

L'ETAT JAPONAIS EN QUESTION (I) ***Rééquilibrages au centre***

Yves Tiberghien

A la fin des années 1980, rien ne semblait pouvoir arrêter le géant japonais : d'éminents spécialistes prévoyaient que son économie dépasserait celle des Etats-Unis dès 2000. Les analyses du « modèle japonais » attribuaient une bonne part du crédit pour ce succès à la haute administration, particulièrement au Ministère du Commerce International et de l'Industrie (MITI), qui semblait dominer à la fois le gouvernement et le secteur privé. Mais quand l'éclatement de la bulle boursière et immobilière a précipité l'Archipel dans une dépression prolongée, l'administration a manifesté une étrange impuissance. L'aura qui l'entourait s'est dissipée ; le roi est apparu nu. Accablés par les médias et l'opinion, les grands ministères sont devenus la cible de la classe politique qui a tenté d'imposer son leadership dans la conduite des affaires du pays. Cette bataille pour le pouvoir s'est encore compliquée avec l'ouverture, depuis 2001, d'un second front entre Junichiro Koizumi, le Premier ministre réformateur, et sa propre formation - le parti libéral démocrate (PLD) - au pouvoir depuis 1955. S'il est encore trop tôt pour savoir quel nouvel équilibre des forces s'établira à l'issue de ces affrontements, il est certain que l'Etat japonais en sortira transformé.

Trois idées fausses

On a longtemps décrit l'Etat japonais comme un système régulé et dominé par une administration toute puissante, et surtout par le ministère des Finances et le MITI. Mais cette vision occultait le fait que les instruments d'intervention directe de l'administration étaient en fait limités. Son pouvoir tenait essentiellement à sa capacité de persuader et de coordonner les acteurs économiques et politiques, grâce aux puissants réseaux que formaient les anciens hauts fonctionnaires entrés en politique, qui exerçaient une influence déterminante au sein du PLD, et ceux - détachés ou « descendus du ciel »¹ - que le MOF et le MITI plaçaient à des postes stratégiques dans les entreprises publiques ou privées.

Une seconde erreur consiste à considérer l'administration japonaise comme un ensemble homogène. En réalité, tout comme l'économie était divisée entre un secteur internationalisé performant et un secteur protégé

inefficace, elle était « duale ». D'un côté, les trois ministères d'élite - Finances, MITI et Affaires Etrangères - construisaient des visions à long terme et oeuvraient à la modernisation du pays dans la tradition de Meiji ; ils demeuraient essentiellement indépendants des hommes politiques et des groupes d'intérêt. De l'autre, les ministères sectoriels, comme la Construction, l'Agriculture ou les Transports, se nourrissaient de relations clientélistes avec les entreprises et les lobbies, en relation étroite avec les « tribus » (*zoku*) d'élus PLD ayant des intérêts forts dans leurs secteurs de compétence.

Une troisième erreur est de croire que l'élite administrative est unifiée. Au contraire, les ministères sont constamment en lutte pour le pouvoir et nouent les uns contre les autres des alliances tactiques avec des hommes politiques. C'est particulièrement vrai des Finances et du MITI, qui se disputent le pilotage à long terme de l'économie. En outre, chaque ministère est lui-même un champ de bataille entre ses différents bureaux, tous jaloux de leur indépendance, et la politique qu'il prône peut changer en fonction des rapports de forces en son sein. De même, les relations entre les ministères d'élite et le PLD ont souvent été conflictuelles - une réalité dont la fameuse métaphore du « triangle d'airain » ne rend nullement compte. Dans ces luttes de pouvoir, le contrôle sur le processus budgétaire donnait aux Finances une arme extrêmement puissante, qui leur a permis parfois d'acculer certains Premiers ministres à prendre des décisions suicidaires².

On ne peut pas comprendre ce qui se passe au Japon au niveau de l'Etat depuis le début de la crise sans avoir ces trois éléments présents à l'esprit.

