Egyptian Anti-Corruption Academy
(EACA)

English

French

# The Importance of the Comparative Approach as a Methodological Tool for Developing Public Administration: The Japan Model


■ **Dr. Ahmed Mohamed Gomaa Ramadan**
PhD in Political Science, "Specialization in Public Administration"
Senior Researcher at the Ministry of Justice - Egypt



## ■ Abstract:

This study aimed to analyze one of the most important methodological approaches in public administration research, which is the comparative approach, and its pivotal role as a vital methodological tool for advancing the field of public administration. The study explores the extent of reliance on this approach through the stages that comparative public administration has gone through, leading to the contemporary New Public Administration School. This school emerged through the reflections of New Public Management (NPM) ideas on institutional reform and development programs in the public sector, coinciding with the rise of bureaucracy, in the context of global trends in government innovation and its role in achieving the goals and visions of sustainable development 2030. The study also applies the ideas of this school to Japan as a model for its applications, employing the descriptive-analytical comparative method that helps present information in a specific historical sequence.

The study began with a major question: How does the comparative approach to public administration respond to the challenges posed by modern contemporary developments? These developments had resulted from both the impact of different environments on government practices and the intertwined relationships between parts and activities of the government along with their interactions with the environmental conditions in which they operate. This major research question has led to sub-questions about the nature of the technological, economic, political, and social challenges that resulted in the emergence of the modern public administration school, the nature of the challenges faced by this school, and the extent to which Japan's administrative system has adopted the New Public Management school and the success of its applications.



**Keywords**

Public Administration – Sustainable Development – Administrative Reform – Institutional Development
Comparative Approach – Government Innovation – Environmental Approach – Administration in Japan
Decentralization – Bureaucracy – Theory Z

## Introduction

In this study, we aim to elucidate one of the most important methodological approaches to public administration research: the comparative approach. This research article addresses several elements:

1. **Definition of the Comparative Approach in Public Administration**: This section explores the comparative approach and the various administrative concepts derived from it.

2. **Importance of the Comparative Approach**: We explain its significance as a vital methodological tool for the development of public administration, particularly in envisioning the future of governmental work based on achieving sustainable development goals.

3. **Foundations of the Comparative Method**: This part clarifies the principles underlying the comparative method and how it can be utilized to advance the field of public administration. It involves the use of a descriptive-analytical method that aids in presenting information in a historical sequence.

4. **Evolution of Comparative Public Administration**: This element traces the stages of comparative public administration, from its early connections with international administration to its integration with contemporary public administration sciences.

New Public Management (NPM) is presented as a developmental model for public administration. It emerged to address inherent issues in traditional public administration, aiming to enhance the efficiency and effectiveness of the public sector by incorporating best practices from the private sector (Al-Rubaiyan, 2019: 204).

Through this study, we will define the identity of the comparative approach in administration, which is considered an extension of the ecological approach studies in public administration on a comparative basis. The research extends to examine the different administrative patterns in various countries (fifth element) and highlights their characteristics, advantages, and influencing factors (sixth element). This is done by considering the impact of different environments on governmental practices and the interrelations and interactions between governmental bodies and their operational contexts. The ultimate goal is to propose specific recommendations for developing and modernizing administrative systems. This focus on comparative public administration aims to find solutions to problems within public administration systems and practices across different societies by comparing their similarities and differences within a methodological framework.

This discussion will show how the development stages of public administration have benefited from the applications of the comparative approach. This approach has transitioned the field from being specific to Western environments to being applicable in various settings, such as third-world and Eastern environments, including Arab countries. The evolution of bureaucracy has also contributed to the formation of the new public administration school.

Given the unique characteristics of the Arab environment, with its diverse countries sharing a common culture and language and numerous common developmental factors, this study contributes to the development of public administration by drawing on experiences from other environments.

Thus, we can clarify the research question regarding the reflection of New Public Management ideas on institutional reform and development programs in the public sector, particularly in light of the rapid technological and economic advancements globally. This will be illustrated through a case study of Japan as a model for this school.

By defining modern public administration and its various schools with different orientations, and highlighting the importance of the New Public Management trend in advancing the field of public administration, we show its impact on governmental performance and administrative reform programs globally, with a special focus on Japan. This will be achieved through a descriptive-analytical comparative method, comparing phenomena, conclusions, and their similarities and differences.

