LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE JAPONAISE : VERS UNE POLITISATION DES NOMINATIONS ?

GRIVAUD Arnaud
Université Paris Diderot, Paris

Lorsque l'on traite de la question de la gestion des ressources humaine (GRH) dans la haute fonction publique et de la politisation des nominations, on ne peut faire l'impasse sur la présentation des deux grands systèmes idéal-typiques de recrutement des fonctionnaires, dégagés très tôt par la science administrative : le système des dépouilles (*spoils system*, ou *ryōkansei* en japonais) et le système de carrière (*merit system*, ou *shikaku nin.yō-sei* en japonais). Dans le premier, les élus nomment les fonctionnaires sur des considérations politiques, en sélectionnant des hommes dont ils savent qu'ils partagent leurs idées, ou du moins qu'ils feront preuve d'une certaine loyauté à leur égard. Ce système, utilisé aux États-Unis à partir de 1828, mais progressivement réformé dès 1883, avait notamment pour avantage de réduire la nécessité pour un élu de s'assurer que les agents de son administration mettaient bien en place les politiques publiques selon ses instructions. Cependant, ce système s'accompagnait d'un certain degré d'incompétence chez les personnels nommés pour leurs simples accointances politiques, ainsi que d'un risque non négligeable de corruption. Les fonctionnaires étant remplacés à chaque alternance, l'administration ne pouvait en outre pas assurer la continuité des services publics.

Fermement opposé à cette « administration des dilettantes » (WEBER 1963 : 56) si éloignée de son idéal de bureaucratie rationnelle, Max Weber prônait au contraire le système de carrière, dans lequel les fonctionnaires sont des professionnels qui ont vocation à demeurer dans la fonction publique. Ces derniers sont détenteurs d'un statut qu'ils conservent tout au long de cette carrière (c'est la garantie du statut, *mibun hoshō* en japonais), les protégeant d'une éviction discrétionnaire de la fonction publique, ou encore d'une rétrogradation sans motif valable. Selon la conception traditionnelle de ce système, leur recrutement est principalement (mais pas seulement) effectué par le biais d'un concours venant sanctionner leurs connaissances et leur expertise. Garant d'un certain savoir, d'une neutralité politique et d'une continuité de l'action publique, ce système a cependant pour inconvénient de rendre l'administration relativement indépendante des élus, ouvrant

la possibilité pour celle-ci de résister aux décisions prises par les représentants du Peuple, mettant ainsi à mal le principe démocratique. Cela étant, bien que l'intérêt didactique d'une telle dichotomie soit indéniable, on constate en réalité que tous les pays disposant d'une bureaucratie moderne ont aujourd'hui adopté un système mixte, certains penchant toutefois plutôt d'un côté du spectre que de l'autre.

D'une manière générale, on remarque que dans plusieurs pays, la marge de manœuvre des hommes politiques concernant les recrutements, les promotions et les destitutions est plus grande pour les agents occupant des positions hiérarchiques élevées dans la fonction publique, que pour ceux situés à des emplois inférieurs[394]. Contrairement aux seconds qui sont essentiellement chargés d'exécuter les politiques publiques en respectant une certaine neutralité vis-à-vis des administrés, les premiers sont davantage chargés de les élaborer en collaboration avec les élus. Aussi considère-t-on dans certains pays que les responsables politiques doivent pouvoir désigner leurs collaborateurs afin que l'action gouvernementale fasse preuve d'un minimum d'efficacité et ne soit pas figée par d'incessants conflits internes. Cependant, à l'instar du système des dépouilles, la politisation des nominations dans un système de carrière présente plusieurs dangers, lesquels ont souvent été pointés du doigt par l'opposition, mais aussi par la presse. On a pu voir par exemple en France des destitutions discrétionnaires survenir en masse lors de l'alternance de 1981 (on parle de « charrettes » ou de « chasse aux sorcières »), menant à une surenchère de « destitutions de vengeance » à chaque changement de majorité postérieur. Le glissement excessif des critères de sélection, passant de l'expertise des personnels à leur capital social, peut notamment occasionner une perte de qualité de ces derniers, une politisation par incidence des échelons inférieurs, une précarisation des trajectoires de carrière et une démotivation des agents. Cela peut également avoir pour conséquence de produire dans la haute administration des agents qui ne contredisent jamais leur maître politique (*yes men*, ou *hirame kōmuin* en japonais, « fonctionnaires soles », aplatis et dont l'œil est toujours tourné vers leur supérieur). Ceux-ci ne leur font ainsi jamais bénéficier de ce que le journaliste britannique Hugo Young qualifiait de

