Cipango

Cahiers d'études japonaises

20 | 2013

Nouveaux regards sur les arts de la scène japonais I

La politique japonaise : commune ou exotique ?

James Arthur Ainscow Stockwin

Traducteur : Guibourg Delamotte

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/cipango/1920>

DOI : 10.4000/cipango.1920

ISSN : 2260-7706

Éditeur

INALCO

Édition imprimée

Date de publication : 30 octobre 2013

ISSN : 1164-5857

Référence électronique

James Arthur Ainscow Stockwin, « La politique japonaise : commune ou exotique ? », *Cipango* [En ligne], 20 | 2013, mis en ligne le 17 décembre 2014, consulté le 30 juin 2021. URL : <http://journals.openedition.org/cipango/1920> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/cipango.1920>

Ce document a été généré automatiquement le 30 juin 2021.

Cipango est mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

La politique japonaise : commune ou exotique ?

James Arthur Ainscow Stockwin

Traduction : Guibourg Delamotte

NOTE DE L'AUTEUR

Une version anglaise de cet article sera publiée dans l'ouvrage collectif . Nous remercions son éditeur, Jeff Kingston, d'avoir accepté une publication préalable en français.

- 1 La politique japonaise est souvent considérée, en particulier dans les médias occidentaux, comme obscure et particulièrement difficile à comprendre, présentant des difficultés conceptuelles bien plus grandes que les systèmes politiques plus proches de nous.
- 2 Un jeune journaliste de la BBC m'a dit un jour que dès qu'un événement politique survenait au Japon, le service était saisi de panique, et que les journalistes cherchaient frénétiquement à quel concept raccrocher, de manière cohérente, le peu d'éléments factuels dont ils disposaient. L'expérience me permet d'écrire que ces tentatives aboutissaient souvent à l'énoncé de clichés de valeur douteuse, du type « le Japon est une société consensuelle », ou « en politique japonaise domine le souci de sauver la face ». À l'inverse, nombre de politologues, par souci de rigueur, s'appuient sur la théorie économique et écartent des explications relevant de raisonnements « essentialistes », ou qu'ils considèrent comme fondés sur les caractéristiques « culturelles » d'une population donnée.
- 3 La comparaison de deux ouvrages en anglais sur le système politique japonais publiés à dix-huit ans d'intervalle – celui de J. Mark Ramseyer et Frances McCall Rosenbluth, *Japan's Political Marketplace* (1993)¹, et celui d'Ellis S. Krauss et Robert J. Pekkanen, *The Rise and Fall of Japan's LDP* (2011)² – interpelle. Tous deux proposent des analyses divergentes, diamétralement opposées, des dynamiques des partis politiques japonais.

- 4 L'étude de Ramseyer et Rosenbluth s'inspire de la théorie du choix rationnel et repose sur la relation principal-agent. Ces auteurs estiment qu'une réforme du système électoral de la chambre basse, aboutissant à l'abandon du vote unique non-transférable dans des circonscriptions moyennes à candidats multiples³, en faveur d'un mode de scrutin mixte reposant essentiellement sur des circonscriptions à candidat unique, devrait radicalement bouleverser les comportements des partis, de sorte que les factions (*habatsu* 派閥), les machines électorales individuelles (*kōenkai* 後援会), et le puissant comité des affaires politiques (*seimu chōsakai* 政務調査会) du Parti libéral-démocrate, notamment, déclinerait rapidement sitôt que les incitations de l'ancien système électoral seraient supprimées.
- 5 Par contraste, Krauss et Pekkanen, qui écrivent après plusieurs années de pratique du nouveau système, observent ses conséquences et s'inscrivent dans le courant de l'institutionnalisme historique, estiment, en s'appuyant sur une recherche minutieuse, que les effets de la réforme de 1994 ont été bien moins drastiques, et beaucoup plus lents à paraître, que Ramseyer et Rosenbluth n'avaient pu le prédire – bien qu'à l'époque, curieusement, ils aient été fort déférents à l'égard de ces auteurs⁴.
- 6 Un gouffre théorique et empirique divise ainsi les deux livres, et l'on peut y voir une controverse majeure dans la littérature en langue anglaise sur la politique japonaise. Pourtant, il est un thème au sujet duquel même une feuille de papier ne pourrait prétendre les séparer. Selon Ramseyer et Rosenbluth⁵ :
- Voilà peu, les chercheurs commençaient leurs travaux sur la politique japonaise en évoquant les spécificités de la culture japonaise [...]. Ils étaient intarissables d'éloges sur les théories [culturalistes] et les développaient dans des essais sur le besoin de consensus des Japonais, leur rejet de l'individualisme et de l'affrontement, la fascination confucéenne pour la loyauté et son héritage patriarcal. Il faut leur rendre cet hommage : nombre de spécialistes du Japon se rendirent compte, finalement, du caractère circulaire de beaucoup de ces réflexions.
- 7 Il est permis de penser que Krauss et Pekkanen seraient d'accord avec ce jugement. Au sujet des *habatsu*, ils exprimaient leur scepticisme sur la « culture » comme variable explicative dans les termes suivants⁶ :
- Des explications culturelles déterministes ont souvent été avancées au sujet des factions, mais elles font long feu face aux transformations de ces dernières durant les premières décennies de l'après-guerre. Les arguments culturalistes prétendent expliquer le changement par une constante.
- 8 Pourtant la « culture » prête à débat en raison des multiples définitions que l'on peut lui donner. Nombre de politologues supposent par exemple que la culture renvoie à une essence, à quelque chose de non quantifiable et résistant au changement. Cette définition les conduit à rejeter la plupart des explications invoquant la culture comme précieuses au pire, et peu utiles au mieux. Les anthropologues, pour leur part, en donnent une définition toute différente, considérant la culture comme changeante et contingente. Brian McVeigh avance ainsi⁷ :
- [La culture est] « ce qui est appris », plus spécifiquement les arts, croyances, coutumes, institutions sociopolitiques, et autres fruits de la création et de la pensée humaine, qui ont été élaborés par un groupe de personnes à un moment donné, et sont appris.
- 9 Si l'on retient cette conception de la culture, il devient possible de réintroduire cette dernière dans l'analyse politique. Nous y reviendrons dans la dernière section de cet

article. Pour l'heure, il nous faut voir pourquoi les explications « culturalistes » de la société et de la politique japonaises se sont fait une si mauvaise réputation.

