

Auteur(e)s: Aurélie DIANA, Mathieu MARGER

“Si un système héréditaire de recrutement d’élite est défini d’aristocratique et anti-démocratique, l’élite politique du Japon contemporain doit alors être substantiellement et de plus en plus anti-démocratique » <sup>[1]</sup>

Si une chose saute bien aux yeux de prime abord lorsque l’on s’intéresse à la politique japonaise, c’est le non-renouvellement de sa classe politique. En effet, le Parti Libéral Démocrate se maintient au pouvoir en une succession ininterrompue entre 1955 et 1993, et un renouveau entre 2001-2012 jusqu’à nos jours. Son statut hégémonique interroge alors : pourquoi si peu de changement d’orientation politique dans un pays dit démocratique ? La fameuse « unicité » japonaise frapperait-elle aussi le monde politique ? Des questions auxquelles de nombreuses réponses existent. Or, si l’on s’y penche d’un peu plus près, on s’aperçoit que ce n’est pas dans les urnes que cela semble se décider, mais au cœur de l’appareil gouvernemental japonais. Cette hégémonie dénote d’un fait qui n’est en aucun cas singulier au Japon : les réseaux d’Elites gouvernantes fonctionnant en circuit fermés. Comme il sera démontré dans ce *research paper*, les politiques ne sont que la partie émergée de l’iceberg. Une reconnaissance croissante est présente au Japon clamant que la gouvernance se fait non pas par les politiciens mais par les bureaucrates.<sup>[2]</sup> Usui et Colignon l’expliquent en quatre points : premièrement la législation commence chez les bureaucrates, pour se faire accepter des politiciens ensuite, et pour finir dans les mains des mêmes bureaucrates, qui en l’interprétant l’appliqueront. 80% des législations votées par la Diète sont initiées par les bureaucrates, alors que seulement 30% sont proposées par des membres de la Diète.

Deuxièmement, les anciens ministres ont une plus longue carrière en tant que bureaucrate que de ministre. Leur savoir à propos des bureaucrates leur sert énormément dans l’influence attendue chez un ministre. Troisième et quatrièmement les bureaucrates sont le cœur des « directives administratives » et des « directives économiques ».

Le véritable « non-renouvellement » se trouverait donc en réalité au sein de la bureaucratie japonaise, qui à la manière d’un jeu d’échec, place ses pions. Ce phénomène est généralement dénommé sous le terme d’Amakudari, « descendu du ciel » et défini ces ex-bureaucrates dont la seconde « vie » se trouve être au sein des entreprises ou des partis politiques à des postes d’Elus ou de cadres, et forment la moelle épinière de ce qu’on appelle « Le triangle de Fer », le système de gouvernance Japonais composé des Elites politiques, Bureaucrates et du monde des affaires *Zaikai* (財界).

Ainsi, nous nous proposons de présenter ce phénomène sous la forme suivante : décrire et définir l'Elite et le Triangle de fer, ses origines et le but de son existence ; puis dans un second temps s'intéresser plus précisément au phénomène des Amakudari et leur rôle dans le maintien de cet état de fait.

## Qu'est-ce que l'élite ?

Le terme élite est toujours empreint d'ambiguïté. En effet, depuis les premiers écrits de Marx pointant du doigt cette catégorie sociale<sup>[3]</sup>, les débats entre positions monistes, pluralistes, et qui se partagent en deux notions respectives : naturaliste et conventionnaliste<sup>[4]</sup>, sont nombreux. Pour les non-initiés, élite et dirigeants semblent être bien plus proches que leur qualité de synonyme le laisse entendre. Or, Shigeko Fukai dans son article de 1992 « *Elite Recruitment and Political Leadership* » nous montre que ces deux fonctions sont nimbées d'ambiguïté et devenues presque indissociables dans le langage courant. Ce sont « deux concepts qui nous aident à identifier et analyser celles et ceux qui jouent un rôle central dans les processus d'élaboration d'agenda politique. [...] dans les discussions qui suivent, "élite" se référera à un groupe d'individus qui tiennent des positions privilégiées dans la société ou organisations, et dirigeant à l'exercice du pouvoir, au commandement de subordonnés dans des actions collectives. »<sup>[5]</sup>

A la lumière de plusieurs articles de sociologues tels que Leferme-Falguières Frédérique, Van Renterghem Vanessa, Heinich Nathalie, Aron Raymond [...] le concept d'élite se dévoile plus clairement. Nathalie Heinich semble fournir la définition la plus pertinente et en adéquation avec le sujet qui nous intéresse : « Nous proposons d'appliquer à la notion d'élite un concept emprunté à Norbert Elias : celui de « configuration »<sup>2</sup>, désignant un espace de pertinence des relations d'interdépendance - ici, l'espace des relations entre individus occupant **des positions éminentes**. Ces individus, fortement sélectionnés dans leur catégorie ou appartenant à des catégories elles-mêmes sélectionnées, sont en relation, effective ou potentielle (c'est-à-dire qu'ils peuvent se fréquenter), tout en possédant des ressources éventuellement très différentes : banquiers, ministres, hauts fonctionnaires, hommes de lettres, artistes peuvent se percevoir et être perçus comme appartenant à l'« élite », malgré l'hétérogénéité de leurs occupations. L'accent est donc mis, dans cette conception, sur **la dimension relationnelle, le fait que des gens se fréquentent effectivement** : c'est le meilleur indicateur de la pertinence pour les acteurs - et pas seulement pour les chercheurs - du regroupement effectué lorsqu'on parle de l'« élite ».<sup>[6]</sup>

Positions éminentes, privilégiées, en haut de la hiérarchie, importance des revenus et ou

prestige sont des notions qui reviennent dans chacune des définitions proposées par différents sociologues.