Le roi administratif mis à nu : incompétence et corruption

Dans la longue série des bulles financières, celle que le Japon a connue de 1985 à 1990 constitue un record historique, tant par son ampleur que par la gravité des conséquences de son éclatement, dont le pays ne s'est pas encore remis. Très vite, il est apparu que l'administration avait une responsabilité majeure dans ce désastre et, pour la première fois dans l'histoire du Japon, sa compétence a été mise en question. Le débat n'est pas clos, mais quatre points sont indiscutables : en 1984, les autorités ont engagé la déréglementation financière sans se donner les moyens nécessaires de contrôle et de supervision, ce qui permit aux banques et aux grandes entreprises de se lancer dans des manoeuvres financières spéculatives tous azimuts dont elles ne mesuraient pas les risques, faisant gonfler la bulle ; celle-ci a été alimentée par de nombreuses pratiques illégales que le ministère des Finances a cautionnées explicitement ; la politique monétaire a été d'abord beaucoup trop laxiste, puis beaucoup trop brutale (les taux passant de 2,5 % à 6 % entre mai 1989 et août 1990) ; enfin, après l'éclatement de la bulle, les Finances ont été incapables d'apprécier l'étendue des dégâts, et il a fallu attendre jusqu'en

1998 la première action d'envergure face à la crise du système bancaire.

La délégitimation de l'administration qui s'ensuivit a été aggravée par la multiplication des scandales en son sein. Jusque-là, les Japonais tenaient pour acquis que la classe politique était corrompue mais que les hauts fonctionnaires, *samourais* du Japon moderne, œuvraient nuit et jour avec désintéressement pour le bien de la patrie. La révélation des relations incestueuses entre les fonctionnaires des Finances et les établissements qu'ils étaient censés contrôler fut un choc qui toucha au cœur de la relation entre l'opinion et l'Etat. L'irruption de la police dans l'enceinte quasi-sacrée du ministère en 1998, l'arrestation de fonctionnaires devant les caméras de télévision et les sanctions infligées publiquement à plus d'une centaine d'entre eux précipitèrent le ministère en enfer. Mais presque tous les autres - à l'exception notable du MITI - furent aussi touchés. La Santé fut atteinte par un scandale du sang contaminé analogue à celui que la France a connu. Dans la crise de la vache folle, qui n'a pas non plus épargné le Japon, l'Agriculture s'avéra plus soucieuse de protéger les agriculteurs que les consommateurs. La Construction, les Transports et la Défense ont été éclaboussés par des affaires de corruption et de gaspillage. Et même le très huppé ministère des Affaires étrangères a été déconsidéré, en 2001-2002, par une grave série de détournements de fonds et par son comportement arrogant à l'égard de certaines ONG.

La corruption était endémique dans les ministères sectoriels, mais qu'elle gangrène aussi les ministères d'élite ébranla la foi du pays en son Etat. La perte de confiance des Japonais dans l'élite administrative qui s'ensuivit a offert aux partis politiques une occasion en or de prendre leur revanche sur des hauts fonctionnaires qui les avaient trop longtemps tenus en lisière.

Du choc politique de l'alternance (1993) à la guerre ouverte entre partis et administration (1996-2003)

La capacité de l'administration à dominer le processus de décision découle en grande partie de sa relation quasi symbiotique avec le PLD. Mais les répercussions politiques de la crise ont dégradé cette relation. En juillet 1993, le PLD perdit le pouvoir à la suite de scissions d'une cinquantaine de députés, et une coalition hétérogène de sept partis, la plupart nouvellement créés, se retrouva au pouvoir. Les Finances, pensant pouvoir obtenir facilement de ces novices l'augmentation de la pression fiscale que le PLD leur refusait obstinément depuis des années à cause des graves risques électoraux qu'elle comportait, firent le pari d'établir des liens étroits avec la nouvelle coalition. Mais celle-ci s'écroula en neuf mois. Le PLD revint au pouvoir en juin 1994 et entreprit de se venger des infidélités du ministère. Cette volonté fut amplifiée par l'ambition du nouveau ministre des Finances, Masayoshi Takemura, chef du petit Parti Pionnier réformateur allié au PLD, qui avait comme priorité la reprise en main de l'administration par le pouvoir politique³ et qui poussa le

gouvernement à aller toujours plus loin dans la reprise en mains de l'administration.