Les controverses sur les *Nihonjin-ron*

- 10 La réticence à prendre la « culture » au sérieux tient beaucoup à l'attaque que des universitaires, en particulier australiens, ont menée dans les années 1980 contre un genre (pseudo ?) scientifique alors en vogue au Japon, et connu sous le terme *Nihonjin-ron* (« nippologies »), ce que l'on pourrait traduire grossièrement par « ce qu'être Japonais signifie ». Au premier rang de ces critiques figurèrent Sugimoto Yoshio et Ross Mouer, deux sociologues australiens dont l'approche trouvait ses racines dans les sciences sociales américaines de l'époque. Leur ouvrage le plus illustre, publié en 1986, fut *Images of Japanese Society*⁸.
- 11 Un autre auteur anti-culturaliste de l'époque, australien également, mais ayant longtemps résidé en Italie, fut Peter Dale, dont le livre de 1986, *The Myth of Japanese Uniqueness*⁹, connut un succès de scandale¹⁰. Imprégné de littérature en diverses langues d'Europe et d'Asie, ainsi que de culture classique et moderne, il partageait avec Sugimoto et Mouer la même conception de la société japonaise, mais appliquait une méthodologie différente. Au sens large, il définit les *Nihonjin-ron* comme :
[...] des travaux marqués par un nationalisme culturel s'intéressant au caractère apparemment unique de n'importe quel aspect du Japon, et rejetant tant une dimension individuelle qu'une diversité sociohistorique interne [...]. Nous ne sommes pas en présence d'une « mentalité » nationale, mais d'une mentalité fictive construite par d'innombrables penseurs et écrivains sur une période prodigieusement longue, et à travers la loupe desquels les populations tendent à interpréter le monde dans lequel elles vivent, sous l'effet des discussions et de leur exposition constante [à ces idées]¹¹.
- 12 Mouer et Sugimoto travaillèrent avec de nombreux chercheurs japonais, en particulier le sociologue Befu Harumi, dont la « Critique de la vision groupiste de la société japonaise » devint un classique¹². Dans un passage de cet article, Befu déclare que le présupposé de bien des auteurs de *Nihonjin-ron* concernant le caractère unique de la société japonaise niait l'intérêt d'une analyse de la société japonaise en termes de classes sociales.
Comme le groupisme de la société japonaise suppose l'absence de conflit ainsi que l'harmonie, un modèle de société supposant au contraire l'existence d'un conflit n'est pas admissible. La négation de l'existence de classes sociales au Japon est suspecte, que l'on adopte de la notion de « classe » une définition objective ou subjective¹³.
- 13 Il ressort clairement de ce passage (et de bien d'autres qui pourraient être cités) que la controverse « culturalisme contre anti-culturalisme » des années 1980 avait de fortes implications politiques. Ceux qui écrivaient – souvent abondamment et avec enthousiasme – sur le caractère intrinsèquement harmonieux et non conflictuel de la société japonaise, furent sans peine dépeints comme conservateurs ou réactionnaires par ceux dont la sensibilité politique les portait plus à gauche. Parmi les auteurs anti-culturalistes, peu étaient à proprement parler marxistes (bien qu'il faille se souvenir que les concepts marxistes étaient souvent utilisés dans les écrits de l'époque), mais ils percevaient à juste titre qu'au Japon comme ailleurs, le conflit était un moteur du

processus politique, et que, sans conflit, le changement était susceptible de ne pas porter de fruits.

- 14 Nakane Chie, anthropologue de l'université de Tōkyō, fut l'une de leurs cibles privilégiées. Son livre, *Japanese Society*¹⁴, fut très lu durant les années 1970, et distribué (dans une version abrégée, je crois) par les ambassades japonaises dans plusieurs pays, où il fut présenté comme l'une des clefs de compréhension du fonctionnement de la société japonaise. Son analyse présente un modèle hiérarchique, rigide et invariable, de liens de loyauté verticaux. Une autre de leurs cibles fut le psychologue Doi Takeo, qui fit connaître la notion d'*amae* – laquelle désigne, en termes simples, un désir largement répandu dans les esprits, consistant à solliciter la bienveillance de quelqu'un – et la présenta comme un élément essentiel pour saisir les interactions sociales au Japon. Il y avait de bonnes raisons d'estimer que les théories de ces auteurs produisaient des effets conservateurs.
- 15 Quand on se rappelle ces controverses souvent passionnées trente ans plus tard, dans ce qui est aujourd'hui un environnement politico-économique bien plus turbulent et sombre, il semble incroyable que dans les années 1970 et 1980 tant d'auteurs aient pu sérieusement prétendre que les Japonais étaient un peuple unique, dont la société fonctionnait selon les principes d'harmonie, de hiérarchie, de consensus et de sacrifice de l'individu pour le bien de la collectivité – quand la plupart des autres pays, en particulier occidentaux, affichaient des caractéristiques contraires à ces principes.

Enseignements de l'Histoire

- 16 On ne peut exclure que la société et la politique japonaises aient tant changé au cours des trois dernières décennies que ce qui passait naguère pour normal semble aujourd'hui absurde. C'est là une hypothèse qui contient peut-être une part de vérité. Les critiques de cette littérature culturaliste ont pourtant pu avancer des arguments convaincants, tendant à prouver qu'une manipulation politique de la part des structures de pouvoir dominantes était à l'œuvre. De fait, la domination politique de certains acteurs entre les années 1950 et 1980 est peut-être à l'origine de cette situation. Une récente histoire de la politique japonaise des années 1857 à 1937, par le grand historien du Japon contemporain Banno Junji, montre à cet égard que la scène politique d'avant-guerre ne présentait pas une grande cohésion, mais était au contraire fragmentée à l'extrême. Dans un passage à la fin de son livre, il écrit ainsi :

[La] raison première pour laquelle le Japon entra dans l'« Âge de la désintégration » (*hōkai no jidai*, 1937-1945) fut la division des dirigeants nationaux, et leur incapacité à contrôler les relations diplomatiques. Cette division s'était accrue durant les cinq années allant de 1932 à 1937, et nul vainqueur ne put en émerger. Il n'y eut pour ainsi dire pas de dirigeant capable de reconstruire le système politique de manière à arrêter la marche à la guerre entre Chine et Japon, et éviter ensuite la guerre entre Japon, Royaume-Uni et États-Unis¹⁵.

