



**HAL**  
open science

## Grandeur et décadence de la “ partitocratie redistributive régulée ”.

Jean-Marie Bouissou, Paolo Pombeni

### ► To cite this version:

Jean-Marie Bouissou, Paolo Pombeni. Grandeur et décadence de la “ partitocratie redistributive régulée ”. : L'évolution du système politique au Japon et en Italie depuis la guerre. *Revue Française de Science Politique*, 2001, 51 (4), pp.545-567. 10.3917/rfsp.514.0545 . hal-01028031v2

**HAL Id: hal-01028031**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-01028031v2>**

Submitted on 3 Jul 2018

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## Grandeur et décadence de la « partitocratie redistributive régulée ». L'évolution du système politique au Japon et en Italie depuis la guerre

In: Revue française de science politique, 51e année, n°4, 2001. pp. 545-567.

### Résumé

sources disponibles pour la redistribution via les partis. Elle pose la question de la transformation de deux pays qui apparaissent encore, à certains égards, comme des « empires » formés de « réserves indiennes » mal intégrées, en véritables communautés politiques.

### Abstract

Greatness and decline of the «regulated redistributive partitocracy ». the development of the political system in postwar japan and italy

In both Italy and Japan, the representative regimes derived from the late 19th c. reforms were unable to establish their legitimacy. In 1945, the fall of the strong regimes which succeeded them gave birth in both countries to a rigid constitutional order which established de facto the parties ' domination over the executive. In both cases, after a phase of confrontation, there appeared a « regulated redistributive partitocracy » in which all the established parties agreed to cohabit and share benefits on behalf of their particular clienteles. Although this institutionalized collusion undermined the legitimacy of the regime, as observed in both countries during the 1970s, that system ensured a strong social cohesion and a satisfactory redistribution during three decades of modernization. Its present questioning - much more radical in Italy than in Japan — appears to be linked less to the end of the Cold War, as often claimed, than to the reduction of resources available for redistribution via the parties. This begs the question of the transformation of countries which still, in some ways, appear to be « empires » made up of poorly integrated « Indian reservations », into genuine political communities.

---

Citer ce document / Cite this document :

Bouissou Jean-Marie, Pombeni Paolo. Grandeur et décadence de la « partitocratie redistributive régulée ». L'évolution du système politique au Japon et en Italie depuis la guerre. In: Revue française de science politique, 51e année, n°4, 2001. pp. 545-567.

doi : 10.3406/rfsp.2001.403650

[http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp\\_0035-2950\\_2001\\_num\\_51\\_4\\_403650](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_2001_num_51_4_403650)

---

---

# GRANDEUR ET DÉCADENCE DE LA « PARTITOCRATIE REDISTRIBUTIVE RÉGULÉE »

## *L'évolution du système politique au Japon et en Italie depuis la guerre*

---

JEAN-MARIE BOUISSOU, PAOLO POMBENI

**D**epuis que leurs systèmes politiques respectifs sont entrés dans une phase post-Guerre froide qui semble avoir produit des effets plus ou moins similaires dans les deux cas, il est devenu habituel de parler de la politique italienne et de la politique japonaise comme de « systèmes en phase de transition ». Le parallèle n'est pas nouveau. Il y a déjà dix ans que Pempel rangeait les deux pays dans la même catégorie des « démocraties atypiques »<sup>1</sup>. On les décrit souvent comme deux pays qui auraient connu des évolutions parallèles :

– Tous deux seraient sortis en 1945 d'une dictature pour se tourner vers le multipartisme. Mais ils auraient échoué à stabiliser ce modèle à cause d'un excès des divisions partisans, et à enraciner sa légitimité, à cause de l'emprise croissante d'une corruption induite par la nature même de systèmes communément décrits comme « clientélistes ».

– Dans les deux cas, la fin de la Guerre froide aurait provoqué un véritable séisme qui aurait ruiné la légitimité du système politique. Aujourd'hui, au Japon comme en Italie, on tâtonnerait à la recherche d'un nouvel équilibre des forces en cherchant à refonder le système politique sur la base de deux partis – ou plutôt, de deux coalitions.

### LE POIDS DE L'HISTOIRE : SIMILITUDES ET DIFFÉRENCES DES PREMIÈRES EXPÉRIENCES CONSTITUTIONNELLES EN ITALIE ET AU JAPON

Pour les historiens politiques que nous sommes, cette interprétation fait d'abord problème parce qu'elle laisse de côté tout l'héritage historique de l'ordre constitutionnel établi dans ces deux pays avant 1945.

En Italie, l'ère libérale de 1860-1922 a été caractérisée par le choix du modèle de constitution anglo-franco-allemand rationalisé par Benjamin Constant qui était en quelque sorte le « standard européen » après la Révolution française. La complexité d'un système judiciaire inspiré par le *Rechtsstaat* allemand se combinait à une administration sur le modèle français. Cette usine à gaz institutionnelle répondait mal aux besoins d'un pays dont l'unité nationale était toute récente et qui n'était pas complètement modernisé. Le système parlementaire manquait à la fois de flexibilité et d'une

1. T. J. Pempel, *Uncommon Democracies. The One-Party Dominant Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1990.

élite dirigeante bien enracinée dans la société<sup>1</sup>. Par conséquent, le cadre formel du gouvernement représentatif ne suffisait pas à intégrer politiquement tous les acteurs historiques (communautés locales, groupes religieux, corporations...). Le système politique souffrait donc d'un faible degré de légitimité. À la veille de la première guerre mondiale, comme l'écrit Hintze, l'unité du pays reposait moins sur la Constitution que sur une double légitimité préexistante : celle de la maison monarchique de Savoie et celle de l'épopée garibaldienne<sup>2</sup>.

De plus, comme tous les systèmes libéraux en Europe au 19<sup>e</sup> siècle, l'Italie devait gérer la coexistence difficile des « partis constitutionnels » formés par les notables de l'élite dirigeante, et des « partis sociaux » – catholiques et socialistes – qui offraient à leurs membres non seulement un mode de socialisation, mais aussi souvent une aide pour leur vie quotidienne. À partir de 1922, le fascisme imposa une manière de synthèse en créant un parti qui était « social » mais qu'on pouvait aussi qualifier de « constitutionnel » dans la mesure où il incarnait l'idéologie officielle de l'État.

Pour comparer avec le Japon, il faut d'abord noter que celui-ci a connu lui aussi une « ère libérale » de 62 ans, avec exactement huit ans de décalage par rapport à l'Italie. Cette ère commence en 1868, quand la Restauration de Meiji ouvre l'ère post-féodale, et s'achève en 1930, quand les militaires prennent *de facto* le pouvoir. La mise en place d'un État doté des attributs de la modernité administrative et juridique se fait à marche forcée. Elle s'accompagne au plan politique d'une évolution libérale qui commence en 1889 avec l'adoption d'une constitution. Comme en Italie, il s'agit d'un « modèle standard » importé, en l'occurrence, celui de la Prusse bismarckienne. Son manque de flexibilité, notamment dans les rapports entre le législatif et un exécutif quasi tout-puissant (qui est de fait dans les mains des clans qui se disputent l'influence au Palais) ne peut être compensé que par des arrangements et des compromis *ad hoc*, qui donnent très tôt aux partis l'image d'organisations corrompues et dénuées de principes.

La modernisation de l'État et la mise en place d'un système politique qui se libéralise progressivement (1898 : premier gouvernement parlementaire ; 1925 : suffrage universel masculin) s'opèrent sur fond de drame social. La petite paysannerie est victime d'une dépossession massive que l'inaliénabilité du sol avait empêchée jusqu'alors ; la classe ouvrière naissante subit les exactions communes à tous les capitalismes débutants. Entre ces deux catégories profondément aliénées, la démocratie incarnée par les partis repose sur la base étroite d'une élite de notables ruraux (seulement 1,1 % de la population a le droit de vote aux premières législatives) et sur l'intelligentsia urbaine. Au Japon comme en Italie, le système parlementaire « manquait d'une élite dirigeante bien enracinée », « ne suffisait pas à intégrer politiquement tous les acteurs historiques » et « souffrait d'une faible légitimité »...

Mais une différence essentielle résidait dans l'existence, au Japon, d'un État très fort et répressif, qui ne concéda jamais pleinement les libertés fondamentales d'expression et d'association. Les seules formations qui reçurent droit de cité étaient des partis constitutionnels de notables. Après une période initiale de compétition pour le pouvoir, ils parvinrent à un accord avec l'élite dirigeante du Palais, aux termes duquel chacun d'eux représentait plus ou moins un des clans de cette élite. Mais au

1. Sur ce point, cf. M. Fioravanti, « Le dottrine dello stato e della costituzione », dans R. Romanelli (dir.), *Storia dello stato italiano dall'unità ad oggi*, Rome, Donzelli, 1995, p. 407-457.

2. P. Pombeni, *Autorità sociale e potere politico nell'Italia contemporanea*, Bologne, Marsilio, 1993.

contraire de l'Italie, aucun parti social ne put s'organiser, même si une poignée de députés dits « prolétariens » entrera à la Chambre après 1925 grâce au suffrage universel. La fonction de socialiser et de représenter les catégories aliénées fut assurée hors du système politique. Les « nouvelles religions » qui fleurirent dans les années 1890-1920 y pourvurent en partie, aux côtés d'organisations corporatistes et de secours mutuel, embryon d'un futur syndicalisme. Mais au final, ce fut l'armée, dont beaucoup des cadres venaient de la paysannerie souffrante, qui confisqua ce rôle. Sans toucher à l'ordre constitutionnel, les militaires mirent fin à partir de 1930 à l'évolution libérale, en imposant au Palais de nommer des cabinets extra-parlementaires où « leurs » ministres (Défense, Marine, etc.) disposaient d'un droit de veto.

Le régime militariste était porteur d'une vision d'un « État-famille » (*kazoku kokka*) organique centré sur l'Empereur. À défaut d'avoir des partis sociaux, le Japon était imprégné par l'idéal d'un « État social » veillant au bien-être de tous, dont la cohabitation avec les partis de notables n'était pas moins difficile que ne l'aurait été celle de partis sociaux. Cet idéal était concrétisé en partie par le réseau omniprésent des « associations de voisinage » (*tonarigumi*). Cette structure para-administrative ubiquiste, placée sous la surveillance des autorités, n'est pas sans rappeler ce qu'était à la même époque le parti communiste en URSS. Alors que l'administration de l'État moderne était considérée avec crainte, les *tonarigumi* jouissaient de ce qu'on pourrait appeler « une légitimité fonctionnelle de proximité ». Ce sont elles qui servirent de relais social au régime militariste.

Si le gouvernement représentatif italien fondé sur la Constitution de 1860 était mal enraciné et mal légitimé, il en était de même pour celui auquel la Constitution japonaise de 1889 avait donné progressivement naissance. Ce régime laissait en déshérence les catégories sociales victimes de la modernisation, dont l'intégration politique en vint du coup à reposer sur l'idéal d'un État organique, concrétisé par ce qu'il est convenu d'appeler « le système impérial ».

