shōraizō ni kansuru ikensho 参議院の将来像に関する意見書 (Avis sur l'avenir de la Chambre des conseillers) », 26 avril 2000, 9 p. Rapport accessible sur le site de la Chambre des conseillers à l'adresse suivante [consultée le 20 février 2016] : http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/old_gaiyo/147/1478400.pdf.

323- TAKADA Hideki, « Kokka senryakushitsu no chōsen – seiken kōtai no seika to kadai 国家戦略室の挑戦—政権交代の成果と課題 (Le défi de la cellule de la stratégie nationale – les accomplissements et les problèmes de l'alternance politique) », octobre 2012, 87 p. Disponible à l'adresse suivante [consultée le 13 octobre 2015] : http://www.geocities.jp/weathercock8926/nationalpolicyunit.pdf.

2. *Articles dans la presse papier*

Classés par date (du plus ancien au plus récent)

324- « Nankō tuzuku bōekishō nawabari konjōseisan ga kyūmu 難航続く貿易省　縄張根性清算が急務 (Le projet de création d'un ministère du Commerce extérieur encore confronté à des difficultés : il devient urgent d'en finir avec les luttes interministérielles) », *Asahi shinbun*, 22 décembre 1939.

325- « Kanryō "Nihon sasaeru" tsuyoi jifu chūō shōchō kachō e no Asashi shinbun ishiki chōsa 官僚「日本支える」強い自負　中央省庁課長への朝日新聞意識調査 (Le sondage du *Asahi shinbun* à destination des chefs de bureaux des administrations centrales – les hauts fonctionnaires ont la forte impression de « soutenir le Japon ») », *Asahi shinbun*, 5 avril 1994, p. 12.

326- « Seifu iin haishi yōkyū yotō hanpatsu, hatsu no saiketsu e shishin, minshu, taiyō no san yatō 政府委員廃止要求　与党反発、初の採決へ　新進、民主、太陽の３野党 (Les trois partis d'opposition : Parti de la nouvelle frontière, PDJ et Parti du soleil réclament la suppression des commissaires du gouvernement. La majorité s'y oppose. Vers la première validation des nominations par le vote) », *Asahi shinbun*, 27 septembre 1997.

327- « Seifu iin shōnin, hatsu saiketsu de kettei shūin gi.un.i 政府委員承認、初採決で決定　衆院議運委 (Première fois que la validation des nominations des commissaires du gouvernement s'opère par le biais d'un vote dans la commission de fonctionnement de la Diète à la Chambre des représentants) », *Asahi shinbun*, 29 septembre 1997.

328- « Zaisei shunō kaigi baramaki ni hashiru osore mo 財政首脳会議　バラマキに走る恐れも (Le conseil relatif aux finances publiques : un risque de voir du gaspillage) », *Mainichi shinbun*, 1er août 2000, p. 4.

329- « Zaisei shunō kaigi, sonzoku e ōkura, yosan henseiken kakuho e makikaeshi 財政首脳会議、存続へ　大蔵、予選編成権確保へ巻き返し (Le conseil relatif aux finances publiques serait préservé, la manœuvre du MOF visant à récupérer le pouvoir d'élaboration du budget) », *Asahi shinbun*, 17 août 2000, p. 1-3.

330- « Fukudaijin, kakegoedaore ? Seiji shudō e no michi kewashi 副大臣、掛け声倒れ？政治主導へ道険し (Les vice-ministres, beaucoup de bruit pour peu de résultat ? La route est longue et difficile pour arriver à un gouvernement dirigé par les responsables politiques) », *Asahi shinbun*, 7 décembre 2000.

331- « Shōchō saihen sutāto – "seiji shudō" wa tesaguri, fukudaijin – seimukan, yakuwari aimai 省庁再編スタート—「政治主導」は手探り、副大臣・政務官、役割あいまい (La restructuration des ministères a débuté : les tâtonnements du « gouvernement mené par les responsables politiques », le rôle des vice-ministres et conseillers politiques encore flou) », *Nikkei shinbun*, 7 janvier 2001.

332- « "Sei" no kyōka, dō eikyō 「政」の強化、どう影響 (Le renforcement du politique, quelle influence ?) », *Asahi shinbun*, 3 juillet 2001.

