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

Thèse de doctorat, sous la direction de Éric SEIZELET, Paris Diderot, 2016, 560 p.

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/cipango/5139>

DOI : 10.4000/cipango.5139

ISSN : 2260-7706

Éditeur

INALCO

Édition imprimée

Date de publication : 20 octobre 2021

ISBN : 9782858313969

ISSN : 1164-5857

Référence électronique

« GRIVAUD Arnaud, La réorganisation du pouvoir politique au Japon : la haute fonction publique dans le système politique japonais des années 1990 à nos jours », *Cipango* [En ligne], 24 | 2021, mis en ligne le 15 octobre 2021, consulté le 08 avril 2022. URL : <http://journals.openedition.org/cipango/5139> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/cipango.5139>

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

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

**Thèse de doctorat, sous la direction de
Éric SEIZELET, Paris Diderot, 2016, 560 p.**

Les rapports entre les hommes politiques (élus du peuple) et les hauts fonctionnaires (recrutés sur concours) constituent un thème central en science politique, en ce qu'il fait intervenir à la fois la question de l'efficacité gouvernementale et celle de la démocratie représentative. L'étude des relations politico-administratives dans le Japon d'après-guerre a d'ailleurs donné lieu à une vaste littérature en langue japonaise et anglaise. Mais la plupart de ces travaux visaient à déterminer lequel de ces deux types d'acteurs gouvernait véritablement le pays, mettant en avant tantôt la thèse d'une suprématie bureaucratique sur les décisions politiques (*kanryō shibai-ron* 官僚支配論), tantôt celle d'une prédominance du parti majoritaire (*seitō yūi-ron* 政党優位論). Certains chercheurs ont parfois émis l'hypothèse de l'existence d'une collaboration étroite et équilibrée entre le monde politique, le monde des affaires et l'administration (*tetsu no sankaku* 鉄の三角). Cependant, bien que nous disposions d'abondantes descriptions de ces relations politico-administratives durant la période courant de 1955 à 1993, les études complètes nous renseignant sur leurs évolutions au-delà des années 1990 se font bien plus rares en langues occidentales. Pourtant, cette décennie a été marquée par de nombreuses réformes institutionnelles ayant précisément pour objectif de modifier les rapports entretenus par les responsables politiques et les hauts

fonctionnaires. Celles-ci visaient notamment à permettre aux dirigeants élus de faire preuve de *leadership* dans la conduite des politiques (on parle de *seiji shudō* 政治主導) et d'outrepasser les éventuelles résistances que la bureaucratie leur avait parfois opposées dans le passé. Cette thèse propose une analyse nuancée de ces changements institutionnels et de leurs effets, en observant la façon dont s'est réorganisé en conséquence le couple politico-administratif. Le cœur de ce travail consiste finalement à déterminer dans quelle mesure les éléments de rupture et de continuité relevés au niveau du comportement des acteurs sont dus aux réformes, et dans quelle mesure ils résultent d'autres facteurs.

Afin de restituer la complexité des situations étudiées et de prendre en compte de multiples variables explicatives, j'ai fait le choix de mobiliser de façon complémentaire différentes théories néo-institutionnelles. Le néo-institutionnalisme du choix rationnel et la théorie de l'agence sont particulièrement utiles pour mettre en évidence les divers intérêts et stratégies des acteurs, tandis que le néo-institutionnalisme historique permet de mieux comprendre le « poids du passé », c'est-à-dire l'effet d'inertie induit par les organisations et les décisions antérieures. Enfin, le néo-institutionnalisme constructiviste apporte, lui, des pistes pour mieux saisir l'importance du cadre cognitif sur les comportements des acteurs, autrement dit, l'impact des conceptions mentales et des valeurs sur leurs choix.

Ce travail se base essentiellement sur des documents rédigés en langue japonaise. Ceux rédigés en langues occidentales ont principalement servi à replacer le cas japonais dans un contexte plus global, notamment pour relativiser la prétendue spécificité japonaise de certains phénomènes. Ces sources se composent de nombreux ouvrages et articles scientifiques, de débats parlementaires, de textes de loi et d'articles de la presse quotidienne. La thèse s'appuie également sur des données quantitatives, dont certaines statistiques inédites, ainsi que sur des entretiens semi-directifs réalisés en France et au Japon auprès de hauts fonctionnaires.