### 1946-1947 : DE NOUVELLES CONSTITUTIONS ET DE NOUVEAUX PARTIS AUX RACINES FAIBLEMENT LÉGITIMES

En Italie, quand le fascisme s'est écroulé en juillet 1943, personne n'avait une idée précise de ce qu'il allait advenir du système politique<sup>1</sup>. Pendant le temps qu'il fallut pour finir la guerre, le pays resta sans constitution. La maison régnante, bien que très compromise, espérait pouvoir restaurer l'ordre ancien. Après tout, le fascisme avait préservé le statut du monarque, voire revigoré autour de la personnalité charismatique de Mussolini une monarchie débarrassée des gouvernements de cabinet. Ainsi beaucoup de fonctionnaires pouvaient croire, de plus ou moins bonne foi, qu'ils n'avaient fait que servir la monarchie en toute légalité. Il en était de même au Japon, où la légitimité du pouvoir impérial semblait avoir pleinement résisté à l'épreuve du militarisme. N'avait-il pas suffi d'une brève déclaration de Hirohito pour mettre fin à la guerre et réduire à l'obéissance les plus jusqu'au-boutistes ? De fait, la préservation du système impérial était l'objectif commun de toutes les composantes de l'élite diri-

---

1. Sur le débat entre historiens italiens sur l'effondrement du système fasciste, cf. R. De Felice, *Mussolini l'alleato 1940-1945. 1. L'Italia in guerra 1940-1943*, Turin, Einaudi, 1990 ; E. Galli Della Loggia, *La morte della patria*, Rome, Laterza, 1996.

geante – qu’elles aient passé les années de guerre terrées et silencieuses à la Diète ou à comploter et chuchoter dans les couloirs du Palais.

La crise sociale qui sévissait alors dans les deux pays était extrêmement profonde. En Italie, le fascisme avait rompu avec sa base sociale à partir de 1938, quand Mussolini avait commencé à vouloir entrer dans l’Histoire comme un géant<sup>1</sup>. Ce faisant, il s’était aliéné la bourgeoisie, qu’il regardait comme une classe recroquevillée sur ses privilèges et refusant de payer son tribut de larmes et de sang. Mais l’immense majorité du peuple italien était aussi sceptique à propos de l’avenir de grandeur que faisait miroiter le Duce. Le noyau dur originel du fascisme était dans les classes moyennes, qui en attendaient d’abord la restauration des valeurs et de l’ordre social anciens. Quand le régime se lança dans un radicalisme aventureux, ce fut le début de sa délégitimation, qui entraîna celle de toutes les élites qui avaient soutenu sa montée au pouvoir au nom de la restauration de l’ordre social.

Dans ces conditions, les seules forces qui conservaient une certaine légitimité étaient les partis politiques qui avaient résisté au fascisme, soit dans le pays, soit en exil. Les communistes et les socialistes en faisaient clairement partie. Pour les libéraux, les radicaux de gauche et les catholiques – à commencer par le Saint Siège – ils avaient passé pas mal de compromis avec Mussolini. Néanmoins, une partie significative des élites économiques et intellectuelles avaient refusé de s’impliquer totalement avec les fascistes, opposant au moins un mépris de snobs à ces parvenus du pouvoir. Quant à l’Église, l’indépendance du mouvement catholique était pour elle une valeur éternelle, et elle avait fait échec aux tentatives du régime mussolinien pour le contrôler ou le marginaliser<sup>2</sup>.

Dans le cas japonais, aucune formation politique ne bénéficiait de ce type de légitimité. De 1930 à 1945, la Diète avait continué de siéger et les élections étaient régulièrement organisées. Les députés, tétanisés par la peur, faisaient le gros dos. En 1940, ils avaient tous abandonné leurs étiquettes partisans pour se fondre dans l’Association pour le service du Trône, y compris la poignée d’élus dits « prolétariens ». Si eux aussi snobaient les nouveaux maîtres, leur opposition s’était bornée à entraver quelques mesures particulièrement attentatoires aux intérêts des grands groupes économiques qui les finançaient, comme la nationalisation des compagnies d’électricité, et à défendre leurs sièges contre les candidats parachutés par les militaires<sup>3</sup>. Par conséquent, au contraire du cas italien, aucun parti ne jouissait d’une « légitimité de résistance ». Mais il subsistait de la légitimité à deux niveaux. La légitimité de l’Empereur avait démontré son efficacité en terminant la guerre, ce qui détermina les vainqueurs à préserver Hirohito, dès qu’il accepta sans réserve de la mettre à leur service. Mais il subsistait aussi une forte « légitimité clientélaire » dans les circonscriptions législatives, dont le militarisme n’avait pas pu déraciner la classe parlementaire en place. Cette légitimité prouva sa force aux élections d’avril 1946, où 70 % des élus sortaient de cette vieille classe – directement ou par hommes de paille interposés dans le cas des députés purgés par les autorités d’occupation américaines.

1. P. Pombeni, « Il Partito Nazionale Fascista nel declinare del regime 1938-1943 », dans A. Ventura (dir.), *Sulla crisi del regime fascista*, Venise, Marsilio, 1996, p. 3-19.

2. A. Giovagnoli, *La cultura democristiana*, Rome, Laterza, 1991.

3. Sur les relations entre les partis politiques japonais et le régime militariste dans les années 1930-1945, cf. notamment Gordon Mark Berger, *Parties Out of Power in Japan (1931-1941)*, Princeton, Princeton University Press, 1977 ; Dan Kurzman, *Kishi and Japan. The Search for the Sun*, New York, Ivan Obolensky, 1960 ; Jon Livingston, Joe Moore, Felicia Oldfather (dir.), *Imperial Japan (1800-1945)*, New York, Random House, 1973 (chap. 4).

Le parallèle entre la situation qui prévalait en Italie et celle qui régnait au Japon à la fin de la guerre peut donc être fait à peu près comme suit. En Italie, il n'y avait plus aucune confiance dans un pouvoir constitué quel qu'il fût. La seule légitimité disponible était celle qu'avaient préservée les partis politiques qui avaient montré une certaine résistance au fascisme ; eux seuls pouvaient rassembler l'opinion derrière un gouvernement. En revanche, au Japon, il subsistait de la légitimité sous deux formes : légitimité clientélaire au niveau local, légitimité impériale sous contrôle de l'occupant au niveau national.

En ce qui concernait la réorganisation de l'État, en Italie, chacun voulait quelque chose de totalement neuf et juste, mais sans idée précise sur les moyens d'y parvenir. Les partis politiques se retrouvèrent naturellement au cœur du processus destiné à doter le pays d'une nouvelle constitution, puisqu'ils étaient les seules structures capables de recueillir un minimum de légitimité et d'animer la vie publique à un moment où l'appareil d'État s'était écroulé du jour au lendemain<sup>1</sup>. Par comparaison, au Japon, les autorités d'Occupation savaient ce qu'elles voulaient : « démocratiser » le pays pour supprimer tous les éléments qui en avaient fait, à leurs yeux, une puissance totalitaire et agressive. Le SCAP (Supreme Command of Allied Powers) voulut d'abord confier cette tâche aux cabinets que continuait de couvrir la légitimité impériale – ceux du prince Higashikuni et du baron Sidehara (août 1945-avril 1946). Mais devant leur réticence face aux principes démocratiques, les services du SCAP rédigèrent eux-mêmes un texte sans laisser à Hirohito d'autre choix que de l'entériner par un rescrit impérial (5 mars 1946). Le débat constitutionnel qui s'était amorcé dans une presse dynamisée par sa liberté toute neuve tourna court. L'assemblée élue en avril 1946 se trouva placée devant un fait accompli qu'elle ne pouvait que ratifier, au prix de quelques débats de forme<sup>2</sup>.

En Italie, dans la compétition à laquelle ils se livraient pour dominer le processus constituant, les partis essayèrent d'étendre leur influence en récupérant des éléments qui n'avaient pas la légitimité issue de la résistance, tels que les libéraux de droite ou le « travaillisme démocratique », créé pour remettre en selle les vieux radicaux-socialistes issus de la droite socialiste. Du coup, les groupes de l'ancienne élite, si mal équipés qu'ils fussent pour s'insérer dans un nouveau système démocratique, récupérèrent de la légitimité – notamment grâce aux efforts que faisait le parti catholique pour camoufler ses compromissions avec le fascisme. Le résultat fut, comme au Japon, qu'une partie de la légitimité clientélaire des notables put être recyclée dans le système démocratique qui allait naître.

Dans les deux pays sévissait une violente crise sociale. Une défaite désastreuse avait ravagé l'économie. Au Japon, l'environnement industriel était drastiquement restructuré par la dissolution forcée des *zaibatsu*. En Italie, l'élite patronale parvint pour l'essentiel à conserver ses positions, grâce au rôle d'intermédiaire qu'elle avait su jouer entre le fascisme, les Allemands et la Résistance. Mais dans les deux pays, les relations du travail étaient très tendues par l'établissement des libertés syndicales et la poussée des communistes dans les organisations ouvrières. De nombreux éléments désinsérés (soldats démobilisés, anciens prisonniers d'opinion, colons expulsés des colonies perdues) cherchaient à se réintégrer dans la société ; d'autres, en particulier les fonctionnaires, vivaient dans la crainte d'être purgés par les vainqueurs et de perdre

---

1. Sur cette débâcle, cf. les mémoires d'Alfredo Pizzoni, président du Comitato di Liberazione Nazionale Alta Italia, *Alla guida del CLNAI*, Bologne, Il Mulino, 1995.

2. Cf. notamment Éric Seizelet, *Monarchie et démocratie dans le Japon d'après-guerre*, Paris, Maisonneuve et Larose, 1990, p. 97-125.



leur position <sup>1</sup>. Le souvenir des violences passées entretenait entre les camps opposés un climat proche de la guerre civile, marqué par des assassinats, des attentats et, au Japon, par la purge massive des syndicalistes « rouges » jetés à la rue par centaines de milliers en 1949-1950 <sup>2</sup>. Cela aide à expliquer pourquoi les partis politiques des deux bords s'enracinèrent alors si profondément dans la vie sociale : dans ce chaos violent, ils représentaient une forme de syndicalisme qui défendait les intérêts des différents groupes sociaux aux prises avec la crise <sup>3</sup>.

En Italie, il en résulta de sérieuses difficultés pour traiter le problème constitutionnel. L'Assemblée constituante était très nombreuse et très peu de ses membres avaient une expérience ou une qualification pour la tâche. S'ils pouvaient s'accorder sur les droits fondamentaux et les principes généraux sur lesquels fonder le nouvel État, le reste était vague. Les comptes rendus des réunions montrent qu'il n'y a pas eu de vraies négociations entre les partis. Le PCI en tant que parti n'a joué pratiquement aucun rôle ; en commission, son secrétaire général, Palmiro Togliatti, a agi largement seul pour accepter l'essentiel des propositions avancées par l'aile gauche de la Démocratie chrétienne. C'est ce groupe, mené par Giuseppe Dossetti, qui a dominé les débats. En plaçant au centre « la personne » plutôt que « l'individu » au sens du libéralisme, il a donné au texte sa tonalité originale, plutôt sociale, mais sans que cela soit limité aux relations économiques comme dans le modèle soviétique <sup>4</sup>.

