

POUVOIRS

PUBLIÉ AVEC LE CONCOURS DU CNRS

1985

35

le Japon

la conception du pouvoir

jacques robert

l'influence de l'Occident

yôichi higuchi

la renonciation à la guerre

tadakasu fukase

la défense

jean esmein

le système électoral

mutsumi shimizu

le parti libéral démocrate

jean-marie bouissou

un modèle polyvalent ?

jean-françois sabouret

la bureaucratie

michio muramatsu

le patronat

guy faure

les relations extérieures

sakio takayanagi

COMITÉ DE RÉDACTION

Philippe Ardant, Pierre Avril,
Guy Carcassonne, Olivier Duhamel,
Georges Dupuis, Jean Gicquel,
Yves Mény, Hugues Portelli,
Marc Sadoun.

DIRECTION

Philippe Ardant, Olivier Duhamel.

CONSEIL SCIENTIFIQUE

Josette Alia, Robert Badinter,
Michel Bouissou,
Monique Chemillier-Gendreau,
Olivier Chevillon, Michèle Cotta,
Jean-Louis Cremieux-Brilhac,
Pierre Dabezies, Charles Debbasch,
Francine Demichel, Francis Doré,
Michel Durupt, Jacques Georgel,
Stanley Hoffmann, Benoît Jeanneau,
Catherine Lalumière, Alain Lancelot,
Jean Leca, Rémy Leveau,
Jean-Luc Parodi, Jean Raes,
René Rémond, Jacques Rigaud,
Jacques Robert, Jean-L. Samson,
Roger-Gérard Schwartzberg,
Dusan Sidjanski,
Jean-Marie Vincent.

SECRÉTAIRE DE RÉDACTION

Monique Mathieu.

VENTES ET ABONNEMENTS

Presses Universitaires de France
Service des Revues
12, rue Jean-de-Beauvais
75005 Paris (43-26-22-16)
CCP 1302 69 C Paris

ABONNEMENTS

(4 numéros de 200 pages)

	<i>France</i>	<i>Etranger</i>
1 an (1985)	232 F	316 F
2 ans (1985-1986)	464 F	632 F

REVUE TRIMESTRIELLE
PUBLIÉE AVEC LE CONCOURS DU CNRS

P O U V O I R S

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

35

Le Japon

Jacques ROBERT. — Les Japonais et le pouvoir	5
Yôichi HIGUCHI. — Un grand paradoxe ou la notion d' « Occident » dans les problèmes constitutionnels actuels	23
Tadakasû FUKASE. — L'article 9	35
Jean ESMEIN. — La défense	49
Mutsumi SHIMIZU. — Quelques problèmes du système électoral dans le Japon d'aujourd'hui	61
Jean-Marie BOUISSOU. — Le Parti libéral-démocrate existe-t-il ? ...	71
Jean-François SABOURET. — Le Japon est-il un modèle polyvalent ? De l'économie à l'éducation	85
Michio MURAMATSU. — Le pouvoir de la bureaucratie dans la poli- tique japonaise	97
Guy FAURE. — Le patronat japonais	109
Sakio TAKAYANAGI. — La perception japonaise des relations exté- rieures : le dilemme et les choix	121

JOURNAL

John T. S. KEELER. — Confrontations juridico-politiques : le Conseil constitutionnel face au Gouvernement socialiste comparé à la Cour suprême face au New Deal.....	133
Chronique de l'opinion publique : Profil de l'année politique, septembre 1984 - août 1985, Jean-Luc Parodi	149
Chroniques de l'étranger :	
Etats-Unis : L. D. BROWN. — Quatre ans de plus	163
RFA : Adolf KIMMEL. — Les élections régionales (Berlin-Ouest, Sarre, Rhénanie du Nord-Westphalie) et leurs conséquences sur la politique fédérale	167
Chronique constitutionnelle française : Pierre AVRIL et Jean GICQUEL (16 mai - 15 août 1985)	175
Summaries	200
Index	203

ISBN 2 13 035988 0

ISSN 0152-0768

Dépôt légal — 1^{re} édition : 1985, novembre

© Presses Universitaires de France, 1985
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

Le Japon

Et si le Japon était aussi un modèle institutionnel et politique ?

La prospérité de l'économie a monopolisé l'attention d'un Occident en mal de recettes permettant de conjurer les crises. La découverte a d'ailleurs été, avant tout, la révélation d'une organisation sociale, d'un système de relations de travail, totalement étrangers aux mutations devenues traditionnelles à l'Ouest sous les influences conjuguées d'une certaine conception du libéralisme et du socialisme. En revanche, la structure du pouvoir politique, sa pratique, ont été négligemment explorées, peut-être parce qu'elles semblaient ne manifester aucune efficacité particulière par rapport à ce qui avait été expérimenté autre part. Est-ce si certain ? A tout le moins n'est-il pas utile de mieux connaître et comprendre le système politique japonais ? Pouvoirs a posé la question à une dizaine de spécialistes japonais et français. On trouvera ici leurs réponses.

A leur lecture, le dépaysement n'est pas total : les emprunts au fonds commun des principes constitutionnels sont multiples, le système électoral a des faiblesses qui renvoient curieusement à des problèmes évoqués par le Conseil constitutionnel français pendant l'été 1985, la bureaucratie et le patronat, chacun de son côté, s'efforcent d'assurer leur emprise sur l'Etat. Mais, en même temps, les originalités éclatent : la conception du pouvoir est marquée par une soumission à l'autorité, à la hiérarchie, à la destinée, que le système éducatif renforce par la légitimation de l'élitisme et qui rend difficiles l'affirmation de la primauté de l'individu et la constitution de contre-pouvoirs. D'où une stabilité politique exceptionnelle autour du parti libéral-démocrate qui calme le jeu des factions. Et le Japon ouvre des voies inédites en matière de défense et de relations extérieures.

Ce numéro doit beaucoup aux conseils de M. Sakio Takayanagi, professeur à l'Université de Chuo. Qu'il en soit remercié.

Philippe ARDANT.

LE JAPON EST ÉTUDIÉ PAR

Jean-Marie Bouissou, diplômé IEP, agrégé d'histoire, directeur de l'Institut franco-japonais du Kyushu à Fukuoka, thèse en cours sur le « PLD et l'exercice du pouvoir dans le système politique japonais ».

Jean Esmein, ancien officier de marine, professeur associé au CESTA, docteur ès lettres, *La révolution culturelle chinoise* (1970) ; 1/2 + (1983) FEDN.

Guy Faure, docteur de troisième cycle en sciences sociales, chargé de cours aux Universités de Tokyo et de Chuo, *Le rôle du MITI dans le processus de prise de décision industrielle au Japon* (1984), Tokyo (1984).

Tadakasu Fukase, professeur à la Faculté de droit d'Hokkaido, ancien professeur associé à l'Université de Paris II, *Le constitutionnalisme et ses problèmes au Japon : une approche comparative* (1984), Paris (avec Y. Higuchi).

Yôichi Higuchi, professeur à l'Université de Tokyo, ancien professeur associé à l'Université de Paris II, *Le constitutionnalisme et ses problèmes au Japon* (avec T. Fukase) (1984), Paris.

Michio Muramatsu, professeur à l'Université de Kyoto.

Jacques Robert, professeur de droit public à l'Université de Paris II président honoraire de l'Université, ancien directeur de la Maison franco-japonaise de Tokyo, président du Centre français de Droit comparé, *Le Japon* (Paris), 1970, LCDJ.

Jean-François Sabouret, diplômé Ecole des langues orientales (Paris), docteur en sciences sociales, pensionnaire à la Maison franco-japonaise de Tokyo, *L'empire du concours*. Autrement, collect. Ciel ouvert (1985), Paris, *L'autre Japon, les burakumin* (1983), Paris.

Mutsumi Shimizu, doyen de la Faculté de droit de Chuo.

Sakio Takayanagi, professeur de science politique à l'Université de Chuo, ancien professeur associé à l'Université d'Aix-Marseille III, *Sur l'état de la société internationale* (en collab.) (1982), Paris.

JACQUES ROBERT

Les Japonais et le pouvoir

On reconnaît un peuple à la conception qu'il se fait du pouvoir et du droit. C'est à la façon dont elle s'est — aux origines — constituée en société, dont elle a ensuite jeté les bases de son pacte collectif, dont elle a su enfin prévoir les mécanismes régissant les rapports entre ses pouvoirs, qu'une communauté fait comprendre son histoire et son comportement.

L'une et l'autre sont — au Japon — fort singuliers (1).

* *

Après des siècles d'une farouche fermeture et d'un volontaire repli sur soi justifiés par la nécessité de venir à bout de féodalités locales, oppressives et jalouses, et d'unifier l'archipel autour de dynasties guerrières, le Japon s'est ouvert à l'Occident à la fin du XIX^e siècle à une époque où, depuis longtemps, les autres nations avaient, dans leurs combats ou leurs alliances, mêlé leur sang, leur expérience, leur culture, leur commerce et leurs mœurs.

Certes, le Japon avait vu, au XVI^e siècle, des missionnaires hollandais, espagnols ou portugais aborder ses rivages mais la croix ayant souvent maladroitement servi de façade à des arrière-pensées plus

(1) Voir l'ouvrage fondamental du Pr Yosiguki Noda, *Introduction au droit japonais*, Les systèmes de droit contemporains, XIX, Paris, Dalloz, 1966 ; également le livre essentiel de MM. Tadakazu Fukase et Yôichi Higuchi, *Le constitutionnalisme et ses problèmes au Japon : une approche comparative*, préface de Jacques Robert, Paris, Presses universitaires, 1984 ; R. Bersihand, *Histoire du Japon, des origines à nos jours*, Paris, Payot, 1959 ; J. Lequiller, *Le Japon*, Paris, Sirey, 1966 ; F. Toussaint, *Histoire du Japon*, Paris, Fayard, 1969.

politiques ou mercantiles, une répression impitoyable s'était abattue sur les premiers chrétiens débarqués, dont le sud du pays porte encore les stigmates indélébiles et honteux.

Le Japon s'était alors refermé sauvagement sur lui-même, sur ses coutumes, ses traditions, ses hiérarchies, ses habitudes du pouvoir.

Conduit par des empereurs dont la divinité faisait souvent oublier la faiblesse, mais effectivement gouverné par des aristocraties militaires qui s'évinçaient les unes les autres au fil des ans non sans avoir, chacune, marqué le pays de sa poigne et de ses innovations, le Japon pratiqua une dyarchie du pouvoir que d'aucuns prétendent encore — sous d'autres formes — présente aujourd'hui. Si la Cour en effet demeure, imperturbablement, de nos jours, le symbole de la continuité japonaise, la valise du commis voyageur n'a-t-elle point supplanté le sabre du samouraï ? Aux grandes familles de la féodalité ancienne qui firent l'unification du Japon ont succédé les nouvelles dynasties des managers qui font sous nos yeux le miracle économique japonais. C'est la même chaîne de pouvoir. Merveilleusement adaptée à la mutation des époques et au parcours du temps. Superbe alchimie du modernisme et de la fidélité (2).

Le choc de l'Occident fut, au XIX^e siècle, un traumatisme sévère pour le Japon. Même s'il consentit volontairement à s'ouvrir aux entreprises étrangères, non sans débats de conscience et révoltes douloureuses, il estima que les « barbares noirs » avaient violé son intimité profonde en imposant à sa fierté la signature de traités dont l'inégalité contractuelle servit pendant longtemps d'aliment naturel à la ferveur nationaliste (3).

L'intrusion du Japon sur la scène internationale fut fracassante sinon toujours édifiante. Trop nombreux sur un archipel trop petit, les Nippons se jetèrent sur leurs voisins, rencontrant très vite sur leur chemin les ambitions et les inquiétudes des grandes puissances mondiales. Ils en défrirent certaines ; ils furent humiliés par d'autres. Ils surent néanmoins habilement profiter des progrès de la technique que véhiculaient amis et ennemis pour se forger une industrie et une armée que sauraient dynamiser leurs qualités ancestrales de courage, de curiosité, de sens communautaire et de dévouement à la patrie.

La conjoncture nationale et internationale ne leur permit hélas pas de faire très longtemps l'expérience d'une vie démocratique.

(2) Voir Jacques Robert, *Le Japon. Comment ils sont gouvernés*, Paris, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 1969.

(3) V. B. Gollnisch-Flourens, *Ouverture du Japon et droit de l'Occident*, thèse de doctorat d'Etat en droit, Université Paris II, Paris, Publications orientalistes de France.

La séduction des dictatures fascistes et de l'idéologie totalitaire les entraîna dans l'aventure militariste qui ne devait sombrer en 1945 — après combien de morts ? — que dans la lueur tragique d'Hiroshima.

On écrit que le Japon avait alors capitulé sans conditions. Profonde erreur. Le Japon posa une condition, mais elle était de taille : que l'on ne touchât pas à l'Empereur, c'est-à-dire au symbole du pouvoir, à la personnification de la continuité japonaise.

Désastre national, mais non effondrement de l'Etat. Le Japon ne vit point son régime s'écrouler dans les flammes et l'indignité. Puisque, responsable, plus qu'un autre, de l'entrée en guerre du Japon, donc de la catastrophe finale, l'Empereur lui-même n'était point touché, puisque, sans abdiquer en faveur d'un membre de sa famille, il demeurait à son poste sans être inscrit sur la liste officielle des grands criminels de guerre, c'était donc bien que le Japon n'avait point, dans sa globalité, failli à l'honneur et à sa mission mais avait simplement été terrassé par une arme diabolique contre laquelle l'héroïsme et l'abnégation ne pouvaient rien.

Le pouvoir n'était pas atteint puisque son titulaire demeurait. La chaîne du commandement n'était point brisée puisque l'Empereur-Dieu lui-même restait à son poste. Là était l'essentiel, même si dans le mouvement de démocratisation à l'américaine qui suivit, l'Empereur dut descendre de son piédestal divin, la souveraineté ne résidant plus désormais dans sa personne mais dans le peuple (4).

L'Etat japonais continuait. Il n'y avait pas eu vacance du pouvoir ni rupture dans la permanence immuable de l'autorité.

Le Japon allait pourtant connaître une mue institutionnelle considérable. Le Dieu-homme redevenait terrestre. On pourrait dorénavant le regarder en face au lieu de se prosterner devant lui ! Ce qui étonne le plus est que le même homme ait accepté sans broncher cette *capitis diminutio* sans songer un seul instant que si novation il devait y avoir, elle devrait au moins s'accompagner d'un changement d'homme.

De tous les dirigeants qui conduisirent leur pays dans la tempête de la seconde guerre mondiale — auteurs ou victimes du drame — le seul qui demeure encore au pouvoir est Hiro-Hito, empereur du Japon. Les responsables de l'holocauste ont péri : Mussolini pendu dans l'infamie, Hitler suicidé dans les ruines de Berlin. Roosevelt, Staline, Churchill, de Gaulle ont quitté cette terre... Est-ce vraiment

(4) Eric Seizelet, *L'institution impériale en droit public japonais depuis la Restauration de Meiji*, thèse de doctorat d'Etat en droit, Université Paris II, 3 vol., février 1984 ; B. Gollnisch-Flourens, *L'institution impériale au Japon*, *Revue de Droit public et de la Science politique*, 1979, n° 4, p. 1123-1156.

un hasard si, seul à la fin contre tous, le Japon du Soleil Levant a conservé à sa tête l'homme qui consentit à Pearl Harbor et qui essuya Hiroshima ?

*
* *

Il faut dire que les Japonais ont pour la permanence de leurs équipes au pouvoir une secrète dilection (5).

Reconvertis en 1946 à la démocratie, ils n'ont eu de cesse de maintenir au pouvoir depuis lors les mêmes forces conservatrices regroupées dans ce bastion économique-politico-financier qui est au Japon le Parti libéral-démocrate.

On annonce périodiquement son déclin comme on prédit régulièrement la chute économique. Le premier n'est pas — et de loin — évident. La seconde s'estompe chaque année.

Les raisons de cette stabilité politique, qui étonne plus d'un, sont multiples.

La réussite, d'abord, d'un parti qui a apporté successivement au pays la paix, la constitution, le bien-être, la fierté retrouvée, la réussite économique, la considération internationale, une meilleure qualité de la vie et de l'environnement par le remodelage de l'archipel nippon...

La faiblesse, aussi, d'une opposition de gauche, trop idéaliste dans un pays trop réaliste, trop neutraliste pour une nation gardée des convoitises étrangères par la seule protection du grand allié prioritaire, trop inexpérimentée pour prétendre à la conduite de cette immense usine qu'est le Japon d'aujourd'hui, même si on lui reconnaît quelque mérite dans la gestion des affaires communales ou régionales qui lui est périodiquement confiée.

On peut ajouter à ces raisons l'origine rurale de l'immense majorité de cette population de petits propriétaires qu'est encore le Japon, le mode de scrutin — uninominal bien que départemental — qui favorise les notables, un « clientélisme » politique non exempt de corruption qui rend inexpugnables certaines citadelles électorales, une presse nécessairement conservatrice parce que les gros tirages attirent les gros contrats publicitaires et que ces gros tirages ne peuvent être atteints que par des messages a-politiques...

(5) Voir Jacques Robert, *op. cit.* ; également du même auteur, Les aspects constitutionnels et politiques du Japon moderne, *Revue internationale de Droit comparé*, 1970, p. 467-476 ; L'évolution récente des institutions japonaises, *Rev. int. Dr. comp.*, 1974, p. 733-746 ; De Kakuei Tanaka à Takeo Miki, *Mondes asiatiques*, 1975, p. 133-156 ; également *Le Japon, analyse sociopolitique*, Encyclopaedia Universalis.

Mais les vraies causes — les plus profondes — de cette fidélité de la majorité d'une grande population pour une même, unique et permanente chaîne de communauté doivent être cherchées dans les liens particuliers de cette hiérarchie souterraine et implacable qui sous-tend toute la structure sociale, dans cette allergie japonaise instinctive à toute contestation des piétés collectives, à cette fascinante soumission de l'individu à l'ordre social, à cette attirance nationale pour la discipline librement consentie.

Le citoyen japonais n'est pas contre les pouvoirs. Il est avec les pouvoirs.

*
*
*

Il faut dire que la société japonaise n'a point connu, dans son histoire, les mêmes évolutions que les grandes sociétés occidentales avec lesquelles on peut aujourd'hui la comparer.

La société japonaise est passée directement de l'étape d'une société féodale à celle d'une société capitaliste sans connaître d'étape transitoire, alors que, dans les pays européens où le capitalisme s'est développé graduellement, la société féodale s'est lentement délitée au fil des jours pour préparer la société moderne. D'une gangue archaïque dont elle s'est petit à petit dégagée, la société capitaliste occidentale n'a émergé qu'à l'issue d'une lente métamorphose qui a duré des décennies. Au Japon, au contraire, le régime féodal ne s'est jamais effacé complètement. Précisément parce qu'il lui a fallu, tout de suite, entrer de plain-pied dans son modernisme qui lui sautait au visage, le régime féodal n'a pas pu céder insensiblement et harmonieusement la place à la « nouvelle société ». Il lui a été imposé de s'ouvrir à la nouveauté alors qu'il ne voulait point renoncer à affirmer sa permanence. De là cette « double structure » si visiblement apparente — encore maintenant — dans la société japonaise. Alors qu'au plan économique le Japon en est à une phase de capitalisme avancé — n'est-il point à l'heure actuelle le seul vrai pays capitaliste du monde ? — ses structures sociales ne se libèrent qu'avec peine — le souhaitent-elles d'ailleurs vraiment ? — de leur mentalité féodale (6).

Non point qu'il faille distinguer — comme on le fait toujours bien artificiellement — un monde rural socialement arriéré d'un monde urbain plus avancé. Le clivage ne se situe point entre la ville et la campagne mais plutôt entre les générations. A l'évidence, les plus jeunes n'ont point les réactions de soumission de leurs aînés ;

(6) Voir Y. Noda, *op. cit.*, p. 21 et s.

mais les pesanteurs sociales demeurent malgré tout présentes chez tous.

Il ne faut pas oublier que ce n'est qu'après la seconde guerre mondiale que les notions de liberté et de dignité de l'individu ont été perçues par les Japonais et que cette tardive prise de conscience a posé problème pour la société tout entière.

Encore maintenant, chez les employés des villes comme chez les employés des champs, les manières de penser et de se comporter restent imprégnées par la tradition féodale. Les relations de subordination sont complexes et la structure sociale demeure éminemment hiérarchique. Dans le domaine familial comme dans le domaine professionnel règne encore le système patriarcal qui intègre des rapports très subtils de révérence, d'allégeance, d'estime et de fidélité. Dans une ambiance paternaliste très particulière où chacun — pour de multiples raisons — se considère comme l'« obligé » de l'autre, se nouent des réseaux affectifs solides de piété filiale et de solidarité. Ils ne sont pas toujours faciles à percevoir, à saisir, à sentir, à apprécier.

Reconnaissons que la société japonaise et ses subtiles relations de pouvoir ne se laissent point aisément discerner.

Jalouse, repliée sur elle-même, fière de sa pureté ethnique, de ses valeurs, de ses réussites, la société japonaise cultive dans l'intimité secrète de ses jardins intérieurs et la profondeur contemplative de ses silences, une ambiguïté fascinante. *Qui doit faire quoi ? Qui doit dire quoi ? Qui commande ? Qui, surtout, importe le plus : l'individu ou la nation ?*

* * *

Quand un Japonais cherche à s'identifier lui-même par rapport aux autres, il sera beaucoup plus enclin à donner de l'importance au *cadre* — c'est-à-dire au groupe auquel il appartient — qu'à l'attribut, c'est-à-dire à sa spécificité personnelle. Plutôt que de dire qu'il est ingénieur, journaliste, avocat, médecin ou professeur, il commencera par révéler qu'il fait partie de telle ou telle compagnie ou de tel ou tel cabinet ou encore qu'il sort de telle ou telle Université... La *situation* de l'individu, c'est-à-dire la communauté qui le reconnaît comme l'un des siens (famille, clan, firme, université...) joue au Japon le rôle principal. L'identification personnelle est, elle, d'une importance secondaire (7).

Or quand des gens qui ne sont pas homogènes — en tant qu'indi-

(7) Voir *Relations humaines au Japon*, ministère des affaires étrangères, Japon, 1973, p. 10 et s.

vidus — constituent un groupe sur la seule base d'une « situation », cette formation va nécessairement ressembler à un conglomérat hétéroclite qui va manquer des qualités essentielles à la constitution d'un vrai groupe social. Pour l'aider à devenir ce groupe social, il faudra utiliser deux méthodes : l'une se bornera à agir sur les membres à l'intérieur du groupe ; l'autre aura pour objectif de lier les uns aux autres les membres du groupe puis à renforcer cette organisation interne.

Le moyen de cultiver, tout d'abord, parmi des gens présentant des spécificités personnelles différentes, le sentiment qu'ils appartiennent à un même groupe consistera à mettre l'accent sur la conscience du « nous », par opposition au monde extérieur. Mais cette conscience ne sera vraiment partagée que si la « vie de groupe » est intense, si le « nous » englobe chacun tout entier. Dès lors, il est inévitable que le pouvoir et l'influence du groupe en viennent à empiéter non seulement sur les actions de l'individu mais sur son comportement personnel, sa façon de réagir, ses pensées. Où va finir la vie de groupe ? Où va commencer la vie privée ? Problèmes de cœur, de situation, de mariage ; voyages et distractions en commun... Qu'importe, après tout, si chaque situation délicate que le Japonais affronte peut trouver sa solution dans et par le groupe !

Le second moyen de rendre le groupe social cohérent sera de développer son organisation interne. Or, pour tous les groupes sociaux japonais, la formule choisie est celle de l'*organisation verticale*. Et cela est tout à fait normal. Quand un groupe en effet se constitue sur la base d'un attribut spécifique commun aux individus qui le composent, c'est la relation horizontale qui entre en jeu puisqu'il y a homogénéité des membres qui ont la même qualité. Quand, au contraire, un groupe social se constitue entre membres présentant des attributs différents, la méthode la plus efficace pour lier entre eux les membres du groupe sera fondée sur la relation verticale (supérieur-inférieur).

La relation horizontale conduit en général au développement de la « classe sociale ». La relation verticale est, elle, au contraire, symbolisée tout à la fois par les rapports « Oyabun-Kobun » et l'autorité bureaucratique.

Les rapports « Oyabun-Kobun » sont des rapports quasi filiaux. L'aîné, le supérieur, le plus expérimenté prend sous sa protection celui qui est en quelque sorte son filleul. Il remplit à son égard un véritable rôle de père. Il prend soin de lui, l'entoure de sa sollicitude, lui prodigue des conseils, au besoin lui choisira son épouse... Immense compagnonnage. Super-Michelin à la japonaise !

Ainsi le Japon se présente-t-il comme une immense mosaïque

bigarrée de groupes innombrables et épars, verticalement cimentés par une solidarité tout à la fois — et paradoxalement — sollicitée, contraignante et subie.

Mais la présence de toutes ces communautés (de famille, de travail, de sentiment ou d'ambitions...) isolées les unes des autres, refermées sur elles-mêmes comme de petits univers rassurants et clos, fournit un terrain idéal pour le développement d'un pouvoir et d'une bureaucratie centralisés.

Puisque ces groupes ont en effet besoin d'une organisation hiérarchique plus élevée ayant fonction de coordination et d'unification et qu'aucun d'entre eux ne possède en lui-même le pouvoir sociologique de produire une telle organisation, il était historiquement évident que serait amené à se créer de toutes pièces au Japon un système administratif fortement centralisé reposant sur une verticalité nationale.

Sans doute est-ce donc à la structure des groupes sociaux japonais que l'on doit — avant même l'ouverture du Japon à l'Occident — l'autorité centrale du gouvernement shogunal et l'efficacité de la bureaucratie administrative qui ont permis au pouvoir d'étendre son emprise sur l'ensemble du territoire. C'est ce même système administratif qui a constitué une force décisive dans l'accomplissement rapide de l'industrialisation du Japon et dans son accession au rang de puissance mondiale. Il a d'autant plus réussi dans son rôle d'unification et de commandement de la société japonaise que, modernisé, il repose toujours sur le même principe des rapports Oyabun-Kobun que le système des origines, c'est-à-dire une relation verticale qui permet une communication facile en même temps qu'elle maintient, volontairement entretenue, une intensité émotionnelle qui — nous le verrons plus loin — fait partie de l'âme japonaise.

Parce que la protection et la sécurité doivent être payées par la dépendance, l'affection par la loyauté, l'attachement par le dévouement désintéressé, tout détenteur du pouvoir — quelle que soit la nature de ce dernier — ne peut se permettre de revenir sur l'attitude générale de compréhension et d'estime bienveillante qu'il doit avoir à l'égard des hommes qui travaillent sous sa direction. De ce fait, il convient qu'il tienne l'ensemble de son personnel au courant des problèmes qui se posent à lui et qu'il prenne leur conseil, même si, en fin de compte, c'est à lui seul — aidé de ses subordonnés immédiats — qu'il appartiendra de prendre le parti qui paraîtra le meilleur et le plus opportun.

Ainsi le dirigeant japonais n'est-il point en mesure d'imposer une décision conforme à ses propres aspirations, qui irait à l'encontre des

désirs des autres membres. Il lui appartient tout au contraire non seulement de prendre en considération le bien général mais de faire preuve de tact et de doigté afin de discerner quelle est la décision la plus à même de répondre aux aspirations du groupe tout entier. A cet égard, sont essentielles les relations personnelles que le dirigeant entretient avec ses collaborateurs les plus directs qui, selon la conjoncture ou sa personnalité, pèsent ouvertement sur sa décision ou, à l'inverse, lui laissent exercer une autorité sans partage. Ainsi risquerait-on d'osciller entre l'immobilisme ou l'irrésolution d'un côté, et un autoritarisme coercitif de l'autre.

Il semble qu'aujourd'hui, au Japon, la tendance générale soit plutôt en faveur d'un accroissement de la concertation et du pouvoir aux échelons les plus bas et, par conséquent, d'une diminution des risques d'une trop excessive concentration des compétences décisionnelles au niveau des dirigeants.

Le meilleur dirigeant reste toujours au Japon celui qui concilie la diversité des points de vue et recherche le « consensus ». Ce doit par conséquent être un « sage », doué de bon sens et de raison. L'âge ne semble point — bien au contraire — être un écueil. *La démocratie japonaise reste une gérontocratie.*

Parce qu'il est donc exercé par des hommes à l'expérience reconnue et d'âge respectable, parce que toute tentative d'arbitraire dans son exercice semble exclue par un jeu subtil de contre-pouvoirs internes ou d'équilibres entre factions, parce que, finalement, chacun, à quelque niveau qu'il se situe, a l'impression qu'il y participe, le pouvoir, subtilement instillé dans une société instinctivement hiérarchique, paraît à chacun, au Japon, la chose quotidienne de tous. *Résiste-t-on à soi-même ?*

*
* *

Dès l'instant que tout, dans les rapports sociaux, est minutieusement huilé, qu'en fait l'obéissance est innée et qu'on discipline son ralliement, que le consensus exclut la contrainte, *la règle de droit apparaît, au Japon, indécente et détestable.* Elle viole l'ordre des choses en obligeant sans nuances. Au pays du sourire et du non-dit, elle paraît brutale et barbare, tranchante comme un couperet, étrangère — ô combien ! — à l'harmonie indicible de la nature. Au royaume du droit, que devient le sentiment ?

Or le Japonais est, avant tout, un affectif, et, comme on l'a si justement dit, « *l'affectivité exclut la juridicité* » (8). Les relations

(8) Voir Y. Noda, *op. cit.*, p. 196.

sociales ne doivent pas être réglées par des normes générales, impersonnelles et contraignantes. Elles seraient en effet, dans ce cas, dépourvues de tout élément sentimental et l'âme des protagonistes y serait absente. Triste monde où la relation personnelle se dessècherait dans l'abstraction de la règle, où la loi dicterait le comportement, et non le savoir-vivre.

C'est le « *giri* » et non la règle qui rythme le rapport social. Or le « *giri* » est rien moins qu'une norme. C'est une façon d'être. C'est la manière dont on doit se comporter à l'égard d'autrui en tenant compte de sa situation sociale. Car on ne s'adresse pas à tout le monde dans les mêmes termes et les mêmes conditions. L'échange de la carte de visite — dont les ignorants se gaussent volontiers — a une fonction majeure : celle de situer l'un par rapport à l'autre — ou aux autres — chacun des interlocuteurs. Pour que nul ne se trompe quant à sa situation personnelle — et donc à son langage. On réglera nécessairement son comportement sur le niveau que l'on occupe dans l'échelle sociale. Et pour éviter toute gaffe, il faut que l'on soit immédiatement renseigné sur la « situation » — par rapport à soi — de celui avec lequel on se trouve avoir été mis en contact.

Ainsi y a-t-il un « *giri* » de l'enfant envers ses parents, du disciple à l'égard de son maître, de l'employé à l'égard de l'employeur, de l'obligé à l'égard du bienfaiteur...

S'établissent de ce fait entre Japonais des relations complexes et subtiles qui ne doivent rien à la contrainte mais tout à une sorte de *hiérarchie affective*. Qu'on ne croie point que cette dernière soit moins exigeante que la première. Elle suppose une disponibilité de l'être et la conscience d'un devoir réciproque. Personne, certes, ne réclame rien. Mais chacun se sent moralement tenu par un lien perpétuel que nul n'invoquera jamais publiquement mais qui est plus fort — parce qu'il est informulé — que toute obligation juridiquement sanctionnée. Car la personne envers laquelle existe le devoir (le père, le maître, le patron...) n'a pas le droit d'exiger de l'autre qu'il l'exécute. Mais le déshonneur qui s'abattra sur celui qui n'aura pas satisfait à son « *giri* » sera — à lui seul — une punition suffisante. Punition permanente, lancinante, à la limite insupportable puisque les relations de « *giri* », ne s'épuisent pas par le règlement d'une querelle de type juridique qui serait impensable, sont elles-mêmes perpétuelles. Chargées d'émotivité sinon de désintéressement, elles ne sont point toujours faciles à assumer car la reconnaissance due peut — on le sait — se révéler vite intolérable. Mais cette imbrication des sentiments et des situations crée une intense solidarité entre les êtres qui ne doit rien à l'obligation juridique mais tout au sentiment de l'honneur,

hérité de l'ordre hiérarchique féodal. Alors que le Français trouve son plaisir dans l'appel au droit et dans une logique minutieuse, le Japonais le recherche dans la sensation émotive et la relation affective.

Ainsi les Japonais céderont-ils facilement aux modes, aux emballéments éphémères, aux folies passagères, à leurs pulsions instinctives. On imitera l'étranger au gré certes des intérêts et de la conjoncture mais aussi d'un certain snobisme et d'une évidente vanité. Tantôt régneront les idées françaises, tantôt les principes allemands ; à une autre période, les thèses anglo-saxonnes. Non point parce que les premières auraient fait leur temps ou démerité mais il faut vivre avec son époque, épouser son siècle, progresser toujours, même si, faute des étapes nécessaires de la croissance, on enjambe le progrès et violente la nature (9).

* * *

Les Japonais auraient-ils pu changer si leur histoire ne les avait pas, pendant des siècles, tenus à l'écart de tout contact extérieur, s'ils avaient pu, par des brassages ethniques nés des invasions, ou des échanges recherchés d'hommes et d'idées, briser leur isolement géographique et guérir leur naturelle introversion ?

Il serait vain de tenter de répondre à une telle question. *Le destin du Japon fut et sera toujours d'être isolé.* Même aujourd'hui où ses managers parcourent le monde, où ses tankers sillonnent les mers, où ses produits inondent les marchés, où ses hommes d'Etat tiennent une place non négligeable dans les sommets internationaux, le Japon est triplement isolé.

Isolé toujours géographiquement comme toute île le demeurera éternellement... Isolé économiquement car le Japon est la seule grande puissance industrielle dans sa zone. Isolé enfin politiquement car existe-t-il dans ce Sud-Est asiatique turbulent, instable et menacé, une autre grande démocratie qui puisse rivaliser avec lui ?

Entouré de mer, démocratie au milieu de pays totalitaires — ou à tout le moins autoritaires —, pays industriel au milieu de pays sous-développés, le Japon reste en outre profondément marqué par le confucianisme et le bouddhisme qui n'ont évidemment point développé chez lui les vertus d'indépendance et de liberté...

Le premier enseigne que l'ordre hiérarchique d'une société est un phénomène naturel et absolu qu'il serait dangereux de mettre en cause et qu'il faut au contraire s'efforcer de servir en obéissant sans

(9) Voir Y. Noda, *op. cit.*, p. 181 et s.

broncher aux devoirs qu'il impose. La discipline est beaucoup plus au Japon que la force principale des armées. Elle est l'une des vertus fondamentales du peuple.

Quant à la doctrine bouddhiste, ne prêche-t-elle pas la soumission à la destinée qui est la seule source de tout bonheur véritable ?

L'individu peut-il dès lors trouver encore sa place dans cet univers encadré qui dérive de l'ordre immuable des choses ?

Le christianisme en outre n'a pas apporté au Japon — ou du moins n'a point su l'implanter puis la vulgariser — cette idée fondamentale — qui a marqué nos sociétés occidentales — de l'éminente dignité de la personne humaine, créature de Dieu formée à son image et dont la destinée est éternelle.

Cet apport essentiel de la pensée judéo-chrétienne à l'histoire philosophique de l'humanité, qui distingue le royaume de Dieu et celui de César, qui dénonce le tyran comme celui qui vient régir les deux royaumes et le désigne à la vindicte publique parce qu'il a violé la liberté de chacun à choisir l'explication de la Création, est totalement étranger à l'épopée japonaise.

Celle-ci s'est déroulée dans un monde clos, fermé aux idéologies extérieures, régi par des comportements de soumission hiérarchique et de discipline acceptée, tout entier replié sur une conception collective du devenir individuel. Ce qui compte, ce n'est point tant l'épanouissement de l'individu que la réussite du groupe. *Le Japonais a appris ses devoirs avant de connaître ses droits.*

Or ce n'est qu'au nom des droits que l'on s'insurge. Au nom de ses devoirs, on se soumet seulement. Est-il dès lors surprenant que n'aient jamais fleuri au Japon les grandes doctrines de la révolte et de la résistance à l'oppression, que ce grand pays n'ait jamais été effleuré par les ailes de la contestation ?

* * *

Depuis l'origine de son histoire, le Japon a appris que l'autorité fait partie de l'ordre national des choses et que, né de la volonté des dieux, l'archipel nippon est guidé et conduit par celui qui fut choisi par la divinité. L'Empereur-Dieu n'a pas à être plébiscité par un peuple qui n'est rien qu'un assemblage de sujets fidèles et soumis. L'Empereur est — de droit divin — investi de l'autorité suprême et il est habilité à exercer son pouvoir dès lors qu'il est vertueux. A cette chaîne de commandement unique qui remonte à la naissance même du Japon, chacun est rattaché. Maillon imperceptible mais irremplaçable.

Que la défaite de 1945 ait contraint l'Empereur à s'incliner devant la mutation constitutionnelle qui transformait de fond en comble sa condition personnelle et sa situation dans l'Etat a finalement assez peu importé. Dès l'instant que le même homme restait, immuable, au sommet de l'Etat, la continuité du pouvoir était assurée et l'essence même de ce dernier sauvegardée. *Evolution certes* — et radicale ! — *mais non révolution* (10).

Révolution : un mot qui fait horreur au Japon !

Le Japonais — on l'aura compris — a, façonné par la tradition, mûri par l'histoire et conforté par la réussite, un tempérament intensément conformiste et discipliné et là peut-être, pour une bonne part, se trouve l'explication de cette stabilité politique au Japon qui ne peut se comprendre que par une révérence ancestrale pour le pouvoir, à quelque niveau qu'il s'exerce et dans quelque cadre qu'il se situe.

Si l'on prend, à titre d'exemple, ce qui se passe dans l'entreprise où subsiste toujours — même si les choses ont un peu évolué — la tradition du bonus et de l'emploi à vie, on constatera qu'il n'existe, la plupart du temps, qu'un syndicat unique, « syndicat maison » fortement influencé par la direction (qui va même jusqu'à retenir directement à la source sur les feuilles de paie les cotisations syndicales qui sont reversées à l'organisation). Si d'aventure un second syndicat se forme — ne serait-ce que pour affirmer l'indépendance et le pluralisme ! —, ses adhérents auront du mal à ne pas passer pour des « traîtres » envers la maison, car il y a — on le sait — une imbrication étroite entre la direction patronale et l'appareil syndical. On négocie toute l'année mais entre gens d'une même firme, entre soi. Pour trouver le nécessaire compromis entre le mieux-être du travailleur et l'efficacité de la société, entre les légitimes aspirations à une meilleure condition de travail quotidien et les impératifs de l'implacable concurrence commerciale. Mais l'extérieur ne doit pas être tenu au courant des tractations intérieures car une telle connaissance des tensions secrètes nuirait à l'image de marque et au prestige de la firme. Il n'est donc pas question de susciter — entre passagers embarqués sur le bateau d'une même existence — des chaînes concurrentes de pouvoir. Pas de hiérarchies parallèles qui mineraient l'unité sacrée du groupe et ruinaient le consensus. Même avec ses difficultés, ses incertitudes et ses angoisses, on marche de conserve car il faut bien qu'au bout du compte quelqu'un décide et que sa décision

(10) Voir Tadakas Fukase, Le fonctionnement de la Constitution japonaise 1946, *Rev. int. Dr. comp.*, 1959, n° 2, p. 365-382 ; également La récente évolution du régime parlementaire japonais, *Revue du Droit public et de la Science politique*, 1963, n° 6, p. 1109-1159.

soit exécutée. On perd peut-être du temps avant. Mais quel gain pour la suite !

N'en est-il pas du Japon comme d'une grande entreprise qui attend de tous ses bons citoyens qu'ils appartiennent à une formation unique soumise à une direction et une discipline uniques ?

Certains penseront que la difficulté de constituer au Japon un contre-pouvoir politique sérieux qui pourrait en venir un jour à ébranler l'omnipotence parlementaire des conservateurs vient précisément de ce sentiment répandu dans l'opinion japonaise que voter contre l'*establishment* c'est se montrer insensible aux impératifs fondamentaux de la cohésion du groupe, nuire par conséquent aux intérêts bien compris du pays et, finalement, se montrer mauvais citoyen...

Construite, dans son ensemble, sur un schéma pyramidal où la base est faite d'une masse viscéralement obéissante, la société nipponne — fortement hiérarchisée — est, plus qu'une autre, « élitiste » et subordonnée — de ce fait — à un *establishment* relativement étroit.

Issu des mêmes grandes universités qui ont elles-mêmes recruté — à l'issue de concours d'entrée difficiles — les meilleurs élèves des lycées les plus prestigieux, ce milieu reste implacable et fermé. Qu'importe, s'il se nourrit des intelligences les plus brillantes et s'il constitue pour permettre aux gérantes de réfléchir tranquillement aux interrogations du *xxi*^e siècle le *brain-trust* efficace qui conduit les entreprises à la conquête des marchés mondiaux !

Dès lors pourquoi changer les équipes au pouvoir si celui-ci demeure entre les meilleures mains ?

Pourquoi contester un pouvoir qui continue à faire ses preuves ?

*
* *

Il ne faudrait cependant pas que le discours volontiers moralisateur sur l'harmonie et le consensus tende à obscurcir les divergences d'intérêts, les conflits d'ambitions, les dissemblances idéologiques en les dissimulant volontairement derrière le rappel des valeurs ancestrales et des qualités nationales. Certes, dans une société de masse ouverte surtout à la consommation et que caractérise — nous le voyons nous-mêmes en Occident — la dépolitisation, un discours sur l'harmonie nécessaire risque vite de devenir un discours dangereux pour le pluralisme et les libertés.

La remarque vaut d'autant plus d'être faite que le Japon, naguère, n'a réagi que bien faiblement à l'étranglement de ses libertés. Il a accueilli la montée du fascisme et accepté le basculement de son

régime avec une assez grande facilité derrière le prétexte de l'unité et de l'harmonie. Le même phénomène risquerait-il de se reproduire aujourd'hui ?

Le Japon est, certes, à l'heure actuelle, un grand pays démocratique, débarrassé, semble-t-il, pour longtemps de ses vieux démons totalitaires et guerriers. Mais il ne faut point pour autant oublier que l'importation au Japon de structures réellement démocratiques est tout de même de fraîche date et qu'il n'est pas évident que l'idéologie individualiste qui les sous-tend ait encore imprégné fortement et durablement les mentalités individuelles.

Il n'en reste pas moins que, face aux incertitudes d'un avenir imprévisible, le discours sur le consensus joue toujours son rôle d'unificateur et d'harmonisateur. Cette idéologie du consensus, héritage de l'ordre traditionnel, exprime la continuité dans une société qui, par sa réussite même, s'est condamnée au succès et a, de ce fait, évacué toute vision alternative.

Comme on l'a très justement écrit : « Le consensus ne peut certes être assimilé au totalitarisme en ce qu'il ne « dicte » pas une ligne politique ; en revanche, il tend à limiter le « spectre » de la pensée, à refermer l'éventail des choix. D'autant que l'idéologie du consensus, par le biais du triomphalisme économique, tend à flirter avec le nationalisme » (11).

Alors « les Japonais avec le pouvoir », *perinde ac cadaver* ?

Il n'est pas de société unanime. Toute collectivité, même fortement soudée et structurée, recèle ses failles, ses ruptures et ses résistances. Même si le consensus ne se rompt pas totalement, des cas de rébellion ouverte contre le pouvoir peuvent se produire et le Japon — dont l'instinct de la violence et de l'honneur reste encore intact dans le tréfonds de son âme — est régulièrement le témoin de sursauts de révolte, de gestes spectaculaires de dénonciation, d'immolations symboliques, d'assassinats individuels ou de punitions collectives qui révèlent que l'intégration et la domination ont aussi leurs limites...

Mais ces sombres résurgences du désespoir, de l'anarchisme ou du nihilisme restent sporadiques.

Plus profonds et plus importants pour l'avenir apparaissent les mouvements associatifs qui, de toutes parts, fleurissent au Japon.

Nés de l'incapacité des appareils centraux à assumer les nouvelles demandes induites par le développement industriel, ces mouvements s'axent sur les difficultés de la vie quotidienne.

(11) Philippe Pons, Consensus et idéologie, in *Japon. Le consensus : mythe et réalités*, Paris, Economica, p. 61.

A la menace grandissante — voire partiellement déjà réalisée — d'une « société de termites » travaillant pour des lendemains plus prospères, ils veulent opposer l'ardente nécessité d'une vie locale plus équilibrée et plus naturelle. Ainsi s'attaquent-ils à tout ce qui pourrait dégrader le cadre d'une vie — déjà austère — qui, si elle n'était pas non seulement protégée mais améliorée, ne vaudrait peut-être plus la peine d'être réellement vécue.

Combat contre la pollution des eaux, contre le risque de contamination nucléaire, contre le bruit, contre toutes les nuisances industrielles... Combat pour l'enseignement, les espaces publics, la salubrité des produits, une meilleure consommation.

Ce mouvement est fondamental dans une société comme celle du Japon (12).

Enfermés dans un univers politiquement clos, soumis à un pouvoir approprié par une élite conservatrice restreinte dont on ne discerne point les raisons qui pousseraient à son remplacement dès lors qu'elle apporte l'essentiel, c'est-à-dire la cohésion nationale, la réussite économique et le bien-être collectif, les Japonais pensent que c'est au niveau de la collectivité locale et de l'association de consommateurs qu'ils pourront et devront faire sentir leur poids par des revendications clairement et fortement exprimées.

Aspiration à une nouvelle citoyenneté face à l'envahissement technocratique ?

Désir de constituer des corps intermédiaires dont l'action ferait réfléchir le pouvoir central ? Affirmation des libertés publiques aujourd'hui mieux perçues ?

Il y a sans doute un peu tout cela dans le foisonnement associatif japonais qui, nourri de discussions de groupe et relayé par une multitude de petites publications qui créent entre adhérents et sympathisants de nouveaux liens d'appartenance locale, diffuse peut-être aujourd'hui le seul discours vraiment alternatif à celui que véhiculent les grands médias.

Là se trouve sans doute le contre-pouvoir potentiellement le plus efficace face à la toute-puissance centralisatrice et uniformisante que constitue la redoutable trilogie : Parti libéral-démocrate, haute administration, patronat.

Peut-être le Japon se trouve-t-il aujourd'hui au carrefour incertain de deux routes contradictoires. Ou il continue dans la voie d'un impérialisme bureaucratique central qui a mis la société domestiquée

(12) Philippe Pons, art. pr., p. 62-66 ; également A. Berque, *Le Japon, gestion de l'espace et changement social*, Paris, Flammarion, 1976.

par ses appareils au service d'une domination somme toute assez douce. Ou il desserre les écrous pour faire prévaloir les exigences d'une société plus décentralisée et auto-déterminée.

Pour l'instant, on n'aperçoit pas encore très bien les signes d'un véritable choix.

La stabilité exceptionnelle dont fait preuve la démocratie japonaise demeure toujours le résultat d'un vaste consensus, même si l'on peut déplorer de plus en plus qu'il soit obtenu aux dépens de la critique ou de la marginalité.

Une telle stabilité manifeste-t-elle l'adhésion de la nation unanime aux choix prônés par ses dirigeants et une légitimité du pouvoir enracinée dans l'inconscient collectif ?

Il est toujours difficile de sonder les motivations profondes d'un électorat et les aspirations secrètes d'un peuple.

L'essentiel demeure que la stabilité du pouvoir est un fait au Japon, même si, comme on l'a écrit avec beaucoup de pertinence, il s'agit d'une « stabilité par défaut » : défaut d'exigences précises des citoyens par rapport au système central ; défaut d'une opposition de gauche crédible (13).

Alors, le Japon éternellement conservateur parce que l'électeur y est figé dans une révérence marquée pour le pouvoir en place dont la chaîne de commandement ne peut qu'être unique ?

Mais le monopole conservateur n'est-il pas — en lui-même — pluraliste, l'alternance n'étant point conçue, au Japon, comme le remplacement au gouvernement d'une équipe politiquement marquée par une autre équipe marquée différemment, mais comme une nouvelle répartition, au sein de la même équipe, des responsabilités gouvernementales sur la base des changements respectifs d'influence survenus au gré des élections entre les différentes « fractions » qui l'animent ?

* * *

Le pouvoir est — au Japon — à la fois *un* et *multiple*. Il se renouvelle, dans le vase clos de son cocon protecteur, par ses propres métamorphoses. C'est là le secret d'une pérennité qui fait l'admiration du monde.

(13) Jean-Marie Bouissou, Mécontentement, désaccord et stabilité : la vie politique dans le Japon contemporain, in *Japon. Le consensus : mythe et réalités*, Paris, Economica, p. 288-289.

RÉSUMÉ. — *Les Japonais n'ont point, en face du pouvoir, l'attente de révérence, de crainte, de soumission ou, au contraire, de révolte qu'adoptent volontiers d'autres peuples. Parce que les structures sociales sont, au Japon, fortement hiérarchisées, que chacun y a sa place et doit, pour la conserver, se conformer à ce que la collectivité attend de lui, parce que, à quelque niveau qu'il se situe, chacun a l'impression qu'il est associé aux prises de décision, le pouvoir apparaît la chose de tous et se trouve, de ce fait, mieux accepté.*

YŌICHI HIGUCHI

*Un grand paradoxe,
ou la notion d' « Occident »
dans les problèmes constitutionnels actuels*

I. — LE PROBLÈME

Je me permets d'évoquer, pour commencer, un souvenir personnel de mon premier séjour à Paris. Il s'agit d'une séance tenue en octobre 1960 dans un amphithéâtre de la Faculté de droit de Paris où M. René Capitant, à peine rentré de sa mission à Tokyo pendant trois ans, avait donné une conférence sur le Japon en répondant d'ailleurs à la demande d'un cercle d'étudiants qui s'appelle « Les Amis du Tiers Monde ». Mon regretté maître avait alors insisté sur l'important intérêt non seulement de l'originalité traditionnelle du Japon, mais aussi et surtout du Japon moderne, c'est-à-dire une possibilité de développement économique et des institutions démocratiques et libérales, tandis qu'à l'époque, ce pays isolé, à la fois par sa géographie et à cause du statut de grand vaincu militaire, n'était l'objet que d'une curiosité touristique pour beaucoup d'Occidentaux.

Or, ce pays dépourvu de matières premières et littéralement brûlé par la guerre effectuera, certainement non sans problèmes difficiles et délicats, un bond spectaculaire sur le plan économique. C'est bien connu maintenant dans le monde. Beaucoup moins connu est l'autre aspect que M. Capitant a voulu révéler aux intellectuels occidentaux voici déjà un quart de siècle, à savoir, le sens profond que pourrait avoir un enracinement des institutions démocratiques et libérales, c'est-à-dire du constitutionnalisme d'origine occidentale, dans cet archipel d'Extrême-Orient.

En effet, il s'agit d'un rare exemple, dans le monde d'après la

deuxième guerre mondiale, de ralliement, définitif j'espère, à la démocratie libérale en dehors des pays occidentaux de civilisation chrétienne. Certains disent, au Japon, que cette démocratie libérale incarnée par la Constitution de 1946 a été octroyée, voire dictée par les forces occupantes des États-Unis. Ce n'est pas vrai. La Constitution de 1946, l'équivalent de la Déclaration des Droits de 1789 chez les Français en tant que base même d'une société, a été, c'est certain, introduite sur l'intervention de l'état-major du général McArthur contre l'opposition des dirigeants conservateurs japonais de l'époque. Mais, il faut le souligner, elle n'a point été imposée contre l'opinion publique, ni contre les vœux profonds que le peuple japonais gardait à travers l'histoire depuis presque cent ans. On peut en effet signaler que les Japonais avaient vécu, soixante-dix ans avant la Constitution de 1946, à la suite de l'ouverture du Japon féodal, une époque d'apogée des mouvements et des idées démocratiques dont on verra la signification historique plus loin. On en trouvera d'ailleurs la trace dans la Constitution de 1946 qui verra le jour avec l'aide d'une sage-femme, l'opinion internationale démocratique et libérale.

Cette Constitution a déjà presque quarante ans. Elle demeure, sans aucune modification ni addition, la loi fondamentale sous laquelle la société japonaise connaît un développement économique dans une certaine stabilité et paix sociale.

On pourrait induire de cette constatation que la Constitution de 1946 est déjà définitivement enracinée chez nous. On a raison dans le sens qu'elle est de plus en plus largement acceptée par le peuple (1). En effet, à la suite de l'échec du programme révisionniste aux alentours de 1955, aucun parti politique n'a plus osé réclamer ouvertement une révision constitutionnelle, tout au moins lors des campagnes électorales, en craignant de perdre les voix des électeurs devenus de plus en plus pro-constitutionnels. On peut dire que les révisionnistes ont été en quelque façon marginalisés durant les années 1960-1970. Entre-temps, les principes fondamentaux de la Constitution semblent s'être inébranlablement établis dans le pays : la souveraineté populaire à l'encontre de la souveraineté impériale de la charte de 1889, les droits et libertés à l'opposé de la théocratie mystique, et l'esprit de coopération internationale contre l'ultra-nationalisme militariste des années 30.

Il ne faut donc pas dramatiser la montée du révisionnisme constitutionnel de caractère, sinon tout à fait réactionnaire, au moins très

(1) Sur l'évolution des résultats de sondages d'opinion, v. Fukase et Higuchi, *Le constitutionnalisme et ses problèmes au Japon*, PUF, 1984, p. 326.

musclé, qui se fait jour à la suite d'une victoire électorale inattendue de la majorité conservatrice aux élections simultanées des députés et des sénateurs de 1980.

Après avoir constaté ce fait à mon avis essentiel, je crois pourtant qu'il faut signaler l'autre aspect des problèmes constitutionnels du Japon d'aujourd'hui. Il s'agit du fait qu'il y existe toujours, d'une façon latente, des éléments qui veulent mettre complètement en cause les principes mêmes de la loi fondamentale.

À ce propos, je voudrais attirer l'attention des lecteurs sur les deux paradoxes constitutionnels.

D'abord *le premier paradoxe*. Le Parti libéral-démocrate, toujours dominant sous la Constitution depuis sa fondation, ne s'est jamais complètement rallié à cette Constitution. Depuis sa fondation par la fusion des conservateurs en 1955, le PLD inscrit dans son programme officiel l'intention « d'élaborer une Constitution autonome », la formule sous-entendant que l'actuelle Constitution a été « imposée » ou « dictée » par les forces militaires américaines. Il ne faut certes pas exagérer la portée réelle de cette formule, parce qu'elle était considérée en 1955 plutôt comme un respect verbal à l'égard de la thèse chère à l'ancien Parti démocrate, tandis que l'ancien Parti libéral, courant majoritaire de la nouvelle majorité, s'occupait plutôt des affaires économiques (« Enrichissez-vous »), sans s'engager dans un débat idéologique autour de la Constitution. Les Premiers ministres successifs ont ainsi fini par déclarer leur intention de « ne pas aborder maintenant une révision ». Même l'actuel Premier ministre Nakasone, révisionniste déclaré depuis les années 1950, a évité de proposer son programme révisionniste dans sa campagne électorale de 1983, tout en continuant à souligner la nécessité de remettre en cause « le tabou constitutionnel » et d'aborder un « règlement total de compte de l'après-guerre ». Le PLD n'est donc pas tout à fait fidèle à son programme officiel.

Il n'en reste pas moins vrai que les conservateurs n'ont pas tellement envie de *conserver* la loi fondamentale sous laquelle, quand même, ils ont connu un grand succès économique et gardent le monopole du pouvoir politique depuis longtemps. C'est à cause de cela que la thèse révisionniste n'est pas seulement soutenue par les groupuscules d'extrême droite sillonnant la capitale sur des camions blindés, mais qu'elle est avancée, par intermittence, par les responsables appartenant à la majorité. Voilà le premier paradoxe autour de la Constitution au Japon. Il y a un autre paradoxe qui, à mon avis, pose un problème beaucoup plus grave encore.

Passons donc maintenant à ce *second paradoxe constitutionnel*. Les

révisionnistes condamnent avec force la Constitution comme « made in USA ». Il ne s'agit pourtant pas d'une tentative de véritable revanche d'un grand vaincu militaire qui est devenu, quarante ans après la défaite, une « grande puissance économique ». Les révisionnistes qui soutiennent la thèse empreinte d'un ton nationaliste se rallient, à vrai dire, presque totalement à la politique américaine qui voudrait encourager un renforcement militaire du Japon sous la tutelle de la super-puissance militaire des Etats-Unis. On peut donc dire que, au point de vue de la politique militaro-internationale, la thèse révisionniste n'est presque pas du tout « nationaliste ».

Il en est tout autrement, quand il s'agit de l'attitude à l'égard de la signification profonde du constitutionnalisme moderne. Est-ce, en effet, seulement l'article 9 et le Préambule pacifiste de la Constitution que les « nationalistes » visent par une révision ? Nullement. C'est la nostalgie des valeurs traditionnelles qui se trouve au fond des mouvements révisionnistes, au moins jusqu'à maintenant. Rétablissement de la fête nationale officielle du 11 février pour célébrer l'anniversaire légendaire, et non pas historique, de la fondation de l'Empire que le nouveau gouvernement de la Restauration de Meiji a fait remonter jusqu'à l'an 660 avant J.-C. (réalisé en 1967), légalisation officielle de l'usage de la dénomination des ères suivant les règnes impériaux (réalisé en 1979), tentative répétée d'une ré-étatistation du temple shintoïste Yasukuni-jinga que le gouvernement impérial a créé, en 1879, pour accorder la divinité aux soldats morts au nom de l'Empereur (2) dieu vivant (depuis 1969, des propositions de loi ont été à plusieurs reprises déposées par les parlementaires de la majorité, tandis que le Gouvernement a évité, jusqu'à présent, de présenter lui-même un projet de loi en la matière). Telle est la politique poursuivie par l'aile droite à laquelle d'ailleurs appartiennent les révisionnistes. Le courant libéral de la majorité ne s'y montrait guère hostile.

En effet, les mouvements révisionnistes condamnent la Constitution en tant que source de tous les maux démoralisateurs. Elle a détruit, d'après eux, la base même de la société japonaise en y introduisant la philosophie individualiste d'origine occidentale. La dénomination péjorative « made in USA » de la Constitution signifie donc moins un ressentiment du grand vaincu militaire de 1945 qu'un mépris profond à l'égard de tout ce qui est individualiste et, par conséquent, de la civilisation occidentale.

Au-delà d'une différence d'attitude envers une Constitution née

(2) Le mot « Empereur » traduit mal, à vrai dire, le caractère *sui generis* du Tennô en japonais. Sur ce point, v. Fukase et Higuchi, *op. cit.*, p. 49 et s.

dans la défaite militaire, c'est donc l'antagonisme profond de deux philosophies qui domine la lutte continue entre les constitutionnels et les anti-constitutionnels. L'une de ces philosophies est ouverte à ce qui est occidental, l'autre renfermée dans ce qui est spécifiquement japonais.

Or, les révisionnistes, dont l'actuel Premier ministre Nakasone, ont l'habitude d'invoquer la « solidarité avec l'Occident » afin de souligner l'importance d'un renforcement de notre puissance militaire sur la demande pressante d'un de nos alliés occidentaux, tout en mettant plus ou moins en cause, au fond, la valeur fondamentale de l'Occident qu'est l'individualisme. Mais, se rallier à l'Occident, cela ne doit-il pas signifier, avant tout, se rallier à la règle fondamentale de la société libre, à savoir au constitutionnalisme d'origine occidentale ? Ce grand paradoxe nous induit à examiner l'histoire des attitudes des Japonais à l'égard de « l'Occident » et à s'efforcer ainsi d'éclairer les perspectives de notre constitutionnalisme.

II. — L'HISTOIRE

Le Japon était en effet déchiré entre les deux attitudes opposées en face de « l'Occident », depuis l'ouverture des années 1860 jusqu'à ce qu'il ait déclaré son ralliement sans ambiguïté, par la Constitution de 1946, au principe universaliste du constitutionnalisme moderne.

On peut, à ce propos, suivre les quatre grandes étapes successives de l'histoire constitutionnelle japonaise.

Première période, la phase « intermédiaire » des années 1870-1890 où le constitutionnalisme japonais se cherchait.

En face des pressions formidables des puissances occidentales alors en pleine expansion, le Japon n'a évidemment pas eu d'autre choix que de se moderniser avec zèle, par conséquent de s'occidentaliser économiquement et, avant tout, militairement. Or, introduire des éléments occidentaux dans le domaine économique et militaire ne pouvait pas ne pas s'accompagner d'influences plus ou moins considérables sur la vie intellectuelle et culturelle, donc sur la vie politique et sociale. Pour ceux qui ont dirigé la jeune nation à peine unifiée face à cette situation, voici les devises préférées : « Ame du Japon, technique de l'Occident », « Morale orientale, technologie occidentale ».

Il faut pourtant noter qu'une partie des dirigeants éclairés avaient été au début plutôt partisans d'une plus ou moins véritable occiden-

talisation même dans le domaine sociopolitique. L'édit impérial de 1876 avait ordonné au Conseil impérial de procéder à l'élaboration d'un projet constitutionnel à la fois « sur la base de la spécificité de l'Etat japonais » et « en tenant largement compte des droits de l'Occident ». Voilà les deux éléments entre lesquels l'histoire constitutionnelle japonaise ne cessera pas de floter : ce qui est spécifiquement japonais, d'une part, et ce qui s'inspire du principe universaliste du constitutionnalisme moderne, d'autre part. Le Conseil impérial a suggéré, en 1878, sa préférence pour le second, en disant que « tous les pays éclairés et prospères, excepté la Russie, adoptent le constitutionnalisme, soit monarchique, soit démocratique et le Japon ne peut se passer d'un constitutionnalisme pour se développer ».