The comparative descriptive method is distinguished by its utility in public administration sciences due to its goals and objectives, aiding in presenting information in a historical sequence. This includes the stages since the emergence and development of New Public Management from the late 1970s to the present, and the reflection of this school's ideas on modern governmental administrative reform and institutional development.

Additionally, the study provides an overview of the various schools within the New Public Management trend and their emerging terms, and the extent of their impact in different environments such as the USA, Europe, Asia (Japan and China), and the Arab countries, with a particular focus on Japan as a model in applying the new public administration sciences.

## Research Problem

The research problem addressed in this study involves highlighting the contemporary challenges in establishing public administration as an independent field within the social sciences. This is explored through an examination of the evolution of comparative public administration concepts, the emergence of the New Public Management school, and the achievement of the intended development goals for public administration amidst the challenges posed by new environments encountered by modern states post-World War II. The study particularly focuses on the application of these ideas in Japan, where the necessity for new approaches that meet the demands for creating an efficient and advanced administrative system, capable of keeping pace with global changes, was identified.

## Research Questions

This study is guided by a primary research question, from which several sub-questions emerge:

### Primary Research Question:

How has the comparative approach to public administration responded to the challenges posed by modern developments, particularly the impact of different environments on governmental practices and the interrelationships between government activities and their operational environments?

### Sub-questions:

1. What are the challenges and circumstances that led to the emergence of New Public Management?
2. How has Japan benefited from the applications of New Public Management?
3. To what extent have the ideas of this school influenced administrative reform and institutional development in Japan's modern governmental apparatus?

### Methodology

The study employs a comparative descriptive methodology to trace the origins of the comparative approach in public administration, followed by the development of contemporary public administration sciences. It includes a detailed examination of Japan's application of this modern public administration school and its use of contemporary approaches that underpin this development, assessing the feasibility of applying these approaches to various administrative patterns in different environments.

### Objectives of the Study

1. To uncover the challenges faced by the comparative approach and how it can be relied upon to advance the field of public administration.
2. To analyze the response of public administration sciences to the challenges they have encountered.
3. To explore the potential role of modern public administration in shaping the future of governmental management, with Japan serving as an illustrative example.

### Literature Review

The literature review reveals significant insights into the comparative approach in the development of public administration sciences and the emergence of the New Public Management school. Key references include the works of Fred Riggs, whose writings are pivotal in the development of comparative public administration schools and models, and Roderick A.W. Rhodes' study on "Recovering the Craft of Public Administration" published in the April 2018 issue of Public Administration Today by the Arab Administrative Development Organization, which focused on the shift from traditional public administration. Additionally, significant contributions from Arab scholars such as Dr. Abdel Karim Darwish in his book "Bureaucracy and Socialism" (Cairo, 1965) and Ahmed Rashid in "Theory of Public Administration" (Cairo, Dar Al-Nahda, 1993) are discussed. From Japan, William Ouchi's renowned book "How to Learn from Japan and Surpass It?" (1981), which introduced the famous Theory Z, is also examined.

## Study Outline

There are three main models in development presented by modern thinkers in management that can be compared:

The Prismatic Model by Political Sociologist Fred Riggs: This model successfully diagnoses the problems of development in countries that have lagged behind in adopting the causes of progress and modernity. The model focuses on diagnosing the issues within administrative systems in developing countries and illustrates the characteristics of administration in these countries and its political, economic, cultural, and social influences. Riggs' model divides Third World societies into two categories: societies without the concept of mobilization and those that have moved towards modernization and contemporary practices.

The Bureaucratic Comparative Method in Public Administration Studies: This model has been widely adopted by many researchers in their studies due to its effectiveness as a comprehensive framework linking bureaucratic organizations with social factors, and the role of bureaucracy in political development. The method emphasizes that understanding the environment in which the unit of analysis, "bureaucracy," operates is a key to interpreting and understanding how these units function. Bureaucracy is viewed as a product of society, including its customs, traditions, cultural patterns, and interactions (Abdel Aal, 2020:83).