Au final, le résultat apparut plutôt confus à l'opinion. Celle-ci attendait très fort l'établissement d'une forme de démocratie économique, mais elle n'eut que des articles emphatiques et de peu d'effet. Les problèmes de l'organisation concrète de l'État avaient été complètement sous-estimés et considérés comme affaire de spécialistes. De plus, nombre des innovations prévues par la nouvelle loi fondamentale furent très longues à mettre en place : la Cour constitutionnelle ne fut pas opérationnelle avant 1956 (ce qui prolongea d'autant la durée de vie de nombreuses lois adoptées à l'époque fasciste) et les régions, qui devaient réduire le pouvoir de l'État central, ne furent effectivement créées qu'en 1975. Au bout du compte, très peu de gens y retrouvaient ne serait-ce qu'une partie de leurs idéaux. La presse était très critique et présentait le texte comme le produit de marchandages sans vergogne <sup>5</sup>. Les politiciens se défendaient en invoquant la nécessité de trouver des compromis. Les catégories qui n'avaient eu que très peu d'influence parlaient d'une constitution « moitié en latin et moitié en russe », qui donnait à l'Église de nombreux privilèges en échange des

1. Sur l'épuration en Italie, cf. G. Ranzato, *Il linciaggio di Carretta. Roma 1944. Violenza politica e ordinaria violenza*, Milan, Il Saggiatore, 1997 ; P. Pezzino, *Anatomia di un massacro*, Bologne, Il Mulino, 1997 ; H. Woller, *Il conti col fascismo*, Bologne, Il Mulino, 1998. H. Woller, *I conti col fascismo*, Bologne, Il Mulino, 1998 ; Ch. Maier, « Fare giustizia, fare storia : epurazioni politiche e narrative nazionali... », *Passato e presente*, 34, p. 153-212.

2. Sur cette période, cf. notamment Kawanishi Hirosuke, *Enterprise Unionism in Japan*, Londres, Kegan Paul, 1992 ; Jon Livingston, Joe Moore, Felicia Oldfather (dir.), *Postwar Japan*, New York, Random House, 1973 (Part I-4 : « The Japanese Labor Movement and the Occupation »).

3. L. Musella, « Formazione ed espansione dei partiti », dans F. Barbagallo (dir.), *Storia dell'Italia repubblicana*, Turin, Einaudi, vol. II-2, 1995, p. 153-212.

4. Sur ces différents aspects, cf. R. Ruffilli (dir.), *Costituente et lotta politica*, Florence, Vallecchi, 1978 ; P. Pombeni, « Individuo/Persona nella costituzione italiana », *Parole Chiave*, 10/11, 1996, p. 197-218.

5. Sur ces aspects, cf. M. S. Piretti, « Il rapporto costituente-paese... », dans *La fondazione della Repubblica*, ouvrage collectif, Bologne, Il Mulino, 1979, p. 443-504 ; M. Bonomo, « Giornalismo indipendente e scelta moderate », dans R. Ruffilli, *Costituente...*, op. cit., p. 203-233.



mesures sociales concédées au PCI. Moins caricaturalement, le juriste radical Piero Calamandrei juge que le PCI a renoncé à ce moment à la possibilité de changer l'élite gouvernante contre la promesse vague d'une future révolution sociale.

Au Japon, le nouveau texte fondamental présentait lui aussi ses défauts. La manière dont il avait été imposé par le SCAP hérissait la classe politique conservatrice qui dominait toujours la Diète. La méfiance des Américains, qui pensaient que le Japon était culturellement étranger aux valeurs démocratiques, les avait amenés à multiplier les articles de principe susceptibles, le cas échéant, de paralyser l'État par des actions en justice fondées sur l'invocation de « droits constitutionnels » tels que le droit à la poursuite du bonheur (art.12) ou le droit au maintien d'un niveau minimum de vie matérielle et culturelle (art.25). Surtout, la volonté d'éviter le retour d'un régime « constitutionnel mais autoritaire » tel que l'avait été le militarisme poussa à des mesures extrêmes : absence d'un chef de l'État, suppression des forces armées, impotence de l'exécutif face au législatif, autonomie des communautés locales poussée à l'extrême... Ce texte était à la fois illégitime aux yeux d'une grande partie de la classe politique qui allait former le Parti libéral-démocrate en 1955, et presque inapplicable en l'état ; la guerre des conservateurs contre la gauche pour sa révision commença dès la fin de l'Occupation (1952).

En Italie, les débats à la Constituante avaient été pleins de passion et parfois dramatiques. Toutes les difficultés qui allaient suivre en découlèrent, car cela mena la classe politique à penser que les problèmes ne pouvaient être résolus que d'une manière directement politique, par la confrontation ouverte entre les partis. La vieille culture libérale qui dominait encore parmi les juristes empêcha qu'on inscrive dans le texte l'idée d'une présence forte et institutionnelle des partis. Mais tout le fonctionnement du système – sa *secret efficiency*, selon le terme fameux de Bagehot – reposait sur eux. Il en était de même au Japon, où la prédominance du législatif ne pouvait qu'établir une véritable « partitocratie ».

Dans les deux pays, la nouvelle loi fondamentale fut conçue comme essentiellement « non amendable », à cause de la défiance qui prévalait. Au Japon, le SCAP était plein de doute sur le potentiel démocratique des Japonais. En Italie, la DC et la gauche se soupçonnaient mutuellement de desseins liberticides. Dans les deux cas, cela mena à rédiger un texte qui ne pouvait être modifié qu'avec un accord très large entre toutes les forces politiques. Au Japon, il y fallait d'abord une majorité des deux tiers dans chacune des deux chambres, puis un référendum national comme ultime garde-fou. En Italie, l'obstacle principal était une longue période préparatoire : tout amendement exigeait deux approbations successives à la majorité absolue par chacune des deux Chambres, avec un intervalle minimum de trois mois entre les deux votes.

Ainsi, dans la première étape de l'après-guerre, l'Italie et le Japon présentaient deux points communs très importants :

- il n'y avait aucun accord véritable entre les partis sur le terrain constitutionnel, mais pas non plus de possibilité de réviser la loi fondamentale ;
- le nouvel ordre constitutionnel établissait *de facto* la suprématie des partis sur l'exécutif.

Dans la période suivante, on allait s'apercevoir qu'ils en avaient un troisième : l'idéologie générale qui inspirait la constitution allait néanmoins se révéler réellement efficace...

## L'ENRACINEMENT D'UNE NOUVELLE LÉGITIMITÉ : « LA PARTITOCRATIE REDISTRIBUTRICE RÉGULÉE »

Au lendemain de la guerre, l'Italie comme le Japon connurent des affrontements politiques et sociaux très violents. Dans les deux pays, ils culminèrent la même année, en 1960. Au Japon, ce furent les 235 jours de grève sanglante aux charbonnages Mitsui de Miike et, simultanément, la mobilisation de toute la gauche, des syndicats, de l'intelligentsia, des étudiants, de nombreux groupes religieux et d'une large partie de la société civile contre le gouvernement ultra-réactionnaire de l'ancien criminel de guerre Kishi Nobusuke. Au plus fort de ces tensions, le président du parti socialiste fut assassiné<sup>1</sup>. En Italie, l'agitation sociale parfois sanglante, comme à Modène au début de 1950, culmina aussi en 1960 quand le gouvernement Tambroni, pour obtenir les voix des néofascistes du MSI, les autorisa à tenir leur congrès à Gênes, un des hauts lieux de la Résistance. Les violentes manifestations qui s'ensuivirent un peu partout se soldèrent par plusieurs morts<sup>2</sup>. Durant cette période, dans les deux pays, la stratégie de la gauche pour assurer sa place dans l'arène politique malgré le contexte défavorable de la Guerre froide fut de se poser en défenseur des valeurs et du texte de la Constitution, que la droite au pouvoir était accusée de vouloir dénaturer. Celle-ci y parvint d'ailleurs au Japon sur des points essentiels tels que l'autonomie des communautés locales ou l'existence des forces armées, par le biais d'avancées législatives obliques et de faits accomplis fondés sur des « interprétations » unilatérales, sans avoir besoin d'amender la loi fondamentale.

Les violences de 1960 firent tomber pareillement Kishi et Tambroni, et leurs successeurs adoptèrent pareillement une politique d'apaisement envers l'opposition. En Italie, cette politique mena dès 1962 à l'alliance de la DC et des socialistes ; au Japon, il en résulta une coopération informelle ; le PSJ tenait toujours un discours très radical à usage électoral, mais il négociait et votait de plus en plus de textes législatifs avec le PLD. L'élévation du niveau de vie dans les deux sociétés apaisa progressivement les tensions sociales – quoique plus rapidement au Japon, dont la croissance était plus soutenue, qu'en Italie. L'expérience de la démocratie parlementaire, en se prolongeant, instaura des relations de bon voisinage au sein de la classe politique, par delà les frontières partisans. Dans ce contexte nouveau, la Constitution apparut de plus en plus comme un terrain commun sur lequel on pouvait s'entendre pour établir un système capable de protéger suffisamment les intérêts de chacun. L'importance accordée par les deux textes à la définition des droits des citoyens et à l'idéal d'une certaine justice économique et sociale était désormais jugée cohérente avec les traditions culturelles italiennes comme avec « l'âme japonaise ». En 1964, la mise en sommeil de la commission du PLD consacrée à étudier la révision constitutionnelle est significative de ce nouvel état d'esprit au Japon. Le boom économique qui mêlait les classes dans l'idéologie consumériste fut un élément déterminant pour stabiliser les deux pays. Quand le terrorisme culmina en Italie en 1970-1980, comme dans les épisodes très violents que le Japon connut après le mouvement étudiant jusqu'en 1972, les valeurs constitutionnelles fournirent le terrain commun pour la résistance

1. Sur cette période, cf. George Packard, *Protest in Tokyo*, Princeton, Princeton University Press, 1966 ; Dan Kurzman, *Kishi and Japan...*, *op. cit.*

2. En Italie, les ouvrages sur cette période sont très marqués par les partis-pris de leurs auteurs. Pour une synthèse et une bibliographie, cf. P. Pombeni, « I partiti e la politica dal 1948 al 1963 », dans G. Sabbatucci, V. Vidotto (dir.), *Storia d'Italia*, Rome, Laterza, 1997.

et la légitimation avec une efficacité que même leurs supporters n'avaient pas envisagée.

Cependant, cette légitimité ne suffisait pas pour conférer la stabilité à deux systèmes, qui avaient du mal à fonctionner correctement. Dans les deux cas, comme nous l'avons dit, c'étaient les partis qui étaient les réels gardiens de la Constitution et les ressorts de son fonctionnement. Le système politique ne pouvait rester légitime qu'autant que l'opinion leur ferait confiance – confiance à chacun d'eux comme une entité séparée pour défendre des intérêts particuliers, mais aussi pour agir comme un élément d'un ensemble en respectant ses équilibres internes.