A partir de 1996, la réforme de l'administration devint un thème central pour tous les partis politiques avec le soutien massif de l'opinion et des médias. Il s'agissait d'établir le « leadership politique » (*seiji shudo*) dans la conduite des affaires du pays, seul moyen de promouvoir la réforme face à des ministères incompetents, corrompus et paralysés par leurs luttes intestines et la défense de leurs propres intérêts : la réforme administrative devait servir de tremplin aux réformes structurelles de l'économie. Le thème était aussi en phase avec l'évolution des mentalités, de plus en plus hostiles aux contraintes de la « société corsetée »⁴, derrière laquelle se profilait partout l'ombre autoritaire des fonctionnaires. Politiquement, il représentait aussi pour le PLD une échappatoire lui permettant de faire oublier ses propres scandales et sa responsabilité dans la gestion désastreuse de la crise financière. En outre, dans un contexte politique où le PLD, pour la première fois depuis sa création, apparaissait assez vulnérable pour perdre le pouvoir, la réforme administrative fit l'objet d'une surenchère acharnée, tant de la part de l'opposition qu'au sein même du parti, de la part de « jeunes Turcs » qui espéraient secouer le cocotier gérontocratique en surfant sur ce thème populaire.

La réforme administrative a procédé en plusieurs étapes. En janvier 2001, l'administration a été rationalisée et réorganisée, passant de vingt à treize ministères, et soumise à une petite cure d'amaigrissement qui doit réduire ses effectifs de 10 % en dix ans. La pièce centrale de cette réorganisation a été le dépeçage des Finances - pour la plus grande joie de leurs rivaux du MITI. Elles ont perdu le contrôle de la politique monétaire, qui ne relève plus que de la Banque du Japon, devenue indépendante. Leur fonction de supervision et de planification financières ainsi que la gestion du budget - clé de leur pouvoir - ont été transférées à deux nouveaux organismes directement rattachés au Premier ministre, l'agence des Affaires financières et celle de la Politique économique et fiscale. La gestion des règles comptables nationales a été confiée à un organisme indépendant sous contrôle du secteur privé. Au final, si l'on y ajoute le MITI, la réforme a créé cinq organismes qui se disputent le leadership des réformes économiques. Leurs rivalités complexes ont remplacé le vieil affrontement bipolaire Finances-MITI et suscitent aujourd'hui de multiples conflits... pour le plus grand bénéfice du « leadership politique », dont les arbitrages sont décisifs entre ces pôles de pouvoir affaiblis et divisés.

Les premiers bénéficiaires de cette fragmentation sont les services du Premier ministre (*kantei*). Les deux agences financières nouvellement créées y sont rattachées, et ils ont établi leur pouvoir sur d'autres organismes jadis colonisés par les Finances ou le MITI, comme l'agence de Planification. Ils ont vu leurs effectifs passer de deux cents à six cents personnes, et ont déménagé en 2002 dans un superbe et vaste bâtiment flambant neuf, alors que les fonctionnaires des Finances continuent de

languir dans un immeuble crapoteux datant de 1942. La capacité d'action du Premier ministre s'est ainsi trouvée considérablement renforcée. Le réformateur Junichiro Koizumi, à la tête du gouvernement depuis avril 2001, en a été le premier bénéficiaire.