Ce qui est plus frappant, c'est qu'il existait à cette époque des mouvements démocratiques plus ou moins radicaux dans la riche paysannerie et l'ex-couche de bas samouraï. Il s'agit des Jiyû-Minken-undô, mouvements pour la liberté et les droits du peuple, qui ont revendiqué énergiquement la création d'un Parlement élu, et ont atteint leur apogée en 1881 à l'échelle nationale. Ils ont été inspirés par l'idée directrice des Révolutions américaine et surtout française, c'est-à-dire par l'idée des droits inaliénables de l'homme. Il faut aussi noter qu'à cette époque ont été largement traduits et lus les auteurs libéraux comme J. St. Mill, Montesquieu, Rousseau, etc.

Deuxième étape : la promulgation de la Charte impériale de 1889 par laquelle le Japon se donnait un constitutionnalisme, mais qui n'était pas authentiquement libéral et pouvait être qualifié de « constitutionnalisme apparent », ce qu'on appelle en allemand le *Scheinkonstitutionalismus*.

Le projet de tendance plutôt libérale du Conseil impérial de 1880 a été finalement repoussé par les hommes forts du pouvoir, tandis que les mouvements des droits du peuple ont dû reconnaître leur échec à la suite des répressions parfois sanglantes et à cause de leur faiblesse interne. Le pouvoir a ainsi pu imposer « d'en haut » une charte impériale qui certes contenait un Parlement dont la Chambre basse était élue et les droits gracieusement octroyés par l'Empereur à ses sujets, mais rejetait un gouvernement responsable devant la Chambre élue ainsi que l'idée des droits de l'homme. Dans la bataille engagée dès l'ouverture entre la « spécificité de l'Etat japonais » et les « droits occidentaux », c'était donc la première qui l'a emporté.

Après 1889, pourtant, la lutte entre les deux tendances continue au plan de l'interprétation de cette Charte qui était certes fortement autoritaire, mais comportait quand même une certaine dose de constitutionnalisme. Nous sommes ainsi entrés dans la *troisième phase* où le

Japon flottait entre les deux voies concernant la pratique constitutionnelle.

La tendance libérale a pu obtenir un résultat en 1924, en établissant la pratique du gouvernement responsable devant la Chambre basse qui sera d'ailleurs élue au suffrage universel masculin à la suite de la réforme électorale de 1925. Sur le plan intellectuel, la doctrine du plus grand constitutionnaliste sous la Charte, Tatsukichi Minobe, a de plus en plus dominé d'abord le milieu des constitutionnalistes, ensuite des élites bureaucratiques et politiques et enfin le Palais impérial et l'Empereur lui-même.

Minobe a développé, avec force, sa thèse libérale en se référant toujours à l'importance des études comparatives en matière constitutionnelle, tandis que, d'après l'autre courant des doctrinaires comme Hozumi et Uesugi, il ne faut pas s'attacher à la doctrine d'origine occidentale, ni aux exemples constitutionnels occidentaux, la Constitution étant l'expression de la croyance millénaire propre à la nation. Dans ce contexte, la doctrine de « l'Empereur organe de l'Etat » de Minobe, inspirée de celle de *Staatspersönlichkeit* à l'allemande, a joué un très grand rôle de démystification des arguments constitutionnels et de renforcement de l'influence politique du Parlement élu.

Mais, l'influence dominante de la doctrine de Minobe ne durera que jusqu'en 1935 où l'extrême droite réussira à le chasser de la Chambre haute et à faire interdire sa thèse libérale en détruisant ses principaux ouvrages. Le Gouvernement qui n'avait pas voulu, au début, condamner Minobe a finalement dû le faire sous la pression de l'extrême droite enragée, en déclarant que la doctrine de Minobe « s'appuyait trop sur l'histoire et les doctrines de l'Occident » et « osait contester le caractère sacré de l'Empire du Japon ». C'est à la suite de cet événement que l'Empire du soleil levant se précipita enfin dans la guerre sino-japonaise en 1937 et la guerre du Pacifique en 1941 durant lesquelles l'ultra-nationalisme finit par rejeter tout ce qui est occidental et par étouffer entièrement la dernière dose du constitutionnalisme.

Nous assistons ainsi finalement à la *quatrième phase* des vicissitudes du constitutionnalisme japonais et ceci au bout des événements tragiques et sanglants de la guerre. En qualifiant le constitutionnalisme moderne de « principe universaliste de l'être humain », la Constitution de 1946 adhère, d'une manière catégorique, aux valeurs du constitutionnalisme occidental au détriment du principe mystique propre à la nation.

On peut dire en effet que la Constitution de 1946 est un véritable

carrefour des pensées et expériences constitutionnelles occidentales : d'abord, la proclamation des droits inaliénables de l'homme et la réglementation constitutionnelle de la paix internationale inspirées de la tradition constitutionnelle française, ensuite le gouvernement responsable devant le Parlement qui n'est autre chose que l'établissement par des dispositions explicites d'un régime parlementaire de type anglais et, enfin, l'introduction d'un système du contrôle de la constitutionnalité à l'américaine.

C'est justement autour de ce caractère occidental et universaliste de la Constitution, dont l'essence n'est autre chose que le respect de l'individu, que s'engage la bataille latente entre les pro-constitutionnels et les anti-constitutionnels au Japon. Quelles en sont alors les perspectives ?

III. — LES PERSPECTIVES

J'ai parlé plus haut d'un caractère occidental *et* universaliste. Est-ce que l'occidental est vraiment universel ? L'euro-centrisme ou l'occident-centrisme ne s'est-il pas aujourd'hui complètement démodé ?

On ne peut certes pas juger le Nô, théâtre japonais du xv^e siècle, en se référant uniquement à la même échelle de valeur qu'on aurait l'habitude d'appliquer pour juger les théâtres de l'Occident. Il peut y avoir une certaine idée du théâtre différente de celles de Molière ou de Racine. Il en va tout autrement en ce qui concerne le constitutionnalisme. Il ne peut y avoir un constitutionnalisme sans aucune croyance fondamentale en l'individu et, en ce sens, on ne peut pas ne pas accepter la signification profonde de l'euro-centrisme, j'ose le dire, dans les arguments constitutionnels.

Respecter la pluralité des civilisations est une chose, confirmer et reconfirmer l'universalité de la valeur du constitutionnalisme d'origine occidentale en est une autre. Défendre ce constitutionnalisme n'est donc point un acte d' « impérialisme culturel ».

Le constitutionnalisme occidental avait pourtant une grande part d'ombre : l'existence d'un vaste univers colonial où les droits de l'homme n'étaient point proclamés, ni la séparation des pouvoirs déterminée. Il y a plus. La prospérité même de la métropole sur la base de laquelle le libéralisme pouvait fleurir était en étroite liaison, jusqu'au milieu du xx^e siècle, avec la domination sur les colonies. Le constitutionnalisme qui se qualifiait d'universel n'était donc pas alors véritablement universel.

Si l'on pense ainsi, on peut dire que le Japon est en train de faire une expérience inédite. Il ne serait point exagéré de parler d'un *défi constitutionnel du Japon*. Un défi constitutionnel, d'abord, en ce sens qu'il s'agit d'une première expérience de l'élargissement du constitutionnalisme dans le monde extra-occidental. Ensuite, en ce sens que cet élargissement n'a pas seulement une signification quantitative, mais aussi et surtout une grande valeur qualitative. S'efforcer de « constitutionnaliser » une partie des vastes domaines extra-occidentaux n'est autre chose que de vouloir donner un caractère *véritablement universel* au constitutionnalisme d'origine occidentale et de rendre ainsi un grand service à l'essence même de la civilisation occidentale.

Je voudrais terminer en présentant le bilan provisoire de ce défi constitutionnel du Japon qui est, à mon avis, globalement positif.

Globalement positif, parce que les Japonais ont vécu, depuis déjà près de quarante ans, la Constitution de 1946 en ce qui concerne un point essentiel, c'est-à-dire l'émancipation de ce qui est « privé ». La transformation est d'autant plus remarquable que le pays a dû subir, entre 1935 et 1945 surtout, une sorte de théocratie mystique et très militariste qui étouffait complètement une dernière dose de libéralisme au nom du sacro-saint « public ».

Mais, l'émancipation du « privé » n'est pas nécessairement celle de l'« individu ». D'ailleurs, l'intérêt privé de quelqu'un est parfois bien assuré par un effort pour s'intégrer dans le groupe auquel il appartient et, dans le cas extrême, par une démission totale de l'« individu » au profit d'une communauté. Dans un article fort intéressant des *Temps modernes* d'il y a seize ans (3), M. Shûichi Katô, un des plus remarquables écrivains du Japon d'aujourd'hui, a bien défini la société japonaise d'après 1945 comme une société égalitaire, mais non individualiste. Cette remarque reste valable aujourd'hui. Une démocratie égalitaire s'est déjà solidement établie chez nous. C'est un acquis fondamental (4). Il en va tout autrement en ce qui concerne l'individualisme, bien qu'on soit en présence d'une nette dislocation de l'ancienne morale familiale imprégnée de confucianisme.

Le fait est d'autant plus à retenir qu'on parle au Japon de plus en plus d'un « excès » de l'individualisme dans les sociétés occidentales. Or, les auteurs japonais qui y trouvent la cause principale de quelques

(3) Shûichi Katô, Problèmes des écrivains japonais d'aujourd'hui, *Temps modernes*, février 1969.

(4) Il faut quand même faire des réserves surtout sur l'égalité des sexes dans le travail.

difficultés actuelles de l'Occident se divisent pourtant en deux quant aux perspectives qu'ils proposent.

Suivant la première perspective, la notion de manque d'individualisme a obsédé, depuis plus d'un siècle, les intellectuels japonais, mais cet individualisme lui-même est aujourd'hui dépassé. On devrait ainsi maintenant, d'après cette version si j'ose dire vulgaire, se libérer de cette obsession et retrouver la vertu d'un certain « communautarisme » cher aux Japonais. Je trouve que cette manière de penser donne aux Japonais une justification pour se dispenser d'un effort difficile pour établir véritablement une autonomie morale de l'individu. Il n'est pas tout à fait absurde de craindre qu'elle ne les ramène dans la voie des années 30, à savoir dans une omission totale et simple de l'individu. Il est d'ailleurs à noter que certains intellectuels ont, à l'époque, pavé cette voie, en proposant le « dépassement de l'Occident moderne » et le « retour au Japon ».

Comme exemple de la seconde perspective, intellectuellement beaucoup plus sophistiquée, on peut citer l'apologie de « l'individualisme souple » soutenue par le dramaturge Masakazu Yamazaki (5). Il ne rejette pas, contrairement à la première perspective, l'individualisme lui-même. Il remarque que l'individualisme au sens strict du mot s'attache jusqu'à l'extrême à la possibilité de décider pour soi-même et que cette notion de l'individu correspondait à la nécessité de la société industrielle ou de production. En constatant que cette notion rigide d'individualisme s'est établie dans la société occidentale des XVII^e-XIX^e siècles, il propose d'admettre la possibilité d'une autre notion de l'individu qui serait plus souple et qui s'adapterait à une société postindustrielle ou de consommation. Cette notion « souple » de l'individualisme suppose, d'après lui, un homme ou une femme qui n'insiste pas jusqu'au bout sur soi-même et qui est enclin à s'harmoniser avec autrui.

Ces arguments mériteraient une réflexion intellectuelle. Mais, est-ce qu'il peut y avoir une notion de l'individu autre que rigide ? Est-ce qu'on peut être individualiste sans assumer les conséquences encombrantes de l'individualisme ? Le problème est d'autant plus sérieusement posé que, finalement, il n'est pensable de pratiquer un constitutionnalisme que lorsqu'on a, dans un sens ou dans l'autre, confiance en l'individu.

On doit se demander maintenant : est-ce qu'on peut véritablement parler d'un « excès » d'individualisme dans les sociétés occidentales ?

(5) Dans son livre *Yawarakai Kojinshugi no Tanjô* (*Naissance de l'individualisme souple*), Chûô-kôron-sha, 1984.

N'est-il pas, à vrai dire, un affaiblissement, sinon une décadence totale de la croyance en l'individu dont les sociétés occidentales souffrent depuis des décennies sous la tendance croissante vers l'Etat-providence ? N'est-on pas de moins en moins certain de sa propre capacité de créer de soi-même des rapports humains entre les hommes et femmes indépendants et, en un mot, de fonder et entretenir une *res publica* par sa propre volonté ?

S'efforcer de rattraper l'Occident afin d'être vraiment individualiste, justement lorsque l'Occident commence à souffrir moins d'un excès d'individualisme que d'un affaiblissement de la croyance en l'individu, c'est une tâche extrêmement difficile pour un peuple extra-occidental. Mais la mission serait beaucoup plus noble que de s'acharner à rattraper et dépasser l'Occident afin de construire une puissance économique et, *a fortiori*, militaire. Il s'agirait d'un effort vraiment digne du nom de défi constitutionnel du Japon.

RÉSUMÉ. — *La Constitution de 1946 a-t-elle été vraiment « imposée » ou « dictée » par la force militaire occupante contre la volonté du peuple japonais ? Les révisionnistes qui réclament un « règlement total de compte de l'après-guerre » ne finissent-ils pas par remettre complètement en cause, au nom de la défense de l'Occident, la valeur essentielle de la civilisation occidentale qu'est le respect de l'individu ? Quel est finalement le sens profond que pourrait avoir un enracinement du constitutionnalisme d'origine occidentale dans l'archipel d'Extrême-Orient ?*

L'article 9

I. — PRINCIPE

« Aspirant sincèrement à la paix internationale fondée sur la justice et l'ordre, le peuple japonais renonce pour toujours à la guerre en tant que droit souverain de l'Etat et à la menace, ou l'emploi, de la force comme instrument pour résoudre les différends internationaux.

« En conséquence, il ne sera jamais institué de force de terre, de mer et de l'air ou tout autre potentiel de guerre. Le droit de belligérance ne sera pas reconnu. »

Ainsi, est rédigé l'article 9 de la Constitution japonaise de 1946, qui repose sur les principes fondamentaux proclamés dans son Préambule : la souveraineté du peuple, le respect des droits de l'homme et la poursuite de la paix permanente. Ce dernier principe pacifique y est particulièrement et vigoureusement explicité :

« Nous, peuple japonais... résolument décidé à ne plus jamais voir réapparaître les désastres horribles de la guerre dus à l'action du gouvernement... établissons fermement cette Constitution...

« Nous peuple japonais, désirant la paix permanente et étant profondément conscient des hauts idéaux qui gouvernent les relations entre les hommes, sommes déterminé à préserver nos sécurités et existence en faisant confiance à la justice et à l'attachement des peuples du monde qui aiment la paix. Nous désirons occuper une place honorable dans la société internationale qui lutte pour le maintien de la paix et pour que soient bannies de la terre et pour toujours la tyrannie, la servitude, l'oppression et l'intolérance. Nous

réaffirmons que tous les peuples du monde ont également le droit de vivre dans la paix, libérés de la peur et de la misère. »

Nulle part ailleurs dans la Constitution on ne trouve mention d'une guerre menée avec les armées nationales ou de disposition sur le commandement militaire et son contrôle parlementaire, d'un tribunal militaire ou de limitation des droits au profit de la défense nationale.

II. — EXPÉRIENCE

Cette constitution pacifique est fondée, avant tout, sur l'expérience du peuple japonais vis-à-vis des guerres modernes et contemporaines entreprises depuis l'époque de *Meiji* (1868).

Ce pays insulaire extrême-oriental, après la longue fermeture paisible de l'époque de *Tokugawa* (1603-1867), dirigée contre les puissances occidentales agressives, ouvrit ses portes au monde, et le Gouvernement de *Meiji* s'efforça de créer une riche Nation moderne, indépendante avec de puissantes armées. Dès lors, il a multiplié les guerres contre la Chine (1894-1895), la Russie (1904-1905), l'Allemagne du *Kayser* (1914-1919), le Continent chinois (1931), et finalement avec les pays de l'Axe contre les Alliés (1941-1945). Ce fut, on le sait, la guerre du Pacifique. Dans un processus de développement rapide, le Japon, semi-sous-développé au commencement, est devenu, depuis la première guerre mondiale, la troisième grande puissance militaire du monde en même temps qu'un Empire colonial grandissant et belliqueux dont l'orgueil ne fut brisé que par la défaite et la perte de toutes ses colonies dans la deuxième guerre mondiale.

Le peuple japonais a vécu, par ces guerres, l'expérience nationale la plus fondamentale dont les traces sont si profondément imprimées qu'on ne pourra jamais les effacer. En voici trois aspects :

1) Le Japon avait recouru à la menace et l'emploi de la force et entrepris des guerres incontestablement agressives notamment depuis la guerre de Mandchourie de 1931 (le Japon adhérait déjà au paete *Briand-Kellogg* en 1929), mais toujours au nom de la légitime défense.

2) Le Japon depuis *Meiji*, désirant sa propre indépendance et sa sécurité nationale, avait construit, accru et renforcé ses armées et armements, mais, à long terme, cela avait intensifié la tension internationale pour en arriver inévitablement à l'explosion de guerres.

3) Le peuple japonais a connu et souffert par lui-même des guerres et, notamment, dans la guerre du Pacifique, de la réalité de la guerre contemporaine, c'est-à-dire la guerre mondiale, totale et nucléaire (3 100 000 morts, y inclus 700 000 morts civils ; et par une seule bombe atomique à Hiroshima, 159 283 morts en très grande majorité civils ; à Nagasaki, 73 884 morts, presque tous civils).

De là, le peuple japonais a senti, ou appris, trois enseignements historiques pour assurer la paix à notre âge nucléaire, qui constitueront les trois éléments originaux du principe pacifique de l'article 9.

III. — ORIGINALITÉ

Quels sont les traits originaux du pacifisme constitutionnel japonais ? Ils ne sont point le produit d'un accident, ni un cas isolé, ni un utopisme sans réalisme. Ils sont nés, certes, dans une circonstance très spécifique sous l'occupation des Alliés (notamment du général D. MacArthur, commandant suprême des Puissances alliées (1), mais néanmoins comme une œuvre synthétique américano-franco-japonaise (notamment, du Premier ministre Kijyuro Shidehara qui a proposé au départ l'idée de l'article 9 au général MacArthur le 24 janvier 1946) dans deux grands courants universels — l'interdiction des guerres d'agression et le désarmement — tendant à la paix mondiale au xx^e siècle.

1. *Une renonciation à toutes les sortes de guerres*

Le premier trait original de l'article 9, c'est une renonciation à toutes les sortes de guerres.

Dans l'histoire de l'humanité, on trouve le premier modèle de renonciation à la guerre lors de la Révolution française dans la Déclaration du 22 mai 1790 de la Constituante (incorporée en titre VI de la Constitution du 3 septembre 1791) :

« La Nation française renonce à entreprendre aucune guerre dans la vue de faire des conquêtes, et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple. »

Et les Constitutions françaises de la II^e et la IV^e République ont repris la même formule dans leur Préambule ; la dernière y a joint un principe très actuel :

(1) T. Fukase et Y. Higuchi, *Le constitutionnalisme et ses problèmes au Japon : une approche comparative*, PUF, 1984, p. 71-75, 95-98.

« Sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix. »

La Constitution de la V^e République se rallie aussi à ces principes traditionnels.

L'article 9 de la Constitution japonaise a été influencé, au moins indirectement, par le précédent constitutionnel français, et est inspiré aussi directement par le pacte Briand-Kellogg, ce traité franco-américain et multinational de « mise hors la loi » de la guerre.

Signalons particulièrement que, énonçant une renonciation « à la guerre en tant que droit souverain de l'Etat », l'article 9 vise non seulement la guerre d'agression, mais aussi la guerre de légitime défense (et aussi la guerre de sanction par l'ONU) en un mot, toutes les sortes de guerres, tandis que l'article 51 de la charte de l'ONU reconnaît expressément l'action militaire (en fait la guerre) fondée sur le droit de légitime défense collective et individuelle.

Pourquoi ? C'est parce que le peuple japonais se souvient du premier aspect de son expérience des guerres contemporaines, entreprises d'agression toujours justifiées au nom de la légitime défense (v. *supra* II.1). Il se doute qu'une future guerre, même agressive ou de suicide collectif, serait déclenchée au nom de la légitime défense ! Pour prévenir à jamais la guerre d'agression et la guerre d'anéantissement à l'âge nucléaire, il faut renoncer catégoriquement à toute guerre quelle qu'elle soit. L'article 9 est donc, pourrait-on dire, un prolongement et l'aboutissement de la logique de la paix que contient le pacte Briand-Kellogg.

2. *Un impératif de désarmement à réaliser*

Le deuxième trait original de l'article 9, c'est la réalisation d'un désarmement au Japon pour faciliter le désarmement en général.

Depuis Isaïe (chap. 2, verset 4) dans l'Ancien Testament, le projet de l'abbé de Saint-Pierre, la crainte clairvoyante des armes de destruction massive de Montesquieu (*Lettres persanes*, CV), la condamnation sans réserve de la guerre d'extermination et de ses moyens préconisés par E. Kant (*Zum ewigen Frieden*, art. pr. vi) et la revendication du désarmement complet, par Kanzo Uchimura (1860-1930), etc., jamais autant qu'aujourd'hui le désarmement n'a été débattu et proclamé par conférences et dossiers avec au total bien peu de réalisations.

Sous la SDN les efforts pour le désarmement ont été continus, mais ont eu peu de résultats. A l'initiative des Américains et des

Anglais, cependant, deux traités de limitations des constructions navales furent conclus entre les puissances navales à Washington en 1922 et à Londres en 1930 ; *Shidehara* (père de l'article 9, *supra*) en était le promoteur et le responsable.

La charte de l'ONU s'intéresse au désarmement (art. 11, 26, 47), mais sans aucune disposition sur l'interdiction et le contrôle des armes nucléaires puisque sa date de signature est antérieure à *Hiroshima*. Devant la frénésie de la course aux armements nucléaires et conventionnels, les revendications pour le désarmement n'ont pas cessé. Eisenhower déjà définit le désarmement comme « l'impératif » de notre temps. Khrouchtchev en 1959, J. F. Kennedy en 1961, J. Carter en 1977, V. Giscard d'Estaing en 1978, etc., ainsi que plusieurs récentes Constitutions (Allemagne de l'Est, 1968, art. 6 ; Bangla Desh, 1972, art. 25 ; Yougoslavie, 1974, Préamb. ; URSS, 1977, art. 28) et les décisions de l'Assemblée générale de l'ONU en 1961 et 1978, ont exprimé la nécessité urgente ou l'obligation même d'œuvrer pour le désarmement. Mais, en réalité, peu de résultats, sauf le traité de non-prolifération nucléaire en 1968...

L'article 9 de la Constitution japonaise énonce nettement l'interdiction des armées nationales, c'est-à-dire un désarmement complet, menant à son terme le courant international de ce siècle tendant au désarmement.

Pourquoi ? Ici, encore, ce désarmement audacieux se rapporte au deuxième aspect de l'expérience du peuple japonais pour le renforcement des armées qui a rendu (et rendra) inévitable la guerre (et les bombardements atomiques) (v. *supra* II.2) ! *Shidehara* a compris à la fois la nécessité et la difficulté de réaliser le désarmement par sa propre expérience comme ministre des affaires étrangères avant la guerre (1924-1926, 1928-1931), si bien qu'il a cru n'avoir aucune chance réelle d'y parvenir, s'il n'y avait pas un pays pacifique qui ose se désarmer complètement pour présenter au monde un exemple réalisable facilitant ainsi le désarmement universel. MacArthur était d'accord avec lui en 1946, et le Japon a saisi le moment décisif du « désarmement » complet des anciennes armées japonaises par la défaite pour changer diamétralement, par l'adoption de l'article 9, notamment son alinéa 2, l'orientation nationale, de la guerre à la paix, de l'armement au désarmement.

3. Une garantie du droit de vivre dans la paix

Le troisième trait original de l'article 9, c'est une garantie du droit du peuple de vivre dans la paix, libéré de la peur et de la misère.

Qu'est la guerre moderne, notamment contemporaine ? La deuxième guerre mondiale a coûté au moins 51 millions de morts militaires et civils. Son caractère total est attesté, par exemple, par le nombre de morts et de blessés civils anglais et allemands pendant cette guerre qui dépasse 100 fois ceux de la première. Les guerres qui ont suivi la dernière catastrophe mondiale en Corée, au Proche-Orient et au Viêtname n'ont pas modifié ces aspects contemporains...

Le progrès et la prolifération des armes nucléaires et leurs moyens de transport ont accumulé sur le globe une puissance nucléaire de destruction massive hallucinante. On l'évalue au moins à 20 000 Mt de TNT, c'est-à-dire 1 000 000 de bombes de *Hiroshima*, avec lesquelles on peut annihiler l'humanité tout entière 25 ou 30 fois (M. Lerner), ou 690 fois (J. Moch). Mais on n'arrête pas cette procession nucléaire pour je ne sais quelles funérailles. Pour dissuader la catastrophe apocalyptique, faut-il renforcer chacun sa propre force nucléaire ? Chaque nation indépendante et une trentaine de pays au moins (parmi 167 nations du monde) en sont capables et peuvent se réclamer du droit de se défendre par leur propre armement nucléaire... Ainsi, globalement, l'Humanité souffrira d'autant plus de risques d'être anéantie par accident, faux calcul, folie, instigation, détournement, terrorisme, escalade, etc., jamais parfaitement contrôlables. Et la crédibilité de la dissuasion sera ébranlée, notamment quand le doigt qui appuie sur la détente des armes nucléaires est étranger. Mais est-ce que les peuples du monde qui aiment la paix sont tout à fait impuissants devant cette guerre et ces armes de super-massacres ?

L'article 9 de la Constitution japonaise répond à cette question extrêmement grave par sa négation du « droit de belligérance ». On comprendrait mal cette signification réelle, si l'on ne citait pas une conclusion d'un éminent internationaliste : « L'interdiction de l'emploi de la force par les Etats dans leurs relations internationales... équivaut à la suppression du droit de recourir à la guerre (*jus ad bellum*) et cette suppression elle-même constitue le premier et le plus important des droits de l'homme » (J. Zourek, *L'interdiction de l'emploi de la force en droit international*, 1974). La négation constitutionnelle japonaise du droit de belligérance n'est autre chose que cette « suppression » qui constitue la garantie du « droit de vivre dans la paix » libéré de « la peur » de la guerre contemporaine et des armes nucléaires et de « la misère » imposée par les charges accrues des armements (v. du Préambule, *supra*, I). Et c'est là une protection fondamentale « le premier et le plus important des droits de l'homme » à notre âge nucléaire.

Pourquoi la charte japonaise le garantit ainsi ? C'est à cause,

bien entendu, du troisième aspect de l'expérience du peuple japonais, mettant au jour la réalité de la guerre contemporaine, notamment nucléaire. Voulant ne jamais répéter d'autres *Hiroshima*, ni *Euroshima*, ni voir une autre Nation anéantie ailleurs, l'article 9, en supprimant ce droit sacro-saint de l'Etat souverain de recourir à la guerre d'anéantissement, tout de suite pour le Japon (faute de mieux, comme « acte unilatéral » en droit international) et désirant sa future suppression généralisée par tous les Etats du monde, veut enlever le fondement même de la légitimité de ces guerres et armes, en vue de sauvegarder le droit naturel de vivre dans la paix de tous les peuples sur notre planète.

IV. — EPREUVE

Le « cri du cœur » du peuple japonais a été ainsi constitutionnalisé dans l'article 9. Mais cette « voix qui crie dans le désert » machiavélique, guerrier et nucléaire a-t-elle été entendue ? Comment y croire après la guerre froide, la guerre chaude de Corée déclenchée en 1950, la division de l'Ouest et de l'Est en deux blocs d'alliance militaire, la guerre vietnamienne qui durera plus de dix ans, les conflits entre le Nord et le Sud, l'Asie de l'Extrême-Est et l'océan Pacifique du Nord nucléarisés par les missiles et sous-marins américains et soviétiques... ?

Le Japon lui-même n'a pu observer strictement la maxime constitutionnelle ; il a procédé à un réarmement graduel depuis la guerre de Corée dans le cadre du traité de sécurité américano-japonais (conclu en 1952, révisé en 1960), sans aucune révision constitutionnelle. Et sa « Garde de Défense » se trouve parmi les dix plus puissantes forces militaires dans le monde d'aujourd'hui.

Ainsi le bel idéal constitutionnel pacifiste japonais a-t-il succombé à l'épreuve de la dure réalité ? En un sens, oui *a*). Mais, dans un autre, non *b*). Il faudrait, en tout cas, se garder d'être trop simpliste, et examiner soigneusement le fonctionnement de l'article 9, extrêmement complexe, délicat et grave.

a) L'article 9 est dans une grande mesure écrasé par l'alliance militaire américano-japonaise et par un réarmement progressif japonais.

1) Le traité de sécurité américano-japonais, révisé en 1960, prévoit expressément dans ses articles 3 et 5 le maintien et le renforcement d'une force capable de résister ainsi que des actions militaires collectives contre une attaque militaire. Il accepte dans

l'article 6 des bases militaires sur le territoire japonais pour les armées américaines qui ont la mission de contribuer à la sécurité du Japon ainsi qu'au maintien de la paix et la sécurité internationales dans l'Extrême-Orient. Le Japon dépend de la protection des forces conventionnelles d'attaque ainsi que du parapluie nucléaire des Etats-Unis contre, en fait et principalement, l'Union soviétique.

L'article 9 ainsi que le principe d'organisation pacifique universelle exprimé dans le Préambule, qui veulent exclure le risque de guerre contemporaine par l'armement et par l'alliance militaire, sont ainsi violés ou vidés par ce système de sécurité américano-japonais.

2) Le « renforcement graduel de la force défensive », commencé par la garde de Réserve en 1950, ensuite par la garde de Sécurité en 1952, enfin établi par la garde de Défense en 1954, toujours sur l'initiative et sous le contrôle des Etats-Unis, a été effectué par les 1^{er}, 3^e, 4^e Plans... « d'équipement de la force défensive » pour former actuellement les forces militaires de terre, de mer et de l'air du Japon dont la situation est la suivante (état de 1981, depuis lors encore renforcée) :

La garde de Terre a pour effectif : 180 000 hommes (en fait 155 200), 13 divisions (composées chacune de 7 000 à 9 000 hommes) groupées en 5 troupes régionales (790 chars d'assaut, 640 chars blindés, 330 avions, 80 canons) ; la garde de Mer a pour effectif : 43 900 hommes (en fait 42 100 hommes), 60 bateaux de garde anti-sous-marins, au total 162 bateaux avec 207 000 tonnes, 220 avions ; la garde de l'Air au total a pour effectif : 46 200 hommes (en fait, 44 400), 430 avions opérationnels (F4EJ, F15J, F1, C1, F104, etc.), 6 groupes de missiles antiaériens, etc. En 1980-1981, le budget militaire japonais s'élève à 8 960 000 000 \$ et se situe au 8^e rang après la France dans le monde (5,2 % du budget total, 0,9 % du PNB) en 1980 (v. l'Agence de Défense, *Le Livre blanc sur la défense*, 1981).

Personne ne pourrait nier, semble-t-il, une flagrante contradiction entre ces forces militaires japonaises, dites garde de Défense, et l'article 9 interdisant toute la force militaire. Comment peut exister cette garde de Défense apparemment inconstitutionnelle ? On verra une difficile explication ci-après. En tout cas, l'article 9 se trouve ainsi violé ou vidé de son sens par ces imposantes armées japonaises.

b) S'il en est ainsi, l'article 9 est-il complètement dépourvu du sens juridique et politique ? Non. Il a survécu et fonctionne encore dans les modalités et mesures, bien délicates mais certaines, suivantes :

1) La révision constitutionnelle de l'article 9, et notamment de son alinéa 2, a été refusée par la Chambre des Conseillers en 1956 et par la Chambre des Députés en 1958. La majorité des deux tiers des membres de chaque Chambre, constitutionnellement nécessaire, pour la mise en œuvre de la procédure de révision (art. 96) n'a pu être réunie. Dès lors cette situation parlementaire n'a pas changé, tandis que l'évolution de l'opinion publique contre la révision de l'article 9, donc pour son maintien, s'est graduellement accrue. Actuellement environ 70-80 % des Japonais sont pour la Constitution pacifique (environ 20 % contre). L'article 9 a ainsi survécu, malgré tant d'orageux mouvements révisionnistes, et une majorité large et stable du peuple japonais le défend aujourd'hui. Chose curieuse, il existe aussi une importante majorité d'environ 70-80 %, pour le maintien du *statu quo* concernant la garde de Défense, perçue comme vaguement « nécessaire » en pouvant être utilisée, en fait, pour porter secours en cas de désastre ou pour une assistance à la vie du peuple, plutôt que comme défense militaire contre un éventuel ennemi.

2) La garde de Défense a été interprétée et justifiée constitutionnellement comme « force de légitime défense » par les Gouvernements successifs de la manière suivante :

L'article 9, dès le début, renonce à « la guerre », mais non point au droit de légitime défense ; l'alinéa 2 interdit « le potentiel de guerre », même pour la guerre de légitime défense ; et dénie le « droit de belligérance » qu'est l'ensemble des droits des belligérants en droit international.

Or, le Japon, comme Etat indépendant, conserve le droit de légitime défense *stricto sensu*, c'est-à-dire le droit de repousser par la force l'attaque militaire inopinée et injuste, quand il n'a aucun autre moyen de la prévenir, et dans la mesure nécessaire et minimum.

Cela correspond à la catégorie du droit de légitime défense « individuel » et non pas « collective » au terme de l'article 51 de la charte de l'ONU. Il peut donc mener une action militaire en vertu de ce droit, mais cette action délimitée n'est pas « la guerre » interdite par l'article 9.

Etant assuré de ce droit, le Japon peut maintenir « une force minimum nécessaire pour sa légitime défense », et cette « force de légitime défense » n'est pas « le potentiel de guerre » interdit par l'article 9, alinéa 2. « Le potentiel de guerre » inconstitutionnel signifie « une force militaire capable de faire la guerre moderne », ou « une force militaire qui dépasse le minimum nécessaire pour la légitime défense ».

En faisant une action militaire pour sa légitime défense, le Japon

est soumis au droit international de la guerre, mais cette action militaire étant bien délimitée, il ne recourt pas pleinement aux droits de belligérant, mais au minimum nécessaire de ces droits, ce qui n'est pas contraire à la négation du « droit de belligérance » de l'article 9, alinéa 2.

Ainsi, dans l'abstrait, l'interprétation juridique pour justifier la constitutionnalité de la garde de Défense comme « force de légitime défense » préconisée par le Gouvernement ne contredit pas nécessairement l'article 9 original, mais on ne peut nier une relativisation de l'interdiction absolue, ou très stricte, de l'armée nationale nombreuse, quelle qu'elle soit, et on ne peut que mal voir la distinction réelle entre le « potentiel de guerre » inconstitutionnel et cette « force de légitime défense ».

3) Le Parlement (actuellement, environ 60 % des membres estiment la garde de Défense constitutionnelle, environ un tiers inconstitutionnelle) a continué de préciser, critiquer et contrôler « les limites constitutionnelles » concrètes de « la force de légitime défense » suivantes :

- l'expédition de la garde de Défense dans un autre pays est inconstitutionnelle, donc interdite, puisque le droit de légitime défense individuelle est seul reconnu ;
- la possession d'armes offensives aussi (par ex. porte-avions offensifs, ICBM, IRBM, bombardiers long rayon d'action) ;
- le service militaire obligatoire est inconstitutionnel ;
- le tribunal militaire est inconstitutionnel, donc inexistant.

... De plus, il y a les limites, non moins importantes, politique, stratégique et économique :

- les trois principes non nucléaires, c'est-à-dire non-fabrication, non-possession, non-introduction des armes nucléaires sur le territoire (y compris la mer) japonais, sont déclarés, et bien maintenus politiquement par le Gouvernement mais l'efficacité du dernier principe est douteuse à l'égard de la visite de bateaux de guerre ordinairement nucléaires aux bases navales japonaises ;
- une stratégie passive purement défensive est seulement reconnue ;
- un budget militaire inférieur à 1 % du PNB (règle actuellement ébranlée mais c'est là une des plus importantes causes du succès économique japonais) ;
- l'interdiction de l'exportation des armes militaires à l'étranger ;
- l'absence de peine spéciale contre l'espionnage militaire, d'expropriation forcée au profit de la garde de Défense, etc. (ainsi,

avec l'interdiction du service militaire) ; le peuple japonais se réjouit du « droit de vivre dans la paix » libéré de l'armée, de la préparation de la guerre, et de la guerre elle-même par tous les moyens pacifiques (2).

Voilà ce qu'on appelle « les limites constitutionnelles », très importantes, et l'article 9 vit et fonctionne encore avec ces modalités et mesures concrètes à l'épreuve de réalités militarisantes.

Rappelons ici que ces « limites constitutionnelles » sont toujours invoquées par le Japon comme « réserve » à l'égard des pays étrangers, par exemple, en 1956, lors de l'adhésion à l'ONU (c'est un concours actif et sincère, mais la force militaire japonaise n'est pas disponible), et on trouve ces mêmes réserves dans les articles 3 et 5 du traité de sécurité américano-japonais (« suivant les procédures et dispositions constitutionnelles » japonaises).

V. — PERSPECTIVE

Ainsi, l'article 9 de la Constitution japonaise traverse une situation interne et internationale bien délicate et complexe, en tout cas transitoire, comme le montre l'exemple de la garde de Défense.

En raison du refus du peuple japonais de réviser ou effacer l'article 9, alinéa 2, le Gouvernement n'a pu ni reconstruire une armée nationale authentique comme l'Allemagne de l'Ouest (par sa révision constitutionnelle en 1955 et la restauration du service militaire obligatoire en 1956), ni réaliser tout de suite un désarmement complet sur l'archipel japonais, étant entouré de tous côtés par des pays lourdement armés. Et il a choisi une troisième voie, ni authentiquement de réarmement, ni d'un fidèle désarmement, par la formation et le renforcement de la garde de Défense comme « force de légitime défense », qui est en fait « une armée spécifique », ni armée nationale normale, ni force policière, une œuvre de compromis.

Après l'examen soigneux et exact de la jurisprudence (3) ainsi que de l'opinion publique, on peut conclure que la garde de Défense sous la Constitution pacifique n'est pas encore constitutionnellement légitimée (non plus déclarée définitivement inconstitutionnelle) par les juges, notamment de la Cour suprême, qui détiennent la compétence définitive pour contrôler la constitutionnalité de tous les actes

(2) Voir l'explication détaillée sur « le droit de vivre dans la paix », *ibid.*, p. 106, 120-121, 197-201.

(3) *Ibid.*, p. 113-116.

de l'Etat, et que l'opinion publique est encore, et malgré tout incertaine, contradictoire et ambiguë à la manière spécifique japonaise (4).

Dans cet état ambigu, qui durera assez longtemps, il restera pour le peuple japonais à choisir dans ce monde aussi mouvant une de ces deux orientations :

- l'une, renforcer la garde de Défense pour reconstruire une armée japonaise capable de défendre l'indépendance nationale et les intérêts vitaux des Japonais dans l'Asie et dans le monde ; une grande puissance économique sans puissance militaire est inconcevable ;
- l'autre, diminuer et réorganiser la garde de Défense suivant fidèlement les principes originaux (v. *supra* III) de la Constitution pacifique pour faire plus efficacement fonctionner la mission de la sécurité et la paix de l'ONU, faciliter le désarmement en général, et former un nouvel ordre mondial en vue d'assurer également le droit de vivre dans la paix ; libérer de la peur et de la misère au service de tous les peuples du monde à notre âge nucléaire.

La première, c'est la logique ancienne de poursuivre la paix par les moyens de la détruire, ou de dissuader, par un cercle vicieux de la course à l'armement, intensifiée jusqu'à l'éclatement inévitable tôt ou tard de guerre, où je ne sais combien de *Hiroshima* se produiront : l'expérience japonaise (*supra* II) l'a déjà montré, le peuple japonais est trop prudent pour la choisir.

La deuxième, c'est la logique nouvelle de la paix par tous les moyens pacifiques, diplomatique, économique, culturel, globalement synthétisés, afin d'épargner le peuple japonais, l'humanité et la postérité de la guerre d'anéantissement et construire la paix perpétuelle basée sur « la justice et l'ordre », c'est-à-dire l'égalité protection du droit de vivre en paix parmi les peuples sur notre planète, assurée par une future organisation universelle.

L'article 9 de la Constitution japonaise propose ainsi à « tous les peuples du monde qui aiment la paix » cet haut idéal et la logique de la paix. Le bilan général des 38 dernières années, malgré tant de faiblesses intérieures et l'aspect unilatéral dans la société internationale d'équilibre des forces, n'exclut pas, me semble-t-il, une possibilité de leur réalisation progressive au cours du siècle à venir.

(4) *Ibid.*, p. 116-118, 124-126, 83-87. En général, cf. Y. Noda, *Introduction au droit japonais*, Dalloz, 1966 ; J. Robert, *Le Japon*, LGDJ, 1969 ; R. Guillain, *Japon, troisième grand*, Seuil, 1969.

RÉSUMÉ. — *L'article 9 de la Constitution japonaise de 1946 est une œuvre synthétique, fondée d'une part sur l'expérience du peuple japonais à l'égard des guerres contemporaines, notamment nucléaires, et d'autre part sur la volonté des deux dirigeants américain et japonais, MacArthur et Shidehara. L'article 9 avec ses trois principes — renonciation à toutes sortes de guerres, impératif de désarmement à réaliser, garantie du droit à vivre dans la paix — a survécu et vit encore dans « les limites constitutionnelles » à l'épreuve de l'alliance militaire américano-japonaise et de son propre réarmement substantiel.*

RÉSUMÉ. — *L'histoire de la défense au Japon depuis la deuxième guerre mondiale est essentiellement une histoire politique. L'analyse montre que les Japonais s'en remettent au Parti libéral-démocrate pour faire le meilleur choix dans les options concernant l'armement et les missions des forces armées. L'article propose un cas dans lequel le Japon devrait envisager de nouvelles options, parmi lesquelles le feu nucléaire, et déduit quels seraient les points de vue les plus vraisemblables des milieux politiques compétents.*

JEAN ESMEIN

La défense

I. — L'ÉTAT DES LIEUX

La zone du nord-est de l'Asie n'est pas une zone de confrontation continue comme celle du commandement de l'OTAN. On y voit plutôt des affrontements intermittents, à l'exception de la Corée où existe un front étroit. En outre, sauf pour la Chine, les progrès des armes complexes sont conçus ailleurs ; les systèmes d'armes sont importés. Les peuples ne discutent pas autant que ceux d'Europe des implications qu'ils discernent dans les programmes d'armes nouvelles.

L'ambiguïté pour les Japonais est qu'ils assistent au contrôle, autour d'eux, d'armes de théâtre à longue portée de plus en plus sophistiquées bien qu'ils ne regardent pas leur pays comme une terre d'opérations. Comme leur expérience est que les puissances qui disposent du feu nucléaire ne se contentent pas de le montrer, ils frissonnent par moments. Evidemment la scène militaire proprement dite reste en Corée — et dans la mer d'Okhotsk pour les sous-marins nucléaires ; mais des changements politiques peuvent se produire, comme la démilitarisation de la Corée, si bien que le Japon serait invité à porter des armes nucléaires. Il est important que les Américains ne décident pas de faire de la région une zone d'affrontements.

Nous savons en Europe ce que représente le pouvoir de certains responsables de théâtres disposant du feu nucléaire, se référant à un chef d'Etat qui n'est pas celui du pays, mais les Japonais pensaient échapper à cette situation. Si quelque chose la rend inévitable, les affaires militaires prendront une importance plus grande en politique et les pouvoirs devront être repensés.

II. — LA LÉGITIMITÉ

Dans la défaite de 1945 le Japon a perdu son armée et l'Etat a été détruit. Le Japon est entré dans un nouveau monde. Un Etat nouveau vit le jour au bout de quelque temps. Il a été construit sur des bases idéologiques différentes de celles qui avaient précédé. L'occupation américaine — régime transitoire mais puissant — devait amener le Japon à fonder un nouveau système politique non militaire. L'histoire de la défense au Japon à partir de ce moment-là est devenue surtout une histoire politique. Elle a commencé par le dégoût de la guerre et s'est continuée par la grève du zèle.

Cette histoire aurait pu simplement renouveler celle de la Grèce dans la république romaine. Les Américains s'étaient conduits réellement comme Montesquieu estime que les Romains firent : « ... ils jugèrent les rois pour leurs fautes et leurs crimes particuliers (1)... ils établirent peu à peu comme une maxime chez les Grecs, qu'ils ne pourraient avoir aucune alliance, accorder de secours ou faire la guerre à qui que ce fût sans leur consentement » (2). Mais ce sont les Américains qui eurent d'avis et dès lors on assista à une scène aux rôles renversés puisque les Japonais y jouèrent le pacifisme et les Américains l'instigation au réarmement.

Les années qui suivirent la deuxième guerre mondiale sont l'époque où toutes sortes de pays du monde étaient prêts à s'enrôler dans une idéologie. Au Japon, alors que la Voix du Peuple (le communisme) et la Raison (l'école) montèrent en vague et retombèrent, il ne resta que le Pacifisme et le code des affaires à l'américaine. Certes la société n'ayant pas été arrachée de ses bases anciennes, il y a toujours un petit nombre de partisans du Japon militaire, mais ils sont à l'extrême-droite et peu nombreux. Un des thèmes de l'idéologie enseignée aux jeunes a trouvé un terrain si bon que le peuple japonais a renoncé à une carrière politique en Asie pour en concevoir une autre figurant au palmarès nouvellement instauré par la paix américaine.

Il faut dire que, si imparfaits qu'aient été les efforts de l'école publique pour établir des programmes d'histoire et de philosophie d'une réelle valeur, les enseignants n'ont pas attendu que cette refonte soit complète pour prendre le pacifisme en charge. La loi de base de l'enseignement de mars 1947, en les engageant à « faire aimer la vérité et la sincérité comme constituants d'un Etat et d'une société

(1) *Considérations*, chap. VI, Ed. La Pléiade, p. 106.

(2) *Considérations*, chap. V, Ed. La Pléiade, p. 99.

de paix », leur donnait une raison pour commencer. Mais, de plus, le slogan d'après-guerre de leur principale formation syndicale, le Nikkyôshô : « Les gosses que nous enseignons, nous ne les enverrons plus à la guerre ! » les électrisa. De 1947 jusqu'à maintenant, la minorité qui voudrait que le Japon donne à ses forces armées encore bâtardes (appelées forces d'autodéfense) la légitimité constitutionnelle qui leur conviendrait a bien vu que ses chances ne s'accroissaient pas.

Les problèmes de l'administration de la défense sont pourtant convenablement réglés (budget, recrutement). L'armement est surtout américain, sauf pour la marine. Mais le contrôle civil des militaires — une question capitale à cause du souvenir des événements des années trente — est toujours tellement compliqué que les militaires disent qu'ils pourraient bien être anéantis avant d'obtenir le droit de riposter.

Il n'est pas aisé d'inscrire une doctrine stratégique dans la doctrine politique contraignante. Deux vues se heurtent, l'une bornant la mission des forces armées japonaises à la réduction des éléments hostiles ayant pénétré au Japon, l'autre les chargeant de prévenir toute attaque directe d'un ennemi contre le territoire. La première semble avoir prévalu pendant longtemps. Elle n'a pas bonne presse parce qu'elle fait apparaître les forces d'autodéfense comme des forces du maintien de l'ordre.

Tout compte fait le Japon ne donne pas à ses forces armées d'autre mission que la défense insulaire, même si on y comprend la protection des convois maritimes sur deux routes jusqu'à la distance de 1 800 kilomètres. Les Américains estiment dissymétrique leur alliance militaire avec un pays qui ne se défend que lui-même, alors que c'est la deuxième puissance économique du monde libre. Les Etats-Unis pourtant ne forcent pas le Japon, parce qu'ils connaissent le coût qu'ont dû payer les Premiers ministres japonais qui ont pris sur eux de jouer le jeu de l'alliance malgré leur opinion nationale (Kishi et Suzuki).

Le cas de Kishi — le renouvellement des accords de sécurité mutuelle avec les Etats-Unis, en 1960, et sa démission — est vraiment le meilleur pour analyser le problème de la légitimité des pouvoirs. Le Gouvernement avait pour lui les codes et les usages. En revanche une partie agissante du public mit en cause la légitimité de son action. Cinq cent mille manifestants entourèrent le Parlement, forcèrent les grilles. Il y eut un mort parmi les manifestants. La séance de ratification des accords se déroule devant un Parlement croupion et dans des conditions contestables, même selon le règlement de la chambre qui était alors en vigueur.

On ne peut rappeler cette histoire sans dire que peu de temps auparavant la Cour suprême avait jugé que le traité de sécurité était une question politique de si haut niveau — en rapport avec la survie de l'Etat — qu'elle devrait être réglée par le Parlement, le cabinet *et en définitive par le peuple*, déclaration d'une indétermination exaspérante étant donné que la Cour aurait dû prendre une responsabilité de conseil constitutionnel. Mais pour finir elle établissait qu'en dernier recours la légitimité résidait dans la volonté du peuple. Le cabinet pensait qu'il tenait une légitimité suffisante de son investiture par le législatif. Le peuple n'en jugeait pas de même. On ne peut s'expliquer ce qui suivit que si on admet qu'au Japon la coutume fait juger en faveur de celui qui est titulaire de l'action quand il est en conflit avec celui qui dispose des droits théoriques (par ex. un directoire qui avait vendu l'un des chiens d'une société, se trouvant en conflit avec le conseil d'administration qui n'avait pas voulu ratifier, a été confirmé par les tribunaux dans son droit de décider la vente). Dans le cas du Premier ministre Kishi, la décision du Gouvernement, mal ratifiée par le Parlement, a d'abord été exécutée (dans la consternation, il est vrai, d'une partie de la population relativement si grande que le cabinet n'a pu faire autrement que de se démettre). Par la suite les questions de défense ont paru dissuasives à tous les gouvernements qui auraient été tentés d'agir de la même façon que Kishi.

Deux actions s'opposaient : une action populaire théoriquement légitime mais non chiffrée en termes de majorité et une action politique théoriquement non légitime mais évaluable en termes de pouvoir. Les premiers acteurs ont renoncé à la légitimité populaire, peut-être d'après l'idée qu'il ne faut laisser subsister que la partie des affaires pour laquelle le solde est incontestable. Mais que le chef ait dû ensuite démissionner nous en dit long sur la persistance, même au Japon, du « mandat du peuple » (comme on dit dans la tradition chinoise).

L'événement est de ceux qui font rechercher où se trouve le véritable centre politique au Japon. Plus le parti libéral-démocrate s'est trouvé réélu et réinvesti dans la majorité parlementaire, plus il s'est organisé pour tenir le pouvoir. (On crédite parfois l'administration d'une grande part de pouvoir, mais elle emprunte ce pouvoir à la légitimité du parti comme l'a bien montré récemment Odawara Atsushi au Centre de Recherches et d'Analyses du *Journal Asahi*.) Cependant, s'il faut reconnaître que le parti est au pouvoir, on ne peut pas dire qu'il est en charge. L'imprécision dans le droit de prendre des décisions, qui résulte de cette distribution des rôles, est un handicap pour le Gouvernement en matière de défense, du moment que les

forces de défense ne sont pas admises par la Constitution. Le fait que le cabinet ait pu une fois trancher — parce qu'il est en charge — n'a rien fait qu'inhiber les cabinets suivants.

Comme je l'ai indiqué plus haut, les interprétations politiques du parti prévalent, et quelquefois deviennent des règles, bien qu'elles ne soient pas légalement établies. C'est le cas pour la formule d'après laquelle les dépenses inscrites au budget de défense ne doivent pas excéder 1 % du produit national brut estimé l'année en cours, formule en usage depuis 1976 et qui ne repose que sur une déclaration du Premier ministre d'alors. Mais de telles règles influent même sur le programme des autres partis comme si les formules du PLD avaient une chance plus grande d'être générales. Par exemple, le Parti socialiste, après une pirouette, admet aujourd'hui que les forces d'auto-défense sont légales bien qu'inconstitutionnelles (curieux principe, en tout cas dans son expression et si on ne fait pas d'analyse de conscience).

Tout ceci vient de ce que le PLD est sensible à la volonté populaire. Il a raison puisqu'il est situé déjà au plus court chemin de la légitimité. Pas question, dans ces conditions, d'ignorer les règles du parti qui s'imposent dans les questions constitutionnelles de défense (pas d'actions armées à l'extérieur du territoire ; missions en mer restreintes au cadre de la sécurité mutuelle). L'Institut de Polémologie et d'Etudes stratégiques, le RIPS (3), déplore le compartimentage des trois forces armées (terre, mer, air), l'usure due aux efforts nécessaires pour parvenir à des décisions (aussi bien budgétaires, par suite des rivalités, que stratégiques, par suite de l'impuissance de l'état-major général des Armées soumis au contrôle civil) ; le parti tient aux formules qui lui semblent avoir rendu la défense acceptable par le pays. Ainsi le parti réverbère un certain nombre d'idées du peuple, de telle sorte qu'à plus ou moins juste titre le schéma de l'électorat conservé au parti sert de modèle pour tous.

Ce type de relations a contribué à entretenir l'indifférence du peuple pour les questions stratégiques. Ian Davidson, écrivant dans le *Financial Times*, a fourni récemment deux exemples caractéristiques de cette attitude. Satô Seizaburô, professeur à l'Université de Tokyo (Tôdai) et « analyste iconoclaste », selon l'expression de l'auteur, « proposa il y a cinq ans de créer le premier cours d'études stratégiques à Tôdai. Mais ses supérieurs l'en dissuadèrent fortement parce que cela aurait provoqué des controverses dans le milieu universitaire ». En second lieu, Sakanaka Tomohisa, l'un des chroniqueurs des

(3) Research Institute for Peace and Security.

questions de défense les plus réputés du *Journal Asahi*, aime ce qu'il fait, « mais l'ambiance pour les questions qu'il traite est si défavorable qu'il quitte le *Journal* pour prendre un poste universitaire ». Revenant sur l'interprétation de la Constitution dans les perspectives d'un changement éventuel pour un système de défense collectif, Ian Davidson ajoute que « jusqu'à présent l'interprétation choisie exclut tout ce qui paraît avoir un relent de sécurité collective » (4).

III. — LE COURS DES CHOSSES

Dans un pays dont les bases de la puissance nationale se sont considérablement affermies depuis vingt-cinq ans et vers qui de différents côtés les regards se tournent en attendant de lui qu'il joue un rôle nouveau, certains Japonais préconisent d'adopter des structures plus fortes et de prendre assez vite des engagements internationaux, d'autres estiment que le Japon a encore plus à gagner en ne changeant rien, du moins pendant quelque temps. On peut se figurer que chacun des milieux les plus influents dans la vie politique a son point de vue sur les questions de sécurité, d'organisation de la défense et de la stratégie, un point de vue dont on pourrait donner une image d'ensemble, mais différent suivant qu'il s'agit du Parti libéral-démocrate qui contrôle le pouvoir, de la diplomatie qui est responsable des relations internationales, et des milieux d'affaires — c'est-à-dire du patronat et des entreprises —, lesquels essayent de faire pression sur les décisions. Ces différences de points de vue sont sensibles à une époque où les changements dans l'entourage sont grands et où les nouveaux moyens du pays suscitent de la part des autres puissances des intentions de collaboration ou de refoulement.

Pour essayer de représenter ce qui peut constituer ces points de vue, j'imagine une situation futuriste, comme dans un roman de politique fiction. Admettons qu'à la veille du renouvellement du président du Parti libéral-démocrate, c'est-à-dire, si les forces politiques n'ont pas changé, du Premier ministre japonais, le président du Conseil de l'Etat de Chine populaire demande une étude à ses services d'intelligence. On peut supposer que, du côté japonais, la loi de redécoupage électoral est enfin passée. Le Premier ministre japonais a dû faire accepter à son parti une diminution probable du nombre de ses sièges dans les élections à venir, parce qu'il avait besoin de cette loi pour préserver son pouvoir de dissolution de la chambre basse. En contre-

(4) *The barrier that may soon fall*, Ian Davidson, F.T., 4 février 1985.

partie son prestige personnel est atteint. Il voudrait que le parti modifie sa Constitution pour pouvoir se présenter une fois de plus à la présidence. Cependant ses chances de réussir sont minces. Les observateurs étrangers sont incapables de dire si le Premier ministre japonais sera reconduit ou qui lui succédera.

En Chine, le Président du Conseil de l'Etat récapitule à ce moment-là un certain nombre de circonstances qui sont apparues récemment. En premier lieu les Etats-Unis réclament de la Chine qu'elle contribue, par les moyens en son pouvoir, à hâter la réunification de la Corée — nous sommes en automne 1986 ! Les Chinois voient dans cette insistance américaine une manœuvre pour déstabiliser le Japon. La Corée se trouverait comparativement démilitarisée. Il y aurait retrait des forces armées étrangères. Le Japon constaterait qu'il se retrouve en première ligne et il devrait renforcer sa défense nationale et prendre des responsabilités internationales. Les Chinois se rappellent de quelle manière Nixon et Kissinger, quand ils voulaient rétablir les relations avec la Chine, ont déclaré qu'ils pourraient bien amener le Japon à devenir nucléaire si les Chinois ne se montraient pas assez bien disposés. D'ailleurs Nixon a bien demandé au Premier ministre Satô de faire fabriquer la bombe par le Japon lors de la visite de ce dernier à Washington en automne 1969 (5).

Les Américains ne se bornent pas là. Leurs premières recherches en vue de fabriquer des équipements antimissiles de hautes performances pour l'IDS ont donné quelques résultats, disent-ils. Cependant ils attendent un concours des Chinois car la Chine dispose d'un minerai très rare qui, sous forme d'alliage, produit un matériau doué de propriétés magnétiques extraordinaires.

Le Président Chinois n'élabore pas les idées que la nouvelle posture américaine fait naître en lui, mais il demande à ses services de lui faire un rapport. L'objet n'est pas d'étudier les avantages et les inconvénients d'une entente avec les Etats-Unis sur les questions de l'IDS et de la Corée, mais d'estimer quelles attitudes pourraient prendre les milieux japonais influents dans la politique à l'égard d'une nouvelle défense nationale et de l'arme atomique au Japon. Le rapport doit porter sur les opinions des milieux d'affaires, du Parti libéral-démocrate et de la diplomatie japonaise. Il faudrait qu'il soit terminé quelques jours avant que l'on connaisse le nouveau chef du Gouvernement japonais.

Je mesure combien il est vain d'imaginer un tel problème et, plus encore, de croire que je pourrais écrire de bonnes solutions. Aussi ne

(5) Voir Seymour Hersch, *The Price of Power*, p. 148, 378, 380-382.

faut-il voir dans cet essai qu'un assemblage d'impressions dans lesquelles d'autres que moi pourraient introduire de meilleurs éléments offrant une plus grande cohérence.

En ce qui concerne les milieux d'affaires le rapport dirait que leur perception de la menace soviétique n'est pas aiguë, qu'ils croient que l'IDS est en voie de réussir aux Etats-Unis et que les Soviétiques, engageant des dépenses considérables dans le même domaine, sont obligés de freiner le développement économique auquel la nouvelle équipe dirigeante voulait donner la priorité. Le patronat et les entreprises regardent la défense nationale japonaise comme bien assurée par les Etats-Unis, ne ressentent pas l'obligation de faire une grande confiance aux forces armées japonaises, mais voudraient qu'il y ait plus d'armement japonais dans les structures prévues pour l'intervention sous commandement interallié. A leurs yeux la mission des forces armées japonaises est la défense des îles mais avec une marine et une aviation très équipées et, de plus, une plus grande participation aux systèmes de contrôle des armes de riposte américaines. Ils voudraient équiper ces systèmes avec des moyens électroniques japonais. Ils acceptent de domicilier un plus grand nombre d'armes américaines au Japon. Ils pensent que le contrôle partagé de certains types d'armements modernes dans le nord de l'océan Pacifique est possible.

Quant à l'arme nucléaire ils pensent que des armes américaines de ce type circulent déjà en zone japonaise et que le mensonge est absurde. Ils seraient disposés à fabriquer des armes nucléaires au Japon. Ils approuveraient que le Conseil national de Sécurité dispose de pouvoirs plus étendus mais ne s'opposeraient pas au système de la double clé avec les Américains. Cependant, en matière de secret des armements, ils n'échangeraient dans le cadre de l'IDS que des techniques concernant les nouveaux matériaux, et encore ! à la double condition que les royalties soient conséquentes et que les entreprises mères puissent continuer à les utiliser.

Finalement, à l'égard de la Chine, ils ne voudraient donner aucune assistance technique militaire et il serait même douteux qu'ils concourent au projet d'une entente diplomatique — à plus forte raison stratégique — avec la Chine populaire.

En ce qui concerne le Parti libéral-démocrate, lui non plus n'est pas fortement sensible à la menace soviétique. Il attribue aux forces armées japonaises une mission de défense insulaire et il accorde sa confiance aux forces armées dont le Japon s'est patiemment pourvu en dépit des difficultés constitutionnelles. Les politiciens pensent qu'ils perdraient leur électorat s'ils préconisaient un réarmement

plus important. Dans ces conditions leur point de vue est que les militaires japonais tirent le meilleur parti du budget des forces armées. Ceux-ci s'arrangeraient pour refouler les ennemis qui voudraient débarquer au Japon. Avant tout, ils ont les moyens et la préparation qu'il faut pour être capable de réduire toute tentative de subversion.

Ces politiciens jugent aussi que le contrôle civil est bien organisé et qu'il faut prendre beaucoup de précautions si on veut donner plus de pouvoir de décision aux militaires. Ils ont admis le renforcement du Conseil national de Sécurité mais ils voudraient le contrôler de telle sorte que si le Conseil dispose de moyens rapides d'action dans le cas d'alerte interne, ce qui est bon, en revanche il n'ait pas le pouvoir de décider seul dans le cas de menaces signalées au voisinage du Japon. Ils discutent que l'ordre d'ouvrir le feu puisse être laissé aux militaires même pour défendre leurs points d'appui en cas d'attaque par surprise.