En Italie, cette confiance commença à s'effriter après l'échec de la formule de centre-gauche expérimentée à partir de 1962 à travers les coalitions DC-PSI-PSDI-PRI<sup>1</sup>. Cette « alliance historique » entre le réformisme catholique et l'intelligentsia socialiste avait un brillant passé, mais elle provoqua de durs conflits au sein de l'élite catholique ; de nombreux évêques usèrent de tous les moyens pour y faire échec. Elle fut finalement réalisée sous la direction très prudente d'Aldo Moro. Celui-ci espérait convertir la DC sans la briser en ravivant la fibre sociale du catholicisme, tout en répétant que sa stratégie n'affaiblirait aucunement l'hégémonie de son parti. Ce message ambigu éveillait peu d'écho dans l'opinion ; il exposa Moro au chantage permanent des secteurs les plus conservateurs du catholicisme et lui interdit de nouer une vraie relation de confiance à gauche avec ceux qui soutenaient son projet. Les réformes attendues furent souvent dénaturées pour ne pas rompre avec la droite de la DC (l'exemple le plus clair est celui de la réforme scolaire et de la difficulté qu'il y eut à supprimer le latin comme matière obligatoire). Moro parvint à se maintenir au gouvernement de décembre 1963 à juin 1968 au prix de trois changements formels de cabinet, mais il dut pour cela laisser entrer sa coalition dans une phase dormante. Finalement, ce fut une tempête dans un verre d'eau qui ne modifia guère le paysage politique ; du coup, les partis ne s'en inquiétaient pas trop et pratiquaient un tranquille *modus vivendi*.

Mais le contexte changeait. Le Concile Vatican-2 (1963) détourna l'intelligentsia catholique vers la réforme de l'Église et rompit le lien traditionnel entre la DC et les organisations de jeunes catholiques. Or c'étaient elles qui lui fournissaient des hommes et des idées nouvelles, et qui assuraient aussi un certain contrôle extérieur de l'opinion publique sur la vie du parti. D'un autre côté, l'immobilisme forcé de Moro exaspérait les socialistes laïcs et ouvrait un boulevard au PCI pour critiquer la faiblesse du réformisme de centre-gauche. La professionnalisation croissante de la classe politique distendait ses liens avec la société civile et minait aussi la confiance dans les partis. Enfin, la culture consumériste véhiculée par la TV et la presse populaire homogénéisait pour la première fois les mentalités au niveau national ; cela affaiblissait les identités traditionnelles dans lesquelles s'enracinait la légitimité des partis.

Après 1970, l'idée que la perte de confiance envers les partis pouvait ouvrir la voie à une révolution nourrit le terrorisme des « années de plomb ». Mais sous la menace, le système des partis connut un regain de légitimité. En acceptant de soutenir de l'extérieur un gouvernement de salut public, le PCI apporta sa « virginité » au système. En n'étant pas admis – bien malgré lui – à participer au cabinet, il pouvait espérer éviter de se compromettre<sup>2</sup>. Mais quand le terrorisme fut vaincu et que la crise

---

1. Sur cette période, cf. P. Craveri, *La repubblica dal 1958 al 1992*, Turin, Utet, 1995.

2. Sur cet épisode, cf. P. Craveri, *La repubblica...*, *op. cit.*, et P. Scoppola, *La repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, Bologne, Il Mulino, 1991 (p. 355-393).

de confiance reprit, elle s'étendit aussi au PCI : il avait perdu sa supposée « virginité » et on s'apercevait qu'il était aussi un élément du système, où il occupait de puissantes positions de pouvoir dans les régions et les grandes villes. Dans sa gestion, il y utilisait les mêmes recettes que la DC, sacrifiant la rigueur morale et l'efficacité au profit d'un système éhonté de partage des dépouilles qui allouait les ressources publiques aux amis à travers un système complexe de corruption systématisée.

Au Japon, dans cette période, le PLD réussit à maintenir une majorité absolue à la Diète. Cela lui évita de subir publiquement l'épreuve d'une alliance. Mais dans les années 1970, sa marge au Sénat, puis à la Chambre, devinrent si faibles qu'il ne pouvait gouverner qu'au prix de tractations permanentes et peu reluisantes avec l'opposition, dont la presse faisait ses choux gras, et qui commencèrent à déconsidérer le système. Entre 1967 et 1976, le PLD perdit de nombreux gouvernements locaux au profit des socialistes, alliés au parti communiste et aux bouddhistes du Kômeitô. Ces fronts de gauche prirent le contrôle de plus de 40 % de la population, à commencer par Tokyo et Osaka. Le PLD ne les reprit que grâce au revirement des bouddhistes et aux déchirements entre le PCJ et les socialistes, qui allèrent jusqu'à s'allier eux aussi avec le PLD pour écarter leurs rivaux. On peut dater précisément de 1976-1977 – quand l'opposition manqua successivement la conquête de la Chambre et celle du Sénat, et perdit Tokyo – le grand divorce de l'opinion avec un système qui paraissait figé, nourri de compromis douteux et incapable de produire une alternance.

Comme en Italie, ces jeux dénués de principe minèrent la confiance dans la partitocratie, d'autant plus qu'il s'y ajoutait la même homogénéisation des mentalités induite par la prospérité. Le PLD, toujours hégémonique mais qui était tombé de 63,2 % des suffrages à sa création (1955) à 41,8 % en 1976, réagit à cette évolution à sa façon, au prix d'une querelle qui faillit le briser comme « l'alliance historique » avait failli briser la DC. Menés par Tanaka Kakuei, les politiciens professionnels à tendance populiste, collés à leur base électorale, champions sans scrupule du clientélisme local et maîtres dans la construction de machines électorales indestructibles, prirent l'ascendant sur l'aile technocratique du parti, issue de l'administration et proche de la fraction la plus moderne du monde des affaires<sup>1</sup>. Ils portèrent à son paroxysme la *kin-kenseiji* (fric-politique), fondée sur l'appropriation des ressources publiques, le trafic d'influence généralisé et une corruption structurelle. Mais par ce moyen, ils transformèrent avec succès le PLD d'un parti conservateur classique dont la base électorale ne cessait de rétrécir en un *catch-all party* capable de revenir frôler la majorité absolue des suffrages aux élections de 1986<sup>2</sup>. Cette réaction efficace ne fit rien pour relégitimer en profondeur le système – au contraire ! Mais elle mit le PLD dans une position beaucoup plus forte que celle de la DC quand la fin de la Guerre froide sonna l'heure de la remise en cause.

1. Sur ce point, cf. C. Johnson, « Tanaka Kakuei, Structural Corruption and the Advent of Machines Politics in Japan », *Journal of Japanese Studies*, 12, 1986, p. 1-28 ; J.-M. Bouissou, « Les conditions politiques de la réforme de l'État au Japon », dans E. Seizelet, G. Faure (dir.), *La réforme de l'État en Asie* (à paraître), et « Organizing One's Support Base under the SNTV : The Case of Japanese *Kôenkai* », dans B. Grofman, B. Woodall *et al.* (dir.), *Elections in Japan, Korea and Taiwan under the SNTV*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1999 ; Jacob Schlesinger, *Shadow Shoguns. The Rise and Fall of Japan's Postwar Political Machine*, Stanford, Stanford University Press, 1997.

2. Sur cette évolution, cf. J.-M. Bouissou, « Les évolutions du choix électoral au Japon », *Revue internationale de politique comparée*, 3 (3), décembre 1996, p. 607-638 ; Gerald Curtis, *The Japanese Way of Politics*, New York, Columbia University Press, 1988.

## Deux « partitocraties redistributives régulées »

Ainsi dans les deux pays, à la fin des années 1970, l'opinion nourrissait une profonde défiance envers l'ordre constitutionnel d'après-guerre et le système qu'il avait engendré, dans le cadre duquel il était de plus en plus clair que les partis les plus opposés en apparence avaient établi un profitable *modus vivendi*. En Italie comme au Japon, il était devenu très difficile, voire impossible, d'avoir sa juste part des ressources supposées « publiques » sans passer par les partis. Ce système, qui incluait et contrôlait désormais tous les secteurs de la société, que nous proposons de baptiser « partitocratie redistributive régulée », fonctionnait sur deux principes essentiels :

– Le système comprenait un nombre fixe de partis établis (cinq au Japon, sept en Italie) dont chacun avait la garantie implicite de pouvoir au moins survivre tel qu'il était. Toutefois, cette « garantie » ne reposait pas sur les mêmes facteurs. Au Japon, elle était quasiment institutionnalisée par un système électoral très particulier (*single non transferable vote* dans des circonscriptions élisant de deux à six députés). Ce système assurait *de facto* la survie de tout parti capable de rassembler ne serait-ce que 10 % du corps électoral dans quelques-unes des 147 circonscriptions, tout en mettant très haut le prix du « ticket d'entrée » pour les nouveaux venus<sup>1</sup>. En Italie, bien au contraire, le système proportionnel n'apportait absolument pas la même garantie. Celle-ci reposait sur la force de l'identification et les liens clientélaires qui fondaient la légitimité des partis en place. Mais si cette légitimité venait à faiblir, la proportionnelle pouvait donner facilement accès à de nouveaux prétendants.

– Le partage des bénéfices entre les partis était inégal, mais régulé. En Italie, cette régulation avait atteint la perfection avec le mécanisme quasi formel baptisé *lottizzazione*, qui signifie que tout bénéfice existant ou prévisible revenait comme de droit à un certain parti, qui l'assignait à un de ses membres. Par exemple, pour les bénéfices attachés aux ministères de la Défense, seuls certains des partis de gouvernement y avaient droit, mais l'opposition de droite en touchait aussi des miettes ; la gauche avait accès aux bénéfices des gouvernements locaux, mais aussi à une part de tous les bénéfices distribués dans le cadre de la protection sociale et de l'État providence. Au Japon, tous les partis sauf le PCJ<sup>2</sup> étaient assis à la même table pour partager les bénéfices des gouvernements locaux, où la coalition était devenue la règle. Au niveau national, certaines des « tribus » (*zoku*) parlementaires qui commandaient le processus de décision comportaient des élus de certains partis d'opposition dont il était reconnu que les intérêts vitaux étaient attachés à un domaine particulier : ainsi le petit Parti démocrate-social pour la Défense ou les socialistes pour tout ce qui concernait la fonction publique<sup>3</sup>... Et quand l'opposition estimait ne pas toucher sa juste part, les règles de fonctionnement de la Diète lui permettaient de rappeler le PLD à « ses devoirs » envers elle en multipliant les manœuvres d'obstruction qui s'apparentaient au chantage.

