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 gucrre 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 quc 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 communalcs ne sont qu'un échelon du Gouvernement central. Si la bureaucratie se trouve au centrc 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 Moehizuki 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 Keïzai 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 Bentiey 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'Etat 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.*