



UN SYSTEME INCAPABLE DE FAIRE FACE AUX CRISES ? LE LEADERSHIP POLITIQUE JAPONAIS A L'EPREUVE DU 11 MARS.

Toru Yoshida*

L'instabilité politique au Japon semble n'avoir pas de fin. Moins de trois ans après l'alternance dite « historique » au profit du Parti démocrate japonais (PDJ) en août 2009, qui a mis fin à la domination du Parti libéral-démocrate (PLD), trois Premiers ministres se sont déjà succédés.

Créé en 1996, le PDJ a bénéficié des réformes politiques et institutionnelles réalisées depuis le début des années 1990, à commencer par celle du système électoral (passage au scrutin majoritaire à un seul tour, pondéré par une dose de proportionnelle) conçue pour assurer un plus grand dynamisme électoral et favoriser l'alternance. Pour réaliser celle-ci à son profit, le nouveau parti a été porté par les espoirs que mettaient dans un changement, quel qu'il fût, une société qui se sentait dans l'impasse après deux décennies d'une crise à laquelle PLD n'avait pas su mettre un terme. Les démocrates ont misé sur un projet destiné à amortir les dégâts sociaux de la crise en assurant plus de justice et d'équité. Il semblait alors qu'une volonté de réforme politique émanant des secteurs les plus divers avait fini par aboutir à une bipolarisation qui allait mettre clairement aux prises un grand parti de droite (PLD) et un

centre gauche (PDJ), ce qui redynamiserait la compétition démocratique atrophiée par le très long règne du PLD, et aboutirait à de plus grandes réformes.

Aujourd'hui, cette attente semble déçue. Le premier chef de gouvernement démocrate, Yukio Hatoyama, salué à sa prise de fonction en septembre 2009 par une cote de popularité record, a dû démissionner en juin 2010 après qu'elle fût tombée à moins de 20%. Ses successeurs Naoto Kan (juin 2009 - août 2011), puis Yoshihiko Noda, confrontés à la gestion de la catastrophe de Fukushima, ont été privés en outre de presque toute marge de manœuvre et incapable de faire passer aucune réforme depuis que l'opposition a pris le contrôle du Sénat en juillet 2010. Mais il y a là bien davantage qu'un malheureux concours de circonstances.

Bien sûr, l'instabilité politique au Japon a de multiples raisons, à commencer par un cycle électoral très court, voire frénétique. Entre les élections législatives, toujours anticipées par une dissolution, et le renouvellement triennal de la moitié du Sénat au suffrage universel, depuis 1990 le parti au pouvoir au Japon a dû affronter pas moins de quatorze échéances susceptibles de le lui faire perdre, contre seulement cinq en France (où une défaite aux sénatoriales n'entraîne pas la perte du pouvoir). Mais depuis l'alternance, l'organisation du parti lui-même s'est aussi avérée être un facteur d'instabilité considérable.

Une des spécificités des partis politiques japonais réside dans le fait qu'ils disposent tous d'organes internes destinés à élaborer les politiques publiques. Au PLD, le Comité de Recherche Politique (*Seisaku chosakai*), où tous les élus nationaux siègent dans d'innombrables commissions et comités *ad hoc*, les élaborait en concertation étroite avec les différents ministères, jusqu'à jouer le rôle d'un véritable « gouvernement bis », qui s'imposait souvent au gouvernement officiel. Les barons du parti, dont l'influence dominait les diverses commissions du *Seisaku chosakai*, se comportaient en faiseurs de roi, souvent plus puissants que le Premier ministre. Le *Seisaku chosakai* était perçu comme un lieu de pouvoir occulte, où les lobbies et toutes les formes de collusion et de népotisme pouvaient se donner libre cours (à commencer par le lobby nucléaire dans le domaine de la politique énergétique), et où les politiques étaient déterminées par les négociations entre les courants

et tendances du parti gouvernemental. Celles-ci avaient imposé au Premier ministre une procédure non officielle, mais incontournable, dite du « système d'examen préalable par le parti », selon laquelle aucun projet de loi ne pouvait être déposé devant le Parlement s'il ne faisait pas l'unanimité parmi les différents clans (*habatsu*) du parti.

En outre, l'existence même des *habatsu* était protégée par un mode de scrutin complexe, mais dont les résultats étaient assez proches de ceux d'un système proportionnel. Ce système permettait de réaliser une « alternance sans vraie alternance » : quand le clan dominant du PLD changeait, les orientations politiques pouvaient changer aussi. Les « alternances » qui se succédaient ainsi au sein même du parti dominant assuraient sa stabilité et son équilibre interne, notamment en maîtrisant les conflits d'ego tout en évitant une personnalisation du pouvoir.