Un autre élément essentiel de la réforme administrative a été le vote, en 1999, de la loi sur la transparence de l'information et de celle qui a créé un nouveau code de l'éthique administrative. En dissipant l'ombre propice qui les entourait et en proscrivant explicitement nombre des pratiques qui les cimentaient, ces deux textes ont affecté la capacité des ministères à entretenir leurs réseaux cachés et, partant, à contrôler l'information et à influencer les politiques. Dans le même temps, une autre réforme a augmenté la présence des parlementaires dans les ministères en créant 48 postes de *junior ministers* (*fuku-daijin* et *daijin-seimukan*) en sus des 17 ministres, et il a été interdit aux hauts fonctionnaires d'intervenir directement dans les débats des commissions parlementaires en répondant aux questions à la place des ministres, comme c'était la coutume.

Pour autant, ces réformes n'ont pas permis au gouvernement de faire plier les résistances qui freinent les réformes structurelles. En effet, l'opposition provient principalement des groupes d'intérêts enracinés au sein même du PLD. En outre, même si le « leadership politique » est désormais établi en théorie, les partis n'ont pas encore la capacité à prendre eux-mêmes en mains la préparation de réformes précises, à commencer par la rédaction des projets de loi, pour lesquels ils doivent toujours s'en remettre à l'expertise des fonctionnaires, face auxquels - à la différence de leurs homologues français - les ministres ne peuvent toujours pas s'appuyer sur un cabinet de leurs propres experts. Enfin, le système des partis est encore en pleine transition, fortement instable, et l'arrivée au pouvoir d'un Premier ministre réformateur, Junichiro Koizumi, a ouvert un nouveau front dans la bataille pour le contrôle du processus de décision.

Une bataille tripolaire pour le pouvoir

Depuis son accession au pouvoir en avril 2001, Monsieur Koizumi est aux prises avec son propre parti, et notamment avec le réseau des « tribus » de parlementaires spécialisés dans des domaines particuliers, qui font la pluie et le beau temps au Comité de recherche sur les politiques (*Policy Affairs Research Council, PARC*) du PLD, dont l'approbation préalable est traditionnellement nécessaire avant que le gouvernement puisse soumettre un projet de loi à la Diète. Le chef du gouvernement se trouve, face à son propre parti, dans une situation qui rappelle la « cohabitation » à la française, ce qui est plutôt paradoxal dans un régime parlementaire ! S'il peut maintenant surmonter les résistances administratives, il éprouve les pires difficultés à faire voter ses projets par les parlementaires, et même à les en faire débattre, car il ne contrôle pas l'agenda de la Diète.

C'est ainsi que les deux projets-phares du gouvernement - la privatisation des fonds énormes déposés dans les caisses d'épargne de la Poste et la réduction du programme de construction des autoroutes en prélude à leur privatisation - sont aujourd'hui plus ou moins enlisés. La gestion rigoureuse des mauvaises créances qui accablent toujours le système bancaire, que devait imposer le néolibéral Heizo Takenaka nommé en 2002 à la tête de l'agence des Services financiers, s'est heurtée au front commun des grands banquiers et des barons du PLD.

Le Premier ministre a remporté quelques victoires. Il a réussi à introduire certains projets de loi directement à la Diète, en court-circuitant le processus législatif informel passant d'abord par le ministère de tutelle puis par le PARC. Cela a été le cas de la « loi anti-terroriste » votée en novembre 2001 ; il en a résulté un dynamisme inédit dans la politique étrangère japonaise, qui a permis le déploiement sans précédent de troupes en Irak. Sur le front des réformes, la loi de 2002 créant des « zones administratives spéciales » inspirées des « zones économiques spéciales » qui ont permis la réforme spectaculaire de l'économie chinoise, a été préparée et adoptée selon ce nouveau processus simplifié. Mais ces cas restent encore exceptionnels et limités dans leur impact.