1. Parmi la littérature surabondante consacrée à ce mode de scrutin et ses effets, pour une bonne synthèse récente, cf. B. Grofman, B. Woodall *et al.* (dir.), *Elections in Japan, Korea and Taiwan under the SNTV*, *op. cit.*

2. Même lui y fut brièvement convié dans la décennie des « gouvernements locaux progressistes » (1967-1976) dans des fronts de gauche avec les socialistes et (parfois) le Kôméitô. Mais quand ce type d'alliance se révéla trop dangereux pour les socialistes, que le PCJ menaçait de supplanter dans les grandes villes, ils préférèrent s'allier avec les centristes et même le PLD.

3. Sur les *zoku*, il n'existe guère de littérature en langue occidentale. Cf. Abe Hitoshi, Shindô Muneyuki, Kawato Sadafumi, *The Government and Politics of Japan*, Tokyo, University of Tokyo Press, 1990.

Un résultat de ce système a été un contrôle mutuel de plus en plus étroit sur la redistribution aux citoyens des « parts sociales » des bénéfices engendrés par la croissance économique. Au Japon, cette redistribution est clairement allée dans un sens égalitaire – non seulement entre salariés (la différence après impôt entre le salaire d'un président de compagnie et celui du nouvel embauché se serait réduite de 12 à 1 en 1963 à 7,5 à 1 en 1980), mais aussi au bénéfice de la petite paysannerie reconstituée par la réforme agraire de 1946, à laquelle la loi garantit depuis 1961 « un niveau de vie comparable à celui des autres citoyens » et qui bénéficie, outre les subventions, de formes variées de redistribution indirecte. En Italie, la paysannerie, fief traditionnel de la DC, obtint des avantages similaires (faveurs fiscales, subventions). Les emplois de la fonction publique nationale ou locale furent utilisés comme instrument de redistribution et de sécurité sociale au profit des clients de la DC et de ceux des partis d'opposition là où ils tenaient le pouvoir local. Les PME-PMI eurent leur part par le biais d'un système qui leur permettait (comme au Japon) de frauder massivement le fisc. Au total, la partitocratie assura le plein emploi et une augmentation régulière des revenus.

Dans les deux pays, le système fonctionnait dans le cadre d'une « société d'abondance » comme aucun d'eux n'en avait jamais connue, et il s'en nourrissait. La question de savoir dans quelle mesure il fonctionna, dans cette période, pour le mieux-être du plus grand nombre reste le sujet d'un débat que nous ne prétendons pas trancher ici. Mais ce qui est certain, c'est que les retombées de la croissance en termes de modes de vie et d'homogénéisation culturelle modifièrent la structure des classes et affaiblirent les identifications partisans. Cela créa des problèmes considérables d'adaptation aux partis – le PLD aussi bien que le PCI. Le perfectionnement de la « partitocratie redistributive » peut être analysé comme une réponse des partis à cette crise de l'identification. Mais au même moment (dans la décennie 1970), l'économie des deux pays ralentissait à la suite des chocs pétroliers. Le système avait donc relativement moins de ressources au moment même où ses défauts devenaient de plus en plus visibles. Un parti social, dont la légitimité repose sur sa capacité à assurer à ses membres un quota des bénéfices politiques, souffre quand la quantité des bénéfices disponibles diminue. Le PLD et la DC trouvèrent exactement la même solution momentanée en creusant sans frein le déficit budgétaire – même si les modalités de la distribution diffèrent un peu : en Italie, elle se fit largement par la multiplication des emplois dans la fonction publique ou les entreprises d'État, alors qu'au Japon, où ces effectifs restaient stables pour l'essentiel, le PLD utilisa principalement des travaux publics surdimensionnés<sup>1</sup>, mais aussi l'augmentation des budgets sociaux (assurance-maladie, retraites, etc.). Mais ce n'est pas un hasard si, dans les deux pays, on commença alors, presque au même moment, à discuter de réformes institutionnelles.

### L'ITALIE ET LE JAPON FACE À LA CRISE DU SYSTÈME : SIMILITUDES ET DIFFÉRENCES

En Italie, on commença à le faire en 1976, à l'occasion du 30<sup>e</sup> anniversaire de la Constituante, notamment à l'initiative de certains gouvernements locaux de gauche, comme en Toscane, et des socialistes de Bettino Craxi, qui étaient coincés

1. Sur ce point, B. Woodall, *Japan Under Construction. Corruption, Politics and Public Works*, Berkeley, University of California Press, 1996.

en position trop minoritaire dans le système. Le débat se focalisa aussitôt sur les excès engendrés par la domination exclusive des partis sur le système, et sur des questions telles que : comment diminuer leur rôle dans la sélection des candidats aux élections ? comment restreindre leur omnipotence sur le gouvernement et sur les pouvoirs locaux ? comment éradiquer la corruption ? On insistait aussi sur la nécessité de simplifier la machine administrative et politique, dont les complexités byzantines permettaient aux acteurs politiques professionnels de consolider leur mainmise sur le pouvoir.

Le débat sur la réforme institutionnelle profita au PSI qui l'avait initié. Craxi devint Premier ministre en 1983. Bien avant la fin de la Guerre froide, il avait compris que les temps allaient changer. Il développa un discours sur la nécessité de moderniser les institutions, de renforcer l'exécutif, voire de coopter la caste communiste pour renforcer l'élite gouvernante – mais avec le dessein « mitterrandien » de la réduire *in fine* à une position subordonnée. Mais au contraire de Mitterrand, Craxi fut incapable de « donner assez de temps au temps ». Il pensa pouvoir accélérer l'histoire en achetant littéralement l'élite gouvernante. Cette manœuvre causa sa chute en 1987. Plus grave : elle détruisit aussi toute possibilité de réunir l'intelligentsia moderne autour d'un projet rationnel de réforme de l'État qui aurait pu refonder un système stable.

Au Japon, le débat fut déclenché aux élections de 1979 par le gonflement incontrôlable de la dette publique qui avait résulté de la « *catch-allisation* » du PLD. Dans un premier temps, le parti gouvernemental réussit à esquiver le problème des réformes institutionnelles en focalisant le débat sur la réforme d'une administration accusée d'être trop dispendieuse, et sur celle des entreprises publiques, qui furent privatisées à partir de 1986. Ce faisant, il est essentiel de souligner que le PLD remettait en cause le *modus vivendi* qui régulaient la partitocratie redistributive, car il s'en prenait directement aux intérêts de la clientèle de base du Parti socialiste. Il y avait « rupture du contrat ». Le fait que le PLD ait pris ce risque atteste la gravité de la crise du système, mais aussi le fait qu'au moins une partie des dirigeants conservateurs commençaient à chercher la solution dans quelque chose de radicalement nouveau. Par réaction, les centrales syndicales commencèrent elles aussi à s'interroger sur l'efficacité de leurs relais politiques au sein du système. De cette conjonction sortit dès la fin des années 1980 l'esquisse d'une recomposition qui fusionnerait l'aile libérale du PLD et l'aile modérée du PSJ, pour constituer au centre-gauche de l'échiquier politique un parti à la fibre à la fois modernisatrice et sociale, capable de proposer une alternance crédible à un PLD repoussé vers la droite <sup>1</sup>.

Nous voulons insister sur ce point : dans les deux pays, le débat avait commencé avant la fin de la Guerre froide. Selon nous, l'efficacité politique de l'année 1989 tient surtout à ce qu'elle a introduit l'idée que « les temps changeaient ». Pendant près d'un demi-siècle, la DC comme le PLD avaient fait mentir tous ceux qui prophétisaient qu'ils seraient inévitablement victimes de l'usure du pouvoir. Les deux partis semblaient avoir prouvé que, selon la célèbre formule d'Andreotti, « le pouvoir ne détruit que ceux qui ne l'ont pas ». Il semblait aussi impossible de renverser le système politique mis en place après 1945 que le système des blocs de la Guerre froide, dans la mesure où ce dernier semblait « interdire de gouvernement » en Occident les

---

1. Deux bons ouvrages sur les tenants et aboutissants de la recomposition politique au Japon sont Gerald Curtis, *The Logics of Japanese Politics : Leaders, Institutions and the Limits of Change*, New York, Columbia University Press, 1999 ; et Otake Hideo (dir.), *Power Shuffles and Policy Process. Coalition Governments in Japan in the 1990s*, Tokyo, JCIE, 2000.



partis opposés à l'alliance américaine comme le PCI ou le Parti socialiste japonais (même si en France, le PCF était entré dans la majorité mitterrandienne en 1981). En simplifiant, on peut dire que dans les années 1980, en Italie comme au Japon, la perception dominante était que l'histoire politique était bloquée parce que l'histoire mondiale elle-même l'était. En prouvant que l'histoire continuait à avancer, 1989 imposa l'idée qu'il fallait absolument, d'une manière ou d'une autre, suivre le mouvement sous peine d'être largué. En ce sens, en Italie, le parallèle peut être fait entre 1989 et 1848, les mécanismes des deux mouvements étant, *mutatis mutandis*, remarquablement similaires.

On peut d'ailleurs se demander pourquoi la fin de la Guerre froide aurait automatiquement remis en cause les équilibres partisans. Nous rejetons l'idée qu'elle aurait déséquilibré tout le système en affaiblissant la gauche. En Italie, il fallait un très grand effort d'imagination pour considérer que le PCI était encore « communiste ». Même si un syndicalisme de gauche pur et dur restait assez bien établi, l'essentiel du parti était désormais composé d'acteurs politiques du type machiavélien, intéressés seulement à jouer le jeu politique et à manipuler la machine administrative, et bien plus proches des « boss » américains que d'un modèle soviétique dont tout le monde au PCI considérait qu'il était complètement inadapté au cas italien<sup>1</sup>. Il en était de même au Japon, où le PCJ avait rompu avec Moscou dès 1964 et abandonné la référence marxiste-léniniste depuis 1976 pour se présenter comme un parti national, plutôt puritain et qui ne prônait rien de plus que l'extension de l'État providence et la moralisation de la vie publique. La référence marxiste avait subsisté plus longtemps dans l'aile gauche du parti socialiste, la *Shakaishugi kyôkai*, qui imposait son maintien dans la plate-forme du parti. Mais elle en avait été éliminée en 1986 et de toute façon, pour l'opinion, il y avait longtemps que les socialistes n'étaient plus que les défenseurs professionnels des fonctionnaires et d'une minorité privilégiée de salariés syndiqués, et secondairement de la paysannerie au même titre que le PLD.