Le parti ne s'ouvre pas à un nouveau type de relations avec les Etats-Unis, ni lorsqu'on évoque l'accès des bases américaines du Pacifique nord à l'aviation et à la marine japonaises, ni lorsqu'il s'agit de domicilier des armes américaines au Japon en plus de celles qui sont admises par les accords en vigueur. Ces accords, il faudrait qu'on en parle le moins possible. On ferait mieux, en outre, de ne pas évoquer le transit des armes atomiques américaines par le Japon. De toute façon le Japon doit proscrire la bombe. Aux yeux d'un certain nombre de politiciens l'idée même de la fabriquer comporte le risque de faire perdre au Japon le soutien politique des Etats-Unis. Le Gouvernement américain peut se trouver dérouter par des réactions qui lui apparaîtront d'abord comme paradoxales. Pour comprendre il faut se remémorer combien l'image du parti dans l'électorat japonais a toujours profité des visites des ministres conservateurs à Washington, mais aussi qu'il faut que le résultat de ces visites puisse être présenté comme en harmonie avec les vœux du peuple japonais.

Le parti pense sans doute qu'il n'y a pas beaucoup de chances que l'IDS produise plus qu'un progrès des techniques amenant une présence étendue des industries de l'homme dans l'espace. Les Japonais y contribueraient mais leurs découvertes devraient être réservées à l'industrie japonaise : en effet le parti a toujours besoin du soutien des électeurs protectionnistes.

Quant à la question d'une assistance technique militaire du Japon à la Chine, le parti n'y serait pas favorable mais admettrait que les Japonais peuvent faire comme les Américains.

La diplomatie japonaise est discrète, aussi ne s'avise-t-on pas

couramment que sa conception de la mission des forces armées nationales est probablement plus entreprenante que celle du parti de gouvernement. On peut être sûr que les diplomates comprennent l'évolution des armes et qu'ils ont depuis longtemps apprécié jusqu'à quel point l'alliance (sécurité mutuelle) implique la participation du Japon aux réseaux américains d'observation, d'écoute électromagnétique, de télécommunication et de guidage, du moment que sa position géographique avancée est une donnée majeure du système défensif.

D'autre part la diplomatie doit tenir compte de ce que les réalisateurs des meilleures techniques japonaises, pour la plupart des entreprises, voudraient fournir les équipements qui entrecroiseront leurs rayonnements au-dessus du ciel japonais. Reste à savoir si la pensée des diplomates japonais est influente sur leur entourage au Japon. Le ministère des Affaires étrangères japonais a plus d'une fois imposé son point de vue dans les conflits où il se trouvait opposé au ministère des Finances (rarement) et au MITI (plus fréquemment) et il a eu le triomphe modeste. Cependant la conception de la défense n'est pas un domaine dans lequel les diplomates japonais ont le dernier mot. Même s'ils pensent que les missions des forces armées devront reposer sur des systèmes d'armes de plus en plus techniques et bien intégrés avec les systèmes américains, ce n'est pas à eux qu'il appartient de réclamer qu'on bâte la réalisation de ces systèmes.

En contrepartie, cette diplomatie admet des hypothèses variées. Si entreprenante que soit sa conception de la défense par rapport à celles des autres forces politiques, il n'est pas impossible que, d'un autre côté, la diplomatie fasse des efforts pour réaliser une meilleure entente diplomatique — et même stratégique — avec la Chine.

A l'égard de l'URSS elle prévoit une importante accélération de son développement économique au cours des dix prochaines années, en tout cas estime qu'un tel développement est possible, sans que l'Union Soviétique se prenne au jeu de l'escalade des dépenses de recherche militaire contre les Etats-Unis (la mise au point de systèmes défensifs spatiaux), également sans qu'elle paraisse vouloir faire un principe de s'entendre avec les Américains sur le contrôle des armes. D'ailleurs la diplomatie japonaise est sceptique quand aux chances que l'IDS aboutisse à des armes. Ce projet s'éternisera pense-t-elle ; il y a mieux à faire pour les industriels japonais que de se laisser fasciner. La sauvegarde des industries japonaises sera mieux assurée par un glissement vers une sorte de division internationale du travail et le renoncement au protectionnisme, que par l'émulation des techniques à caractère national affirmé.

Sur la question de l'arme nucléaire, on se tromperait en croyant que la diplomatie japonaise pourrait, pour le moment, en adopter l'idée. Son point de vue est que la bombe attirerait des ennemis au Japon ; notamment qu'elle compromettrait gravement ses relations avec la Chine. D'ailleurs n'y a-t-il pas quelque chose d'in vraisemblable dans le jeu des Etats-Unis s'ils laissent entendre qu'ils pourraient bien pousser le Japon à devenir nucléaire ? La diplomatie japonaise a conscience qu'une partie de la préférence des Etats-Unis pour le Pacifique par rapport au reste du monde est due à la Chine : elle n'y voit rien d'inquiétant. Au contraire, le Japon en profite.

En revanche, si la configuration des points d'appui qui servent à l'Amérique dans la région du Japon change, il faut bien accepter un nouveau type de relations avec les Etats-Unis, admettre que les Etats-Unis stationnent de nouvelles armes au Japon. Subsidiairement, on peut dire que la diplomatie japonaise perçoit la menace soviétique d'une manière concrète. Aussi non seulement estime-t-elle que les forces armées japonaises devraient être plus modernes et mieux intégrées, mais encore qu'il faudrait leur reconnaître un plus grand droit d'initiative, dans la dépendance d'un Conseil national de Sécurité énergétique et svelte, dans lequel elle serait représentée elle-même auprès des chefs d'état-major et du Premier ministre.

Pour résumer ces trois points de vue on peut dire que si le Japon voyait la première ligne de défense dégarnie entre lui et le nord-est de l'Asie, il se renforcerait, mais surtout en prêtant un concours plus grand aux systèmes offensifs spatiaux américains. C'est sous l'influence conjuguée de ses milieux d'affaires et de sa diplomatie qu'il serait amené à une nouvelle posture de défense. Le parti de gouvernement reconnaîtrait sans doute la nécessité de cette évolution, mais il s'efforcera d'en modérer le tempo. Il serait surprenant que le Japon devienne nucléaire en peu de temps. En revanche l'arme atomique américaine n'aurait plus à se cacher au Japon. Enfin le changement de vision de la guerre qu'entraînera l'utilisation militaire de l'espace devrait amener le Japon à réaliser divers systèmes pour son allié sur son sol.

Par contre il n'est guère vraisemblable que le Japon pour lui-même entre dans la compétition pour la maîtrise de l'espace.

IV. — D'OU VIENDRA LA DÉCLINAISON ?

Les conjectures qui précèdent nous ont fait sortir un instant de la mécanique des forces politiques intérieures. En définitive, quelles que soient les options, les décisions qui seraient prises dans des circons-

tances futures, mais imaginaires, dépendraient de la composition des pouvoirs ayant le crédit le plus grand dans le pays.

Le lecteur s'est probablement déjà familiarisé avec l'alternative japonaise consensus-vote dans les essais qu'il a lus, ceux de T. J. Pempel par exemple : le véritable jeu politique s'opère entre des sous-groupes du parti qu'on appelle factions, qui forment des coalitions ; dans les cas où les consignes de vote leur paraissent forcées, les politiciens cherchent à sortir du formalisme et à passer aux explications entre hommes. Cette sorte de décrochement apparaît nécessaire quand une forte minorité veut changer d'hommes ou remettre en cause une politique.

Or certaines factions ont déjà pris une dimension trop grande pour que la coutume des votes bloqués reste praticable. En outre on s'attend que le redécoupage électoral fasse sortir de l'alternative ci-dessus, parce que l'affaiblissement de la représentation parlementaire du PLD l'obligerait à se coaliser avec d'autres partis qui n'ont pas tout à fait le même fonctionnement que lui. Si cela se produit, le vote reprendra le sens que nous lui connaissons dans les démocraties. De plus, si on entrait dans une politique de coalition interpartis, la pluralité des opinions devrait être prise en considération d'une façon nouvelle, plus créative de décisions sans moule. Les idées sur la défense ne seraient plus alors réglées seulement par les schémas du PLD mais élargies ou réformées par les débats parlementaires. En revanche il n'y aurait plus d'autres freins aux abus de la force armée que la sagesse qu'on attribue aux assemblées et la méfiance japonaise des extrêmes qui, de nos jours, n'est pas oblitérée par l'angoisse ou par de grandes passions.

Il reste que, si pour nous la question la plus souvent posée à propos de la défense au Japon est « Que fera ce pays pour pouvoir lui aussi employer la menace ? », les Japonais n'imaginent pas les choses ainsi et la question qui se pose pour eux est tout simplement : « Que va-t-il nous arriver ? » Qu'advient-il si à cause des armes nucléaires américaines chez nous on nous menaçait à nouveau de nous infliger le feu atomique ? Les deux questions qui viennent d'être énoncées sont complémentaires mais on n'en prend qu'une à la fois d'habitude. J'ai essayé de les examiner ensemble.

MUTSUMI SHIMIZU

*Quelques problèmes
du système électoral
dans le Japon d'aujourd'hui*

La Constitution japonaise de 1946 adopte le système représentatif qui consiste à désigner par voie d'élection des hommes, les représentants, qui seront chargés, à la place du peuple, de la conduite des affaires de l'Etat. Dans ce cas la législation relative au système électoral est conçue pour refléter directement la volonté majoritaire des partis représentés à la Diète et reposant sur la mise en œuvre de leur programme. En fait, le système électoral actuel soulève quelques problèmes, qui sont des obstacles à une large représentation de la volonté du peuple. Aussi, allons-nous discuter ci-après quelques points que nous semblent importants, tant du point de vue des principes que de la réalité concrète concernant le système électoral et le Gouvernement du pays définis par la Constitution.

I. — L'EXERCICE DU DROIT DE VOTE

A l'heure actuelle, nous constatons que les problèmes importants relatifs au droit de vote butent sur celui de l'égalité de poids des suffrages. Il existe en effet un déséquilibre entre l'importance de la population (ou du nombre des électeurs) et le nombre de ses représentants dans certaines circonscriptions électorales. Pour les élections à la Chambre des représentants, l'existence d'un écart de 1 à 5 constaté lors des élections de 1972 (c'était le cas de la première circonscription du département de Chiba par rapport à la cinquième circonscription du département de Hyôgo) a été jugée anticonstitu-

tionnelle par la Cour suprême (arrêt du 14 avril 1976). Le juge a estimé que la loi sur le système électoral n'autorisait pas la Diète à légaliser un tel écart, et il a relevé qu'en 1964, après l'augmentation de 19 sièges du nombre des représentants à la Diète, cet écart subsistait encore, alors que le délai habituellement nécessaire à la correction des déséquilibres était dépassé. La validité même des élections n'a cependant pas été remise en cause, compte tenu des troubles qu'une annulation aurait engendrés.

Par la suite, le déséquilibre a continué à se maintenir. Mais la Cour suprême n'a pas jugé inconstitutionnel un écart de 1 à 3,94 existant en 1980 entre la quatrième circonscription du département de Chiba et la cinquième circonscription du département de Hyôgo, bien qu'une minorité de six juges l'ait jugé anticonstitutionnel (arrêt du 7 novembre 1983). Ce jugement a eu un impact important sur le Parti libéral-démocrate (PLD) au pouvoir, mais le mouvement pour la correction des déséquilibres entre le nombre des représentants par circonscription, lancé par le PLD a été freiné, sous l'influence des critiques formulées par l'opposition et l'opinion publique. Le Parti libéral-démocrate propose des mesures de correction provisoires pour ramener le déséquilibre de 1 à 3, ce qui lui faciliterait l'obtention de l'unanimité à l'intérieur même du PLD (propositions d'accroître dans six circonscriptions le nombre des représentants de un et de réduire le nombre de un dans six autres circonscriptions, afin qu'il n'y ait pas de modification du nombre actuel des élus fixé à 511). Mais, malgré ces propositions, le PLD ne parvient pas à surmonter ses dissensions internes. Pendant ce temps, les élections de décembre 1983 ont mis en évidence un écart maximum de 1 à 4,40 que les arrêts de la cour d'appel ont par 8 fois en 1984 jugé inconstitutionnel (tout en considérant cependant les résultats des élections comme valides).

L'opinion publique continue à porter des critiques sévères sur ce problème de l'inégalité de la représentativité à la Diète. La plupart des publicistes considèrent aussi qu'il serait normal de corriger cet écart : en principe, celui-ci est inconstitutionnel dès qu'il est de 1 à 2, et, même si des explications rationnelles peuvent être données au fait que l'écart puisse atteindre 1 à 3, l'opinion dominante est qu'il faut tout de même le considérer comme inconstitutionnel.

D'autre part, le déséquilibre entre les circonscriptions locales pour les élections à la Chambre des conseillers (152 sièges sur 252), de même que celui des circonscriptions électorales de la Chambre des représentants, tient à ce que le nombre des élus a été fixé en fonction de la situation démographique de la période qui a juste suivi

la fin de la seconde guerre mondiale. Les déséquilibres sont nés des mouvements de population qui se sont produits par la suite (à cause de la reconstruction des villes détruites par la guerre et de la forte croissance économique). Si bien que, comme jusqu'à présent aucune mesure coercitive n'a été prise, à la différence des circonscriptions électorales de la Chambre des représentants, les inégalités sont considérables. En juillet 1981, l'écart maximal était de 1 à 5,26 (entre la circonscription du département de Kanagawa, près de Tokyo, et celle du département de Tottori). La Cour suprême, en tenant compte du caractère représentatif des circonscriptions locales et se fondant sur le principe d'égalité exprimé par l'article 14 de la Constitution, a considéré de tels déséquilibres comme conformes à la Constitution (arrêt du 27 avril 1983), si bien que, depuis, il n'y a pas eu de mouvement important en faveur de la correction des déséquilibres. Cependant, le poids du suffrage de l'électeur dans certaines circonscriptions est bien supérieur à celui de son homologue d'autres circonscriptions. Ceci est évidemment contraire au principe constitutionnel des élections au suffrage universel.

Ces déséquilibres relatifs aux élections des représentants dans chacune des Chambres, non seulement ne se corrigent pas fondamentalement à la Diète, mais encore, des mesures, même de faible portée, ne peuvent être prises : ceci prouve que le parti au pouvoir n'a que peu de considération pour la Constitution.

II. — LE SYSTÈME DES CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES

Ce qui est en cause ici c'est le système de représentation, qui lie au Peuple qui vote, la Diète composée d'individus choisis par élection. La représentativité, non pas légale mais réelle du Peuple à la Diète, dépend de la manière dont la loi sur les élections organise la représentation. Du choix, par exemple, d'un système de désignation d'un élu par circonscription — qui personnalise la représentation — ou au contraire d'un système de représentation proportionnelle qui repose sur le vote pour un groupe, tel un parti politique.

Notre système de circonscriptions électorales est souvent mis en cause à propos des élections à la Chambre des conseillers. Depuis la fin de la guerre, on a adopté un système de circonscriptions électorales de taille moyenne (une circonscription élit de 3 à 5 représentants). Le parti au pouvoir, qui détient plus de la moitié des sièges à la Diète, a l'intention de mettre en place un système de circonscriptions électorales de petite dimension, en vue d'obtenir la majorité

nécessaire à la mise en route d'une procédure d'amendement à la Constitution (un projet d'amendement requiert l'accord des deux tiers au moins de tous les membres de chaque Chambre avant d'être soumis au Peuple pour ratification, art. 96). C'est peut-être aussi pour stopper la tendance au laminement continu du nombre de ses sièges depuis près de dix ans — depuis les années 1970 — qu'il a proposé ce système, axé sur les circonscriptions de petite taille, de façon à s'assurer une représentation stable. Quoi qu'il en soit, les partis d'opposition et les médias s'y sont farouchement opposés et le tourbillon politique s'est si bien enflé que finalement le parti au pouvoir n'a pu réaliser ses intentions. Malgré cela, et bien que le débat ne présente aucun signe de relance imminente, on peut effectivement se demander s'il ne rebondira pas en fonction des résultats des élections futures. Actuellement, le parti au pouvoir est une force stable (il détient 52 % des sièges à la Chambre des représentants), de plus, les partis centristes qui détiennent 20 % des sièges le soutiennent. A la Chambre des conseillers, le parti au pouvoir détient 54 % des sièges, les partis centristes qui soutiennent sa politique représentant 16 % des sièges. On se référera pour le nombre de sièges et les pourcentages de chaque parti aux élections de la Chambre des représentants depuis l'après-guerre à T. Fukase et Y. Higuchi (*Le constitutionnalisme et ses problèmes au Japon, une approche comparative*, PUF, 1984, p. 214).

Ce qui retient l'attention dans le vieux débat relatif au système des circonscriptions électorales, c'est que sous le Cabinet Tanaka en 1973, le Gouvernement et les partis de la majorité avaient proposé d'adopter un système de représentation partiellement proportionnelle centré sur des circonscriptions de petite taille (la répartition des sièges selon la représentation proportionnelle est basée sur l'addition du nombre de voix recueilli par chaque parti dans toutes les circonscriptions de petite taille dans chaque département ; cependant le rapport est de 4 à 6 entre le nombre des sièges et celui des circonscriptions de faible taille du département). On avait alors essayé de légiférer au milieu des fortes critiques de l'opposition et de l'opinion publique, dont les journalistes. Ce projet avait été conçu pour que le parti au pouvoir, qui détenait la majorité relative dans chaque département, obtienne une majorité écrasante au niveau national. Selon une estimation (*Journal Asahi* du 30 avril 1973), on prévoyait que le PLD, parti au pouvoir, pourrait avec 46,8 % des voix obtenir plus des deux tiers des sièges à la Chambre des représentants. Ce projet traduisait très directement les intentions stratégiques du

parti, et cette conception pourrait réapparaître en fonction de l'évolution future de la situation politique.

Par ailleurs, et de façon générale, cela ne signifie pas que l'actuel système de circonscriptions de taille moyenne, qui jusqu'à présent a avantage le PLD et le Parti socialiste japonais (ce dernier est depuis toujours le plus grand parti d'opposition) soit le meilleur. Faut-il proportionner le nombre de sièges de chaque parti au pourcentage des voix obtenues par lui ? Faut-il, au contraire, stabiliser la situation politique en attribuant aux partis qui atteignent un score relativement élevé un nombre de sièges selon un taux qui dépasse considérablement le pourcentage de leurs voix ? Dans chaque pays le choix entre les deux sera fonction des caractéristiques des partis politiques ou de la situation des forces politiques.

Dans le cas du Japon, mieux vaudrait choisir la première solution, car il nous semble indispensable de faire cesser le long pouvoir gouvernemental despotique d'un parti, en fait le PLD (pour la situation politique japonaise, cf. Fukase et Higuchi, *op. cit.*, p. 209), de manière à développer solidement la démocratie parlementaire.

III. — LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

En 1982, les circonscriptions nationales pour les élections à la Chambre des conseillers ont été supprimées ; à leur place, on a introduit un système de représentation proportionnelle à listes bloquées, qui répartit les sièges selon le système d'Hondt. Le problème posé par ce système n'est pas entièrement lié au principe même de la représentation proportionnelle qui n'admet pas les candidatures individuelles, c'est-à-dire qui empêche de voter en faveur d'individus non rattachés à un parti. Comme les partis ont pour raison d'être de faire fonctionner le système politique parlementaire établi par la Constitution, il n'est pas juste de penser que le système de la représentation proportionnelle, réservé uniquement aux partis, soit anticonstitutionnel sous prétexte qu'il apporte des restrictions à la liberté des candidatures. Le problème consiste en ce que la Chambre des conseillers, dont la fonction constitutionnelle est de contrôler ou de faire réfléchir la Chambre des représentants dans son ensemble, sera dominée par les seuls partis politiques, ce qui est contraire aux objectifs du système bicaméral. Par conséquent il faut considérer comme anticonstitutionnelle l'introduction à la Chambre des conseillers du système de la représentation proportionnelle, qui renforce sa dépendance à l'égard des partis politiques.

L'anticonstitutionnalité disparaîtrait si l'on admettait aussi l'éligibilité d'individus non rattachés à un parti. Sur ce point, il faut savoir que, avant l'introduction de la représentation proportionnelle, le poids du vote des indépendants et des petites factions (qui leur ressemblent) était de 10,8 % en 1979 et de 17,4 % en 1980 dans les élections nationales.

D'autre part, lors des élections à la Chambre des conseillers de juin 1983, alors que le PLD avait obtenu 43 % des voix dans les circonscriptions régionales, il n'en obtenait que 35 % avec le système de représentation proportionnelle, car, suppose-t-on, ses électeurs étaient moins habitués à voter pour un parti que pour des candidatures particulières (42 % lors des élections nationales de juin 1980). Peut-être est-ce pour cette raison que les organes du PLD ont récemment proposé l'abolition de ce système de représentation proportionnelle.

IV. — LES RESTRICTIONS AUX ACTIVITÉS ÉLECTORALES

Lors du scrutin, il est nécessaire que les électeurs disposent d'informations suffisantes sur l'objet du vote pour pouvoir choisir entre les candidats ou les partis. Si le droit d'accès à ces informations n'est pas assuré par le système électoral, il en résulte que ne sont pas respectées les conditions de choix réfléchi, bases du système électoral. Il est certes normal d'apporter des restrictions pour éviter l'achat de suffrages ou les incitations à voter par intérêt, qui nuisent à la sincérité des élections. Mais il existe en revanche des limitations qui nous semblent excessives. C'est le cas de celles de la loi électorale actuelle portant sur les mouvements électoraux : les restrictions relatives à l'activité des groupes tels que les partis : durée de la campagne électorale (art. 129), interdiction des visites de porte-à-porte (art. 138), limitations des activités documentaires (art. 142 F). Ces restrictions sont excessives, même en tenant compte de leur finalité qui tend à prévenir les risques d'excès et à assurer l'égalité entre les candidats dans leur campagne auprès de l'électorat, car elles sacrifient le droit à l'information des électeurs et la liberté des activités électorales des candidats.

Sur le plan contentieux, on trouve tout à la fois des jugements de constitutionnalité et d'inconstitutionnalité, concernant non pas le droit à l'information mais celui de la liberté des activités électorales. La Cour suprême, à propos de la liberté d'expression orale, a jugé toutes les différentes restrictions mentionnées plus haut comme

constitutionnelles. Elle s'est fondée (arrêt du 27 septembre 1950) sur la nécessité de soumettre la liberté d'expression orale à des restrictions raisonnables de temps, de lieu et de modalités, dans l'intérêt de la collectivité. En ce qui concerne les sévères restrictions apportées à la campagne électorale (art. 139 de la loi électorale), la Cour suprême a jugé (arrêt du 23 avril 1969) que même si la durée de la campagne électorale était raccourcie pour chaque candidat, cela n'était pas contraire à la liberté d'expression garantie par la Constitution (art. 21), car une campagne électorale trop longue entraînerait une compétition inutile et injustifiée : non seulement cela risquerait de provoquer des actes irréguliers, mais encore cela favoriserait la corruption électorale en raison de l'augmentation de travail et des frais induits. En ce qui concerne les restrictions apportées par la loi électorale à la propagande écrite (art. 142, 143, 146), la Cour suprême a jugé qu'elles étaient conformes à la Constitution (arrêt du 6 avril 1955), car destinées à prévenir les entorses à l'équité des élections consécutives à une compétition sans frein au cours de la campagne électorale.

D'autre part, la Cour suprême a confirmé que l'article 138 qui interdit le porte-à-porte était constitutionnel, bien que, non seulement la doctrine mais encore de nombreux jugements de tribunaux de grande instance et de cours d'appel l'aient jugé non conforme à l'article 21 de la Constitution. La Cour a voulu éviter les inconvénients inhérents aux visites de porte-à-porte qui, à son avis, peuvent faciliter la corruption (achat d'électeurs ou incitations à voter par intérêt), qui peuvent troubler la tranquillité des électeurs et entraîner un surcroît de frais et de travail pour le candidat.

Elle a retenu aussi que les avantages retirés de cette interdiction étaient supérieurs à ses inconvénients et, qu'en conséquence, celle-ci n'était pas contraire à l'article 21 de la Constitution.

La thèse de la constitutionnalité de ces restrictions met l'accent sur des considérations de maintien de l'égalité entre les candidats et sur la limitation de leurs frais et de leur travail. Elle oublie les conséquences de ces restrictions injustifiées sur les occasions de contact entre les électeurs et les candidats. On estime que la durée de la campagne électorale pour les élections à la Diète ne doit pas dépasser plus de quinze à dix-huit jours environ (art. 86, art. 31), cela ne nous semble pas raisonnable. En effet, si l'on observe la réalité, on s'aperçoit qu'il existe des actions, menées de façon continue par l'intermédiaire de groupes de soutien aux candidats en direction de l'électorat, que l'on pourrait considérer comme faisant, en pratique, partie intégrante de la campagne électorale. En outre, comme

il est très important que les candidats et les électeurs maintiennent les contacts habituels de la vie de tous les jours, on ne voit pas qu'il soit nécessaire de limiter la durée de la campagne électorale. D'autre part, en cas d'excès dans les démarches de porte-à-porte ou dans l'envoi de documents écrits, il suffit d'attendre les critiques des citoyens.

L'interdiction du porte-à-porte fait perdre les meilleures occasions de communication entre les candidats, leur groupe de soutien et les électeurs, elle ne peut se justifier par sa potentialité d'incitations à voter par intérêt ou de corruption.

Même si l'on établit des règles valables pour tous les candidats pendant la campagne électorale, cette législation qui limiterait les lieux d'information et de propagande ne peut pas concerner la Diète. Actuellement, si l'on tient compte des réunions électorales aux limites fixées par la loi, de la personnalité des candidats, des affiches insuffisantes pour faire connaître la politique de leur parti, de la publicité électorale officielle, des informations dans les médias, ou des actes inutiles comme ceux qui consistent à sillonner les rues à bord d'une voiture haut-parleur en répétant sans cesse le nom du candidat, on ne se trompe pas vraiment quand on pense que les restrictions à la campagne électorale évoquées plus haut provoquent des succédanés à la campagne électorale officielle, des mouvements souterrains hasés sur l'argent et l'intérêt, sans que les intentions du candidat ou la politique de son parti y soient clairement exprimées.

Généralement, dans les élections nationales, les partis politiques jouent un rôle de médiateur entre le peuple-électeur et le pouvoir étatique. La loi électorale est amenée à apporter des limites aux activités des partis politiques, en dépit du rôle considérable de ceux-ci lors des élections (titre 3 de XIV). D'après la Cour suprême, le parti politique est l'intermédiaire privilégié pour l'élaboration de la volonté politique du peuple (arrêt du 24 juin 1970). Etant donné que les partis politiques sont indispensables à la démocratie parlementaire, il est bien évident que la Constitution consacre leur existence. Leur activité se développe particulièrement au moment des élections. Malheureusement, dans le passé, la tendance à l'adoption de circonscriptions de petite taille fut accompagnée de l'opinion selon laquelle il fallait institutionnaliser le rôle des partis politiques, car le système repose d'abord sur eux. Actuellement, on constate qu'il y a un mouvement en faveur de la rédaction d'une loi favorable aux grands partis politiques auxquels l'Etat accorderait des subventions calculées en fonction du nombre de leurs membres élus à la Diète, après avoir établi leur qualification de parti politique.

Pour prévenir le pouvoir de l'argent, il serait certainement néces-

saire d'obliger les partis politiques à faire connaître publiquement le bilan de leurs ressources. Cette restriction est en outre nécessaire pour maintenir l'égalité au moment des élections. C'est dans ce but que la loi sur la réglementation du financement des partis a été promulguée (1948) et qu'elle a été par la suite révisée. Mais l'état des versements accordés individuellement ou à des factions à l'intérieur du PLD n'est pas suffisamment mis en évidence. Malgré cela, il faut noter un aspect positif et estimable : par exemple, 75 % des ressources du PLD en 1981 provenaient de la contribution financière d'entreprises, si bien que l'état de collusion entre le parti au pouvoir et les entreprises fut mis à jour.

En tout cas, si l'on revient aux raisons pour lesquelles le droit de vote n'est accordé qu'aux individus, on comprend fort bien qu'il convient tout à fait aux objectifs du suffrage universel et égalitaire d'interdire aux groupes, tels que les entreprises et les syndicats, de soutenir financièrement les partis. Sinon, il serait impossible d'extirper les racines de la ploutocratie et des pressions de toutes sortes des groupes sociaux.

RÉSUMÉ. — Le système électoral n'est pas parfait. Qu'il s'agisse des inégalités de représentation entre les circonscriptions, des effets pervers de la répartition proportionnelle, de la réglementation particulièrement sévère de la campagne électorale, la Cour suprême s'efforce de faire respecter la Constitution. Mais des réformes seraient souhaitables.

RÉSUMÉ. — *Au pouvoir depuis la fin de la seconde guerre mondiale le Parti libéral-démocrate n'est pas un parti de masse, peu structuré localement il contrôle mal ses élus. Mais il joue un rôle essentiel en imposant les règles du jeu politique aux factions qui le composent, donnant ainsi au pouvoir stabilité et efficacité.*

JEAN-MARIE BOUISSOU

Le Parti libéral-démocrate existe-t-il ?

« Le Parti libéral-démocrate japonais existe-t-il ? » La question peut sembler paradoxale, s'agissant d'une formation politique qui gouverne depuis sa création une des plus grandes démocraties du monde. Pourtant, de nombreux commentateurs, au Japon même, ne cessent de la poser au moins implicitement. Non pas que l'existence matérielle du parti en tant qu'organisation puisse être contestée. Mais ce sont ses fonctions qui font problème.

Les arguments contre l'existence réelle du PLD peuvent être regroupés en trois rubriques principales :

1) *Le PLD n'a pas d'existence sur le terrain.* — Il ne possède ni structures locales, ni militants, à peine de véritables adhérents. Comme l'écrivit une fois le grand quotidien *Asahi* : « C'est un fantôme, la preuve : il n'a pas de pieds. »

2) *Le PLD n'exerce aucun contrôle sur ses élus.* — Pour tous les députés et les sénateurs conservateurs, l'allégeance au parti se double presque obligatoirement à l'allégeance à une faction, et c'est celle-ci qui commande toute leur carrière politique. Il n'existe pas de députés du PLD, mais les députés de la faction Tanaka, ceux de la faction Nakasone, etc., qui ne reconnaissent en dernier ressort que l'autorité de leur chef.

3) *Le PLD n'exerce pas de fonctions autonomes dans le processus de décision.* — Il n'est que la chambre d'enregistrement des volontés du grand patronat, dont les subventions le font vivre. Il est contrôlé

par la bureaucratie parce qu'elle a colonisé ses rangs, et parce que les ministres de passage n'ont pas d'autorité réelle sur leurs ministères. Il se plie aussi aux vetos du lobby rural, qui lui fournit sa plus solide assise électorale. Bref, il n'est que le jouet des groupes de pression.

Pas d'existence réelle sur le terrain. Pas d'élus sur lesquels il exerce en propre son autorité. Pas d'autonomie de décision. C'est la pertinence de ces arguments que cet article se propose d'examiner, en se limitant toutefois aux deux premiers, car il n'est pas possible de traiter du troisième sans des études de cas pour lesquelles la place fait ici défaut.

*
* *

UN PARTI ABSENT SUR LE TERRAIN ?

On notera pour commencer que l'existence réelle de la majorité conservatrice ne saurait être contestée. Sauf en 1976, l'année du scandale Lockheed, le PDL a toujours obtenu plus de 50 % des suffrages aux élections législatives, si l'on ajoute aux voix obtenues par ses candidats celles qui se portent sur les candidats conservateurs indépendants auxquels l'investiture du parti a été refusée, mais qui le rejoignent officiellement s'ils sont élus. Cette majorité réelle est confortée par le mode de scrutin, mais dans des proportions modérées : la prime à la majorité n'a été que de + 4,75 % en moyenne lors des sept dernières élections législatives.

De plus, cette majorité est « harmonieusement répartie » dans l'ensemble du corps social. Une analyse des taux de soutien au PLD tels qu'ils apparaissent dans les sondages de l'*Asahi* montre que les conservateurs sont aujourd'hui majoritaires ou quasi majoritaires dans toutes les tranches d'âge et dans toutes les catégories sociales sans exception (tableau 1). Certes, l'électorat du PLD présente les déséquilibres caractéristiques d'un électorat conservateur classique : les taux de soutien sont maximum chez les personnes âgées, chez les agriculteurs, dans le patronat petit et grand. Mais l'image du PLD n'en est pas moins celle d'un *catch all party* exemplaire.

Parti à l'assise très large, le PLD n'est pas un parti de masse. Dans la décennie 1960-1970, son quartier général à Tokyo revendiquait quelques 700 000 adhérents. Mais les enquêtes menées sur le terrain révélaient une réalité bien différente. Par exemple, en 1969, dans la préfecture de Chiba, au nord de Tokyo, qui est une terre d'élection du PLD (10 députés sur 13 aux élections de 1969), il ne

TABLEAU 1. — Analyse du soutien au PLD (en %)

	Date du sondage		
	Novembre 1966	Mars 1976	Décembre 1982
Ensemble	49	41	53
20-24 ans	}	31	48
25-29 -		33	48
30-34 -		38	46
35-39 -		40	53
40-49 -		41	52
50-59 -	56	50	58
60 ans et plus	59	53	60
Agriculteurs	61	61	70
Entrepreneurs	61	53	60
Professions libérales	67	52	62
Cadres	57	44	60
Employés du secteur commercial et des services	41	35	48
Salariés du secteur industriel	31	28	46
Employés de bureau	39	33	45
Etudiants et divers	46	45	56

Source : Sondages d'opinion du quotidien *Asahi Shimbun*.

comptait guère que 7 000 membres sur 2 700 000 habitants, dont moins de 450 étaient en règle pour leur cotisation, bien que celle-ci ne fût que de 200 yens (3,50 F) pour l'année. Soit 0,016 % de la population. Le pourcentage n'était guère meilleur dans la préfecture voisine de Ibaraki : 500 membres à jour pour leur cotisation sur 2 047 000 habitants (0,024 %).

En extrapolant, on obtient au mieux 25 000 membres à jour pour leur cotisation dans tout le Japon. D'autres estimations font osciller le nombre des adhérents réels entre 50 et 150 000. On reste loin des 744 914 membres annoncés par les statistiques officielles du parti pour 1970.

L'organisation locale du PLD n'existe qu'au niveau des 47 préfectures, qui constituent la plus grande unité administrative du pays. Il y a une fédération dans chaque préfecture. Au-dessous, rien, ou presque. Quelquefois, des sections du parti sont organisées au niveau

des municipalités, mais leur existence est généralement purement nominale, et leur activité se borne à « punaiser » deux ou trois fois par an une feuille sur les panneaux destinés à cet usage devant la maison de quelques notables.

Les fédérations préfectorales jouent un rôle assez actif dans la vie du parti. Leurs délégués (un pour chacune) représentent environ 12 % des voix au Congrès qui élit tous les deux ans le président du parti, c'est-à-dire le Premier ministre. Mais leur influence est surtout importante lors de la préparation des élections législatives. Les « Principes généraux de la politique électorale » obligent le Comité électoral du PLD, qui accorde les investitures, à « prendre sérieusement en considération » les recommandations des fédérations préfectorales pour le choix des nouveaux candidats — l'investiture étant automatique pour tous les sortants. Ces recommandations sont effectivement suivies d'effet dans 60 % des cas environ. Et quand elles ne le sont pas, la fédération choisit souvent de soutenir en sous-main son favori, qui se présente alors comme candidat indépendant. L'expérience montre qu'il a de bonnes chances de l'emporter contre le candidat officiel imposé par Tôkyô.

Les fédérations préfectorales ont aussi la haute main sur la sélection des candidats pour l'assemblée préfectorale et pour les conseils municipaux. Toutefois, leur rôle est limité par le fait qu'un très grand nombre des candidats conservateurs, surtout pour les élections municipales, préfèrent se passer de l'investiture officielle.

Les fédérations préfectorales ont donc un rôle réel, mais aucune activité militante. Elles n'interviennent pas non plus dans la vie du parti par des votes sur des textes d'orientation, comme font celles des partis socialistes et communistes occidentaux. Leur fonction se borne à exercer des arbitrages entre les ambitions des aspirants politiciens au niveau local. Elles partagent avec les instances supérieures du parti le contrôle de l'accès au club fermé des politiciens conservateurs, et aux profits qui en découlent : elles ne sont donc formées, pour l'essentiel, que des membres de ce club et de leurs plus proches collaborateurs.

Malgré la faiblesse des effectifs réels du parti et le caractère embryonnaire de son organisation locale, les conservateurs disposent d'une capacité militante considérable. Elle leur est fournie d'abord par les organisations annexes pour les femmes et pour les jeunes, qui comptent deux ou trois fois plus de membres que le parti lui-même, et surtout par les associations de soutien organisées par chaque élu pour son propre compte : les *koenkai*.

À la différence des organismes officiels du parti, les *koenkai*

constituent de véritables organisations de masse, très fortement structurées et très actives. Un bon exemple est fourni par celle du Premier ministre, M. Nakasone, dans la troisième circonscription de la préfecture rurale de Gumma. Il a divisé sa circonscription en sept fédérations, dont chacune est sous la responsabilité d'un membre de l'assemblée préfectorale, ou d'un politicien local qui a vocation à le devenir. En dessous, la *koenkai* est divisée en 130 groupes de soutien, qui correspondent aux municipalités ou, pour les plus étendues, aux districts scolaires à l'intérieur de chacune d'elles. Ces groupes sont normalement dirigés par des conseillers municipaux. Ils sont divisés à leur tour en quatre ou cinq sections, qui correspondent aux bameaux dans les communes rurales. Chacune de ces sections choisit elle-même son responsable.

Ce quadrillage géographique de la circonscription est doublé par un quadrillage sociologique. La *koenkai* anime le Club Iris, destiné aux femmes mariées ; le Club Violette, pour les jeunes filles ; et la Camaraderie des Jeunes pour les jeunes gens de moins de trente ans. Au total, les effectifs de la *koenkai* avoisineraient 70 000 membres.

Or M. Nakasone partage la troisième circonscription de Gumma avec deux autres puissants députés conservateurs : M. Fukuda, ancien Premier ministre, et M. Obuchi, ancien directeur du cabinet (ministre d'Etat) dans le Gouvernement Ohira de 1979, et dont le père était déjà élu de la circonscription. Chacun d'eux a sa propre *koenkai*, aussi solidement organisée que celle de M. Nakasone. On peut donc estimer à un bon millier le nombre de leurs sections locales, soit une pour 500 électeurs environ. Et en estimant très prudemment à 150 000 le nombre total de leurs membres — ce qui est un strict minimum, car les professionnels de la politique fixent à 30 000 personnes la taille requise pour la *koenkai* d'un « petit » député — ce serait près d'un électeur sur trois à Gumma qui serait ainsi pris dans ce réseau. Quel parti, dans n'importe quelle autre démocratie, organise, même de cette manière indirecte, un pourcentage aussi considérable du corps électoral ? Surtout si l'on considère que les *koenkai* ne sont pas l'apanage des quelque 400 élus nationaux du parti, mais que ses milliers d'élus locaux ont aussi chacun la leur.

Les *koenkai* sont maintenues jalousement à l'écart de l'organisation officielle du PLD pour une raison simple : le système de scrutin oblige chaque député conservateur à affronter un, deux ou trois de ses collègues élus dans la même circonscription que lui. Chacun a donc besoin d'une machine électorale à son usage particulier, dont l'activité est dirigée au premier chef contre ses rivaux les plus dan-

gereux, les autres conservateurs de la circonscription, qui courtisent le même électorat que lui.

Il n'en reste pas moins que le PLD, qui semble ne pas exister au niveau local, dispose en réalité, par le biais des *koenkai*, d'un réseau d'encadrement et de mobilisation dont la densité n'a pas d'équivalent dans les autres grandes démocraties.

TABLEAU 2. — *Les effectifs officiels du PLD*

1976	437 862
1978	1 405 955
1979	3 210 000
1980	1 423 045

Source : *Annuaire de l'Asahi*.

Occasionnellement, un transfert peut s'effectuer des *koenkai* vers le parti, dont les effectifs enregistrent soudain des gonflements miraculeux. C'est le cas à intervalles réguliers depuis 1977 (tableau 2). Avivée par le scandale Lockheed, la montée de l'hostilité publique contre les rivalités factionnelles et la corruption politique avait mis le PLD au bord de la défaite aux législatives de décembre 1976. Le parti réagit en procédant à grand fracas à une « réforme démocratique » de son fonctionnement interne. Désormais, les candidats à la présidence s'affronteraient au grand jour, avant le Congrès, dans des élections primaires auxquelles participeraient tous les adhérents à jour pour leurs cotisations. Les factions se mirent donc à payer pour inscrire en masse au parti les membres des *koenkai*, ce qui n'aboutit qu'à reproduire (à grands frais) le rapport des forces qui existait entre elles, et tel qu'il se serait manifesté au Congrès. La presse s'ingéniait à discerner des mouvements d'opinion parmi les membres de base du PLD. Du coup, elle échoua à prédire le résultat des deux primaires tenues en 1978 où M. Ohira l'emporta sur le Premier ministre sortant, M. Fukuda, et en 1982 où M. Komoto, considéré comme très fort « à la base », finit troisième. Ces deux résultats étaient exactement ceux qu'aurait donnés le Congrès, compte tenu des alliances passées entre les factions. La procédure des primaires n'avait fait que rappeler que le PLD est avant tout la somme de ses factions.

UN PARTI QUI NE CONTRÔLE PAS SES ÉLUS ?

Les factions (*habatsu*) sont aussi anciennes que le parti. Depuis une quinzaine d'années, elles tendent à se renforcer, accroissant leur capacité financière, perfectionnant leur organisation et augmentant le nombre de leurs affiliés, au point qu'aujourd'hui il est devenu pratiquement impossible à un député de rester en dehors de leur jeu.

L'organisation des factions, l'analyse de leurs origines et des raisons qui expliquent leur pérennité ont déjà fait l'objet de plusieurs articles en français, à côté de nombreuses études en japonais ou en anglais. Nous ne nous intéresserons ici qu'à préciser le rapport fonctionnel qui existe entre elles et le PLD, et à définir la nature et les limites du contrôle qu'il peut exercer sur elles.

Les *habatsu* ont une fonction quadruple : recruter et faire élire des députés et des sénateurs ; collecter et distribuer des fonds politiques à leurs membres ; leur procurer des portefeuilles ministériels ; et si possible porter leur leader à la présidence du parti et à la direction du Gouvernement. Elles semblent aussi jouer un rôle de réflexion politique, en organisant des séminaires et en publiant des bulletins, mais il s'agit d'un alibi bien plus que d'une véritable raison d'être.

Dans la plupart des autres démocraties, ces fonctions sont assurées par des partis indépendants les uns des autres, qui s'unissent en coalitions pour atteindre leurs objectifs selon les exigences de l'arithmétique parlementaire. Ce système des coalitions entre partis fait le partage entre ceux qui sont admis aux bénéfices du pouvoir et ceux qui en sont exclus, mais il lie toute modification de ce partage à une transformation de la majorité de la Chambre, donc à une crise ministérielle ou à une défaite électorale du Gouvernement. Il encourage ceux qui en sont exclus à chercher sans cesse le moyen de s'y faire admettre, soit en débauchant les groupes les moins bien servis de la coalition majoritaire, soit en s'alliant avec les extrêmes pour tâcher de former une nouvelle coalition gagnante. Enfin, il laisse libres à tout moment tous les membres de la coalition de provoquer une crise pour parvenir à un nouveau partage. Bref, il pose en permanence la question de l'éclatement de la majorité parlementaire. Mieux, il en fait l'unique solution à l'affrontement des ambitions.

Le système politique japonais a vécu une ère de coalitions entre partis indépendants au lendemain de la guerre, et jusqu'à la création du PLD en 1955. Il en a résulté des scissions à répétition dans les formations conservatrices — celle du Parti démocrate en 1949, celle du Parti libéral en 1953 — et des crises ministérielles violentes,

comme celle qui aboutit en 1953 au renversement de Yoshida Shigeru. La tentation pour les exclus de recourir aux extrêmes aboutit à introduire le loup socialiste dans le partage des portefeuilles (1947-1948). Enfin, la majorité des deux tiers dont les conservateurs disposaient à la Diète ne put pas être utilisée efficacement pour atteindre ce qui était pourtant leur objectif commun : la révision de la Constitution imposée par Mac Artbur.

La formation du PLD apparaît comme une réponse à ce danger d'une paralysie de la majorité conservatrice provoquée par ses dissensions internes. Elle permit de déplacer l'affrontement des ambitions hors de la Diète, et de la codifier pour en réduire les effets disruptifs.

Les règles, écrites ou implicites, qui contiennent désormais les rivalités dans des limites compatibles avec la stabilité et l'efficacité de la majorité conservatrice peuvent être ramenées à quatre.

1) *Le privilège d'être admis au partage du pouvoir est strictement réservé aux groupes qui ont constitué le PLD originel.* — A travers scissions et regroupements des factions, leur nombre est resté remarquablement constant : cinq factions principales, flanquées selon les moments de un à cinq groupuscules (*chukan habatsu*). Ces groupes s'interdisent absolument de faire entrer dans le jeu d'autres formations politiques extérieures au PLD.

Cette règle n'a connu qu'une entorse mineure. En 1976, cinq jeunes députés conservateurs quittèrent le PLD à la suite du scandale Lockheed pour fonder le Nouveau Club libéral. Le NCL grandit jusqu'à la taille d'une *chukan habatsu* (douze députés en 1980) et revint frapper à la porte du parti. Mais le Premier ministre Ohira, qui voulait lui donner le portefeuille très secondaire de l'éducation, en fut empêché par la révolte des factions unanimes. Il fallut que le PLD perde en décembre 1983 la majorité de travail à la Chambre basse pour qu'il concède au NCL le portefeuille de l'intérieur. Mais après tout, le leader du NCL est le fils d'un des pères-fondateurs du parti...

2) *Aucune des factions ne peut être complètement exclue de la répartition des bénéfices.* — Les *habatsu* se regroupent en une majorité, qui soutient le Premier ministre, et une minorité, dont le but est de le remplacer. Mais la minorité reçoit régulièrement environ le tiers des sièges au Gouvernement, dont au moins un des ministères les plus en vue et un des plus profitables (transports, construction ou postes). Elle reçoit aussi toujours l'un des trois principaux postes dans la hiérarchie du parti : le secrétariat général, la présidence du

Comité exécutif ou celle du Comité des Affaires politiques. Seules les petites factions qui n'atteignent pas une quinzaine de membres peuvent ne rien recevoir.

3) *Le partage s'effectue à intervalles réguliers.* — Le cabinet est remanié chaque année, et la moitié au moins des portefeuilles, souvent davantage, changent de titulaires. Le poste de Premier ministre est remis en jeu tous les deux ans, à l'occasion du Congrès du parti.

Cette dernière règle a toujours été la plus difficile à faire respecter par les factions rivales, et ses concurrents ont plus d'une fois profité d'une conjoncture défavorable au chef du Gouvernement pour le contraindre à démissionner. Ainsi Tanaka Kakuei, accablé de scandales, doit se retirer en décembre 1974, six mois avant le Congrès où son mandat doit être remis en jeu. Son successeur Miki Takeo démissionne après les législatives catastrophiques de 1976.

Du moins avaient-ils cédé volontairement aux pressions de l'état-major du parti. Plus inquiétant est en mai 1980 le renversement du Gouvernement Ohira à la suite de l'abstention d'une partie des députés conservateurs lors d'un vote de censure provoqué par l'opposition, au terme de plusieurs années de détérioration des relations factionnelles.

A la suite de cette crise, le PLD a un réflexe d'autoconservation. Suzuki Zenko, intronisé sans opposition à l'été 1980, cède la place volontairement au terme de son mandat, en 1982. Son successeur, l'actuel chef du Gouvernement, brigue un second mandat à la tête du parti en 1984, mais il ne l'obtient qu'en concédant une modification des statuts du parti, qui interdit désormais à son président de rester en poste (et donc de rester Premier ministre) plus de quatre ans. Cette nouvelle règle perfectionne le système destiné à assurer une rotation rapide des postes ministériels, pour permettre de donner satisfaction au plus grand nombre possible des compétiteurs.

4) *La compétition électorale entre les factions du PLD est limitée par des stipulations précises,* qui accordent une priorité absolue aux sortants et qui limitent sévèrement l'introduction de nouveaux candidats susceptibles de menacer leurs sièges (leur nombre est limité de fait à 15 % environ du total des candidatures à chaque scrutin).

Au Comité électoral du parti, sous l'autorité du président et du secrétaire général, revient la tâche délicate de doser les investitures nouvelles en fonction du rapport des forces entre les *habatsu*. Cette fonction est vitale pour la majorité, car la particularité du système

de scrutin crée le risque de perdre beaucoup de sièges si on aligne trop de candidats qui s'élimineront mutuellement. Bien que le PLD n'ait jamais pu empêcher complètement les factions de tourner ses arbitrages en lançant des candidats indépendants, dont 10 ou 15 sont victorieux à chaque législative, et malgré certains échecs dans les périodes aiguës des luttes factionnelles, notamment aux élections de 1979 où l'excès des candidatures annule tout l'effet d'un gain de 3 % en voix, les arbitrages réalisés par les experts électoraux du parti semblent très efficaces : une étude cas par cas de toutes les élections législatives pendant la décennie 1970-1980 ne révèle (exception faite de 1979) que 5 ou 6 sièges perdus à chaque scrutin par excès manifeste de candidatures dans l'une ou l'autre des 131 circonscriptions.

On peut conclure que le PLD remplit une fonction essentielle : il impose aux groupes qui se disputent le pouvoir des règles qui limitent les effets dysfonctionnels de leurs rivalités sur la stabilité politique et sur l'efficacité de la majorité conservatrice à la Diète. Bien qu'il ne dispose pas d'un organe disciplinaire capable d'infliger une quelconque sanction efficace, il impose l'observation de ces règles aux factions par le seul fait de son existence, simplement parce que ces règles sont les plus profitables. Elles assurent à chaque faction, et à chacun des députés pris individuellement, une part minimum garantie dans la distribution des postes de pouvoir, dans des conditions qui s'apparentent beaucoup à celles qui régissent l'avancement à l'ancienneté dans l'administration et dans les entreprises.

Dans l'état actuel des forces politiques au Japon, il serait difficile d'imaginer qu'aucune des factions puisse gagner davantage en tentant l'aventure d'une coalition avec les segments d'une opposition chroniquement divisée, privée des fonds patronaux et dont les machines électorales n'ont pas souvent la solidité des *koenkai* conservatrices.

L'« autorité » du PLD sur les factions se réduit au fait qu'elles en sont parfaitement conscientes, et qu'aucune ne prendrait le risque de se mettre hors jeu en violant trop ouvertement les règles. C'est peu, mais cela suffit depuis trente ans pour faire du PLD un des instruments les plus efficaces jamais imaginé pour régler le jeu des ambitions dans un système politique démocratique. Bien loin de n'être que le champ de bataille des factions qui composent la majorité conservatrice, il joue un rôle essentiel pour leur permettre d'exercer dans des conditions de stabilité et d'efficacité le pouvoir qui découle de leurs victoires électorales répétées.

LES ÉLECTIONS JAPONAISES EN 1983

A) Elections locales (gouverneurs et assemblées de Ken) 10 avril

TABLEAU 1. — Les gouverneurs après les élections d'avril 1983

Parti libéral-démocrate	PLD + Centristes	PLD + Centristes + Socialistes	Socialistes	Total
12	19	13	3	47

TABLEAU 2. — Les résultats des élections aux conseils de préfecture (avril 1983)

Parti libéral-démocrate	Indépendants (conservateurs)	Parti social-démocrate	Komeito	Parti socialiste	Parti communiste	Total
1 486 (+ 80)	434 (— 46)	100 (— 6)	182 (+ 16)	372 (— 7)	85 (— 37)	2 659

TABLEAU 3. — Les maires des villes (shi) après les élections d'avril 1983

	Non soumis à réélection	Elus ou réélus	Total
Conservateurs seuls	241	50 (— 9)	291
PLD + Centristes	117	54 (+ 10)	171
Socialistes + Centristes	36	4 (— 3)	40
Socialistes + Communistes	22	6 (— 9)	28
Soutien de tous les partis	83	28 (+ 12)	111
Autres	6	3 (— 1)	9
Total	505	145	650

TABLEAU 4. — Les conseillers municipaux après les élections d'avril 1983

Parti libéral-démocrate	Indépendants	Parti social-démocrate	Komeito	Parti socialiste	Parti communiste	Total y compris « divers »
3 535 (+ 445)	52 855	886 (+ 36)	3 196 (+ 99)	3 092 (— 87)	3 505 (+ 13)	67 813

B) Elections sénatoriales, 26 juin

Sièges

	Au niveau national	Au niveau local	Total	Sièges non renou- velables	Total
Parti libéral-démocrate	19 (20)	49 (45)	68	69	137
Parti socialiste	9 (9)	13 (17)	22	22	44
Komeito	8 (9)	6 (5)	14	13	27
Parti communiste	5 (3)	2 (2)	7	7	14
Parti social-démocrate	4 (4)	2 (2)	6	6	12
Nouveau Club libéral	1 (3)	1 (1)	2	1	3
Petits partis (Parti des salariés, Parti de la Sécurité sociale)	4 (1)	2 (1)	6	4	10
Indépendants		1 (1)	1	1	2
Total	50 (49)	76 (74)	126	123	249

Note. — Les chiffres entre parenthèses donnent le nombre de sièges détenus jusqu'alors. 3 des 6 sièges vacants au niveau national ont été pourvus lors de cette élection, les 3 autres ont été laissés vacants jusqu'aux élections sénatoriales de 1986.

Votes

	Au niveau national			Au niveau local		
	Votes émis	Pour- cen- tage	Pour- centage de l'élec- tion précé- dente (1980)	Votes émis	Pour- cen- tage	Pour- centage de l'élec- tion précé- dente (1980)
Parti libéral-démocrate	16 441 437	35,33	42,49	19 975 033	43,23	43,27
Parti socialiste	7 590 331	16,31	13,12	11 217 515	24,28	22,43
Komeito	7 314 465	15,72	11,92	3 615 994	7,83	4,97
Parti communiste	4 163 877	8,95	7,28	4 859 333	10,52	11,73
Parti social-démocrate	3 888 429	8,36	6,01	2 638 780	5,71	5,14
Nouveau Club libéral	1 239 169	2,66	1,75	563 811	1,22	0,62
Petits partis (Parti des salariés, Parti de la Sécurité sociale)	5 899 220	12,66	2,99	1 561 832	3,38	1,11
Indépendants			14,44	1 768 021	3,83	10,73
Total	46 536 928	100,00	100,00	46 200 319	100,00	100,00

C) Elections législatives anticipées, 18 décembre

PLD	NCL	PSD	Komeito	PSJ	PCJ	Indépendants
258	8	39	59	113	27	7
(— 28)	(— 2)	(+ 8)	(+ 25)	(+ 12)	(— 2)	
45,8 %	2,4 %	7,3 %	10,1 %	19,5 %	9,3 %	5,6 %
<p style="text-align: center;">gouvernement de coalition</p>						

D) Les élections législatives au Japon depuis la guerre

	Conservateurs (¹)		Socialistes Shakaito Minshato (²)				Komeito (³)		Communistes		NCL (⁴)		Indépendants (⁵)	
	% voix	Siè- ges	% voix	Siè- ges	% voix	Siè- ges	% voix	Siè- ges	% voix	Siè- ges	% voix	Siè- ges	% voix	Siè- ges
1946	46,3	248		17,8	92				3,8	5			32,1	119
1947	58,9	281		26,2	143				3,7	4			11,2	38
1949	63	347		13,5	48				9,7	35			13,8	36
1952	66,1	325	9,6	54	11,6	57			2,6				10,1	30
1953	65,7	310	13,1	72	13,5	66			2	1			5,8	17
1955	63,2	297	15,3	889	13,9	67			2	2			5,6	12
1958	57,8	287		32,5	166				2,6	1			6,7	13
1960	57,6	296	27,6	145	8,8	17			2,9	3			3,1	6
1963	54,7	283	29	144	7,4	23			4	5			4,9	12
1967	48,8	277	27,9	140	7,4	30	5,4	25	4,8	5			5,7	9
1969	47,6	288	21,5	90	7,7	31	10,9	47	6,8	14			5,5	18
1972	46,8	282	21,9	118	7	19	8,5	29	10,5	38			5,3	14
1976	41,8	249	20,7	123	6,3	29	10,9	55	10,4	17	4,2	17	5,7	21
1979	44,6	248	19,7	107	6,8	36	9,8	57	10,4	39	3	4	5,7	21
1980	47,9	284	19,3	107	6,6	32	9	33	9,8	29	3	12	4,4	14
1983	45,8	258	19,5	113	7,3	39	10,1	59	9,3	27	2,4	8	5,6	7

(¹) *Conservateurs*. Jusqu'en 1955 il y a deux grands partis conservateurs (Jiyuto et Minshuto) et une petite formation (Kyodoto, qui rejoint le Minshuto en 1950). Leurs résultats sont additionnés ici.

(²) *Socialistes*. Shakaito : Parti socialiste. Minshato : Parti social-démocrate (socialistes de droite), qui est la formation d'opposition la plus proche des conservateurs ; ci-dessus PSD.

(³) *Komeito*. « Parti pour un Gouvernement propre », émanation de la secte bouddhique Sōka Gakkai.

(⁴) *NCL*. Nouveau Club libéral (*Shin Jiyu Club*) : scission du PLD en 1976, dont le prétexte fut le scandale Lockheed.

(⁵) *Indépendants*. Après 1947, et à deux ou trois exceptions près depuis 1976, les candidats indépendants sont des conservateurs qui n'ont pas réussi à obtenir une investiture officielle du PLD, et qui le rejoignent s'ils sont élus. Leurs résultats sont additionnés avec ceux des « petits partis » (actuellement un seul : le *Shaminron*, socialisant, qui a obtenu 0,9 % des voix et trois sièges en 1980).

E) Le cabinet Nakasone (formé le 27 novembre)

		Age	Université	Elu...
Premier ministre	Nakasone Yasuhiro	64	Tōdai	14 fois
Justice	Hatano Akira	71	Lycée	Sénat
Affaires étrangères	Abe Shintaro	58	Tōdai	8 fois
Finances	Takeshita Noboru	58	Waseda	9 fois
Education	Setoyama Mitsuo	78	Meiji U.	11 fois
Santé et Assistance publique	Hayashi Yoshiro	55	Tōdai	5 fois
Agriculture, Forêt et Pêche	Kaneko Iwazo	75	Tōdai Ecole	9 fois
MITI	Yamanaka Sadanori	61	normale	11 fois
Transports	Hasegawa Takashi	70	Waseda	10 fois
Postes et Télécommunications	Higaki Tokutaro	66	Tōdai	Sénat
Travail	Ono Akira	54	Keio	2 fois
Construction	Utsumi Hideo	60	Chuo U.	6 fois
« Autonomie » [Intérieur]	Yamamoto Sachio	71	Tōdai	6 fois
Secrétaire général du Gouvernement	Gotoda Masahani	68	Tōdai	3 fois
Directeur des Services du Premier ministre	Niwa Hyosuke	71	Kansai U.	9 fois
Agence de Défense	Tankawa Kazuo	52	Keio	7 fois
Agence de la Fonction publique	Saito Kunikichi	73	Tōdai	9 fois
Agence de Planification	Shiozaki Jun	65	Tōdai	5 fois
Agence des Sciences et Techniques	Yasuta Takaaki	66		Sénat
Agence de l'Environnement	Kajiki Matazo	63	Kyōdai	Sénat
Agence de l'Aménagement du Territoire	Kato Mutsuki	56 64,5	Lycée Tōdai 43 %	6 fois

JEAN-FRANÇOIS SABOURET

Le Japon est-il un modèle polyvalent? De l'économie à l'éducation

Dans son ouvrage *Apprendre pour entreprendre*, l'actuel ministre de l'éducation nationale, Jean-Pierre Chevènement, se réfère dix fois au Japon, presque autant qu'aux Etats-Unis qu'il cite douze fois. Les autres pays présents dans ses discours et entretiens sont, par ordre décroissant, l'Allemagne (6 fois), l'URSS (3 fois), la Suède et les Pays-Bas (2 fois).

Le Japon est donc une référence habituelle, presque un réflexe et souvent un modèle non seulement pour le ministre de l'éducation mais au sein même du gouvernement de la gauche, porté au pouvoir en mai 1981.

Pour qui réside au Japon, la liste des hommes de gauche à s'être rendus à Tôkyô depuis 1981 est très longue, visite dont la plus notable est celle du Président de la République François Mitterrand qui fut, au printemps 1982, le premier chef d'Etat français à effectuer une visite officielle au pays du Soleil levant.

Pourquoi un tel intérêt de la part d'hommes de gauche pour un pays où la droite a toujours été au pouvoir ou presque ? (1) : la droite nipponne représente-t-elle d'une certaine façon, dans sa gestion des hommes et du pays, un modèle pour la gauche française ?

Les performances économiques du Japon sont connues de tous. Dans les lieux les plus reculés de France on utilise quotidiennement des produits japonais et chaque petit Français allant au collège peut réciter comme une antienne le nom des grandes marques nipponnes

(1) Une coalition de partis à la tête desquels se trouvait le Parti socialiste japonais (PSJ) a formé un gouvernement le 24 mai 1947 qui a duré jusqu'au 3 mars de l'année suivante.

présentes sur notre marché. La réciproque n'est malheureusement pas vraie. Soit ! Le Japon, deuxième puissance économique mondiale, est une référence obligée en matière économique, mais pourquoi le serait-il encore quand on parle d'éducation ? Les deux, économie et éducation sont-elles liées ?

J.-P. Chevènement répond affirmativement : « *Comment ne pas être sensible au fait que les pays qui remportent les plus grands succès technologiques et économiques sont précisément ceux qui ont su investir dans l'éducation ?* » (2).