« La problématique de l'élite est intrinsèquement liée à l'avènement du régime démocratique. En effet, il est probable que, globalement (sous réserve des indispensables nuances que nous introduirons plus loin), elle ne posait guère problème sous l'Ancien Régime, étant donné la prépondérance historique de la noblesse. Celle-ci avait pour elle, d'une part, le caractère largement héréditaire, donc relativement stabilisé, de ses critères d'accès et, d'autre part, l'association en une même catégorie de ces différents types de ressources que sont le prestige, le pouvoir et la fortune – même si ces ressources étaient inégalement distribuées à l'intérieur de la catégorie, et même si pouvoir et fortune avaient commencé à se partager avec certaines fractions de la bourgeoisie ».<sup>[7]</sup>

L'avènement du « régime démocratique » de l'époque Meiji semble correspondre au propos de Nathalie Heinich. Aussi l'importance du confucianisme au Japon se base sur l'existence d'une société féodale organisée en castes avant Meiji<sup>[8]</sup>. De plus, la tradition confucéenne japonaise<sup>[9]</sup> réserve une place de choix pour l'élite au sein de sa société, mais aussi bien entendu le concept d'hérédité.

## **De quoi est constituée l'élite japonaise ?**

L'élite japonaise est composée d'autant de groupes d'élite qu'ailleurs. Il suffit d'ouvrir n'importe quelle revue internationale ou japonaise pour s'en apercevoir : les figures d'autorité telles que capitaines d'industrie, gourou de la pop-culture en général, et bien entendu la classe politique<sup>[10]</sup> défrayent la chronique de manière régulière.

Cependant, un groupe d'élite attire particulièrement notre attention, la classe dirigeante, composée de politiciens (le PLD quasiment sans interruption, composé de conservateurs), bureaucrates et capitaines d'industrie / cercles financiers. Les relations qu'entretiennent ces trois groupes et la perméabilité / inter-pénétrabilité de ceux-ci par ses membres font qu'ils sont indissociables, tant dans leur fonctionnement que dans leur utilité pour la société ou tout du moins du système politico-économique Japonais d'avant-guerre, d'après-guerre, et d'aujourd'hui. Ce groupe est communément appelé « Le triumvirat » « la Triade »<sup>[11]</sup> ou « Le triangle de fer »<sup>[12]</sup>.

On note deux grandes périodes : la période d'avant-guerre durant laquelle l'Etat moderne s'est construit et renforcé; puis la période d'après-guerre où certaines institutions, mais aussi des habitudes ont été modifiées. Toutefois, la nature des relations à l'intérieur du

Triangle de Fer n'a fondamentalement pas changé

1. Fukai et Haruhiro Fukui, dans leur article « Elite Recruitment and Political Leadership » dressent un petit tableau pour mieux cerner le type de gouvernement du Japon.[\[13\]](#) Pour Fukai et Fukui, une société de type 1 représente l'archétype de la dictature idéale, et le type 4, l'archétype démocratique idéal. Pour Usui et Colingnon, le Japon est caractérisé comme l'Etat «Réseau », ou la « société du Réseau », reposant sur un système de « capitalisme relationnel ».[\[14\]](#) Là où par exemple le capitalisme américain est clairement orienté sur le marché (libéralisme, laissez-faire), l'Etat n'est presque qu'un appareil administratif ; Le capitalisme japonais semble reposer sur trois piliers inséparables sans quoi l'ensemble complet s'effondrerait : les relations inter-structures. A savoir : politique, bureaucratie et monde des affaires.

Après la restauration Meiji, les élites gouvernantes et savantes ont su répondre aux défis de la construction d'un État nation et de l'industrialisation en concevant d'ambitieuses politiques fondées sur une approche globale des populations et touchant à la fois l'assistance aux indigents, l'hygiène, la nutrition, la démographie, les migrations et l'emploi. Avec la montée en puissance du mouvement social et l'adhésion du Japon à l'Organisation internationale du travail, les lendemains de la première guerre mondiale ont été déterminants pour l'éclosion d'une véritable « citoyenneté sociale ». Ces politiques, qui ont continué à se mettre en place dans les années 1930 malgré le net recul des idées libérales et démocratiques, ont posé les fondations de l'État social japonais et sont à l'origine des relations de travail « à la japonaise », dans lesquelles le rôle social de l'entreprise est central ».[\[15\]](#)

## La bureaucratie

La bureaucratie japonaise actuelle semble enracinée dans la période de Meiji. Comme le dit Tsurutani<sup>[16]</sup> la bureaucratie de l'époque meiji se trouvait être le principal outil efficace de gouvernance dans le but d'asseoir une quelconque autorité, dans une société profondément fracturée, féodale. La tâche initiale de la modernisation du Japon était l'unification politique du pays au travers d'une consolidation bureaucratique. Il s'agissait d'un développement explicitement bureaucratique.