Dans les deux pays, le changement politique d'après 1989 n'a d'ailleurs pas été provoqué par la crise des partis communistes (au Japon, bien au contraire, le PCJ est passé de 7,9 % des suffrages en 1990 à 13 % en 1996), mais par celle des partis conservateurs dominants. Le PLD a scissionné et la DC s'est effondrée. Une thèse très répandue veut que la fin de la menace soviétique ait privé les vieilles élites conservatrices de la protection américaine, ce qui aurait permis à de nouveaux groupes plus jeunes et modernes de les défier. Mais dans le cas italien, cette thèse fait problème. Car si tel avait été le cas, pourquoi les supposés « jeunes loups » n'ont-ils pas agi à l'intérieur des partis existants, comme Moro ou Craxi l'avaient tenté, plutôt que de prendre le risque de jeter bas tout le système ? Cela pouvait se révéler très dangereux pour toute la classe politique, et les « laïcs » l'avaient bien compris, qui ont fait preuve jusqu'à la fin d'une grande bienveillance envers la DC, y compris ses leaders les plus compromis tels que Giulio Andreotti. Mais au lieu d'une transition en bon ordre qui aurait fait passer le flambeau à une élite modernisée, on a assisté à l'effondrement pêle-mêle de tous les partis de gouvernement, depuis la DC jusqu'aux partis-lobbies (Républicains, Sociaux-démocrates, Libéraux). Même le PCI n'a pas résisté. Peu importe qu'il ait changé de nom ; l'essentiel est qu'il a perdu son hégémonie sur le camp réformateur, et que le PDS lutte aujourd'hui pour préserver l'ancien régime, au prix d'alliances confuses avec ce qui subsiste des professionnels de l'ancien establishment politique.

1. Sur l'évolution du PCI, cf. P. Ignazi, *Dal PCI al PDS*, Bologne, Il Mulino, 1992.

Au Japon, l'hypothèse d'un « complot américain » contre le PLD a trouvé de nombreux partisans<sup>1</sup>. Elle se fonde sur le constat que les enjeux économiques étaient beaucoup plus élevés pour les États-Unis que dans le cas italien. La fermeture de l'économie japonaise et le lourd déficit commercial américain qui en résultait donnaient lieu depuis la fin des années 1960 à un bras de fer permanent, dans lequel Tokyo avait très peu cédé. À Washington, beaucoup considéraient que le PLD, appuyé par les secteurs les moins compétitifs de l'économie japonaise, ne pouvait que refuser toute ouverture. L'administration Clinton, adepte d'une approche dure, aurait cherché à pousser en avant les éléments « libéraux » (au sens économique) contre les gérontes du PLD, jusqu'à intervenir assez peu discrètement dans la campagne électorale de 1993. Toute une partie du patronat poussait ouvertement dans le même sens<sup>2</sup>. Du coup, à la différence du cas italien, c'est bien de l'intérieur du parti dominant qu'ont été lancées les attaques qui l'ont mené à une scission et l'ont provisoirement écarté du pouvoir en 1993.

À l'appui de l'idée selon laquelle la crise du système politique ne serait pas exactement de même nature dans les deux pays – ou plutôt, qu'elle n'aurait pas évolué dans la même direction – il faut souligner qu'au Japon, la réforme économique (ouverture et libéralisation) a été dès le début inextricablement mêlée à la demande pour une refondation de l'État (administration et institutions politiques), dans laquelle tous les réformateurs voient un préalable nécessaire pour sortir de la crise économique qui dure depuis 1990. Et après dix années de recomposition confuse, à la différence de l'Italie, le paysage politique reste étrangement semblable à ce qu'il était en 1989. Le PLD résiste bien au plan électoral (40 % des voix aux législatives de 1993, 38,6 % en 1996<sup>3</sup>) et garde la majorité absolue à la Chambre. Face à lui, on trouve toujours quatre partis. Deux sont des survivants en bonne santé de l'ancien régime : le PCJ et le Kômeitô. Le Parti démocrate japonais occupe l'espace électoral des socialistes disparus (15,4 % des suffrages pour le PSJ en 1993, 16 % pour le PDJ en 1996) dont beaucoup d'élus sont recyclés dans ses rangs. Quant au Parti libéral, dirigé par Ozawa Ichirô, un ancien secrétaire général du PLD, sa structure et sa stratégie s'apparentent à celles des *habatsu* – ces clans organisés au sein du PLD qui sont au centre du jeu politique japonais depuis 1955 – au point qu'on peut y voir une *habatsu* qui aurait choisi de se positionner à l'extérieur du PLD plutôt que de rester à l'intérieur.

Bien sûr, on peut trouver des similitudes. Par exemple, la réaction du Parti socialiste japonais quand il perdit son hégémonie sur le camp progressiste s'apparente à celle du PCI : il révéla à quel point il était partie prenante du système qu'il affectait de dénoncer en se jetant dans les bras du PLD pour le ramener au gouvernement en 1994. Et en Italie comme au Japon, c'est dans une simple réforme électorale qu'on a voulu voir, de plus ou moins bonne foi, le moyen de rompre avec l'ancien régime<sup>4</sup>. Ces différences et ces similitudes nous incitent à pousser plus loin la réflexion.

1. Pour un écho de ce débat, cf. K. Tsuyoshi, « Le discours politique des relations nippo-américaines », *Études internationales*, 30 (3), mars 1999, p. 45-66.

2. Dans sa déclaration de politique générale pour 1992, le Keidanren (Centre national du patronat japonais), jusqu'alors soutien inconditionnel du PLD, se prononçait ouvertement pour « un système à deux partis qui permettrait l'alternance ».

3. Pour comparer ce qui est comparable, pour 1996 nous avons retenu le score du PLD dans les 300 circonscriptions locales. Pour les 200 sièges attribués à la proportionnelle, il obtient 32,8 % des suffrages, un chiffre comparable au score qu'il avait obtenu en 1992 à la proportionnelle pour les élections sénatoriales. Et aux sénatoriales de 2001, il a obtenu 35,6 % à la proportionnelle.

4. Sur ce point, cf. A. Pappalardo, « La nuova legge elettorale... », dans S. Bartolini, R. D'Alimonte (dir.), *Maggioritario manon troppo*, Bologne, Il Mulino, 1995.

En Italie, le système politique s'est contenté d'une réforme électorale parce qu'il est incapable de répondre à la demande d'une refondation constitutionnelle, pour la bonne raison qu'il n'y a plus aucun centre actif de pensée politique depuis que les partis ont cessé de jouer ce rôle après 1970. Les élites redoutent que de nouvelles règles du jeu restreignent leur liberté de manœuvre, alors que les privilèges sociaux et les protections forment une jungle corporatiste dans laquelle personne n'a envie de s'aventurer. Tout se passe comme si toute la classe dirigeante s'accordait pour estimer que le problème n'est pas de repenser la démocratie italienne, mais seulement de décider qui doit dominer et coordonner ce que nous appellerons, selon l'expression du professeur Maier, « l'Empire italien ». En effet, de nos jours comme en 1848, l'Italie reste « un empire » plutôt qu'une nation. L'existence de la Ligue du Nord, dont le vague fédéralisme s'est transformé en clameurs sécessionnistes, n'est rien de plus et rien de moins que la preuve de cette réalité.

« Comment gouverner un empire composé d'éléments sociaux, politiques, culturels et régionaux très divers ? » On peut dire que ç'a été le problème politique de l'Italie pendant la plus grande partie de son histoire moderne. La réponse initiale fut une espèce de dictature bienveillante modérée par l'acceptation d'un cadre constitutionnel parlementaire. Après la crise de 1918, il apparut qu'il fallait une dictature à poigne pour maintenir la cohésion de « l'empire ». Après 1945, les leçons de l'histoire et le traumatisme causé par le fascisme fondèrent une idéologie constituante autour de laquelle il fut possible de bâtir une identité nationale et une culture politique commune. L'Italie devint alors une nation – mais seulement à moitié. La culture politique restait imprégnée d'un *Verfassungspatriotismus*<sup>1</sup> qui attachait du prix à la conservation des équilibres entre les anciens composants de « l'empire » et les baignait dans la lumière légitimante d'un passé partagé. « L'empire » s'était en quelque sorte pétrifié dans le mythe. L'Italie restait une espèce de fédération fondée non pas sur des territoires, mais sur les clivages partisans : chaque Italien, sous bien des aspects, était d'abord un chrétien-démocrate, ou un communiste, ou un socialiste, et seulement ensuite un citoyen de l'État italien. De plus, la Guerre froide interdisait toute alternance incluant le plus important parti d'opposition, alors que le passage par une situation de ce type est indispensable pour unifier politiquement une nation quelle qu'elle soit. La partitocratie redistributive était une solution rationnelle, qui permettait à chaque composante de « l'empire » d'avoir sa « juste place », en évitant ainsi leur confrontation frontale.

D'un point de vue abstrait, 1989 offrait une opportunité pour terminer le travail de construction nationale commencé en 1945 et en finir avec l'héritage de « l'empire » et le système politique qu'il avait généré. Mais la classe gouvernante et les élites sociales ont renâclé devant les risques qu'il y avait à bâtir un système politique nouveau, d'autant plus qu'elles avaient perdu toute capacité de penser une réforme institutionnelle, comme nous l'avons dit. Ce qui manquait était simplement cette « culture » que Tocqueville a superbement décrite dans « L'Ancien Régime et la Révolution », et sur laquelle Keynes a écrit lui aussi des lignes célèbres, à l'occasion d'une crise non moins célèbre. Chacun clamait que « les temps anciens étaient finis » (au Japon, qu'il fallait « en finir avec l'après-guerre ») et que « tout le mal venait des anciennes façons de faire » (au Japon : le clientélisme engendré par le système électoral et le système des clans au sein du PLD). Mais pour ce qui était de penser le futur,

1. « Patriotisme de la Constitution » : terme forgé en Allemagne en 1949 pour désigner le nouveau sentiment de communauté nationale, différent de celui qui fondait le Reich.

les élites dirigeantes avaient trop peur de proposer quoi que ce soit qui pût effaroucher leurs clientèles en menaçant ses privilèges. Aussi s'en tenaient-elles à une dénonciation, qui rencontrait facilement l'adhésion populaire. Faute de propositions concrètes pour un nouveau système, les politiciens qui réussirent à survivre au séisme politique de 1989 se rabattirent sur l'idéologie comme moyen ultime pour ressouder leur électorat : on ressortit des épithètes qui avaient été remisées depuis longtemps au magasin des accessoires (« communistes », « droitiers », « libéraux », « étatistes »). Dans ce contexte, les plans pour une réforme constitutionnelle de grande ampleur avortèrent. On se contenta d'une réforme électorale. Au plan national, elle s'avéra assez peu efficace pour promouvoir le changement. En revanche, l'élection des maires et des présidents de région au suffrage universel direct se révéla réellement révolutionnaire. Elle permit une « personnalisation » qui aboutit dans bien des cas à renverser l'establishment politique au niveau local.

Au Japon, la classe politique, tout en admettant la nécessité d'une réforme profonde de l'appareil administratif, a tout autant renâclé devant l'idée de refonder l'ordre constitutionnel. Non pas que les propositions manquaient, comme on le vit à l'occasion du cinquantenaire de l'entrée en vigueur de la Constitution (1997). Un débat intense se développa dans les médias. Mais il apparut que les deux réformes les plus populaires étaient celles qui permettraient aux citoyens de court-circuiter les partis : l'élection directe du Premier ministre au suffrage universel parallèlement aux législatives (comme en Israël) et la possibilité d'organiser des référendums sur d'autres sujets que les amendements constitutionnels. En revanche, les sujets qui passionnaient la classe dirigeante conservatrice (le statut de l'Empereur et la légalisation des forces armées) laissaient l'opinion indifférente ou hostile. On se rabattit donc sur l'idée que le vice fondamental du système était l'incapacité de l'exécutif à imposer une grande politique nationale, surtout si elle impliquait des sacrifices impopulaires, à une base parlementaire si bien retranchée dans ses circonscriptions qu'elle en était devenue incontrôlable et faisait prévaloir les intérêts contradictoires d'une multitude de lobbies, au point de paralyser la décision.