[394] C'est notamment vrai en France pour les postes de directeurs d'administration (mais aussi pour ceux faisant partie des cabinets ministériels) et aux États-Unis, avec le système du *Senior Executive Service*.

« scepticisme institutionnalisé » (PLOWDEN 1994 : 104) qui permet pourtant parfois d'éviter certaines fautes politiques.

La situation dans la fonction publique japonaise

Au Japon, depuis l'après-guerre, la doctrine majoritaire a longtemps considéré que les responsables politiques n'avaient que peu d'influence sur les nominations des hauts fonctionnaires. L'autonomie de la GRH de la haute administration était d'ailleurs l'un des éléments appuyant la thèse de la domination bureaucratique sur le système politique japonais. Pourtant, d'un point de vue légal, c'est bien le ministre qui détient le pouvoir de nommer, promouvoir, rétrograder ou destituer les fonctionnaires de son ministère[395]. Mais dans les faits, les RH étaient souvent gérées par les hauts fonctionnaires du bureau des RH placé dans le secrétariat général du ministre (*daijin kanbō jinjika*). Le ministre, dont la durée de vie dans son ministère ne dépassait guère un ou deux ans, se contentait essentiellement d'approuver les mouvements de personnels qui lui étaient proposés (IIO 2009 : 40-42). S'il se montrait trop volontaire dans l'exercice de son pouvoir de GRH, le ministre risquait bien souvent de déclencher l'ire des fonctionnaires qui y voyaient une atteinte aux deux grandes valeurs sur lesquelles ils construisent leur éthique professionnelle : la neutralité politique et l'expertise. Cela était néanmoins davantage perçu dans la presse comme un réflexe corporatiste trahissant la volonté d'une élite de préserver ses privilèges et son autonomie vis-à-vis du pouvoir politique.

Malgré l'intervention de plus en plus active du Parti libéral démocrate (PLD) dans le processus décisionnel à partir des années 1960 et malgré l'arrivée de la théorie pluraliste dans les travaux universitaires, le caractère extrêmement limité de la marge de manœuvre des élus en matière de GRH des administrations centrales a été relativement peu contesté (voir cependant MURAMATSU 2012 : 78-79). Certains ont avancé que le long maintien du PLD au pouvoir avait finalement produit des effets analogues à ceux du système des dépouilles en ce que les candidats à la haute fonction publique se seraient autocensurés s'ils ne partageaient pas les mêmes préférences que les parlementaires du PLD (TATEBAYASHI 2005 : 209 ; NONAKA 2012 : 55). C'est

[395] Conformément aux articles 55, 58 et 61 de la loi relative à la fonction publique d'État (FPE). Les fonctionnaires sont toutefois protégés des rétrogradations, destitutions ou révocations (exclusions de la fonction publique) purement discrétionnaires par la garantie de leur statut, conformément à l'article 78 de la loi susmentionnée et aux articles 7 et 7-2 de l'arrêté 11-4 de l'Autorité nationale du personnel.

cependant oublier l'hétérogénéité idéologique très importante du parti et les nombreuses oppositions entre ministres et parlementaires influents de certains domaines de politiques publiques (les *zoku giin*) qui rendaient très improbable l'émergence d'une préférence distincte et claire du PLD en matière de GRH d'un ministère. En fait, s'il est vraisemblable que les agents fermement opposés au PLD aient été filtrés par ce mécanisme d'autocensure, cela ne signifie pas pour autant que tous les personnels aient été des partisans convaincus du PLD[396]. La seule proximité avec un homme politique n'ayant guère d'intérêt en termes de développement de carrière – sauf situation exceptionnelle –, il y a fort à parier que la plupart des hauts fonctionnaires s'en soient généralement tenus à leur devoir légal et déontologique de subordination loyale[397].