The Japanese Management Theory, Theory Z: This is one of the modern management theories that has achieved significant success. It was developed by Japanese-American economist William Ouchi in 1980 and presented in his book "Theory Z," following an in-depth study of Japanese management traditions that led to the superiority of Japanese companies over American ones. The concept of Japanese management was derived from the Japanese social environment, which is based on the principle of respect for the head of the family and obedience to him, who is responsible for and involves them in decision-making. The Japanese management theory is based on the Japanese experience in managing companies and institutions both locally and globally. Its philosophical foundations are drawn from the nature and role of Japan's social, cultural, and educational structure. This theory is based on three pillars: Trust, Skill, and Respect. It also emphasizes human relations between employees and between employees and their superiors.

## Importance of the Comparative Approach as a Methodological Tool for Advancing Public Administration

The old public administration faced numerous challenges that led to responses contributing to the emergence of the first office/legal generation of modern public administration (Al-Duqun, 2020: 255).

This highlighted the need for the practical scientific importance of the comparative approach in developing governmental organizations, addressing administrative issues, and finding solutions to enhance their effectiveness.

## Defining the Comparative Approach

Multiple terms are used by scholars and writers in public administration to refer to comparison, including comparative administration, comparative administrative studies, the comparative method, comparative analysis, and the comparative approach. The differences in these terms are not merely semantic but relate to the nature of comparative administration—whether it is an independent scientific discipline or merely a methodological approach. This distinction, however, does not imply incompatibility; the comparative method is the methodology researchers use in comparative administration to achieve results (Ruslan, 1990: 1).

The comparative approach is considered a modern approach to studying public administration, involving the examination of administrative systems and processes in two or more countries to derive fundamental principles that can be applied to improve administrative practices (Ben Habtoor, 2000: 101).

Most pioneers of modern public administration agree that comparative public administration is a branch of public administration that includes studies in bureaucracy, civil service, development administration, public institution management, and local administration. These studies are practical and transcend national boundaries, comparing countries or conducting comparative studies within a single society, recognizing the variation in environmental factors and forces even within one country.

For example, comparisons might be made between the administrative system in Egypt and its counterparts in Germany or the UK, or they might focus on specific aspects of public administration, such as comparing bureaucratic features in Egypt and France.

John Gaus was one of the first to introduce this approach, and the writings of Fred Riggs are among the most significant contributions to this method. Among Arab scholars, Dr. Abdel Karim Darwish has shown significant interest in this approach through his book “Bureaucracy and Socialism” published in Cairo in 1965, and Ahmed Rashid in his book “Theory of Public Administration” published in 1993.

## Importance of the Comparative Method

The importance of the comparative method is evident in two primary domains: as a theoretical, academic tool and as a practical, applied tool in the field of public administration, particularly in the development of governmental administrative organizations. This method helps identify administrative problems and phenomena, determine similarities and differences between various administrative organizations, and find solutions to these problems, ultimately leading to the development of different administrative systems.

### (1) Theoretical Academic Importance

From a scientific perspective, comparative analysis of administrative systems enhances and deepens theoretical knowledge in public administration. Those who

strive to build public administration as a discipline have recognized that success in this endeavor partly depends on their ability to develop hypotheses and concepts about administration that transcend national boundaries (Ruslan, 1990:5).

Robert Dahl highlighted this necessity in his famous 1947 article, "The Science of Public Administration," where he argued that without studying administration in different world societies to derive broad, general principles, we cannot develop a unified science of public administration. Instead, we will only arrive at fragmented rules tied to the specific contexts from which they were derived (Dahl, 1947:8).

Fred Riggs introduced new ideas in public administration, particularly his prismatic model, which focuses on diagnosing administrative problems in developing countries and understanding the dominant administrative models within societies amidst various transformations. These ideas are considered pioneering in comparative methodology studies (Riggs, 1957).

Such concepts have significantly expanded the scope of public administration, enabling analyses of administrative systems in developing societies, which were previously limited to Western contexts. Developing countries have undergone numerous reform attempts, employing diverse strategies and approaches to achieve desired reforms. However, a persistent issue remains: the failure to distinguish between goals and means, and the tools of reform in these countries (Jreisat, 2012:141-164).

### (2) Practical Applied Importance

The practical significance of the comparative approach lies in its ability to develop governmental organizations linked to the state's administrative apparatus by identifying administrative problems and finding solutions to enhance their effectiveness. The theoretical and practical objectives are integrally connected, aiming to achieve the same goals.