La politique japonaise, cyclique ?

- 17 Que la vie politique japonaise ait pu s'illustrer par son extrême fragmentation à certaines périodes et son extrême solidarité à d'autres suggère pour le moins que les interprétations étroites de la société japonaise comme une société consensuelle –

interprétations en vogue dans les années 1970 donc – ne dépeignaient que la moitié de la réalité. Peut-être ne la saisissaient-elles même pas du tout.

- 18 Un examen attentif de la politique d'avant et d'après-guerre suggère qu'il y eut des périodes de communion des visions et des dynamiques durant lesquelles l'énergie populaire était canalisée efficacement par l'action d'une classe politique, administrative et économique relativement unie, au service des objectifs du développement national partagés par la majorité. Mais il y eut également des périodes où le système politique fonctionnait mal, et où les intérêts étroits mettaient à mal toutes les tentatives réelles de sortir le Japon des affres de la fragmentation politique, de l'absence de *leadership* et de l'immobilisme presque complet.
- 19 Les trois décennies qui suivirent la restauration de Meiji, ainsi qu'une période similaire après la défaite de 1945, sont des exemples du premier type de situation, tandis que les années 1930 et les deux décennies allant de 1993 à 2013 relèvent de la seconde catégorie. On peut aussi aborder la question en disant que si les deux types de périodes ont connu des tentatives de réforme radicale du système politique, certaines de ces tentatives ont réussi, et les autres ont échoué.
- 20 Banno a adopté une approche que l'on pourrait qualifier de « cyclique » de l'histoire politique japonaise contemporaine en la divisant dans son livre en six périodes : l'« âge de la réforme » (1857-1863), l'« âge de la révolution » (1863-1871), l'« âge de la construction » (1871-1880), l'« âge de la réalisation » (1880-1893), l'« âge de la recomposition » (1894-1924), et l'« âge de la crise » (1925-1937). Il s'abstenait délibérément d'aborder ce qu'il appelle l'« âge de la décomposition », de 1937 à 1945, pour les raisons suivantes :

Quant aux huit années qui devaient suivre [1937], il est impossible d'y trouver des personnalités enclines à exprimer un désaccord, que ce soit dans les partis politiques, l'administration, le monde de la finance, parmi les syndicats, chez les intellectuels et universitaires. Cette période est avant tout l'« âge de la décomposition » et je ne suis pas en mesure de le décrire, dès lors que les dissidents ont été muselés¹⁶.
- 21 Ces propos expriment le désarroi de Banno non pas devant la disparition du pluralisme qu'il avait identifié durant l'« âge de la crise », mais plutôt devant les *conséquences* de la fragmentation et des chapelles, qui inexorablement avaient abouti à un système semi-totalitaire, imposé dans la conduite à la Orwell d'une guerre dénuée de raison.
- 22 Dans une série d'articles de journaux publiés en 2012 après la parution de ce livre, Banno aborda également la politique de l'après-guerre et évoqua sa vision cyclique de la politique japonaise moderne. Il établit plusieurs parallèles entre les divers « âges » traversés par le Japon depuis la fin du shogunat jusqu'aux années 1930, et l'histoire politique de 1945 au XXI^e siècle. Écrivant en 2012, après la catastrophe du Tōhoku, alors que le Parti démocrate du Japon était toujours au pouvoir, il suggère que le Japon est entré dans un nouvel « âge de la décomposition » :

Concernant la politique, les dirigeants qui devaient reconstruire le Japon après le grand tremblement de terre du Japon oriental se montrèrent divisés, et, se dispersant en tous sens, furent complètement inopérants, tout comme leurs prédécesseurs du début de l'ère Shōwa qui se lancèrent dans la guerre sino-japonaise, décomposant la politique et la société en cet « âge de la décomposition »¹⁷.
- 23 On peut ne pas être aussi sévère que Banno à l'égard de la réaction du gouvernement Kan à la catastrophe naturelle et humaine du 11 mars 2011¹⁸, mais son jugement est

certainement fondé en ce qui concerne la nature dysfonctionnelle du système de partis dans son ensemble durant la deuxième décennie du XXI^e siècle.

Domination d'un parti unique ou alternance au pouvoir ?

- 24 Un aspect central du débat sur les dysfonctionnements du système de partis porte sur l'alternance et sa pertinence dans le contexte sociopolitique japonais. Interrogé sur cette question par un journaliste de l'*Asahi shinbun*, Banno répondit fermement par la négative :

Je pense que le bipartisme ne sied pas au Japon. La période avant la guerre durant laquelle le Seiyūkai et le Minseitō ont alterné au pouvoir n'a pas été très positive¹⁹.

- 25 L'auteur du présent article a défendu à diverses reprises, avant et après l'alternance de septembre 2009, l'idée qu'un gouvernement de parti unique était sclérosant et incapable de pensées nouvelles, tandis qu'un système où l'alternance était possible était, pour le Japon comme pour les autres pays, la voie de l'avenir²⁰. Mais nos divergences de vues sont bien moindres qu'il n'y paraît de prime abord. Poursuivons la lecture du passage de l'interview de Banno, citée ci-dessus :

Si les partis sont sans clivages idéologiques, le bipartisme ne fonctionne pas. Il faut par exemple que le parti X défende la protection sociale et l'entraide, tandis que le parti Y défend la concurrence et la responsabilité individuelle. Sur ce plan, les partis japonais sont défaillants. Quand le Seiyūkai et le Minseitō essayèrent de se trouver des points de divergence, ils se rejetèrent mutuellement dans les extrêmes et chaque changement de gouvernement entraîna un revirement à 180° de la politique. Or, entre le PDJ et le PLD [Parti démocrate du Japon et Parti libéral-démocrate, N.D.T.], les différences ont disparu²¹.