A la tête de cette bureaucratie impériale centralisée, se trouvaient la clique des clans vainqueurs de la guerre civile, d'où sont aussi puisée les élites politiques de l'époque. Cependant, dans la dernière partie de ce siècle, cette suprématie est remise en cause par les lois encadrant le concours d'entrée de la fonction civile de 1885 : tous les officiels de 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> rang, et suite à la révision de 1899, ceux de second rang aussi, doivent être recrutés

au travers d'un examen compétitif ouvert à n'importe quel citoyen de sexe masculin au-dessus de l'âge de 20 ans.<sup>[17]</sup>

En parallèle, le régime instaure un système universitaire public dans le but d'éduquer les futurs leaders de tous poils, mais tout particulièrement dans l'administration.<sup>[18]</sup> Il est important de stipuler que ces fonctionnaires appartenaient tous à des familles de Samurai (bien que le système de caste ait été aboli, la provenance familiale de l'individu reste primordiale) ; pour la simple et bonne raison qu'avant les différentes lois encadrant l'éducation, ils constituaient de loin la population la plus et la mieux éduquée du pays. Cependant, la modernisation croissante des institutions ainsi que du pays requiert une main d'œuvre bureaucratique de plus en plus importante afin de traiter et appliquer les différentes mesures prises par le gouvernement.

Le régime met alors en place le premier système d'université Impériales, dans le but de produire des cadres et dirigeants destinés à tous les domaines, mais aussi et surtout des fonctionnaires dévoués.<sup>[19]</sup> La création de ces universités s'accompagne d'un système de concours inspiré du modèle confucéen et néo-confucéen qui avait déjà cours au Japon et en Chine des siècles auparavant. Les autorités de Meiji s'en approprièrent l'essence avec agilité : ces concours sous l'apparence d'une réelle méritocratie, servait en réalité de filtre. En effet, les fonctionnaires de haut rang avaient pour but de protéger et de promouvoir l'intérêt public contre l'avidité des intérêts particuliers, mais aussi de l'ignorance des masses.<sup>[20]</sup> En d'autres termes, on peut comprendre par intérêt publique la volonté du gouvernement et des dirigeants de se débarrasser des embûches l'empêchant de mettre en œuvre ses lignes politiques.

Le système d'universités impériales permet ainsi de sélectionner les éléments les plus dévoués, conservateurs, et par conséquent compétents. De plus, l'époque de Meiji voit naître une forme de totalitarisme idéologique où l'empereur est dit « tout puissant » ; allant alors chercher dans la population sa propension au dévouement à une cause, au devoir. Ce n'est donc pas étonnant de voir qu'une élite dirigeante issue de la classe des samourais, d'éducation et de pensée fortement néo-confucéennes créé un système éducatif « public », qui est lui aussi imprégné de ce confucianisme, animé par des professeurs, directeurs, et architectes de ces projets imprégnés de ces valeurs. Le confucianisme pouvant être résumé par la doctrine de l'ordre dans la société par la puissance de l'Etat, et plaçant la « piété filiale » par laquelle on entend le sens poussé, presque aveugle, du devoir et du respect de la hiérarchie, il apparaissait comme la doctrine idéale pour former une armée bureaucratique obéissante et efficace. En clair, l'élite bureaucratique japonaise de cette époque semble de prime abord être un véritable bras armé implacable de la volonté

politique.

Or, dans les faits il semble qu'un équilibre se soit manifesté au fil des ans. Au vu des institutions et de la construction de l'Etat durant les années Meiji, puis les périodes militaristes Taisho et Showa (jusqu'à la défaite du Japon en 1945), on pourrait penser que l'élite dirigeante soit largement monolithique. En réalité, une dichotomie entre l'élite politique et l'élite bureaucratique paraît s'être installée au cours de son histoire moderne et contemporaine. Une étude récente montre que 80% des cadres fonctionnaires se considèrent bien plus supérieurs que leurs collègues élus de la Diète et du cabinet du premier ministre. Le journal *Bungei Shunju* en 1995 donne même une écrasante majorité de 94% des élus déclarant que « les bureaucrates, plus qu'eux-mêmes, ont porté la tâche de la création politique. A la lumière de ces déclarations, il semble qu'une fracture et une relation interdépendante se soient créés, plutôt qu'une simple relation « maître-esclave ». L'élite politique serait donc l'élite de carrière par excellence, ne visant simplement que le statut et les avantages qui y sont associés, dont la seule existence se suffirait à elle-même. L'élite bureaucratique serait-elle la véritable classe dirigeante, décisionnaire, dont le sens du devoir couplé à des intérêts individuels serait la moelle épinière du squelette politique du Japon ? A la lecture de plusieurs articles<sup>[21]</sup>, ces questions semblent être mises en lumière. C'est en tout cas ce qu'affirme Johnson "Dans le système japonais, la fonction des partis politiques est de régner, et non de diriger. Diriger est la tâche qui incombe aux élites bureaucratiques ».<sup>[22]</sup>