333- « Fukudaijin jinji, kokkai mae ni mo koizumi shushō ga shisa 副大臣人事、国会前にも　小泉首相が示唆 (Le Premier ministre KOIZUMI indique que des nouvelles nominations de vice-ministres auront lieu avant l'ouverture de la prochaine session parlementaire) », *Asahi shinbun*, 29 décembre 2001.

334- « Kasumigaseki daiidō seiken kōtai mae ni ? okite yaburi jinji zokuzoku 霞が関　大"異動"　政権交代前に？"掟破り"人事続々 (Grands mouvements de personnels à Kasumigaseki, une anticipation de l'alternance, plusieurs nominations atypiques) », *Sankei shinbun,* 23 juillet 2009.

335- « Nihon ga kawaru : seiken kōtai, tomadou kasumigaseki 日本が変わる：政権交代、戸惑う霞が関 (Le Japon change : alternance politique, Kasumigaseki perturbé) », *Mainichi shinbun*, 1 septembre 2009.

336- « Shōhizei hōan mimei no kecchaku – minshu, Maehara-shi ni ichinin 消費税法案　未明の決着—民主、前原氏に一任 (Un dénoument incertain pour le projet de loi relatif à l'augmentation de la TVA – le parti s'en remet à la décision de M. MAEHARA) », *Yomiuri shinbun*, 28 mars 2012, p. 1.

337- « Zei to shakai hoshō : ittai kaikaku shūsei gōi kunō no minshu chūkan-hantaiha 税と社会保障：一体改革修正合意　苦悩の民主中間・反対派 (Fiscalité et sécurité sociale : un accord trouvé pour amender le projet de réforme conjointe, les parlementaires du PDJ du courant principal et opposés au projet sont amers) », *Mainichi Shinbun*, 17 juin 2012, p. 2.

338- « Mainichi shinbun yoron chōsa : shōhizōzei, kon kokkai seiritsu "nozomanu" 63% shūsei "hyōka sezu" 55% 毎日新聞世論調査：消費増税、今国会成立「望まぬ」６３％　修正「評価せず」５５％ (Sondage du *Mainichi shinbun* : 63% des sondés défavorables à une adoption pour cette session de la Diète, 55% ne sont pas convaincus par l'amendement) », *Mainichi Shinbun*, 29 juin 2012, p. 5.

339- « Naikaku jinjikyokuchō ni katō-shi kanbōfukuchōkan kanryō yame, jimin giin 内閣人事局長に加藤氏　官房副長官　官僚やめ、自民議員 (Le vice-secrétaire général KATŌ à la tête de la DRH du Cabinet, un parlementaire du PLD plutôt qu'un haut fonctionnaire) », *Tōkyō shinbun*, 20 mai 2014.

340- « Naikaku jinjikyoku 'kanrei' uchiyaburu daiippo da 内閣人事局「慣例」打ち破る第一歩だ (La DRH du Cabinet est le premier pas pour rompre avec les « coutumes ») », *Sankei shinbun*, 10 juillet 2014.

341- « Daijin hosakan kiyō jiwari hantoshi de 6 nin medama seisaku ni honsō 大臣補佐官　起用じわり　半年で６人　目玉政策に奔走 (De nouvelles nominations d'assistants ministériels, 6 en un semestre, les efforts concentrés sur les politiques phares) », *Yomiuri shinbun*, 1er mars 2015.

342- « "Kanryō, kanarazu shobun suru" minshu – konishi-shi "kenpō ihan no o sakibō" 「官僚、必ず処分する」民主・小西氏 「憲法違反のお先棒」 ("Nous punirons à tout prix les hauts fonctionnaires" : M. KONISHI du PDJ "vous êtes des instruments au service d'atteintes portées à la Constitution") », *Yomiuri shinbun*, 10 juin 2015.

3. *Articles sur internet*

Classés par date (du plus ancien au plus récent)

343- « Seifu-an ni hanpatsu, Tanaka-Matsuda-shi jinin, min.eika suishin-i mata bunretsu 政府案に反発、田中・松田氏辞任 民営化推進委また分裂 (M. Tanaka et Matsuda démissionnent du fait de leur opposition au projet de loi du gouvernement : la commission pour la privatisation des quatre groupes autoroutiers éclate à nouveau) », *Asahi Shinbun*, 23 décembre 2003. Article accessible à l'adresse suivante [consultée le 12 février 2016] : http://www.asahi.com/special/jh/TKY200312220255.html.