- 26 Il suggérerait qu'une condition de l'avènement d'un tel système partisan serait la présence d'un parti social-démocrate œuvrant à la mise en œuvre d'un État social fonctionnant véritablement, et soutenait que l'une des grandes faiblesses de l'ancien Parti socialiste présidé par Doi Takako à la fin des années 1980 et au début des années 1990, avait été qu'en s'opposant à l'augmentation des impôts (en particulier de la TVA), sa présidente avait *ipso facto* privé les gouvernements à venir des recettes nécessaires à la naissance d'un État social digne de ce nom²².
- 27 J'ajouterai, d'une part, que deux des raisons de l'échec du gouvernement PDJ (2009-2012) étaient son origine récente (il fut fondé une première fois en 1996, et de nouveau en 1998) et son absence d'identité claire, puisqu'il est un amalgame de groupements politiques disparates. D'autre part, j'abonderai dans le sens de Banno, selon qui les partis japonais tendent à la fragmentation. Mais il est probable que le problème premier du PDJ ait été de ne pas savoir séduire l'électorat avec un programme progressiste clair ni d'adopter ensuite les véritables initiatives politiques afin de mener à bien un tel programme.
- 28 Quand s'est constitué en 2012 le troisième gouvernement démocrate, celui du Premier ministre Noda Yoshihiko, il était devenu difficile de trouver de réelles différences politiques entre PDJ et PLD, sans que cela atténue pour autant la plus intransigente des rivalités politiques. Lors des élections générales du 16 décembre 2013, beaucoup d'électeurs délaissèrent le PDJ sortant pour le PLD d'opposition. Pourtant, le pourcentage total des voix recueillies par ces deux partis dans les circonscriptions

pourvues à la proportionnelle (meilleur étalon de mesure des préférences partisans) ne fut que de 43,28 % (27,79 % pour le PLD ; 15,49 % pour le PDJ). Le reste alla à d'autres partis.

- 29 Deux questions demeurent : premièrement, s'il est exact de dire qu'un système bipartite – au regard des caractéristiques des partis japonais – n'est pas adapté en raison de spécificités japonaises, ces spécificités sont-elles endémiques et déterminées culturellement, ou contingentes et sujettes au changement dans la durée ? Deuxièmement, si on exclut l'option de l'alternance au pouvoir des deux partis, un retour au parti unique est-il susceptible de produire des résultats plus satisfaisants ? Concernant la première question, on constate une surprenante continuité entre les deux périodes, que ne peut expliquer le système électoral, très différent à chaque époque. La réponse à la seconde question est ambiguë, car le système de parti unique s'est accompagné à la fois d'une forte croissance puis d'une stagnation économique entre 1955 et 2009.
- 30 Ces éléments donnent à penser qu'il y a des problèmes endémiques et profonds dans la manière dont la politique partisane fonctionne au Japon. Quels facteurs permettent d'expliquer que l'alternance ne fonctionne pas correctement et que la domination d'un parti produise des résultats parfois positifs, parfois négatifs, selon les périodes ?

Les problèmes endémiques des partis politiques

- 31 Bien que les conditions économiques et sociales aient prodigieusement changé au Japon ces trois dernières décennies, les partis politiques n'ont pas su mettre en œuvre le type de réformes structurelles qui leur auraient permis de réagir effectivement aux circonstances de leurs époques. L'analyse d'un chroniqueur politique, Sasaki Takeshi, est instructive. Répondant à une question d'un journaliste de l'*Asahi* concernant le désordre politique et cette « scène politique qui ne se décide jamais à rien » (*kimerarenai seiji*), Sasaki déclara²³ :

Le point commun [des périodes de désordre politique] est que les partis, en tant qu'organisations, ne fonctionnent pas. [La classe politique] a tenté une réforme²⁴ visant à recentrer la politique sur les partis plutôt que sur les candidats, mais elle n'est pas parvenue à le faire. Les hommes politiques n'ont pas trouvé le moyen de contrôler les partis politiques et, pour le dire simplement, ils y ont renoncé ! (*ichigon de ieba, kore ni tsukiru*)

- 32 Cependant, si cette analyse est juste, comment expliquer la longue et généralement efficace gestion de l'économie par les gouvernements libéraux-démocrates jusqu'à la fin des années 1980, quand d'insuffisantes contraintes économiques allaient contribuer à la formation d'une bulle insoutenable ? Sasaki apporte la réponse suivante :

Le PLD préservait l'ordre interne du parti par les factions et l'argent. Par ailleurs, les hommes politiques pouvaient procéder à des échanges de bons procédés en jouant sur la durée. C'est-à-dire que comme le règne du PLD se prolongeait, l'équilibre pouvait être préservé sur ce principe : « dans quelques années, je te revaudrai ça ». Quand l'alternance se produisit, il devint impossible de compter sur cet axe temporel, au moment même où argent et factions devenaient inopérants²⁵.

- 33 Sasaki ne pensait pas pour autant qu'un retour au pouvoir du PLD, avec ses anciennes méthodes, résoudrait ces problèmes. Le parti, dans l'opposition, avait eu tout loisir de se réformer, mais avait succombé à la tentation de se contenter de tirer profit des

erreurs du PDJ au pouvoir, et les seules réformes qu'il s'était imposées n'avaient été que des demi-mesures²⁶.