La thèse s'organise autour de six chapitres : le premier introduit différents éléments théoriques dégagés par la doctrine concernant l'objet d'étude en question. Les deuxième, troisième et quatrième chapitres sont respectivement consacrés à l'étude de la réforme des administrations centrales (réorganisation des ministères en 2001), de la réforme visant au renforcement des équipes ministérielles et

de la réforme de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique d'État. Les cinquième et sixième chapitres sont des études de cas concernant respectivement le gouvernement Koizumi (2001-2006) et les trois gouvernements du Parti démocrate du Japon (PDJ) (2009-2012).

Les conclusions avancées dans cette thèse sont multiples. Tout d'abord, conformément à l'hypothèse généralement partagée, les réformes institutionnelles apparaissent avoir bel et bien constitué dans de nombreux cas le point de départ des évolutions du milieu politico-administratif depuis la fin des années 1990. Cela étant, si ces réformes ont souvent constitué un facteur nécessaire ou facilitant les changements, cette étude montre qu'elles n'ont pas pour autant été une condition suffisante. En réalité, l'effet de ces réformes a été fortement dépendant de la façon dont les acteurs y ont eu recours. Certains, comme Koizumi Jun.ichirō, les ont grandement sollicitées, tandis que d'autres les ont délaissées. Ces écarts, qui surviennent malgré un environnement institutionnel identique, s'expliquent bien souvent par les différences existant au niveau des valeurs propres aux acteurs et aux organisations. Ce travail montre d'autre part que la subsistance de certains comportements est souvent due à l'inertie induite par le fonctionnement d'autres institutions selon un phénomène de dépendance au sentier (*path dependence*). En outre, la thèse révèle des cas de réapparition de pratiques temporairement abandonnées suite à l'introduction des réformes, contredisant ainsi la conception linéaire des transformations, selon laquelle le système politico-administratif japonais se dirigerait lentement mais inexorablement vers une prétendue « normalité » que le modèle de Westminster incarnerait.

Ce travail doctoral souligne ainsi le fait que les institutions ne constituent pas la seule variable à prendre en compte lors de l'introduction d'un nouveau système, et espère amener le lecteur à adopter un certain scepticisme vis-à-vis des réponses purement institutionnelles présentées comme des panacées par les responsables politiques. Les égarements du PDJ suite à l'éviction des hauts fonctionnaires du processus décisionnel montrent que le manque de nuance conduit non seulement le chercheur vers des conclusions erronées, mais amène encore les acteurs eux-mêmes à prendre de mauvaises décisions basées sur des conceptions parfois caricaturales.

Contrairement aux critiques fustigeant la haute administration japonaise, la thèse constate que la plupart des difficultés rencontrées par les gouvernements

résultaient davantage de résistances internes au parti majoritaire que de l'administration elle-même. Plusieurs études avaient certes déjà mis en évidence la faiblesse des gouvernements japonais face à l'alliance conclue par les « parlementaires de réseau¹ » (*zoku giin* 族議員) et les agents de la haute fonction publique. En revanche, très rares sont les travaux au Japon à avoir montré à quel point le recours à la haute fonction publique pouvait, dans le cadre de ce type de conflits intra-partisans, constituer un atout de taille pour les gouvernements. Les études de cas ont confirmé l'hypothèse selon laquelle non seulement les hauts fonctionnaires ne sont pas nécessairement opposés aux réformes touchant leurs ministères, mais encore, qu'ils peuvent en devenir les meilleurs soutiens. Le choix a été fait de qualifier ces agents de hauts fonctionnaires réformateurs (*kaikakuha kanryō* 改革派官僚). Ainsi, s'il est largement admis que les membres de la haute administration ont parfois aidé les « parlementaires de réseau » à contrecarrer les projets des certains exécutifs, il semble qu'ils peuvent également constituer d'importants alliés pour les gouvernements qui chercheraient à outrepasser les résistances que son parti lui oppose, brisant ainsi le schéma classique de l'opposition entre responsables politiques d'un côté et hauts fonctionnaires de l'autre.

1. Ce sont des parlementaires du Parti libéral démocrate qui entretenaient des liens étroits avec les groupes d'intérêt d'un secteur de politique public donné et avec les hauts fonctionnaires du ministère concerné. Ces parlementaires sont de nombreuses fois parvenus à empêcher leurs gouvernements d'adopter des lois qui auraient remis en cause les intérêts de ces groupes (dont ils recevaient en échange le soutien électoral et financier).