Les pouvoirs des responsables politiques sur la GRH des ministères à partir de l'après-guerre

En réalité, à la question de savoir dans quelle mesure les ministres ont une influence sur la GRH des administrations centrales, la réponse varie en fonction de la forme que prend cette influence. S'agissant du pouvoir de sélection des personnels, celui-ci est relativement limité en ce que l'agent nommé doit nécessairement être un fonctionnaire de carrière (sauf exception), et que ce pouvoir se limite généralement aux positions les plus élevées : directeur d'administration centrale (*kyokuchō*) et vice-ministre administratif (*jimu jikan*). En outre, la nomination d'un agent à un poste en particulier doit – selon la coutume bien établie – respecter la règle de l'ancienneté des personnels, de sorte qu'il n'est possible pour un ministre que de choisir parmi les fonctionnaires disposant du grade directement inférieur à celui du poste où il le destine[398]. Chaque ministère a ainsi le loisir de présélectionner les agents au cours de

---

[396] Cela étant dit, deux sondages réalisés en 1977 et en 1983 auprès des hauts fonctionnaires montraient chez ces derniers une tendance plus conservatrice et un taux de soutien pour le PLD supérieur à la moyenne observée dans la société japonaise, en particulier chez les étudiants de l'université de Tōkyō. Ce soutien des hauts fonctionnaires pour le PLD était bien moins important après l'effondrement du « système de 1955 », lors d'un autre sondage réalisé en 2001 (Muramatsu 2010 : 81-88). En définitive, ces variations ne diffèrent guère de celles constatées à l'échelle de la société japonaise où la proportion d'électeurs flottants s'est grandement accrue ces dernières années.

[397] Article 98 de la loi relative à la FPE.

[398] Il n'y a pas au Japon, sauf exception rarissime, de raccourci pour les carrières des hauts fonctionnaires, comme ce peut être le cas en France avec un passage en cabinet ministériel, ou en Grande-Bretagne avec le *Fast Stream Civil Service* par exemple. Il y a cependant des passages obligés, qui doivent être empruntés pour espérer une évolution de carrière dans la haute administration.

leurs vingt-cinq années de carrière avant qu'ils n'arrivent à ces très hautes fonctions. La nomination doit en outre – toujours selon la coutume – avoir lieu lors des grands mouvements de personnels survenant chaque année en juillet.

S'agissant du pouvoir de destitution des hauts fonctionnaires, celui-ci est, on l'a vu, encore plus limité par les dispositions relatives à la garantie du statut des agents. Il est toujours possible de pousser un indésirable à la démission, ou plus commodément de changer son affectation (à condition qu'il ne soit pas rétrogradé !), mais c'est bien souvent risquer un scandale. Les exemples les plus frappants sont probablement ceux des passes d'armes de la ministre des Affaires étrangères Tanaka Makiko et de la ministre de la Défense Koike Yuriko avec leurs vice-ministres administratifs respectifs en 2002 et 2007. Dans les deux cas, le Premier Ministre a dû résoudre le conflit en obtenant une double démission de ses ministres et de leurs vice-ministres administratifs.