Bien que l'entrée au gouvernement ne se fasse que sous l'égide de principes méritocratiques (faisant de la société japonaise pré-guerre mondiale, de facto une société de type III voire IV plutôt que I ou II), une hiérarchie tenace s'est maintenue dans les couches les plus hautes de « l'élite », susceptible de provoquer certaines tendances à « la dictature personnelle »<sup>[23]</sup> En dehors des pairs<sup>[24]</sup>, on trouve d'autres catégories d'élites non politiques représentées par la chambre des pairs. Comme par exemple, les grands hommes d'affaires. Les politiques se veulent très partiaux envers les intérêts des élites, bien que les élites gouvernantes aux valeurs et croyances nationalistes, confucéennes et paternalistes s'atténuent substantiellement.

## **La classe politique**

L'élite politique japonaise se trouve concentrée à la Diète, selon la constitution de 1889, l'organe législatif du Japon. Elle est composée d'élus. L'appareil législatif japonais semble hériter de l'hégémonie en vigueur qui avait cours au début de l'époque Meiji. En effet, la majorité politique japonaise fait partie du PLD (Parti libéral démocrate) de manière quasi-

ininterrompue depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Au sein de ce parti se trouve, comme dans d'autres systèmes démocratiques, une logique de coalition. Le PLD est donc constitué du vaisseau mère et d'une petite nébuleuse de partis politiques de plus ou moins grande importance, dans lesquels se trouvent plusieurs courants de pensée. Le propos ici n'est pas de décrire avec précision le fonctionnement de la politique japonaise de manière exhaustive, mais de mettre en évidence les réseaux qui la constituent.

La Diète est composée de deux chambres, la chambre basse dite des représentants, et la chambre haute dite des Pairs, qui n'étaient pas constituées de la même manière avant la révision constitutionnelle de 1947. En effet, même si la constitution de Meiji ouvrait les portes du pouvoir politique au plus grand nombre, ce n'était que progressif. Au départ, la chambre des Pairs n'était composée que de membre non élus, constitués des proches de l'empereur, de notables et d'autres personnes dont le « service » à la nation, comme atteindre des honneurs académiques ou encore en payant les taxes les plus élevées leur a permis d'accéder à cette chambre. Autant dire que la chambre des Pairs, dont l'objectif est de contrebalancer le pouvoir législatif de la première semblait être en réalité qu'un rassemblement d'intérêts financiers et politiques. En 1947, cependant la donne change. La victoire des U.S.A dans la guerre leur permet de s'ingérer profondément dans la structure même de la vie politique japonaise, allant jusqu'à rédiger la nouvelle constitution.[\[25\]](#)

L'empereur n'a donc plus de pouvoir exécutif. Son rôle se limite à celui d'un symbole et de figure vivante de la tradition impériale japonaise désormais moribonde, voire défunte. Le droit de disposer d'une armée ainsi que d'un arsenal nucléaire est proscrit. Dans la constitution de 1947, toujours en vigueur, La Diète impériale est remplacée par la Diète, constituée elle aussi de deux chambres, mais toutes deux exclusivement composées de membres élus. Elle devient de facto l'organe de pouvoir étatique le plus élevé, ainsi que l'unique organe législatif de l'État. Les membres de la Diète remplacent alors les bureaucrates à la tête de la pyramide hiérarchique gouvernementale, ainsi que leurs partenaires privilégiés.[\[26\]](#)

Il est intéressant de noter qu'à l'instar des pays industriels et démocratiques, une écrasante majorité de parlementaires se trouvent être diplômés de second cycle d'université.

Cependant, au contraire de la situation d'avant-guerre, ils ne semblent pas issus d'une « fabrique à politiciens » en particulier comme pouvait être l'université de Tokyo (bien que celle-ci soit un vivier en ce qui concerne les cadres du secteur privé ou public). En effet, de l'enseignement universitaire public comme l'université de Tokyo et d'autres sont issus seulement 40% des membres de la chambre haute[\[27\]](#) et 30% de la chambre basse. En d'autres termes, les parlementaires sont en général diplômés d'une université, qu'elle soit publique ou privée.

On compare souvent le système japonais au système français, celui des Grandes écoles qui fournissent la majorité des corps ministériels en personnel, et favorise le pantouflage, qu'on peut comparer à l'*amakudari* dans le principe de mobilité du personnel. Toutefois, les grandes différences entre ces deux systèmes sont que les étudiants français sont définis comme fonctionnaires dès leur entrée dans le circuit (c'est-à-dire l'université) et quittent le service civil vers le milieu de la trentaine. De plus, et c'est ce qui marque une grande différence institutionnelle et de culture, les bureaucrates français sont souvent en relation conflictuelle avec les hommes politiques (ce qui est très sûrement lié au système pluri-parti de la politique française, loin d'être aussi verrouillé que le système oligarchique japonais)