344- « Shushō, suishin-i no iken wa "hotondo sonchō" dōro kōdan min.eika 首相、推進委の意見は「ほとんど尊重」 道路公団民営化 (La privatisation des groupes autoroutiers : le Premier ministre considère que l'avis de la commission pour la privatisation a été « respecté dans les grandes lignes ») », *Asahi Shinbun*, 23 décembre 2003. Article accessible à l'adresse suivante [consultée le 12 février 2016] : http://www.asahi.com/special/jh/TKY200312220122.html.

345- « Yūsei hōan, kabu mochiai jiku ni shūsei jimin "togisen kokuji mae made ni" 郵政法案、株持ち合い軸に修正 自民「都議選告示前までに」 (Les projets de loi relatifs à la Poste vont être amendés autour de la question des participations croisées des entreprises. Le parti espère que les textes amendés seront validés à la Chambre basse avant le lancement officiel de la campagne électorale de l'assemblée municipale de Tōkyō) » [en ligne], *Asahi shinbun*, 8 juin 2005. Article accessible à l'adresse suivante [consultée le 19 février 2016] : http://www.asahi.com/politics/2005togisen/TKY200506120158.html.

346- « Chūkan hōkoku shaka hoshō "jūshi" 5 wari 中間報告 社会保障「重視」5割 (Rapport intermédiaire, 50% des personnes interrogées considèrent la sécurité sociale comme une thématique importante) » [en ligne], *Yomiuri shinbun*, 7 septembre 2005. Article disponible à l'adresse suivante [consultée le 11 mars 2016] : http://www.yomiuri.co.jp/election2005/feature/netmonitor/fe_monitor_050907_02.htm.

347- « Jikan kōtetsu 次官更迭 (Une destitution de vice-ministre administratif) » [en ligne], *Gendai bijinesu*, 2 février 2010. Article accessible à l'adresse suivante [consultée le 3 mai 2016] : http://gendai.ismedia.jp/articles/-/169.

348- « Eikoku-gata o mezashita hazu no kaikaku ni tsumetai kaze ga fuiteru 英国型を目指したはずの改革に冷たい風が吹いてる (Un vent froid souffle sur la réforme qui était censée viser le modèle britannique) » [en ligne], *Globe – Asahi Shinbun*, 8 mars 2010. Article accessible à l'adresse suivante [consultée le 3 mai 2016] : http://globe.asahi.com/feature/100308/01_1.html.

349- « "Jimujikan kaigi" fukkatsu e seiji shudō wazuka 2 nen 「事務次官会議」復活へ 政治主導わずか2年 (Vers un rétablissement de la réunion des vice-ministres administratifs : le « gouvernement mené par les responsables politiques » n'aura duré que deux ans) » [en ligne],

Asahi shinbun, 5 septembre 2011. Article disponible à l'adresse suivante [consultée le 4 novembre 2015] : http://www.asahi.com/special/minshu/TKY201109090741.html.

350- « Jimujikan kaigi,"shinsei gentei" teppai ni fukumi Fujimura kanbō chōkan 事務次官会議「震災限定」 藤村官房長官 (La réunion des vice-ministres administratifs : le secrétaire général du Cabinet FUJIMURA déclare que la commission n'est plus limitée aux matières liées à la catastrophe) » [en ligne], *Asahi shinbun*, 7 septembre 2011. Article disponible à l'adresse suivante [consultée le 4 novembre 2015] : http://www.asahi.com/special/10005/TKY201109070218.html.

351- « Fukkōchō, nani ga motomerarete iru ka 復興庁、何が求められているか (Ce qui est nécessaire pour l'agence pour la Reconstruction) » [en ligne], *NHK kaisetsu iinshitsu*, 25 novembre 2011. Disponible à l'adresse suivante [consultée le 18 mars 2015] : http://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/100/102490.html.

352- YAKUSHIJI Katsuyuki, « Noda-ryū tōchi shisutemu e no gimon (4) "seikan kankei" – 2012 nendo yosan.an ni miru "gyakkō" 野田流統治システムへの疑問（４） 「政官関係」―２０１２年度予算案に見る「逆行」 (Questions à propos du système de gouvernance selon Noda (4) – les relations politico-administratives et le « retour en arrière » visible dans le projet de budget de l'année fiscale 2012) » [en ligne], *Asahi shinbun webronza*, 27 décembre 2011. Article disponible à l'adresse suivante [consulté le 22 novembre 2015] : http://webronza.asahi.com/politics/articles/2011122600013.html.