Capacité à diriger

- 34 Si les partis politiques n'ont pas été aussi efficaces qu'espéré dans le contexte japonais, *quid du leadership* ? Un certain nombre d'observateurs a considéré l'incapacité à diriger, ou plutôt l'absence de *leadership*, comme étant le facteur premier des difficultés de la politique japonaise. En témoigne Karel van Wolferen, pour qui « comme Harry Truman l'aurait dit, la balle ne s'arrête jamais. Au Japon, on se la renvoie toujours²⁷ ».
- 35 Toute la question est de savoir pourquoi il en est ainsi. Tout d'abord, comme cela a souvent été souligné (notamment par l'auteur de ces lignes), les Premiers ministres se succèdent plus fréquemment au Japon que dans tout autre système politique comparable. Durant les soixante-sept années et demie qui se sont écoulées entre août 1945 et mars 2013, trente-trois hommes sont devenus Premier ministre, dont deux (Yoshida Shigeru dans l'immédiat après-guerre et Abe Shinzō tout récemment) qui ont occupé la fonction à deux reprises de façon non consécutive. Ces chiffres sont similaires à ceux de l'Italie, mais presque trois fois supérieurs à ceux du Royaume-Uni (douze hommes et une femme dans le même laps de temps) ou de l'Australie (douze hommes et une femme). Quand le PLD gouvernait, des facteurs institutionnels jouaient un rôle important, car le président du parti était désigné pour deux ans sans être certain d'être renouvelé à l'issue de son mandat, alors même qu'il devenait automatiquement Premier ministre si le parti était au pouvoir au moment de son élection. En effet, le système de factions garantissait la remise en cause du titulaire du poste de Premier ministre chaque fois qu'avaient lieu des élections à la présidence du parti. Il y eut quelques exceptions notables au mandat de deux ans, comme Satō Eisaku (1964-1972)²⁸, Yoshida Shigeru (1946-1947 et 1948-1954, qui gouverna essentiellement dans les circonstances exceptionnelles de l'Occupation), Koizumi Jun.ichirō (2001-2006) et Nakasone Yasuhiro (1982-1987). Le lien entre durée du mandat et performance est ainsi révélé : tous les quatre furent plus actifs que les autres Premiers ministres et, plus qu'eux encore, cherchèrent à mettre en œuvre un programme (bien évidemment, parmi les Premiers ministres dont les mandats furent plus brefs, il s'en trouva aussi qui furent énergiques).
- 36 Au demeurant, si l'on compare ces mandats avec ceux de l'avant-guerre, lorsque le système était très différent et que le Premier ministre n'avait pas à être membre de la Diète, on constate que les changements de Premier ministre étaient encore plus fréquents. Entre Takahashi Korekiyo en 1921 et Konoe Fumimaro en 1937, il n'y eut pas moins de quinze Premiers ministres, dont aucun ne fut au pouvoir plus de deux ans, et dont certains le furent bien moins d'une année.
- 37 Cela amène à penser qu'interviennent des facteurs autres qu'institutionnels. En effet, il est aisé d'en conclure que l'âge d'or de la domination du PLD – grossièrement, de la fin des années 1950 à la fin des années 1980 – fut une période d'extraordinaire stabilité durant laquelle, par divers mécanismes, la plupart des groupes d'intérêts organisés et puissants étaient associés au système.
- 38 Que cette période ait aussi été une époque de forte croissance économique, qui générerait des surplus redistribuables, ne peut être le fruit du hasard (quelques années durant, le PLD reçut aussi des fonds en provenance du gouvernement américain). Si l'on prend

pour critère le mandat ministériel, la durée moyenne des mandats fut de quarante et un mois (trois ans et cinq mois) durant les trente années qui séparèrent l'accession au pouvoir de Kishi Nobusuke en 1957 et la démission de Nakasone Yasuhiro en 1987. Ce chiffre est, on en conviendra, gonflé par le mandat exceptionnellement long de Satō Eisaku, mais durant ces trente années, seul un Premier ministre (Ōhira Masayoshi) resta au pouvoir moins de deux ans (dix-neuf mois). Son mandat prit fin en 1980 par le vote d'une motion de défiance contre son gouvernement, puis avec son décès durant la campagne qui la suivit.

- 39 Par contraste, les six hommes qui furent Premier ministre entre la démission de Koizumi Jun.ichirō en septembre 2006 et la défaite de Noda Yoshihiko en décembre 2012 eurent un mandat moyen de 12,33 mois, soit légèrement plus d'un an.
- 40 Nous sommes conscient de la quantité considérable de variables qu'il conviendrait ici de prendre en compte, mais ces éléments apportent un début de preuve quant à la norme de brièveté des mandats du début des années 1920 au début des années 2010 (à l'exception de la période qui va des années 1950 aux années 1980). Beaucoup de ces gouvernements à courte durée de vie se battaient désespérément pour survivre dans des situations de conflits perpétuels entre factions et groupes de pression divers – des situations sur lesquelles ils n'avaient aucune prise et dans lesquelles le ciment politique qui aurait assuré une stabilité durable faisait défaut.
- 41 Le PLD, à son heure de gloire, trouva le moyen d'assurer ce ciment, mais ceci supposait qu'un parti domine, ce qui entraîna nécessairement une sérieuse érosion des principes démocratiques. Quand la compétition émergea en politique, à la fin des années 1990, une bonne partie de ce ciment fut arrachée, et l'« état naturellement anarchique » (*natural anarchic state*) de la politique japonaise reprit le dessus. Le parti qui parvint au pouvoir en septembre 2009 y perdit son latin.