Edwin Reischauer, ambassadeur américain au Japon entre 1961 et 1966 décrit d'ailleurs le système universitaire ainsi : «Une fois franchi le seuil de l'université, les étudiants s'aperçoivent que l'enseignement dispensé y est ennuyeux et que les diplômes sont accordés de façon quasi automatique. A l'issue du cursus universitaire, se produit l'entrée dans la vie professionnelle qui constitue un dernier motif d'insatisfaction. L'insertion dans la vie active s'opère en effet par le biais de nouveaux examens qui conditionnent l'accès au secteur privé comme l'entrée dans la fonction publique. Une fois cette dernière étape franchie, le jeune travailleur est assuré de conserver son emploi pour le reste de son existence. Ainsi, la vie universitaire se présente-t-elle comme un répit momentané entre la folle compétition en vue des concours d'entrée et la routine d'un métier immuable. » Sa description du modèle universitaire semble indiquer une forte tendance à la résignation, menant au carriérisme, et par conséquent dénoterait un intérêt individuel au lieu du dévouement à l'intérêt public.

Comme le soulignent Fukai et Fukui, les membres contemporains de la Diète, bien que majoritairement hautement diplômés, d'anciens bureaucrates (décrit en partie suivante) ou ont déjà une carrière d'élu derrière eux sans avoir forcément le même niveau d'études. Dans les deux chambres, il s'agit d'anciens législateurs et administrateurs au niveau local et préfectoral (gouverneurs, maires) et comptent pour plus d'un cinquième de la chambre haute, et un tiers de la chambre basse.<sup>[28]</sup> Ils sont suivis de près par d'anciens bureaucrates, syndicalistes et agents de différentes organisations civiles et autres groupes d'intérêts dans la chambre haute, et par des bureaucrates, responsables syndicaux, anciens employés de la Diète (aînés d'anciens parlementaires, etc.), ainsi que des avocats dans la chambre basse.

D'autre part, un pourcentage élevé de membres de la chambre basse se trouvent être des proches d'anciens membres de la Diète. On les nomme « Nisei » (Seconde génération). Ces connexions soulèvent des questions communes à la vie politique de chacun des pays : s'agit-il de "piston" (que l'on nomme *kone*, au Japon), de simple ascenseur social favorisé par la « chance » de naître dans ce milieu et d'y être formaté ? Cette question reste ouverte, mais ceci indique un tissu relationnel très dense qui, couplé à d'autres connexions non familiales



mais permises par cette connexion originale, forment une véritable toile qui paraît alors exclure tout système méritocratique ainsi que toute impartialité.

Ces connexions sont à double sens : Individuelles d'une part, car l'intérêt de l'individu est d'accéder à un poste et un statut plus élevés, signifiant une influence, mais aussi un salaire plus élevé ; et du groupe d'autre part pour assurer l'hégémonie d'un parti et d'un Fukui font part d'un exemple marquant, celui de l'élection générale de 1990. Durant cette élection, sur 170 « nisei », 125 ont été élus. Le système de circonscription plurinominal force les plus gros partis à proposer plusieurs candidats afin de remporter une majorité ou un nombre large de sièges. Les candidats du même parti se font cependant concurrence, ce qui force la direction dudit parti à favoriser l'un ou l'autre de ses candidats par circonscription, forçant ainsi l'autre candidat à organiser sa campagne (financièrement, etc.) par ses propres moyens.

Ce système favorise la prolifération de groupes de soutien construits par et pour le candidat, connu sous le nom de *koenkai*. Dans les faits, virtuellement tous les titulaires dans les deux chambres ont formé et maintiennent plusieurs, voire souvent des douzaines de ces organisations. Coûteux tant en argent qu'en efforts investis, ces organisations sont des atouts précieux jalousement gardés par les titulaires et redistribués après leur retraite ou leur mort à leurs héritiers, généralement des membres de la famille ou de leur équipe. Les *koenkai* expliquent le nombre important de *nisei* au sein de la Diète, en particulier au sein du PLD. <sup>[29]</sup>

## **Zaikai**

Afin d'éviter le sort que la Chine subit au 19<sup>ème</sup> siècle au contact des puissances occidentales, la modernisation à marche forcée du Japon conduit à un régime de « mobilisation » (Johnson 1995 :45) . Pour mener à bien les plans de développement et leur financement, la bureaucratie se tourne vers le secteur privé, se guidant de manière synergique. Citons notamment les empires du rail, à qui l'on doit le développement rapide du pays à la fin dans la seconde moitié de l'ère Meiji, mais aussi la gigantesque industrie métallurgique et de l'armement qui explose pendant la période Taisho et la première partie de l'ère Showa.

Encore une fois, la période d'après-guerre voit une modification s'opérer dans les relations entre les grandes entreprises et l'Etat. Les dévastations matérielles qu'a subies le Japon suite aux bombardements américains et les pertes humaines qui en ont résulté ont pour effet de renforcer les liens entre les industries et l'Etat. Comme dans la plupart des pays, l'après-guerre signifiait une période de reconstruction, mais pour mener à bien cette tâche, il fallait

plus que jamais que les acteurs travaillent main dans la main. La coordination et la mise en place de priorités, l'allocation des ressources (humaines et matérielles), autant d'efforts dictent des prises de décision et des interactions entre les différents secteurs économiques et le gouvernement centralisé et sa bureaucratie.