Ce dernier point attire l'attention sur une réalité trop souvent occultée par l'idée que le Japon serait un des plus anciens États-nations du monde dont les habitants partageraient un sens quasi génétique de l'intérêt collectif. L'idée de parler du Japon comme « un empire » au même titre que l'Italie semble défier le sens commun. Pourtant, d'innombrables travaux ont souligné que l'idée même de « bien public » est absente de la culture japonaise, que la « société verticale » y repose sur une compétition permanente et féroce entre les groupes qui la composent, que l'exacerbation des égoïsmes régionaux était la base du système de gouvernement des Tokugawa (1603-1868) et que le sentiment national y a été surimposé ensuite par la fabrication d'une mythologie manipulatrice dont l'Empereur était la clé de voûte et le sentiment de supériorité raciale le ciment<sup>1</sup>. Après 1945, sans cette clé de voûte et ce ciment, le sentiment national se fragilisa, et ne renaquit plus ou moins que grâce au succès économique. Quant au PLD, il reprit la stratégie de manipulation des égoïsmes communautaristes, en jouant sur le clivage centre-périphérie par une redistribution massive des ressources engendrées par les mégalo-pôles (qui votaient mal) vers les régions marginales qui lui assuraient la majorité. Si l'on ajoute que tous les autres partis, à l'except-

---

1. En français, cf. notamment Higuchi Yoichi, Christian Sautter (dir.), *L'état et l'individu au Japon*, Paris, EHESS, 1990 ; « L'histoire du Japon sous le regard des Japonais », *Les Annales*, 50 (2), mars-avril 1995 ; Nakane Chie, *La société japonaise*, Paris, Armand Colin, 1974.

tion incertaine du PCJ, étaient étroitement sectoriels, il n'apparaît plus si étrange de conceptualiser le Japon comme « un empire ». Et comme en Italie, les contraintes de la Guerre froide – encore plus lourdes dans un pays qui servait de base militaire aux États-Unis face à une Asie où le communisme avançait par la guerre – interdisaient l'alternance qui aurait pu intégrer politiquement la nation.

Au Japon comme en Italie, la « partitocratie redistributrice régulée » fut la méthode par laquelle la classe dirigeante réussit à gérer cette situation. Mais son défaut structurel était que la répartition des bénéfiques était biaisée en faveur des catégories qui disposaient de « leur » parti. C'étaient avant tout celles qui étaient montées dans le train à son départ, ou que les partis pouvaient facilement organiser parce qu'elles étaient immobiles, géographiquement et socialement. Le système était donc peu capable de prendre en compte les demandes émanant des nouvelles couches sociales du tertiaire urbain. Mais il semble que le PLD – dont l'aptitude à réagir au changement a été souvent soulignée, au point qu'on a pu parler à son sujet d'un « conservatisme créatif »<sup>1</sup> – en a été plus conscient que la DC. Nous avons déjà souligné qu'il s'est lancé, au milieu des années 1970, dans une stratégie de « *catch-allisation* », et qu'il a même semblé vouloir rompre avec le système en s'attaquant aux bénéfiques de la clientèle socialiste dans les années 1980.

Sans doute, on peut analyser la stratégie d'expansion du PLD comme une « clientélisation à l'échelle nationale », qui consistait à acheter les catégories salariées par une amélioration de la sécurité sociale et à implanter dans les mégapoles ses machines électorales financées par le trafic d'influence. Mais on peut aussi penser qu'une partie des dirigeants du parti avaient déjà compris que la partitocratie redistributive régulée devait faire place à un système nouveau de type « national ». On peut en voir pour preuve les tentatives pour mettre en avant de grands projets de société dans les années 1980 : la réforme administrative d'abord, puis « l'internationalisation » dont le cabinet Nakasone (1982-1987) fit à grand battage médiatique un objectif national. Au même moment, certains leaders du PLD, comme Kanemaru Shin, prônaient plus ou moins ouvertement une double scission (à la droite du PLD et à la gauche du PSJ) qui ouvrirait la voie à la formation de deux partis qui pourraient alterner au gouvernement. Il est significatif que cette stratégie ait été ouvertement soutenue par les grandes organisations patronales et qu'elle ait effectivement été mise en œuvre dans les milieux syndicaux, piliers traditionnels de la partitocratie redistributive. En 1987 (donc *avant* la supposée « rupture décisive » de 1989) la méga-centrale Rengô unit des confédérations qui soutenaient des partis opposés (socialistes, démocrates-sociaux et même PLD) et chercha à se positionner face aux partis comme une force de proposition et de soutien pour de grands projets de réforme économique et sociale<sup>2</sup>.

Si l'on admet que le PLD avait d'une certaine manière déjà dépassé le stade du parti de clientèle (même si les méthodes de ses élus restaient clientélistes) et que la transition vers un système politique nouveau dont le cadre aurait été une « nation » unie autour de grands projets était déjà en marche – au moins dans certains cercles du PLD – on comprend mieux que le parti gouvernemental japonais ait résisté au séisme politique de 1989. Dans cet ordre d'idée, la réforme électorale de 1994 peut être analysée non pas comme l'alibi d'une impossible réforme constitutionnelle, mais comme

---

1. Teodor J. Pempel, *Policy and Politics in Japan. Creative Conservatism*, Philadelphie, Temple University Press, 1982.

2. Lonny Carlile, « Party politics and the Japanese Labor Movement », *Asian Survey*, 34 (7), juillet 1994, p. 606-620.

le moyen par lequel les dirigeants du PLD ont voulu casser les fiefs de leurs propres députés de base devenus trop puissants, et qui bloquaient notamment le grand projet de réforme administrative. De fait, l'établissement de 300 circonscriptions « à l'anglaise » crée la possibilité d'une alternance, dont nous avons souligné qu'elle est indispensable à l'intégration politique de toute nation. L'acharnement à réduire ensuite le nombre des députés élus à la proportionnelle (200 en 1996, 180 aujourd'hui, en attendant moins) atteste que les temps sont révolus où la survie était garantie à tous les partis en place. Et le passage plus ou moins long au pouvoir de la plupart des partis (sauf le PCJ) depuis 1993 dans le cadre de coalitions a mis en marche un processus d'intégration.

En Italie, l'évolution est passée par l'effondrement du système politique tout entier sous les coups de l'« Opération mains propres ». Les jeunes élites ont perdu le contact avec les « quartiers historiques clôs » qui commandaient les fidélités politiques. La nouvelle génération déborde ces frontières pour former un *melting pot* uni par une nouvelle culture dominée par les médias et le consumérisme. Elle rêve d'une nouvelle dynamique d'ascension au sein d'une société plus ouverte et plus compétitive, alors que les partis traditionnels s'enracinaient précisément dans une société fragmentée et dépourvue de ces canaux de mobilité. Beaucoup en attendaient l'avènement d'un âge politique nouveau, soit dans un sens purement formel (un système à deux partis), soit dans un sens plus essentiel. Mais apparemment, très peu de changements ont réussi à s'imposer. Le système multi-partis est encore vivant. Le *turnover* au sein de l'élite gouvernante est faible, voire inexistant. La DC a éclaté, mais ses éléments dispersés se retrouvent pour partie au sein de Forza Italia et les autres ont simplement fait du neuf avec du vieux en formant de petits partis qui se positionnent au centre-droit ou au centre-gauche. Que la référence catholique ait disparu est sans importance : le parti avait perdu son caractère confessionnel dès les années 1970. Sans importance non plus est l'abandon de la référence communiste par les Démocrates de gauche, tellement l'idéologie avait perdu de son importance pour l'élite du PCI depuis la même époque.

On peut même dire que les règles du jeu de la distribution des bénéfices sont encore pires qu'avant, car elles reposent désormais sur une forme de *lottizzazione* déséquilibrée et incontrôlable. La seule chose qui a réellement changé, c'est la forme des partis. Il existe désormais un grand nombre de soi-disant « partis », mais plus aucun parti social – même plus ce qui reste du PCI (Democratici di sinistra ou Rifondazione comunista). Il n'y a plus que des associations de secours mutuel qui regroupent des professionnels de la politique qui se battent pour les sièges en comptant au premier chef sur les médias pour l'emporter. C'est ça la nouvelle réalité qui doit être analysée soigneusement. En Italie, ce régime de partis de type américain, mais sans la Constitution ni la culture politique des États-Unis, va inévitablement provoquer des difficultés.

On ne peut pas dire qu'au Japon, le sort de la « partitocratie redistributive » soit définitivement réglé, ni que le système qui lui succèdera sera idéal. À bien des égards, une formation comme le Parti démocrate (la principale force d'opposition aujourd'hui) apparaît lui aussi comme un syndicat de professionnels que n'unit aucun principe commun. Au PLD, les élus de base travaillent fiévreusement à reconstruire leurs machines dans le cadre des nouvelles circonscriptions. Les réformes administratives et économiques qui suivent leur cours chaotique – mais désormais irréversible – donnent naissance à de nouveaux groupes d'intérêts organisés sans que les anciens lobbies (les communautés rurales, les syndicats, le monde du BTP...) aient perdu de

leur poids politique. Les réformateurs, incapables de se rassembler, se sont dispersés dans les formations existantes sur tout l'éventail politique. Cela brouille l'image des partis et décourage l'électorat flottant, comme en témoigne l'explosion de l'abstention (de 26,7 % aux législatives de 1990 à 40,3 % à celles de 1996), alors que les machines continuent à mobiliser en rang serré l'électorat « organisé », motivé par l'attente de bénéfices immédiats et concrets. La logique clientéliste de redistribution au prix d'un accroissement vertigineux du déficit budgétaire a commandé la manière dont le gouvernement a géré la crise économique depuis dix ans, et le commande encore aujourd'hui. Les marchandages au sein de la coalition tripartite qui gouverne le pays depuis 1999 – dont le sommet a été la distribution de bons d'achat censés relancer la consommation à la clientèle privilégiée du Kôméitô (petit peuple urbain, personnes âgées, familles nombreuses) – relèvent de la logique de redistribution régulée la plus pure. On ne saurait donc affirmer que le changement qui s'est accéléré depuis 1989 permettra de tirer définitivement un trait sur la partitocratie redistributive, pas plus en Italie qu'au Japon, en dépit du fait que l'on puisse penser que l'élite dirigeante japonaise est plus consciente de la nécessité de changer de système.