L'administration

- 42 Une idée reçue au sujet de la politique japonaise est que le processus décisionnel serait contrôlé par les hauts fonctionnaires plutôt que par les hommes politiques. Ces derniers passeraient leur temps à régler les disputes des factions et à cultiver leurs machines électorales personnelles à l'échelon local, pendant que les fonctionnaires prendraient les décisions. Cette proposition classique (que j'ai quelque peu caricaturée) a été énoncée par Chalmers Johnson dans *MITI and the Japanese Miracle*, publié en 1982²⁹.
- 43 Cependant, si évoquer cette suprématie administrative a pu décrire de manière assez juste l'influence de l'administration durant la période de domination du PLD des années 1950 aux années 1980, celle-ci s'est sérieusement érodée depuis. Une étape importante dans un processus complexe fut atteinte en 2001, quand furent adoptées des réformes de l'administration centrale et que le Premier ministre se vit accorder beaucoup plus de pouvoirs. On y parvint notamment par la création du Bureau du Premier ministre (*Cabinet Office, Naikaku-fu*), et par la création de postes de vice-ministres, qui vinrent renforcer le contrôle politique et accroître les forces sur lesquelles le Premier ministre pouvait s'appuyer pour prendre des décisions.
- 44 Koizumi, qui devint Premier ministre quelques semaines après l'entrée en vigueur de ces réformes, fit bon usage des pouvoirs accrus qui lui furent conférés afin de sauver le système bancaire et mettre en œuvre son projet fétiche : la privatisation de la Poste (en

particulier de son colossal service d'épargne). Les objectifs premiers de cette réforme étaient d'avancer dans la réalisation d'un programme néolibéral d'efficacité du marché et de briser la mainmise d'intérêts particuliers sur l'économie nationale. La campagne de Koizumi pour la réforme de la Poste culmina quand il fut confronté à des rebelles de son parti qui y étaient hostiles, et par sa victoire spectaculaire aux élections générales de septembre 2005, après qu'il eut exclu du parti les membres réfractaires et soutenu d'autres candidats à leur place. Quels qu'aient été les avantages ou les inconvénients de cette initiative de Koizumi, ses successeurs, Abe Shinzō, Fukuda Yasuo et Asō Tarō, qui se suivirent à un rythme annuel à partir de septembre 2006, se montrèrent rapidement incapables de conserver la popularité que Koizumi avait acquise par son énergie. L'impression qu'ils donnèrent (en particulier Abe) fut de vouloir revenir à des thèmes nationalistes surannés des années 1950 et 1960, plutôt que de résoudre les problèmes économiques et sociaux urgents qui préoccupaient les électeurs. Sans surprise, quatre ans tout juste après que Koizumi eut mené le parti à la victoire en septembre 2005, le PLD fut défait aux élections générales du 30 août 2009, et pour la première fois depuis plus d'un demi-siècle, un parti d'opposition avec une majorité nette à la chambre des Représentants remplaça le PLD au gouvernement.

- 45 Avec la fin de l'ère de renouveau politique qu'avait marquée Koizumi, les hauts fonctionnaires purent reprendre leurs aises et exercer le pouvoir en relation avec des groupes d'intérêts privilégiés, comme ils l'avaient fait durant la grande époque du PLD jusqu'aux années 1980. Le PDJ arriva pourtant au pouvoir en 2009 avec l'objectif affiché d'imposer un contrôle politique et d'établir un réel modèle parlementaire « de Westminster », dans lequel les hommes politiques prennent les décisions politiques, les fonctionnaires prodiguent leurs conseils et appliquent les décisions, sans toutefois faire les politiques. Un aspect important du système mis en place par le PLD était ainsi les « réunions de vice-ministres permanents » ou *jimu jikan kaigi*, en vertu desquelles les chefs non élus des ministères et agences se rencontraient de manière hebdomadaire avant le Conseil des ministres pour arrêter des positions communes sur les questions dont le Conseil allait discuter, de sorte que les Conseils avaient en réalité peu de substance. Le gouvernement démocrate mit fin à cette pratique (qui, au demeurant, était devenue moins significative qu'elle ne l'avait été).
- 46 Le problème fut cependant que ce faisant, le PDJ risquait de s'aliéner les hauts fonctionnaires dont il avait pourtant besoin pour leur expertise. Ce problème devint particulièrement aigu après la triple catastrophe du 11 mars 2011. Au bout du compte, la détermination du gouvernement à transformer les relations entre classe politique et administration fut mise à mal par les multiples difficultés auxquelles il fut confronté, si bien que quand il perdit les élections, en décembre 2012, les relations entre hommes politiques du PDJ et hauts fonctionnaires différaient peu de ce qu'elles avaient été sous le PLD.
- 47 Durant son passage au pouvoir, le PDJ ne sut pas limiter la puissance de l'administration aussi bien que Koizumi, dont la politique néolibérale avait pourtant contribué, par ses effets de long terme, au rejet électoral du PLD au profit du PDJ en août 2009.

La « Diète tordue » (*nejire kokkai*)

- 48 Un autre facteur contribua à la crise politique au Japon et aux difficultés auxquelles les réformistes convaincus furent confrontés : le pouvoir de blocage de la chambre des Conseillers (chambre haute).
- 49 La chambre des Conseillers – qui remplaça la chambre des Pairs, non élue, en vertu de la Constitution de 1947 – fut longtemps considérée comme le pâle reflet de l'autre chambre, plus puissante, des Représentants. La plupart des ministres étaient choisis à la chambre basse, et comme le PLD contrôlait la majorité des deux chambres, il y avait peu de chances que la chambre des Conseillers tentât de s'opposer à des projets qui lui parvenaient après le vote de la chambre basse. À la différence de cette dernière, les membres de la chambre haute sont élus pour un mandat de six ans (elle est renouvelable par moitié tous les trois ans), et, contrairement à la chambre basse, le gouvernement ne pouvait pas la dissoudre. Mais quand le PLD perdit pour la première fois en 1989 le contrôle de la chambre des Conseillers, celle-ci se trouva en mesure de bloquer le vote de lois, et fut tentée d'user de ce pouvoir. De plus, compte tenu de la différence des cycles électoraux des deux chambres, un gouvernement jouissant d'une majorité à la chambre des Représentants peut ne pas retrouver sa majorité à la chambre haute pour autant, si bien que la Diète peut longtemps demeurer « tordue ».
- 50 Depuis 2000, il y a eu deux épisodes de « Diète tordue », durant lesquels le gouvernement contrôlait la chambre des Représentants, mais avait perdu la chambre des Conseillers. Le premier fut sous un gouvernement PLD, de juillet 2007 à son éviction en septembre 2009 ; le second, sous un gouvernement PDJ, de juillet 2010 à la défaite démocrate de décembre 2012.
- 51 L'article 59 de la Constitution dispose :
- Un projet de loi qui est voté par la chambre des Représentants, et sur lequel la chambre des Conseillers vote différemment, devient loi lorsqu'il est voté une seconde fois par la chambre des Représentants à la majorité de deux tiers ou plus des membres présents.
- 52 En d'autres termes, le gouvernement qui contrôle la majorité des deux tiers de la chambre des Représentants peut contourner le veto de la chambre haute. La barrière à franchir est toutefois élevée, et même lorsque cette condition se trouve remplie, certains gouvernements (comme celui de Fukuda entre 2007 et 2008) ont pu être réticents à l'idée de passer outre le rejet de la chambre haute. Quand, en juillet 2010, le PDJ perdit sa majorité à la chambre des Conseillers après la débâcle de son projet sur le déplacement de la base américaine des Marines de Futenma (Okinawa) et la démission subséquente du Premier ministre Hatoyama Yukio, PDJ au pouvoir et PLD dans l'opposition eurent de violents échanges où s'évaporerent les usages à la Westminster concernant la « loyauté de l'opposition ». Même après la brève trêve politique qui suivit la catastrophe du Tōhoku en mars 2011, l'intransigeance de l'opposition à l'égard du gouvernement parut normale. Celle-ci se manifesta durant l'été 2011 dans la volonté du PLD de pousser à la démission le Premier ministre, Kan Naoto. En pratique, durant cette période, la combinaison de cette intransigeance à l'inefficacité du gouvernement étouffa tout espoir de réforme réussie, si bien qu'en 2012, le Premier ministre démocrate Noda Yoshihiko se trouva contraint d'adopter des positions qu'il était difficile de distinguer de celles des gouvernements PLD traditionnels.