L'INVESTISSEMENT ÉDUCATIF EN FRANCE ET AU JAPON : LE RETARD

Inversement, est-il permis d'interpréter la pensée du ministre en disant que les revers économiques de la France jusqu'à maintenant sont imputables au fait qu'on n'a pas su investir dans l'éducation ? Après le ministre Savary, dont la réforme, bien à tort, fut mal comprise, son successeur entreprend lui aussi une réforme, dont l'un des buts est d'élever le niveau scolaire moyen des jeunes Français ainsi que de recruter une élite *républicaine* afin que notre pays puisse « *relever le défi d'une compétition internationale impitoyable* » (3).

Il est vrai qu'au regard des chiffres et des statistiques la France est loin du compte. En 1983, 1 519 424 jeunes Japonais obtenaient le diplôme de fin d'études du second cycle des lycées. La même année en France, on ne comptait que 251 832 reçus pour 396 827 candidats présentés.

Au Japon, 94 % des jeunes gens ayant obtenu le diplôme de fin d'études du premier cycle sont entrés dans un second cycle et en sont ressortis diplômés. En France, la part d'une génération obtenant le baccalauréat n'est encore en 1983 que de 28 % (4). En France, un nouveau baccalauréat professionnel vient d'être créé, on veut ménager

(2) J.-P. Chevènement, *Apprendre pour entreprendre*, Ed. Le Livre de poche, p. 38.

(3) *Ibid.*, p. 8.

(4) Les statistiques sont celles fournies par les publications officielles des ministères de l'éducation nationale en France et au Japon. Il faut préciser qu'en France du fait du système du redoublement, qui n'existe pas au Japon, la moyenne des bacheliers par rapport aux non-bacheliers est supérieure à celle d'une classe d'âge. M. L. Fabius annonce le chiffre de 37 % de bacheliers (journal *Le Monde*, 24 mai 1985, p. 1). L'obtention du diplôme de fin d'étude du second cycle au Japon revêt un caractère automatique, toute la classe l'obtient. En France, 30 à 35 candidats sur 100 présentés échouent chaque année au baccalauréat.

des passerelles entre l'enseignement technique d'une part et l'enseignement général et l'enseignement supérieur de l'autre.

Le Premier ministre Laurent Fabius en voulant porter le nombre des bacheliers à 80 % emploie l'expression de *gigantesque bond en avant* (5). Il s'agit là d'un objectif du Gouvernement. Sera-t-il atteint ?

Au Japon par contre, les 80 % de diplômés du second cycle furent atteints en... 1968. A supposer que la France puisse réaliser ce tour de force dans les trois années qui viennent, cela ne nous ferait que... vingt ans de retard.

37 % de personnes terminent le second cycle des lycées en France en 1984. Le Japon vaincu, démuné de tout au lendemain de la seconde guerre mondiale, avait déjà une moyenne supérieure à celle-ci. Pour effectuer le bond en avant, dont parle M. Fabius et combler le gouffre qui nous sépare du Japon, il faudrait chausser des super-bottes de sept lieues.

L'ÉDUCATION JAPONAISE : UN MODÈLE A REMODELER ; LE PROJET DE RÉFORME

Cependant si les chiffres nippons incitent quelque peu au panégyrique, la réalité est sensiblement différente. À lire les journaux, les revues, à entendre les discours des hommes politiques, l'éducation japonaise va mal. Il est urgent de faire une véritable réforme si le Japon veut garder son avance technologique.

Le Premier ministre japonais, Nakasone Yasuhiro, a chargé l'an passé une commission, composée d'hommes acquis à ses propres valeurs, de proposer une réforme radicale de l'éducation. Ces propositions seront publiées officiellement en juin de cette année. Cependant parce que les médias s'en sont largement fait l'écho, chacun sait déjà ce que cette commission provisoire de réflexion sur l'éducation, en abrégé *Rinkyôshin*, va dire. Cependant les propositions de cette commission sont loin de faire l'unanimité. Du côté des partis de gauche, le Parti socialiste japonais (PSJ), le Parti communiste japonais (PCJ), et le syndicat enseignant proche du PSJ, le Nikkyoso, qui est un peu la FEN locale, adressent de vives critiques à cette commission. Que des critiques s'élèvent dans les formations de gauche, cela peut se comprendre mais ce qui est plus étrange c'est que le ministère de

(5) Journal *Le Monde* daté du vendredi 24 mai, p. 1, dans un article intitulé : « Un nouveau baccalauréat professionnel ».

l'éducation nationale, le Monbushô, qui relève en principe de l'autorité du Premier ministre, lui aussi proteste.

Pourquoi, dans un pays où les diplômés du second cycle approchent de 100 %, éprouve-t-on le besoin de faire une réforme de l'éducation ? Que veut-on réformer ? Pourquoi, tant dans l'opposition, qu'au syndicat enseignant ou au ministère de l'éducation, maison inféodée à la politique gouvernementale on refuse certaines propositions de cette commission ?

La fin de la scolarité obligatoire au Japon est fixée à 15 ans, c'est-à-dire à la fin du premier cycle. L'obtention du diplôme de fin d'études du premier cycle revêt un caractère automatique et chacun est assuré de quitter le collège avec un parchemin en poche.

Mais ce parchemin est totalement dévalué, 6 % à peine des élèves chercheront un emploi à la fin du premier cycle. On n'embauche presque plus en dessous du diplôme de fin d'études du second cycle. La presque totalité d'une classe d'âge met donc le cap sur le second cycle après avoir réussi le concours d'entrée dudit lycée : si ce dernier est bien coté, les candidats seront nombreux et le concours d'entrée difficile.

Si sa réputation est modeste, le candidat est presque certain d'y entrer puisque le taux de compétition sera faible. Le problème n'est pas d'entrer dans un lycée ou une université en tant que tel mais plutôt dans un lycée ou une université de renom. Et selon le renom de l'université on pourra prétendre entrer dans une petite, moyenne, ou grande entreprise, les salaires et les avantages sociaux variant avec la taille de l'entreprise. Tout est lié.

LE RYTHME SCOLAIRE DU CANDIDAT JAPONAIS

A chaque étape de sa scolarité, le jeune Japonais devra subir des concours d'entrée qui revêtent plus d'importance que les diplômes de fin de cycle acquis presque automatiquement.

Toutes les institutions scolaires et universitaires sont hiérarchisées, et la lutte à chaque changement de catégorie (école primaire / 1^{er} cycle / 2^e cycle / université / entreprise) (6) est sévère, car chacun veut entrer dans les meilleurs lieux possibles.

(6) Les entreprises sont le but, l'arrivée de la compétition scolaire et universitaire qui ressemble à une course par étapes. Plus l'université sera prestigieuse plus les chances d'entrer dans une grande entreprise seront grandes. Ce sont les grandes entreprises, qui hiérarchisent en fait le système éducatif nippon et lui

Pour préparer les concours d'entrée d'une institution de renom, l'école ne suffit pas. Il faut, le soir, quand les cours de l'école ordinaire sont terminés, se précipiter dans une institution privée, Juku ou Yobiko, où l'on prépare tout spécialement les concours d'entrée de toutes sortes. Il n'est pas rare qu'un écolier de 12 ans préparant un premier cycle de première catégorie ait un emploi du temps de 60 à 65 heures par semaine. Tout le monde ne peut pas « tenir », tant la tension est grande.

Tous les parents ne peuvent pas payer. Ils sont de plus en plus nombreux chaque année à s'endetter auprès des banques en demandant un prêt éducation, que parfois ils ne peuvent pas rembourser. L'éducation japonaise est celle d'une hypercompétition, d'une sélection permanente.

La grande majorité des écoliers sont allés au moins une fois dans les écoles parallèles ou se sont offert les services d'un répétiteur à la maison. Depuis dix ans, tous les étudiants dans les universités sont allés préparer leur concours dans les écoles parallèles. Ils tentent en moyenne trois à quatre concours d'entrée dans les universités.

LA DOUBLE STRUCTURE DU SYSTÈME ÉDUCATIF JAPONAIS

La structure du système éducatif japonais est double. La première est officielle. Elle relève de l'autorité du ministère de l'éducation nationale qui contrôle les écoles et lycées publics. De même, la presque totalité des écoles et lycées privés reçoit une aide financière de l'État en échange d'un contrôle du contenu de l'enseignement de celui-ci.

La seconde structure est officieuse. C'est celle peuplée par les écoles parallèles, les milliers de Juku et de Yobiko. Dans les Juku orientés vers la préparation aux concours sont enseignées les techniques pour réussir les concours d'entrée dans les lycées et écoles privées de renom. La pédagogie est celle du bourrage de crâne. Le but est de gaver au maximum de savoir ceux dont la mémoire le peut. Il est impensable, aujourd'hui, d'entrer dans une école de renom sans avoir fréquenté le soir et les week-ends ces cours privés, qui fleurissent partout dans le pays et principalement dans les grandes villes.

L'école officielle dispense un savoir moyen, compte tenu de la diversité des niveaux des élèves au sein d'une même classe. Ce savoir

imposent ses propres visions et divisions sociales. C'est pourquoi on ne peut dissocier l'école et l'université de leur finalité qui est l'entreprise. Il y a d'ailleurs un concours d'entrée dans les grandes entreprises comme dans une université.

moyen dispensé par les enseignants est déterminé très précisément par le ministère de l'éducation dans des manuels pédagogiques à l'intention des maîtres. Ce qui semble important c'est la socialisation de l'élève, son insertion au sein d'un groupe, tout autant que l'apprentissage de savoirs particuliers.

Les écoles parallèles sont le lieu d'un travail intensif de mémorisation, sous forme d'exercices répétés, d'examens à blanc, tout cela dans une atmosphère de grande compétition.

L'école donc est orientée davantage vers l'éducation alors que les Juku se chargent essentiellement de l'instruction.

LE VENT DE LA PRIVATISATION SOUFFLE DEPUIS LES ÉTATS-UNIS : L'ÉDUCATION A PÉAGE

Une rapide description du fonctionnement du système éducatif nippon pourrait donner l'illusion que celui-ci s'effectue sans problèmes. Si les parents peuvent payer, si les enfants peuvent mémoriser, tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes pédagogiques possibles.

La réalité est toute différente. Il n'y a pas de journée où la presse et la télévision ne se fassent l'écho de scandales, de violences, de délits, de drames.

Le système éducatif japonais étant celui de la compétition, tout le monde ne peut sortir vainqueur. Il y a donc des perdants, des échecs, des victimes : délinquance à l'école et en dehors de l'école, drogue, prostitution, refus d'aller à l'école, suicide.

Il faut des coupables. On désigne souvent les enseignants, présents plus de quarante heures par semaine dans les écoles et lycées qui disent faire de leur mieux, compte tenu des instructions ministérielles qui les empêchent de donner un enseignement adapté à chaque situation particulière et compte tenu aussi de la nécessité de faire des cours compris par la plus grande majorité de la classe.

Le monde de l'industrie de l'enseignement, celui des Juku et Yobiko, dénonce souvent les professeurs des écoles officielles, ces « fonctionnaires » assurés de conserver leur emploi, même si les résultats qu'ils obtiennent sont médiocres. La règle dans les Juku et Yobiko est celle de toute entreprise : on se passe des services d'un enseignant qui n'est plus performant, plus rentable. Ce sont les parents et les élèves qui choisissent les professeurs à chaque inscription et peuvent changer quand ils n'en sont plus satisfaits.

Un professeur de Juku dont l'effectif diminue se trouve sur la pente dangereuse qui mène au chômage. Dans l'enseignement officiel,

les élèves et les parents doivent subir les conséquences de la présence d'un mauvais enseignant.

Puisque ce qu'il est nécessaire de savoir est enseigné dans les écoles parallèles, et que la plupart des parents y envoient leurs enfants, pourquoi ne pas reconnaître officiellement ces écoles parallèles et leur donner le droit de dispenser des diplômes de fin d'études ? Il faut, disent les gestionnaires de l'industrie de l'enseignement, fermer les écoles officielles qui coûtent beaucoup d'argent à l'Etat, aux collectivités locales, donc à tous et reconnaître les Juku et Yobiko comme écoles privées à part entière. Puisque de toute façon les parents payent et envoient leurs enfants dans les écoles parallèles, autant aller jusqu'au bout.

Le Premier ministre, M. Nakasone, reçoit cinq sur cinq ce message. Au contraire cela irait plutôt dans le sens de ses buts politiques qui consistent à privatiser au maximum tout ce que l'on peut privatiser : la compagnie d'électricité vient d'être privatisée le 1^{er} avril de cette année. Les chemins de fer nationaux sont sur la sellette et dans ce droit fil, le ministère de l'éducation est visé : pourquoi ne pas privatiser l'éducation ? L'idée générale est que les bénéficiaires d'un service (*juekisha*) doivent payer de leur poche ce service. Cette philosophie économique, qui est celle de Friedman, l'idéologue du Président Reagan, souffle depuis longtemps au Japon. Certains la murmurent en France.

AVEC L'ARGENT DES LIVRES ACHÈTERA-T-ON DES CANONS ?

Les Etats-Unis demandent avec insistance aux Japonais de prendre davantage en main leur défense dans l'Asie du Nord-Est. En privatisant l'enseignement public, ou en l'affaiblissant très sensiblement, les sommes libérées par cette opération pourraient être reversées au budget militaire. On dit que M. Nakasone, ancien officier de marine pendant la seconde guerre mondiale, est partisan d'un Japon militairement fort. Il faut pour cela remanier la Constitution actuelle qui interdit la remilitarisation du pays, Constitution octroyée par les Américains au lendemain de la défaite, ces mêmes Américains qui demandent aujourd'hui au Japon de se réarmer.

Le remaniement de la Constitution ne pourra se faire sans l'assentiment du peuple. Il faut donc former le peuple pour l'amener à voter dans le sens de l'amendement souhaité.

Selon le PSJ et le syndicat des enseignants, le Nikkyoso, la réforme de l'éducation au Japon participe d'un contexte plus vaste de remilita-

risation du pays, d'amendement de la Constitution, d'une tendance très marquée pour la privatisation, d'une volonté de libérer des sommes importantes du budget de l'Etat, sommes attribuées jusqu'à maintenant au bien-être, à l'éducation, aux PME, à l'agriculture... et qui serviront à doter le pays d'une plus grande force militaire, à subventionner certains régimes peu démocratiques d'Asie, ainsi qu'à aider les grandes entreprises dans leur effort pour la recherche et les innovations technologiques.

Le monde des finances (*zaikai*) demande une réforme véritable de l'éducation. Le pays a besoin d'esprits créatifs, de personnalités capables de faire conserver au Japon l'avance technologique qu'il a sur d'autres pays et si possible de l'accroître. Il faut donc créer une éducation capable de produire les élites dont le pays a besoin.

Le président de la célèbre multinationale Matsushita Engineering, Matsushita Konosuke, s'est mué depuis longtemps en pédagogue en fondant une école de super-cadres. Il a créé un comité de réflexion, une sorte de *brain trust*, qui rassemble autour de lui plusieurs personnes chargées de réfléchir à divers problèmes, dont ceux concernant l'éducation. Son groupe de réflexion, le Kyôtozakai, scrait, dit-on, très écouté du Premier ministre qui, lui, a créé l'an passé une commission provisoire de réflexion sur les problèmes de l'éducation, *rinkyôshin*, composée de membres nommés par M. Nakasone et dont plus de dix d'entre eux viennent directement du *brain trust* de M. Matsushita.

ATTENTION : UN MOT PEUT CACHER UNE RÉALITÉ DIFFÉRENTE

Les termes qui reviennent toujours dans la bouche des partisans de la réforme sont ceux de *jiyûka* (libéralisation) et de *koseishugi* (que l'on peut traduire par développement de la personnalité). Ces termes pourraient donner à penser que les partisans de la réforme vont dans le sens d'une plus grande égalité, d'un plus grand souci du respect de l'égalité des chances, d'une conscience aiguë de développer au mieux les possibilités de chacun.

M. Ebihara, professeur à l'Université de Gakugei Daigaku, et conseiller pour les problèmes de l'éducation au sein du PSJ et du Nikkyôso, précise le sens des termes employés par les amis de M. Nakasone. Le terme libéralisation a, au Japon, le sens de dérégulation. En dérégulant le système éducatif actuel on introduit le principe de la concurrence, on permet d'ouvrir des écoles à ceux qui le souhaitent. Ainsi faisant, ce serait là un biais pour reconnaître officiellement les écoles parallèles.

Le terme de *Koseishugi*, développement de la personnalité, exprime la nécessité de la part du monde industriel de faire une place de plus en plus grande dans les entreprises aux personnalités créatives, originales qui vont prendre la tête de la masse. Or l'éducation japonaise est trop uniforme. Elle produit en grande série des individus d'un bon niveau mais qui « manqueraient d'esprit créatif ». Il faut donc dépister assez tôt, dans le système scolaire, ces futures personnalités et les éduquer de façon à ce que cette personnalité naissante ne soit pas laminée par la matrice du système éducatif où l'accent est mis sur l'esprit de groupe, le niveau moyen et uniforme de la classe, la réduction des différences, tout cela dans l'atmosphère des concours à répétition et d'une mémorisation forcée.

Le monde de l'industrie souhaite vivement une éducation à deux vitesses, pour produire deux types différents de Japonais. Le *Rinkyôshin* reçoit bien le message et développe cette idée autour du concept de *Tayôka* (variétisation) de l'éducation. Cette commission propose donc de créer divers types de lycées ; ceux par exemple où l'on ferait intensivement du sport ou de la musique, et ceux de six ans, sans concours entre le premier et le second cycle, lycées qui seraient les pépinières pour élites. Le recrutement dans ces super-lycées se ferait seulement à la fin de l'école primaire.

On propose donc de privatiser ou plutôt de reconnaître officiellement les écoles parallèles et de faciliter l'ouverture des écoles privées. On propose aussi de diversifier les lycées et d'introduire entre eux le principe de la concurrence. Il n'y aurait donc plus de carte scolaire avec obligation de fréquenter l'établissement le plus proche de son domicile. Les intéressés pourraient « choisir » ou plutôt tenter le concours d'entrée de l'établissement de leur choix. En procédant ainsi, il serait possible de regrouper plus tôt les élites.

La commission mise en place par M. Nakasone est elle-même divisée en sous-commissions dont les discours sont parfois dissonants. La première section apparaît comme le porte-parole des exigences du patronat, alors que la troisième section reflète beaucoup les préoccupations du ministère de l'éducation.

L'INDUSTRIE JAPONAISE

A BESOIN DE NOUVELLES ÉLITES IMPÉRIALES

M. Amaya Naohiro est un haut fonctionnaire du célèbre ministère du MITI. Il est diplômé de l'Université de Tôkyô, membre du *Kyotozakai* et appartient en même temps à la première section du

Rinkyôshin. Sa pensée reflète bien celle du monde des finances, le *Zaikai*. Il pense que le système éducatif actuel qui repose sur des concours et des classements répétés ne donne plus, même dans les grandes universités, de jeunes gens créatifs.

Plusieurs propositions sont avancées dont on ne sait pas encore lesquelles seront retenues définitivement. On suggère entre autres de permettre aux plus doués de sauter des classes, de séparer les enfants selon leurs performances scolaires. Le Pr Ebihara critique : « La libéralisation de l'enseignement c'est finalement de permettre aux plus doués d'arriver plus vite. » Ce qu'il sent dans cette proposition de réforme c'est un fort goût de nationalisme sur fond de compétition internationale. Il poursuit : « Tous les aspects négatifs de la haute croissance en particulier et de la modernisation depuis l'ère de Meiji en général sont gommés. La guerre apportée en Asie par le Japon au temps de la colonisation, les problèmes de pollution, les crises graves que rencontrent certains pays notamment en Afrique avec la famine, tous ces problèmes ne sont pas abordés. Si les formations de gauche, dont le Parti socialiste japonais, tombent d'accord avec le gouvernement sur le fait qu'il y a une crise dans l'éducation et que celle-ci doit être surmontée rapidement pour s'adapter aux exigences nouvelles de la civilisation technologique, ils proposent des solutions différentes.»

LES CRITIQUES ET LES PROPOSITIONS DU PSJ ET DU SYNDICAT DES ENSEIGNANTS, LE NYKKYOSO

Le PSJ par exemple demande que l'on étende la scolarité obligatoire jusqu'à 18 ans. Ce serait d'une part reconnaître un état de fait et d'autre part aider les 6 % seulement d'une classe d'âge qui ne terminent pas leurs études à le faire. Pourquoi ne pas donner un pré-salaire aux parents qui envoient leurs enfants sur le marché du travail et permettre à ces derniers de terminer le second degré du lycée ?

M. Ebihara pense que l'on devrait créer un système analogue au baccalauréat français, un examen et non un concours, qui permettrait aux reçus d'entrer directement dans n'importe quelles universités du pays qui seraient toutes mises ainsi sur un pied d'égalité. Les grandes universités nationales, ex-universités impériales, recruteraient leurs étudiants sur concours après que ces derniers auraient réussi les examens de fin d'études d'un cycle universitaire de quatre ans. Il faut cesser l'éducation qui repose sur la mémorisation et obliger les jeunes Japonais à réfléchir. Il faut faire écrire davantage de thèses aux étudiants et de dissertations aux élèves. « Quand on demande aux lycéens,

confie M. Ebihara, les dates de la Révolution française, ou de la Révolution de Meiji, ils vous sortent ces dates automatiquement, mais si on leur demande ce que Natsume Soseki a voulu exprimer dans son roman *Botchan*, ils ne le savent pas. »

Une autre critique que M. Ebihara adresse au projet de réforme de l'éducation est que celui-ci cherche à recruter très tôt des élites. La voie socialiste, qu'il propose, est un recrutement tardif des élites car le développement intellectuel des personnes ne se fait pas au même rythme chez chacun. Les personnes entrant dans la vie active assez tard, pourquoi ne pas les recruter le plus tard possible ?

Si, comme il le souhaite, la scolarisation jusqu'à 18 ans était rendue obligatoire pour tous, il faudrait créer dans les agglomérations de plus de 200 000 habitants des *community college*, sortes d'universités de deux ans ouvertes au plus grand nombre où l'on viendrait chercher un complément de culture.

CONCLUSION : *Les deux réformes de l'éducation qui sont en cours en France et au Japon expriment un même besoin d'élites, futurs champions de la compétition industrielle mondiale, mais des solutions diverses sont proposées dans chaque pays.*

Dans un colloque qui s'est tenu à la Maison franco-japonaise de Tôkyô en mai sur le thème *Réforme de l'éducation et mutations sociales en France et au Japon*, M. Horio Teruhisa, professeur de sciences de l'éducation à l'Université de Tôkyô, s'est lui aussi beaucoup inquiété des propositions de la commission de réforme de l'éducation. Selon lui, un vaste mouvement qui cherche à lier le nationalisme d'Etat et celui des entreprises se développe. Il souhaite, quant à lui, une éducation qui tienne compte des personnes issues de milieux économiquement faibles, d'une éducation qui tienne compte également des droits de l'homme, et dans laquelle l'Etat ne s'immisce pas trop comme par exemple pour le contrôle des manuels scolaires mais qui, par contre, financerait des établissements privés et publics dont il respecterait l'indépendance pédagogique. En reconnaissant les écoles parallèles qui peuplent l'industrie de l'enseignement, ce vaste mouvement de privatisation de l'enseignement aboutirait à la fermeture de certains lycées publics et interdirait à certaines couches sociales d'accéder à un bon niveau d'éducation.

Cette crainte est tout à fait fondée puisque l'un des défenseurs de la libéralisation de l'enseignement selon les vues patronales, M. Takeuchi Yasuo, le premier à avoir employé au Japon le terme de libéralisation (*jiyuka*) en avril 1982, avait dressé une liste des réformes à faire en matière d'éducation dont les plus marquantes étaient : la

réduction de l'école obligatoire à six ans (jusqu'à la fin du primaire), la privatisation de toutes les écoles publiques et par conséquent la fermeture pure et simple du ministère de l'éducation, la suspension de toutes les aides gouvernementales aux écoles devenues toutes privées et la liberté pour chacun d'aller à l'école (privée) de son choix.

Comme on peut le constater, la fameuse réforme de l'éducation qui fait la une de tous les journaux actuellement vient de loin. Dans un pays où les partis de gauche ont peu de chance d'arriver au pouvoir dans les années qui viennent, on voit mal comment les factions conservatrices qui ont des liens si étroits avec le patronat pourraient ne pas céder à ses exigences.

En France comme au Japon, une réforme de l'éducation est en cours qui traduit une volonté de négocier au mieux le grand virage technologique qui est déjà amorcé. Dans les deux pays, l'un géré par la gauche, l'autre par la droite on a une conscience aiguë de l'enjeu technologique qui se pose en termes d'indépendance, de compétition... Les deux pays souhaitent recruter les élites les plus appropriées pour relever ce défi. Mais alors que d'un côté M. Chevènement parle d'augmenter le nombre des lycées et donc d'accroître la participation de l'Etat et le rôle du ministère de l'éducation pour puiser dans toutes les couches sociales les élites « républicaines » dont il dit que le pays a besoin, le tout-puissant patronat nippon et ses alliés politiques semblent emprunter le chemin inverse.

RÉSUMÉ. — *Une sorte de millénarisme technologique s'empare des esprits. Quel pays au seuil du XXI^e siècle négociera en tête le virage du temps ?*

Le Japon semble être depuis deux décennies le point de mire de nombreux pays dont la France. On veut apprendre de sa technologie, de sa gestion des hommes et, aussi, récemment de son système éducatif. Succès économique et investissement éducatif sont liés. Mais le Japon, lui aussi, s'inquiète, s'essouffle : le pays a besoin d'hommes nouveaux, créateurs. Pour les fabriquer il faut mettre en place une nouvelle matrice éducative, mais les projets divergent selon qu'on appartient au patronat, au ministère de l'éducation ou à l'opposition.

MICHIO MURAMATSU

Le pouvoir de la bureaucratie dans la politique japonaise

Le rôle de la bureaucratie et son influence dans la politique du Japon après la deuxième guerre mondiale sont fort controversés. Au centre de la controverse on trouve l'idée de la supériorité de la bureaucratie. Et aujourd'hui, on s'interroge sur cette supériorité. Si l'on pousse à l'extrême l'idée de la supériorité de la bureaucratie — comprise comme le système administratif —, on peut dire que la politique du Japon et sa mise en œuvre ont pour pivot la bureaucratie alors que les partis politiques ne sont que des groupes de profanes sans expérience en matière de politique. En conséquence, les délibérations de la Diète ne sont que cérémonies. Les groupes de pression sont entièrement contrôlés par la bureaucratie, et les autonomies communales ne sont qu'un échelon du Gouvernement central. Si la bureaucratie se trouve au centre du paradigme de la science politique orthodoxe au Japon, la mise en cause de la supériorité de cette bureaucratie signifie la modification de l'ensemble du paradigme.

Aujourd'hui pourtant, de nouvelles théories apparaissent, qui tiennent compte de la structure moniste du pouvoir, centre de gravité de la bureaucratie. Parmi ces nouvelles théories, le « pluralisme » semble occuper une place dominante (voir Otake, 1979 ; Muramatsu, 1981 ; Inoguchi, 1983).

Au Japon, le système administratif moderne et la bureaucratie moderne se sont formés après la Restauration de Meiji (1868), notamment à la suite de la création des Universités impériales qui avaient pour rôle de former des bureaucrates (décret des Universités impériales, 1886 ; « décret sur la désignation des fonctionnaires civils », 1887, qui fixe les modalités de nomination des agents publics).

La modernisation de l'Etat au Japon avait pour stimulant, au départ, l'exemple de l'Europe et des Etats-Unis. Lorsqu'on s'est mis à déployer des efforts pour réaliser cette modernisation, ceux-ci sont venus de la classe dirigeante dont la bureaucratie constituait le bras séculier. Le système et les formalités de désignation de la bureaucratie étaient alors fixés par l'édit de l'Empereur, l'Assemblée impériale n'y participant pas. La structure fondamentale de la bureaucratie n'a pas changé jusqu'à la défaite du Japon dans la deuxième guerre mondiale ; c'est pourquoi on appelait les bureaucrates d'avant-guerre, fonctionnaires de l'Empereur.

I. — SUPÉRIORITÉ DE LA BUREAUCRATIE OU SUPÉRIORITÉ DES PARTIS POLITIQUES ?

Après la défaite du Japon à l'issue de la deuxième guerre mondiale, la nouvelle Constitution a réduit l'Empereur au rang de symbole de l'Etat et les bureaucrates furent ravalés au rang de personnages au service du public. De nouveaux statuts pour les fonctionnaires furent élaborés ainsi que de nouveaux règlements des concours administratifs. Mais en fait, même après la guerre, le corps des hauts fonctionnaires, formé d'anciens étudiants de la Faculté de droit de l'Université de Tôkyô, restait le cœur de la bureaucratie dans le domaine des affaires administratives et les responsables américains, pendant le Gouvernement de l'occupation, choisirent pour partenaires ces mêmes fonctionnaires qui gouvernaient indirectement le Japon. Ainsi la bureaucratie a pu survivre et conserver une présence solide et influente dans le Gouvernement, ses réalisations furent énormes, notamment pendant les dix premières années de l'après-guerre.

Il semble que l'idée d'une supériorité de la bureaucratie découle surtout de l'observation de cette époque, sans bien tenir compte de l'évolution politique ultérieure. En revanche, la nouvelle théorie qui soutient la supériorité des partis politiques est apparue à la suite d'enquêtes et de recherches concrètes portant sur la mise en œuvre et l'évolution de la politique ultérieure.

Tout d'abord, il faut examiner les résultats de l'enquête que j'ai faite auprès de membres de la Diète et de hauts fonctionnaires (le tableau 1 montre quels sont à leurs yeux les plus influents parmi les dizaine de groupes sociaux censés jouer un rôle dans la formation de la politique japonaise). Notons tout d'abord que presque toutes les personnes sondées ont retenu soit les hommes politiques soit les bureaucrates. Notons ensuite que les Partis politiques ont été choisis

plus souvent que les bureaucrates dans toutes les catégories de l'échantillon avec, il est vrai, un écart minime. Ce résultat est susceptible de plusieurs interprétations. Ceux qui croient à la supériorité des bureaucrates ont été étonnés de constater que la plupart des personnes sondées avaient opté pour les partis politiques. En revanche ceux qui souhaitent utiliser ces résultats pour démontrer la supériorité des partis politiques sont obligés d'admettre que le nombre de personnes sondées ayant choisi la bureaucratie est comparable à celui de ceux qui ont donné la préférence aux partis politiques. Ce tableau montre donc que les opinions sur le pouvoir relatif de la bureaucratie font l'objet de controverse dans la politique japonaise.

TABLEAU 1. — *Groupe le plus influent dans la décision politique (en %)*

	Hauts fonctionnaires	Fonctionnaires moyens	Membres du Parti libéral-démocrate	Membres du Parti d'opposition
Partis politiques	47	45	68	43
Fonctionnaires	46	40	30	41
Juges	(¹)	(¹)	(¹)	(¹)
Hommes d'affaires	(¹)	5	(¹)	14
Industrie	(¹)	(¹)	(¹)	(¹)
Agriculture	(¹)	3	(¹)	(¹)
Intellectuels, religieux et associations de citoyens	(¹)	1	(¹)	(¹)
Moyens de communication	4	4	2	(¹)
Autres	4	3	(¹)	3
	101	101	100	101
N	(55)	(19)	(50)	(51)

(¹) Aucun ou moins de 1 %.

Examinons les différents points de vue. Tout d'abord, il me semble que l'opinion de la plupart des défenseurs de la supériorité de la bureaucratie repose sur l'idée d'une continuité du pouvoir des bureaucrates avant et après la deuxième guerre mondiale. Pour être plus concret, selon cette thèse, après la guerre, la nouvelle fonction

publique ne s'est pas débarrassée du corps des anciens hauts fonctionnaires ; et les armes de ces derniers dans l'administration politique et l'administration financière ont survécu et ont été maniées avec une grande habileté dans le domaine industriel. Tsuji Kioaki, qui est le type même du défenseur de la thèse de « la continuité avant et après la guerre », explique que l'idée de la supériorité de la bureaucratie tire son origine essentiellement du fait que le Grand Quartier général gouvernait indirectement le Japon occupé par corps de bureaucrates interposé. En d'autres termes, le Gouvernement du GQG confiait la politique à des Japonais, en l'occurrence des bureaucrates devenus ainsi les seuls responsables de la politique de l'occupation (voir Tsuji, 1958, p. 118). Et Tsuji analyse l'exécution de la politique de l'occupation comme suit : « La discrétion excessive... qui entourait le processus de mise au point d'une politique jusqu'à la décision finale a favorisé le maintien et même le développement de la particularité traditionnelle de la bureaucratie japonaise » (voir Tsuji, 1958, p. 120).

Je n'ai pas assez de place ici pour donner plus de détails sur ce sujet, mais j'estime que la première cause de la domination de la bureaucratie après la guerre tient à l'attitude traditionnelle du peuple japonais envers la politique. En effet, les Japonais considèrent que la bureaucratie est une entité neutre, alors que les nouvelles sphères d'influence (Diète, parti politique) n'étaient pas suffisamment mûres. Cette thèse de Tsuji trouve de nombreux partisans au Japon, et même aux Etats-Unis. L'ouvrage de Chalmers Johnson, *Miti*, publié récemment aux Etats-Unis, développe la même opinion. D'après lui, une partie importante des moyens de l'administration et de la bureaucratie était une survivance de l'avant-guerre (notamment des années 1930). La domination administrative tire son origine de la loi de « contrôle des industries importantes ». Cette loi autorise la constitution de « cartels » dans des domaines industriels que l'Etat désigne et elle en confie la gestion à des entreprises privées. On y sépare la propriété et la gestion de l'entreprise. Alors que la propriété demeure exclusivement dans le domaine privé, la gestion est soumise au contrôle de l'Etat. Cette façon d'agir est le procédé préféré des bureaucrates novateurs. Elle souligne notamment l'existence de points communs et de continuité chez les dirigeants de la politique économique avant et après la guerre.

Deuxièmement, les défenseurs de l'idée de la supériorité de la bureaucratie mettent en évidence le rôle énorme des bureaucrates dans l'élaboration des projets de loi et lors de l'établissement du budget. Ainsi la mise au point définitive du projet de budget se fait

à la suite de longues discussions au sein du ministère des finances. Lorsqu'on présente ce projet à la Diète, c'est en principe sous sa forme définitive qui tient déjà compte des différents intérêts en jeu ; dans la pratique il n'existe presque pas de cas où il subisse réellement des modifications. On y voit la preuve de la puissance du ministère des finances.

Quant à la loi, 80 % des projets de loi présentés à la Diète par le Cabinet sont préparés en réalité par les différents ministères. En outre, les réponses aux questions posées par les partis d'opposition sont données par des hauts fonctionnaires, membres du comité gouvernemental. C'est là un autre indice de l'influence prépondérante de la bureaucratie.

La troisième raison de la prédominance des bureaucrates après la guerre est le fait que de nombreuses personnes issues de la bureaucratie sont devenues des députés appartenant au Parti libéral-démocrate. C'est pourquoi on dit souvent que les partis politiques ne sont que les organes délégués de la bureaucratie. De même si l'on étudie la composition des cabinets successifs d'après-guerre, on remarque que la proportion des ministres issus de la bureaucratie y est élevée. Mieux, 6 Premiers ministres sur les 14 élus depuis la fin de la guerre étaient à l'origine des bureaucrates.

De leur côté, les tenants de l'idée de la supériorité des partis politiques donnent des interprétations tout à fait différentes des trois points soulevés par les défenseurs d'une supériorité de la démocratie.

Le premier, c'est-à-dire la tradition historique, est réfutée de la façon suivante : tout d'abord, on fait remarquer que lorsque les défenseurs de la supériorité de la bureaucratie invoquent l'histoire, ils mettent en lumière seulement ce qui n'a pas changé entre avant et après la guerre, et négligent l'évocation et l'analyse de tout ce qui a changé. Or, il est très important de savoir qu'après la guerre trois faits deviennent des principes fondamentaux de gouvernement :

- 1) l'indépendance du pouvoir judiciaire ;
- 2) la création d'une autorité chargée de contrôler la constitutionnalité des lois ;
- 3) le pouvoir et l'autorité de la Diète en tant que seul organe législatif suprême.

Et il suffit de souligner le changement du rôle du Premier ministre pour parler d'une grande modification dans la politique japonaise de l'après-guerre. Donc, l'argument des tenants de la continuité selon lequel le remplacement de la loi imposant la nomination des hauts fonctionnaires à la suite d'un concours (avant-guerre), par la loi sur

la haute fonction publique (après-guerre) n'est pas fondé. Rappelons-nous à cet égard qu'avant la guerre, notamment pendant les années 1930, l'orientation du Cabinet subissait très facilement l'influence de la menace de démission du ministre de l'armée de terre ou de la marine, étant donné qu'à l'époque le Premier ministre n'avait pas le pouvoir souverain de nomination des ministres. Or, après la guerre, le Premier ministre a tout pouvoir de remplacer librement n'importe quel ministre par un autre, ce qui constitue un indice du considérable changement qualitatif de son pouvoir. Par ailleurs, ce cabinet devenu puissant et tenu solidement par le Premier ministre, contrôle de plus en plus l'administration du personnel des hauts fonctionnaires et décide arbitrairement du sort et de l'avenir de ces derniers, puisque c'est lui qui a le pouvoir de leur confier des postes de responsabilité, dans des entreprises privées, après leur retraite. Cette situation permet de consolider l'influence des partis politiques au sein de la bureaucratie.

De nouveaux phénomènes, tels le rôle important de la Diète, ou les activités grandissantes des groupes de pression, nés de la liberté d'expression et d'association, détruisent aussi la thèse des tenants de la continuité. Les défenseurs de la supériorité de la bureaucratie avancent l'idée de l'impuissance de la Diète sans l'appuyer sur une enquête concrète ou des faits tangibles. Or, d'après les recherches récentes de Mochizuki Miki, la Diète a montré ses capacités dans le choix de la politique. Et Mochizuki conclut que « la Diète a beaucoup élargi sa capacité de délibération ».

Quant aux partis politiques, plusieurs recherches récentes fournissent la preuve que le Parti libéral-démocrate impose son propre jugement d'intérêt à presque tous les projets et qu'il fait souvent valoir son opinion en bâillonnant celles des bureaucrates, dans les ministères ou les administrations (voir *Nippon Keizai Shin-bun-sha*, 1983). En un mot, on peut dire qu'un parti puissant au pouvoir s'est développé grâce aux compétences et à l'autorité que la Constitution a confiées à la Diète.

On peut discerner trois étapes concernant le développement du Parti libéral-démocrate.

1) La première est celle dans laquelle la Diète est devenue l'organe législatif « suprême et unique », ayant le pouvoir de décision définitive concernant les lois et les budgets. La délibération de la Diète est devenue, si ce n'est une séance qui suscite l'intérêt de tout le peuple, tout au moins une étape importante dans le processus de la prise de décision.

2) La convergence de différentes opinions est devenue facile à la Diète grâce à l'alliance des partis conservateurs avec le Parti

libéral-démocrate depuis 1955. Tant que la Diète peut unifier les différentes opinions, il lui est possible de constituer le pouvoir suprême. En revanche, jusqu'en 1955, les partis conservateurs étaient divisés, et les partis d'opposition occupaient toujours le tiers des sièges de la Diète. Il était difficile alors de former une majorité d'opinions.

3) Il a fallu attendre la troisième étape pour que le parti au pouvoir parvienne à exercer son influence sur la bureaucratie. Cette époque commence vers la dernière moitié des années 1960. Le parti au pouvoir a acquis l'expérience qui lui permet de diriger la Diète et la « Commission de Recherches politiques » constituée à la suite de l'unification des partis conservateurs, en faisant sien le savoir-faire de la « Commission des Partis conservateurs pour la Recherche sur les Affaires de l'Etat », formée avant la guerre, de « Sei-yu-kai » (l'association des amis de la politique) et d'autres partis. En outre, ce parti a accumulé les enseignements que lui apporta l'unification des partis conservateurs (en 1955). A tout cela s'ajoute l'habileté acquise dans la technique de la procédure législative, tâche qu'il a confiée à la bureaucratie en la chargeant de mettre au point les avant-projets. Ces expériences lui ont ainsi permis d'accroître son rôle, et d'en conférer, par la même occasion, un important à la bureaucratie.

C'est à cette époque que les groupes chargés de la politique ont été formés parmi les membres de la Diète. Ils ont exercé leur influence sur la mise en œuvre de la politique (*policy-making*) des administrations spéciales. On les a appelés groupes de l'union des députés de la « tribu ».

La troisième objection concerne l'opinion selon laquelle la supériorité de la bureaucratie est fondée sur la proportion élevée de membres de la Diète issus de la bureaucratie. Certes, le nombre des membres de la Diète venant de la bureaucratie est élevé. C'est une caractéristique de la vie politique japonaise. Mais le principe selon lequel « l'origine fixe la conduite » n'est pas démontré : les membres de la Diète issus de la bureaucratie n'agissent pas toujours dans l'intérêt de l'administration dont ils sont originaires. Evidemment, il peut y avoir une tendance à établir des rapports de coopération entre eux et ladite administration. Mais il n'y a là rien d'autre que des relations d'échange s'établissant entre l'homme politique et l'administration. Si les intérêts entre sa circonscription électorale et son ancienne administration s'opposent, l'homme politique fait prévaloir, sauf exception, l'intérêt de sa circonscription électorale. On a vu le cas, par exemple, d'un ancien fonctionnaire de l'agriculture,

qui réclamait auparavant la rationalisation du système du contrôle des produits alimentaires, prendre position publiquement en faveur du maintien de ce système dès qu'il devint membre de la Diète, cela dans l'intérêt de sa circonscription électorale. En conséquence, s'il y a beaucoup de personnes issues de la bureaucratie au Parti libéral-démocrate, cela ne signifie pas que les autorités veuillent manipuler la politique par l'envoi de leurs anciens fonctionnaires au sein de ce parti. Le phénomène s'explique par le fait que le prestige du membre de la Diète et du parti a tellement augmenté que même les gens qui occupaient les postes les plus élevés en tant que hauts fonctionnaires se présentent aux élections pour devenir membres subalternes à la Diète.

Il y a là une grande différence avec l'avant-guerre où un haut fonctionnaire avait la possibilité d'améliorer sa position et de devenir membre de la Diète, ou ministre, par un ordre impérial sans passer par une élection. Par contre, dans la bureaucratie de l'après-guerre, on n'a pas la possibilité de s'élever vers une haute position sans passer par d'autres milieux. Hashiguchi souligne nettement le changement en comparant les bureaucrates avec les milieux politiques et les milieux d'affaires (Hashiguchi, 1977).

S'il est permis de formuler un jugement global, il semble que l'idée de la supériorité de la bureaucratie ait trait surtout à la forme, tandis que celle de la supériorité des partis politiques concerne la dynamique de la politique. En majorité aujourd'hui, les spécialistes de la science politique au Japon donnent plus d'importance au rôle des partis politiques ou des groupes de pression. Par conséquent, on peut penser qu'il est nécessaire de réfléchir sur l'ensemble du processus politique pour saisir le rôle qui y est joué par la bureaucratie.

II. — LA BUREAUCRATIE SOUS LE RÉGIME DE LA PRÉPONDÉRANCE DU PARTI UNIQUE

Comme je l'ai déjà expliqué, si l'on cherche la raison pour laquelle la bureaucratie est placée dans une position de dépendance vis-à-vis des milieux politiques, il semble que le régime de la prépondérance du parti unique y soit pour beaucoup (par parti unique, on entend le Parti libéral-démocrate qui n'a cessé depuis longtemps d'acquérir de plus en plus de pouvoir).

La seconde raison pour laquelle la bureaucratie est reléguée dans

une position subalterne tient à ce que la Constitution a fait de la Diète l'organe de la décision finale. A mesure que la supériorité de la politique par rapport à la bureaucratie passe au premier plan, les groupes de pression orientent leurs activités autant sinon plus vers les partis politiques que vers la bureaucratie. Récemment, les relations entre les groupes de pression, les bureaucrates et les partis politiques (les hommes politiques) sont devenues actives, et on peut remarquer dans plusieurs domaines politiques la formation de « sous-gouvernements » (terme employé par les Américains) composés de membres de l'Assemblée, de groupes de pression et d'organisation administrative intéressés.

Sous le régime de la prépondérance du parti unique au Japon, le noyau des « sous-gouvernements » est la « tribu » du Parti libéral-démocrate. La « tribu » signifie un groupe déterminé de membres de la Diète, lequel exerce son influence pour concilier la volonté des autorités et celle du Parti libéral-démocrate, dans un domaine donné de la politique — très souvent celui de la compétence de chaque autorité. Un député qui a qualité de membre de la « tribu » est consulté au préalable, à propos d'un projet important, par la bureaucratie. Et il arrive que le Parti libéral-démocrate lui demande de son côté aussi d'intervenir en faveur de ses intérêts auprès des services. Le député de la « tribu » est très souvent consulté par les groupes de pression concernés. Pour être plus précis, comme je l'ai mentionné plus haut, les députés appartenant à la fois à la commission permanente de la Diète et à la « commission de recherches politiques » du Parti libéral-démocrate, les bureaucrates des services et les groupes de pression concernés, ont des intérêts communs qui leur commandent d'adopter une action ou une politique commune.

Pour ma part, je pense que ce processus politique est le « pluralisme ». En effet, le processus politique du pluralisme présente les caractéristiques suivantes :

- 1) l'influence ne se concentre pas sur une personne ou un groupe déterminé. Elle est plutôt répartie d'une manière étendue ;
- 2) les représentants des intérêts concernés ont accès au processus de mise en œuvre de la politique ;
- 3) les groupes de pression sont indépendants des organes gouvernementaux et il se peut qu'ils aient des rapports d'opposition avec ces derniers.

Mais ce qu'il faut souligner, c'est que ce pluralisme n'est jamais le pluralisme classique qu'Arthur Bentley explique par la formule :

« L'ensemble des pressions conduit tout seul à l'équilibre. » Car le processus politique du Japon est rendu passablement stéréotypé par une bureaucratie toujours influente et par le régime de la prépondérance d'un parti unique. A l'opposé de la situation prépondérante d'un parti unique, il y a des partis qui sont toujours cantonnés dans l'opposition. A commencer par le Parti socialiste. Il y a très peu — trop peu — de chances que l'un des partis d'opposition puisse parvenir au pouvoir, et ce bien que ces partis occupent à peu près la moitié des sièges de la Diète et qu'ils soient assez puissants. Par ailleurs, le pivot des partis d'opposition est le Parti socialiste, lequel, par définition, est socialisant et dont les options politiques — notamment en politique extérieure — creusent un fossé profond qui le sépare complètement du Gouvernement. Le Parti libéral-démocrate, qui est depuis longtemps au pouvoir et qui exerce une grande influence sur la bureaucratie, a donc tout intérêt à exclure l'influence des partis d'opposition. Aussi ce parti a-t-il tendance à confier la mise en œuvre de la politique à la bureaucratie.

Dans le pluralisme stéréotypé, le Gouvernement et la bureaucratie forment une entité puissante, puisque les rapports entre le Gouvernement et les groupes sociaux sont intimes, et que les partis politiques servent d'intermédiaire aux intérêts des groupes auprès du Gouvernement. Les rapports entre l'État et la société sont donc ambigus. En d'autres termes, le Gouvernement est sensible aux exigences de la société, sans pour autant être faible, et on peut dire qu'il est en quelque sorte infiltré par des éléments appartenant à des organisations représentant la société tels que les partis politiques. Les activités des « lobbies » et des coalitions n'ont pas de lignes de démarcation précises, étant donné que les groupes de pression sont aussi en alliances constantes avec les mêmes agents des partis ou de la bureaucratie.

Le pluralisme japonais est, en principe, « modelé » et « modéré » par trois éléments de base qui structurent les relations, par ailleurs, purement pluralistes, et empêchent les alliances et les débats politiques de devenir entièrement fluides ou changeants sur chaque question controversée :

- 1) le parti dominant qui est pratiquement au pouvoir depuis toujours ;
- 2) les clivages idéologiques entre ce parti et les groupes d'intérêt qui sont ses alliés d'une part, et l'opposition et les groupes d'intérêt qui sont ses alliés de l'autre ;

- 3) la bureaucratie demeure le pivot du processus de la mise en œuvre de la politique. Par conséquent, des alliances d'intérêt se forment autour d'une autorité dans chaque domaine politique spécifique. Pour cette raison, la bureaucratie reste toujours au centre de la mise en œuvre de la politique et du processus de la politique, mais son influence est amoindrie si on la compare au passé.

RÉSUMÉ. — *Deux thèses s'affrontent sur le rôle de la bureaucratie au Japon : pour les uns elle exerce une influence décisive sur la politique du pays, alors que d'autres soutiennent que les partis politiques — et en fait le Parti libéral-démocrate — jouent le premier rôle. Un jeu subtil d'alliances s'organise entre les forces politiques où la bureaucratie préserve jalousement sa place.*

GUY FAURE

Le patronat japonais

La collusion des pouvoirs politique et économique constitue l'un des thèmes les plus récurrents des études politiques concernant le Japon. Qui gouverne au Japon ? La question en apparence simple fait l'objet d'un débat sans fin, non seulement chez les Japonais, mais aussi à l'étranger : une remarquable étude du département du commerce américain fait le point sur cette question primordiale dans toutes les négociations avec ce pays (1). Au début des années soixante-dix, la presse japonaise a popularisé l'idée d'une collusion « institutionnelle » entre les différents pouvoirs, idée que l'on retrouve dans l'image, à présent bien connue, de « Japon société anonyme », triumvirat formé par le Parti libéral-démocrate (2), la haute administration et le monde des affaires. Ce qui n'était au départ qu'une simple formule journalistique séduisante deviendra rapidement un leitmotiv qui fera apparaître, aux yeux de tous, le Japon comme un léviathan politico-économique où le pouvoir semble être partout et nulle part.

En fait, l'époque de la « haute croissance », avant la crise du pétrole, a constitué dans l'histoire de ce pays une période marquée par une cohésion des politiques et des stratégies des cercles dirigeants. De là, à imaginer une imbrication des différents centres de décision formant une organisation monolithique il n'y avait qu'un pas, qui

(1) Eugène J. Kaplan, *Japan : the government business relationship : A guide for American businessmen*, US Department of Commerce, Washington, 1972, 158 p.

(2) Le Parti libéral-démocrate (PLD) est au pouvoir depuis sa fondation en 1948, sauf pendant une brève interruption de décembre 1954 à décembre 1955 avec les trois gouvernements du socialiste Hatoyama.

fut rapidement fait. Cependant, communion d'intérêts, cohésion des politiques, ne doit pas signifier confusion des pouvoirs. Dans le cas du Japon, il y a eu une période de fragile équilibre entre le parti au pouvoir, la bureaucratie et le patronat. Depuis, de nombreuses contradictions sont apparues et ont compromis cette harmonie.

Cet article se propose, donc, d'étudier l'un des acteurs de la vie politique japonaise, le patronat. Dans un premier temps nous nous pencherons sur son organisation et la spécificité de son rôle, puis nous considérerons ses relations et les interactions avec les autres groupes de décideurs, enfin, nous évoquerons ses problèmes actuels.

I. — ANATOMIE DES ORGANISATIONS PATRONALES

a) *Les origines*

Au système économique extrêmement rigide de l'époque Tokugawa (1603 à 1868) devait succéder au début de l'ère Meiji (1868) une période de bouleversements économiques, d'où allait naître une nouvelle « classe » d'entrepreneurs, issue en grande partie de la classe des *samourais* (3). L'Etat resta pendant de nombreuses années le seul grand entrepreneur du pays ; ainsi les fonctions d'homme politique, de haut fonctionnaire et d'entrepreneur ne se distinguaient pas clairement à l'origine. On a même pu parler d'une symbiose au niveau des différents pouvoirs, ce qui d'ailleurs eut des conséquences négatives sur les résultats des entreprises nationales gérées trop bureaucratiquement. L'Etat prenant rapidement conscience de cette situation se dessaisit des entreprises dont il était propriétaire pour les confier à des hommes compétents. L'abolition des guildes professionnelles (corporations de métiers) de l'Ancien Régime, par le nouvel Etat, avait du même coup supprimé toutes les organisations de responsables économiques du Commerce et de l'Industrie. Soucieux d'avoir en face d'eux des partenaires représentatifs pour les questions économiques, les dirigeants politiques ont suscité la création d'organismes regroupant les chefs d'entreprises :

— à partir de 1877 un réseau de chambres de Commerce et d'Industrie, sur les modèles allemand et français, allait se mettre en place ;

(3) Aujourd'hui encore, près de 30 % des chefs d'entreprises japonais revendiquent une origine samourai.

- en 1900, la loi sur les associations industrielles autorise les associations patronales par branches d'activités ou sur une base régionale (4) ;
- en 1916, les *Zaibatsu* fondent le Club industriel (5) pour instituer une coopération et une coordination entre eux, dans l'intérêt de l'industrie nationale. C'est à cette date que l'on a commencé à parler du *Zaikai* (6), c'est-à-dire du groupe de pression du monde des affaires, qui, défendant les intérêts des entreprises, mettra fin à la symbiose entre le monde politique et le monde des affaires.

L'âge d'Or du *Zaikai* correspond à la brève période dite « libérale » de l'ère Taisho (1912-1926) par opposition au « fascisme » de la période suivante qui transforma les organisations patronales et syndicales en courroies de transmission des directives gouvernementales. Une partie du patronat tenta de s'opposer, sans grand succès, à l'aventurisme des militaires (7) ; toutefois le *Zaikai* dans son entier fut considéré comme complice des militaires et sanctionné, pendant l'occupation américaine, par une purge de plus de 3 600 patrons parmi les plus en vue.

b) La renaissance du *Zaikai*

Aujourd'hui, le terme *Zaikai* n'est plus associé avec les *zaibatsu*, qui ont été démantelés après la guerre. Ce terme recouvre à la fois des hommes et des organisations. Ces hommes sont des responsables d'entreprise influents. Les organisations sont au nombre de quatre, chacune remplissant un rôle différent et complémentaire, il s'agit de la Fédération nationale des Organisations économiques ou *Keidanren*, de la Chambre de Commerce et d'Industrie du Japon (*Nissho*), de la Fédération japonaise des Associations d'Employeurs (*Nikkeiren*), et du Comité japonais pour le Développement économique. Elles ont pour vocation commune de présenter le point de vue de la com-

(4) Ce type d'association allait permettre toutes sortes de cartels et d'ententes.

(5) Le Club industriel (*Sangyo Kulabu*) existe toujours, mais a perdu toutes ses fonctions au profit des nouvelles organisations, aujourd'hui son bâtiment abrite les quartiers généraux du *Nikkeiren* et du *Doyukai*.

(6) *Zaikai* au sens étymologique signifie « monde des Finances », mais dans son sens le plus usuel, il signifie *lobby* du monde des affaires, ou encore les quatre grandes organisations patronales.

(7) Les *zaibatsu* n'ont pas toujours eu une attitude uniforme. Les *zaibatsu* dits historiques se sont quelquefois opposés aux militaires, car leurs intérêts allaient dans le sens de la liberté du commerce international. Au contraire, les *zaibatsu* plus récentes comme Nissan et Nippon Steel, fournisseurs des armées, étaient favorables aux militaires.

munauté des affaires dans son ensemble, et non les intérêts particuliers de certaines branches d'activités, missions des associations industrielles ou *Gyokai*.

Bien qu'ayant pour vocation non seulement la défense des intérêts propres à l'industrie mais aussi dans une plus large mesure de présenter leurs positions sur l'ensemble des problèmes politiques et sociaux du moment, ces quatre organisations ont chacune leur spécificité. Leurs relations correspondent plutôt à une division du travail qu'à une concurrence entre organisations rivales. Ainsi certains dirigeants d'entreprise sont membres de plusieurs organisations ; de même l'on constate une certaine mobilité des responsables du *Zaikai* aux présidences de ces organisations patronales. Cependant du fait de leurs caractéristiques propres certaines divergences peuvent apparaître et montrer que le *Zaikai*, lui non plus, n'est pas monolithique. Nous verrons ci-dessous en quoi elles diffèrent tant sur le plan organisationnel que fonctionnel.

Le *Keidanren*, apparu en août 1946, après la dissolution des principales organisations patronales d'avant guerre, fut le premier comité de liaison des chefs d'entreprise depuis la fin des hostilités. A l'époque, la Chambre de Commerce était intégrée au *Keidanren*. L'objectif initial du *Keidanren* était de recréer au sein des milieux d'affaires un « consensus » et une mobilisation générale des entrepreneurs, conditions indispensables à la reconstruction du pays.

Le *Keidanren*, aujourd'hui, se veut l'organe politique du patronat, sa mission principale est de conseiller le Gouvernement sur les grandes orientations nationales. On a surnommé le président du *Keidanren*, « le Premier ministre du *Zaikai* », ce qui marque bien que l'opinion publique le considère comme l'organisation prédominante du monde des affaires.

D'une façon générale le *Keidanren* poursuit trois objectifs :

- 1) Servir de tribune au monde des affaires pour tous les grands problèmes, aussi bien domestiques qu'internationaux, afin de permettre l'élaboration de propositions, voire même de critiques, qui seront transmises aux responsables politiques du Gouvernement ou du Parti libéral-démocrate. En d'autres mots : assurer le rôle de groupe de pression du patronat ;
- 2) Promouvoir une coopération et des échanges, avec des homologues étrangers, au moyen d'une activité diplomatique privée (8).

(8) Guy Faure, La diplomatie privée des multinationales, in *Politique étrangère*, n° 1, 1985, p. 71 à 83.

- 3) Défendre l'image du patronat, c'est-à-dire concrètement, servir de bureau de relations publiques pour l'ensemble de la communauté des affaires.

Pour mener à bien ses objectifs, le *Keidanren* dispose du soutien de ses membres, 118 associations industrielles nationales et 845 grandes entreprises, ce qui fait dire de lui qu'il est une « organisation d'organisations » et s'appuie sur une structure combinant la spécialité et l'efficacité (9). Le *Keidanren* abrite 48 comités chargés des questions économiques intérieures, comme le comité de politique économique générale, ou celui de la politique industrielle, d'autres s'occupent des problèmes économiques internationaux, tels le comité de relations internationales et celui des tarifs douaniers. En outre, existent aussi des comités spéciaux pour les problèmes scientifiques et militaires. A côté de ces comités fonctionne un important secrétariat, dont chaque division correspond à un département ministériel, une sorte de *shadow cabinet* dont une des fonctions essentielles est de maintenir un dialogue constant avec l'administration. Les employés du secrétariat ont un profil très proche des fonctionnaires avec lesquels ils sont en rapport.

Enfin le *Keidanren* anime une vingtaine de comités bilatéraux d'hommes d'affaires, qui sont autant de forums avec ses homologues étrangers. Par leur intermédiaire le *Keidanren* a grandement amélioré l'image du Japon à l'extérieur et a contribué aux rétablissements des relations diplomatiques avec de nombreux pays. Son rôle, par exemple, a été manifeste lors de la normalisation des relations avec la Chine populaire.

Le *Keizai Doyukai*, ou Comité pour le Développement économique, fut créé en avril 1946 par des jeunes managers, décidés à rompre avec le passé, qui étaient à la recherche de nouvelles perspectives pour l'économie nationale, et qui tous aspiraient à une renaissance spirituelle. Considéré au début de son existence comme progressiste, voire même assez critique, le *Doyukai* a, aujourd'hui, évolué et se veut plus « positif » dans ses critiques, tout en restant attaché à une certaine forme d'indépendance par rapport aux autres organisations patronales traditionnellement plus conservatrices. Le *Doyukai* a vivement défendu la démocratie dans l'entreprise et appelé, à une certaine époque, à la séparation du Capital et du Management, à une coopération entre direction et ouvriers ainsi qu'à l'instauration

(9) Kenjiro Horikawa, Federation of Economic Organizations : Keidanren, in *Journal of Japanese Trade and Industry*, n° 3, 1985, p. 14-15.

de conseils d'entreprise. Devenu plus modéré, le Doyukai a vu son influence s'accroître, il a fourni aux autres organisations un certain nombre de leurs dirigeants. Il joue à la fois le rôle d'organe de réflexion du patronat dans ce qu'il a de plus novateur mais ses positions quelquefois critiques lui ont valu le titre de « parti d'opposition » du patronat. On rappelle souvent l'« ère Kikawada » (1963-1975), du nom de son plus illustre président, qui était à la tête de la puissante Compagnie d'Electricité de Tokyo. Celui-ci fut le premier à faire prendre conscience aux industriels de leurs responsabilités dans les divers déséquilibres internes dont souffrait le Japon de la période de « haute croissance ». Il fut aussi le plus ardent avocat de la normalisation avec la Chine.

A l'heure actuelle, le *Doyukai* comprend 1 030 membres, qui le sont tous à titre individuel. La plupart d'entre eux sont des cadres supérieurs ou des chefs de grandes entreprises.

Le *Doyukai* anime des comités et de nombreux groupes de travail couvrant un éventail de domaines très divers. Les résultats de ces travaux sont largement diffusés et commentés par la presse ; ils sont très souvent publiés sous la forme de propositions ou de rapports.

Le *Nikkeiren*, la Fédération des Employeurs japonais, est né en avril 1948 dans un contexte de fortes revendications sociales et de grèves ouvrières. Il fut donc conçu comme une association patronale chargée d'aider les patrons à faire face aux syndicats ouvriers très actifs après guerre. C'est le *Nikkeiren* qui fit face aux offensives syndicales pour défendre la libre entreprise. Dès le début, le *Nikkeiren* appela les employeurs à serrer les rangs et à agir bravement, quand ils avaient à faire, avec les syndicats. Il réussit ainsi à affirmer les droits du management (10). Ces missions actuelles sont d'assurer la « paix industrielle » et d'accroître la productivité. On peut le considérer comme le quartier général des chefs d'entreprise pour la politique du travail, car il se consacre presque exclusivement aux problèmes des revendications syndicales et à la législation du travail. Fort de quelque 47 associations régionales, il compte parmi ses membres 57 associations industrielles, avec un total d'environ 31 000 entreprises, représentant 11 millions de travailleurs, soit le tiers des salariés japonais.