Il est évident que le secteur privé allait tirer son épingle du jeu et chercher à s'imposer d'égal à égal avec les deux autres parties. Avec l'avènement d'une démocratie « à l'américaine » les lobbys industriels ont plus de facilité à pénétrer l'appareil législatif dans un rapport de force beaucoup moins tranché.

« Toutes les concentrations économiques sont fragmentées ; les différentes entreprises composant chaque société trouvent leur autonomie. La législation sur les ententes et les positions dominantes est révisée de manière à empêcher une éventuelle re-cartellisation. On envisage même de faire éclater les quelques 300 sociétés qui, comme cela s'était produit lors de la mise en vigueur de la politique antitrust américaine, ont échappé aux mesures de dislocation. Cette ultime tentative, à la fois délicate dans son application et inopportune dans son principe en raison de la stagnation économique persistante du pays, fut finalement abandonnée en 1949 ; elle n'avait frappé au total qu'une vingtaine d'entreprises. On a souvent prétendu que le zaibatsu s'était reconstitué au cours des années récentes. Il s'agit d'un abus de langage. En effet, les fusions ou les accords intervenus entre certaines grosses sociétés ne sont qu'une lointaine réplique des trusts d'avant-guerre ; aucune société japonaise n'est aujourd'hui exclusivement contrôlée par un groupe restreint de personnes liées par la sang » [REISCHAUER :1981 :23]

Cependant, bien que le secteur privé semble à bien des égards pouvoir se permettre une certaine indépendance vis-à-vis du gouvernement, on assiste en réalité à une relation bilatérale fructueuse. Pourquoi ?

Avec la libéralisation et la tendance à la dé-régularisation d'une part et l'internationalisation / multinationalisation des règles et réglementations, qui s'initient et évoluent jusqu'à maintenant depuis grosso modo les années 50, l'autorité qu'exerçait le gouvernement sur le secteur privé via différentes agences gouvernementales et ses propres lois se détendit largement : l'ingérence du secteur privé dans les affaires de l'Etat se fit plus grande, notamment au travers de bureaucrates transfuges, que l'on nomme *amakudari* 天降, littéralement « descendus du ciel ». Pourquoi, si le secteur privé peut se permettre une certaine indépendance vis-à-vis du gouvernement, ne devient-il pas une entité à part entière, détaché de toute Tsurutani avance un argument similaire, il décrit notamment un phénomène symptomatique de l'interaction entre les deux entités : *Gyosei Shido* 行政指導 ou « Orientation administratives ».

[...] L'orientation administrative est une fonction du pouvoir discrétionnaire<sup>[30]</sup> qui permet de décourager des actions qui, en dehors de l'interdiction légale formelle, sont tout de même jugées indésirables. [...] L'orientation administrative est profondément institutionnalisée dans la relation gouvernement-Zaikai, et aide à perpétuer la tradition de la dépendance des corporations envers le gouvernement, même si le secteur privé a depuis longtemps atteint la capacité logistique et financière pour exercer une indépendance vis-à-vis des bureaucrates  
». <sup>[31]</sup>

## Le lien : les amakudari

Le terme *amakudari* définit le processus par lequel les bureaucrates de haut rang démissionnent pour des postes de direction dans des entreprises privées ou circulent dans le circuit de l'élite dirigeante japonaise : le Triangle de fer. L'*amakudari* est crucial pour la coordination et la stratégie de planification de l'économie japonaise.<sup>[32]</sup>

Depuis les années 1990, nombreux sont les articles sur l'économie politique du Japon qui suggèrent trois origines pour ces *amakudari* : L'isolation et la régulation économique japonaise, les impératifs institutionnels et le contrôle gouvernemental.<sup>[33]</sup>

Les interactions et les interpénétrations entre politique et économie se manifestent par une myriade de relations et de processus dont l'une des plus élémentaires se trouve être l'*amakudari*. L'alliance des bureaucrates de haut-rang, des politiciens du PLD et des élites corporatistes créée au travers de l'institution qu'est l'*amakudari* est le noeud fondamental de l'attitude conservatrice et de l'orientation vers la stabilité qui définit la politique japonaise depuis le milieu de l'époque Meiji.<sup>[34]</sup>

Carlile et Tilton nous explique que le Japon est meurtri face à une bureaucratie dont le contrôle est insaisissable, en raison des multiples liens que l'appareil gouvernemental entretient avec les intérêts privés. Ces liens comptent pour la persistance et l'adaptabilité du triangle de fer et la difficulté à réformer le pays.<sup>[35]</sup> Les réseaux créés par les *amakudari* résistent au changement à un niveau sous-terrain, imperméables aux restaurations, réformes et aux ordres formels. En bref, les réseaux d'*amakudari* fournissent une structure sous-jacente continue et stable, dans un environnement en perpétuel changement de ligne politique.<sup>[36]</sup>