The importance of this method increases when studies are specialized in examining the specific societal environments targeted for administrative structure organization. By analyzing and comparing these different environments, researchers and decision-makers can better understand the nature of these organizations and their various components. This understanding facilitates the identification of real problems and provides greater opportunities for practically developing and modernizing these administrative organizations in a manner consistent with the environments in which they operate.

## Thirdly: The Foundations of the Comparative Method

The comparative method is a modern approach to studying public administration. As previously mentioned, this method involves examining administrative systems and processes in two or more different environments to identify methodological principles that can be applied to improve organizational management and functions. Despite varying environmental conditions between countries and communities, the comparative method posits that there are universal principles and foundational elements that can be applied, which can be discovered through comparative study.

Any methodology in public administration has its reference framework. The reference framework of the comparative method relies on study and analysis. The concept of benchmarking involves an organization studying, analyzing, and transferring successful administrative experiences, skills, and practices from one context to another, ensuring that the administrative characteristics and features of the leading model align with those of the local context (Awad & Maher, 2019: 25).

Comparative public administration focuses on administrative structures, patterns of bureaucratic management, decentralization, and civil service systems. The foundations of the comparative method in public administration can be summarized as follows:

### 1. Comparative Models

Pioneers in this field initially used comparative models to collect information, conduct research, and analyze data to reach conclusions. One of the most renowned models is Fred Riggs' prismatic model, which describes developing countries transitioning from underdevelopment to advancement and examines the prevailing administrative models in these societies within the context of various transformations and their impacts from an environmental perspective. This model is considered a pioneering study in comparative methodology. The term "development administration" emerged in the early 1960s, thanks to the efforts of comparative public administration scholars who studied public administration in various developing societies (Al-Bajouri, 2023: 282).

Sutton was also among the first to design general models for societies, categorizing them into groups with specific characteristics and identifying the traits of each type. From these societal classifications, one can infer their governmental systems (Sutton, 1955).

### 2. Theoretical Framework

The theoretical framework for comparison involves selecting a particular approach or methodology to study public administration. As public administration evolved, various approaches and methodologies emerged, including the legal approach, functional approach, behavioral approach, environmental approach, and modern public administration.

The shift to the comparative bureaucratic method gained popularity among researchers due to its applicability across various organizations and administrative systems in different environments. The bureaucratic model became a unit of comparison and an analytical tool, leading to the prominence of development administration studies in comparative public administration.

### 3. Defining the Unit of Comparison

There are three main models in development presented by modern administrative thinkers for comparison:

- **Fred Riggs' Prismatic Model**: This model successfully diagnoses development issues in countries lagging in progress and modernization. It focuses on diagnosing administrative problems in developing countries, highlighting the characteristics of administration in these countries and their political, economic, cultural, and social influences. Riggs categorizes societies in the developing world into two: those without the concept of movement and those that have embraced modernization and contemporaneity.

- **Comparative Bureaucratic Method**: Widely adopted by researchers, this method has proven effective as a comprehensive framework linking bureaucratic organizations with social factors and the role of bureaucracy in political development. Understanding the environment where the unit of analysis (bureaucracy) operates is crucial for interpreting and comprehending its functioning. Bureaucracy is seen as a product of society, encompassing customs, traditions, cultural patterns, and interactions (Abdel Aal, 2020: 83).

- **Japanese Management Theory (Theory Z)**: A modern administrative theory developed by Japanese-American economist William Ouchi in 1980, introduced in his book "Theory Z." After an in-depth study of Japanese management heritage, which led to the success of Japanese companies over American ones, the theory emphasizes respect for the head of the family, who involves family members in decision-making. The Japanese management theory is based on Japan's social environment and relies on trust, skill, and respect. It emphasizes human relations among employees and between employees and their superiors.

These foundational elements illustrate the comparative method's ability to analyze and improve administrative systems by understanding and applying universal principles across different environments.

## Fourthly: The Role of the Comparative Method in the Development of Public Administration

The field of comparative public administration has undergone a fundamental transformation, moving from sharp and deep axes that go beyond description to comparative analysis, from formal and superficial treatment to a methodology based on environmental factors, and from a partial analysis focusing on the administrative system to an analysis of the entire societal structure. Comparative studies have evolved from their Western-centric origins to adopt a broader perspective, understanding administrative systems in diverse cultural environments.