En termes d'efficacité, il est considéré comme la plus puissante et la plus unifiée des quatre grandes centrales patronales. On le dit suffisamment influent pour dicter au Gouvernement ses préférences

(10) Takahashi Ikahata, Japan Federation of Employers' Associations : *Nikkeiren*, in *Journal of Japanese Trade and Industry*, n° 3, p. 20-21.

lors du choix du nouveau ministre du travail, voire même de ses directeurs généraux et de ses chefs de départements.

Le *Nikkeiren* doit, en partie, son influence à la place qu'il donne aux relations publiques. Il finance un grand quotidien national : le *Sankei Shimbun*, une chaîne de télévision : la *Fuji Telebi*, et une radio en modulation de fréquence à vocation culturelle : *Bunka Hoso*.

Né d'une réaction à l'activité des syndicats d'après-guerre, il a gardé de cette époque son surnom de « *Nikkeiren* combattant », cependant sa combativité s'est quelque peu atténuée, aujourd'hui, depuis que les revendications salariales, qui ont lieu chaque année au printemps, le « *Shunto* », se sont virtuellement ritualisées (11). Désormais, comme le déclare l'actuel président du *Nikkeiren*, Bunpei Otsuki, « la nouvelle ambition de l'organisation est de devenir un 'Nikkeiren éducateur' ». Il voulait dire par là qu'il s'efforcera de faire accepter par les entreprises l'idée que le problème du chômage doit être résolu d'abord par un effort commun de la direction et des syndicats avant d'être soumis au Gouvernement. En dernière analyse, le *Nikkeiren* se flatte de maintenir à un minimum les journées de grève. En 1983 elles totalisaient 12 jours pour 1 000 employés contre 194 aux Etats-Unis et 87 en France ; en même temps le taux d'absentéisme était le plus bas du monde avec 1,6 % contre 6,8 % en France.

Le *Nissho*, ou Chambre de Commerce et d'Industrie du Japon, est l'organisation la plus ancienne (1922), et la plus importante au niveau des effectifs : 481 chambres de commerce locales, rassemblant 1,2 million de membres (sociétés industrielles ou commerciales de plus de 20 employés), et employant dans leurs services 11 000 personnes.

Le *Nissho* a pour vocation la défense à la fois des intérêts régionaux et l'ensemble des PME. Traditionnellement le *Nissho* est dirigé par le représentant d'une grande entreprise, actuellement son président, Noboru Goto (président du groupe Tokyu), à 68 ans, est le plus jeune leader du *Zaikai*. Son prédécesseur, Shigeo Nagano, a longtemps été considéré comme la figure la plus éminente de la communauté des affaires.

Comme le *Keidanren*, le *Nissho* possède ses comités et intervient aussi dans l'élaboration de la politique économique gouvernementale. Parfois même il se montre plus exigeant que le *Keidanren*. « Cette exigence s'explique par le fait qu'il représente les PME... Ce qui

(11) Kiyoshi Sato, *Le Shunto* ou les revendications de printemps au Japon, in *Critique*, automne 1982.

caractérise les recommandations du *Nissho*, c'est qu'elles sont généralement formulées de façon plus détaillée que celles des autres organisations patronales. Les recommandations du Keidanren ou Keizai Doyukai gardent souvent un caractère plus global et théorique » (12).

Enfin parmi les autres organisations patronales on doit mentionner les associations industrielles (*Gyokai*), dont le nombre dépasse la centaine ; et qui sont presque toutes membres du *Keidanren*. Elles sont organisées par branche ou par métier. Par exemple, l'acier est représenté par la Fédération de l'Acier et du Fer ; l'automobile par l'Association des Constructions d'Automobiles du Japon ; de même pour les branches commerciales ou financières, telles les *Sogo-Shosha* (maison de commerce) qui sont représentées par la Japan Trade Association.

L'article 8 de la loi anti-monopole interdit à ces associations les ententes et les cartels ; sans grand succès toutefois, car ils ont été longtemps organisés par le ministère de l'industrie et du commerce extérieur (MITI). Les associations ont été jusqu'à la libéralisation de l'économie japonaise très souvent les courroies de transmission de la politique industrielle du MITI et ont contribué à renforcer la discipline industrielle en faisant appliquer par leurs membres les incitations administratives de ce ministère. Ce dernier n'hésite d'ailleurs pas à favoriser lui-même la création de nouvelles associations dans des secteurs nouveaux encore faiblement structurés ; ce fut le cas pour l'informatique. Il va même jusqu'à les financer et les pourvoir en cadres choisis parmi ses anciens fonctionnaires. Tout cela constituant un aspect caché du « consensus industriel ».

L'inventaire des organisations patronales représentatives ne serait pas complet si on ne mentionnait pas le *Japan Productivity Center* (Nihon Seisansei Hombu), organisme jouissant, bien que plus spécialisé, d'une assez grande notoriété à l'étranger, car c'est à lui que l'on doit la transformation de la recherche de la productivité optimum en un véritable culte. A la fois centre de recherches et véritable université de la productivité il poursuit une action internationale, par la diffusion à l'étranger, et en particulier en Asie, de son modèle de management et de sa philosophie des affaires.

(12) Tetsu Akiyama, *Zaikai katsudo no genjo* (L'état actuel des activités du Zaikai), in *Zaikai Shidantai no Soshiki to Katsudo* (Organisation et activités des quatre organismes patronaux), Kyoikusha, Tôkyô, 1978.

II. — LA CONCERTATION ETAT-ENTREPRISES : RÉSEAUX OFFICIELS ET INFORMELS

a) Réseaux officiels

On a tellement parlé de consensus économique au sujet du Japon, que cela est devenu un axiome que personne ne cherche à contester ni à démontrer. Ce que l'on désigne par consensus n'est souvent que le résultat d'un travail complexe d'harmonie des opinions et d'érosion des oppositions. En d'autres termes, le principe du consensus économique entre les grands décideurs économiques du public et du privé est assez voisin du concept élaboré par les technocrates français d'économie concertée (13). Les divergences et les conflits ne sont pas pour autant absents, mais ils sont canalisés et contenus par un vaste réseau de concertation reliant entre eux : entreprises-associations-fédérations-administration-Gouvernement. L'importance de ce tissu associatif est un élément positif pour toute coordination politique. La partie immergée du réseau, qui correspond à un réseau institutionnel, est, dans le cas des relations Etat-entreprises, matérialisée par un grand nombre de comités, de commissions et de conseils consultatifs (*Shingiaki*) qui réunissent régulièrement patrons, hauts fonctionnaires et autres spécialistes pour discuter des plans du Gouvernement et anticiper les besoins politiques. Ces comités servent à la fois de véritables *think-thanks* et de laboratoires d'essai pour toutes les lois ou grands projets. On y réfléchit aussi sur l'avenir, dans le prestigieux Conseil de Délibération de la Structure industrielle où l'on retrouve tous les grands noms du *Zaikai*. L'un des principes de cette concertation est beaucoup plus de partager ses informations que d'imposer un point de vue. Toutefois cela ne va pas sans risque de manipulation de l'information ; une administration comme le MITI étant passée maître dans ce qu'elle désigne pudiquement comme la « technologie de l'opinion ».

En effet les travaux de ces comités ont un impact considérable sur le public ; certains rapports deviennent de véritables *best-sellers*, tel est le cas pour les « visions sur la structure industrielle », conclusions du conseil du même nom.

(13) Guy Faure, Le rôle du MITI dans l'élaboration du consensus industriel, in *Japon, le consensus : mythe et réalités*, Cercle d'Etudes sur l'Economie et la Société japonaise, Paris, Economica, 1984, p. 364-394.

b) Les réseaux informels

Parallèlement à ce type de concertation ouverte, il existe d'autres circuits plus discrets parce qu'ils sont établis sur une base informelle. C'est par cette voie que le *Zaikai* verse des contributions au parti gouvernemental, ce qui constitue un moyen d'influencer le Gouvernement.

« Il est incontestable que le Parti libéral-démocrate dépend presque entièrement du patronat pour ses finances. Selon un rapport du ministère de l'intérieur, rendu public en septembre 1977, en 1976 le parti gouvernemental a collecté au total 1 220 millions de yen auprès des industriels et financiers... Mais ce n'est que la partie visible de l'iceberg, et il est généralement admis que le chiffre réel est trois à cinq fois plus important » (14).

Pendant le parti gouvernemental n'est pas aussi dépendant du *Zaikai* que sa situation financière le laisserait supposer. En effet, représentant la seule alternative à l'opposition de gauche, le PLD monopolise le soutien du patronat, qui est prisonnier de la situation. Le patronat, ne pouvant pas jouer sur la concurrence entre partis, est conduit à fractionner son soutien entre les différentes factions qui rivalisent au sein du PLD, et collectent des contributions séparément.

L'argent n'est bien évidemment pas le seul lien entre le *Zaikai* et le Gouvernement ; il existe une certaine mobilité du personnel entre ces différents centres de pouvoir. De très nombreux fonctionnaires commencent une deuxième carrière dans l'industrie, dans les associations industrielles, voire même aux postes clefs des grandes fédérations. Par contre, peu de leaders du patronat se sentent attirés par une carrière politique, le cas de Aiichiro Fujiyama, président du *Nissho*, qui le quitta pour le portefeuille des affaires étrangères en 1957, reste isolé. Les relations personnelles entre décideurs sont un élément important qui détermine le soutien du *Zaikai*. Ainsi, Noboru Goto, président du *Nissho*, ne cache pas son soutien à l'actuel Premier ministre, Yasuhiro Nakasone, avec qui il est ami depuis ses années à l'Université de Tôkyô. Durant le Gouvernement Ikeda, le père de la politique de doublement du revenu national, le Premier ministre avait la chance d'avoir comme partenaires à la tête des quatre grandes organisations patronales, quatre amis personnels, groupe connu sous le nom des « quatre dieux du *Zaikai* » (15).

(14) Bertrand Chung, L'influence politique du patronat japonais, in *Problèmes politiques et sociaux*, n° 379, 4 janvier 1980, p. 23.

(15) Takeshi Yamashita, *Zaikai no Shitenno*, Tôkyô, Paru Shuppan, 1985, 313 p.

Le cas du cabinet Zenko Suzuki, en 1980, illustre un autre type de relations entre dirigeants politiques et économiques. Suzuki, élu grâce à un compromis entre les factions, s'est avéré en dessous des espoirs que l'on avait placés en lui, et ses capacités de leader ont vite été mises en question. Les responsables du *Zaikai* ont constitué six groupes chargés d'« éduquer » le Premier ministre. Certains de ces groupes avaient à leur tête des hommes comme Shigeo Nagano, président du *Nissho* (16), et Yoshihiro Inayama, l'actuel président du *Keidanren*. Ces groupes se manifestaient à l'occasion de banquets auxquels assistait le Premier ministre. Les industriels pouvaient, ainsi, donner leurs opinions sur les problèmes qui se posaient au chef du Gouvernement et le guider dans ses choix politiques. De surcroît, un des hommes les plus en vue du *Zaikai*, Toshiwo Doko, président honoraire du *Keidanren*, devait prendre la tête de la commission pour la réforme de l'administration et des finances publiques, l'un des projets politiques les plus ambitieux de l'après-guerre.

III. — LEADERSHIP ET GÉRONTOCRATIE

Le Japon doit résoudre trois problèmes majeurs, communs à l'ensemble du monde industriel, il s'agit :

- de relancer l'activité économique tout en maîtrisant l'inflation ;
- de résoudre d'une façon durable l'approvisionnement en énergie et en matières premières. A ce sujet le président honoraire du *Keidanren* faisait le commentaire suivant :

« Dès avant la crise du pétrole nous avons insisté sur la nécessité d'abandonner la politique de croissance rapide pour celle de croissance sûre... Or, la crise du pétrole nous oblige maintenant à restructurer toute l'industrie. Il ne s'agit pas d'une simple adaptation à la conjoncture, mais bien d'opérer une réorganisation fondamentale de notre industrie. Le *Keidanren* s'applique à cette tâche depuis des années » (17) ;

- de lutter contre le protectionnisme né des déséquilibres commerciaux entre le Japon et ses partenaires économiques.

(16) Nagano décédé depuis a été remplacé en mai 1984, à la tête du *Nissho*, par Noburo Goto.

(17) Interview de Toshiwo Doko traduite par la Documentation française, in *Le patronat japonais, Problèmes politiques et sociaux*, 4 janvier 1980, p. 18.

Aux problèmes précédents, on doit ajouter trois autres plus spécifiques au *Zaikai* et à la situation japonaise, qui sont :

- le problème de la sécurité et, en arrière-plan, la question d'un éventuel réarmement, avec à la clef le développement d'une industrie de l'armement ;
- l'absence de véritable leadership politique ;
- et, enfin, un problème interne au *Zaikai*, celui de la gérontocratie.

En effet, des hommes comme T. Doko du *Keidanren*, âgé de plus de 80 ans, sont à des postes clefs. Ce qui ne va pas sans susciter des crises de succession, ce fut le cas par exemple avec la mort à 84 ans de Shigeo Nagano, du *Nissho*, qui était passé maître dans les relations avec l'URSS. Sa mort a pris l'ensemble du *Zoikai* au dépourvu, au cours de négociations importantes, sans remplaçant d'envergure. Mais beaucoup plus grave est le fait que ces gérontocrates sont les représentants, le plus souvent, des industries lourdes et chimiques, voire d'industries manufacturières aujourd'hui en perte de vitesse ou en crise. Ces hommes sont donc peu enclins à accélérer le processus de restructuration industrielle ; on constate que sur les dix vice-présidents du *Keidanren*, neuf appartiennent à des industries anciennes (18).

En dernière analyse, le problème du vieillissement de la classe dirigeante s'inscrit dans la tendance plus générale au vieillissement de la population japonaise. Dès lors, une régénérescence du tissu industriel ne sera possible que par un rajeunissement des états-majors des organisations patronales.

(18) Sangyo Shinchizu : Henka Kobamu Keidanren (La nouvelle carte industrielle : le Keidanren résiste au changement), in *Asahi Shimbun*, 27 juillet 1983.

RÉSUMÉ. — *Le patronat japonais domine-t-il la vie politique au Japon ? A travers un réseau très diversifié d'organisations, associations, syndicats, fédérations, groupes de réflexion, les contacts sont en effet étroits et constants entre milieux d'affaires et dirigeants politiques. L'argent des premiers finance les seconds et les hommes politiques ne dédaignent pas de faire carrière dans l'industrie. Mais, en définitive, le véritable problème est peut-être celui de la gérontocratie.*

SAKIO TAKAYANAGI

*La perception japonaise
des relations extérieures :
le dilemme et les choix*

INTRODUCTION : TROISIÈME OUVERTURE ?

L'histoire des relations extérieures du Japon moderne peut être schématisée comme un cycle d'isolement → pression extérieure → ouverture → isolement. En effet, face au choc occidental (1^{re} pression extérieure, 1778-1853), le Japon a choisi l'« occidentalisation » (1^{re} ouverture, 1868-1894), après beaucoup de débats et conflits entre les nationalistes (Jui-ba) et les partisans de l'ouverture du pays aux étrangers (Kaikoku-ha). Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que sa véritable ambition a toujours été de dépasser l'Occident au moyen d'une relative « occidentalisation », visant plutôt un retour final à sa propre identité, voire même à une vocation pan-asiatique (japonocentrisme). Le rêve d'une zone de « coprosperité économique » en Asie se situe à la fin de ce processus (2^e isolement, 1931-1945) qui aboutit à une guerre de quinze ans et à la chute de l'Empire nippon suivie par l'occupation américaine (2^e pression extérieure).

Pendant cette période, les Japonais ont été fortement impressionnés par la technologie et la puissance économique américaines, ainsi que par les avantages du système et des idées de la société démocratique, ce qui les conduit à une certaine américanisation (2^e ouverture, 1945-). On sait que grâce à l'américanisation le Japon a connu un développement sans précédent, et a réussi à devenir l'une des trois grandes puissances économiques. Ce regain de confiance se traduit par une montée du nationalisme qui proclame « qu'il n'y a plus rien à apprendre de l'Occident ». C'est à ce stade qu'apparaît la 3^e pression extérieure exercée, d'une part, par des pays occidentaux à propos des déséqui-

libres commerciaux et, d'autre part, par des pays asiatiques qui manifestent une méfiance accrue à l'égard du Japon et ne souhaitent pas s'intégrer dans une nouvelle zone d'influence japonaise. Voilà donc le Japon face à un 3^e « carrefour », celui de l'isolement et de l'ouverture (1980-).

Actuellement au Japon, comme vers la fin du shogunat de Tokugawa, où la classe dirigeante avait senti une crise nationale (Bushi-Kaikyu) face à la pression occidentale, on entend très souvent parler de « crise nationale », et cela particulièrement depuis le 28 mars 1985, date à laquelle le Sénat américain a adopté à l'unanimité une résolution sur les déséquilibres commerciaux nippo-américains. Le texte de cette importante résolution concerne la limitation des importations d'origine japonaise par mesure de rétorsion vis-à-vis d'une situation qui apparaît aux Américains anormale, voire injuste. En même temps, le Gouvernement de Washington exerce sur celui de Tôkyô une pression de plus en plus forte pour lui faire ouvrir plus largement son marché intérieur. Le Premier ministre japonais Nakasone a répondu à cette pression américaine par un discours télévisé incitant ses compatriotes à « acheter chacun pour cent dollars de produits étrangers ». La situation actuelle est pourtant loin de présenter l'apparence d'un prélude à une deuxième guerre nippo-américaine.

Je voudrais examiner ici les principes du comportement que le Japon a adoptés tout au long de son histoire diplomatique, et essayer d'expliquer son fondement culturel. Cette analyse peut être utile pour comprendre les choix futurs du Japon.

1. — TYPOLOGIE DU COMPORTEMENT DU JAPON DANS SES RELATIONS EXTÉRIEURES

On trouve le premier modèle de l'attitude japonaise dans les relations extérieures dans l'ordre international créé par la Chine en Asie. Le système international en Asie orientale est assez différent de celui de l'Occident. Celui-ci est hâti sur un système de différenciation nationale, développée avec homogénéité à partir d'unités naturelles, linguistiques, religieuses et historiques. Il est construit en général sur l'absolu du pouvoir national, les principes du droit international et la politique d'équilibre des forces. En bref, c'est la tradition de politique de puissance (*Power Politics*). Au contraire, celui de l'Asie orientale est un système basé principalement sur des relations suzerain-tributaire (ni la conquête, ni la menace/pillage).

Depuis des temps anciens, les relations entre les pays d'Asie orientale sont celles d'obligeant-obligé : les pays qui payent le plus de tribut peuvent avoir plus de pouvoir et si on accepte de payer un important tribut c'est qu'on en attend une récompense équivalente. Cela veut dire que le pays qui impose tribut est un grand pays. Ce système n'est pas établi comme le réseau occidental entre des pays égaux. Il y a plutôt le centre et la périphérie de l'autorité, dont la source est le système des valeurs. La Chine, centre depuis longtemps, imposait à ses envahisseurs une assimilation à sa culture puisque culturellement elle était plus forte. Cet ordre était justifié sur le plan idéologique par la cosmogonie confucianiste et sur le plan matériel par les rapports de forces en présence, favorables à l'Empire du milieu.

Par contre, le Japon, pays périphérique qui a bénéficié culturellement de la Chine, n'a pas connu l'invasion militaire et de ce fait a pu maintenir son indépendance, ce qui explique qu'au Japon domine la valeur politique. Ainsi, le Japon de l'ère Tokugawa assimila-t-il la culture chinoise par la Corée, sans toutefois payer tribut à la Chine. C'est dans cet environnement international que le Japon s'est replié sur lui-même et a développé son homogénéité et une conscience profonde de son originalité qui constituera la base du nationalisme nippon.

Cependant les Japonais ont toujours ressenti un complexe d'infériorité vis-à-vis des Chinois occupant la place centrale dans la civilisation classique en Asie. Ce complexe, on le retrouve exprimé dans le fameux mot d'ordre « âme japonaise, technique chinoise » (*Wakon Kansai*), devise qui décrivait l'homme idéal de l'époque classique. En général, l'identification avec la Chine permet d'atténuer ce complexe : par exemple les affinités entre le shintoïsme et le confucianisme. Seulement cela prouve que la parenté des deux pays, sans cependant éliminer ce complexe d'infériorité, qui a engendré une certaine forme de nationalisme (syndrome du « Japan as no. 1 ») prétend que si la culture chinoise est universelle, aucun pays ne l'incarne mieux que le Japon. Tout ceci montre que l'on peut expliquer en partie l'attitude japonaise vis-à-vis de l'étranger comme la double volonté d'apprendre et de se faire respecter ou se protéger des influences extérieures. Nous pourrions même dire qu'un complexe « infériorité-supériorité », si je peux m'exprimer ainsi, a poussé les Japonais dans leurs rapports avec l'étranger à la fois à l'obéissance aux plus forts et à l'aspiration de dominer les plus faibles.

2. — MODÈLES DES PERCEPTIONS DES RELATIONS EXTÉRIEURES

a) *Modèle « Ran » (désordre, révolte et guerre), modèle « Chi » (ordre, gouvernement et hiérarchie).* — Les pressions sur le Japon exercées par les grandes puissances occidentales au XIX^e siècle ont constitué un véritable choc pour les Japonais, qui n'avaient jamais fait l'expérience de ce type de relations avec des pays indépendants, car auparavant le Japon était à la périphérie de l'ordre établi par l'Empire chinois. Pour faire face à cette situation d'un type nouveau, les Japonais ont pu se référer à la période des guerres féodales comme modèle de « Ran », les relations internationales devant être conçues comme des guerres féodales dominées par les plus forts, où il est par conséquent indispensable de disposer de ses propres forces et de les renforcer continuellement.

C'est dans ce contexte que peut se comprendre la solution du Gouvernement de Meiji : « une nation riche, une armée forte » (*Hukoku Kyôhei*) ; c'est-à-dire que pour avoir une armée puissante il faut aussi avoir une puissance économique. L'importance donnée aux questions militaires nous montre bien dans quel état d'esprit le Japon s'occidentalisa, en réaction par rapport à l'Occident.

Cependant, au fur et à mesure du développement des relations avec les Occidentaux, les Japonais se rendirent compte que la société internationale n'est pas toujours conflictuelle et qu'il existait un ordre international du fait de l'équilibre des forces entre les grandes puissances. Cet ordre, les Japonais ont pu le comparer aux jeux d'alliances et de concessions entre les puissants dans la société hiérarchique de l'époque Tokugawa.

Les relations internationales apparaissent ainsi, aux yeux des Japonais, comme un ordre hiérarchique reposant sur un équilibre entre les grandes puissances (modèle « Chi »). Sensible à la hiérarchie, le Japon s'intéresse à celle entre les pays, cherchant à grimper dans la hiérarchie, où chaque pays occupe une position déterminée par son niveau militaire, économique et culturel. Se jugeant inférieur à l'Occident sur tous les plans précédents, le Japon s'est efforcé par l'occidentalisation d'élever sa position et dans le même temps a encouragé ses rêves hégémoniques (japono-centrisme).

b) *Cadre « Asie et Occident ».* — Sous la pression de l'Occident, le Japon a été confronté à la nécessité de changer sa perception du monde, c'est-à-dire que le modèle traditionnel de la confrontation Japon-Occident devait être remplacé par un nouveau modèle de

confrontation Asie-Occident. Certes, sur le plan ethnique, culturel, historique et géographique, les Japonais se sentaient plus proches de l'Asie, mais, conscients de la supériorité de la civilisation occidentale, ils ont entrepris une « européanisation » rapide afin de rehausser leur rang dans le monde en s'appuyant sur le modèle « Chi ». Ainsi est apparue une nouvelle devise : « Esprit japonais, technique occidentale » (Wakon Yôsai). Mais cela a provoqué en même temps une crise d'identité chez les intellectuels de l'ère Meiji. Schématiquement, on peut dire que l'idée de « l'Allemagne avant tout », ou de « la France avant tout », s'est profondément enracinée dans la mentalité des intellectuels tout en engendrant en réaction l'idée du « Japon avant tout ».

Cela signifie que l'image japonaise du monde asiatique changeait. Le Japon avait besoin de l'Asie comme allié face à l'Occident. C'est que les Japonais se sont aperçus que comme le modèle de relations du type « Ran » n'implique pas seulement la concurrence, mais aussi le compromis et la coalition, les puissances occidentales, tout en rivalisant entre elles dans la conquête des colonies, s'unissaient en tant que civilisation occidentale face à la civilisation asiatique. D'où l'apparition de la théorie de la coopération nippono-chinoise. Déjà vers la fin du shogounat de Tokugawa, cette idée a été avancée par Katu Kaishû et autres, et après la Restauration de Meiji elle a été reprise non seulement par la classe dirigeante mais aussi par des journalistes comme Shiga Shigetaka (1883-1927). Cela montre évidemment combien la pression exercée par l'impérialisme occidental était forte mais cela montre aussi combien les Japonais surestimaient la puissance de la Chine. En réalité, la Chine, à cause de son complexe de supériorité, était peu capable d'assimiler la civilisation occidentale et voyait même son indépendance compromise. C'est dans ce climat qu'apparut la *Théorie de la reconstruction de la Chine et de la Corée*, thèse de Fukuzawa Yukichi (1834-1901), penseur le plus influent du Japon moderne.

Ainsi l'Asie était devenue également pour le Japon objet de conquête et de domination, afin qu'il devienne une puissance hégémonique mondiale. C'est donc à Taïwan que l'armée japonaise enverra son premier corps expéditionnaire (1874). C'est donc la Corée qui subira les premiers bombardements de la marine japonaise (1875). De même, l'enjeu de la guerre sino-japonaise (1894) était inévitablement la domination de la péninsule coréenne. Tout cela a abouti à l'impérialisme japonais, et le Japon moderne « européanisé » est ainsi tombé dans son propre piège.

3. — LE CARACTÈRE DU JAPON D'APRÈS GUERRE

L'époque où l'ouverture du Japon moderne s'est produite sous le choc occidental était caractérisée par l'impérialisme, et il est donc, pour ainsi dire, normal que l'euro-péanisation du Japon ait abouti à l'impérialisme japonais. S'il en est ainsi, dans le Japon d'après guerre, qui a effectué une seconde ouverture, quels sont les rapports entre ses choix politiques et le modèle de perception des relations extérieures ? Bien évidemment, la renaissance du Japon en tant que grande puissance militaire n'était ni permise par les Etats-Unis victorieux, ni possible en raison de la dévastation économique subie. De plus, le peuple japonais, ayant compris le danger que comporte le statut de grande puissance militaire, ne souhaitait pas que le pays s'engage de nouveau dans cette voie. Aussi le Japon d'après guerre a choisi de devenir un « Etat pacifique » sur le plan idéologique, et un « Etat commerçant » sur le plan pratique.

Ce choix, soutenu par le système international de libre-échange, a permis un développement économique exceptionnel. Sur le plan de la politique intérieure la démocratie sur le modèle américain a pris racine. Ces changements économique et politique du Japon d'après guerre ont-ils apporté un changement dans sa perception des relations internationales ? On peut évoquer d'abord la modification du modèle de « Ran ». On ne conçoit plus les relations internationales en termes militaires. Cela est dû évidemment au fait que le Japon s'en remette aux Etats-Unis pour ce qui concerne la sécurité militaire. Mais cela s'explique également par le fait qu'à l'ère nucléaire les Japonais ont pu facilement abandonner l'idée d'assurer la sécurité par les forces militaires. La Constitution pacifique est le symbole de ce changement, d'ailleurs mis au point à une période où le Japon était soumis à la pression occidentale. Il n'a jamais connu dans son histoire un véritable danger d'invasion étrangère sauf celle des Mongols dans la deuxième moitié du XIII^e. Toutes les guerres dans lesquelles le Japon a été impliqué résultaient des actions de l'armée japonaise. Même vu sous l'angle du modèle de « Ran », le peuple japonais qui n'a jamais fait l'expérience d'une invasion militaire étrangère n'avait qu'une faible conscience du danger extérieur. Hayashi Shibeï (1738-1793), alarmé par la pénétration russe en Asie orientale, a prôné un renforcement des forces armées, et il a été puni pour cela. Cet événement symbolique en dit long sur l'état d'esprit de l'époque.

Il n'était donc pas difficile à l'« Etat pacifique » d'opter pour un

armement léger (ou non-armement). Cela ne signifie pas pour autant que le modèle de « Ran » a complètement changé. Au contraire, il subsiste sous une autre forme. Dans cette sorte de guerre économique, le Japon applique le modèle de « Ran » à travers le monde, et les hommes d'affaires des grandes maisons de commerce se comportent comme ses soldats. De plus, en appliquant le modèle de « Chi », les Japonais font tous leurs efforts pour se rehausser dans la hiérarchie internationale à la hauteur de leur puissance économique. En réalité, cela n'est qu'une projection internationale de la concurrence dans la société japonaise, à savoir la double structure du modèle de « Ran » : concurrence y compris l'examen d'entrée, concurrence entre entreprises = « Ran », et aspiration à l'élévation du statut social : carriérisme = « Chi ». En ce sens, le modèle de perception des relations extérieures des Japonais n'a pas beaucoup changé.

Ce qui a changé, c'est plutôt la base de différenciation de l'Asie et de l'Occident. En effet, dans ce système bipolaire qui caractérise la structure des relations internationales d'après guerre, le Japon appartient au camp libéral, capitaliste, occidental, et la Chine au camp totalitaire, communiste et de l'Est. Il s'agit là d'une rupture politique et psychologique définitive. D'autre part, tandis que les pays asiatiques sont des pays en développement appartenant au Sud, le Japon, grâce à son développement économique rapide, appartient au Nord. Autrement dit, le Japon est doublement coupé de l'Asie. D'où l'apparition d'une définition non en Extrême-Orient mais en Extrême-Occident. Cela explique que le Japon, tout en se trouvant en Asie, éprouve constamment le besoin de confirmer son appartenance à l'Asie.

Cependant, le modèle de perception des relations extérieures, ainsi que les choix politiques qui en sont résultés, sont remis en question aujourd'hui. Dans le cadre de la recherche d'une solution au problème des conflits économiques avec les Etats-Unis, et aussi dans le climat actuel d'une nouvelle guerre froide américano-soviétique, la ligne d'« Etat pacifique », choix idéologique du Japon d'après guerre, risque d'être remplacée par une orientation militaire (problème Est-Ouest). En second lieu, la ligne d'« Etat commerçant » est remise en question en raison de frictions économiques avec les Occidentaux (problème Nord-Nord). Enfin, en troisième lieu, la domination économique, et même culturelle, des pays d'Asie par le Japon risque d'avoir pour conséquence l'aggravation de la méfiance de ces pays à l'égard du Japon qui risque ainsi de devenir une sorte d'orphelin de l'Asie (problème Nord-Sud). Je voudrais tenter d'examiner ici les moyens de faire face à ces différents problèmes.

4. — EN GUISE DE CONCLUSION :
LE JAPON AU CARREFOUR ET SES OPTIONS

Au sujet du problème Est-Ouest, je dirai tout de suite que la ligne « Etat pacifique » est un choix juste non seulement sur le plan idéologique mais aussi au point de vue réaliste, et cela aussi dans le contexte international autour du Japon. Tout d'abord prenons conscience d'un élément fondamental : le Japon, après sa défaite, n'a plus du tout de « points litigieux militaires » dans la région de l'Extrême-Orient.

Premièrement, l'Union soviétique et le Japon n'ont pas de contiguïté. L'extrémité nord du Hokkaido est la plus proche de l'Union soviétique, mais entre les deux, le détroit de Soya est plus large de 10 km que le Pas-de-Calais, et, de plus, très difficile à utiliser en hiver. A Sakhaline, il y a deux divisions soviétiques. En ce qui concerne la mer du Japon, la distance entre les deux pays est beaucoup plus grande. Et l'Union soviétique a besoin des capitaux et de la coopération du Japon pour le développement de la Sibérie ; il serait plus sûr pour le Japon d'aller jusqu'au bout de la démilitarisation au lieu de devenir une puissance militaire pour donner à l'Union soviétique un prétexte pour une attaque et une invasion.

Deuxièmement, il est bien clair que la guerre localisée autour du Japon ne s'étend pas jusqu'à lui. En ce qui concerne la Corée, c'est le problème des Coréens entre eux ; tant que le Japon ne se mêlera pas de leur avenir, il ne risque pas de se laisser entraîner dans leurs affaires. D'autre part, avec les pays de la péninsule indochinoise, avant ou après leur évolution communiste, le Japon n'a eu aucun rapport sauf celui de la coopération économique. Enfin que se passerait-il en cas de guerre sino-soviétique ? On peut supposer tout de même que cette guerre ne sera qu'un micro-conflit sur la frontière, et qu'elle ne sera jamais une conflagration militaire totale. Cela n'a de toute façon aucun rapport avec le Japon.

Enfin, il y a souvent des discussions sur le point de savoir si le Japon a besoin de la force militaire pour protéger ses intérêts économiques. En réalité quand il déploie ses activités commerciales dans le monde entier, ses problèmes économiques doivent être résolus par la voie de la négociation et avec des moyens pacifiques et diplomatiques. De plus, dans la politique internationale actuelle, si l'on pense qu'on peut obtenir quelque chose avec la force militaire, c'est tout à fait une illusion. La force militaire n'est plus que celle de la dissuasion absolue. Donc le peuple japonais ne soutiendra pas une

cause qui consisterait à dépenser énormément pour équiper des forces de dissuasion, mais au contraire il soutiendra fortement la thèse de la démilitarisation.

Voici ma conclusion. Si le Japon veut s'engager de la voie de « superpuissance économique » vers celle de « superpuissance militaire », sous la pression américaine et sous prétexte de la menace soviétique, il n'y trouvera jamais sa sécurité. Il doit plutôt répandre dans le monde entier son principe fondamental de « Constitution pacifique ».

En ce qui concerne la ligne d' « Etat commerçant », il convient de remplacer le modèle de développement « Bôeki Rikkoku » par une nouvelle orientation qui consiste à ouvrir complètement la société japonaise (3^e ouverture dans son histoire). C'est la voie fondamentale à suivre pour mettre un terme aux conflits économiques avec les pays occidentaux. Le modèle de développement « Bôeki Rikkoku » (construire la nation par la promotion du commerce extérieur) repose sur l'idée que pour le Japon les pays étrangers sont des fournisseurs de ressources naturelles tandis qu'il est lui-même une usine transformant ces matières. L'idée était claire et réaliste à l'époque où le Japon était pauvre en ressources et riche en main-d'œuvre. Mais cette idée est en train de perdre sa valeur au moment où il apparaît que la haute technologie en matière de génétique, de matériaux nouveaux, d'énergies nouvelles, etc., va déterminer la productivité au XXI^e siècle.

De plus, l'idée de « Bôeki Rikkoku », entièrement orientée vers le renforcement de la compétitivité internationale du Japon et la facilité d'accès aux ressources naturelles, n'encourage pas l'idée de construire une communauté internationale en matière politique, culturelle, économique et de sécurité. Le Japon est devenu une grande puissance économique grâce au modèle de développement « Bôeki Rikkoku » ; mais il est paradoxal que cette ligne de conduite ait provoqué des conflits économiques avec un peu tout le monde. En fin de compte, je pense que c'est en renonçant à ce modèle de développement, et en construisant une structure d'interdépendance horizontale avec ses partenaires que le Japon pourra venir à bout de ses problèmes. J'entends par l'ouverture de la société japonaise la reconnaissance par les Japonais du droit des individus ou groupes étrangers de venir au Japon pour se livrer à des activités qu'ils veulent mener. Parmi les pays développés, quel pays est plus strict que le Japon en matière d'interdiction des travailleurs immigrés ?

On a justifié cela jusqu'ici en arguant que la société japonaise étant constituée d'une nation unique, d'une culture unique, les étrangers ne peuvent pas s'y adapter. Mais cette théorie est erronée.

Selon le Pr Kamishima Jiro, la société japonaise est une société composée, une nation mixte, une culture mixte (société acclimatée = Junsei shakai). Certes, l'ouverture de la société japonaise exposera les Japonais dans leur archipel à la concurrence des gens d'origine culturelle très variée. La conséquence en sera la construction d'une nouvelle société composée, d'une nouvelle culture mixte, d'une nouvelle nation mixte, qui renforcera le dynamisme du Japon.

De plus, le caractère créatif et universel de la culture japonaise sera reconnu dans le monde entier. Par exemple, sur le plan politique, le principe de « domination », concept essentiel de la culture politique occidentale, sera remplacé par celui de « Kikyou » (involution ?). Autrement dit, c'est le « sentiment populaire » (Jinshin), et non la violence, qui deviendra le principe d'intégration sociale. C'est à la lumière de cette considération qu'on comprendra mieux le choix de la ligne d'« Etat pacifique ». L'ouverture de la société japonaise se heurtera inévitablement au système social existant, au système des valeurs en vigueur. Qu'on se rappelle les assassinats, la guerre entre Satsuma et l'Angleterre, les cannonades à Shimonoseki lors de la Restauration Meiji, ce désordre et cette confusion ont fini malgré tout par créer une société nouvelle au Japon. C'est pourquoi je pense qu'il faudra procéder à une 3^e ouverture du Japon.

En dernier lieu, je voudrais brièvement parler de la méfiance des pays asiatiques à l'égard du Japon. Je me contenterai ici d'examiner les reproches faits par différents pays asiatiques au Japon. Ils sont essentiellement de nature économique : 1) Les entreprises japonaises exploitent les travailleurs asiatiques en pratiquant une politique de bas salaires ; 2) Les entreprises japonaises achètent bon marché les matières premières et vendent cher les produits manufacturés ; 3) Les entreprises japonaises imposent des articles de luxe dont on peut se passer, et exportent une culture de consommation ; 4) Les entreprises japonaises négligent les Asiatiques et évitent de leur confier des postes à responsabilités ; 5) Les entreprises japonaises se soucient peu du transfert de technologies ; 6) Les entreprises japonaises exportent la pollution ; 7) Les échanges commerciaux avec le Japon sont déséquilibrés.

Ces griefs sont justifiés dans la plupart des cas, mais ils pourraient s'adresser tout aussi bien aux entreprises américaines. Pourquoi alors seul le Japon est-il critiqué ? La première raison en est historique. La pénétration économique japonaise est perçue par la plupart des Asiatiques comme une renaissance du militarisme japonais comme en témoigne la formule : « Le Japon réalise par la puissance économique ce qu'il n'a pas réussi à réaliser par la puissance militaire. »

La seconde raison est d'ordre culturel. Les Japonais ne passent pas inaperçus et ils sont souvent bruyants. Un tel comportement est particulièrement net quand ils voyagent en groupe. Mais psychologiquement les Asiatiques, dans leur for intérieur, considèrent les Japonais comme des parvenus, et les comparent désavantageusement avec leurs anciens colonisateurs européens qualifiés d'« élégants ». On peut dire que ces Asiatiques restent encore prisonniers du colonialisme qu'ils ont connu dans le passé.

La troisième raison : le rapport étroit qu'entretiennent le Gouvernement et la classe dirigeante du pays d'accueil. Le Japon, au moyen de l'aide au développement, soutient les régimes autoritaires d'Asie. C'est pourquoi le mouvement antijaponais dans les pays asiatiques constitue un mouvement antigouvernemental. Mais parfois c'est le Gouvernement du pays d'accueil qui utilise le mouvement antijaponais pour faire aboutir ses revendications au Japon (aide économique, concessions politiques).

Quoi qu'il en soit, les pays asiatiques sont aujourd'hui complètement intégrés dans le système économique japonais. Y a-t-il un moyen de changer cette structure des relations ? Il s'agit là d'une relation typiquement inégalitaire selon le modèle des rapports centre-périphérie, fondée sur la supériorité écrasante du Japon en termes de capacité de production. Dans ces conditions, les peuples asiatiques craignent le danger d'une domination du Japon, pas seulement économique mais aussi culturelle. A l'inverse, il n'est pas exclu que les Japonais se trouvent isolés en Asie.

Enfin, pour éviter le danger de devenir l'orphelin de l'Asie, le Japon devra faire preuve de sa capacité à transformer la division du travail qui caractérise actuellement ses relations avec les pays d'Asie en un système de division du travail horizontal à l'instar de la CEE, et cela non seulement dans le domaine économique mais aussi politique et culturel.

Références

- Galtung Johan, Japan and Future World Politics, *Journal of Peace Research* n° 4, 1973.
- Kamishima Jirô, *Seiji wo Miru Me (Un angle d'analyse des politiques)*, 1980.
- Kato Shûichi, *Nihonjin no Sekaizô (L'image du monde japonais)*, 1961 et *Nihonjin no Gaikokukan (La perception des relations extérieures japonaises)*, 1962, in *Collection de KATO Shûichi*, vol. 7, 1979.

- Kogane Yoshihiro, *Nihon no Sentaku (Un choix japonais)*, 1985.
- Oka Yoshitake, Kokuminteki Dokuritsu to Kokka Risei (Indépendance nationale et raison d'Etat), in *Kindai Nippon Shisôshi Kôza (Histoire de pensée du Japon moderne)*, vol. 8, 1961.
- Sato Seizaburô, Bakumatsu = Meiji Shoki ni okeru Taigai Ishiki no Shoruikei (Typologie de conscience des relations extérieures à la fin de Shogounat et au début de Meiji), in S. Sato et R. Dingman (ed.), *Kindai Nippon no Taigai Taido (Attitudes du Japon moderne vis-à-vis des pays étrangers)*, 1974.
- Takayanagi Sakio, Le Japon superpuissance — victoire ?, in *Economica* (cd.), *Sur l'état de la société internationale*, 1982.
- Tsurumi Yoshiyuki (ed.), *Ajia karano Chokugen (Quelques avis directs des pays asiatiques)*, 1974.

RÉSUMÉ. — *La conception japonaise des relations extérieures a été très influencée par l'Histoire d'une Asie où la Chine imposait des liens de suzerain à vassal. Ayant réussi à préserver son identité le Japon s'est ensuite heurté à l'Occident ce qui a encouragé ses rêves hégémoniques avant de choisir la concurrence pacifique. Aujourd'hui, le Japon doit s'ouvrir complètement sur le plan économique et instaurer avec les autres pays asiatiques des relations calquées sur celles qui existent au sein de la CEE.*

JOURNAL

Confrontations juridico-politiques : le Conseil constitutionnel face au Gouvernement socialiste comparé à la Cour suprême face au New Deal

JOHN T. S. KEELER*

Dans un inventaire récent des articles publiés dans le domaine des politiques comparées depuis 1968, Sigelman et Gadbois ont découvert qu'un « nombre exceptionnellement réduit de travaux ont été entrepris sur les structures fondamentales des pouvoirs publics ». Pour illustrer ce point, ils ont noté que l'étude des Constitutions et celle des cours « arrivent à égalité à la dernière place » parmi les 29 catégories différentes utilisées pour coder les articles. 0,3 % des articles concernent les cours, tandis que 12,4 % se préoccupent du développement, 10,2 % des partis politiques et 7,4 % des élections. Ils conclurent : « De notre point de vue, la disparition virtuelle des institutions politiques est le legs le plus désolant laissé par le décès de l'ancien (droit comparé) et l'essor des nouvelles politiques comparées » (1).

Ce « legs désolant » est particulièrement apparent dans la littérature consacrée à la France, même à propos d'une institution dont le pouvoir s'est beaucoup accru depuis le début des années 70 et dont le rôle durant la période Mitterrand s'est avéré sans précédent, controversé et gênant pour

* Professeur de science politique à l'Université de Washington, John Keeler a présenté ce rapport au Congrès mondial de Science politique tenu à Paris les 15-20 juillet 1985. Une version plus complète de ce texte sera publiée en octobre 1985 dans la revue américaine *French Politics and Society*.

Je remercie Olivier Duhamel, Michael McCann, Stuart Scheingold et Alec Stone pour les conversations stimulantes que nous avons eues sur le Conseil et la Cour suprême américaine, et Shanny Peer pour son inestimable aide dans la recherche.

(1) Lee Sigelman et George Gagbois, *Contemporary Comparative Politics : An Inventory and Assessment*, *Comparative Political Studies*, 16, 3 octobre 1983, especially p. 293-295.

le Gouvernement — à savoir le Conseil constitutionnel. A ma connaissance, aucun article sur le Conseil constitutionnel français n'a paru dans une publication de science politique de langue anglaise durant la dernière décennie, et aucun n'a été inclus dans les ouvrages collectifs récemment publiés sur la période Mitterrand. Même en France, les études qui concernent le Conseil constitutionnel sont rares dans les publications de science politique, et pratiquement toutes ont été écrites par des spécialistes de droit public et non par des personnes concernées principalement par la science politique (2).

L'objet principal de cet article est de démontrer qu'il est temps pour les politistes spécialistes de la France d'engager une réflexion sur le rôle rempli récemment par le Conseil constitutionnel dans le processus d'élaboration des politiques. Dans un moment où le Conseil est célébré comme « le dernier rempart contre les assauts de la gauche totalitaire » ou dénoncé comme « le gang » ou « les neuf dinosaures du Palais-Royal », et où le spectre d'un « gouvernement des juges » a provoqué un débat passionné sur la légitimité du Conseil, il semble évident que cette institution devrait être considérée comme digne d'intérêt bien au-delà du champ du droit public (3).

Il ne s'agit donc pas d'analyser les raisonnements juridiques du Conseil constitutionnel ; encore moins de soutenir qu'il ait eu raison ou tort de s'opposer à telle loi ou d'accepter telle autre. Mais plutôt de chercher à mesurer son rôle dans le processus politique, particulièrement lorsqu'il est confronté à des gouvernants élus avec l'intention d'entreprendre de vastes réformes.

I. — L'ÉVOLUTION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL (1958-1981)

Les rédacteurs de la Constitution de 1958 concevaient le Conseil constitutionnel essentiellement comme un « chien de garde de la suprématie de l'exécutif », ou, comme l'écrit un jour Mitterrand alors dans l'opposition, « l'instrument politique du pouvoir exécutif. Rien de moins. Rien de plus » (4).

Pendant les années 60, le rôle principal du Conseil fut, conformément à l'article 37 de la Constitution, d'arbitrer entre le Gouvernement et le Parlement pour déterminer les matières du domaine de la loi, et à ce titre devant être votée par le Parlement, et celles du domaine réglementaire,

(2) Voir *Pouvoirs*, n° 13 (1980), sur le Conseil constitutionnel et les articles de Louis Favoreu et Loïc Philip dans la *Revue française de Science politique*, 34, 4-5, août-octobre 1984.

(3) *Le Figaro*, 31 décembre 1983 - 1^{er} janvier 1984 ; *La Croix*, 29 octobre 1981 ; *L'Humanité*, 6 décembre 1982 ; *Libération*, 8 janvier 1982.

(4) J. E. S. Hayward, *Governing France*, New York, Norton, 1983, p. 139 ; Mitterrand quote, in *Quotidien de Paris*, 30 octobre 1981.

relevant des décrets pris par l'exécutif (5). Durant cette période, le Conseil fut rarement appelé à exercer l'autre pouvoir, potentiellement plus important, qu'il tient de l'article 61.2 de la Constitution : le pouvoir de se prononcer sur la constitutionnalité des lois qui lui sont déferées, avant promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale ou le Président du Sénat. Compte tenu de l'orientation politique des détenteurs de ces postes (et particulièrement des trois premiers), il n'est guère surprenant que les saisines du Conseil aient été rares. Jusqu'en 1971, le Conseil n'a été saisi en vertu de l'article 61.2 qu'à cinq reprises, et, à chaque fois, il a rendu une décision en faveur de l'exécutif. La plus célèbre de ces décisions, celle concernant la tentative réussie par de Gaulle de réviser la Constitution par l'article 11 (avec un référendum sur l'élection directe du président) plutôt que par la procédure convenue de l'article 89, a contribué plus que tout à forger l'image du Conseil « agent empressé du pouvoir » ou « Cour suprême du musée Grévin » pour reprendre les mots de Mitterrand (6).

Deux événements survenus au début des années 70 ont cependant beaucoup fait pour changer cette image et rehausser le rôle du Conseil. D'abord, en 1971, le Conseil a affirmé pour la première fois son indépendance en déclarant inconstitutionnelle une loi d'origine gouvernementale qui « autorisait le préfet à refuser de délivrer le récépissé à toute association qui lui paraissait susceptible de se livrer à des activités illégales ». Cette décision a rapidement été perçue comme l'équivalent fonctionnel de l'affaire *Marbury v. Madison* pour la Cour suprême américaine. Elle n'a pas seulement marqué la première incursion du Conseil dans un contrôle juridictionnel au fond, mais elle a aussi posé les bases des décisions à venir — ce que les spécialistes français de droit public appellent le *bloc de constitutionnalité* — car elle se référait aux « principes fondamentaux... réaffirmés par le préambule de la Constitution ». Une telle évocation fut une « surprise » et une « innovation », ainsi que *Le Monde* la commenta, car le préambule n'était auparavant pas considéré comme ayant une valeur juridique égale à celle du reste de la Constitution, et elle signifiait que le Conseil pourrait dorénavant prendre ses décisions en référence à la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789 et aux droits insérés dans le préambule de 1946 puisque ces deux documents sont cités dans le préambule de 1958 (7).

Compte tenu des limites strictes dans lesquelles l'article 61.2 insère le droit de soulever l'inconstitutionnalité de la loi, la décision de 1971

(5) Barry Nicholas, *Loi, Règlement and Judicial Review in the Fifth Republic*, *Public Law*, automne 1970, p. 257.

(6) *Quotidien de Paris*, 30 octobre 1981.

(7) Henry Ehrmann, *Politics in France*, 4^e éd., Boston, Little, Brown & Co., 1983, p. 330-331 ; *Le Monde*, 18-19 juillet 1971 ; George Hainbaugh Jr., *Was it France's Marbury v. Madison ?*, *Ohio State Law Journal*, 35, 1974 ; Jean Rivero, *Le Conseil constitutionnel et les libertés*, Paris, Economica, 1984, I, chap. 1.

n'aurait pas suffi, à elle seule, à faire du Conseil un acteur majeur du système politique français. Mais, en octobre 1974, l'article 61.2 a été révisé pour permettre à 60 députés ou 60 sénateurs de saisir le Conseil. Cette réforme, que Giscard voyait comme un moyen de *séduire* les éléments modérés de la gauche et un pas vers la décrispation, était d'abord importante en ce qu'elle donnait un nouveau droit potentiellement significatif à l'opposition parlementaire. Des porte-parole de la gauche ont qualifié la révision de réformette dérisoire, relevant surtout que leurs saisines auraient peu de chance d'être accueillies avec sympathie, à moins que la composition du Conseil ne changeât — comme le Programme commun le proposait. Néanmoins, ainsi que l'indique le tableau 1, l'opposition de gauche n'a pas hésité à utiliser ce nouveau droit de 1974 à 1981.

TABLEAU 1. — *Décisions du Conseil constitutionnel sur la base de l'article 61.2 de la Constitution (1960-1984)*

	1960- mai 1974	Juin 1974- mai 1981	Juin 1981- décembre 1984
Nombre des saisines	9	67	65
Le Président de la République	0	0	0
Le Président du Sénat	3	0	2
Le Premier ministre	6	2	0
Le Président de l'Assemblée nationale	0	2	0
Députés-Sénateurs de l'opposition de la majorité		60 7	65 0
Résultats des saisines			
Nombre de décisions rendues	9	47	48
Nombre de décisions par an	0,6	6,7	13,7
Annulations complètes	0 (0 %)	5 (10,6 %)	2 (4,2 %)
Annulations partielles	7 (77,8 %)	6 (12,8 %)	19 (39,6 %)
Total des annulations (complète ou partielle)	7 (77,8 %)	11 (23,4 %)	21 (43,8 %)

N.B. — Le nombre des saisines est supérieur au nombre des décisions car certaines lois ont été déferées par plusieurs autorités (ex. 60 députés et 60 sénateurs).

Source : Adapté à partir du tableau de Loïc Philip, Bilan et effets de la saisine du Conseil constitutionnel, in Olivier Duhamel et Jean-Luc Parodi (éd.), *La Constitution de la Cinquième République* (Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1985).

Alors que le Conseil aurait continué à examiner moins d'une loi par an si l'article 61.2 n'avait pas été changé, il a été saisi 60 fois par l'opposition (et sept fois par la « minorité de la majorité ») et a rendu 6,7 décisions par an, dont 23 % entraînent une annulation ou moins partielle. Aucune des décisions d'annulation n'a vraiment fait mordre la poussière au Gouvernement, mais la gauche a obtenu nombre de victoires notables, comme l'annulation de la loi qui donnait à la police des pouvoirs étendus pour fouiller les véhicules (1977) ou celle de certains articles de la loi limitant le droit de grève du personnel de la télévision (1979). De surcroît, la simple crainte d'un recours au Conseil a parfois permis à l'opposition d'arracher des changements dans les projets de loi. La réforme de 1974 a donc bien accru, les pouvoirs de l'opposition à un certain point, mais si tardivement qu'en 1980, les socialistes se plaignaient « qu'une hirondelle ne fasse pas le printemps », insistant sur le fait que le Conseil constitutionnel ne pourrait remplir un rôle vraiment important que si sa composition était changée (8).

Ironie de l'histoire, c'est l'absence de changement du mode de désignation des « sages » qui a contribué à l'accroissement du pouvoir du Conseil — mais aux dépens d'un Gouvernement contrôlé par l'ex-opposition.

II. — LA MISE EN SCÈNE DE LA CONFRONTATION

Peu de temps après que François Mitterrand et son Gouvernement socialiste arrivèrent au pouvoir en mai-juin 1981 certains hommes politiques et la presse commencèrent à invoquer la possibilité que le Conseil constitutionnel soit un obstacle puissant à la réalisation de nombre des réformes programmées. Des spéculations ouvertes sur ce point se sont développées intensément quand l'opposition s'est mise à s'interroger sur la constitutionnalité de certains articles du projet de loi de nationalisations. Le journal conservateur *Le Figaro* notait ainsi au mois d'août : « La seule arme constitutionnelle désormais disponible pour l'opposition est le recours au Conseil constitutionnel... ses membres ont tous été nommés par le précédent pouvoir (une situation politique inédite). » *La Croix* et d'autres journaux peu favorables au Gouvernement se sont mis à faire souvent référence au Conseil comme « le dernier rempart » face au « Gouvernement socialo-communiste ». Des responsables socialistes, offensés par l'assurance croissante de l'opposition à décrire le Conseil comme une barrière insurmontable, répondirent en des termes dédaigneux. Le député socialiste André Laignel balaya les objections des conservateurs au projet

(8) Loïc Philip, Bilan et effets de la saisine du Conseil constitutionnel, in Olivier Duhamel et Jean-Luc Parodi (éds.), *La constitution de la Cinquième République*, Paris, FNSP, 1985, p. 409-411 ; Louis Favoreu, Le Conseil constitutionnel et l'alternance, in Duhamel et Parodi, p. 427 ; Michel Charasse, Saisir le Conseil constitutionnel, *Pouvoirs*, 13, 1980, sp. p. 90 ; L. Favoreu and L. Philip, *Les Grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, Sirey, 1984, chap. 29 et 34.

TABLEAU 2. — *La composition du Conseil constitutionnel (1981-1986)*

Nommés par	1981-1983	1983-1986
Le Président de la République	Roger Frey, président, député et ministre gaulliste (1959-1974) Georges Vedel, professeur de droit André Ségalat, conseiller d'Etat	Daniel Mayer, président, ministre SFIO (1947-1958), député SFIO (1945-1958), nouveau membre depuis 1969
Le Président de l'Assemblée	Louis Joxe, député et ministre gaulliste (1959-1977) Achille Peretti, député gaulliste (1958-1977) ; Président AN (1969-1973) René Brouillet, diplomate, membre du cabinet du général de Gaulle (1944-1946)	Paul Legatte, conseiller chargé de mission auprès de Mitterrand (1981-1986) Pierre Marcilhacy, sénateur non inscrit (1962-1981), proche de Mitterrand dans ses dernières années
Le Président du Sénat	Gaston Monnerville, sénateur gauche démocratique (1946-1974), Président du Sénat Louis Gros, sénateur républicain indépendant (1948-1957) Robert Lecourt, député et ministre MRP (1946-1958)	Léon Jozeau-Marigné, sénateur républicain indépendant Maurice-René Simon, député MRP (1946-1958), professeur de droit

de nationalisations par la formule devenue célèbre : « Vous avez juridiquement tort parce que vous êtes politiquement minoritaires. » Lionel Jospin, premier secrétaire du ps, alimenta l'incendie en proclamant que « jamais les grands courants de réforme ne se sont laissés arrêter par une Cour suprême » et ajouta une menace à peine voilée à l'encontre du Conseil : « J'imagine que ces hommes auront conscience qu'ils doivent raisonner en magistrats de la Constitution... et non pas en hommes éventuellement partisans » (9).

Beaucoup d'observateurs, avec espoir ou inquiétude, comparèrent la situation de 1981 en France avec celle des années 30 aux Etats-Unis, lorsqu'un certain nombre des réformes du New Deal de Franklin D. Roosevelt capotèrent devant l'hostilité politique de la Cour suprême. L'analogie était juste, mais il est important de souligner en quoi les deux cadres de la confrontation juridico-politique diffèrent. Sur un point crucial, la situation de Roosevelt était plus délicate : la Cour américaine disposait d'un pouvoir de contrôle de constitutionnalité à la fois mieux établi et plus largement perçu comme légitime. Néanmoins, sur plusieurs autres points importants les socialistes français affrontaient une perspective plus troublée. Premièrement, *le Conseil français était plus nettement d'origine partisane que la Cour américaine*. Cette dernière comptait en 1933 quatre « conservateurs tenaces », mais aussi trois membres « solidement dans le camp libéral » et deux modérés. En contraste, et comme le montre le tableau 2, sept de neuf membres du Conseil de 1981 avaient été affiliés à des partis de la précédente majorité et le Président (Roger Frey) avait été un des gaullistes les plus influents entre 1959 et 1974. Deuxièmement, *le Conseil français entre en jeu beaucoup plus tôt que la Cour américaine*. Le système américain qui juge des espèces individuelles en dernier recours a empêché la Cour suprême d'annuler un acte jusqu'à la troisième année du New Deal (1935). Le système français de contrôle de constitutionnalité avant promulgation de la loi implique que le Conseil ait pu exercer son contrôle dès la première année du Gouvernement socialiste — apparaissant comme une sorte d'intrus au milieu de l'« état de grâce » — et ait eu le pouvoir potentiel d'étouffer des réformes dans l'œuf.

Troisièmement, du fait que le système français rend des décisions sur des lois contestées par les partis de l'opposition plutôt que sur des espèces judiciaires individuelles (comme les frères Schechter dont « l'affaire des poulets malades » a conduit au rejet du National Industrial Recovery Act), *les décisions d'annulation du Conseil apparaissent aux hommes politiques et au grand public beaucoup plus directement comme une victoire des partis de l'opposition*. En bref, par comparaison avec la situation américaine des années 30, celle de la France des années 80 présentait de prime abord des traits au moins aussi susceptibles de conduire à l'obstruction juridic-

(9) *Le Figaro*, 26 août 1981 ; *La Croix*, 29 octobre 1981 ; *Journal des Finances*, 12 novembre 1981.

tionnelle vis-à-vis des réformes, et même des potentialités plus grandes d'un affaiblissement ou d'un déraillement de lois d'une façon qui ralentirait l'élan des réformes et encouragerait l'opposition (10).

III. — LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL OBSTACLE AUX RÉFORMES : 1981-1984

Jusqu'à quel point le Conseil constitutionnel s'est-il avéré un obstacle aux réformes durant l'ère Mitterrand ? L'impact du Conseil doit être évalué de trois façons, à travers : 1) une analyse statistique du traitement par le Conseil des lois déferées ; 2) la prise en considération de l'importance des lois déferées ; 3) la prise en compte de l'effet de ce qui a été baptisé « autolimitation », c'est-à-dire l'autorestriction législative imposée au Gouvernement par la menace explicite ou implicite d'une saisine par l'opposition et l'anticipation des déclarations d'inconstitutionnalité que ces recours pourraient entraîner (11).

Une analyse statistique. — Ainsi que l'indique le tableau 1, le Conseil a eu affaire à un nombre sans précédent de cas et a annulé un nombre sans précédent de lois préparées par le Gouvernement depuis juin 1981. Alors que le Conseil ne traitait que 0,6 cas par an avant mai 1974, et 6,7 cas par an de juin 1974 à mai 1981, il a contrôlé 13,7 cas par an durant les trois premières années et demie de l'ère socialiste. Durant cette période, le Conseil a examiné 48 lois, toutes déferées par l'opposition, et il a déclaré près de la moitié (43,8 %) d'entre elles au moins partiellement inconstitutionnelles. Par contraste, le Conseil n'a annulé partiellement ou totalement que 23,4 % des cas qui lui ont été soumis pendant le septennat giscardien. Non seulement le Conseil de la période Mitterrand a ainsi constitué un obstacle tout à fait inhabituel au regard des standards de la V^e République, mais également, *du point de vue statistique, il s'est davantage opposé au Gouvernement socialiste que la Cour suprême américaine ne s'est opposée à l'administration Roosevelt.* Alors que le Conseil français a annulé tout ou partie de 21 lois entre juin 1981 et la fin de 1984, la Cour américaine n'a déclaré inconstitutionnelles que 12 lois du New Deal. Pour donner un autre point de comparaison américain, on notera que l'activisme juridique de la Cour Warren (1953-1969) n'a produit, en seize années, que quatre décisions d'inconstitutionnalité de plus (soit 25 au total) que le Conseil français entre juin et décembre 1984 (12).