353- « Shōchō "sapuraizu jinji" aitsugu kantei shudō, kanrei kuzusu 省庁「サプライズ人事」相次ぐ 官邸主導、慣例崩す (Les « nominations surprises » dans les ministères se poursuivent. Le Premier ministre et son équipe brisent les coutumes) » [en ligne], *Nikkei Shinbun*, 29 juin 2013. Article accessible à l'adresse suivante [consultée le 3 mai 2016] : http://www.nikkei.com/article/DGXNASFS2805N_Y3A620C1EE8000/.

354- « Naikaku hōseikyoku o kenpō no bannin ni saseta "kyū-naimu kanryō 内閣法制局を憲法の番人にさせた「旧内務官僚」 (« Les hauts fonctionnaires de l'ancien ministère des Affaires intérieures » qui ont fait de la direction législative du Cabinet la gardienne de la Constitution ») » [en ligne], *President online*, 2 septembre 2013. Disponible à l'adresse suivante [consultée le 20 mars 2016] : http://president.jp/articles/-/10532.

355- « 30 nichi ni mo fukudaijin jinji shushō ga ikō tsutaeru ３０日にも副大臣人事　首相が意向伝える (Mouvements de personnel pour les vice-ministres également le 30, le Premier ministre transmet ses volontés) » [en ligne], *Sankei shinbun*, 5 septembre 2013. Article accessible à l'adresse suivante [consultée le 16 juillet 2015] http://www.sankei.com/politics/news/130905/plt1309050018-n1.html.

356- « Josei tōyō no yugami kakudai, kakushō jinji de konran ni hakusha ga kakaru kikensei – Sōmushō 女性登用の歪み拡大、各省庁人事で混乱に拍車が掛かる危険性－総務省 (Le ministère des Affaires générales craint que l'accroissement de nominations biaisées relatives à la promotion des femmes n'aggrave les troubles que connaissent les ministères au niveau de leur GRH) » [en ligne], *Keizaikai*, 24 juillet 2014. Article accessible à l'adresse suivante [consultée le 29 mars 2016] : http://net.keizaikai.co.jp/archives/10484.

357- « Abe shushō, fukudaijin – seimukan o nimei koizumi-shi wa ryūnin 安倍首相、副大臣・政務官を任命　小泉氏は留任 (Le Premier ministre ABE a nommé les vice-ministres et conseillers politiques, KOIZUMI Shinjirō voit son mandat reconduit) » [en ligne], *Asahi shinbun*. 4 septembre 2014. Article accessible à l'adresse suivante [consultée le 16 juillet 2015] : http://www.asahi.com/articles/ASG945K1JG94UTFK009.html.

358- « Shinsetsu posuto no daijin hosakan ni kitai wa dekiru 新設ポストの大臣補佐官に期待はできるか (Doit-on avoir quelque attente du nouveau poste d'assistant ministériel) » [en ligne], *Gendai*

bijinesu, 14 septembre 2014. Article accessible à l'adresse suivante [consultée le 11 juin 2015] : http://gendai.ismedia.jp/articles/-/40381.

359- « Amari-shi ga fukuda muneyuki shūin giin o daijin hosakan ni ninmei mai nanbaa seido no tantō 甘利氏が福田峰之衆院議員を大臣補佐官に任命　マイナンバー制度の担当 (M. AMARI nomme le membre de la Chambre des représentants FUKUDA Muneyuki et le charge du système de numéro fiscal individuel et de sécurité social) » [en ligne], *Sankei shinbun*, 31 mars 2015. Article accessible à l'adresse suivante [consultée le 12 juin 2015] : http://www.sankei.com/politics/news/150331/plt1503310011-n1.html.

360- « Naikaku jinjikyoku ga hajimete neru kanryō jinji "tai-kantei" "josei" "katamichi kippu" mitsu no kīwādo ni kōkyū kanryō tachi no sensen 内閣人事局が初めて練る官僚人事　「対官邸」「女性」「片道切符」３つのキーワードに高級官僚たちの戦々 (Les premiers mouvements de personnels arrêtés par la DRH du Cabinet : le combat des cadres supérieurs de la haute fonction publique contre les trois mots clefs « bras de fer avec les services du Premier ministre », « promotion des femmes » et « nomination en aller simple ») » [en ligne], *Sankei Nyūsu*, 7 mai 2015. Article accessible à l'adresse suivante [consultée le 29 mars 2016] : http://www.sankei.com/premium/news/150507/prm1505070004-n1.html.