Historically, the comparative method in public administration studies has its roots in comparative political studies, given the close relationship between public administration and political science. However, comparative analysis of administrative systems did not emerge as a distinct discipline until the 1950s.

This field has experienced significant evolution driven by essential factors, primarily the emergence of developing countries and the international interest in studying

their conditions. Researchers tested public administration theories from developed countries on the administrative conditions in developing nations, which were managed and governed according to local systems, cultures, customs, and procedures. Many American political scientists realized that the administrative structures and management processes of newly independent countries in the Third World differed from those in industrially advanced countries in Europe and America.

The environmental approach was adopted in comparative studies during this period, followed by the emergence of area studies, particularly between the 1960s and 1980s. This shift led to substantial development, focusing comparative studies on development administration, which garnered significant attention from public administration researchers and specialists. Notable publications include various issues of the Administrative Sciences Journal by the Arab Organization for Administrative Development, specialized publications from research centers in Egypt such as the Journal of the Faculty of Economics and Political Science at Cairo University, and the Sadat Academy for Administrative Sciences, as well as publications from the Institute of Public Administration in Riyadh, Saudi Arabia.

An example of such studies is the work by Mohamed Awad and Aya Maher titled "Determinants and Approaches to Improving Human Resources Performance and a Future Vision for Development: A Theoretical Approach," published in the Journal of the Faculty of Economics and Political Science, Cairo University, Volume 20, Issue 2, in 2019. This study aims to draw a comparative picture between human resources studies and organizational behavior and management theory as academic disciplines within the broader field of administrative sciences.

Interest in comparative public administration systems extended beyond academic researchers to international organizations such as the United Nations. For instance, the UN established a Department of Public Administration within the Department of Economic and Social Affairs in 1950, focusing on developing administration and managing projects related to administrative sciences.

Every public administration methodology has its reference framework, and the comparative method's framework relies on study, analysis, and scientific foundation. The concept of benchmarking involves an organization studying, analyzing, and transferring successful administrative experiences, skills, and practices from one context to another, ensuring that the administrative characteristics of the leading model align with those of the local model (Awad & Maher, 2019: 25).

Thus, the comparative approach is one of the best methods for analyzing governmental structures and administrative systems in any environment. This is why comparative government and comparative public administration have gained considerable popularity in recent decades.

### Fifthly: Challenges of the Comparative Method in Public Administration Studies

The challenges arising from using the comparative method in public administration stem from the diversity and differences among social environments in terms of population, area, political and ideological orientation. For instance, some countries are governed by military regimes, others by religious systems, right-wing conservative governments, absolute monarchies, constitutional monarchies with no administrative intervention, and other varied political systems. Additional challenges include cultural and traditional differences, varying economic levels, and the nature of different governmental administrative institutions.

Moreover, collecting information, theories, and hypotheses from various and diverse environments to determine the best and most effective administrative approach, particularly in government administration, poses significant difficulties. Therefore, researchers specializing in and interested in the comparative method in public administration studies must find solutions to these challenges to keep pace with the ongoing changes in these different environments.

Despite the significant developments in the comparative approach in public administration studies worldwide, the emergence of a new research model in public administration does not negate other research methodologies. Each method has its place in research, study, and application in administrative organizations across different environments. It is also possible to combine multiple approaches in contemporary public administration, which the researcher will explore in the second part of the study on the emergence and development of the New Public Management school.

## New Public Management

In this section of the research, we delve into the emergence, development, and spread of the New Public Management (NPM) movement. We explore the philosophy, concepts, and terminology of this school, its foundational elements, and its role in development as a stage in the evolution of comparative public administration studies, illustrated through the following points:

### 1. Evolution of New Public Management

The administrative and technological advances accompanying the third industrial revolution, marked by the invention of the computer and the advent of the internet in Western countries, led to the emergence of new theories in public administration. These theories formed new academic schools, presenting a different perspective from traditional schools.

The New Public Management school emerged in the 1980s alongside the shift towards economic liberalization and privatization, particularly in the United States, which faced significant economic stagnation and high taxes. This school gained prominence in Asia, especially in China and Japan, with notable theories like William Ouchi's Theory Z, presented in his renowned book "How to Learn from Japan and Surpass Them?" in 1981.