- 53 Dans une conférence donnée à Londres en 2012, l'homme politique populaire, charismatique et volontiers rebelle Kōno Tarō parla franchement des aspects dysfonctionnels de la compétition interpartisane contemporaine, soulignant en particulier l'irresponsabilité avec laquelle les partis d'opposition, quels qu'ils fussent, utilisaient la chambre haute pour bloquer les projets de loi de finances. Il souligna aussi l'absence de cohésion institutionnelle des deux grands partis, et soutint que chacun était divisé en deux sur les politiques de déréglementation économique, d'immigration et d'agriculture³⁰.
- 54 On verra si le deuxième gouvernement Abe, qui s'est formé après la victoire du PLD aux élections de décembre 2012, se comportera de la même manière que ses prédécesseurs, ou s'il rationalisera le système politique.

Conclusion : Aspects normaux et « exotiques » de la politique japonaise

- 55 L'emploi du terme « exotique » rappelle les péchés de l'« orientalisme » cloué au pilori par Edward Said³¹. Il donne aussi à penser que l'on sombre dans les pièges posés par les nippologies, supposant l'incompatibilité totale entre les institutions et pratiques japonaises d'une part, et non-japonaises (occidentales, en particulier) d'autre part. Telle n'est pas notre intention.
- 56 Nous avons essentiellement cherché à résoudre cette contradiction apparente : si les institutions et pratiques japonaises depuis l'ère Meiji ont été consciemment fondées sur des modèles largement dérivés de ceux des pays occidentaux, dans bien des cas elles se sont pourtant avérées radicalement différentes de leurs modèles d'origine.
- 57 En aucun cas cela ne signifie que les choses fonctionnent moins bien au Japon que dans les pays où ont émergé ces modèles. Il ne s'agit pas de dire que cela est mieux ou pire, simplement que cela est différent.
- 58 Ce qui nous amène à la question de l'origine de ces différences : proviennent-elles de la manière dont ces institutions et pratiques ont évolué au fil du temps ? Sont-elles le résultat de luttes de pouvoir ou de facteurs socio-économiques influençant la politique ? Doit-on chercher plus loin ? À ce stade, on se heurte de nouveau à la variable culturelle tant discréditée par la littérature *Nihonjin-ron*, et au sujet de laquelle Ramseyer et Rosenbluth d'une part, Krauss et Pekkanen de l'autre, se sont trouvés d'accord alors même qu'ils étaient en opposition sur tant d'autres choses.
- 59 Les éléments de preuve apportés par cet article donnent à penser qu'il y a un « état par défaut » de la politique japonaise : situation de fragmentation des partis, de faiblesse au sommet de l'État et de réseaux d'intérêts privilégiés. Cette situation a duré des décennies avant et après la guerre du Pacifique, malgré un changement institutionnel radical. Par moments, un système plus cohérent apparaît, mais c'est là l'exception plutôt que la règle.
- 60 Pour revenir à la définition contingente de la culture proposée par McVeigh – quelque chose appris à un moment et dans des circonstances particulières, mais ancré historiquement –, on peut conclure qu'il faut aller au-delà de l'analyse institutionnelle et quantifiable afin d'atteindre des domaines moins aisément mesurables, mais néanmoins cruciaux.

- 61 Pour ce qui est de réformer le système politique, je suis d'accord pour estimer avec Banno qu'un système bipartite composé de partis qui ne se distinguent pas les uns des autres ne peut marcher convenablement. Toutefois, la solution n'est pas de revenir à la domination d'un parti unique, mais d'avoir un parti de gauche s'opposant à un parti de droite. En l'exprimant différemment, Kōno Tarō assurait que la politique devrait se réduire à la rivalité de deux partis, l'un favorable à la libéralisation de l'économie et à la croissance, l'autre pour la redistribution et l'équité³².