361- « Jiki zaimu jikan ni Tanaka-shi irei no sandai dōkigumi, seifu hōshin 次期財務次官に田中氏異例の三代同期組、政府方針 (Le prochain vice-ministre administratif du MOF sera M. TANAKA conformément à la volonté du gouvernement : le groupe extraordinaire des trois vice-ministres administratifs issus de la même promotion) » [en ligne], *Sankei nyūsu*, 28 mai 2015. Article accessible à l'adresse suivante [consultée le 29 mars 2016] : http://www.sankei.com/economy/news/150528/ecn1505280037-n1.html.

362- « Anpo hōsei ni rikai fukamaru, "hyōka » jōshō…Yomiuri chōsa 安保法制に理解深まる、「評価」上昇…読売調査 (Le sondage du *Yomiuri* indique que la compréhension des lois pour la sécurité et la défense s'approfondit dans la population : augmentation du nombre de sondés qui considèrent leur adoption comme étant une bonne chose) » [en ligne], *Yomiuri online*, 29 mars 2016. Article accessible à l'adresse suivante [consulté le 1er juin 2016] : http://www.yomiuri.co.jp/feature/TO000302/20160328-OYT1T50187.html.

4. *Webographie*

Sites internet en langue japonaise

Site internet de la résidence du Premier ministre : http://www.kantei.go.jp/.

Site internet du secrétariat général du Cabinet : http://www.cas.go.jp/.

Site internet de l'Office du Cabinet : http://www.cao.go.jp/.

Site internet de la direction législative du Cabinet : http://www.clb.go.jp/.

Site internet du MAFF : http://www.maff.go.jp/.

Site internet du MEXT : http://www.mext.go.jp/.

Site internet du MHLW : http://www.mhlw.go.jp/.

Site internet du MIC : http://www.soumu.go.jp/.

Site internet du MOFA : http://www.mofa.go.jp/.

Site internet de la Chambre des représentants : http://www.shugiin.go.jp/.

Site internet de la Chambre des conseillers : http://www.sangiin.go.jp/.

Site internet dédié aux débats parlementaires : http://kokkai.ndl.go.jp/.

Site internet de la bibliothèque nationale de la Diète (archives des administrations centrales) : http://warp.ndl.go.jp/.

Site internet dédié aux réformes administratives : http://www.gyoukaku.go.jp/.

Site internet de la Poste japonaise : http://www.japanpost.jp/.

Site internet du département du Hokkaidō : http://www.pref.hokkaido.lg.jp/.

Site internet du PDJ : www.dpj.or.jp/.

Site internet du PLD : https://www.jimin.jp/.

Site internet du PLD : https://www.jimin.jp/.

Site internet de l'université du Tōhoku, page de FUJITA Tokiyasu (documents élaborés lors de la réforme HASHIMOTO): http://www.law.tohoku.ac.jp/~fujita/.

Site internet du parlementaire EDAKENJI : http://www.eda-k.net/.

Site internet du parlement ŌNO Yoshinori : http://www.e-ohno.com/.

Site internet de l'association de citoyens pour le retour du constitutionnalisme (立憲主義をとりもどす市民の会) : http://www.geocities.jp/rikkensyugi/.

Site internet de la chaîne de télévision *TV Asahi* (sondages) : http://www.tv-asahi.co.jp/hst/poll/.

Sites internet en langues occidentales

Site internet du bureau néerlandais des RH des cadres supérieurs Algemene Bestuursdienst (ABD): http://www.algemenebestuursdienst.nl/.

Site internet du bureau des publications du gouvernement des États-Unis : http://www.gpo.gov/.

Site internet de la fonction publique fédérale des États-Unis : https://www.opm.gov/.

Site internet du gouvernement britannique : https://www.gov.uk/.

Site internet de la fonction publique britannique : http://www.civilservant.org.uk/.

Site internet légifrance : https://www.legifrance.gouv.fr/.

Site internet de l'Organisation internationale du travail : http://www.ilo.org/.