One of the early proponents of NPM, Osborne and Gaebler, advocated in the 1980s and early 1990s for the importance of using private sector creativity, resources, and organizational ideas to improve public sector performance (Khafaji & Al-Baheti, 2018: 32).

The evolution of NPM was marked by the concept of reinventing government, coinciding with the invention of the internet and the use of information and communication technologies in government operations. This led to the development of what is known as electronic government (e-government) (Al-Duqan, 2017: 151).

Concurrently, the rise of economic globalization and competitiveness among similar environments led to a decline in bureaucracy in favor of Western liberalism.

Since then, it became possible to transition from traditional public administration to New Public Management. This shift introduced new administrative reform concepts, closer to business management practices applied in the private sector, into public sector management.

Global developments had significant impacts on national development administration in developing countries. These impacts were reflected in changes in the philosophy and policies of development administration, moving towards enlightened developmental bureaucracy by altering development management methods. Globalization became a fundamental challenge to the philosophical framework underlying development administration processes (Al-Bajouri, 2023: 291).

This evolution changed the role of the state from dominating all facilities and absolute management to allowing the participation of other actors, such as the private sector and non-governmental organizations, in administrative reform and institutional development processes in line with each institution's environment. Consequently, various schools emerged within the modern public administration stream, with distinct characteristics in Europe, the United States, Asia, including the Arab countries, China, and Japan.

## 2. Concept of New Public Management

The concept of New Public Management is multifaceted and complex, encompassing various definitions aimed at describing government and public sector reforms worldwide during this period, tailored to the environment of each system.

The primary assumption of NPM philosophy is that a market-oriented approach in public administration will lead to greater government efficiency without adverse side effects on other goals and considerations (Al-Duqan, 2020: 255). For example, NPM views the citizen not as a passive recipient but as an owner of public services, emphasizing social justice in policies (Al-Arabi, 2018: 204).

Another definition of NPM is the application of successful private sector methodologies to manage public institutions. It focuses on changing organizational culture so that the client is the core concern of the organization's management, contributing to the development and reform of public institutions.

Additionally, public administration is defined as "the comprehensive mechanism that includes policies, rules, procedures, systems, organizational structures, and personnel, funded by the state budget, responsible for managing and directing executive government affairs and interacting with other stakeholders in the state, society, and external environment" (UNDP, Public Administration Reform, Opcit, P1).

### Thirdly: Elements of New Public Management

Several fundamental values have emerged that every organization should strive to establish, including quality, which means meeting customer expectations; optimization, which means making the best use of all available resources; and creativity, which seeks continuous improvement and has gained increased attention (Ismail, 2020: 41). Based on these values, the philosophy of New Public Management (NPM) is built on several key elements:

1. **Restructuring Government**: This involves reorganizing departments and divisions and adopting the principle of decentralization of authority.
2. **Reducing the State's Role in Administration**: Favoring the private sector and community participation in administrative reform plans.
3. **Changing Management Styles**: Implementing private sector mechanisms in the management of government institutions, focusing on values such as quality, optimal resource utilization, competitiveness, and creativity.

Strategic leadership is a crucial element in organizational development, with its activities centered on setting direction, implementing strategy, empowering employees, identifying key elements, and developing strategy (Davies & Davies, 2006: 121-139).

The philosophy of reform in public administration comprises changes to the structures and processes of public sector institutions to manage them more effectively. This includes mechanisms to improve coordination and policy-making, build strong institutional structures, implement decentralization, delegate powers and responsibilities, manage human resources, and establish communication and information systems (Sahli, 2019: 66).

NPM principles are supported through decentralization, reducing bureaucratic structures in government organizations, and promoting effective communication channels with citizens, considering them stakeholders in administrative reform (Gautam, 2008). There is a need to design specialized programs in strategic leadership in public organizations, especially for preparing second-tier leaders in line with the challenges faced by these institutions (Abdulrahim, 2019: 160).

### Institutional Reform and Development in Japan

In this part of the research, we explore the factors behind Japan's civilization and renaissance, the beginning of administrative reform, the emergence and development of government authority, and the role of modern public administration in government operations, highlighting the private sector's role in the evolution of administrative systems.

## 1. Factors of Japan's Renaissance

Japan, located in Asia at the northernmost part of the continent, consists of an archipelago with many islands overlooking the Pacific Ocean and the Sea of Japan, and it suffers from scarce natural resources. Japan's civilization extends over a thousand years, with a population of approximately 127 million as of the 2017 census by the National Statistics Office.