(10) V. William Leuchtenburg, *Franklin D. Roosevelt and the New Deal : 1932-1940*, New York, Harper & Row, 1963, chap. 7 et 10 ; *Le Monde*, 19 janvier 1982 ; *L'Express*, 5 juin 1981.

(11) Favoreu, *Le Conseil*, p. 434.

(12) C. Herman Pritchett, *Constitutional Law of the Federal System*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1984, p. 155.

L'importance des affaires. — A elle seule, l'analyse statistique ne peut évidemment pas établir pleinement la consistance du rôle du Conseil comme obstacle aux réformes. Une telle analyse doit être complétée par la prise en considération de l'importance des décisions d'annulation. Faute de place, on se contentera d'un bref examen des décisions les plus controversées sans reprendre tous les débats qui les ont accompagnées.

Il faut cependant se rappeler que la décision rendue par le Conseil le 16 janvier 1982 sur les nationalisations a déclenché de très violentes polémiques.

La plus importante décision du Conseil constitutionnel rendue depuis l'élection de François Mitterrand est indubitablement celle du 16 janvier 1982 sur la loi de nationalisation. Comme l'a remarqué Lionel Jospin peu après le « week-end noir » des socialistes, c'était « la première fois dans l'histoire de la V^e République que le Conseil constitutionnel empêche la promulgation d'une loi qui est au cœur même du dispositif mis en place par un Président de la République et une Assemblée nationale légitimement élue ». Reconnue comme une « mauvaise surprise » et « un échec sans précédent » pour le Gouvernement, et comme « un succès énorme » pour l'opposition, cette décision a fait du Conseil, jusqu'alors peu connu, le sujet d'articles à la une de tous les journaux français. Un journaliste du *Monde* avait certainement raison en constatant que beaucoup de Français avaient « appris l'existence du Conseil par le parti qu'il vient de prendre » (13). Mais de quel parti s'agit-il exactement ?

Il n'est pas possible de résumer en quelques phrases une décision aussi longue (30 p.) et riche en substance juridique, mais on peut dire qu'elle comportait deux jugements centraux entraînant des conséquences politiques immédiates. Ces deux opinions étaient appuyées largement sur l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique... l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité. » D'une part, le Conseil a décidé contrairement aux arguments de l'opposition que les nationalisations proposées étaient constitutionnelles en leur principe, parce qu'il n'y avait pas d'« erreur manifeste » dans l'appréciation portée par le Parlement qu'elles « seraient nécessaires pour donner aux pouvoirs publics les moyens de faire face à la crise économique, de promouvoir la croissance et de combattre le chômage ». D'autre part, le Conseil a déclaré que la formule d'indemnisation proposée n'était pas « juste » et que les articles élaborant cette formule n'étaient pas séparables de l'ensemble de la loi, c'est-à-dire que la loi ne pouvait pas être promulguée (14).

Tandis que le Gouvernement et la majorité parlementaire obtenaient

(13) *Le Monde*, 19 et 20 janvier 1982 ; *Le Matin*, 18 janvier 1982 ; *Quotidien de Paris*, 18 janvier 1982 ; *Les Echos*, 18 janvier 1982.

(14) Favoreu et Philip, *Les Grandes décisions*, chap. 38 ; L. Favoreu (éd.), *Nationalisations et constitution*, Paris, Economica, 1982 ; Didier Linotte, Les nationalisations de 1982, *Revue du Droit public*, mars-avril 1982, livre 1, chap. 8.

TABLEAU 3. — *Les cinq décisions du Conseil constitutionnel les plus controversées entre 1981 et 1984*

Date de la décision	Résultat. Objet de la controverse
16 janvier 1982 Nationalisation	<p>Les nationalisations sont constitutionnelles en leur principe, mais sept articles de la loi sont déclarés non conformes à la Constitution ; ils sont déclarés inséparables de l'ensemble, et la promulgation est donc interdite.</p> <p>C'est la première fois dans l'histoire de la V^e République qu'une loi centrale pour un programme gouvernemental est annulée par le CC. Le Gouvernement a été obligé d'établir un nouveau projet, relançant les querelles internes à la gauche sur le champ d'application de la loi et différant de presque un mois les nationalisations (11 février). Le Gouvernement a dû changer la méthode d'indemnisation d'une façon qui a élevé le coût total des nationalisations de 28 à 36 milliards de francs (+ 29 %). Le Gouvernement a également été embarrassé par l'annonce de la décision la veille d'élections législatives partielles, toutes les quatre perdues par le Parti socialiste.</p>
18 novembre 1982 Loi électorale pour les élections municipales	<p>La disposition selon laquelle « aucune liste de candidats ne peut comporter plus de 75 % de candidats du même sexe » est déclarée non conforme.</p> <p>Le « quota des sexes » était considéré comme un moyen important pour améliorer le statut des femmes ; il avait été approuvé par une majorité de tous les partis au Parlement et n'était pas mentionné dans la saisine du Conseil par l'opposition.</p>
2 décembre 1982 Application de la décentralisation dans les départements d'outre-mer	<p>La création d'une assemblée unique (à la fois Conseil général et Conseil régional) élue à la proportionnelle est déclarée non conforme.</p> <p>Première décision d'annulation totale depuis mai 1981. Elle bloque les efforts du Gouvernement pour permettre aux petits partis d'obtenir des sièges.</p>
20 janvier 1984 Réforme de l'université	<p>La création d'un collège électoral unique, composé de maîtres-assistants et de professeurs, pour désigner les conseils des Universités est déclarée non conforme.</p> <p>Le Gouvernement essuie un échec dans sa tentative, encouragé par les syndicats de maîtres-assistants et assistants, pour diminuer le pouvoir et le statut des professeurs par rapport à celui des autres enseignants.</p>
11 octobre 1984 Loi sur la presse	<p>Les dispositions limitant la concentration de la presse sont déclarées conformes à la Constitution pour l'avenir, mais non à l'égard des « situations existantes ».</p> <p>La tentative gouvernementale de contraindre l'empire de presse Hersant au démantèlement est bloquée.</p>

satisfaction en ce qui concerne le principe de nationalisation, ils étaient gênés par des jugements négatifs beaucoup plus sévères qu'attendu. C'est l'annulation de la formule d'indemnisation qui a suscité les critiques les plus violentes. Même des modérés comme Michel Rocard l'ont trouvée injustifiée, déclarant : « Au lieu de dire le droit, les juges disent le prix. » Les leaders de la gauche ont protesté que la formule annulée par « les sages » avait été suggérée par le Conseil d'Etat (« Vérité constitutionnelle d'un côté du Palais-Royal, erreur constitutionnelle de l'autre côté du même palais », notait Robert Badinter) et qu'elle était plus généreuse que celle utilisée à l'époque de la Libération. En même temps, il était rapporté dans la presse que selon l'avis de quelques spécialistes des finances publiques l'indemnisation proposée apparaissait très acceptable. Pour le Gouvernement, le ressentiment sur ce point était exacerbé par : 1) Le fait que le Conseil n'a pas précisé ce qu'il considérait être une formule acceptable d'indemnisation ; donc les responsables devaient essayer d'arriver à une formule plus « juste », c'est-à-dire plus coûteuse, sans assurance qu'elle ne serait pas annulée — en essayant en même temps d'apaiser des courants de la gauche convaincus que même la formule originale était trop généreuse ; 2) Le jugement d'inséparabilité, qui a entraîné un retard dans la mise en œuvre des nationalisations et a empêché le lancement du programme de redressement de l'économie ; dans les mots de Louis Mermaz : « En perdant du temps, nous perdrons l'argent » (15).

Pendant que le Gouvernement se mettait à réviser les dispositions annulées par le Conseil, une « mini-crise institutionnelle » se déroulait. Les communistes ont condamné « l'opération politique d'arrière-garde des battus du 10 mai », alors que des responsables socialistes s'engageaient dans ce qu'on a appelé « une guerre des tranchées » ou une « campagne de dénigrement » dirigée contre « Roger Frein » et les autres « messieurs veto ». Jospin a déclaré que « le Conseil constitutionnel n'est pas l'instance objective et sage qu'on dit » et qu'« on ne peut pas substituer le Gouvernement des juges au Gouvernement du peuple ». André Labarrère a prononcé une espèce d'avertissement au Conseil : « A force de nous assassiner, il va finir par se suicider. » En même temps, à l'Hôtel Matignon, un conseiller du Premier ministre a constaté qu'une annulation de la loi révisée traduirait une volonté d'obstruction inadmissible et imposerait donc « une épreuve de force » : « Une fois oui, deux fois non, M. Mitterrand ne l'accepterait pas ! » En résumant les déclarations menaçantes de la gauche, condamnées par les journaux de droite comme signes d'un « désir de totalitarisme » ou d'une frénésie de la part des « ayatollah » socialistes, un journaliste du *Monde* a décrit la confrontation juridico-politique dans ces termes dramatiques : « D'un côté, neuf sages nommés par des représentants de l'ancienne majorité ; de l'autre, les 15 714 598 Français qui se sont prononcés, le 10 mai 1981... en faveur de M. François Mitterrand...

(15) *La Croix*, 24-25 janvier 1982 ; *Le Matin*, 20 janvier 1982 ; *Le Monde*, 19 et 20 janvier 1982.

Laquelle de ces deux légitimités est la plus légitime ? Pour le PCF, le PS et leurs députés, la réponse est claire : le Conseil constitutionnel a tort car il freine le changement voulu par le pays » (16).

La tempête était calmée, au moins pour un temps, par l'approbation par le Conseil de la nouvelle loi de nationalisation en février, mais les coûts économiques et politiques pour le Gouvernement étaient considérables. Le programme de redressement a été retardé, le coût de l'indemnisation a été augmenté de 8 milliards de francs (près de 30 %), les courants de la gauche se sont querellés à propos du Conseil et de la révision de la loi, et l'opposition jusqu'alors divisée a été unifiée quelque peu par le combat et a bénéficié d'un remontant. Après que deux membres du Conseil (Gros et Monnerville) eurent, dans une démarche tout à fait exceptionnelle, protesté publiquement, en qualifiant les attaques dont ils faisaient l'objet d'« injurieuses et malhonnêtes », *Le Figaro* a publié un article intitulé « Défendre la République » et Jacques Chirac a déclaré que le clivage politique en France n'était plus entre gauche et droite mais entre républicains et marxistes. Le Conseil constitutionnel a donc joué un rôle non négligeable dans l'achèvement de l'état de grâce du Gouvernement socialiste (17).

Indépendamment du fait que trois membres du Conseil, dont le Président, furent remplacés en 1983 par des hommes sympathiques à la gauche, le Conseil est resté dominé par des conservateurs et a continué à poser des problèmes au Gouvernement. Il faut insister sur ce point car il représente un autre aspect par lequel la confrontation juridico-politique en France dans les années 80 a été plus difficile pour les gouvernants élus que la confrontation américaine des années 30. Dans ce dernier cas, les « neuf vieillards » ont cessé de constituer un obstacle sérieux pour l'administration Roosevelt en mars 1937 — deux ans après la première décision d'inconstitutionnalité concernant une loi du New Deal — lorsque le juge Roberts Owen s'est « converti », donnant naissance à une majorité 5-4 en faveur des réformes (rapidement étendue par de nouvelles nominations par Roosevelt) (18). Ce célèbre « changement à temps qui a sauvé les neuf », apparemment consécutif à la réélection triomphale de Roosevelt en 1936 et au plan avorté pour réformer la Cour, est jusqu'à présent sans équivalent dans le cas français.

Après les affrontements autour des nationalisations, il y eut une accalmie. Mais plus de trois ans après l'arrivée de la gauche au pouvoir, la décision sur la loi sur la presse atteste la poursuite de la confrontation. En annulant, le 10 octobre 1984, l'application de la loi aux « situations existantes », le Conseil empêche la réalisation d'un des principaux objectifs du Gouvernement, à savoir le démantèlement de l'« empire de presse » (19 quotidiens

(16) *L'Humanité*, 19 janvier 1982 ; *Le Monde*, 20 et 23 janvier 1982 ; *Quotidien de Paris*, 20 janvier 1982 ; *Le Canard enchaîné*, 20 janvier 1982.

(17) *Libération*, 20 janvier 1982 ; *Le Monde*, 27 janvier 1982 ; *Le Figaro*, 20 janvier 1982.

(18) Leuchtenburg, chap. 10, sp. p. 236 ; Leonard Baker, *Back to Back : The Duel Between FDR and the Supreme Court*, New York, MacMillan, 1967, chap. 10.

dont *Le Figaro*, 7 hebdomadaires, 11 périodiques) contrôlé par le très conservateur Robert Hersant. Une fois de plus, des députés socialistes s'insurgent contre « la tendance du Conseil à se comporter comme une troisième chambre » et proclament « Non au Gouvernement des juges » (19).

L'effet d'autolimitation. — Comme Louis Favoreu et Olivier Duhamel l'ont établi, une appréciation complète du rôle du Conseil en tant qu'obstacle à la réforme doit prendre en considération non seulement le nombre de lois annulées, mais aussi l'« autolimitation » ou l'effet de « dissuasion ». Il est impossible de déterminer exactement le point jusqu'auquel le Gouvernement a anticipé des décisions négatives du Conseil et atténué ses propres projets de réforme, mais il est certain qu'un tel processus s'est déroulé. L'autolimitation a été visible dans la très importante réforme de décentralisation en février 1982, ainsi qu'en décembre 1983 dans la loi de finances augmentant les pouvoirs des agents de l'administration fiscale. Dans au moins un cas, il apparaît que la crainte du Conseil a paradoxalement conduit le Gouvernement à adopter une réforme plus profonde que celle qu'il envisageait. Il a été rapporté qu'au début 1985 des hauts responsables ont décidé d'instaurer une représentation proportionnelle complète pour l'élection de l'Assemblée nationale notamment parce qu'il craignait que le Conseil rejette un « système mixte » (une combinaison du système majoritaire traditionnel dans les départements avec un nouveau système proportionnel régional), ce parce qu'il créerait « deux types de députés » (20).

CONCLUSION

Le rôle du Conseil constitutionnel a changé considérablement depuis sa création en 1958. A l'origine, institution inconnue et d'importance marginale, le Conseil est devenu graduellement une pièce centrale du système politique français, et depuis la révision de 1974 qui a élargi la saisine, le principal instrument de *contre-pouvoir* entre les mains de l'opposition parlementaire (21). La période de 1981 a aujourd'hui montré à quel point ce contre-pouvoir peut être puissant lorsqu'un Gouvernement de réforme fait face à un Conseil dominé par les membres nommés par l'ex-majorité.

Jusqu'à quel point le Conseil a-t-il été un obstacle aux réformes ? Le rôle du Conseil a-t-il été d'une certaine manière bénéfique pour le Gouvernement socialiste ? Ce n'est que récemment que les spécialistes ont commencé à se poser ces questions, et le débat sur ces points ne fait que commencer. Le spécialiste du Conseil peut-être le plus connu, Louis Favoreu,

(19) *Le Monde*, 13 octobre 1984 et 3 décembre 1984 ; *La Croix*, 19 octobre 1984.

(20) Favoreu, *Le Conseil*, p. 434 ; Favoreu et Philip, *Les Grandes décisions*, chap. 39, sp. p. 571 ; Duhamel, in *Le Monde*, 3 janvier 1984 ; *L'Express*, 12 avril 1985.

(21) V. Olivier Duhamel, Les Logiques cachées de la constitution de la Cinquième République, in Duhamel et Parodi, *La constitution*, p. 18.

a soutenu « qu'en aucun cas il n'a empêché la réalisation de réformes depuis 1981 » et qu' « en réalité son action a joué bien davantage comme une garantie de l'alternance que comme un obstacle ». Lorsque le Conseil a frustré le Gouvernement en canalisant, filtrant ou tamisant les projets de loi, il a « fait preuve... d'une très grande prudence », et le Conseil a accordé aux réformes des socialistes une espèce de *certificat d'authenticité* tel que, une fois promulguées, il n'est plus possible de les contester (du moins quant à leur conformité à la Constitution) (22).

Il me semble qu'il y a plusieurs défauts sérieux dans cette argumentation.

D'abord, elle sous-estime à quel point le Conseil intervient comme un frein vis-à-vis du programme socialiste de réforme. Il est peut-être vrai que le Conseil se comporte avec une prudence considérable. Il est probable que la plupart des membres du Conseil auraient approuvé beaucoup moins de changements s'ils avaient été législateurs au lieu d'être juges, et plausible qu'ils auraient pu rendre quelques décisions plus négatives sans choquer une partie importante de la communauté des experts en droit constitutionnel.

Le fait que les votes au Conseil soient secrets et que, à la différence de la Cour suprême américaine, il n'admette pas les opinions dissidentes, rend presque impossible l'évaluation de ses dynamiques politiques. Il faut dire aussi que le Conseil n'a certainement pas créé un vrai « Gouvernement de juges ». Néanmoins, il a empêché le Gouvernement à un point sans pareil dans l'histoire de la V^e République et, en vérité, sans précédent dans l'Histoire de France depuis l'abolition des Parlements lors de la Révolution française (23). Par ailleurs, selon plusieurs indicateurs, il a bloqué les tentatives de réforme du Gouvernement autant, ou même plus que la Cour suprême américaine à l'époque du New Deal. Le Conseil a annulé plus de lois ; à la différence de la Cour suprême des années 30, il n'a pas cessé de rendre des décisions négatives deux ans après ; et, à cause du système français de contrôle *a priori*, il a été capable de bloquer des lois contestables sur le plan constitutionnel avant qu'elles soient mises en vigueur. On peut soutenir que le Conseil n'a empêché complètement aucune loi aussi importante qu'au moins une loi annulée par la Cour suprême : le NIRA (National Industrial Recovery Act, ou Loi de Redressement industriel national). Mais, il faut rappeler que le NIRA a pu fonctionner pendant deux années cruciales avant son annulation, et que le Wagner Act de 1935 — accepté par la Cour suprême en 1937 — reprenait plusieurs aspects essentiels du NIRA, dans une forme encore plus radicale (24). Et s'il est vrai qu'un bon nombre des annulations du Conseil ne sont pas

(22) Favoreu, *Le Conseil*, p. 434-437.

(23) V. François Luchaire, *Le Conseil constitutionnel*, Paris, Economica, 1980, chap. 1.

(24) V. Theda Skocpol, Political Response to Capitalist Crisis : Neo-Marxist Theories of the State and the Case of the New-Deal, *Politics and Society*, 10, 1980, spécialement p. 171-181.

très graves, il faut noter que, selon les analystes américains, seules 7 des 12 décisions négatives de la Cour suprême dans les années trente étaient importantes (25).

Il n'est pas tout à fait sûr qu'on puisse conclure que le Conseil français a constitué un obstacle *plus* important que la Cour américaine, mais il semble incontestable que, dans une perspective comparée, le Conseil doit être considéré comme un obstacle d'une importance considérable. Le Conseil a modifié sensiblement une des deux réformes les plus importantes du Gouvernement (nationalisation), et a empêché par l'autolimitation la réalisation complète de l'autre réforme de la plus haute priorité (décentralisation). Il a bloqué quelques autres réformes considérées comme très importantes en ce qui concerne le principe (par ex., le quota pour les candidatures féminines aux élections municipales) ou le contenu politique (par ex. le démantèlement de l'empire de presse Hersant).

Deuxièmement, il n'est pas évident que l'approbation par le Conseil des lois du Gouvernement leur ait donné un « certificat d'authenticité » d'une vraie consistance politique. Les annulations du Conseil ont été traitées souvent comme des nouvelles dignes de la *une* des journaux ; par contraste, les décisions positives du Conseil ont reçu beaucoup moins de publicité. Il est plus évident encore que les décisions négatives ont abîmé l'image du Gouvernement, tandis que les autres ne l'ont pas spécialement améliorée. De plus, c'est une exagération de soutenir que les décisions positives ont rendu impossible la contestation des lois par l'opposition. Dans le cas de la décision sur les nationalisations, par exemple, des hommes de droite ont affirmé que l'intimidation effectuée par les socialistes a empêché une décision plus juste — c'est-à-dire plus négative (26).

Finalement, il n'est pas établi que la législation française ait besoin d'une authentification par un organe gardien de la Constitution. Après tout, depuis la Révolution de 1789 jusqu'à un passé très récent, la souveraineté parlementaire était aussi largement acceptée dans les Républiques françaises qu'en Grande-Bretagne.

Le Conseil constitutionnel n'existait pas avant 1958, il n'a pas exercé un pouvoir de contrôle substantiel avant 1971, et n'a pas annulé de loi décisive avant 1982. Le peu de données de sondages existant à propos du Conseil montre qu'il était une institution très peu connue aussi récemment qu'en 1978. Il est vrai qu'aujourd'hui une large majorité, même de gauche, déclare approuver son rôle (80 % en 1983) (27). Parmi les citoyens bien informés, il y a évidemment une appréciation positive du fait que, comme les spécialistes en droit public l'ont souvent souligné, la jurisprudence du Conseil ait mis en place une espèce de *Bill of Rights* protégeant les particuliers

(25) Robert A. Dahl, *Decision-Making in a Democracy, The Supreme Court as a National Policy-Maker, Journal of Public Law* (Fall, 1957).

(26) *Le Figaro*, 4 février 1982.

(27) Olivier Duhamel, *Les Français et la V^e République, in* SOFRES, *Opinion publique : enquêtes et commentaires 1984*, Paris, Gallimard, 1984, p. 113-114.

contre les abus potentiels du Gouvernement. Néanmoins, il est important de noter qu'aucune étude précise n'a jamais été faite pour savoir, par exemple, si les sympathisants d'un parti politique estiment légitime que le Conseil annule une loi passée par leur Gouvernement. Jusqu'à ce que le Conseil soit largement accepté dans un rôle activiste, on peut raisonnablement s'attendre à ce que chaque confrontation juridico-politique provoque des demandes en faveur de la souveraineté parlementaire et des demandes en faveur d'un point d'arrêt au « Gouvernement des juges ». Il faut se rappeler que même la Cour suprême américaine, souvent considérée comme l'organe judiciaire activiste le plus respecté à l'Ouest, a été soumise à de virulentes critiques lorsque — par ex. pendant les années 30 — elle a défié les choix législatifs des élus du peuple.

Quelles sont les perspectives quant au rôle du Conseil constitutionnel dans un proche avenir ? Le plus probable est que le Gouvernement socialiste connaisse encore quelques problèmes d'ici aux élections de 1986, car, comme le montre le tableau n° 2, même les nouvelles nominations de février 1986 laisseront cinq des neuf sièges à des personnes nommées avant 1981. Si la droite doit gagner le contrôle de l'Assemblée nationale en 1986 et Mitterrand rester Président jusqu'en 1988, il paraît probable que le Conseil agisse jusqu'à un certain point comme un allié de l'Assemblée dans ses conflits avec Mitterrand. Toutefois, des événements imprévus peuvent toujours changer les équilibres internes au Conseil. Sans envisager l'hypothèse du décès de tel ou tel membre, on peut imaginer celle d'une démission de Mitterrand entre 1986 et 1988 — ce qu'encouragent des adversaires de la cohabitation comme Raymond Barre. Auquel cas, Mitterrand pourrait, s'il le souhaite, participer aux travaux du Conseil (aucun ancien Président de la V^e République n'a exercé ce droit, mais Giscard a été tenté à plusieurs reprises ; cela lui est interdit maintenant qu'il détient à nouveau un mandat électif national). Les votes au Conseil pourraient alors, pour beaucoup d'affaires, se faire à 5 contre 5, le président — Daniel Mayer, nommé par Mitterrand — ayant alors voix prépondérante (28). Mais quel que soit le scénario, il est certain que les « sages » du Palais-Royal continueront à retenir l'attention dans les toutes prochaines années.

(28) Sur la possibilité d'une participation de Giscard au Conseil, voir *Le Monde*, 23 novembre 1982 (art. de Duverger) ; *Le Matin*, 30 novembre 1982 ; *Le Figaro*, 1^{er} décembre 1982.

Profil de l'année politique (septembre 1984 - août 1985)

JEAN-LUC PARODI

L'avant-dernière année d'un mandat politique est souvent la plus difficile. L'année 1984-1985, la quatrième de la législature socialiste, ne déroge pas à la règle et ce septième « profil » de l'année politique qui, comme les précédents (1), tente d'en synthétiser les temps forts, les étapes et les spécificités se caractérise bien par la nouvelle descente de la gauche « au creux » d'une vague dont elle n'aperçoit pas encore le « dos ». De cette période (septembre 1984 - août 1985), toujours caractérisée par la démolition économique et sociale de l'opinion et structurée par la perspective, au-delà des cantonales de mars 1985 (2), des élections législatives de l'année prochaine (3), on retiendra principalement la stabilisation au plus bas de la cote présidentielle, le succès d'image du nouveau Premier ministre Laurent Fabius, la défaveur générale des partis politiques et la critique de la politique, les nouveaux records d'impopularité du Parti communiste, la décote socialiste et le maintien de l'exception rocardienne, le harrisme grandissant de l'opinion, le phénomène Léotard, la crise du chiraquisme,

(1) Voir cette chronique, *Pouvoirs*, nos 11, 15, 19, 23, 27 et 31.

(2) Sur les cantonales devant l'opinion, voir l'enquête SOFRES-journaux de province du 15 au 20 février 1985, et les deux enquêtes « A la sortie des urnes ». IFOP-RTL, *Le Point* (premiers résultats dans *Le Point*, 19 mars 1985, analyse développée dans Jean-Luc Parodi, Les élections cantonales des 10 et 17 mars 1985 : au niveau des européennes, *Revue politique et parlementaire*, n° 918, 1985, p. 5), et BVA-Antenne 2-*Libération* (analyse à chaud d'Eric Dupin, Gérard Grunberg et Béatrice Roy, Les cantonales au scanner, *Libération*, 18 mars 1985). Voir aussi l'enquête SOFRES-TF1-VSD, 21 mars 1985.

(3) Sur les enquêtes d'intentions de vote législatives, voir, outre la série régulière BVA - *Paris-Match*, les sondages de la SOFRES dans *Le Figaro*, 21 novembre 1984, 19 février 1985, 19 juin 1985, de l'IFOP dans *Le Point*, 19 mars 1985, de L. Harris-France, *L'événement du Jeudi*, 29 novembre 1984, accompagnés des premières simulations en sièges. (Voir en particulier IFOP-*Le Point*, 8 avril 1985, et BVA - *Paris-Match*, 19 avril 1985.) Sur les enquêtes d'intentions de vote présidentielles, voir IFOP-*Le Point*, 5 novembre 1984, 18 mars 1985, Louis Harris-France, *L'événement du Jeudi*.

enfin le rétablissement de la frontière entre la droite et le Front national (4).

Dans la diversité des enquêtes publiées au cours de cette période, on se contentera de citer, entre les différentes études sur les gouvernants, les hommes politiques et les partis signalées plus loin, les sondages sur la gauche (5), l'opposition (6), les institutions (7), la cohabitation (8), le racisme (9), les problèmes de la Nouvelle-Calédonie (10), les tendances idéologiques (11), les études sur les jeunes, « Bof-génération » six ans après (12) et la « Kid-génération » (13), l'enquête IFOP-SOFRES sur les radios locales privées, celle d'AESOP sur « la fin du prêt-à-penser » (14), la belle étude du *Nouvel Observateur* sur la République (15), l'enquête auprès des immigrés (16), le sondage rétrospectif sur mai 1968 (17). Au chapitre des nouveautés médiatiques, on signalera l'entrée des sondages au *Monde* (18) et l'apparition d'un « mini-sondage » hebdomadaire dans *L'Express* dans la page « coulisses ».

Mentionnons pour terminer la publication du second volume de la revue annuelle de la SOFRES, *Opinion publique 1985* (19), le numéro spécial de

(4) Parmi les synthèses de l'année, voir en particulier celles de Jérôme Jaffré : Un an de gouvernement, Fabius et les Français. Les paradoxes de l'opinion, *Le Monde*, 6 août 1985, et d'Alain Duhamel, Mitterrand face à ses trois oppositions, *L'Express*, 22 mars 1985.

(5) SOFRES, *Libération*, 28 janvier 1985.

(6) Gallup, Faits et Opinions, 28 septembre 1984.

(7) Voir SOFRES, Davantage de démocratie directe (analyse de Jérôme Jaffré), *L'Express*, 12 avril 1985, et l'enquête SOFRES sur les Français et l'Assemblée nationale. Résultats détaillés et commentaires d'Olivier Duhamel dans *Pouvoirs*, n° 34, p. 131-138.

(8) SOFRES, *Figaro*, 30 octobre 1985, *Figaro-Magazine*, 27 avril 1985.

(9) IFOP-*Le Point*, 29 avril 1985, SOFRES pour la LICRA, *Le Monde*, 27 novembre 1984.

(10) Voir L. Harris-France - *La Vie*, 10 janvier 1985 ; SOFRES-*Le Point*, 14 janvier 1985 ; BVA - *Paris-Match* (en Nouvelle-Calédonie), 8 février 1985 ; SOFRES-*Figaro*, 19 avril 1985.

(11) SOFRES-*Le Point*, 15 février 1985.

(12) *Nouvel Observateur*, 23 novembre 1984.

(13) Gallup, Faits et Opinions, *L'Express*, 7 juin 1985. Voir aussi, Les jeunes choisissent l'opposition, *Infométrie-Le Point*, 28 janvier 1985. On peut consulter aussi les enquêtes publiées dans *Digest* d'avril 1985, et *Femme pratique*, mars 1985.

(14) *L'Express*, 5 octobre 1984.

(15) SOFRES-*Nouvel Observateur*, 7 décembre 1984.

(16) SOFRES-*Actuel*, janvier 1985.

(17) BVA-*Télé 7 jours*, 16 mars 1985.

(18) Enquête SOFRES, L'image de la classe politique, *Le Monde*, 6 septembre 1984 (analyse détaillée dans SOFRES, *Opinion publique 1985*, p. 11-19) ; Enquête SOFRES, L'image des Etats-Unis (également pour Antenne 2), *Le Monde*, 6 novembre 1984 ; Enquête IFOP, L'Allemagne vue par les Français (également pour RTL), *Le Monde*, 28 juin 1985.

(19) SOFRES (sous la direction d'Olivier Duhamel, Elisabeth Dupoirier et Jérôme Jaffré), *Opinion publique 1985*, Gallimard, 1985, 336 p. Outre les analyses citées plus loin, on signalera particulièrement : Les Français et les immigrés, par Muriel Humbertjean ; Libéraux-socialistes-conservateurs : les évolutions idéologiques des Français, par Olivier Duhamel ; L'électorat français le 17 juin 1984, par Elisabeth Dupoirier.

Pouvoirs sur les sondages (20), le témoignage de Bernard Rideau, ancien chargé de l'opinion à la présidence de la République sous Valéry Giscard d'Estaing (21), et, pour les amateurs de courants socioculturels et styles de vie, les deux volumes, à la fois suggestifs et irritants, de Bernard Cathelat (22).

● *Un Français sur trois : la stabilisation de l'impopularité présidentielle.*

— De la popularité, ou plutôt de l'impopularité de F. Mitterrand au cours de cette année, on considérera successivement le niveau, l'évolution, la structure et les explications.

Pour l'ensemble de l'année, de septembre 1984 à août 1985, le niveau moyen s'établit à 31,8 % de satisfaits et 51,1 % de mécontents, niveau encore inférieur mais de peu à celui de l'année dernière (33,6 % et 51,3 %). Quinze points de moins que la première année, vingt points de différence entre les mécontents et les satisfaits, l'indice annuel le plus faible qu'ait connu un Président sous la V^e République, tout cela situe bien F. Mitterrand au plus profond de la vague.

L'analyse de l'évolution fait apparaître quatre mouvements significatifs (graphique 1) : la chute record de novembre 1984, le « frémissement » du début 1985, la stabilisation générale et la progressive réduction de l'hostilité.

C'est à la fin de l'automne dernier que F. Mitterrand va pulvériser les précédents records d'impopularité de toute la V^e République. Alors que de Gaulle n'était jamais descendu au-dessous de 42 % de satisfaits (en mars 1963), ni Georges Pompidou en dessous de 47 % (en décembre 1969), ni Valéry Giscard d'Estaing au-dessous de 35 % (dans la tourmente pré-présidentielle), François Mitterrand qui avait déjà effacé ces limites avec 32 % en octobre 1983 et mars 1984 et 30 % en mai 1984, après l'annonce du plan acier, descend en novembre 1984 à 26 % seulement de satisfaits (23). On ne peut citer pour avoir connu pareille disgrâce dans les années récentes que Mme Thatcher en décembre 1981 (25 % seulement de satisfaits) au plus fort de la discorde à l'intérieur du Parti conservateur. Jamais, depuis 1981, on n'avait trouvé aussi peu d'ouvriers (27 % seulement), d'employés, de cadres moyens (27 %), de quadragénaires (35-49 ans : 24 %) pour se déclarer satisfaits de l'action présidentielle. Le début de l'année 1985 voit un léger redressement de la cote présidentielle pour des raisons à la fois structurelles (d'ajustement après la chute), saisonnières (24)

(20) *Pouvoirs*, n° 33, 1985, « Les sondages ».

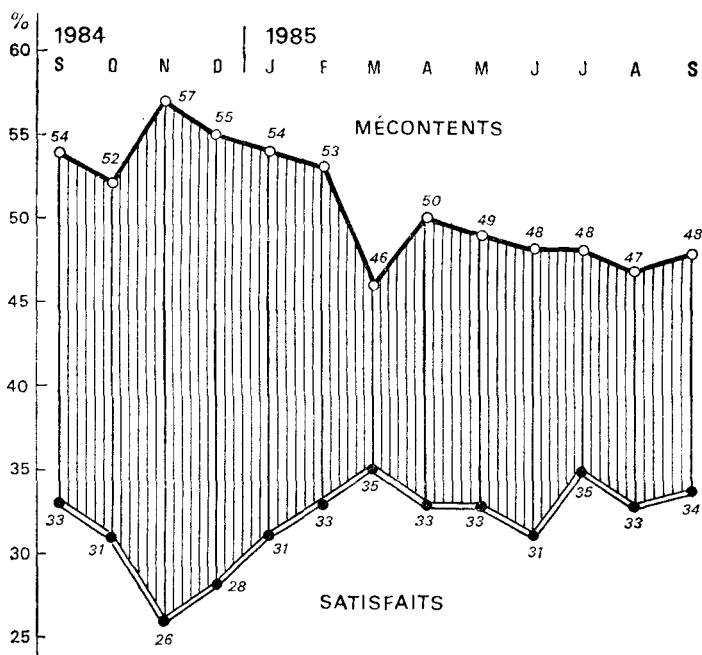
(21) Bernard Rideau, *L'illusion du pouvoir*, Table ronde, 1955, 281 p.

(22) Bernard Cathelat, *Styles de vie*, I. *Cartes et portraits*, II. *Courants et scénarios*, Ed. d'Organisation, 1985, 163 p. et 192 p.

(23) Même évolution à l'indice de confiance SOFRES, qui descend en novembre à 37 % et en décembre à 36 %, niveau record de cet indicateur.

(24) Il existe en effet en dehors des événements qui la structurent un cycle mensuel de la popularité gouvernementale : ainsi la moyenne mensuelle de la satisfaction à l'égard des Présidents pour les neuf dernières années (1974 et 1981 étant exclues) donne 47,6 pour janvier, 48,4 pour février et encore 48,4 pour mars, contre environ 46 au printemps, 43 en septembre et 44 au dernier trimestre.

Record d'insatisfaction et réduction du mécontentement



GRAPHIQUE 1. — La courbe de popularité (IFOP) de F. Mitterrand, Président de la République (septembre 1984 - septembre 1985)

et enfin conjoncturelles, une partie de l'opinion ressentant le sentiment d'une légère amélioration de l'état économique de la France et l'impression d'une politique gouvernementale plus compréhensible parce que mieux expliquée. Au-delà des mouvements au jour le jour, l'année 1985 semble se caractériser par la stabilisation à son plus bas niveau de la cote présidentielle (graphique 2) avec pour la première fois une très légère inflexion vers la remontée. On note également une tendance à la réduction de l'hostilité puisque durant les quatre derniers mois de la période considérée, on compte moins de 50 % de mécontents, ce qu'on n'avait pas vu depuis le printemps 1983.

La structure de la popularité mitterrandiste ne change guère par rapport à l'année dernière : minoritaire dans tous les groupes, sauf chez les sympathisants socialistes, faiblement structurée par l'âge ou par le sexe, un peu plus par le clivage indépendants-salariés. La désunion de la gauche laisse toujours l'électorat communiste divisé sur lui-même, puisque plus

La stabilisation au plus bas



GRAPHIQUE 2. — La popularité IFOP du Président de la République depuis 1981 (moyenne mobile)

d'un tiers des sympathisants du PC persiste régulièrement à se dire satisfaits d'un Président de la République que dénoncent ses leaders.

De cette impopularité dominante et de ses évolutions à court terme, les raisons sont bien connues : démoralisation économique et sociale, désillusion après les attentes excessives de l'alternance (thème des « promesses non tenues »), sentiment d'un certain manque de compétence dans la gestion des affaires publiques (économiques en particulier), faible image personnelle du Président (25). Face à cette insatisfaction structurelle, les quelques signes d'amélioration (26) constatés au cours de l'année provien-

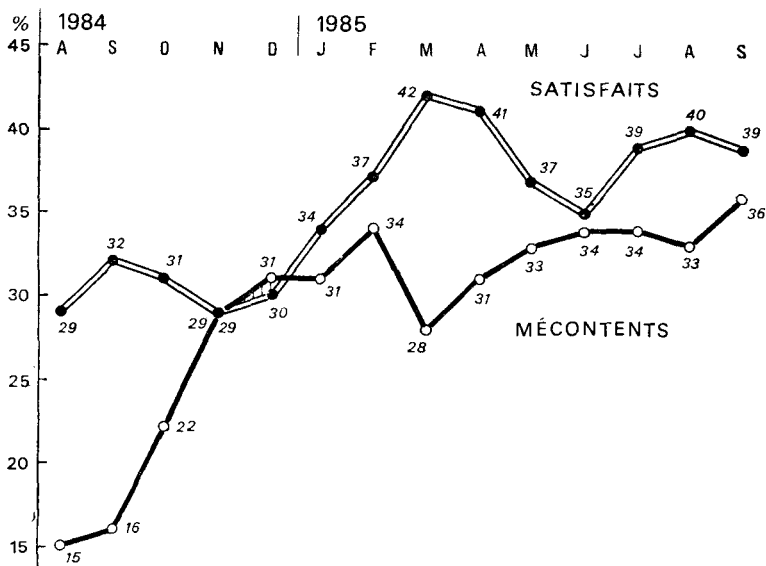
(25) Voir, outre le commentaire mensuel du baromètre IFOP-*Journal du Dimanche* qui analyse les réponses à une question ouverte interrogeant les électeurs ayant changé d'opinion à l'égard du Président de la République sur les raisons de leur évolution, les deux grosses enquêtes Infométrie-*Le Point*, 12 novembre 1984, et SOFRES-*Libération*, 3 et 4 juillet 1985. Voir aussi l'article de Jean-Dominique Lafay, *Le Figaro*, 20 mars 1985.

(26) Voir l'enquête SOFRES - *Sud-Ouest*, mai 1985, sur le bilan de F. Mitterrand qui note un très léger mieux par rapport à l'enquête de l'année précédente (33 % au lieu de 30 % estiment son bilan plutôt positif), avec des gains en ce qui concerne la paix sociale (+ 12), la lutte contre la hausse des prix, l'économie (+ 3), la place de la France dans le monde (+ 3), la défense (+ 3).

ment de l'espérance d'un mieux-être économique de l'amélioration du sentiment de compétence gouvernementale, éléments presque tous associés au nouveau Premier ministre.

● *L'effet Fabius : les distorsions d'image entre l'homme et l'œuvre.* — Il existe bien en effet un phénomène Fabius dont il faut prendre la mesure, recenser les dimensions et fixer les limites (27).

La satisfaction majoritaire



GRAPHIQUE 3. — La courbe de popularité (IFOP) de Laurent Fabius, Premier ministre (août 1984 - septembre 1985)

Le phénomène tout d'abord. Pour l'ensemble de sa première année, Laurent Fabius recueille comme Premier ministre une cote (IFOP) de satisfaction moyenne de 35 % (pour un mécontentement moyen de 28 %). Il constitue ainsi, avec Michel Rocard bien sûr, une étonnante exception à la dégradation générale des différentes incarnations du socialisme. Au baromètre SOFRES, il occupe tout au long de l'année la seconde place et en devance même une fois le champion incontesté, M. Rocard (28). D'un tri-

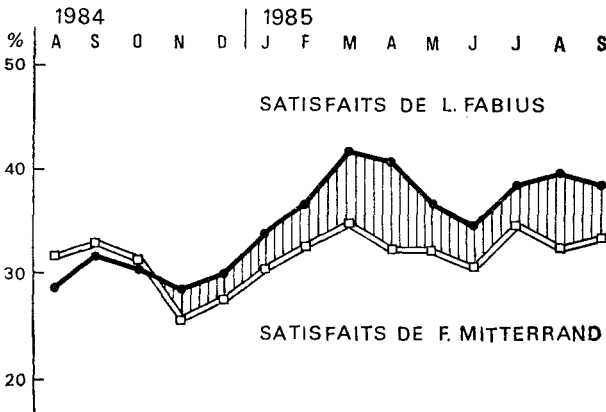
(27) Sur L. Fabius, voir la grande enquête de la SOFRES-*Nouvel Observateur*, 19 avril 1985, et les analyses d'Alain Duhamel, *L'effet Fabius existe-t-il ?*, SOFRES, *Opinion publique 1985*, p. 148-158, et de Bertrand Pecquerie, *Le Matin*, 14 juin 1985.

(28) Pour l'ensemble de l'année, il obtient en moyenne 50,5 %.

mestre à l'autre, sa progression est régulière au baromètre IFOP (graphique 3), passant de 30,5 % et 30 % en 1984 à 38 %, 38 % et 39 % en 1985, à mesure que s'atténue l'incertitude de l'opinion. Bien plus, il est le seul Premier ministre de toute la Ve République à connaître pendant onze mois consécutifs une cote supérieure à celle de son Président (29) (graphique 4).

C'est d'ailleurs à lui que semble revenir en majeure partie la responsa-

Une inversion sans précédent du décalage traditionnel



GRAPHIQUE 4. — La popularité du Président de la République et du Premier ministre (IFOP, % de satisfaits)

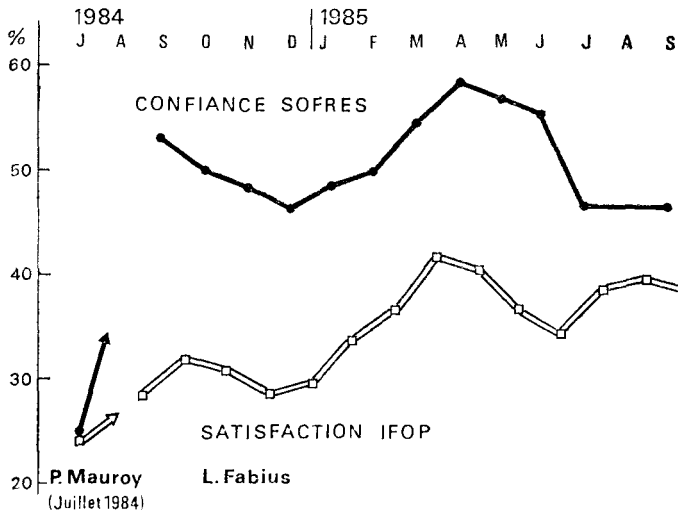
bilité de l'amélioration de la cote de l'exécutif socialiste au début de l'année : le fait qu'il ait à chaque fois un peu plus progressé que F. Mitterrand (+ 4 en janvier contre + 3, + 3 en février contre + 2, + 5 en mars contre + 2) semble indiquer que c'est bien lui qui tirait vers le haut de la pente l'attelage gouvernemental.

Pour bien interpréter les évolutions des différents indicateurs de sa popularité, il est indispensable de distinguer le jugement sur l'homme et l'appréciation de son action : on prendra la mesure de la différence en comparant la progression de L. Fabius à son arrivée à Matignon par rapport à P. Mauroy à la veille de son départ, selon qu'il s'agit de l'indicateur de confiance SOFRES (qui met l'accent sur l'homme et les attentes qu'il fait naître) ou de l'indicateur de satisfaction IFOP (qui insiste sur l'action et les résultats qu'elle entraîne). Dans le premier, L. Fabius fait en septembre 28 points (!) de plus que P. Mauroy (53 % au lieu de 25 % à P. Mauroy

(29) Seuls J. Chaban-Delmas et P. Mauroy avaient dans le passé, mais un mois seulement, connu une semblable supériorité.

en juillet), dans le second, il ne progresse que de 4 points (29 % au lieu de 25 % également à P. Mauroy en juillet). L'image personnelle de L. Fabius est si forte à son arrivée et plus encore six mois plus tard qu'elle ne pouvait que décroître même si cette décroissance le laissait à un niveau plus que respectable ; son action comme Premier ministre a été au contraire examinée par l'opinion dès le début avec beaucoup plus de réserve et d'hésitation ; partie de bas, sa cote d'action s'est donc plutôt améliorée au cours des

Mesure des attentes et mesure des résultats



GRAPHIQUE 5. — Les indices de confiance (SOFRES) et de satisfaction (IFOP) à l'égard du Premier ministre : l'évolution de P. Mauroy à L. Fabius

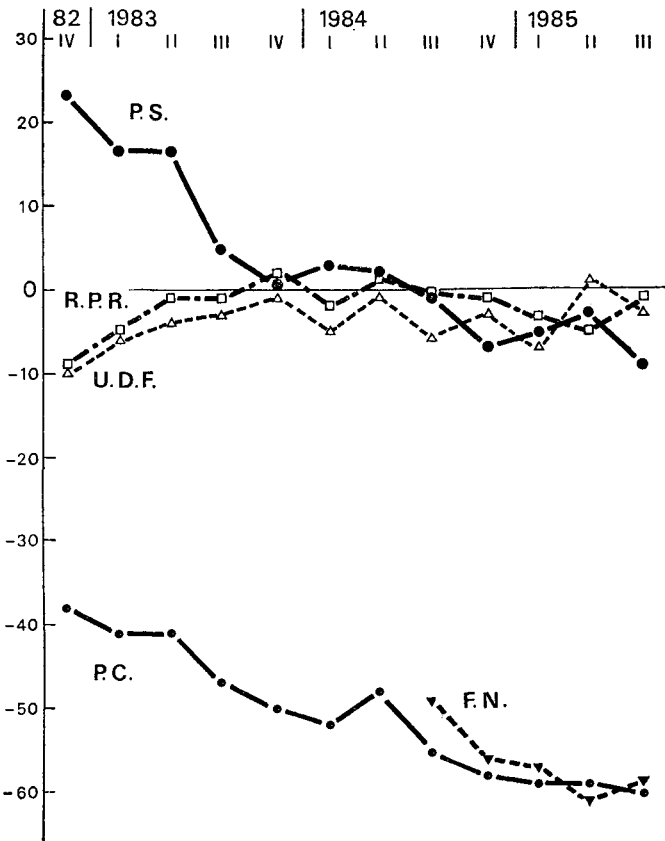
mois. De ce fait, courbe d'attente et courbe de résultat (graphique 5) qui avaient connu un écart maximal (plus de 20 points à l'été 1984) ont tendu à se rapprocher (environ 8 points à l'été 1985).

Cette cote élevée, cette supériorité sur le Président de la République, L. Fabius les doit à l'addition d'une popularité normalement forte au ps et d'un soutien minoritaire mais non négligeable des sympathisants de la droite (et du marais). Ce sont ceux-ci qui en déterminent pour l'essentiel les évolutions, ce qui explique sans doute (avec la faiblesse des effectifs) les mouvements erratiques de certains indicateurs. Il réalise également un score particulièrement remarquable chez les plus jeunes, pourtant si sceptiques aujourd'hui sur les hommes politiques. L'image personnelle

favorable, il la doit à un mélange savant d'impressions d'intelligence, de compétence, d'ouverture et d'aptitude à la communication.

• *La défaveur générale des partis politiques.* — La dégradation de la cote des partis politiques s'est encore accentuée cette année (graphique 6). Elle est particulièrement forte pour le PS et le PC. De ce fait, à plusieurs reprises, c'est la totalité des formations politiques qui recueille des juge-

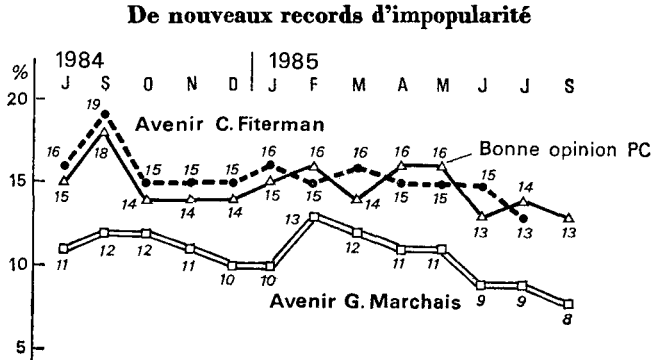
Une insatisfaction générale



GRAPHIQUE 6. — L'indice de satisfaction (SOFRES) des partis politiques depuis la fin de 1982 (moyenne trimestrielle)

ments négatifs (30). On rapprochera cette indication de l'enquête SOFRES-*Le Monde* sur le « rejet du politique » et de la mise en perspective nuancée qu'en donne *Opinion publique 1985* (31).

● *Le PC : après l'épreuve du pouvoir, le poids de la désunion.* — Plus affaibli et plus divisé que jamais à la veille du départ des ministres communistes (32), le Parti communiste n'a pas bénéficié de son retour à l'opposition. Il a battu à nouveau ses records d'impopularité (graphique 7) : de



GRAPHIQUE 7. — L'évolution du PC et de ses leaders (SOFRES)

15 % de bonne opinion en juillet 1984, il est descendu à 14 % à l'automne et à 13 % en juin 1985. Georges Marchais a connu une défaveur analogue, 10 % seulement de cote d'avenir SOFRES fin 1984 et 9 % à l'été 1985 (33).

● *La nouvelle dégradation du PS et l'exception rocardienne.* — La cote d'opinion du Parti socialiste, de plus en plus ajustée sur celle du Président de la République (graphique 8), a connu une nouvelle baisse record cette année, 40 % de bonne opinion en novembre 1984, 38 % seulement en juillet 1985 après la controverse Jospin-Fabius sur la direction de la campagne électorale pour les élections législatives : Premier ministre et premier secrétaire en ont l'un et l'autre pâti, puisque le premier perd 8 points et le

(30) Ainsi en novembre et décembre 1984, janvier, février et juillet 1985.

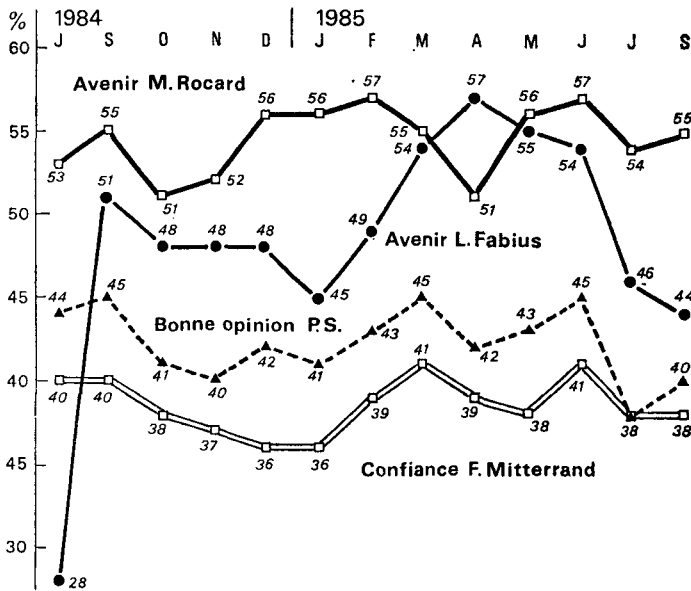
(31) SOFRES, *Opinion publique 1985*, p. 11-29.

(32) Voir cette chronique Olivier Duhamel et Jean-Luc Parodi, *Le PC à l'épreuve de l'exercice du pouvoir*, *Pouvoirs*, n° 32, 1985, p. 153-164, et Gérard Le Gall, *Radiographie de l'image du PCF*, *Revue politique et parlementaire*, 914, janvier-février 1985, p. 16-27.

(33) Sur le PC, voir les enquêtes IFOP-*Le Point*, 4 février 1985 (auprès d'anciens électeurs communistes), SOFRES-*Figaro*, 6 février 1985, BVA-*Paris-Match*, 10 février 1985. Voir aussi SOFRES-journaux de province, 24 octobre 1984.

second 4 à la cote d'avenir SOFRES. Malgré cette redescente au niveau le plus faible (44 %) qu'il ait connu depuis le grand bond de septembre 1984, L. Fabius demeure cependant au 3^e rang des hommes politiques français, après R. Barre (2^e) et Michel Rocard. Dans la chronique de l'année dernière on avait signalé comment ce dernier était devenu depuis avril 1983 l'exception à la dégradation générale des cotes socialistes. Le succès de L. Fabius avait mis fin à cette exception mais la récente dégradation de sa cote semble indiquer un probable retour à l'hégémonie rocardienne (34).

La concurrence Fabius-Rocard



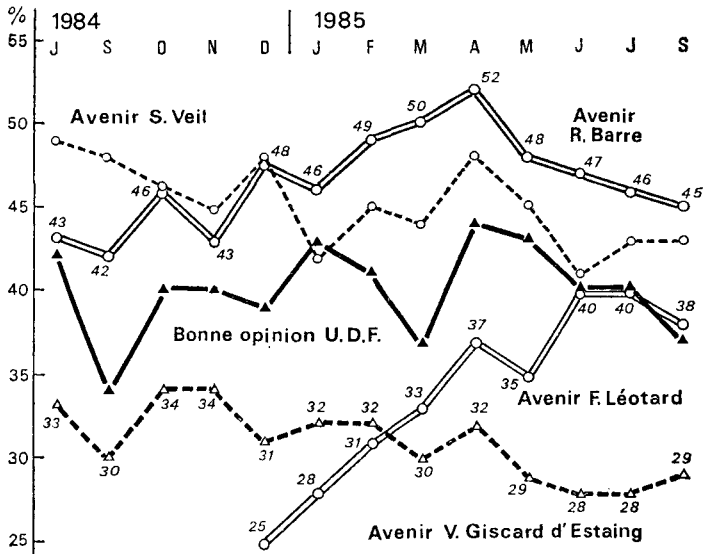
GRAPHIQUE 8. — L'évolution du PS et de ses leaders (SOFRES)

● *Le barrisme dominant et le phénomène Léotard.* — Tant à l'indicateur d'avenir SOFRES (graphique 9) qu'à la cote de bonne opinion IFOP, Raymond Barre a conquis au cours de cette année la première place des hommes politiques de l'opposition. Devançant S. Veil depuis janvier 1985, il augmente régulièrement son avance sur un Valéry Giscard d'Estaing en stagnation malgré tous ses efforts, 10 points en juillet 1984, 20 points

(34) Sur Michel Rocard, voir *Le Point*, 6 mai 1985, l'enquête SOFRES-journaux de province, 24 mai 1985, et la synthèse de Jérôme Jaffré, *L'énigme, Le Monde*, 4 décembre 1984.

en avril 1985, encore 16 points en juillet 1985. Précédé encore d'un point par J. Chirac en juillet 1984, il le devance de 15 points au seuil de 1985. Seules ses prises de position sur la cohabitation et la double mise en cause qu'elles impliquent (de l'opposition qu'elles divisent et du socialisme dont elles proposent d'accélérer le départ) atténuent périodiquement (— 3 en novembre 1984, — 4 en mai 1985) cette impression-

Barre et Léotard



GRAPHIQUE 9. — L'évolution de l'UDF et de ses leaders (SOFRES)

nante remontée. Le succès il le doit à une popularité qu'on pourrait presque qualifier d'« au-dessus des partis » (35) : très forte à l'UDF (dont il est un député apparenté), très forte également au RPR — il y devance même parfois J. Chirac —, forte dans le marais, sa popularité apparaît également non négligeable chez les sympathisants socialistes. Son étonnante remontée en quatre ans, qui s'est construite prioritairement sur la désillusion de l'opinion à l'égard des solutions socialistes et la démoralisation économique et sociale qui en a découlé, est étroitement liée à son

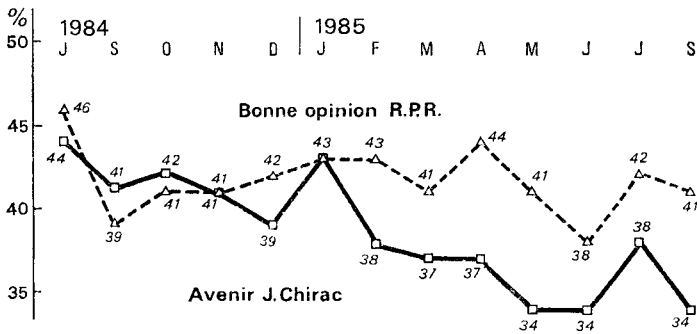
(35) Voir aussi son image d'homme extérieur à la « classe politique » dans l'enquête SOFRES-*Le Monde*, 6 septembre 1984.

image de compétence en matière économique, progressivement élargie depuis au reste de l'action politique (36).

Dans ce secteur de l'opinion, l'autre nouveauté de l'année est, bien entendu, ce que l'on a appelé le « phénomène Léotard » qui, progressant de 15 points en six mois, a successivement dépassé Valéry Giscard d'Estaing et J. Chirac (37).

• *La crise du chiraquisme.* — Sur les difficultés du chiraquisme cette année, du chiraquisme et non pas du RPR, on ne s'arrêtera qu'un instant, la précédente chronique (38) ayant tenté d'en retracer les évolutions et d'en décrire les logiques. Il suffit de souligner que J. Chirac, pris en tenaille entre une poussée de la droite extrême qu'il n'a pas vu venir et une concurrence barriste de plus en plus conflictuelle, est redescendu régulièrement

La défaveur croissante



GRAPHIQUE 10. — L'évolution du RPR et de son leader (SOFRES)

durant cette période d'un peu plus de 40 % au second semestre de l'année dernière à un peu plus de 35 % cette année.

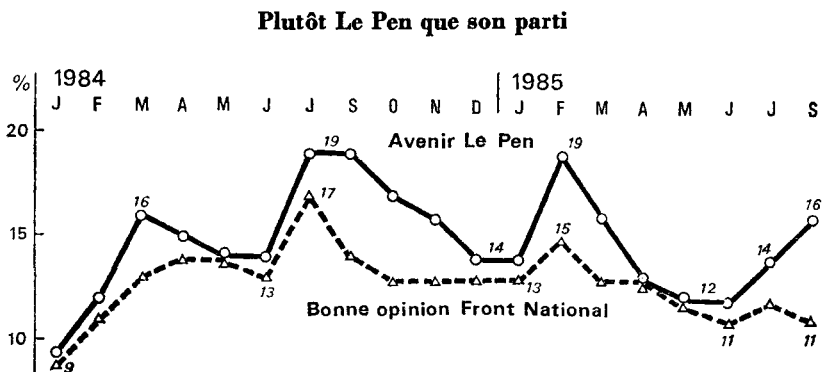
• *La débanalisation du Front national.* — En raison peut-être des prises de position, très nettes cette année, de l'opposition UDF-RPR à l'occasion des

(36) Voir l'enquête SOFRES, Raymond Barre : radiographie d'une popularité, *Nouvel Observateur*, 12 juillet 1985, et SOFRES, Giscard, Chirac, Barre, gros plan sur l'image, *Le Point*, 17 septembre 1984.

(37) Sur F. Léotard, voir *L'Express*, 21 juin 1985.

(38) Voir cette chronique, Jean-Luc Parodi, Jacques Chirac devant l'opinion (1970-1985), *Pouvoirs*, n° 34, 1985, p. 157-165.

cantonales d'une part, et des évêques de l'autre, la frontière, très fluide l'année dernière entre la droite et l'extrême droite, s'est quelque peu rétablie. En témoignent, outre la cote de Jean-Marie Le Pen (graphique 11), les réticences croissantes des sympathisants RPR et UDF pour les hypothèses d'alliance avec le Front national.



GRAPHIQUE 11. — L'évolution du Front national et de son leader (SOFRES)

Pouvoirs ouvre, à compter de ce numéro, une rubrique « Chroniques étrangères » dont l'objectif est d'apporter une information rapide et synthétique sur les principales démocraties occidentales. Les États-Unis et l'Allemagne ouvrent la marche et seront suivis, dans le prochain numéro, par la Grande-Bretagne et l'Italie. En fonction des échéances et des circonstances, Pouvoirs se propose de fournir des données politiques (résultats électoraux notamment) et bibliographiques les mieux à même d'assurer l'information de ses lecteurs sur la vie politique à l'étranger.

Etats-Unis*

Quatre ans de plus

L. D. BROWN**

Le 20 janvier Ronald Reagan prêtait serment pour quatre années de plus. Seulement deux fois depuis la mort de Franklin Roosevelt, un Président élu pour un mandat, le fut pour un second — Eisenhower en 1956, Nixon en 1972. La rareté de l'événement et les circonstances dans lesquelles il se produisit en 1984 — Reagan obtint sa réélection avec 57 % des voix et le soutien des grands électeurs dans 49 des 50 États — donnent l'apparence d'un puissant mandat populaire en faveur d'un conservatisme solide. En fait, pendant la campagne, le Président sûr de lui invoqua souvent la formule de l'auteur de vaudevilles Al Jolson : « Vous n'avez encore rien vu ! »

Un des nombreux paradoxes de la conduite des affaires présidentielles aux États-Unis est que généralement les seconds mandats se déroulent avec difficulté et finissent mal. Dans le cas d'Eisenhower, ce fut le reflet inexorable du cycle de la vie et des caprices du cycle économique : en 1960 la santé du Président et l'économie étaient toutes les deux chancelantes. Lyndon Johnson (qui devint Président pour achever le mandat de John Kennedy) fit preuve d'une activité débordante qui révélait sa propension

* Etude publiée avec l'aimable collaboration de *Quaderni Costituzionale*.