Plusieurs études<sup>[37]</sup> montrent que le système d'*amakudari* est nourri par la logique de « séniorité » à l'intérieur des ministères : 1) les nouveaux bureaucrates, ayant fraîchement passé le concours pour tel ministère, passent par une formation intensive en groupe avec

leurs camarades sélectionnés. 2) plus leur âge avance (jusqu'à la quarantaine) plus leurs possibilités de carrière se réduisent, puisque plus on monte les échelons, plus les postes de « chef de » se réduisent, et il n'existe qu'un seul poste de vice-ministre dans chaque ministère. 3) ceux qui sont promus au cabinet du ministère sont en concurrence les uns avec les autres pour le poste de vice-ministre, et ceux qui ne le sont pas, sont, pour le bien de leur carrière, obligés de démissionner et de chercher une occupation lucrative dans le secteur privé ou les entreprises publiques. 4) Eventuellement, tout le monde doit « descendre » à cause de la pression qu'exercent les cohortes suivantes, plus jeunes, plus dynamiques. L'âge moyen de cette « retraite » est aux alentours de 50 ans.

Si l'on regarde la figure ci-dessous<sup>[38]</sup> on s'aperçoit qu'il existe plusieurs types de parcours et de « classe » d'*amakudari*.

*Yokosuberi* (glissade), se réfère à une migration vers les entreprises publiques. Cela représente l'influence des ministres sur le secteur privé au travers de flux monétaires, régulation et octroi de permis.

*Sekai tenshin* (changer de monde) : ce terme signifie un mouvement d'ex-bureaucrate vers des positions politiques. Cela représente la base pour une législation favorable au monde des affaires : distributions de subventions, notamment en "baril de porc".<sup>[39]</sup> Il s'agit d'un mouvement appelé *Chii riyo* (Exploitation de position).

*Wataridori* (oiseaux migrateurs) : désigne les bureaucrates de haut-rang « déménageant » de ministère centraux vers une, deux, voire quatre positions équivalentes dans d'autres ministères, entreprises publiques et privées. Plus que l'*amakudari* « de base », le *wataridori* montre la structure inter-institution des mouvements des élites japonaises et joue consciemment le rôle de coordinateur, dans la collaboration de ces mêmes élites pour le maintien du système. Usui et Colingon soulignent qu'il y a une meilleure réceptivité, dans le placement d'*amakudari* dans les industries et les firmes qui sont sujettes à « directive administrative » (*gyousei shido*) par le gouvernement.

## Conclusion

Pour de nombreux auteurs, l'*amakudari* est un important mécanisme du contrôle gouvernemental sur l'industrie privée, tout autant qu'il est aussi un mécanisme du contrôle du privé sur le gouvernement. Ce système a pu se mettre en place et durer à cause de plusieurs facteurs socio-historiques propres au Japon. Comme nous l'avons vu dans la description des différentes élites, il s'agit d'un processus long, en place depuis plus d'un siècle, consolidé par des choix politiques motivés par des facteurs internes ou externes.

Okimoto, quant à lui, nous donne six points cruciaux, favorisant l'instauration de ce réseau : 1) Une société où la convention prend le pas sur le code. 2) L'impact du confucianisme sur les relations humaines. 3) l'emphase placée sur la loyauté et la confiance. 4) L'homogénéité sociale. 5) L'intérêt logistique d'avoir Tokyo en tant que *hub* économique et politique. 6) Le rôle du système éducatif en tant que système central dans la sélection de l'élite et de la mobilité sociale.

La domination de ces élites institutionnelles signifie que ces règles vont vers une réflexion de leurs intérêts, valeurs, et orientations. Ces intérêts, valeurs, et orientations soutiennent et renforcent les interconnexions institutionnelles. De cette façon, les *amakudari*, incarnant le tissu de la structure du pouvoir, représente une clef, historiquement construite comme trait de la société japonaise. <sup>[40]</sup> Les *amakudari* ne seraient qu'une petite partie de ces réseaux. Les ministres organisent des réseaux d'action collective, créent des réseaux de talents (diplômés de Todai), et socialisent avec les bureaucrates pour réussir. Ils maintiennent la vitalité de ces réseaux en chassant les autres réseaux alternatifs qui pourraient accueillir les plus talentueux diplômés pour commencer leur carrière, comme nous l'avons vu par exemple avec les groupes de soutien *koenkai*, et le système des *nisei*.

Toutefois, il est difficile d'étudier les fluctuations de ces réseaux et évaluer l'ampleur de ceux-ci. Ceci demanderait un travail d'enquête pour examiner des variables telles que origine sociale / scolaire / postes occupés, qui représentent la base du travail. Or, comme nous l'avons vu, il s'agit avant tout d'influence et de jeu d'argent, ce qui impliquerait de traquer les flux financiers liés éventuellement à ce type de réseau et à une personne en particulier. Cela dit, il est tout à fait possible d'avoir une vue d'ensemble assez précise du phénomène par les travaux des chercheurs cités dans cet article ou encore via la presse japonaise et / ou internationale.

## Références

Collington Richard, Usui Chikako, *Amakudari: The hidden fabric of Japan's economy*, New York, Cornell University Press, 2003.