En résumé, conformément aux témoignages recueillis et aux différentes études de cas que nous ne pouvons ici développer, en matière de GRH de la haute administration, il nous semble que jusqu'à récemment le pouvoir que les responsables politiques ont possédé à certaines occasions est avant tout un pouvoir de désélection (ou véto). Les ministres, mais aussi les parlementaires influents, ont en effet pu parfois empêcher la nomination d'un haut fonctionnaire indésirable. La garantie du statut de ce dernier ne le protège pas du refus d'un ministre de le voir promu plutôt qu'un autre. Est-ce à dire que le ministre pouvait dans ce cas choisir le candidat alternatif ? Eventuellement, mais dans une mesure très limitée, et seulement après avoir obtenu l'accord de son administration au cours d'un processus de négociation dont l'issue dépendait largement de son influence dans le monde politique. À bien y réfléchir, dans la mesure où la haute fonction publique était composée pour l'essentiel d'agents plutôt sympathisants du PLD, ou du moins n'étant pas résolument anti-PLD, il n'est guère étonnant que les responsables politiques se soient contentés d'intervenir en n'usant que de leur pouvoir de véto, dans les cas où le filtre de présélection des personnels exercé par l'administration n'avait pas été suffisamment efficace à leur goût

Les réformes : centralisation et politisation

Cela étant, à partir de la fin des années 1990, on a pu constater la mise en place de réformes visant à permettre aux responsables politiques d'intervenir davantage dans la GRH de la haute administration et briser les nombreuses coutumes qui étaient

accusées d'être la source de bien des maux. Largement inspirées du courant de la nouvelle gestion publique, ces réformes visaient notamment à ouvrir la fonction publique au secteur privé, à favoriser les détachements interministériels pour pallier la compartimentation extrême de l'administration japonaise, à introduire la notion de résultats et de performance dans le développement des carrières, et à encadrer la pratique du pantouflage. Parallèlement, on a pu assister à un mouvement de centralisation au sein du Cabinet de la GRH des plus hautes fonctions des ministères[399]. À partir de l'année 2000, les nominations d'agents aux postes équivalents ou supérieurs à ceux de directeurs d'administrations centrales devaient être examinées et acceptées dans un comité (*kakugi jinji kentō kaigi*) composé du Premier Ministre, du secrétaire général et des trois vice-secrétaires généraux du Cabinet. Jusqu'alors, les nominations à ces deux cents postes environ étaient seulement actées en Conseil des ministres, sans véritable contrôle.

Mais la plus importante réforme à ce sujet est celle qui, enclenchée en 2008, a finalement été introduite en mai 2014, créant une direction des ressources humaines (DRH) du Cabinet (*naikaku jinjikyoku*). Aujourd'hui, ce sont six cents agents de grade équivalent ou supérieur à celui de chef de département (*buchō*) dont les nominations et promotions sont gérées par cette DRH du Cabinet. Un examen visant à déterminer si le candidat dispose bien des qualités attendues pour occuper une fonction d'encadrement supérieur (*tekikakusei shinsa*) est tout d'abord mené par la DRH qui établit alors une liste d'agents, tous ministères confondus, parmi lesquels les ministres peuvent sélectionner ceux qu'ils souhaitent nommer aux fonctions d'encadrement supérieur[400]. À noter que cette nomination s'opère en concertation avec le secrétaire général du Cabinet et le Premier Ministre. Bien que l'évaluation des compétences et performances soit au centre du processus de sélection des candidats, plusieurs observateurs ont émis des

---

[399] On a pu observer la même tendance de centralisation de la GRH des fonctions les plus élevées dans des pays comme la Grande-Bretagne avec la création d'un *Senior Civil Service* en 1996, ou les Pays-Bas avec l'introduction du *Algemene Bestuursdienst* en 1995. À noter cependant que dans ces cas, la GRH est entre les mains d'agences plus ou moins indépendantes, tandis qu'au Japon, la centralisation s'est fait vers le cœur de l'exécutif.