** Brookings Institution.

à diriger les affaires sans partage : ayant gagné les élections par une écrasante victoire en 1964, Johnson s'empessa de faire voter par le Congrès des lois sociales controversées et de renforcer l'engagement de la nation dans la guerre du Viêt-nam. Il aurait pu se présenter à la réélection mais s'y refusa.

Dans le cas mélodramatique de Nixon, la malheureuse conclusion du second mandat résulta de son incapacité à oublier ses rancœurs au milieu de ses succès. Considérant sa victoire de 1972 comme un mandat pour éliminer de l'administration ses adversaires démocrates et intensifier la lutte contre les *congressmen* démocrates qui contrôlaient la Chambre des Représentants et le Sénat, Nixon vit sa présidence s'achever prématurément sous les coups des révélations de l'affaire du Watergate.

Les seconds mandats sont rares ; les seconds mandats vraiment réussis sont inconnus depuis Franklin Roosevelt. Les Républicains, que la perspective de s'installer dans une position dominante ne peut que réjouir espèrent que le second mandat de Reagan s'éloignera de ce modèle. Bien qu'agé de 74 ans, le Président paraissait en bonne santé. L'économie se développe rapidement, l'inflation et le chômage sont contrôlés. Le pays est libre de tout engagement à l'extérieur. Ni le Président, ni ses conseillers n'ont vraisemblablement envie de tomber dans des intrigues insignifiantes qui conduisirent Nixon à sa perte. Le décor alors semble en place pour un long et vigoureux 2^e acte de la rédemption reaganienne du leadership présidentiel.

Les prévisions de dépenses de l'administration Reagan, au début du second mandat présupposent une marche en avant du conservatisme. Le budget de Reagan pour l'année fiscale 1986 prévoit des coupes sombres dans le programme d'aide sociale mais des dépenses militaires qui se maintiennent. David Stockman, directeur de l'Office du Management and Budget, a fait récemment un coup d'éclat dans une intervention trauchée très inhabituelle en s'attaquant à deux *lobbies* : les militaires en retraite qui, suggéra Stockman, sont plus soucieux de garantir leurs généreuses pensions que la défense du territoire, et les fermiers criblés de dettes, demandant l'aide du Gouvernement et qualifiés « d'adultes consentants » qui se seraient mis eux-mêmes dans une situation financière précaire.

Bien que tous les reaganiens ne souscrivent pas au discours de Stockman ou au choix de ses cibles, il apparaît que la plupart d'entre eux croient qu'ils ont mis en marche un processus fondamental de changement du rôle de l'Etat dans la société américaine, qui, espèrent-ils avec quatre de plus, sera irréversible.

Il y a quelques raisons de douter de la réussite de ce programme. Les principales victoires de Reagan ont été acquises durant l'été 1981, au cours de sa première année de gestion des affaires. Le Président entreprit alors de réduire les impôts sur le revenu, de diminuer le taux de croissance des dépenses civiles (et de supprimer certaines d'entre elles complètement), de transférer sous forme de dotations globales gérées par les Etats

des programmes fédéraux et d'augmenter largement les dépenses militaires. Ce fut la plus impressionnante manifestation de pouvoir présidentiel depuis Lyndon Johnson en 1965-1966, mais il est peu probable qu'elle se répète en 1985 et ce principalement pour deux raisons.

La première est la difficulté permanente de maintenir la cohésion législative à l'intérieur de son propre parti. En 1981, Reagan eut le soutien quasi unanime des *congressmen* républicains, qui contrôlaient le Sénat et auxquels s'associèrent un nombre suffisant de démocrates, pour lui permettre de mettre en œuvre son programme. Cette unité, exceptionnelle sous n'importe quelle présidence américaine, ne devait pas survivre à l'année 1981, et ne s'est pas reconstituée en 1985, en dépit de l'investiture pour un second mandat.

Les 22 sénateurs républicains qui devront faire campagne pour leur réélection l'an prochain sont conscients, au vu des résultats de la récente élection, que la popularité personnelle du Président ne se reporte pas automatiquement sur ses supporters au niveau des Etats ou des localités et savent par expérience que tout le monde est favorable à la réduction des dépenses jusqu'à ce que les effets en soient ressentis personnellement. D'ailleurs les *congressmen* républicains qui préparent leur candidature aux présidentielles de 1988, savent que l'attention des médias ne va pas aux loyaux lieutenants du Président, mais à ceux qui adoptent une attitude indépendante, innovatrice et constructive. Ainsi, Jack Kemp (élu dans l'Etat de New York) a sa propre idée sur la réforme du code des impôts et le sénateur du Kansas, Robert Dole, qui, en tant que leader de la majorité au Sénat a une responsabilité majeure dans la réalisation du programme présidentiel, a récemment déclaré que, contrairement à l'exécutif, il souhaite donner à la réduction du déficit budgétaire priorité par rapport à la simplification des impôts. Il a également publiquement critiqué le secrétaire d'Etat à la défense, Weinberger pour son refus d'accepter des coupes significatives dans les dépenses militaires. Une réélection ne prémunit pas des risques de l'individualisme des membres du Congrès et il se pourrait bien qu'on assiste durant le second mandat à un blocage des relations entre l'exécutif et le législatif.

La seconde raison est que les innovations liées à l'idéologie gouvernementale — *n'importe quelle* idéologie dans *n'importe quel* Gouvernement — s'amenuisent après quatre années aux affaires.

En 1981, l'équipe de Reagan était assurée que la réduction d'impôts était la solution universelle aux maux de la Nation : la croissance économique déclenchée par une politique de moindres prélèvements permettrait d'augmenter l'épargne et les investissements, de réduire le chômage et d'apporter assez de ressources fiscales nouvelles pour permettre d'équilibrer rapidement et aisément le budget. Aujourd'hui l'administration Reagan prévoit un budget fédéral en déficit de 225 milliards de dollars pour l'année fiscale 1986. Et même les optimistes qui pensent que le déficit est compatible aujourd'hui avec la santé économique sont inquiets de l'impact cumulatif et à long terme de la dette sur les finances de l'Etat.

Dès la fin de 1981, c'en était fait des victoires faciles : la réduction du déficit empêche désormais de nouvelles réductions d'impôts ; les programmes fédéraux qui se prêtaient à transfert aux Etats parce qu'ils étaient mal défendus par les *congressmen* ou les groupes d'intérêts l'ont déjà été ; peu de secteurs de l'économie sont mûrs pour la déréglementation mise en œuvre, de toute façon, sous l'impulsion de Jimmy Carter.

La grande innovation en politique interne pour le second mandat est apparemment une simplification des impôts, qui devrait en théorie réduire le taux des impôts pour beaucoup d'Américains, éliminer la plupart des déductions spécifiques, éventuellement augmenter le taux de l'impôt sur les Sociétés (une proposition du Trésor sur laquelle le Président semble revenir) tout en étant « financièrement neutre » puisqu'elle devrait fournir plus ou moins les mêmes ressources au Trésor fédéral. Certains Républicains croient que cette réforme de l'impôt est le moyen idéal d'exploiter les ressentiments de travailleurs et de la classe moyenne qu'ils cherchent à lier à une nouvelle et durable majorité républicaine à forte coloration populiste. D'autres, cependant, sont circonspects sur ces propositions préparées par des spécialistes du Trésor et plus conformes aux conceptions économiques d'équité qu'aux vues politiciennes sur leur faisabilité. Ils craignent qu'au fur et à mesure du débat, chaque groupe d'intérêt ne défende avec succès ses privilèges et que la réforme ne s'évanouisse sous les yeux des médias et de l'opinion pour le plus grand embarras de ses promoteurs.

L'avenir incertain de la simplification fiscale constitue une bonne illustration des « succès » de l'activisme conservateur de Reagan. Il est facile d'affirmer un fort leadership si l'on ne se fixe que des objectifs simples. Définir des programmes pour améliorer les résultats scolaires des enfants défavorisés est fort difficile ; polémiquer pour réclamer une discipline plus stricte ou la restauration de la prière à l'école est un jeu d'enfants.

Ronald Reagan a bâti le succès de son premier mandat sur la facilité. L'électorat lassé des complications de la politique sociale et des faillites du *big government* applaudit et l'en remercie par un second mandat de quatre ans. Aujourd'hui les « succès » faciles sont épuisés alors que les problèmes permanents et complexes de la Société américaine demeurent sans solution. C'est là le dilemme de l'administration Reagan : si elle suit son instinct pour les solutions simples et faciles, elle ne fera guère qu'expédier les affaires courantes. Si elle pénètre dans les complexités des politiques publiques, les prochaines années seront beaucoup plus difficiles que les quatre premières.

*Les élections régionales
(Berlin-Ouest, Sarre,
Rhénanie du Nord-Westphalie)
et leurs conséquences
sur la politique fédérale*

ADOLF KIMMEL

1. La vie politique de la République fédérale d'Allemagne a été dominée pendant le premier semestre 1985 par les élections à la Chambre des députés de Berlin et aux Diètes (Landtag) de Sarre et de Rhénanie du Nord - Westphalie. Il est clairement apparu à cette occasion que les élections régionales ont toujours une signification pour la politique fédérale. De même que les *by-elections* en Grande-Bretagne ou les « élections partielles » et « élections cantonales » en France, elles représentent un test « grandeur nature » pour le Gouvernement fédéral. Même s'il ne faut pas en tirer trop rapidement des conséquences quant aux résultats des prochaines élections au Bundestag, qui sont prévues pour le printemps 1987, de telles élections donnent néanmoins une indication sur les glissements qui se sont produits dans le rapport des forces entre partis depuis la dernière élection générale. Pour les partis, elles peuvent constituer une confirmation de leur stratégie politique ou une impulsion en vue de la clarifier ou la modifier. Enfin, les résultats des élections régionales peuvent modifier la composition du Bundesrat. S'ils entraînaient la formation dans la Chambre des Länder d'une majorité ne correspondant plus à celle du Bundestag, le travail législatif, et en conséquence la politique du Gouvernement fédéral, pourraient être contrariés de manière importante, voire même être influencés par l'opposition si celle-ci le voulait (comme ce fut le cas pour la coalition sociale-libérale de 1969-1982). Toutes ces conséquences sont apparues plus ou moins clairement après les trois élections régionales du printemps 1985.

2. Les élections à la Chambre des députés de Berlin et au Landtag sarrois ont eu lieu le 10 mars 1985 avec les résultats suivants :

Chambre des députés de Berlin (en %) :

	1985	1981
Participation	83,6	85,3
CDU	46,4	48,0
SPD	32,4	38,3
AL (liste alternative)	10,6	7,2
FDP	8,5	5,6
SEW	0,6	0,6
Autres	1,5	0,3

Landtag de Sarre (en %) :

	1985	1980
Participation	85	85
SPD	49,2	45,4
CDU	37,3	44,0
FDP	10,0	6,9
Verts	2,5	2,9
NPD (Parti nationaliste)	0,7	
DKP (Parti communiste)	0,3	0,5
Autres		0,3

L'élection au *Landtag de Rhénanie du Nord - Westphalie* du 12 mai 1985 donna les résultats suivants (en %) :

	1985	1980
Participation	75,3	80,0
SPD	52,1	48,4
CDU	36,5	43,2
FDP	6,0	4,9
Verts	4,6	3,0
Autres	0,8	0,4

Malgré les particularités propres à chaque situation et la différence entre les résultats à Berlin d'une part, en Sarre et en Rhénanie du Nord - Westphalie d'autre part, une série de points communs remarquables se dégagent.

On note en particulier les importantes modifications des résultats de chaque parti, qui manifestent l'augmentation des électeurs flottants potentiels. La tendance à l'affaiblissement de l'identification aux partis, que les spécialistes observaient depuis un certain temps, a été clairement confirmée. En conséquence de l'éclatement du milieu social, qui autrefois était très homogène — en particulier pour le catholicisme et la culture ouvrière syndicaliste — il y a de plus en plus d'électeurs qui orientent leurs décisions en fonction de situations spécifiques, de thèmes d'actualité et de

personnalités. Les trois élections montrent que la nature de la tête de liste tout comme la situation économique générale et la compétence prêtée aux partis pour la solution du problème du chômage, considéré comme essentiel, ont joué le rôle principal.

Lors des trois élections, c'est le parti disposant de la tête de liste la plus attirante qui a gagné. La situation économique était meilleure au bord de la Spree qu'au bord de la Sarre ou de la Ruhr. La CDU berlinoise en a profité, la majorité des électeurs lui faisant confiance pour maintenir l'emploi grâce à son imaginaire et dynamique ministre de l'économie Pieroth. Dans la Sarre secourue par la crise et en Rhénanie du Nord - Westphalie, c'est au SPD que les électeurs ont reconnu cette compétence. Etant donné que le SPD était dans l'opposition dans le premier Land, alors que dans le second il était au pouvoir depuis longtemps, les électeurs qui ont quitté la CDU (6, 7 points dans les deux cas) avaient moins en vue les gouvernements et partis régionaux que le Gouvernement fédéral. Les électeurs, en particulier ceux de milieux modestes, ont voté contre les sacrifices sociaux qui étaient exigés d'eux par la politique de consolidation des finances de l'Etat menée à Bonn. Les CDU sarroise et de Rhénanie du Nord - Westphalie s'appuyaient très étroitement sur le Parti fédéral et le chancelier ; leurs têtes de listes étaient considérées essentiellement comme des « hommes de Kohl », et le chancelier fédéral s'était engagé personnellement à fond dans les campagnes électorales. A l'inverse, la CDU de Berlin a mené une campagne relativement autonome et a même pris par moment ses distances avec Bonn en matière de politique sociale. Les élections régionales doivent donc aussi être considérées comme une manifestation du mécontentement envers certains éléments de la politique du Gouvernement fédéral et envers le chancelier fédéral.

Elles ont révélé une CDU au creux de la vague (même à Berlin elle a un peu perdu), alors que le SPD a le vent en poupe malgré sa débâcle berlinoise (en 1963 il avait obtenu presque le double avec 61,3 % !) qu'il a encore favorisée par ses propres divisions internes. Il en va de même pour le FDP, seul des trois partis à avoir gagné des voix dans les trois scrutins, et qui est revenu siéger au Landtag de Dusseldorf. Pour les Verts, le temps des succès facile est passé. Même le résultat de Berlin qui est inférieur aux pronostics et qui s'explique par la situation particulière à Berlin-Ouest (large milieu étudiantin, « scène » alternative), ne peut dissimuler que le parti n'est plus en vogue comme auparavant, en particulier pour les « premières voix » (*Erstwähler*) (1). Il serait cependant prématuré d'annoncer sa réduction à un groupuscule sans signification politique.

3. Des discussions intensives sur la ligne à suivre au niveau fédéral et sur les stratégies de coalition en découlant se sont engagées dans tous les partis, même à la CSU qui n'était pas directement impliquée dans les élections.

Chez les Verts, on a vu s'accroître la dispute entre les pragmatiques

(1) Qui permettent l'attribution des sièges à la proportionnelle. (N.d.T.)

(*Realos*) et les doctrinaires (*Fundis*) : ne doit-on pas aller au-delà d'une coopération ponctuelle avec le SPD et former une coalition ? ou bien ne peut-on rien sacrifier de la doctrine et doit-on refuser une alliance compromettante vis-à-vis du « mouvement » ? Pendant que les *Realos* et Otto Schily expliquent que l'on ne gagne pas des électeurs par une attitude de refus, les *Fundis* craignent de perdre, à cause des compromis inévitables dans la coalition, leur propre profil et leur identité politique. Les pragmatiques ont sans aucun doute gagné du terrain, mais ils n'ont pas encore définitivement pris le dessus. Les Verts doivent se décider pour l'élection au Landtag de Basse-Saxe en juin 1986, et leur décision comme leurs résultats vont conditionner leur comportement lors de l'élection fédérale de 1987. S'ils optent en faveur d'une coalition avec le SPD, dirigée par un jeune représentant de l'aile gauche — un ancien président fédéral des jeunes socialistes (Jusos) — et s'ils passent alors la barre des 5 %, il est vraisemblable qu'ils agiront de même pour Bonn en 1987. La grande majorité (environ les trois quarts) des électeurs verts souhaite une coopération avec le SPD.

Une telle décision serait également la condition préalable d'une alternance à Bonn, car en dépit de l'euphorie qui règne à l'heure actuelle au SPD, il n'atteindra pas seul la majorité absolue. Il n'a été le premier parti qu'une seule fois (en 1972 avec 45,8 %), et même alors, il était encore loin de la majorité absolue. Même avec un candidat aussi doué pour les campagnes électorales que le ministre-président de Rhénanie du Nord-Westphalie Johannes Rau comme tête de liste, qui devrait faire gagner des voix sur la CDU, et avec le quadragénaire de l'aile gauche (2) qui doit retenir, voire ramener les jeunes électeurs, ce miracle ne devrait pas se produire. Les cotes de sympathie très élevées à l'heure actuelle, mais naturellement instables, en faveur du SPD (juin 1985 : 49 % ; CDU-CSU : 41 % ; FDP : 5 % ; Verts : 5 %) (3) ne devraient pas être prises prématurément pour les résultats des prochaines élections au Bundestag. Il est relativement sûr que le SPD aura besoin d'un allié pour revenir au pouvoir à Bonn. Du fait que le FDP ne saurait être ce partenaire au moins pour 1987, le SPD ne peut sans doute guère échapper à la problématique alliance avec les Verts.

Après son revirement en faveur de la CDU-CSU à l'automne 1982, le FDP était entré dans une crise d'existence : il n'atteignit pas la barre des 5 % dans beaucoup des élections régionales qui suivirent et même, pour la première fois, dans un scrutin supra-régional, lors du vote européen du 17 juin 1984. En 1985, le parti est sorti de cette crise. En tant que

(2) Allusion à Oscar Lafontaine, qui a remporté l'élection en Sarre. (*N.d.T.*)

(3) Chiffres de la Mannheimer Forschungsgruppe Wahlen, communiqués lors de l'émission télévisée « Polit-Barometer » du 1^{er} juillet 1985. Tous les chiffres qui suivent proviennent de la même source. La Forschungsgruppe Wahlen indique expressément que ces chiffres ne « mesurent pas des voix, mais des dispositions d'esprit ». Sur les résultats très variables obtenus par les instituts de sondages, voir *Der Spiegel*, 15 juillet 1985, p. 56 et s.

« parti de l'économie », il prend surtout les indépendants des classes moyennes et les professions libérales à la CDU-CSU. Cette « transfusion sanguine » lui procure bien de bons résultats électoraux, mais affaiblit parfois la CDU à tel point qu'il n'est plus possible de constituer une coalition gouvernementale (par ex. en Sarre). Il peut néanmoins s'estimer confirmé par l'électorat en tant que parti de la coalition bourgeoise. Un nouveau changement vers le SPD le conduirait à de nouvelles difficultés d'existence.

La CDU-CSU est, à l'heure actuelle, aussi loin que possible de la majorité absolue, qui était à sa portée en 1976 et 1983 (avec à chaque fois Kohl comme tête de liste). C'est donc une confirmation pour ceux qui — autour du chancelier Kohl — ont toujours misé sur une coalition avec le FDP, alors que ceux qui — autour de Strauss — recherchaient une majorité absolue pour les partis d'Union, apparaissent comme des rêveurs irréalistes. La CDU-CSU doit toutefois prendre garde à n'être pas elle-même affaiblie par ses prévenances envers le FDP (comme ce fut le cas dans certaines élections régionales) lorsqu'elle ne combat pas les campagnes pour les « voix d'emprunt » (*Leihstimmenkampagne*) (4).

4. Les campagnes électorales et les résultats dans le plus grand et le plus petit Etat de la Fédération, à l'occasion desquels la CDU a subi des pertes bien plus importantes que celles auxquelles doit habituellement s'attendre le Parti gouvernemental de Bonn lors d'élections « de la mi-temps », ont révélé deux points faibles de la coalition honnoise : l'absence d'effets positifs de la relance économique sur le marché du travail et la personnalité du chancelier fédéral. Les deux facteurs que sont la situation économique et la compétence supposée des partis, de même que la personnalité du candidat tête de liste ont déjà contribué largement au succès du SPD en Sarre et en Rhénanie du Nord - Westphalie. Ils devraient également jouer un rôle déterminant lors des élections de 1978 — peut-être à côté de la politique étrangère et des problèmes de défense ou de paix.

Aucun Gouvernement ne peut compter sur des succès rapides dans la lutte contre le chômage. La coalition de Bonn a bien pris quelques mesures plutôt modestes pour relancer le bâtiment, mais elle s'en tient à la ligne qu'elle a suivie jusqu'à présent, consistant à ne pas entreprendre de programme d'investissements de l'Etat. Les partis de la coalition vont entrer dans la campagne électorale avec les fardeaux du chômage élevé et du reproche de mener une politique de consolidation déséquilibrée du point de vue social, et ils devront néanmoins essayer de convaincre les électeurs que le SPD n'est pas en mesure de mieux résoudre le problème de l'emploi (5).

(4) Le FDP demandant aux électeurs CDU-CSU de porter sur ses listes leur « première voix », pour éviter qu'un échec du FDP dû à la barre des 5 % ne dégage une majorité relative sociale-démocrate. (*N.d.T.*)

(5) Selon un sondage, 28 % des personnes interrogées déclaraient qu'aucun Gouvernement ne pouvait faire quelque chose en la matière, 14 % estimaient que le SPD et la CDU étaient également compétents, 28 % que la CDU était plus compétente, et 30 % que le SPD était plus compétent.

Reste le chancelier Kohl. Après les mauvais résultats électoraux, une série de décisions contestées, et des querelles s'aiguissant dans la coalition (en particulier avec le parti frère CSU), on a commencé à parler d'une crise de la chancellerie à Bonn. Des critiques à l'égard de sa faiblesse de direction se sont même élevées des rangs de ses ministres (le ministre de l'intérieur Zimmermann). On a évoqué le mandat de chancelier de Ludwig Erhard, qui — de même que Kohl — avait été désigné comme candidat à la chancellerie en vue d'attirer plus de voix (et ce à l'encontre de l'opinion avouée d'Adenauer), mais qui ne fut pas convaincant en tant que chef de Gouvernement et auquel une élection régionale perdue en Rhénanie du Nord-Westphalie fut fatale... Depuis que les sondages existent, la popularité d'un chancelier n'avait jamais été aussi faible que celle de Helmut Kohl. Sur une échelle de sympathie allant de + 5 à - 5, il atteignait exactement 0,0 en juin ; même en dehors de la Bavière il est dépassé par le ministre-président Strauss, pourtant guère aimé (0,6) ; le ministre-président du Bade-Wurtemberg Späth était à 1,1 et avec 1,2 le ministre des finances Stoltenberg atteignait la meilleure cote de tous les hommes politiques des partis de l'Union. Mais lui aussi était nettement battu par Rau (1,8). Même parmi ses propres partisans, il n'y avait que 54 % des personnes interrogées pour souhaiter Kohl comme prochain candidat à la chancellerie. Avec un soutien aussi faible, il serait presque à coup sûr perdant en 1987 si la situation ne changeait pas fondamentalement, étant donné qu'avec Rau il aurait un concurrent plus populaire qu'avec Hans-Jochen Vogel en 1983. La situation diffère cependant de celle de 1966 sur deux points importants : la date des élections au Bundestag est déjà si proche qu'un changement de tête de liste est une entreprise risquée ; mais surtout, contrairement à ce qui était le cas pour Ludwig Erhard, aucun candidat ne s'est encore révélé, qui possède un soutien suffisamment large dans le parti. Strauss est préféré par 17 %, Stoltenberg par 14 % ; Späth, comme son collègue de Basse-Saxe Albrecht, n'obtient que 7 %. Le test décisif pour Kohl sera l'élection régionale de Basse-Saxe. Si la CDU, qui gouverne seule à Hanovre, perdait aussi ce scrutin, il est peu vraisemblable que le chancelier, handicapé par une image de perdant, soit choisi comme candidat pour 1987.

5. Une conséquence certaine d'un échec électoral en Basse-Saxe serait la perte de la majorité au Bundesrat. Le Gouvernement fédéral serait alors dans la même situation que la coalition sociale-libérale de 1969 à 1982. Certes, pendant les quelques mois restant jusqu'aux élections au Bundestag le travail législatif sera de toute manière largement ralenti, mais les majorités divergentes n'en continueraient pas moins d'exister pour longtemps.

Dès les trois élections régionales de ce printemps la composition du Bundestag s'est modifiée, pas d'une manière aussi dramatique, mais de façon remarquable : les Länder dirigés par la CDU n'ont plus la majorité absolue ; ils ont autant de représentants que le SPD (18). La Bavière, dirigée par la CSU, c'est-à-dire par Strauss, est à présent en position d'arbitre. Il n'en résulte certes pas un blocage du programme législatif du Gouver-

nement fédéral, auquel la CSU participe, mais un projet qui ne serait soutenu que par la CDU ne pourrait passer. Un tel cas a déjà semblé se présenter lorsque la CSU a rejeté la mise à la retraite anticipée de 1 200 officiers de la Bundeswehr. En cas d'échec définitif au Bundesrat, on avait même évoqué une démission du ministre de la défense. La Bavière en resta à sa position de rejet, mais la crise fut évitée grâce au soutien de Brême, gouvernée par le SPD, qui fut certainement facilité par la perspective d'une commande importante du ministère de la défense aux chantiers navals de la ville, en détresse. Ce cas a pourtant montré que le Gouvernement fédéral est en position délicate dans la Chambre des Länder.

La République fédérale ne connaîtra sans doute pas dans les prochains mois une vie politique aussi agitée que la France, mais jusqu'aux élections au Bundestag elle ne sera pas non plus « calme et paisible ». Le caractère dominant en est une prépondérance de la politique intérieure (élections régionales en Basse-Saxe et en Bavière en 1986), qui influe de façon importante sur les décisions de politique extérieure, même si elles nuisent à la position internationale de la République fédérale (par ex. le veto sur le prix des céréales à Bruxelles).

Traduit par Jacques Ziller, assistant à l'Université de Paris II.

Chronique constitutionnelle française

(16 mai - 15 juillet 1985)

PIERRE AVRIL et JEAN GICQUEL

Les références aux 23 premières chroniques sont données sous le sigle CCF suivi du numéro correspondant de Pouvoirs et de la page du recueil qui les réunit : Chroniques constitutionnelles françaises, 1976-1982 (PUF, 1983).

ALTERNANCE

— *Bibliographie.* J.-P. Chaudet, La cohabitation, *Revue politique et parlementaire*, mai 1985 ; O. Duhamel, La démocratie dérégulée, *Le Monde*, 27-6.

— *Léon Blum contre la cohabitation.* A l'objection tirée du mandat et de l'irresponsabilité présidentiels, M. R. Barre a répondu en citant un article du *Populaire* (15-7-1922) dirigé contre Millerand : *Le Président de la République est à l'Élysée pour assurer la continuité de certaines directions politiques, extérieures et intérieures. Il les assume pendant sept ans... à moins que, dans l'intervalle, ces directions politiques ne soient désavouées par le pays, auquel cas ce Président prend la porte. Car il ne peut évidemment pas rester à l'Élysée comme le soliveau classique, alors que, précisément, il revendique pour lui le rôle de personnage politique actif* (*Express*, 31-5).

— *L'esprit sportif.* Au cours de son voyage en Languedoc-Roussillon, le chef de l'Etat a réaffirmé sa détermination : « Le pouvoir, j'entends bien en user tant que le mandat que m'a confié le peuple ne sera pas arrivé à son terme... J'entends, pendant les sept ans qui me sont donnés, remplir ma fonction comme je dois la remplir » (*Le Monde*, 16-6). A Carcassonne, M. F. Mitterrand a comparé la compétition politique à la compétition sportive : *Je voudrais, au plan politique, qu'il y ait davantage de cet esprit sportif et que lorsque le suffrage universel s'est exprimé on remise davantage*

les mauvaises humeurs, les rancunes, que l'on cesse de se réfugier dans le refus de la légitimité du suffrage universel dont je suis porteur, que j'incarne, dont je suis le garant, pour que les institutions soient strictement respectées quelle que soit la décision des citoyens... Le Président de la République est là pour servir les Français — l'opposition comme la majorité. A tous, je dis que je ne refuse à personne la main que je leur tends (ibid., 17-6).

— *Solidarité et réserve.* M. F. Mitterrand a précisé le 26-6, dans la Nièvre, qu'il n'interviendra pas dans le débat pendant la durée de la campagne officielle et qu'il sera ainsi « le premier Président de la République » à respecter la loi. Il a cependant précisé : *Je me sens pleinement solidaire avec la majorité, avec la politique du Gouvernement. J'en ai pris l'initiative, j'entends la défendre... je suis socialiste, mais, en tant que Président de la République, j'ai à respecter ceux qui ne le sont pas (Le Monde, 28-6).*

— *Les limites de la cohabitation.* « Si cohabiter veut dire vivre dans la même République, alors je dis oui, si c'est la confusion politique, je dis non ! » a affirmé M. Mitterrand le 10-7 dans une conversation avec la presse, et il a souligné qu'il entendait conserver la direction de la politique étrangère (*Le Monde*, 12-7). « Il suffit de s'en tenir aux textes » a-t-il ajouté le 14 à TF1 en rappelant les art. 5, 15 et 52 C (*ibid.*, 16-7).

— *Le serpent de mer.* Dans un entretien accordé à *France Soir* du 28-6, M. Giscard d'Estaing a estimé, à propos de la cohabitation, qu'il faudrait faire en sorte que le problème ne puisse plus ressurgir à l'avenir, et, pour cela, que l'on prenne la décision de ramener la durée du mandat présidentiel à cinq ans, c'est-à-dire : la durée de la vie d'une Assemblée nationale, et que cette décision doit être prise avant 1988... Il faudrait faire coïncider, dans l'avenir, ces deux élections et instituer un vice-président de la République.

ASSEMBLÉE NATIONALE

— *Jugement de valeur.* Les Français apprécient leurs députés. C'est ce qu'il ressort d'un sondage SOFRES, commandé pour la première fois par l'AN (cette *Revue*, n° 34, p. 131).

Pour 54 % des personnes interrogées, le député est le plus important des élus, avant le maire ; 76 % d'entre elles sont favorables à une limitation des mandats ; 58 % estiment qu'il doit se préoccuper par priorité des problèmes locaux ; 61 % reconnaissent qu'il est plus important pour un député de siéger en commission plutôt qu'en séance publique. En revanche, seulement 12 % des questionnés estiment que c'est plutôt le Parlement qui fixe les grandes orientations de la politique, contre 41 % au Gouvernement et 35 % au chef de l'Etat. Il résulte de ce qui précède une perception réaliste, en somme, des institutions.

— *Secrétariat général*. A l'unanimité, le bureau a nommé le 25-6, secrétaire général de l'AN et de la présidence, M. Michel Ameller, directeur général des services législatifs, en remplacement de M. Paul Amiot admis à la retraite (cette *Chronique*, n° 30, p. 158). A cette occasion a été évoquée la fusion des services de la questure et des services législatifs étudiée par M. Amiot (*ibid.*, n° 33, p. 154). Le bureau doit en délibérer prochainement (*Le Monde*, 28-6). A propos de cette réorganisation, l'Association des administrateurs de l'AN et quatre syndicats de fonctionnaires parlementaires ont écrit à M. Mermaz en s'inquiétant des risques de politisation que pouvaient comporter, à leurs yeux, certaines mesures envisagées concernant notamment les affectations (*ibid.*, 4 et 5-7).

V. Bicamérisme, Code électoral, Lois organiques.

AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

— *Bibliographie*. J.-P. Machelon, La magistrature sous la III^e République à travers le *Journal officiel*, *Annales*, Clermont-I, 1984, p. 5 ; A. Ortoland, *La justice*, La Documentation française, NED, n° 4778, 1985.

— *Constitution d'archives audio-visuelles de la justice*. Dans l'intérêt de l'histoire, on songe à l'affaire Klaus Barbie, les audiences publiques devant les juridictions de l'ordre administratif ou judiciaire (ce qui inclut le Tribunal des conflits) peuvent faire l'objet, désormais, d'un enregistrement audio-visuel ou sonore, aux termes de la loi 85-699 du 11-7 (p. 7865). Ce dernier est réalisé dans des conditions qui ne portent pas atteinte *ni au bon déroulement des débats ni au libre exercice des droits de la défense* (art. 6). La consultation à des fins historiques ou scientifiques est autorisée par le garde des Sceaux, pendant le délai de vingt ans suivant la clôture du débat. Au-delà, la consultation est libre (art. 8).

V. Médiateur.

BICAMÉRISME

— *Bilan de la session ordinaire de printemps*. 51 lois ont été adoptées : 31 sans recours à la procédure de la CMP (dont 19 d'entre elles autorisent l'approbation d'un engagement international) ; 6 après CMP, tandis que l'Assemblée nationale tranchait en sa faveur à 14 reprises. Le *dernier mot* a concerné notamment les textes relatifs à l'élection des députés et des conseillers généraux (*BIR*, n° 346, p. 22).

Dans cet ordre d'idées, M. Lajoinie, président du groupe communiste à l'AN, a adressé une lettre à M. Mermaz dans laquelle il s'étonne que les députés aient eu à *discuter aussi peu de textes importants depuis le début de la session*, au point que l'Assemblée n'a pu jouer *pleinement son rôle*

législatif (Le Monde, 18-5). S'il s'est avéré que les navettes ont été précoces (ibid., 18-6) (la tenue d'une session extraordinaire n'en sera pas moins nécessaire s'agissant de la Nouvelle-Calédonie), cette situation est parfaitement habituelle à la veille d'un renouvellement général. Les réformes structurelles inhérentes au changement ayant été réalisées par la gauche, celle-ci s'est bornée ultérieurement à gérer. V. Les réformes de la gauche 1981-1984, RPP, n° 916-917, mai-juin 1985.

— *Portée de l'art. 45 C.* Sur recours de l'opposition, le cc a été appelé entre autres et de façon itérative à se prononcer sur le pouvoir d'amendement du Gouvernement (CCF, 21, p. 293). La décision 85-191 DC du 10-7 (p. 7888 et 7899), relative à une loi (véritable *voiture-balai*) portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, interprète clairement la disposition contestée : *l'art. 45 C ne comporte, après l'intervention de la commission mixte paritaire, aucune restriction au droit d'amendement du Gouvernement, sauf en dernière lecture devant l'Assemblée nationale ; qu'ainsi, au cours de la première lecture à l'Assemblée nationale suivant l'échec d'une commission mixte paritaire, le Gouvernement exerce son droit d'amendement dans les mêmes conditions que lors des lectures antérieures.*

En conséquence, le juge estime que les articles contestés, *qui ne sont pas dépourvus de tout lien avec les autres dispositions* (cette incidence peut s'interpréter, semble-t-il, comme un conseil *sine pecunia* adressé au Gouvernement de ne point abuser du procédé de la loi ramasse-tout) et dont le texte a été soumis au Sénat avant leur adoption définitive, ont été adoptés selon une procédure conforme.

V. *Gouvernement, Loi, Loi organique, Sénat.*

CODE ÉLECTORAL

— *Election des conseillers régionaux.* La loi 85-692 du 10-7 (p. 7805) insère dans le code électoral un nouveau livre IV (art. L. 335 à L. 364) relatif à l'élection des conseillers régionaux qui aura désormais lieu au suffrage universel et à la RP (plus forte moyenne et seuil de 5 %) ; leur mandat est de six ans. Les conditions d'éligibilité et les inéligibilités sont pratiquement celles des conseillers généraux et le régime des incompatibilités renvoie au régime de droit commun.

Par voie de conséquence, les dispositions concernant l'élection des sénateurs sont modifiées pour inclure les conseillers régionaux dans le collège électoral (art. L. 280 à 282, et L. 287).

Enfin, les régimes particuliers d'élection à l'Assemblée de Corse (loi 82-214 du 2-3-1982 modifiée par la loi 84-490 du 25-6-1984 : cette *Chronique*, n° 31, p. 176) et aux conseils régionaux des DOM (loi 82-1171 du 31-12-1982 : cette *Chronique*, n° 25, p. 183) sont alignés sur le nouveau droit commun.

— *Election des députés.* Le régime électoral de l'AN a été littéralement bouleversé par les quatre lois promulguées le 10-7 (p. 7800).

I : La loi 85-688 porte de 485 à 570 le nombre des députés élus dans les départements, et la loi 85-689 maintient le nombre des députés des TOM et de Mayotte (six) mais ajoute celui de la collectivité spéciale de Saint-Pierre-et-Miquelon, en application de la loi 85-595 du 11-6 (v. *Collectivités territoriales*). Au total, le nombre des députés passe de 491 à 577 : paradoxe en un temps de lutte contre l'inflation... La LO 85-688 modifie d'autre part les conditions de remplacement des députés en conséquence de l'adoption du scrutin de liste (remplacement par le suivant de liste).

II : La loi 85-690 remplace le chapitre II du titre II du livre I^{er} du code électoral (mode de scrutin) : elle institue la RP à la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel avec seuil de 5 % des suffrages exprimés dans le cadre départemental. La révision du tableau de répartition annexé à la loi est prévue lors de chaque recensement général de la population.

Les conditions de candidature et de retrait sont modifiées pour tenir compte du scrutin de liste. En revanche, comme l'a observé le CC dans sa décision 85-195 DC (v. *Loi organique*), « le législateur n'a pas jugé utile de préciser les conséquences qu'entraînera la constatation de l'inéligibilité d'un ou plusieurs candidats figurant sur une liste ».

Les dispositions de l'art. L. 167-1 concernant la propagande télévisée des partis représentés par des groupes à l'AN sont maintenues ; pour les autres, la condition d'accès aux antennes du service public est fixée à la présentation de listes dans vingt circonscriptions (au lieu de 75 candidats individuels). C'est la Haute Autorité de la communication audio-visuelle qui est substituée à la commission prévue par l'art. L. 167-1-IV (cette *Chronique*, n° 30, p. 166). Enfin, les commissions de contrôle des opérations de vote prévues par l'art. L. 85-1 seront instituées dans les communes de plus de 10 000 habitants (au lieu de 30 000).

III : La loi 85-691 concernant l'élection des députés des TOM, de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon rend applicables, pour l'essentiel, les dispositions des titres I^{er} et II du livre I^{er} du code électoral ; les textes particuliers aux TOM sont abrogés (ordonnance 59-117, lois 66-1023 et 76-1218). La RP s'applique à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie qui élisent chacune deux députés ; en revanche, le scrutin uninominal est maintenu pour Wallis-et-Futuna, Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon.

COMMISSIONS

— *Bibliographie.* Le système des commissions parlementaires, *Informations constitutionnelles et parlementaires*, n° 139-140, Union interparlementaire, Genève, 1984.

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

— *Bibliographie.* Les chambres régionales des comptes, Actes du colloque d'Angers, 1984, la Documentation française, 1985 ; Les transferts de compétences, *Cahiers du Centre de Formation des Personnels communaux*, n° 16, juin 1985 ; *Fonction publique territoriale*, numéro hors série, juin 1985 ; M. Cotten, Les relations entre collectivités locales en France à l'heure de la décentralisation, *Revue franç. de Droit administratif (RFDA)*, 1985, p. 45 ; P. Négrin, Le contrôle de légalité des actes des collectivités locales dans les départements d'outre-mer, *ibid.*, p. 228 ; J. Fourré, Vers un statut constitutionnel du département par le biais de l'article 73 de la Constitution, *JJA*, 15-5, p. 9 ; J. de Soto, note sous CE, 2-12-1983, Charbonnel, *RDP*, 1985, 833. V. *Elections*.

— *Article 74 C.* A l'issue de la discussion des articles du projet de loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie, le 30-5, M. Pisani a demandé le renvoi de la suite au 4-6, car l'avis de l'Assemblée de ce territoire, obligatoirement consultée en vertu de l'art. 74 C, n'était pas encore parvenu. Soucieux de prévenir la censure du CC, le ministre a fait procéder le 4 à une *seconde délibération*. La commission des lois s'en tenant au texte adopté, il n'y avait pas lieu de remettre celui-ci en discussion, mais à la suite d'un rappel au règlement de M. Labbé (RPR), M. Blanc (UDF), qui présidait, a donné la parole à M. Lafleur (RPR) pour répondre au Gouvernement et à la commission, avant les explications de vote ; le député de la Nouvelle-Calédonie a développé, à cette occasion, les objections de l'Assemblée territoriale (p. 1398).

La même procédure a été suivie le 5-6 pour les deux projets (loi ordinaire et LO) relatifs à l'élection des députés des TOM et de Mayotte, mais la seconde délibération qui est intervenue le 12 a permis, en outre, de rectifier le texte pour tenir compte de la loi 85-595 du 11-6 qui transforme le département de Saint-Pierre-et-Miquelon en « collectivité territoriale » (p. 1643).

— *Collectivité territoriale spéciale.* Aux termes de l'art. 1^{er} de la loi 85-595 du 11-6 (p. 6651), l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon constitue, conformément à l'art. 72 C, après Paris, Mayotte et la Corse, une nouvelle collectivité territoriale à statut particulier. Le régime départemental, résultant de la loi 76-664 du 19-7-1976, s'est avéré inadapté à l'expérience (CCF, 21, p. 52), par suite essentiellement de l'intégration des îles à la CEE, en matière de tarif extérieur commun et de libre circulation des marchandises (Cour de justice des Communautés européennes, 10-10-1978, *Hansen*), ainsi que l'application, à une population de 6 000 habitants, des lois de décentralisation (v. Rapport Rouquet, AN, n° 2445). Pour se limiter à l'essentiel, le conseil général, dont les membres sont élus au scrutin de liste à deux tours, à l'imitation de la loi municipale du 19-11-1982 (cette *Chronique*, n° 25, p. 190) (art. 3 et s.), dispose de compétences clas-

siques (art. 20) et spécifiques. Outre le domaine douanier et fiscal (art. 21), les matières normatives et diplomatiques ressortissent à ce dernier chef. A l'imitation de la Corse (CCF, 22, p. 55), ledit conseil est associé, à titre consultatif, à l'exercice du pouvoir législatif et réglementaire relatif à l'archipel (art. 23). De même que les *quatre vieilles* (cette *Chronique*, n° 25, p. 185), il disposera d'une ouverture sur la scène internationale concernant la délimitation de la zone économique de la République française avec le Canada (art. 25) et, d'une manière générale, de tous projets d'accords de coopération dans les domaines économiques, social, technique, scientifique, culturel, ou en matière de sécurité civile et d'environnement, conclus avec les Etats voisins (*ibid.*).

— *Conditions des conseillers généraux.* Parallèlement au manteau de Noë (cette *Chronique*, n° 30, p. 160), il apparaît au lendemain du dernier renouvellement que les conseillers généraux métropolitains sont, en moyenne, des quinquagénaires (les extrêmes se situent dans les Landes, avec 48 ans, et en Haute-Marne, 60 ans) (AN, Q, p. 2655). Quant à leur origine socioprofessionnelle, sur un effectif de 3 810, la fonction publique se taille la part du lion, notamment les enseignants (397 professeurs, 188 maîtres du premier degré et 41 assimilés) ; on note par ailleurs 395 pensionnés et retraités civils, 386 agriculteurs, 358 médecins, seulement une ménagère, un ministre des cultes et aucun étudiant (*ibid.*, p. 3046).

— *Consécration d'une collectivité territoriale.* Après l'échec de 1969, la phase intermédiaire de l'établissement public en 1972, qui confinait à la quasi-collectivité, la région est devenue une collectivité à *part entière*, conformément à l'annonce mentionnée à la loi du 2-3-1982. La métropole vit désormais à l'unisson de l'outre-mer (CCF, 22, p. 55, et cette *Chronique*, n° 25, p. 184) : la loi 85-692 du 19-7 (p. 7805) adopte le principe de l'élection des conseillers régionaux au suffrage universel *direct*.

V. Code électoral.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* CC : *Tables analytiques des décisions (1959-1984)*, 2^e éd., 1985, Imprimerie nationale : un document exceptionnel : un quart de siècle de jurisprudence constitutionnelle ; L. Favoreu et L. Philip, *Le CC*, « Que sais-je ? », 3^e éd., 1985 ; L. Habib, *La prise en compte par le Conseil d'Etat de la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Mémoire, DEA Droit public, Paris-I, 1985 ; B. Bouvier, La nature du contrôle de constitutionnalité, *Droits*, PUF, 1985, n° 1, p. 143 ; D. Broussolle, Les lois déclarées inopérantes par le juge constitutionnel, *RDP*, 1985, p. 751.

Notes : F. Luchaire sous 85-187 DC, 25-1, *D.*, 1985, p. 361 ; P. Wachsmann, *ibid.*, *AJDA*, 1985, p. 362.

— *Condition des membres.* M. Daniel Mayer a présidé le comité d'honneur du Colloque international sur les droits de l'homme organisé à Paris, par le Gouvernement, les 30 et 31-5 (*Le Monde*, 23-5). Dans les raccourcis qu'il affectionne, il devait notamment affirmer : *La raison d'Etat est le moment où l'Etat perd la raison* (*Libération*, 31-5). En outre, M. Louis Joxe a été promu dans l'ordre national de la Légion d'honneur (décret du 13-7, p. 7965) ; ce qui à nouveau (cette *Chronique*, n° 30, p. 162) pose problème par-delà l'honnête homme, au regard de l'indépendance de l'institution. Du reste, à la veille du renouvellement triennal de 1986, qui ne concernera qu'une seule personne en fait (cette *Chronique*, n°s 16 et 32, p. 169 et 170), on peut s'interroger sur l'utilité de la pratique observée à ce jour, en matière de remplacement, en cas d'identité de l'autorité de nomination. Quelle que soit, au demeurant, la valeur des personnes concernées, la solution consistant en un mandat *personnel* de neuf ans serait préférable, quitte à briser l'ordonnancement du temps, au système actuel.

— *Décisions.* 85-188 DC, 22-5 (p. 5795). Protocole n° 6 à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales relatif à l'abolition de la peine de mort. V. *Engagement international*.

— 85-195 DC, 10-7 (p. 7833). LO modifiant le code électoral et relative à l'élection des députés. V. *Code électoral et Loi organique*.

— 85-194 DC, 10-7 (p. 7834). LO relative à l'élection des députés des TOM et de la collectivité territoriale de Mayotte et à celle de Saint-Pierre-et-Miquelon. V. *Code électoral et Loi organique*.

— 85-191 DC, 10-7 (p. 7888 et 7889). Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier. V. *Bicamérisme et Loi*.

— 85-138 L, 26-6 (p. 7102). Délégalisation. V. *Pouvoir réglementaire*.

On relèvera, par ailleurs, ce fait digne de mention que la loi 85-690 du 10-7 (p. 7801) qui modifie le mode de scrutin des députés élus dans les départements, ainsi que la loi 85-691 du même jour (p. 7804) relative à l'élection des députés des TOM et des collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon n'ont pas été déferées au CC au terme du processus législatif, en dépit de la dramatisation provoquée par l'opposition (cette *Chronique*, n° 34, p. 187, et *Exception d'irrecevabilité*). Autrement dit, pour la première fois depuis l'élargissement de sa saisine, le juge constitutionnel n'aura pas statué sur un sujet essentiel.

— *Procédure.* La lettre de saisine du chef de l'Etat, en date du 23 mai (cette *Chronique*, n° 34, p. 171), relative au protocole n° 6 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, a été publiée (p. 5795). Toutefois, elle figure au JO à la rubrique CC et non point à celle d'*informations parlementaires*, pour des raisons évidentes (cette *Chronique*, n° 28, p. 203). Reste à observer que dans le silence de l'ord. du 7-11-1958, la

décision a été notifiée au Président de la République, selon la terminologie usitée. V. *Engagement international*.

Concernant la saisine obligatoire en matière de LO, la possibilité d'un élément *contradictoire* est ouverte, par-delà la disponibilité dont fait montre, par ailleurs, le rapporteur. A preuve, l'envoi d'un mémoire individuel par un sénateur, en matière électorale.

V. *Loi, Loi organique, Pouvoir réglementaire*.

DROIT CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie*. B. Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, 6^e éd., 1985, A. Colin, La belle carrière d'un classique.

DROIT COMMUNAUTAIRE

— *Bibliographie*. G. Druesne, Le droit communautaire en 1984, *AJDA*, 1985, p. 187.

V. *Loi*.

ÉLECTIONS

— *Bibliographie*. F. H. Briard, La détermination des pouvoirs du juge de l'élection, *JJA*, 17-6, p. 4 ; B. Maligner, Le Conseil d'Etat et le contentieux des élections municipales de 1983, *ibid.*, 21/24-6, p. 4 et 8 ; P. Fontaine, Les élections (communautaires), *Universalis*, 1985, p. 245 ; B. Maligner, note sur CE, 16-1-1985, Balat, *AJDA*, 1985, p. 436 ; CE, 19-12-1984, Hethener et département de la Moselle, concl. B. Lasserre, *RDP*, 1985, 840.

— *Conseil supérieur des Français de l'étranger*. Depuis la loi 82-471 du 7-6-1982 (cette *Chronique*, n^o 23, p. 174), les membres du CSFE, qui élisent les sénateurs représentant les Français de l'étranger, sont eux-mêmes élus au suffrage direct par nos compatriotes établis hors de France. La renouvellement du CSFE qui a eu lieu le 19-5 s'est traduit par une progression de l'opposition (*Le Monde*, 12-6).

— *Délégués immigrés auprès d'un conseil municipal*. La participation des immigrés aux élections municipales (cette *Chronique*, n^o 34, p. 177) a fait l'objet d'une expérience à Mons-en-Baroeul (Nord) où les étrangers ont élu le 19-5 trois représentants qui siégeront, sans droit de vote, au conseil municipal (*Le Monde*, 21-5).

V. *Code électoral*.

ENGAGEMENT INTERNATIONAL

— *Abolition de la peine de mort.* Le protocole n° 6 à la Convention européenne des droits de l'homme qu'a signé la France le 28-4-1983 (cette *Chronique*, n° 26, p. 180) soulevait un problème de conformité à la Constitution : on pouvait s'interroger sur sa compatibilité avec les pouvoirs que tient le Président de la République de l'art. 16 C, et sur la limitation de la souveraineté nationale en matière pénale qu'implique cette renonciation à la peine de mort. Pour lever l'incertitude, le chef de l'Etat a saisi le cc le 23-4 en vertu de l'art. 54 C, dont c'est la troisième application (et la seconde à l'initiative présidentielle : *CCF*, 1, p. 163).

Dans sa décision 85-188 DC du 22-5 (p. 5796), le cc s'est borné au double constat que l'engagement n'est ni absolu ni irréversible. D'une part, le protocole n° 6 stipule que la peine de mort « peut être prévue pour des actes commis en temps de guerre ou de danger imminent de guerre » ; d'autre part, cet accord peut être dénoncé dans les conditions fixées par l'art. 65 de la Convention européenne, c'est-à-dire avec un préavis de six mois. Il n'est donc pas incompatible avec le devoir pour l'Etat d'assurer le respect des institutions de la République, la continuité de la vie de la nation et la garantie des droits et libertés des citoyens.

Dès lors, conclut le cc, le protocole n° 6 ne porte pas atteinte aux conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté nationale et il ne contient aucune clause contraire à la Constitution.

Beaucoup plus laconique que dans la décision du 30-12-1976 sur l'élection du Parlement européen, dont la portée et les limites étaient minutieusement et vigoureusement exposées, le Conseil s'en tient à la constatation que l'essentiel est sauf et qu'il n'y a donc pas d'obstacle à la ratification. Il s'abstient de tirer les conséquences de celle-ci, notamment quant à l'exercice de l'art. 16 C, estimant, semble-t-il, que si par malheur cette éventualité se présentait, c'est à ce moment qu'il conviendrait d'apprécier les implications du protocole au regard de la situation... La décision ne ferme apparemment aucune porte et M. Michel Debré a pu en déduire que, l'art. 16 gardant toute sa portée, « Un Président de la République pourrait ainsi rétablir largement la peine de mort », tandis que M. Alain Richard contestait cette interprétation, car le cc « n'a pas explicitement tranché sur ce point » (AN, 21-6, p. 1875-1876 ; v. *Exception d'irrecevabilité*).

EXCEPTION D'IRRECEVABILITÉ

— *Banalisation.* Depuis la révision de 1974, la procédure prévue par l'art. 91, al. 4 du RAN présente le sens d'un prélude à la saisine du cc (*CCF*, 3, p. 172). Mais l'usage extensif qui en est fait (v. J.-L. Autin, *RDP*, 1983, 687) déborde parfois son objet strict, qui est de faire constater

qu'un texte est contraire à la Constitution. Deux applications récentes le montrent.

En nouvelle lecture du projet relatif à l'élection des députés, M. Foyer (RPR) a soulevé le 13-6 une exception d'irrecevabilité qu'il fondait sur l'art. 3, al. 1 C (« la souveraineté nationale appartient au peuple ») : l'adoption de la représentation proportionnelle aboutirait à transférer la souveraineté aux partis. Pour étayer sa démonstration, M. Foyer a observé qu'une Constitution n'est pas seulement un texte, mais également des pratiques, et il a cité comme exemple les « conventions de la Constitution » britanniques, dont il a rapproché le principe majoritaire ; si celui-ci n'est pas inscrit dans le texte de 1958, il est une des conditions de son fonctionnement (p. 1670). Toutefois, on remarquera que les conventions britanniques ne sont pas des règles *juridiques* mais *politiques* et que, de ce fait, la question préalable aurait été plus appropriée. Le CC n'a d'ailleurs pas été saisi...

Le second exemple va beaucoup plus loin. Au nom du RPR, M. Michel Debré a soulevé le 21-6 une exception d'irrecevabilité à l'encontre du projet autorisant la ratification du protocole n° 6 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme, concernant l'abolition de la peine de mort, qu'il estime contraire à la Constitution « car limitant abusivement la souveraineté nationale » (p. 1675). Or ce texte, en vertu de l'art. 54 C, avait été préalablement soumis au CC qui avait décidé le 22-5 qu'il ne comportait pas de clause contraire à la Constitution... (v. *Engagement international*). L'ancien Premier ministre a notamment critiqué la formulation de la décision 85-188 DC qui distingue les « conditions essentielles » de la souveraineté et a affirmé que « le droit pénal est une marque essentielle de la souveraineté ». Comme devait le souligner M. Alain Richard (s), c'est la première fois qu'une exception d'irrecevabilité « sert de support à une contestation en règle d'une décision du CC » dont il a rappelé que les décisions s'imposent à tous les pouvoirs publics (p. 1876).

GOVERNEMENT

— *Bibliographie*. R. Py, *Le Secrétariat général du Gouvernement*, La Documentation française, NED, n° 4779, 1985 ; Symposium international sur la communication gouvernementale, Paris, 30/31-5 (*Le Monde*, 5-6). Dossier : L'organisation du travail gouvernemental, *Lettre de Matignon*, n° 156, 17-6.

— *Compositions*. Aux termes du décret du 21-5 (p. 5742), le Gouvernement Laurent Fabius a été remanié pour la troisième fois (cette *Chronique*, n° 34, p. 175) : M. Edgard Pisani, haut-commissaire de la République à Nouméa, a été nommé ministre chargé de la Nouvelle-Calédonie, tandis que Mme Yvette Roudy, tel naguère M. Jack Lang (*ibid.*, n° 33, p. 160), devenait ministre de *plein exercice* des droits de la femme.

Que le premier ait été distingué en vue d'une mission ponctuelle

(l'adoption d'un nouveau statut), destinée à favoriser une solution consensuelle, emporte la précarité de sa condition (sur les précédents, v. *Le Monde*, 23-5). A preuve, son élection ultérieure à la présidence de la Société internationale pour le développement (*ibid.*, 5-7). Dans ces conditions, la terminologie juridique pourrait prochainement accueillir, après l'expression de juge *ad hoc*, celle de ministre *ad hoc*.

— *Secrétariat général du Gouvernement*. Créé par un décret du 31 janvier 1935 (v. R. Py, *op. cit.*, p. 21), le SGC a célébré, dans le cadre d'un colloque sur l'organisation du travail gouvernemental organisé par l'IFSA, les 31 mai et 1^{er} juin, son jubilé. V. l'entretien de M. Jacques Fournier au *Monde*, 2/3-6.

V. *Bicamérisme, Majorité, Ministres, Premier ministre, Président de la République*.

GROUPES

— *Relations du groupe et du parti socialiste*. Le bureau exécutif du PS s'est prononcé à la majorité, le 12-5, contre l'initiative des députés tendant à interdire le cumul des fonctions de membre du bureau d'un conseil régional et d'un conseil général, à l'occasion de la deuxième lecture du projet sur l'élection des conseillers régionaux (*Le Monde*, 14-6). En première lecture, la commission des lois avait adopté un amendement identique que M. Billardon, président du groupe, avait fait repousser, au nom de celui-ci, le 26-5 en séance (p. 519), compte tenu de l'élaboration en cours d'un projet d'ensemble sur le cumul des mandats.

— *Difficultés du Gouvernement avec le groupe socialiste*. Un amendement concernant la vignette des véhicules de forte cylindrée et déposé « à la dernière minute » le 20-6 a été repoussé par la commission des finances, dont le rapporteur, M. Pierret (s), a jugé nécessaire de « marquer le coup » (p. 1825) : l'Assemblée n'a pas adopté ce texte. Un autre amendement gouvernemental, déposé dans les mêmes conditions et relatif à l'exonération fiscale des investissements dans le cinéma, risquait de connaître le même sort lorsque M. Emmanuelli, secrétaire d'Etat, a demandé une suspension de séance (*Le Monde*, 22-6). A la reprise de la discussion, le 24-6, le président de la commission des finances, M. Goux, a indiqué que celle-ci avait adopté l'amendement qui fut alors voté. Une seconde délibération permit, d'autre part, de revenir sur le rejet de l'amendement relatif à la vignette, M. Goux estimant inutile de réunir à nouveau la Commission (p. 1915).

L'exonération fiscale intéressant le cinéma a été cependant évoquée à nouveau, le 25-6, lors de la réunion du groupe, dont certains membres se sont étonnés que celui-ci n'en ait pas délibéré préalablement (*Le Monde*, 27-6).

— *Question préalable du groupe communiste.* Pour la première fois depuis le début de la 7^e législature, un projet a été l'objet d'une question préalable du groupe communiste qui l'a opposée le 22-5 au texte portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (p. 1026).

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

— *L'exception qui confirme la règle de l'inviolabilité (art. 26 C).* M. Cécaldi-Pavard, sénateur de l'Essonne (UCDP), qui avait été inculpé le 14-3-1983 après le dépôt de bilan d'une société d'économie mixte (cette *Chronique*, n° 27, p. 185) qu'il présidait, a été condamné le 18-6, par la 11^e Chambre correctionnelle de Paris pour abus de pouvoir et de biens sociaux (*Le Monde*, 30-5 et 20-6). Quant à M. Louis Jung, sénateur du Bas-Rhin (UCDP), il a été relaxé le 20-6 (*ibid.*, 22-6) par le tribunal correctionnel de Saverne, devant lequel il était poursuivi pour homicide involontaire. Les juges ont estimé que celui-ci ne pouvait être considéré comme gérant de fait de la société dont il s'occupe.

En revanche, le juge d'instruction chargé des informations ouvertes contre MM. Hersant (représentant européen depuis 1984) et André Audinot (député de la Somme) pour infraction aux ordonnances de 1944 sur l'organisation de la presse a estimé, le 12-7 (*Libération*, 13/14-7), que l'immunité parlementaire est sans incidence sur les poursuites ouvertes en 1977.

— *Suspension de poursuites.* Saisi d'une demande de levée de l'immunité de M. F. Abadie (GD), le Sénat avait considéré que les faits n'étaient pas suffisamment graves et, tout en blâmant le comportement du sénateur des Hautes-Pyrénées, il n'avait pas accédé à la demande. La plainte ayant été renouvelée hors session, M. Abadie se trouvait poursuivi pour diffamation et une demande de suspension de poursuites a été soumise à la Haute Assemblée. Suivant son rapporteur qui déclarait ne pas admettre que des poursuites puissent intervenir pendant les intersessions alors qu'elles avaient été refusées pour les mêmes faits, en cours de session, le Sénat a adopté la demande de suspension le 19-6 (p. 1424).

INÉLIGIBILITÉ

— *Traitement informatique.* Aux termes de l'art. 773 du code de procédure pénale (rédaction de la loi 85-699 du 11-7-1985, p. 7866), le casier judiciaire national automatisé communique à l'INSEE l'identité des personnes qui ont fait l'objet d'une décision entraînant la privation de leurs droits électoraux (art. 5 et s. du code électoral).

LIBERTÉS PUBLIQUES

— *Bibliographie.* D. Lochak, *Etrangers : de quel droit ?*, PUF, 1985 ; J. Morange, *Libertés publiques*, PUF, 1985 ; et autres, Nouvelles données du droit de l'extradition, *RFDA*, 1985, p. 143 et s. ; Ch. Debbasch, La radio et la télévision. Du monopole à la liberté, *Mél. Péquignot*, faculté de droit, Montpellier, 1985, p. 135 ; M. Fromont, Le droit de propriété et la Constitution en France et en Allemagne, *ibid.*, p. 267 ; P. Lavigne, *Les biens qui doivent « devenir la propriété de la collectivité »*, p. 407 ; J.-P. Théron, *A propos de la liberté d'entreprendre*, p. 675 ; D. Desurvivre, Les libertés et déviations de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, *JJA*, 3-6, p. 18 ; B. Delcros, Le cadre juridique de la télédistribution en France, *AJDA*, 1985, p. 243. Concl. B. Genevois sous CE, 13-2-1985 ; Pierre Debizet, *AJDA*, 1985, p. 278 (légalité du décret de dissolution d'une association). Dossier : Le statut des immigrés, *Le Monde*, 15-5.