NOTES

1. J. Mark Ramseyer & Frances McCall Rosenbluth, *Japan's Political Marketplace*, Cambridge (MA) et Londres, Harvard University Press, 1993.
2. Ellis S. Krauss et Robert J. Pekkanen, *The Rise and Fall of the LDP: Political Party Organizations as Historical Institutions*, Ithaca (NY), Cornell University Press, 2011.
3. [N.D.T.] Le vote unique non-transférable est un mode de scrutin plurinominal (plusieurs candidats sont élus dans chaque circonscription) d'un type particulier : chaque électeur n'a qu'une voix quel que soit le nombre de sièges à pourvoir – une voix qui ne peut être transférée d'un candidat à un autre. Les sièges sont attribués selon le score de chaque candidat, sans seuil minimal. Jusqu'en 1993, les membres de la chambre des Représentants sont ainsi élus dans le cadre de circonscriptions de taille moyenne, de deux à dix sièges, chaque électeur votant pour un candidat. Ce mode de scrutin a favorisé le clientélisme, car peu de voix suffisaient à se faire élire. En 1994, le Japon a opté, toujours pour la chambre basse, pour un mode de scrutin mixte allant, dans des circonscriptions de petite taille, du scrutin majoritaire à un tour, à de la représentation proportionnelle pour les circonscriptions de six à vingt-neuf sièges. Les électeurs votent deux fois le même jour.
4. Pour une critique de Krauss et Pekkanen, voir notre compte-rendu de leur ouvrage in *Journal of Japanese Studies*, vol. 38, no 1, 2012, pp. 199-204.
5. J. Mark Ramseyer & Frances McCall Rosenbluth, *op. cit.*, p. 2.
6. Ellis S. Krauss & Robert J. Pekkanen, *op. cit.*, p. 266.
7. Brian J. McVeigh, *The Nature of the Japanese State: Rationality and Rituality*, Londres et New York, Routledge, 1998, p. 16.
8. Ross Mouer et Yoshio Sugimoto, *Images of Japanese Society*, Londres et New York, Routledge & Kegan Paul, 1986.
9. Peter N. Dale, *The Myth of Japanese Uniqueness*, Londres, Routledge, 1986 et éditions suivantes.
10. [N.D.T.] En français dans le texte.
11. *Ibid.*, p. v-vi.
12. Harumi Befu, "Critique of the Group Model of Japanese Society", dans Ross Mouer et Yoshio Sugimoto (dir.), "Japanese Society: Reappraisals and New Directions", numéro spécial de *Social Analysis*, no 5-6, December 1980. Également publié en japonais : « Nihonjin wa shūdan shugiteki ka », dans Ross Mouer et Sugimoto Yoshio (dir.), *Nihonjin-ron ni kan suru 12-shō* (Douze écrits sur les *Nihonjin-ron*), Gakuyō Shobō, 1982.
13. Befu, dans *Social Analysis*, *op. cit.*, p. 34.
14. Nakane Chie, *Japanese Society*, Londres, Weidenfeld et Nicolson, 1970.
15. Banno Junji, *Nihon kindai-shi* (Histoire moderne du Japon), Chikuma Shinsho, 2012, p. 442.

16. *Ibid.*, p. 442.

17. Interview de Banno Junji dans le *Nishi Nihon shinbun*, 6 décembre 2012, p. 2.

18. Par exemple Gerald Curtis dans Jeff Kingston (dir.), *Natural Disaster and Nuclear Crisis in Japan*, Abingdon et New York, Routledge, 2012, p. 25 : « En termes comparatifs, la réponse du gouvernement Kan à la triple catastrophe – tremblement de terre, tsunami et fusion de réacteurs nucléaires – ne fut pas aussi épouvantable que ce que ses détracteurs purent affirmer [...]. Il réagit bien mieux que l'administration Bush aux conséquences de l'ouragan Katrina et, par comparaison avec la manière dont d'autres gouvernements se comportèrent face à des crises, il s'en tire avantageusement ».

19. Interview de Banno Junji dans l'*Asahi shinbun*, 20 juin 2012.

20. Voir par exemple J. A. A. Stockwin, *Governing Japan: Divided Politics in a Resurgent Economy*, Malden MA and Oxford, Blackwell, 4^e éd., 2008, p. 155 : « Le point essentiel est peut-être qu'un parti unique, qui peut être considéré comme un agrégat d'intérêts spéciaux, reste au pouvoir comme s'il y avait droit. Tant que l'alternance au pouvoir restera théorique, les réformes qui ont débuté au XXI^e siècle demeureront incomplètes ».

21. Interview dans l'*Asahi shinbun*, 20 juin 2012.

22. *Ibid.*

23. Interview avec Sasaki Takeshi, *Asahi shinbun*, 26 juin 2013.

24. La plus importante réforme fut opérée en 1994, quand le système électoral de la chambre basse fut changé (cf. note 3). On passa alors d'un système fondé sur des circonscriptions à candidats multiples, sans vote transférable, à un système où la majorité des sièges était allouée au scrutin uninominal à un tour. Alors que le système antérieur tendait à fragmenter les grands partis parce que des candidats d'un même parti s'y présentaient les uns contre les autres dans une circonscription, le système actuel supposait de faire reposer les campagnes électorales sur les partis plutôt que sur les candidats.

25. Dans quelle mesure les factions sont-elles devenues inopérantes ? La question est débattue. Ce que Sasaki veut toutefois dire ici est que lorsque le PLD se trouva dans l'opposition entre 2009 et 2012, il devint impossible pour lui de récompenser ses membres en leur accordant des postes au gouvernement ou des responsabilités [aussi importantes, N.D.T.] au sein du parti.

26. *Ibid.*

27. Karel van Wolferen, *The Enigma of Japanese Power*, London, Macmillan, 1989, p. 5. La remarque du président Truman signifie que le président incarne la responsabilité ultime. Van Wolferen suggère ici qu'au Japon, personne n'assume celle-ci, mais que la responsabilité est constamment reportée sur autrui, et qu'ainsi, elle circule de tête en tête.

28. Satō fut aidé par le hasard, et la mort de trois de ses principaux rivaux dans l'année qui suivit son entrée en fonction.

29. Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford CA, Stanford University Press, 1982.

30. Kōno Tarō, série de conférences "Political Leadership in the UK and Japan", Daiwa Foundation Japan House, Londres, 24 April 2012.

31. Edward Said, *Orientalism*, New York, Vintage Books, 1978.

32. Kōno, *op. cit.*

AUTEURS

JAMES ARTHUR AINSCOW STOCKWIN

Université d'Oxford