[400] Les nominations dépassant le cadre strict des ministères sont donc vivement encouragées. Il est en outre tout à fait possible que des cadres supérieurs soient recrutés parmi des personnels issus du secteur privé (à condition qu'ils soient inscrits sur cette liste). On peut évoquer le cas du poste de directeur de l'agence des Sports (*supōtsuchō chōkan*), créée en 2015, qui était en mars 2017 toujours occupée par un ancien médaillé olympique en natation.

inquiétudes quant à la possibilité de voir le principe de neutralité politique des hauts fonctionnaires, affirmé à l'article 15 de la Constitution, subir quelques inflexions à l'avenir (NONAKA 2012 : 65-66)[401]. La décision du Premier Ministre Abe Shinzō, quoique symbolique, de placer à la tête de la DRH du Cabinet le vice-secrétaire général du Cabinet issu de la Chambre des représentants et non celui issu de la fonction publique de carrière comme cela était initialement prévu, a été d'ailleurs perçue comme une illustration supplémentaire de cette volonté de soumettre la GRH des ministères au contrôle politique[402].

Les récentes évolutions : PDJ et Abe

Cette volonté n'était pas nouvelle et avait été très fortement exprimée en 2009 par le Parti démocrate du Japon (PDJ), qui avait promis l'avènement d'un gouvernement mené par les responsables politiques et non par les hauts fonctionnaires (le fameux *seiji shudō*). Hatoyama Yukio avait déclaré avant les élections qu'il demanderait aux directeurs et vice-ministres administratifs des différents ministères de lui présenter leur démission, mais il n'en avait finalement rien fait, craignant que cela ne suscite un mécontentement général chez les hauts fonctionnaires (ZAKOWSKI 2015 : 55). En définitive, sous les gouvernements PDJ, les responsables politiques n'étaient pas davantage intervenus que leurs homologues du PLD. Certes, le PDJ avait proposé un projet de loi devant octroyer une grande latitude aux ministres en matière de destitution et rétrogradation des cadres supérieurs de la fonction publique, mais celui-ci n'avait jamais été adopté à la Diète. C'est d'ailleurs peut-être cette relative impossibilité de s'entourer de hauts fonctionnaires de confiance qui a poussé les membres du Cabinet à les évincer du processus décisionnel – du moins dans un premier temps – au lieu de s'appuyer sur eux. Cependant, quand bien même les ministres auraient pu effectuer des nominations plus librement, Fukushima Nobuyuki, parlementaire du PDJ et ancien agent du ministère de l'Économie, du commerce et de l'industrie, avait avoué par la suite que la plupart d'entre eux ne connaissaient pas

[401] La fédération japonaise des syndicats des fonctionnaires d'État avait fait part de ses inquiétudes dans un document remis au Premier Ministre Abe et à la ministre chargée de la réforme de la fonction publique de l'époque, Inada Tomomi. Document accessible à l'adresse suivante : http://www.kantei.go.jp/jp/singi/koumuin/kanren/pdf/dai3-siryou2.pdf (consultée le 26 avril 2016).

[402] « Naikaku jinjikyokuchō ni katō-shi kanbōfukuchōkan kanryō yame, jimin giin [Le vice-secrétaire général Katō à la tête de la DRH du Cabinet, un parlementaire du PLD plutôt qu'un haut fonctionnaire]. » *Tōkyō shinbun*, 20 mai 2014.

suffisamment les hauts fonctionnaires pour déterminer sur lesquels ils pouvaient ou non compter (SHIOZAKI 2013 : 76-77).