After participating in World War II and being bombed by two atomic bombs dropped by the United States on Hiroshima and Nagasaki, Japan was occupied following its defeat in 1945. Post-war, Japan focused on leveraging its only available resource—human capital—by channeling its efforts into maximizing the potential of its workforce, which became a crucial factor in its renaissance and strength.

Japanese management adopted a strategy centered on human resources, viewing them as the organization's most valuable asset. The workforce, with its diverse capabilities and traits, was considered a vital element in Japan's progress (Al-Maghribi, 1998: 146).

The main factor in Japan's administrative advancement is its management philosophy, which opened a window to the developed world, especially after its defeat in World War II and subsequent occupation. This philosophy aimed to highlight the distinctive aspects and foundations of Japanese management while preserving its cultural values, which contributed to the nation's success across various fields, particularly through the self-discipline of individuals.

## 2. Early Interest in Administrative Reform in Japan

During the emergence of the NPM movement in Europe and the United States, which advocated reducing bureaucracy and the state's control over public institutions, several experts and researchers pointed to Japanese management through notable theories such as William Ouchi's Theory Z, presented in his famous book "How to Learn from Japan and Surpass Them?" in 1981, translated into Arabic as "The Japanese Model in Management: Theory Z," published by the Institute of Public Administration, Research Department, translated by Hassan Mohamed Yass (Ouchi, 1985).

This theory highlighted the efficiency and advancement of Japan's administrative system, its comprehensive radical reforms, and an attempt to analyze the concept of Japanese management, which aligned with the new management theories in the Western world.

Theory Z aimed to bridge the gap between management practices in the United States and Japan by applying Japanese management concepts in the American context, understanding personal challenges, pressures, and targeted goals in the administrative life. The theory's principles included quality control, cooperation, participation, continuous improvement of the work environment, and teamwork (Wesley, 1981).

### Thirdly: The Emergence and Development of Public Administration in Japan

During the era of Emperor Meiji (Mutsuhito), known as the "Emperor of the Enlightenment Era," when direct imperial rule was restored in 1868, several changes occurred in Japan's administrative structure. High-ranking positions of authority and prestige were divided among court nobles, major feudal lords (daimyo), and senior warriors (samurai). The positions responsible for actual administrative authority were occupied by a group of competent young samurai.

This group played a significant role in Japan's renaissance by forming a body called the Council of State, later known as the "Genro" or "Elder Statesmen." They derived their authority from the emperor, consolidated all state functions, and addressed both internal and external challenges (Omar, 2020: 817).

In the modern era, after Japan's defeat in World War II in 1945, the country underwent a rapid state-building process to recover from war damages. These efforts included economic and administrative reforms, even though these reforms were conducted under the occupation of Allied forces led by the United States.

The progress Japan experienced was largely due to its foundational focus on human capital. This is evident from the significant increase in Japan's per capita GDP, which grew nearly tenfold from 1960 to 1975, from $479 to $4635, with an unemployment rate of 1% (Yamada, 2017: 6).

As part of these reforms, the occupying authorities drafted a constitution for Japan in 1946, which reduced the emperor's powers in favor of the Cabinet, making the emperor's role symbolic as the supreme representative of the state. These policies crystallized under the leadership of the Liberal Democratic Party, which governed Japan continuously from 1955 to 1993.

### Authority in Japan

According to the 1947 Constitution of Japan, the government is composed of four main branches:

1. **The Throne**: A symbolic authority held by the emperor, representing the head of state and the unity of the people.
2. **Executive Authority**: The government, headed by the Prime Minister, who is also the leader of the winning party in the elections. The Cabinet holds all executive powers over both the government and the civil service, extending to prefectural governments.
3. **Legislative Authority**: Held by the Diet, Japan's parliament, which consists of two houses: the House of Councillors and the House of Representatives, the latter being the primary sovereign body.
4. **Judicial Authority**: Comprised of the Supreme Court and various other courts, represented by independent judges in their duties.