Ce système de « gouvernement occulte » était très critiqué depuis longtemps par les intellectuels et les médias. Afin de se donner l'image d'une formation moderne, transparente et démocratique, le PDJ avait interdit à ses courants internes, au nom de la nécessité de conférer au gouvernement un véritable leadership en matière de politiques publiques, de prendre des initiatives en la matière. Après avoir accédé au pouvoir, les dirigeants du parti ont même supprimé son *Seisaku chosakai*, dont l'existence même était réputée contraire au principe d'un leadership politique fort et concentré, et qui nourrissait aussi toutes les collusions, puisque c'est par ce moyen que les ministères, les syndicats (un des principaux soutiens du PDJ) et tous les intérêts particuliers exerçaient leur influence sur les élus. Il fut donc décrété par l'état-major du parti que toute requête, qu'elle fût présentée par un groupe d'électeurs ou par une organisation quelconque, devait être adressée uniquement au bureau du secrétaire général du parti, et qu'aucune proposition de loi ne pouvait être élaborée hors du gouvernement. Par ce moyen, l'exécutif du parti et le gouvernement entendaient se réserver le monopole de la médiation politique, et les ressources (influence, financement) qui vont avec.

Paradoxalement, ces réformes destinées à rogner les ailes des courants organisés au sein du parti ont abouti à affaiblir le Premier ministre démocrate. Les courants étant privés de

toute représentation institutionnelle, le Premier ministre n'a plus les moyens de réaliser une coalition dominante bien organisée au sein du parti. Dès lors, il ne dispose d'aucune autre ressource politique que sa cote de popularité dans les sondages. Ressource infiniment aléatoire, car l'opinion japonaise est l'une des plus versatiles et des plus défiantes envers la classe politique parmi les grands pays développés ; en outre (comme le souligne Jean-Marie Bouissou dans son introduction), les médias soumettent la classe politique à un véritable « jeu de massacre » permanent. Faute aussi d'un réseau solide de corps intermédiaires, le leader politique est donc directement exposé, pratiquement seul face à l'opinion publique et aux médias. Dans un contexte dramatique et angoissant comme celui qui a suivi le 11 mars 2011, il aurait fallu des personnages d'une stature exceptionnelle pour résister à une telle pression. Il s'est avéré que les dirigeants en place ne possédaient pas cette stature.

Le Premier ministre Naoto Kan, davantage que son prédécesseur Hatoyama, pouvait s'appuyer sur un courant organisé, mais pas assez puissant pour être vraiment dominant. Les courants du PDJ s'inquiétaient de plus en plus pour les sièges de leurs élus à mesure que le Premier ministre reculait dans les sondages. Les luttes internes s'exacerbaient d'autant au sein du PDJ, mobilisant les ressources et les énergies qui auraient été nécessaires pour mener à bien les réformes promises en 2009, et nourrissant toujours davantage la défiance des citoyens.

Le PDJ a fait machine arrière de plus en plus vite. En 2010, Naoto Kan a ressuscité le *Seisaku chosakai* bientôt suivi par la « Commission sur la politique fiscale » (*Zeisei Chosakai*), qui détermine l'orientation en la matière - sujet essentiel s'il en est dans un pays où la dette publique dépasse 200% du PIB. L'actuel Premier ministre, Yoshihiko Noda, est revenu au principe de « consentement préalable du parti » pour rédiger les projets de loi, y compris en matière de diplomatie. Les choses en sont au point que les commentateurs politiques les plus sérieux évoquent désormais la « libéral-démocratisation du PDJ », dont les pratiques ressemblent de plus en plus à celles de l'ex-parti dominant, alors que le cœur de son projet politique consistait à faire l'inverse. Faut-il en conclure qu'au Japon, « trop de

leadership tue le leadership », du moins en l'absence de médiation capable de protéger le chef de gouvernement, comme c'est le cas aujourd'hui.

On peut pourtant penser que ce n'est pas tant le leadership qui manquerait au Japon que l'art de le maîtriser. Un art que Nakae Chomin (1847-1901), le grand penseur de l'ère Meiji qui fut aussi le premier à traduire *Le Contrat social* de Rousseau en japonais, réclamait en soulignant qu'au Japon « même s'il y a parti politique, il n'existe point de décision politique; s'il y a décision politique, il n'existe point de débat politique ; et s'il y a débat politique, il n'y a plus de stratégie politique ». L'art de la politique semble manquer aux dirigeants japonais, à considérer, entre bien d'autres exemples, la manière dont le Premier ministre Naoto Kan déclara soudain en juillet 2011 qu'il était favorable à la sortie du nucléaire, sans aucune consultation préalable avec le parti, donc sans soutien politique, ce qui ne fit que donner aux medias une nouvelle raison de le critiquer féroceement en arguant qu'il n'avait pris cette position que pour essayer de sauver sa tête. Ce qui n'a pas contribué pas à mettre de la clarté dans le débat sur le nucléaire civil, pourtant vital pour l'avenir du pays...

***Toru Yoshida est maître de conférences à l'université de Hokkaido.
Spécialiste de politique comparée et des partis politiques,
il a été professeur invité à Sciences Po en 2010 et chercheur invité au Cevipof en 2011.
Il est actuellement chercheur associé à la Fondation France-Japon de l'EHESS.
Il a publié récemment « France / Japon : vers des tendances politiques partagées ? » (Notes du Cevipof)**