

Sciences sociales du Japon contemporain I : Politiques dans le Japon contemporain (JAP4A02F)

Ce compte-rendu a été rédigé par un-e étudiant-e de master en études japonaises (Inalco/Paris Diderot) inscrit-e au séminaire.

Karol Zakowski, 28 septembre 2017 :Major Effects of Minor Changes: Decision-making Reforms under the Second Abe Administration

Karol Zakowski, professeur au département des études asiatiques de l'université de Lodz en Pologne, est spécialisé en politique japonaise contemporaine et travaille notamment sur les questions de processus décisionnel. Il est l'auteur de plusieurs articles et ouvrages dont vous pourrez retrouver les références dans la bibliographie en fin de ce compte-rendu.

Cette conférence présente une partie des recherches de Karol Zakowski sur la tentative du Parti Démocrate du Japon (PDJ) de mettre en place un maximum de réformes en un temps très court. Il y explique notamment la manière foncièrement différente à laquelle a eu recours le premier ministre Abe Shinzô, chef du Parti Liberal Démocrate (PLD), pour mettre en place ses réformes. Il répond en premier lieu à la question du « comment » des décisions du premier ministre Abe et non du « pourquoi », car c'est une question qui mériterait une autre conférence. En second lieu, Karol Zakowski s'est intéressé plus en détail à la réforme institutionnelle orchestrée par Abe Shinzô et sa mise en place concrète. Il a exposé au préalable une courte analyse du processus décisionnel japonais et un bref examen des problèmes posés par cette réforme.

1. Comment Abe Shinzô applique-t-il ses réformes ?

Voici les principales raisons qui ont poussé Abe à engager des réformes sur le processus décisionnel :

- Résoudre le problème des veto-players (membres des partis d'opposition utilisant à outrance leur droit de veto) et retrouver une direction du haut vers le bas (*top-down leadership* = rendre au premier ministre sa place de leader, longtemps occupée officieusement par les bureaucrates).
- Adapter l'économie japonaise aux changements structurels mondiaux (suite à une décennie de stagnation économique).
- Pouvoir réagir plus rapidement et efficacement en cas d'urgence (le tremblement de terre de Kobe en 1995 et la catastrophe du 11 mars 2011 ont montré que le système en place n'était pas efficace).
- Poser la question de savoir si les politiciens veulent renforcer la démocratie ou l'affaiblir en ruinant les institutions de la société civile. Ainsi que de savoir si les bureaucrates sont les meilleurs représentant du peuple alors que l'on constate qu'ils font surtout un travail d'administration, que le peuple japonais croit de moins en moins en la démocratie et que le Japon a perdu de nombreux rangs dans les statistiques mondiales de différents domaines, notamment au niveau de la liberté de la presse par exemple.

Pour revenir à la question du « comment » les réformes sont-elles mises en place, jusqu'à présent, deux points principaux caractérisaient les réformes dirigées par le gouvernement en place :

- Les décisions prises par le gouvernement devaient d'abord passer par des réunions internes entre les factions, qui les amendaient et les envoyaient seulement ensuite au conseil des ministres avant qu'elles ne soient débattues à la Diète (ce qui rendait impossible toute demande de modification de la part des partis d'opposition).

- L'utilisation de tribus (*zokugin* 族議員) représentant les intérêts de différents groupes de pression. Chaque ministère (hors ministère des affaires étrangères) en possède, les plus puissants étant ceux de l'industrie, de la construction et de l'agriculture.

Plusieurs problèmes :

- Les partis d'oppositions pouvaient prendre assez facilement le contrôle de la chambre haute (depuis 1999 le PLD n'a jamais eu de majorité absolue lors des élections et n'était donc pas assuré de garder sa place).

- Le gouvernement était absent du processus législatif.

- La fluidité du soutien public au Cabinet, particulièrement au cours des dernières années où l'image du premier ministre s'imposait beaucoup plus auprès du peuple.

- Le nombre important d'élection au sein du parti au pouvoir pour la tête du parti, le leadership du premier ministre était souvent remis en cause

- Se basait sur les bureaucrates influant et les *backbencher* (députés qui n'occupent aucune autre fonction (ni ministre, ni membre du cabinet, ni autre fonction parlementaire) du PLD.