Cet affrontement entre le chef du gouvernement et sa propre majorité semble avoir redonné un espace de liberté à la haute administration, et d'abord aux Finances, dont l'influence est très perceptible dans le retour à plus de rigueur budgétaire (limitée, mais réelle) et dans la nomination du nouveau gouverneur de la Banque du Japon en 2003. Car pour un Premier ministre en pleine bataille contre son parti et qui ne dispose que d'un nombre réduit de collaborateurs personnels, sur qui s'appuyer sinon sur les seules troupes vraiment compétentes de la haute administration ? Ainsi, il se pourrait bien que le cycle de la réorganisation administrative soit en train de boucler sa boucle.

*

Les années de crise depuis 1990 apparaissent comme une intense période de transition politique. Le système des partis, la structure administrative, la relation entre le parti majoritaire et le gouvernement, la relation de ce dernier avec l'administration, ont tous changé de nature en même temps. Tout semble en mouvement et une énorme énergie réformatrice a été libérée, mais elle n'a pas encore trouvé un point d'équilibre. Les rapports de force et l'équilibre du pouvoir ont été modifiés en faveur des leaders politiques. Mais en affaiblissant l'administration, la classe politique a miné un des plus puissants piliers traditionnels du système japonais avant d'avoir la capacité à prendre elle-même le relais. En effet, du fait d'une transition politique encore incomplète, le système des partis demeure trop instable pour générer un gouvernement réformateur fort et porteur d'une vision cohérente à long terme. Le PLD réussit encore à se maintenir au pouvoir en jouant un double jeu : d'une part, en choisissant Koizumi comme leader, il offre un

visage réformateur qui lui a sauvé la mise dans une partie de l'électorat urbain moderne ; d'autre part, en bloquant les réformes lancées par ce dernier, il continue de courtiser ses fiefs traditionnels dans le Japon rural et les secteurs économiques archaïques - qui sont aussi la base électorale de son partenaire de coalition, le *Komeito*.

In fine, l'acteur le plus capable de générer un programme réaliste de réformes concrètes et de le faire avancer concrètement est sans doute... le METI (Ministère de l'Économie et de l'Industrie)⁵. Epargné par les scandales et la déconsidération qu'ils ont provoquée, il a su se positionner sur le créneau des réformes, dont il se veut le champion, gagnant ainsi l'oreille des leaders politiques et l'indulgence des médias ; c'est lui qui a été le grand bénéficiaire de la redistribution des pouvoirs entre ministères en janvier 2001. Dans les années prochaines, on peut s'attendre à une nouvelle étape de réorganisation politique (tant au niveau du système des partis que dans leur fonctionnement interne) qui devrait clarifier l'affrontement entre réformateurs et anti-réformateurs et donner ainsi plus de dynamisme au fameux « leadership politique ». Parallèlement, il est très probable qu'on assistera à un retour en grâce de l'administration, qui sortira du purgatoire médiatique pour trouver toute sa place au sein d'un équilibre du pouvoir. Alors seulement le Japon sera en mesure de canaliser l'énorme énergie réformatrice libérée au cours des dernières années pour rebondir vigoureusement avec un « modèle » rénové.

Yves Tiberghien est assistant professor au Department of Political Science de University of British Columbia.

yvestibe@politics.ubc.ca

¹ Au Japon, tous les hauts fonctionnaires, à l'exception de ceux des Affaires étrangères, quittent la fonction publique - au plus tard vers 55 ans - pour commencer une seconde carrière. C'est la « descente du ciel » (*amakudari*).

² Depuis le début de la crise, ç'a été le cas de Morihiro Hosokawa (août 1993 - avril 1994), contraint de programmer une augmentation de la taxe à la consommation qui fera éclater la coalition qu'il dirigeait, et de Ryutaro Hashimoto (1996-1998), qui a étranglé une reprise économique qui s'amorçait en augmentant la pression fiscale sur les instances du ministère.

³ L'accueil glacial que lui réservèrent les hauts fonctionnaires des Finances après sa nomination n'arrangea rien.

⁴ *Kanri shakai* : l'idéogramme *kanri* se retrouve dans *kanryo* (l'administration).

⁵ C'est le nouveau nom du MITI depuis la réforme de 2001.