Abe Shinzō, en revenant au pouvoir à la fin 2012, était intervenu de façon bien plus volontaire dans la GRH des ministères. L'augmentation du nombre de femmes parmi les cadres supérieurs de la haute administration avait été remarquée et saluée[403], mais la presse avait surtout noté une tendance à nommer des personnels décrits comme « proches du Premier Ministre », parlant de nominations aux « couleurs d'Abe » (*Abe karā*). Depuis, cette presse quotidienne évoque presque chaque année des « mouvements de personnel extraordinaires » (*irei na jinji idō*) ou des « nominations surprises » (*sapuraizu jinji*) qui brisent les coutumes en vigueur. En réalité, le Premier Ministre ne fait qu'assouplir certaines habitudes tout en prenant bien garde de ne pas s'attirer les foudres de ses administrations en s'octroyant trop de liberté. Ainsi, malgré son souhait de nommer dès juin 2013 un haut fonctionnaire proche de lui au poste de vice-ministre administratif des Finances, Abe avait dû le faire patienter en le faisant passer de la tête de la direction des impôts à la tête de la direction du budget, pour enfin pouvoir le nommer vice-ministre administratif en juillet 2015. La presse s'était certes étonnée de voir nommé pour la troisième fois à ce poste un agent ayant intégré le ministère en 1979[404], mais Abe avait finalement relativement respecté la règle de l'ancienneté, suggérant que ces nominations sont aujourd'hui encore le fruit de négociations réalisées entre le gouvernement et les ministères.

Ainsi, tous ces développements peuvent certes nous amener à considérer que la relative autonomie de la haute administration vis-à-vis du pouvoir politique en matière de GRH est de plus en plus réduite, mais il serait à notre sens exagéré d'y voir une politisation des nominations pouvant suggérer l'émergence d'un système des dépouilles à la japonaise.

Bibliographie

IIO, Jun. *Nihon no tōchi kōzō – kanryō naikakusei kara giin naikakusei e* [Les organes de gouvernement au Japon : d'un régime des fonctionnaires à un régime parlementaire]. Tōkyō, Chūō kōronsha, coll. « Chūkō shinsho », n° 1905, 9e édition, 2009.

---

[403] La nomination de Muraki Atsuko, première vice-ministre administratif femme de l'histoire, avait notamment retenu l'attention. Abe avait également doublé le nombre de femmes dans l'encadrement supérieur entre 2013 et 2014 (de sept à quinze femmes, sur six cents agents en tout…).

[404] Deux nominations consécutives d'agents ayant intégré le ministère la même année étant jusqu'ici le maximum.

MURAMATSU, Michio. *Seikan sukuramu-gata rīdāshippu no hōkai*, [L'effondrement du leadership politico-administratif de type fusionnel]. Tōkyō, Tōyō keizai shinpōsha, 2010.

MURAMATSU, Michio. « Kōmuin no seijiteki chūritsusei [La neutralité politique des fonctionnaires]. » In *Saishin kōmuin seido kaikaku* [Les dernières réformes de la fonction publique], sous la direction de MURAMATSU Michio. Tōkyō, Gakuyō shobō, 2012 : 73-117.

NONAKA Naoto, « Seiji shudō to kanbu kōmuin no seijiteki chūritsusei [Le leadership politique et la neutralité politiques des hauts fonctionnaires cadres supérieurs]. » In *Saishin kōmuin seido kaikaku* [Les dernières réformes de la fonction publique], sous la direction de MURAMATSU Michio. Tōkyō, Gakuyō shobō, 2012 : 21-72.

PLOWDEN, William. *Ministers and Mandarins*. Londres, Institute for Public Policy Research, 1994.

SHIOZAKI, Akihisa. « Seiji shudō – tonza shita "go saku" [Le gouvernement mené par les responsables politiques – les "cinq mesures" qui ont échoué]. » In NIHON SAIKEN INISHIATIBU, *Minshutō seiken shippai no kenshō* [L'étude de l'échec du PDJ]. Tōkyō, Chūō kōron shinsha, 2013 : 49-86.

TATEBAYASHI, Masahiko. « Kanryō no seijiteki kontorōru ni kansuru sūryō bunseki no kokoromi [Tentative d'analyse statistique concernant le contrôle politique des hauts fonctionnaires]. » *Nenpō seijigaku*, n° 1, novembre 2005 : 201-227.

WEBER, Max. *Le Savant et le Politique*, 1919. Paris, Union générale d'éditions, coll. « Le Monde en 10-18 », 1963.

ZAKOWSKI, Karol. *Decision-Making Reform in Japan – The DPJ's failed attempt at a politician-led government*. Londres, Routledge, 2015.