2. Réformes Institutionnelles

La mise en place de réformes devrait se faire graduellement, en utilisant pleinement les institutions existantes et de manière coordonnées. La première tentative de réforme de la part d'Abe s'est soldée par un échec. Plusieurs raisons à cela : premièrement, il a voulu mettre en œuvre trop rapidement des politiques de droite (par la révision de l'article 9 de la Constitution par exemple), l'interdiction du pantouflage (*amakudari* 天下り) n'a pas été bien accueillie par les bureaucrates, la base de soutien du PLD était trop faible et il y avait un grand manque de coordination entre le premier ministre et ses conseillers spéciaux.

Il opta alors pour une nouvelle version de sa réforme, laissa de côté les travaux de révision de l'article 9 pour se concentrer sur l'économie, se servit habilement des veto-players les uns contre les autres (ce qu'avait tenté le PDJ, sans succès) afin de calmer et rassembler les troupes, regagna une position forte au sein du PLD grâce aux victoires électorales qui se succédaient et la perte de pouvoir des partis d'oppositions, et réorganisa son gouvernement en choisissant des ministres et conseillers plus compétents. Le PDJ étant, de son côté, complètement désordonné, Abe n'avait plus de véritable adversaire. Il créa deux nouveaux bureaux : le *Cabinet Bureau of Personal Affairs*, qui s'occupe du contrôle des fonctionnaires, et le Conseil National de Sécurité, en charge de mettre en place les nouvelles politiques pour les situations d'urgence. Ayant appris des erreurs du passé, il organise quotidiennement des réunions, non officielles, pour, entre autre, coordonner les priorités politiques du gouvernement. Un autre bureau (un « nouveau Cabinet ») est mis en place, ils y préparent les lois avant de les

envoyer au Cabinet. Les bureaucrates sont de nouveau sous contrôle, et ceux qui ne suivent pas les instructions sont renvoyés. Les ministres sont désormais choisis pour leurs compétences et non plus par rapport à leur nombre de victoires électorales. Un projet de loi sur le secret d'État est également promulgué, toute personne qui divulguera un « secret préalablement désigné » pourra encourir jusqu'à dix ans de prison.

Au sein du PLD, c'est la première fois qu'un président de parti est élu pour trois mandats consécutifs, ce qui affaiblit d'autant plus le rôle des factions puisque Abe ne passe pas par elles pour se faire élire et n'est pas en concurrence avec les chefs de ces factions. De nouveaux organes sous le contrôle direct d'Abe sont également créés, en plus des deux instances décisionnelles, maintenues dans le parti, qui permettent au chef du parti d'avoir un fort pouvoir d'influence sur ses membres.

Conclusion

Le processus de mise en place de réformes institutionnelles par Abe se déroule comme suit :

- Déplacement : Remplacement d'anciennes règles par de nouvelles
- Conversion: Redéploiement stratégique de règles déjà existantes
- Superposition: Création de nouveaux arrangements institutionnels par-dessus ou en accompagnement de ceux existants
- Dérive: Altération de l'impact des anciennes réglementations en raison de changement survenus au sein de l'environnement politique

Le succès d'Abe dans ce projet est en parti dû au maintien fort de sa position au sein du PLD, à la mise en place graduelle de réformes, à un bon usage des savoir-faire des cabinets ministériels et de l'administration centrale (*kasumigaseki* 霞ヶ関) et à un certain talent pour nommer les bonnes personnes au bon poste. Le processus décisionnel dirigé par le bureau du premier ministre est possible dans le contexte institutionnel actuel, bien que dépendant de facteurs personnels.

Bibliographie :

Articles de Karol Zakowski disponibles en anglais, japonais et polonais : <http://unilodz.academia.edu/KarolZakowski/Papers>

Karol Zakowski, *Decision-Making in Japan, The DPJ's failed attempt at Politician-Led government*, Routledge, 2015

Karol Zakowski, Beata Bochorodycz, Marcin Socha, *Japan's foreign policy making: Central government reforms, decision-making processes, and diplomacy*, Springer, 2017

Mahoney, James and Thelen, Kathleen (2010) 'A Theory of Gradual Institutional Change', in James Mahoney and Kathleen Thelen (eds) *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge: Cambridge University Press, 1-37.

Makihara, Izuru (2016) '*Abe Ikkyō*' no Nazo [The Mystery of 'Abe's Unilateral Strength'], Tokyo: Asahi Shinbun Shuppan.

Pugliese, Giulio (2017) 'Kantei Diplomacy? Japan's Hybrid Leadership in Foreign and Security Policy', *The Pacific Review*, Vol. 30, No. 2, pp. 152-168.