— *Droit d'asile.* Une circulaire du PM aux commissaires de la République (*JO* du 23-5, p. 5776) régit l'exercice de ce droit, consacré par le préambule de la Constitution de 1946. Désormais, *l'étranger qui demande l'asile sera mis en possession d'une autorisation provisoire de séjour... et dont la validité sera d'un mois.* Dès lors que l'intéressé est domicilié auprès d'un tiers, d'une association, d'un avocat, l'autorité administrative est tenue de délivrer ce document. Toutefois, l'OFFRA (Office français de Protection des Apatrides) est invité à déceler la fraude (fausse identité, notamment).

— *Egalité des sexes.* Le ministre de l'éducation nationale précise à un député, qu'au 1^{er}-1-1985, trois femmes occupaient les emplois de recteur-chancelier, notamment dans l'académie prestigieuse de Paris ; cinq dans ceux d'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation, tandis que quatre assumaient le rôle d'adjoint d'inspecteur d'académie (AN, Q, p. 2041). Parallèlement à la promotion remarquée de Mme Michèle Gendreau-Massaloux au secrétariat général de la présidence de la République, Mme Sylvie de Longevialle a été nommée, pour la première fois, agent de change près la Bourse de Lyon (*Libération*, 21-5). On rappellera à ce propos que ce n'est qu'en 1967 qu'a été abrogé un arrêté du conseil du roi du 24 septembre 1724 disposant que *les femmes ne pourront entrer à la bourse pour quelque cause ou prétexte que ce soit* (v. *Le Monde*, 16/17-6). Après le palais Brongniart, de rares bastilles demeurent : le CC, l'abbaye de la Grande Trappe... entre autres.

Toutefois, des traces de sexisme subsistent, pour nous en tenir à deux exemples éloignés, en matière de rémunération salariale (la différence dans le secteur privé et semi-public est passée de 36,4 % en 1979 à 33,8 % en 1983) (AN, Q, p. 3292) ; ainsi que dans le domaine électoral. Tandis que l'on estimait généralement que la RF favorisait davantage les femmes que

le scrutin majoritaire, le PS n'en a investi, en rang utile, dans une première répartition, qu'un nombre symbolique. D'où le courroux de Mme Roudy : *Nous avons été traitées comme des paillassons (Libération, 10-7).*

Dans le même ordre de préoccupations, on observe, dans l'ordre communautaire, qu'aucune femme n'a été désignée à ce jour à la Commission européenne, nonobstant deux résolutions du Parlement de Strasbourg adoptées les 17-4-1980 et 11-2-1981.

— *Inviolabilité du domicile.* Concernant le recouvrement de la redevance de l'audio-visuel au domicile des particuliers par des agents assermentés (art. 2 du décret du 17-11-1982), le secrétaire d'Etat chargé du budget et de la consommation indique la procédure suivie et les garanties qui l'entourent (AN, Q, p. 3270).

— *Liberté d'association.* La loi 85-698 du 11-7 (p. 7863) autorise les associations exerçant une activité économique exclusive depuis au moins deux ans à émettre, sous certaines conditions, des obligations.

— *Liberté de communication.* On se réclame volontiers de cette nouvelle liberté (CCF, 22, p. 258). Veut-on pour autant l'assumer ? Telle est l'inquiétante question qui se pose à propos du film *Des terroristes à la retraite* qui retrace l'élimination, sous l'occupation, du groupe de résistants immigrés Manouchian qui sera, on le sait, à l'origine de *L'Affiche rouge* (v. *Libération*, 2-7).

Initialement, la production du réalisateur Mosco avait été programmée le 2-6 par le président d'Antenne 2 (*Le Monde*, 30-5). Cependant, le PCF s'estimant mis en cause, devait obtenir provisoirement son retrait, le 29-5 (*ibid.*, 31-5), à l'issue d'une course au défaussement (v. J. Planchais, Parapluies et libertés, *ibid.*, 13-6). Déclinant successivement leurs responsabilités, M. Jean-Claude Héberlé se tournait, le 21-5, vers la Haute Autorité de la communication audio-visuelle ; laquelle à son tour constituait un jury d'honneur composé d'anciens résistants, à qui elle s'en remettait. Ce dernier ayant formulé un avis défavorable, la Haute Autorité recommandait, le 29 (*ibid.*, 31-5) au PDG la déprogrammation. Celui-ci s'y conformait sur-le-champ.

L'annulation devait provoquer, cependant, une salutaire réaction (v. G. Kiejman, Un pas vers la censure à la télévision, *ibid.*, 31-5). Pour la première fois, la Haute Autorité a été mise en cause. Georges Fillioud a rappelé, le lendemain, que la loi (du 29-7-1982) confère la pleine et exclusive responsabilité éditoriale aux présidents des chaînes et leurs conseils d'administration. Ils doivent être et rester seuls juges de la qualité de l'œuvre... en organisant si cela est nécessaire un débat contradictoire ; en bref, la mesure est susceptible de s'analyser comme un acte de censure (*Libération*, 31-5). Censure : le mot est lâché en raison, sans doute, de sa puissance d'évocation. Car le film a pu être projeté normalement au cinéma. De son côté, le PS a estimé que la Haute Autorité avait outrepassé ses pouvoirs

(*ibid.*). Il ne restait plus, dans ces conditions, qu'à restituer sa couronne à la liberté, un instant menacée.

Dans une mise au point, ladite autorité, le 9-6 (*ibid.*, 11-6) indiquait qu'elle s'était bornée à émettre un *avis*, considérant que le film ne satisfaisait pas aux critères d'honnêteté et de pluralisme dont elle est en charge et qu'il est de la responsabilité du président d'Antenne 2 de prendre la décision de programmer une émission. Le conseil d'administration de la chaîne, réuni le 11, a mis un terme à la difficulté en reprogrammant le film (*ibid.*, 13-6). Elle s'attira cette fois les foudres communistes : un mauvais coup contre l'honnêteté intellectuelle de la démocratie, une attaque abjecte, selon M. Marchais, dont l'ordre a été donné par le Président de la République, le Premier ministre, le Gouvernement et le ministre Fillioud, le parti socialiste et le président d'Antenne 2 (*ibid.*, 14-6). En fin de compte, le film sera diffusé le 2-7 (*Libération*, 3-7), selon une procédure pluraliste, préfacée par une déclaration d'un représentant du PCF. Tout est bien qui finit bien : la liberté de communication a subi victorieusement l'épreuve du feu, et ce, au moment même où dans la perspective du rapport Bredin, la télévision s'ouvre à la concurrence privée.

— *Liberté de l'enseignement.* Conformément à la décision 84-184 DC du 29-12 du CC (cette *Chronique*, n° 33, p. 166), et dans le respect de la hiérarchie des lois, la loi 85-583 du 10-6 (p. 6422) autorise l'Etat à créer exceptionnellement des établissements d'enseignement public dont il transfère la propriété à la collectivité territoriale compétente. Somme toute, un cavalier législatif remis en selle.

— *Liberté de réunion.* Le premier président de la Cour des comptes en participant à une réunion électorale a-t-il manqué à l'obligation de réserve ? Le PM ne le pense pas, car dans notre République, tout citoyen peut à titre personnel assister à une réunion publique (s, Q, p. 548).

LOI

— *Bibliographie.* L. Dubouis, La France face à l'Europe du livre et de l'essence, *RFDA*, 1985, p. 289 (la contestation de la loi Lang du 10-8-1981, en particulier dans l'ordre communautaire) ; Ph. Terneyre, La procédure législative ordinaire dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, *RDP*, 1985, p. 691. Note L. Richer sous CE, 8-3-1985, Fédération des associations françaises de tir au vol, *AJDA*, 1985, p. 374 (contravention emportant une peine privative de liberté).

— *Conformité de la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.* Au-delà d'aspects procéduraux, cette loi fourre-tout a fait l'objet d'une contestation au fond. Par une décision 85-191 DC du 10-7 (p. 7888 et 7889), le CC a frappé d'inconstitutionnalité l'art. 14-III relatif

à une modalité d'emprunt obligataire. En raison de son caractère incertain, ce dernier méconnaît la disposition de l'art. 34 C, selon laquelle la loi fixe l'assiette de l'impôt.

— *Dépôt d'un projet de loi.* M. Lacour (UC) interrogeait le PM sur l'opportunité de déposer sur le bureau du Sénat, en première lecture, dans un souci de sérénité, le projet de loi relatif à la réforme électorale. Celui-ci repousse cette suggestion : *Le Gouvernement n'envisage pas de déroger à la règle coutumière selon laquelle un projet de loi relatif à une chambre est examiné en premier lieu dans cette chambre* (s, Q, p. 625). Un utile correctif à l'art. 39 C est ainsi rappelé.

V. *Bicamérisme, Conseil constitutionnel, Loi organique, Pouvoir réglementaire.*

LOI DE FINANCES

— *Bibliographie.* L. Philip, La constitutionnalité de la loi de finances pour 1985, *RDP*, 1985, p. 651.

LOI ORGANIQUE

— *Conformité de la LO relative à l'élection des députés des territoires d'outre-mer, de la collectivité territoriale de Mayotte et de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon.* Par une décision 85-194 DC du 10-7 (p. 7834), le CC s'est prononcé en faveur de la conformité de cette LO qui se borne à déterminer le nombre des députés élus, ainsi que les conditions d'éligibilité, les inéligibilités et les incompatibilités, au sens de l'art. 25 C. En conséquence de quoi, la LO 85-689 du 10-7 a été promulguée (p. 7801).

V. Code électoral.

— *Conformité de la LO modifiant le code électoral et relative à l'élection des députés.* L'examen de constitutionnalité auquel la LO 85-688 du 10-7 (p. 7800) a été soumise a porté, à titre principal sur la notion de LO relative au Sénat. Cette sollicitude mérite le détour de la rubrique particulière de droit parlementaire ci-après.

— *Dernier mot de l'AN.* Conformément à l'art. 46, al. 3 C selon lequel, en cas de désaccord entre les deux assemblées, l'AN statue définitivement à la majorité absolue de ses membres, les projets de LO relatifs à l'élection des députés des départements et des TOM ont été adoptés par scrutin public à la tribune le 26-6 (p. 1998 et 1999). C'est la troisième et quatrième application de cette disposition (cette *Chronique*, n° 32, p. 180).

— *Loi organique relative au Sénat (art. 46, al. 4 C).* Un bel exercice d'interprétation. L'examen du texte de la LO modifiant le code électoral et relative à l'élection des députés dans les départements, adopté en

dernière lecture par l'AN, a-t-il méconnu la disposition constitutionnelle selon laquelle *les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées* ? Dans la décision 85-195 DC du 10-7 (p. 7833), le CC a été appelé à expliciter pour la première fois cette expression qui, naguère avait posé problème, notamment à l'occasion du vote de la LO relative aux incompatibilités et inéligibilités parlementaires (v. *Pour connaître le Sénat*, 1975, p. 205). Faut-il en d'autres termes en retenir une acception restrictive (la composition et l'organisation du Sénat) ou une acception large (la condition parlementaire) ? En écho au débat au palais du Luxembourg (p. 776) et en réponse au mémoire de M. Girod, rapporteur de la commission des lois, le juge a tranché de manière didactique en faveur de la première branche de l'alternative : *il faut entendre les dispositions législatives qui ont pour objet, dans les domaines réservés aux lois organiques, de poser, de modifier ou d'abroger des règles concernant le Sénat ou qui, sans se donner cet objet à titre principal n'ont pas moins pour effet de poser, de modifier ou d'abroger des règles le concernant ; qu'en revanche, si une loi organique ne présente pas ces caractères, la seule circonstance que son application affecterait indirectement la situation du Sénat ou de ses membres ne saurait la faire regarder comme relative au Sénat.*

Munie de la grille d'interprétation découlant de l'effet direct, la Haute Instance devait déclarer en conséquence la conformité de ladite LO, en repoussant tour à tour les arguments avancés : l'accroissement du nombre des députés *ne touche pas aux règles selon lesquelles sont composés les collèges élisant les sénateurs* ; concernant le Congrès (art. 89 C) la modification des proportions entre les parlementaires *ne prive d'aucun droit ou prérogative les sénateurs en tant que tels* ; s'agissant du mode de remplacement des députés (nouvel art. LO 176 du code électoral), il n'a *ni pour objet ni pour effet de modifier les règles actuellement applicables [à celui] des sénateurs qui demeurent fixées par les art. LO 319 et 320 du code électoral* ; au surplus l'organisation d'une élection partielle à l'AN par suite d'une annulation n'est pas relative à la seconde chambre ; en dernière analyse, et de manière manifeste, l'abrogation de l'art. LO 132 du code électoral qui frappait d'inéligibilité relative, avant la loi du 31-12-1975, les maires et maires-adjoints de Paris, ne saurait être regardée comme une disposition relative au Sénat au sens de l'art. 46 C.

Sous le bénéfice de cette pertinente analyse, la LO 85-688 du 10-7-1985 a été promulguée (p. 7800).

MÉDIATEUR

— *Bibliographie.* D. Latournerie, *Médiation et justice*, EDCE, 1983-1984, n° 35, p. 79.

V. Autorité juridictionnelle.

MINISTRES

— *Bibliographie.* Ch. de Tourtier-Bonazzi et F. Pourcelet, *Guide des papiers des ministres et secrétaires d'Etat de 1871 à 1974*, Archives nationales (Diffusion : Documentation nationale), 1984.

V. *Gouvernement, Premier ministre.*

OPPOSITION

— *Rejet du recours contre « Parlons France ».* MM. Labbé et Gaudin, présidents des deux groupes de l'opposition, avaient saisi le CE d'un recours contre la recommandation de la Haute Autorité fixant les modalités d'intervention des partis à la suite du quart d'heure mensuel du Premier ministre (cette *Chronique*, n° 33, p. 168). Le juge a considéré que cette émission n'entrait pas dans les « communications du Gouvernement » prévues par l'art. 33 de la loi du 29-7-1982 et n'ouvrait donc pas le droit de réplique ; l'arrêt au 20-5 a jugé d'autre part que la Haute Autorité n'avait pas méconnu les principes de libre communication des opinions ni les dispositions de la loi du 29-7-1982 garantissant le respect du pluralisme, et qu'elle a pu, à bon droit, se référer à la pratique des « trois tiers » appliquée à la télévision depuis 1974 en renvoyant les modalités d'application à un accord des formations politiques et de la direction de TFL (*Le Monde*, 22-5).

PARLEMENTAIRE EN MISSION

— *Nominations.* M. Malandain, député (s), s'est vu confier une mission auprès du ministre de l'environnement (p. 5725), tandis que M. Germon (s) accomplissait une mission *conjointe* auprès de *trois* ministres (redéploiement industriel, recherche et économie, finances et budget) (p. 6040).

PARTIS POLITIQUES

— *Qui est le chef de la majorité ?* Le premier secrétaire du PS, M. Jospin, s'est ému du discours prononcé le 14-6 à Marseille par M. Fabius (v. *Premier ministre*), dont les médias ont affirmé qu'il signifiait que « la campagne des socialistes pour les législatives était lancée par le Premier ministre et qu'il la conduirait ». Dans une lettre aux membres du comité directeur (texte intégral dans *Le Matin* des 22/23-6), M. Jospin affirme que le PS est un *parti souverain, conduit par ses dirigeants* et qu'il ne doit pas être « coiffé » par le premier responsable gouvernemental, en particulier pour la campagne électorale, et donc être dirigé de l'extérieur.

Considérant que si le PS « tient une fort grande place dans la majorité » et que dès lors la distinction entre chef de la majorité et chef du parti risque de superposer les espaces politiques, M. Jospin se prononce pour un dispositif à trois : le Président de la République qui fixe les grandes orientations et reste notre leader ; le Premier ministre qui dirige la politique gouvernementale ; le parti socialiste qui appuie cette politique mais fait passer le message socialiste... En conséquence, la campagne des socialistes sera conduite par le parti socialiste et sa direction dans tous ses aspects... En bref, pour le premier secrétaire, le PS ne peut pas vivre dans les institutions de la V^e République comme l'ont fait l'UDR ou l'UDF (sur cette conception et notamment ses rapports avec le retour à la représentation proportionnelle, v. Jacques Julliard, *Le fantôme de la IV^e, Le Nouvel Observateur*, 28-6).

— *L'oracle présidentiel.* Interrogé le 26-6 dans la Nièvre sur la controverse provoquée par la lettre de M. Jospin, M. F. Mitterrand a indiqué que celle-ci n'était pas « son rayon » en tant que chef de l'Etat, mais en tant que « citoyen » il a indiqué que le Premier ministre veut rassembler et il a raison. Mais le premier secrétaire du PS a raison lui aussi. Le chef du Gouvernement est le leader naturel de la majorité. Mais on risque de jouer sur les mots. La majorité a une armature, c'est le parti socialiste. Il revient donc aux responsables de ce parti de conduire la campagne qu'ils entendent mener à leur guise. Pour le chef de l'Etat, il convient en effet d'éviter toute confusion entre un parti, fût-il « armature de la majorité », et cette majorité elle-même : l'autonomie du Gouvernement par rapport aux partis entraîne l'entière autonomie des partis... Je n'entends pas me mêler des affaires d'un parti que je respecte. Je ne me suis jamais occupé des affaires du parti socialiste (*Le Monde*, 28-6).

— *Le dénouement.* Réuni le 6-7 le comité directeur a adopté une résolution qui, après avoir assuré que le PS est « pleinement solidaire du Gouvernement et du Premier ministre qui le conduit », précise qu'il « affirmera son identité » et mènera « en toute indépendance et au côté du Gouvernement et du Premier ministre... une puissante campagne afin d'entraîner et de rassembler » (*Le Monde*, 9-7).

V. Président de la République.

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

— *Délégation.* La disposition de l'art. 121 de la loi du 6-9-1984 portant statut de la Nouvelle-Calédonie est de nature réglementaire, a décidé, le 26-6, le CC (décision 85-138 L, p. 7102), en ce qu'elle a pour objet, selon une jurisprudence constante, de désigner une autorité administrative habilitée à exercer au nom de l'Etat les attributions de celui-ci.

V. Conseil constitutionnel, Loi.

PREMIER MINISTRE

— *Bibliographie.* G. Bresson, Laurent-le-parcimonieux ou comment le Premier ministre gouverne, *Libération*, 15/16-6.

— *Conditions.* Itérativement (cette *Chronique*, n° 34, p. 184), le PM a fait l'objet d'un hommage appuyé du chef de l'Etat. Celui-ci a affirmé notamment à TF 1 le 14-7 (*Le Monde*, 16-7) : *Je souhaite... que Laurent Fabius puisse longtemps gouverner la France, car c'est un président (ô lapsus !) chef de Gouvernement remarquable.* En s'en tenant à une interprétation littérale de la Constitution, il devait ajouter : *C'est donc à Laurent Fabius qu'il importe de déterminer et de conduire la politique de la nation.* Qui plus est, M. François Mitterrand présidera, de façon inédite, selon nous, le 17-7 (*Libération*, 19-7), aux côtés des membres du Gouvernement, le dîner marquant le premier anniversaire de la nomination du PM à l'hôtel Matignon. Sur le bilan de celui-ci, v. son entretien à l'AFP le 15-7 (*Lettre de Matignon*, n° 961, 22-7).

Cette attention particulière est à relier, sans aucun doute, au différend qui a opposé MM. Fabius et Jospin (v. *Partis politiques*) concernant la direction de la future campagne électorale. Dans un discours prononcé à Marseille le 14-6 (*Le Monde*, 16/17-6), venant après des interventions à Grenoble et à Toulouse, au moment des cantonales, le premier s'était affirmé avec vigueur chef de la majorité parlementaire, conformément à la logique et à la tradition institutionnelles, à l'encontre du second, se réclamant de l'autonomie partisane (première manifestation de la représentation proportionnelle ?). Le chef de l'Etat n'a pas désavoué l'interprétation de M. Fabius. A Saint-Brisson (Nièvre), il a déclaré à cet effet, le 26-6 : *Le chef du Gouvernement doit expliquer, proposer, entraîner. Il est le leader naturel de la majorité... L'autonomie du Gouvernement par rapport aux partis entraîne l'entière autonomie des partis. Sur ce point, mon interprétation est totalement conforme à celle du Premier ministre (ibid., 28-6).*

V. *Gouvernement, Opposition, Partis politiques, Président de la République.*

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie.* Pourquoi Mitterrand est impopulaire, *Libération*, 3-7.

— *Condition.* L'Elysée a publié le 26-6 le bilan médical semestriel du chef de l'Etat (*Le Monde*, 27-6).

— *Domaine réservé.* Interrogé sur ses propos du 10-7 (v. *Alternance*), M. F. Mitterrand a précisé : « *Quant à ce fameux domaine réservé dont tout le monde parle, moi j'ai toujours été contre et je suis toujours contre.*

Ce que je viens d'évoquer (les art. 5, 15, 52 C), ce n'est pas le secteur réservé, ce sont les pouvoirs conférés par la Constitution au Président de la République.»

— *Epouse du chef de l'Etat.* Mme Mitterrand a représenté le Président, le 24-6 (*Le Monde*, 28-6), aux cérémonies du XXV^e anniversaire de l'indépendance de Madagascar. Elle devait se rendre, le 29-6 (*ibid.*) au Mozambique, à l'invitation de l'épouse du président Machel (cette *Chronique*, n^o 34, p. 185).

— *Fonction.* « Le Gouvernement de la République ne peut pas être identifié à un parti politique, même si le Parti socialiste (...) a été d'un constant soutien. Et le Président de la République, plus encore, ne peut être confondu avec aucune fraction de la nation. Il représente la nation tout entière », a déclaré le chef de l'Etat à TF 1 le 14-7. Il a ajouté : « Le pays a le droit de choisir la majorité qu'il désire, et le Président de la République a pour devoir de respecter cette volonté, et je ferai tout pour cela, pour que cette volonté coïncide avec l'intérêt profond du pays (...) qui veut le maintien de cette majorité » (*Le Monde*, 16-7).

— *Mise en cause.* M. Tranchant (RPR) ayant renouvelé le 13-6 ses attaques au cours de la nouvelle lecture du projet relatif à l'élection des députés (cette *Chronique*, n^o 34, p. 186), M. Joxe a répété que le Président de la République ne pouvait répondre (p. 1666).

— *Préparation du congrès socialiste.* Un représentant de l'Elysée et un représentant de Matignon participeront au groupe de travail chargé d'élaborer le « contrat de législature » que le PS doit adopter lors du congrès de Toulouse (*Le Monde*, 13-6).

— *Propositions.* Le ministre de l'éducation nationale a annoncé sa résolution de « tout mettre en œuvre pour que les propositions du Président de la République sur l'enseignement reçoivent une traduction concrète dans les délais les plus rapides » (*Le Monde*, 16-5). Il s'agissait de la création d'une « université ouverte » pour la formation permanente, d'une chaîne télévisée éducative et culturelle, et de l'évaluation des établissements scolaires.

— *Réplique au PCF.* L'escalade se poursuit, avec les incidents provoqués par les militants de la CGT et du PCF, notamment lors du voyage présidentiel en Languedoc-Roussillon. A Carcassonne, le chef de l'Etat a répondu aux contestataires, à ceux qui se sont associés au Gouvernement d'union de la gauche et n'ont rien dit tout le temps où les décisions étaient prises. Ils n'ont rien dit. Ils ont parlé pour approuver... La politique qui continue aujourd'hui est le fruit de décisions prises en commun. A cela près que les uns ont assumé leurs responsabilités jusqu'au bout et que les autres se sont enfuis dès qu'il s'est agi d'affronter le peuple de France pour dire nos raisons, notre vérité (*Le Monde*, 27-6).

— *Secrétariat général de la présidence.* Par arrêté du 3-7 (p. 7503), Mme Michèle Gendreau-Massaloux, conseiller technique à l'éducation nationale et à la fonction publique, a été nommée secrétaire général adjoint, en remplacement de M. Christian Sautter qui intègre l'inspection générale des finances. C'est la première fois, sous la V^e République, qu'une femme accède à ce degré de la hiérarchie élyséenne. Parallèlement, le général Jean Saulnier, chef d'état-major particulier du Président de la République a été nommé en conseil des ministres, le 22-5, chef d'état-major des armées (*Le Monde*, 24-5). Il est remplacé à l'Elysée par le général Gilbert Forray, commandant de la Force d'Action rapide (FAR).

RÉFÉRENDUM

— *Bibliographie.* J.-L. Quermonne, Le référendum : essai de typologie prospective, *RDP*, 1985, p. 577 ; S. Sur, Un bilan du référendum en France, *ibid.*, p. 591.

— *Motion sénatoriale tendant à demander un référendum.* A l'occasion de l'examen en seconde lecture du projet de loi relatif à l'élection des députés, le Sénat a été saisi, le 18-6 (p. 1327), d'une motion référendaire sur la base de l'art. 11 C. Cette dernière, qui enrichit la panoplie de l'opposition (cette *Chronique*, n^o 31, p. 195 et n^o 34, p. 187), devait être adoptée le lendemain par 184 voix contre 105 (p. 1416) et rejetée par l'Assemblée nationale le 20 (p. 1798).

QUESTIONS ÉCRITES

— *Bilan.* Au 29-4 un nouveau décompte depuis le début de la VII^e législature (cette *Chronique*, n^o 30, p. 180) fait apparaître 67 683 questions, 66 197 après retraits. Les réponses arrêtées à la date du 25-6 s'élèvent à 57 950, soit 87,54 %. Le délai réglementaire (art. 139 RAN) a été observé pour 13 981 d'entre elles (21,12 %).

Le ministère des affaires sociales et de la solidarité nationale a été le plus sollicité avec 9 636 questions effectives, suivi par ceux de l'éducation nationale (6 342), de l'économie et des finances (5 513), du budget (4 639) et de l'intérieur (4 175). A l'opposé on rencontre : l'économie sociale (8) ; les risques naturels (14) et, de manière plus surprenante, en cette période de mutation, les universités (31) (AN, Q, p. 3341).

— *Fin de non-recevoir.* De façon classique (cette *Chronique*, n^o 34, p. 187), il n'appartient pas au Gouvernement de la France et au ministre de la défense nationale, en particulier, de commenter les informations parues dans la presse étrangère (AN, Q, p. 3289). Au même titre, le PM s'interdit d'apprécier les références historiques et théoriques des partis politiques

français (*ibid.*, p. 2758) ou de commenter leurs appréciations (p. 2931). Quant aux déplacements de la marine nationale, ils sont couverts par le secret de la défense (p. 2026). Par ailleurs, le ministre chargé des relations avec le Parlement se défausse sur les documents parlementaires (p. 1923 et 2840).

Enfin, et conformément à la tradition, le ministre de l'intérieur se refuse à commenter l'exercice du droit de grâce par le chef de l'Etat (p. 2053).

RÉPUBLIQUE

— *Tradition républicaine.* Concernant le mouvement préfectoral intervenu en mars, et en réponse à un parlementaire, le ministre de l'intérieur affirme qu'il se situe hors de tout contexte politique ou polémique puisqu'il a été décidé avant les élections cantonales... Dès lors les traditions républicaines auxquelles le Gouvernement est profondément attaché ont été pleinement respectées (s, Q, p. 1021).

SÉNAT

— *Bibliographie.* Sonia Dubourg-Lavroff, La représentation politique des Français établis hors de France, *RDP*, 1985, 361.

— *Collège électoral* : adjonction des conseillers régionaux. — V. *Code électoral*.

— *Hommage à Victor Hugo.* Le Sénat a célébré le 22-5 le centenaire de la mort du « plus illustre de tous ceux qui ont siégé dans cet hémicycle », comme le qualifia M. Alain Poher.

V. *Bicamérisme, Loi organique, Référendum*

SESSION EXTRAORDINAIRE

— *Convocation.* Par décret du 28-6 (p. 7310), modifié subséquemment le 10-7 (p. 7800), le chef de l'Etat a réuni le Parlement, pour le 1^{er}-7, en vue de l'examen du nouveau statut de la Nouvelle-Calédonie, pour l'essentiel.

V. *Bicamérisme.*

SONDAGE D'OPINIONS

— *Champ d'application de la loi du 19-7-1977.* Selon une pente naturelle, la réglementation en matière de sondages électoraux (*CCF*, 3, p. 457) a été étendue aux élections régionales par l'art. 12 de la loi 85-692 du 10-7.

En outre, la chambre criminelle de la Cour de cassation, dans un arrêt du 30-10-1984 *Lemoine* (*La Vie judiciaire*, 13/19-5) a considéré que la référence par le journal *Sud-Ouest*, au cours des cantonales de 1982, à des « enquêtes non publiques du PS » ne pouvait être assimilée à un sondage.

— *Jurisprudence*. Le CE s'est prononcé pour la seconde fois (cette *Chronique*, n° 26, p. 191) sur un recours dirigé contre une mise au point de la commission des sondages, qu'il a annulée (CE, 5-7, IPSOS). La mise au point du 9-8-1984 exprimant les réserves de la commission à l'égard du sondage relatif au référendum (cette *Chronique*, n° 32, p. 190) avait en effet été délibérée en présence de trois membres seulement de la commission ; or le *quorum* n'ayant pas été fixé par le décret du 9-1-1978, il n'appartenait pas à la commission de se substituer au Gouvernement en décidant par son règlement intérieur que le *quorum* en cas d'urgence était de trois membres ; dans le silence du décret, la commission ne pouvait donc valablement délibérer que si la majorité, soit cinq membres, était présente.

Summaries

Jacques ROBERT. — The Japanese and the power.

In front of the power the Japanese do not remain expectantly reverent, fearful of submitted, nor do they adopt rebellion as often do other countries.

In Japan, social structures are strongly graded, everybody has one's own position in them and must — in order to keep it — conform to what the community expects from him. Whatever level he occupies, every man has the feeling that he is directly associated to decision making. Hence the power appears as each one's concern and therefore it becomes better accepted.

Yôichi HIGUCHI. — The paradoxical notion of the « West » in current Japanese constitutional problems.

The article raises three questions. Firstly, was the constitution of 1946 really « imposed » or « dictated » by an occupying military power against the wishes of the Japanese people ? Secondly, does not the revisionists' call for a « comprehensive post-war settlement » imply a questioning, in the name of « Western » defence, of the fundamental ethical value of Western civilisation which is respect for the individual ? Thirdly, what are the deeper implications of the implantation of a Western-style constitutional ideology in the far-eastern archipelago ?

Tadakuasu FUKASE. — The Japanese Constitution : Article 9.

Two main elements underlie Article 9 of the Japanese constitution of 1946 ? The first was the Japanese people's experience of modern, and especially of nuclear war. The second was the political will of the American and Japanese leaders, McArthur and Shidehara. The three original principles of Article 9 — the refusal of all types of war, the recognition of the imperative need for disarmament, and the guarantee of the right to live in peace — have survived, within « constitutional limits », despite the military alliance with the United States and Japan's own substantial rearmament.

Jean ESMEIN. — Japanese Defence Policy.

The history of Japanese defence policy since World War II has been a highly political one. The analysis here shows that the Japanese have left choices about the equipment and the mission of the armed forces to the Liberal-Democratic Party. The article suggests a case in which Japan would have to envisage new options, including that of nuclear weapons, and outlines the most likely viewpoints of decision-making circles.

Mutsumi SHIMIZU. — Some problems of the electoral system in contemporary Japan.

The electoral system is not perfect. The Japanese Supreme Court ensures observance of the Constitution in cases concerning unequal representation between constituencies, the unintended effects of proportional distribution of seats, or the very strict rules that govern election campaigns. But certain reforms are still desirable.

Jean-Marie BOUISSOU. — Is the LDP alive ?

In power since the end of the second world war the LDP has no mass party. Without strong local structures it keeps a difficult control on its elected members. But it plays an essential part by imposing the political rules to its factions and thus makes the power stable and efficient.

Jean-François SABOURET. — Japan : a global model ? from the economy to education.

Which country at the threshold of the 21st century, will be the first to turn the corner that the « technological millenarianism » of our times discerns for the years ahead ?

For some twenty years, Japan has been a center of attention in this respect for many countries, including France. There is much to learn from Japan's technology and from her technics of personnel management. More recently interest has grown in the Japanese educational system, with the recognition that economic success and educational investment are linked. But in Japan too, there is a sense of anxiety, of a loss of momentum. The country needs new and innovative men : to « create » them, a new educational framework is needed, but the business community, the Ministry of Education and the opposition are not agreed on how to achieve.

Michio MURAMATSU. — Bureaucratic Power in Japanese Politics.

There are two conflicting theses on the role of the Japanese bureaucracy. The first asserts that the bureaucracy's influence in national politics is decisive, the second that political parties — in practice the Liberal-Democratic Party — play the primary role. In fact, a subtle game of alliances, in which the bureaucracy guards its territory jealously, is played out between the different political forces.

Guy FAURE. — Japan's Business Community.

Do business interests dominate Japanese politics? A highly varied network of associations, unions, federations, study groups and other organisations has allowed close and constant contact between the business community and political leaders. Money from business finances politicians, who in turn are often prepared to pursue careers in industry. But the real problem of Japanese political life is perhaps a rather different one, that of gerontocracy.

Sakio TAKAYANAGI. — Japanese perceptions of foreign relations : dilemma and choices.

The Japanese perception of foreign relations has been strongly influenced by China's imposition, over the course of Asian history, of master-vassal relations with other countries. Japan's « collision » with the West, after the successful preservation of a national identity, encouraged hegemonic dreams before peaceful competition was finally chosen. Japan should now open up her economy completely and establish relations with other Asian countries similar to those within the EEC.

JOURNAL

John T. S. KEELER. — Toward a Government of Judges? The Constitutional Council as an obstacle to reform in Mitterrand's France.

Foreign chronicles :

United States.

West Germany.

Jean-Luc PARODI. — French public opinion and the year in politics : poll results september 1984-august 1985.**Pierre AVRIL and Jean GICQUEL. — French political chronicle (16 may-15 august 1985).**

La rédaction de ce numéro a été achevée le 20 juillet 1985

INDEX 1985

Les chiffres gras indiquent le numéro de *Pouvoirs* (32. *La représentation proportionnelle* ; 33. *Les sondages* ; 34. *L'Assemblée* ; 35. *Le Japon*).

Les mots clés de la chronique constitutionnelle française figurent dans des index spéciaux, après l'index général.

- Activité de l'Assemblée nationale, 34. 139-142.
 ADENAUER (K.), 32. 72.
 AMELLER (M.), 34. 9 ; 35. 177.
 ANDROPOV (Ju. V.), 33. 143, 144-147, 148, 149, 150, 151, 152.
 ANTOINE (J.), 34. 190.
 Application de l'art. 49, 3C, 32. 187-188.
 ARON (R.), 33. 87 ; 34. 119.
 Association réformiste de Genève, 32. 28.
 AUBERT (J.-F.), 32. 110.
 AUBY (J.-M.), 32. 167.
 AVRIL (P.), 32. 5, 165-191 ; 33. 153-179 ; 34. 5-12, 167-193 ; 35. 175-199.
 BALINSKI (M. L.), 32. 149, 150, 151, 152.
 BARNIER (M.), 32. 182.
 BARRE (R.), 32. 100, 106, 165 ; 33. 12, 13, 17, 153, 161, 166, 176 ; 34. 162, 164, 167, 168 ; 35. 175.
 BAUDRILLARD (J.), 32. 8.
 BEAUFAYS (J.), 32. 51-66.
 BIDAULT (G.), 32. 105.
 BILLARDON (A.), 32. 175 ; 34. 175.
 BLUM (L.), 32. 8, 102, 103, 114, 115, 121, 136.
 BON (F.), 32. 111, 115, 135-152 ; 33. 11, 22-32.
 BONGRAND (M.), 33. 121, 122, 123, 128.
 BONNET (Ch.), 33. 86.
 BORDA (J.-C.), 32. 16, 17, 18, 19, 33.
 BOUCHARDEAU (H.), 32. 146 ; 33. 168 ; 34. 184.
 BOUISSOU (J.-M.), 35. 71-84.
 BOURDIEU (P.), 33. 6, 41, 45, 54, 55, 131-139.
 BOURG-BROC (B.), 32. 170, 175.
 BOUSQUET (J.), 33. 122.
 BOY (D). *et al.*, 33. 121-130.
 BOZDEMIR (M.), 34. 143-155.
 BRAIBANT (G.), 33. 181 ; 34. 168.
 BRANCIARD (M.), 32. 192.
 BRAUD (Ph.), 32. 5.
 BREDTHAUER (R.), 32. 81.
 BRÉHIER (T.), 34. 107-119.
 BREJNEV (L. I.), 33. 141, 142, 148, 149, 150, 151.
 BRENY (M.), 32. 53, 54.
 BROWN (L. D.), 35. 163-166.
 BROWNE (E.), 32. 46.
 BURDEAU (G.), 32. 171 ; 34. 109.
 BVA, 33. 20, 30, 97, 108-110.
 CADART (J.), 32. 119-134.
 CAHOVA (P.), 34. 37-49, 77.
Canard enchaîné, 33. 12.
 CAPDEVIELLE (J.) *et al.*, 33. 48, 56.
 CAPITANT (R.), 32. 101, 104.
 CARCASSONNE (G.), 34. 5, 31-36.
 CARRÉ DE MALBERG (R.), 32. 192 ; 33. 165 ; 34. 9, 10.
 Cartel des gauches, 33. 22.
 CATHELAT (B.), 33. 125, 126, 128.
 CAYROL (R.), 32. 115 ; 33. 5-14, 48.
 CEULEERS (J.), 32. 55.
 CHABAN-DELMAS (J.), 32. 144, 165 ; 33. 31, 81 ; 34. 6, 159.
 CHAGNOLLAUD (D.), 32. 95-117.
 CHALVIDAN (P.-H.), 33. 181.
 CHANTEBOUT (B.), 32. 109, 114 ; 35. 183.
 CHARLOT (J.), 32. 105, 109, 116.
 CHEROT (J.-Y.), 32. 182.
 CHEVALLIER (J.), 32. 176.
 CHEVÈNEMENT (J.-P.), 32. 166 ; 33. 170 ; 34. 170 ; 35. 85, 86, 196.
 CHIRAC (J.), 32. 146, 165, 181 ; 33. 10, 17, 28, 82, 86 ; 34. 8, 157.
 Chronologie URSS, 33. 151-152.
 COHEN-TANUGI (L.), 34. 194.
 COLLIARD (J.-Cl.), 32. 44, 45, 47 ; 34. 9.
 Colloque du 25^e anniversaire : La Constitution de la V^e République, 32. 119. 135.

- COLMOU (Y.), 34. 121-129.
 COLOMBANI (J.-M.), 33. 21.
 CONDOCET (M.), 32. 17, 33.
 Congrès de Bourg-en-Bresse, 32. 89.
 Congrès de Valence, 32. 89.
 Conseil d'Etat, 33. 64.
 COQUERY-VIDROVITCH (C.), 34. 195.
 COT (J.-P.), 32. 171, 182.
 COUVE DE MURVILLE (M.), 32. 110 ; 33. 173.
 CRAXI (B.), 32. 87, 93 ; 34. 177.
 CRÉPEAU (M.), 32. 140, 146.
 CRESPI (E.), 33. 125, 127.
 CROUZET (Ph.), 33. 57-69.
- DANSETTE (J.), 32. 21, 24.
 DAVID (D.) *et al.*, 33. 121.
 DAVIN (J.-P.), 34. 23-29.
 DEBBASCH (C.), 34. 108-167.
 DEBRAY (R.), 34. 186, 195.
 DEBRÉ (J.-L.), 32. 98, 108.
 DEBRÉ (M.), 32. 104, 106, 108, 114, 146 ; 34. 7, 13, 187 ; 35. 185.
 DEFFERRE (G.), 33. 24, 25 ; 34. 28.
 Délégation française à l'ONU, 32. 182.
 DELCROS (X.), 33. 154, 160, 181.
 DELORS (J.), 33. 17.
 DESANDRE (J.), 34. 51-66, 77.
 DONNEDIEU DE VABRES (J.), 34. 194.
 DOSIÈRE (R.) *et al.*, 34. 169.
 DROOP (H. R.), 32. 17, 28.
 DRUON (M.), 33. 6.
 DUCLOS (J.), 33. 25.
 DUHAMEL (O.), 32. 105, 109, 113, 153-164, 181, 184, 192 ; 33. 21, 71-77, 105-120, 153 ; 34. 172 ; 35. 136, 137, 145, 147, 175.
 DUMONT (R.), 32. 140, 144 ; 33. 183.
 DUPIN (E.), 33. 97-120.
 DUPOIRIER (E.) *et al.*, 33. 121-130.
 DUPUY (F.), 34. 193.
 DUVERGER (M.), 32. 44, 52, 105, 110, 116, 120 ; 34. 172.
- « Effet Kaboul », 32. 156, 160.
 Elections européennes, 33. 29, 30.
 ELGEY (G.), 32. 111.
 ESMEIN (J.), 35. 49-60.
- ESTIER (Cl), 32. 166 ; 33. 176 ; 34. 176.
 FABIUS (L.), 32. 163, 175, 180, 181, 184, 185, 186, 187, 190 ; 33. 17, 85, 160, 171, 172, 173, 176 ; 34. 57, 60, 62, 64, 182, 184 ; 35. 86, 87, 193, 195.
 Faits et opinions, 33. 97, 99, 117-118.
 FAURE (E.), 32. 102 ; 34. 7.
 FAURE (G.), 35. 109-120.
 FAURÉ (C.), 34. 194.
 FAVOREU (L.), 35. 136, 137, 140, 141, 145, 146.
 FERRY (L.), 32. 192.
 FILLIOUD (G.), 32. 175, 178 ; 35. 189.
 FITERMAN (Ch.), 32. 157, 158, 159, 160, 180.
 FORNI (R.), 32. 185, 189.
 FOUCAULT (M.), 32. 8.
 FOYER (J.), 32. 188 ; 33. 161, 166 ; 34. 84, 115 ; 35. 185.
 FRAEYS (W.), 32. 62, 63, 64.
 Front populaire, 33. 22.
 FUKASE (T.), 35. 35-46.
 FURET (F.) *et al.*, 34. 194.
- GARAUD (M.-F.), 32. 146.
 GAUCHET (M.), 34. 195.
 GAUDEMET (P.-M.), 33. 182.
 GAUDIN (J.-Cl.), 33. 175, 176 ; 34. 173, 182, 187 ; 35. 193.
 GAULLE (C. de), 32. 95, 97, 98, 99, 100, 105, 108, 110, 111, 112, 113, 115, 165 ; 33. 16, 81, 82, 84.
 GAXIE (D.), 33. 41, 182 ; 34. 169.
 GÉLARD (P.), 33. 141-152.
 GICQUEL (J.), 32. 165, 191, 192 ; 33. 153-179 ; 34. 167-193 ; 35. 175-199.
 GISCARD D'ESTAING (V.), 32. 96, 99, 100, 106, 111, 112, 114, 126, 127, 140, 144, 146, 166, 169, 171, 182 ; 33. 13, 17, 28, 35, 79, 80, 81, 82, 84, 87, 127, 155, 156, 175 ; 34. 6, 8, 156, 159, 161, 162, 167, 184, 187 ; 35. 148, 176.
 GOFFMAN (E.), 32. 9.
 GOGUEL (F.), 32. 96, 107, 110 ; 33. 19, 155, 156 ; 34. 6.
 GONTCHAROFF (G.), 32. 167.

- GORCE (P.-M. de LA), **34.** 195.
 Gouvernement FABIUS, **32.** 173-174 ; **33.** 160 ; **34.** 175 ; **35.** 185.
 GRANGER (G.-G.), **32.** 17.
 GROMYKO (A. A.), **33.** 147, 151.
 GUÉNA (Y.), **32.** 185.

 HALIMI (G.), **32.** 166, 182.
 HAMON (L.), **32.** 112.
 Hansard's Parliamentary Debates, **32.** 18, 23, 26.
 HARE (T.), **32.** 16, 17, 18, 20, 27, 35.
 HAURIU (A.), **32.** 171, 192.
 Haute Autorité, **35.** 189, 190.
 HÉBERLÉ (J.-Cl.), **32.** 178 ; **35.** 189.
 HEINEMANN (G.), **32.** 75.
 HIGUCHI (Y.), **35.** 23-33.
 HONDT (V. d'), **32.** 18, 22, 40, 136, 137, 138, 141, 143, 151.
 HONTEBEYRIE (P.), **34.** 13-21.
 HOTTERBEECH (M.), **32.** 57, 61, 63.
 HRBECK (R.), **32.** 67-81.

 IFOP, **33.** 10, 16, 19, 25, 30, 84, 85, 97, 111-112.
 IFRES, **33.** 97, 99, 100, 102, 119-120.
 IPSOS, **33.** 97, 113-114.

 JAFFRÉ (J.), **32.** 171 ; **33.** 15-22.
 JARDIN (A.), **33.** 182.
 JEANNENEY (J.), **32.** 104.
 JEFFERSON (Th.), **32.** 151.
 JOSPIN (L.), **33.** 17, 93 ; **34.** 175, 184 ; **35.** 193, 194.
 JOURNÈS (Cl.), **32.** 107 ; **34.** 81, 193.
 JOXE (P.), **32.** 175 ; **33.** 169, 174, 178 ; **34.** 116, 169, 183, 185, 186.
 JULLIARD (J.), **32.** 9.

 KAACK (H.), **32.** 81.
 KEELER (J. T. S.), **35.** 133-148.
 KHROUCHTCHEV (N. S.), **33.** 141, 149.
 KIMMEL (A.), **35.** 167-173.
 KIRCHHEIMER (O.), **32.** 75.
 KRIEF (B.), **33.** 121, 122, 123, 124.
 KRIVINE (A.), **33.** 25.

 LABBÉ (Cl.), **33.** 175, 176 ; **34.** 28, 187 ; **35.** 193.
 LACHAPPELLE (G.), **32.** 22.
 LAGUILLER (A.), **32.** 146.
 LALONDE (B.), **32.** 140, 146.
 LANCELOT (A.), **32.** 171 ; **33.** 8, 16, 24, 121, 135, 182 ; **34.** 173.
 LANG (Jack), **33.** 5, 85 ; **34.** 184.
 LANGE (M.-M.), **32.** 81.
 LECANUET (J.), **32.** 106 ; **33.** 121 ; **34.** 161, 184.
 LECH (J.-M.), **33.** 97, 98.
 LECLERCQ (C.), **33.** 181.
 LEFÈVRE (D.), **32.** 107.
 LE GALL (G.), **33.** 89-95.
 LEHNGUE (P.), **33.** 182 ; **34.** 169.
Le Monde, **33.** 21.
 LÉOTARD (F.), **32.** 182.
 LE PEN (J.-M.), **32.** 144 ; **33.** 28, 30 ; **34.** 163, 173.
 LEROY (R.), **32.** 181.
 LINDON (D.), **33.** 121.
 LOCHAK (D.), **34.** 195 ; **35.** 188.
 Louis Harris, **33.** 20, 102, 115-116.
 LOWELL (L.), **32.** 28, 29.
 LUBBOCK (sir J.), **32.** 23.

 MABILLE (X.), **32.** 62.
 MARCELLIN (R.), **33.** 85 ; **34.** 183.
 MARCHAIS (G.), **32.** 146, 153, 158, 159, 160, 163, 181 ; **33.** 12, 21, 28, 29 ; **34.** 160, 172, 184.
 MARESCA (S.), **32.** 9.
 MARTELLI (R.), **33.** 183.
 MAUROY (P.), **32.** 155, 159, 172, 184, 190 ; **33.** 17, 172.
 MAUS (D.), **34.** 5, 182.
 MAYER (D.), **32.** 170 ; **35.** 182.
 MAYER (R.), **32.** 104, 111.
 MEDVEDEV (J.), **33.** 143, 144, 152.
 MENDÈS FRANCE (P.), **32.** 101 ; **33.** 183.
 MÉNY (Y.), **32.** 5-14.
 MERMAZ (L.), **32.** 181 ; **33.** 5, 154, 175 ; **34.** 176.
 Méthode Hagenbach-Bischoff, **32.** 35, 40.
 MEYER (H.), **32.** 81.
 MEYNAUD (H.-Y.) *et al.*, **33.** 121-130.
 MICHEL (Y.), **34.** 89-98.

- MICHELAT (G.), 33. 41-56.
 MICHELET (E.), 32. 170.
 MILL (S.), 32. 16, 18, 22, 23, 24, 25.
 Mises au point de la Commission
 des Sondages (1978-1984), 33.
 71-77.
 MITA (C. de), 32. 93.
 MITTAG-LEFFLER (G.), 32. 25.
 MITTERRAND (F.), 32. 95, 97, 101,
 102, 103, 104, 105, 106, 108,
 114, 115, 126, 140, 144, 146,
 161, 166, 169, 182, 185, 186 ;
 33. 5, 12, 17, 28, 34, 81, 82, 83,
 92, 93, 127, 152, 153, 172, 174 ;
 34. 7, 92, 136, 161, 168, 177,
 184, 186 ; 35. 140, 141, 143, 175,
 176, 194, 195, 196.
 MONORY (R.), 34. 114.
 MORO (A.), 32. 87, 91, 93.
 MOSSUZ-LAVAU (J.), 33. 43.
 MURAMATSU (M.), 35. 97-107.
- NALLET (H.), 34. 175.
 NAVILLE (G.), 32. 17, 19, 27.
 NODA (Y.), 35. 1, 9, 13, 15, 46.
 NOHLEN (D.), 32. 31-42.
 NORA (P.), 32. 192.
 Nouvelle-Calédonie, 33. 20, 60,
 155, 159, 160 ; 35. 180, 198.
- OHLINGER (Théo), 32. 44.
 OWEN (B.), 32. 15-30.
- PACTET (P.), 34. 172.
 PARODI (J.-L.), 32. 43-50, 109,
 111, 113, 116, 120, 153-164,
 192 ; 33. 16, 17, 21, 33-37 ;
 34. 5, 157-165 ; 35. 137, 149-
 162.
 PASQUA (C.), 32. 190 ; 33. 173.
 PASSERON (J.-Cl.), 33. 41.
 PHILIP (L.), 35. 136, 137, 141, 191.
 PHILLIPART (A.), 32. 62.
 PIERRE (E.), 34. 53, 77.
 PIERRET (Ch.), 32. 166 ; 35. 186.
 PINAY (A.), 32. 8, 99.
 PISANI (E.), 33. 158, 171.
 PISIER (E.), 33. 155.
 PITTARD (Yves), 32. 96.
 POHER (A.), 32. 169, 170, 188 ;
 33. 25, 31, 153, 166, 174, 177,
 178 ; 34. 190 ; 35. 198.
- POMPIDOU (G.), 32. 96, 106, 108,
 110, 111, 112, 115, 170, 184 ;
 33. 25, 82, 173 ; 34. 6, 7, 8, 9.
 PONIATOWSKI (M.), 33. 5 ; 34. 160.
 PONS (P.), 35. 19, 20.
 PONTALIS (L.), 32. 20, 24.
 POPEREN (J.), 33. 182 ; 34. 182.
 PORTELLI (H.), 32. 83-94.
 POUILLE (A.), 34. 168.
 PRETOT (X.), 32. 169.
 ps, 33. 91-95.
- QUERMONNE (J.-L.), 32. 111.
- RACINE (P.-F.), 32. 167.
 REAGAN (R.), 32. 11 ; 33. 147.
 « Reform Bill », 32. 18.
 Règle des 11/20^e, 34. 74.
 RÉMOND (R.), 32. 181.
 RENAUT (A.), 32. 192.
 RENOUX (T.), 34. 67-88, 171.
 Révision de la Constitution, 32.
 188-189.
 Révolution, 33. 21.
 REYDELLET (M.), 34. 193.
 RIBOUD (C.), 33. 98, 99.
 RICHARD (A.), 34. 103-106, 116,
 182 ; 35. 185.
 RICHMOND (Lord.), 32. 16.
 RICKEBUSH (Y.), 33. 6.
 RIDEAU (B.), 33. 79-87.
 RIGAUD (J.), 33. 154, 160, 181.
 RIOLACCI (J.), 33. 84.
 ROBERT (J.), 35. 5-22, 46.
 ROCARD (M.), 33. 12, 17, 25, 92,
 93, 165 ; 34. 119, 175, 181.
 ROSANVALLON (P.), 33. 182.
 ROY (O.), 34. 195.
 ROYER (J.), 32. 140, 144.
- SABOURET (J.-F.), 35. 85-96.
 SADOUN (M.), 32. 5-14.
 Sainte-Lagüe, 32. 18, 35, 40, 136,
 137, 138, 151.
 SAND (S.), 34. 196.
 SARIPOLOS (N.), 32. 19, 25, 26, 27.
 SAVIGNAC (B.), 33. 98, 99, 103.
 SEGRESTIN (D.), 34. 194.
 SÉGUÉLA (J.), 33. 125, 127, 128.
 SÉGUIN (Ph.), 34. 57, 60, 62, 63,
 65, 99-102, 182.
 SEIFERT (H. K.), 32. 81.

- SERISÉ (J.), 33. 84.
 SHIMIZU (M.), 35. 61-69.
 SID, 33. 85.
 SIMON (M.), 33. 41-56.
 SIMONNET (M.-R.), 32. 170.
 SINEAU (M.), 33. 43.
 SOFRES, 33. 16, 20, 30, 84, 93, 97, 100, 106-107.
 SOFRES, Opinion publique, 32. 192 ; 33. 18, 19, 21 ; 34. 162, 163.
 Sondage : les Français et l'Assemblée, 34. 131-138.
 Soustelle (J.), 32. 105, 108.
 STASI (B.), 33. 183.
 Table de GAUSS, 33. 40.
 TAKAYANAGI (S.), 35. 121-132.
 TCHERNENKO (C. O.), 33. 148-150, 152.
 TERRENOIRE (L.), 32. 105.
 THOENIG (J.-Cl.), 34. 193.
 TINDEMANS (L.), 32. 65.
 TOINET (M.-F.), 33. 16.
 TOURNON (J.), 32. 10.
 TRANCHANT (G.), 34. 186.
 VEDEL (G.), 33. 163, 182.
 VIALLE (P.), 33. 159, 181.
 WEILL (P.), 33. 98.
 WEILL-REYNAL (E.), 32. 107, 115, 116, 121, 136, 137, 138, 139, 141, 145.
 WINTER (L. de), 32. 58.
 YOUNG (H. P.), 32. 149, 150, 151, 152.

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

Index mots clés pour 1985

- Alternance, 32. 33. 34. 35.
 Assemblée nationale, 32. 33. 34. 35.
 Autorité juridictionnelle, 32. 34. 35.
 Bicamérisme, 33. 35.
 Code électoral, 35.
 Collectivités territoriales, 32. 33. 34. 35.
 Commissions, 32. 35.
 Commissions d'enquête et de contrôle, 32. 33. 34.
 Conseil constitutionnel, 32. 33. 34. 35.
 Conseil économique et social, 34.
 Conseil des ministres, 33. 34.
 Constitution, 32. 34.
 Droit constitutionnel, 32. 33. 34. 35.
 Droit parlementaire, 33.
 Elections, 32. 33. 34. 35.
 — législative partielle, 32.
 — régionales de Corse, 32.
 — territoriales de Nouvelle-Calédonie, 33.
 — cantonales, 34.
 Engagement international, 35.
 Exception d'irrecevabilité, 35.
 Gouvernement, 32. 33. 34. 35.
 — composition du gouvernement Fabius, 32.
 — remaniements, 33. 34. 35.
 Groupes, 32. 33. 34. 35.
 Immunités parlementaires, 32. 33. 34. 35.
 Incompatibilités, 32.
 Inéligibilité, 35.
 Journal officiel, 34.
 Libertés publiques, 32. 33. 34. 35.
 Loi, 32. 33. 34. 35.
 Loi de finance, 33. 34. 35.
 Loi organique, 32. 35.
 Majorité, 32. 33.
 Médiateur, 35.
 Ministres, 33. 34. 35.
 Opposition, 32. 33. 34. 35.
 Ordre du jour, 33. 34.
 Parlement, 33. 34.
 Parlementaires, 32. 33. 34. 35.
 Partis politiques, 32. 33. 35.
 Pouvoirs publics, 32.
 Pouvoir réglementaire, 33. 34. 35.
 Premier ministre, 32. 33. 34. 35.
 Président de la République, 32. 33. 34. 35.

Questions, **32. 33. 34. 35.**
 Quorum, **33.**
 Rappel à l'ordre, **33.**
 Rappel au règlement, **33.**
 Référendum, **32. 33. 34. 35.**
 République, **32. 33. 34. 35.**
 Responsabilité du Gouvernement,
32. 34.
 Révision de la Constitution, **32.**

Sénat, **32. 33. 34. 35.**
 Sessions, **33. 34.**
 Session extraordinaire, **32. 35.**
 Sondages, **32. 34. 35.**

Urgence, **34.**

Vote, **33.**

Vote bloqué, **33.**

CHRONIQUE DE L'OPINION PUBLIQUE

Index 1985 des graphiques

Partis politiques

- indice de satisfaction des partis politiques, **35. 157.**
- Front national :
 - évolution du Front national et de son leader, **35. 162.**
- Parti communiste :
 - « le bilan du système soviétique », **32. 157.**
 - cotes d'avenir de C. Fiterman et G. Marchais et « bonne opinion » à l'égard du PC, **32. 158.**
 - cote du PC de 1981 à 1984, **32. 154.**
 - cotes du PS et du PC, **32. 156.**
 - évolution du PC et de ses leaders, **35. 158.**
 - l'image de G. Marchais dans l'opinion, **32. 160.**
 - les popularités de C. Fiterman, G. Marchais et du PC chez les sympathisants communistes au cours de l'année écoulée, **32. 159.**
- Parti socialiste :
 - cotes du PS et du PC, **32. 156.**
 - évolution du PS et de ses leaders, **35. 159.**

— RPR :

- cote d'avenir de J. Chirac (moyenne mobile sur 12 mois, 1974-1985), **34. 159.**
- cote de bonne opinion (1981-1985), **34. 164.**
- évolution du RPR et de son leader, **35. 161.**
- popularité de J. Chirac (1971-1973), **34. 158.**
- situation de J. Chirac sur l'axe gauche-droite en 1977 et 1979, **34. 161.**

— UDF :

- évolution de l'UDF et de ses leaders, **35. 160.**

Premier ministre

- courbe de popularité de Laurent Fabius (août 1984 - septembre 1985), **35. 154.**
- confiance et satisfaction à l'égard du Premier ministre, l'évolution de P. Mauroy à L. Fabius, **35. 156.**
- popularité du Président de la République et du Premier ministre, **35. 155.**

Président de la République

- courbe de popularité de M. F. Mitterrand (septembre 1984 - septembre 1985), **35. 152.**
- popularité du Président de la République depuis 1981, **35. 153.**

Le Directeur de la Publication : Jean GICQUEL.

Imprimé en France, à Vendôme

Imprimerie des Presses Universitaires de France

ISBN 2 13 038988 0 — ISSN n° 0152-0768 — Imp. n° 31 507

CPPAP n° 59 303

Dépôt légal : Novembre 1985

POUVOIRS

revue trimestrielle

- 1977 1. **l'alternance**
(nouvelle édition 1984)
2. **le parlement européen**
(nouvelle édition 1981)
3. **qui gouverne la Chine ?** (épuisé)
- 1978 4. **la V^e République**
(nouvelle édition 1982)
5. **le consensus** (épuisé)
6. **l'Union soviétique** (épuisé)
7. **le régime représentatif**
- 1979 8. **l'Espagne démocratique**
(nouvelle édition 1984)
9. **le giscardisme** (épuisé)
10. **les pouvoirs de crise**
11. **psychanalyse**
(nouvelle édition 1981)
- 1980 12. **les régimes islamiques**
(nouvelle édition 1983)
13. **le Conseil constitutionnel**
14. **élire un président**
15. **la négociation**
- 1981 16. **la justice**
17. **le pouvoir dans l'Eglise**
18. **Italie**
19. **régions**
- 1982 20. **la gauche au pouvoir**
21. **le système communiste**
22. **la R.F.A.**
23. **l'impôt**
- 1983 24. **le maire**
25. **les pouvoirs africains**
26. **le pouvoir syndical**
27. **le mendésisme**
- 1984 28. **le R.P.R.**
29. **les Etats-Unis**
30. **l'école**
31. **la corruption**
- 1985 32. **la représentation proportionnelle**
33. **les sondages**
34. **l'Assemblée**
35. **le Japon**

ABONNEMENTS

	France	Etranger
1 an (1985)	232 F	316 F
2 ans (1985-1986)	464 F	632 F

*Les abonnements peuvent être pris
chez votre libraire
ou demandés aux*

**PRESSES UNIVERSITAIRES
DE FRANCE**

SERVICE DES REVUES

12, rue Jean-de-Beauvais
75005 Paris (43-26-22-16)

*PUF : CCP 1302 69 C Paris
Chèques à l'ordre des PUF*

A paraître

**le ministre
la Grande-Bretagne**

le Japon

Pourquoi s'est-on si peu intéressé au système politique japonais ? Comme si l'économie, objet quasi exclusif de notre attention, formait un univers à part et pouvait être comprise sans référence aux mentalités, structures et forces politiques.

Pourtant l'idée que les Japonais se font de l'autorité, leur respect de la hiérarchie n'éclaircissent-ils pas leur conception des relations de travail ? Les principes qui régissent leurs rapports avec l'extérieur, de la renonciation à la guerre à l'alliance privilégiée avec les Etats-Unis, sont-ils sans effet sur l'essor de leur industrie ? Est-il sans intérêt de relever que l'attrait des techniques nées en Occident s'étend aussi à celles du droit constitutionnel ?

La vitalité de la société japonaise est-elle intelligible si on ne connaît pas le rôle de l'éducation, du parti libéral démocrate, du patronat, de la bureaucratie ?

Le Japon est-il un modèle jusque dans son système politique ?

JOURNAL

John T. S. KEELER	Le Conseil constitutionnel face au Gouvernement socialiste comparé à la Cour Suprême face au New Deal
Jean-Luc PARODI	Chronique de l'opinion publique : Profil de l'année politique
Pierre AVRIL Jean GICQUEL	Chronique de la V ^e République (16 mai - 15 août 1985)