En Italie comme au Japon, le système de « partitocratie redistributive régulée » correspondait à un état de la société qui était une sorte de confédération de « quartiers historiques clos », voire de « réserves indiennes », dont chacune avait le droit reconnu de maintenir son existence séparée, cependant que leurs élites dirigeantes négociaient les termes d'une « unité nationale » de compromis. Pourtant, la situation n'était pas tout à fait semblable dans les deux pays. Au Japon, dans les années 1980, le PLD avait réussi à s'étendre au-delà des frontières de ses clientèles pour devenir un *catch-all party* (mais tout en continuant à entourer ses « réserves » de protections de haute nature). En Italie, peut-être parce que le changement économique se faisait sur un rythme moins rapide, la DC n'avait pas connu la même évolution.

Quand ce type de société devint impossible à maintenir en raison des évolutions du système mondial, les partis se sont transformés. Là encore, des différences sont sensibles. En Italie, l'ensemble du système s'est effondré. Les partis, brutalement arrachés à leurs « réserves indiennes » par la tornade de la *Tangentopoli*, ont changé complètement de nature. De partis d'intégration sociale poussée à l'usage d'une clientèle exclusive, ils se sont transformés en partis-entreprises qui cherchent à surfer sur l'opinion au sein de cartels électoraux. Mais faute qu'ils aient trouvé de nouveaux moyens pour mobiliser et souder leur électorat, la situation politique reste extrêmement mouvante. On s'achemine vers la logique américaine du *winner take all* pour remplacer la « partitocratie redistributive régulée ». Et comme les nouveaux partis n'ont pas trouvé le moyen de mobiliser et de souder leur électorat, on assiste à un retour aux vieux slogans et aux vieux anathèmes. Cette résurgence ne manifeste pas de résurrection des idéologies, mais seulement un effort désespéré pour exploiter ce qui subsiste des décennies d'intolérance et de suspicion. Beaucoup dans les élites ont la nostalgie du bon vieux temps où l'appartenance sociale, l'idéologie et l'identification partisane formaient un tout cohérent. Mais ils devront, bon gré mal gré, apprendre à parler à un pays qui est devenu une « communauté nationale ». C'est là que réside pour eux le principal défi. Et la tâche est la même pour les partis japonais.

Au Japon, le PLD ne s'est pas effondré. Il a préservé sa cohésion organisationnelle et il a gardé le pouvoir à travers une décennie de crise économique et politique.



Il a perdu l'électorat qu'il avait gagné dans sa période de *catch-allisation*, mais il s'est replié en bon ordre sur ses clientèles dans la paysannerie et les régions périphériques. Il gouverne aujourd'hui en coalition avec le Kômeitô, qui est un parti de niche à un degré caricatural<sup>1</sup>. Mais les « réserves indiennes » au sein de la société japonaise sont en voie d'attrition naturelle (petit commerce, paysannerie) ou politiquement affaiblies (syndicats) ; même la plus formidable – le BTP et ses 6,7 millions de salariés – est minée par la crise budgétaire, les scandales et les critiques incessantes des médias. Dix années de crise économique et politique ont fait émerger ce qu'on peut appeler « une communauté nationale par défaut », dont les membres partagent, à défaut d'autre chose, les mêmes attentes et les mêmes attitudes politiques pessimistes. Les sondages en donnent une idée précise : cette communauté ne s'identifie plus à aucun parti (environ 60 %), partage le sentiment que des changements profonds sont inévitables et inquiétants (environ 70 %), et ne font pas confiance aux responsables politiques pour les en protéger (environ 85 %).

Comme en Italie, le problème des partis japonais est de trouver le moyen de communiquer avec ce « nouveau pays ». L'exercice est inédit et d'autant plus difficile que ce « pays » qui a émergé à la faveur de la crise s'est constitué en quelque sorte contre les partis. Le PLD, dans sa phase de « *catch-allisation* », traitait la nation comme une immense clientèle, promettant simplement l'élévation constante du niveau de vie. Aujourd'hui, les dirigeants politiques doivent trouver comment générer de nouvelles formes d'identification. À la différence de l'Italie, la réactivation des vieux clivages idéologiques est inefficace, car le PCJ est le seul parti à avoir gagné en popularité depuis dix ans dans tous les secteurs de la société, et la seconde cible possible (le Kômeitô, qui exerce une forte répulsion sur l'électorat en général) occupe sur l'échiquier politique une place qui en fait un partenaire obligé dans toute coalition gouvernementale. Formuler des programmes est quasi impossible, dans la mesure où les deux principaux partis (le PLD et le PD) sont des cartels électoraux hétérogènes<sup>2</sup>. Alors, faute de discours, les politiciens usent d'images et de rites nouveaux, comme se déplacer en bicyclette et coller soi-même ses affiches, de préférence sous la pluie. Cela semble terriblement insuffisant pour structurer un nouvel ordre politique capable de gérer les contraintes de la mondialisation qui ont ruiné la « partitocratie redistributive régulée ».

Dans cette nouvelle conjoncture, comme en Italie, le partage des dépouilles tend à n'être plus régulé. Une part disproportionnée des ressources publiques va aux clientèles du PLD, aux dépens de celles qui étaient jadis représentées par les autres formations et qui ont perdu leurs « patrons » (le mouvement syndical) ou des catégories qui n'ont jamais été constituées en « réserves » (l'électorat moderne des mégapoles). La redistribution semble de plus en plus biaisée au profit exclusif de catégories archaïques et vieillissantes. Le Japon se trouve ainsi bloqué à mi-chemin d'une évolution, dans une situation potentiellement instable où aucun parti ne peut plus prétendre parler au nom de la communauté nationale. L'archipel échappe aux contraintes très rigides que l'intégration européenne fait peser sur l'Italie. C'est sans doute une des raisons qui ont permis au système des partis de maintenir son équilibre général et au personnel politique de rester en place en gérant le changement économique et social avec une lenteur calculée. Mais quand ce changement aura produit tous ses effets en lami-

1. L'électorat du Kômeitô est constitué dans sa quasi-totalité par les adeptes de la secte bouddhiste Sôkkagakai.

2. Cf. l'article d'A. di Virgilio et Katô Junko dans ce même numéro.

nant ce qui reste des « réserves indiennes », les hommes politiques japonais devront avoir appris à répondre aux attentes de la « communauté nationale par défaut » à laquelle la crise a donné naissance – sous peine d’apprendre leur leçon au prix fort, comme leurs homologues italiens.

Jean-Marie Bouissou, est chercheur au Centre d’études et de recherches internationales et maître de conférence à l’Institut d’études politiques de Paris. Il est l’auteur de « La démocratie japonaise entre crise et réinvention », *Revue d’études comparatives Est-Ouest*, 28 (3), 1997 ; « Les évolutions du choix électoral au Japon », *Revue internationale de politique comparée*, 3 (3), 1996 ; *Le Japon depuis 1945*, Paris, Armand Colin, 1997 (2<sup>e</sup> éd.) ; « Le associazioni di sostegno dei politici giapponesi », *Quaderni Storici*, 97, 1998 ; « Les yakuza, l’État et le marché des services criminels au Japon », *Critique internationale*, 3, 1999. Il a dirigé *L’envers du consensus*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997. Il a publié récemment « Uncertain Revival. A Study of Some “New Citizens’ Movements” in Japan », *The Pacific Review*, 13 (3), 2000 ; « L’économie politique de dix ans de crise au Japon », *Économies internationales*, 83, 2001 ; « Party Factions and the Theory of Coalitions : The Case of Japan », *Electoral Studies* (à paraître) (<bouissou@ceri-sciences-po.org>).

Paolo Pombeni est professeur d’histoire moderne et contemporaine à la faculté de science politique de l’Université de Bologne et directeur de la revue *Ricerche di Storia Politica*. Son ouvrage *Partiti e sistemi politici nella storia contemporanea*, Bologne, Il Mulino a été traduit en français sous le titre *Histoire des partis politiques*, Paris, PUF, 1992. Il a publié récemment : « La democrazia del benessere. Riflessioni preliminari sui parametri della legittimazione politica nell’Europa del secondo dopoguerra », *Contemporanea*, IV, 2001 et « Elie Halevy et l’Ottocento inglese », dans M. Griffo, G. Quagliariello (dir.), *Elie Halevy e l’era delle tirannie*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2001. Ses recherches actuelles portent sur les nouvelles analyses de la politique en Europe à la lumière du concept de « société d’abondance » et sur la théorie et la pratique du *leadership* politique en Europe de 1830 à nos jours (<pombeni@spdo.unibo.it>).

## RÉSUMÉ/ABSTRACT

GRANDEUR ET DÉCADENCE DE LA « PARTITOCRATIE REDISTRIBUTIVE RÉGULÉE ». L’ÉVOLUTION DU SYSTÈME POLITIQUE AU JAPON ET EN ITALIE DEPUIS LA GUERRE

*En Italie comme au Japon, les régimes représentatifs nés des réformes de la fin du 19<sup>e</sup> siècle n’ont pas su asseoir leur légitimité. En 1945, la chute des régimes forts qui leur avaient succédé a donné naissance dans les deux pays à un ordre constitutionnel verrouillé qui établissait de facto la suprématie des partis sur l’exécutif. Dans les deux cas, après une phase d’affrontement, il s’est établi une « partitocratie redistributive régulée », au sein de laquelle tous les partis établis s’entendaient pour cohabiter en se partageant les bénéfices au profit de leurs clientèles particulières. Si cette collusion institutionnalisée minait la légitimité du régime, comme on l’a vu dans les deux pays au cours des années 1970, ce système n’en a pas moins assuré une forte cohésion sociale et une redistribution satisfaisante à travers trois décennies de modernisation. Sa remise en cause actuelle – beaucoup plus radicale en Italie qu’au Japon – semble bien moins liée à la fin de la Guerre froide, comme on l’a souvent prétendu, qu’à la raréfaction des res-*

---

## Deux « partitocraties redistributives régulées »

*sources disponibles pour la redistribution via les partis. Elle pose la question de la transformation de deux pays qui apparaissent encore, à certains égards, comme des « empires » formés de « réserves indiennes » mal intégrées, en véritables communautés politiques.*

GREATNESS AND DECLINE OF THE « REGULATED REDISTRIBUTIVE PARTITOCRACY ». THE DEVELOPMENT OF THE POLITICAL SYSTEM IN POSTWAR JAPAN AND ITALY

*In both Italy and Japan, the representative regimes derived from the late 19<sup>th</sup> c. reforms were unable to establish their legitimacy. In 1945, the fall of the strong regimes which succeeded them gave birth in both countries to a rigid constitutional order which established de facto the parties' domination over the executive. In both cases, after a phase of confrontation, there appeared a « regulated redistributive partitocracy » in which all the established parties agreed to cohabit and share benefits on behalf of their particular clienteles. Although this institutionalized collusion undermined the legitimacy of the regime, as observed in both countries during the 1970s, that system ensured a strong social cohesion and a satisfactory redistribution during three decades of modernization. Its present questioning – much more radical in Italy than in Japan – appears to be linked less to the end of the Cold War, as often claimed, than to the reduction of resources available for redistribution via the parties. This begs the question of the transformation of countries which still, in some ways, appear to be « empires » made up of poorly integrated « Indian reservations », into genuine political communities.*