La réorganisation du pouvoir politique au Japon : la haute fonction publique dans le système politique japonais des années 1990 à nos jours

Dans le système politique d'un État, le rôle que joue la haute fonction publique constitue une problématique centrale, en ce que l'efficacité de l'action gouvernementale et la réalisation du principe démocratique en dépendent. À partir des années 1990, la haute administration japonaise fut la cible de critiques fustigeant ses échecs et son autonomie jugée excessive vis-à-vis du pouvoir politique élu. Aussi, au début des années 2000, plusieurs réformes inspirées du courant de la nouvelle gestion publique furent mises en œuvre, afin notamment de renforcer le leadership des responsables politiques et leur contrôle sur les hauts fonctionnaires. Notre travail examine ces réformes et analyse les évolutions perçues dans le processus décisionnel et les relations politico-administratives au cours de ces quinze dernières années, en prenant soin de nous défaire de la grille de lecture simpliste opposant les élus aux agents de la fonction publique. L'étude approfondie du gouvernement Koizumi (2001-2006) et du passage au pouvoir du Parti démocrate (2009-2012), qui révèle des transformations de nature incrémentale, mais également la persistance de certaines pratiques, nous amène à envisager d'autres variables explicatives que le simple changement institutionnel. Pour ce faire, nous faisons appel aux outils théoriques proposés par les divers courants néo-institutionnalistes, insistant sur le poids du passé et l'influence des différentes idées partagées par les acteurs. Nous nous basons sur un important corpus de sources primaires et secondaires, notamment en langue japonaise, sur des données quantitatives, ainsi que sur plusieurs entretiens réalisés auprès de hauts fonctionnaires japonais.

Mots clefs : Politique japonaise, bureaucratie, relations entre hommes politiques et hauts fonctionnaires, réformes politico-administratives, changement institutionnel, Parti démocrate du Japon, Parti libéral démocrate.

The Reorganisation of the Political Power in Japan: the Bureaucracy in the Japanese Political System from the 1990's until today

In a State's political system, the role that the bureaucracy plays constitutes a central issue, as the efficiency of the government's policies and the realization of the democratic principle are at stake. From the 1990's on, the bureaucracy has suffered a lot of criticisms blaming its failures and its allegedly excessive autonomy from the elected political power. Thus, at the beginning of the 21st century, many reforms inspired by the New Public Management movement were implemented, in order to – among other things – reinforce the political leadership and control over the senior civil servants. Our work examines these reforms and analyses the evolutions perceived in the decision-making process and in the politico-administrative relations during the last fifteen years, while rejecting the oversimplifying approach that necessarily brings in opposition elected politicians and civil servants. The case studies of the government Koizumi (2001-2006) and the Democratic Party of Japan's governments (2009-2012), which revealed incremental transformations but also the persistence of some pre-existing practices, invite us to consider other explanatory variables than the mere institutional change. In order to do so, we use theoretical tools created by the multiple neo-institutionalisms, insisting on the 'weight of the past' and on the influence of the different ideas shared by the actors. We base our work on a corpus of primary and secondary sources, especially written in Japanese, on quantitative data, and also on some interviews conducted with Japanese senior civil servants.

Keywords: Japanese politics, bureaucracy, relations between politicians and bureaucrats, politico-administrative reforms, institutional change, Democratic Party of Japan, Liberal Democratic Party

---

日本の政治体制の再編－1990 年代以降の政治システムにおける官僚制

各国の政治システムにおける官僚制の役割は、政府による政策の効率性や民主主義と関連している以上、政治学や行政学において大変重要な学術的主題である。1990 年代以降、スキャンダルが多発する中で、政治家に対する過度の自律性などの日本官僚制の構造的問題が批判の的となった。故に、2000 年代初頭に導入された複数の改革は、「New Public Management」の影響を受け、政治的リーダーシップや政治家による官僚への統制の強化などを目指した。本論文は、政治家と官僚を対抗的なアクターとする理論を批判しつつ、同改革を詳細に考察し、この 15 年間におこった政策形成過程や政官関係の変容を検証する。具体的には、小泉政権（2001 年－2006 年）と民主党政権（2009－2012）を事例とし、歴史的・構成主義的制度論が重視する「歴史的遺産」や、アクターが共有している様々なアイデアの影響力という制度改革以外の説明変数を利用しながら、官僚・政治家双方の既存の行動様式や戦略の継続性と漸進的な変化を明らかにする。本論文は主に、日本語で書かれた一次・二次資料、数値的データ、日本の官僚に対するインタビューなどを基にしている。

キーワード：日本政治、官僚制、政官関係、政治・行政改革、制度変更、民主党、自由民主党