Fukai N. Shigeko, Fukui Haruhiro, « Elite Recruitment and Political Leadership », *Political Science and Politics*, 25, 1, Mars 1992, pp. 25-36

Heinich Nathalie, « Retour sur la notion d'élite », *Cahiers internationaux de sociologie*, 2, 117, 2004, pp. 313-326.



l'élite). » [HEINICH: 2004 :315]

<sup>[5]</sup> Fukai, Fukui: 1992: 25

<sup>[6]</sup> Heinich : 2004 : 321

<sup>[7]</sup> Heinich : 2004 : 322

<sup>[8]</sup> Dans le système de caste dit « Shi nô ko shô » instauré à l'époque d'Edo (1603-1854 / 1868), *shi* désigne la classe des guerriers, les samurais, qui n'étaient plus dans leur grande majorité des guerriers. Il s'agissait en effet de rentiers, lettrés, ou administrateurs.

<sup>[9]</sup> Elle-même héritée du modèle chinois de Zhu Xi : Le *li* est ce qui régit les hommes et de par nature les gouvernent avec le principe de l'hérédité. Le roi représente le Li absolu, la stratification sociale intervient en vertu du principe de hiérarchisation. Cette hiérarchisation intervient en fonction du critère de naissance, de métier, de terres possédées et de lieu d'habitation.

<sup>[10]</sup> « Enfin, Raymond Aron [...]: « J'use du terme *élite* au sens le plus large : l'ensemble de ceux qui, dans les diverses activités, se sont élevés en haut de la hiérarchie et occupent des positions privilégiées que consacre l'importance soit des revenus soit du prestige. Le terme de *classe politique* devrait être réservé à la minorité, beaucoup plus étroite, qui exerce effectivement les fonctions politiques de gouvernement. La classe dirigeante se situerait entre l'élite et la *classe politique* ; elle couvre ceux des privilégiés qui, sans exercer de fonctions proprement politiques, ne peuvent pas ne pas exercer de l'influence sur ceux qui gouvernent et ceux qui obéissent, soit en raison de l'autorité morale qu'ils détiennent, soit à cause de la puissance économique ou financière qu'ils possèdent. » Heinich 2004 : 318

<sup>[11]</sup> Japan Culture Institute, 1983 : 80

<sup>[12]</sup> Oikawa, 1995 : 189

<sup>[13]</sup> Voir Annexes, figure 1

<sup>[14]</sup> Usui, Colignon, 1995: 682

<sup>[15]</sup> Thomann : 2015

<sup>[16]</sup> Tsurutani : 1977: 77

<sup>[17]</sup> Fukai, Fukui: 1992: 27

<sup>[18]</sup> Tsurutani : 1998

<sup>[19]</sup> Tsurutani : 1998 :182

<sup>[20]</sup> Tsurutani : 1998 : 182

<sup>[21]</sup> Fukai; Tsurutani; Usui, Colignon

<sup>[22]</sup> Johnson:1995: 68

<sup>[23]</sup> Fukai, Fukui: 1992

<sup>[24]</sup> [Titre](#) de [dignité](#) porté au [Moyen Âge](#) par les grands [vassaux](#) du roi. Peer en anglais signifie Noble /Aristocrate . au japon kizokuin : The House of Peers of Japan was the upper house of the Imperial Diet as mandated under the Constitution of the Empire of Japan (in effect from 11 February 1889 to 3 May 1947). Ito Hirobumi and the other Meiji leaders deliberately modeled the chamber on the British House of Lords, as a counterweight to the popularly elected House of Representatives (Shūgiin).

[REISCHAUER :1981] voir Annexe 1

<sup>[26]</sup> Fukai, Fukui: 1992

<sup>[27]</sup> En 1992

<sup>[28]</sup> Toujours en 1992

<sup>[29]</sup> Fukai, Fukui: 1992

<sup>[30]</sup> Dans le droit français, ceci désigne le pouvoir de l'administration d'agir, de s'abstenir ou de décider avec une marge plus ou moins grande de liberté, en fonction d'une appréciation d'opportunité. La liberté de choisir entre des mesures légales ou l'imposition d'un choix en réponse à une situation sont donnée par un cadre législatif, et en cas de silence des textes, par un cadre jurisprudentiel, en évolution. Lorsque le législateur entend accorder un pouvoir discrétionnaire à l'administration, il emploiera dans le texte, le verbe « pouvoir ». Dans les cas où il utilisera le simple indicatif, les verbes « devoir » ou « avoir droit », la compétence de l'administration sera liée au texte.



[\[31\]](#) Tsurutani : 1998

[\[32\]](#) Usui, Colignon, 1995: 682

[\[33\]](#) Usui, Colignon, 1995: 687

[\[34\]](#) Usui, ColignonI :2003: 2

[\[35\]](#) Carlile, Tilton: 1998: 211. "The politics of administrative reform." In *Is Japan really changes its ways? Regulatory reform and the japanases economy*. Washington D.C Brooking Institute press. 1998

[\[36\]](#) Usui, Colignon: 2003: 3

<sup>33</sup> Usui, Colignon, 1995: 685

[\[38\]](#) Usui, Colignon, 2003 : 173

[\[40\]](#) Usui, Colignon, 2003