### Fourthly: Administrative Structure Reform

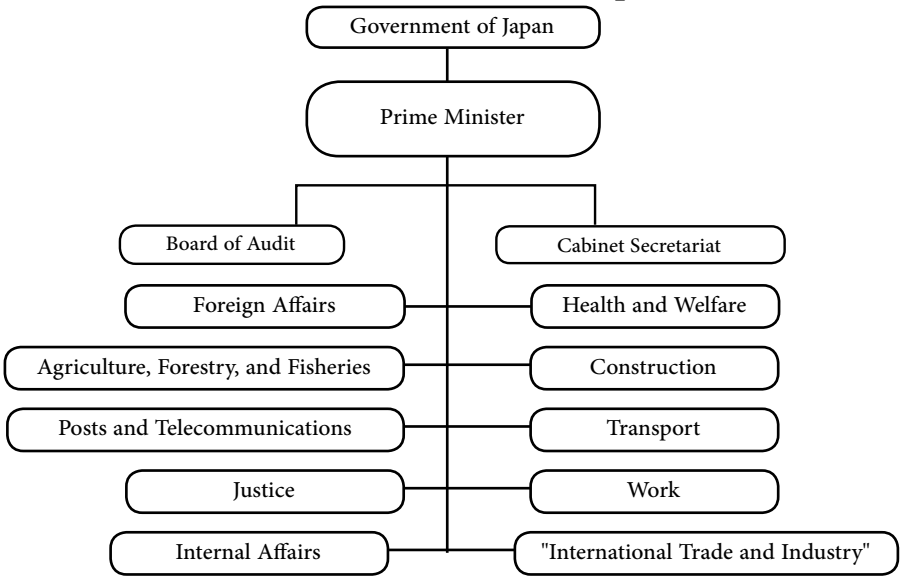
Japan's system of government is a constitutional monarchy, and its government operates under a parliamentary system. The Japanese constitution assigns executive power to the Cabinet, responsible for governmental administrative functions as per Article 73. Japan is divided into 47 administrative divisions (prefectures), with Tokyo as the capital housing the central government ministries.

Post-occupation, the bureaucracy retained much of its power, maintaining its wide-ranging authority and privileged status as servants of the emperor. The occupying forces relied on the bureaucracy to manage affairs, utilizing a top-down authoritarian administration, which reinforced the Japanese view of their bureaucracy as an effective means of governance (Khalil, 2006: 125).

This approach was fully applied to the administrative system and structure, supporting civil service reforms to enhance the independence of public policy-making as a governance tool and contributing to political and administrative stability, drawing on the experiences of countries that emerged victorious in World War II.

The ministerial structure, which consisted of twelve ministries at the end of World War II, was reorganized. Three ministries were abolished: the Army, the Navy, and the East Asia Ministry. The Ministry of Munitions was transformed into the Ministry of Commerce and Industry, later becoming one of the key ministries in Japan's post-war economic resurgence, known as the Ministry of International Trade and Industry (Omar, 2020: 22).

**Ministerial Structure of Japan(1)**




(1) Imad Rezik Omar, Administrative Bureaucracy and Mechanisms of Political Management in Japan, Al Jazeera Center for Studies, Doha, 2020, p. 22.

Subsequently, the Allied authority known as SCAP implemented amendments to the civil service system that mirrored the administrative system of the United States. These amendments included changes to civil service examinations, expansion of training programs, the introduction of mandatory retirement, reorganization of government agencies, and the prohibition of government employees from striking and engaging in collective bargaining. Ultimately, these changes benefited Japan's public service sector.

Japan also placed significant emphasis on the spread of education, literacy, and higher education, establishing universities and specialized higher institutes, and sending scientific missions to advanced countries to benefit from their expertise. The University of Tokyo is a major source of graduates appointed to various ministries each year. Established in 1877 as Tokyo Imperial University, its explicit purpose was to train skilled state employees, contributing to the formation of an effective workforce.

Overall, the government's administration of the public sector was effective from the post-World War II reconstruction period, aiding in the rapid economic growth that began in 1970. Japan achieved annual growth rates of 4% to 6% from 1970 until the late 1980s, which were higher than those of the United States. This growth was marked by Japan's transition to a mature economy, maintaining alternative industrial energy sources and reducing reliance on oil.

However, several shortcomings emerged in Japan's new administrative system, particularly after the collapse of the 1980s economic bubble, due to high inflation rates, reduced production, and rising oil prices, leading to years of economic stagnation and a series of government corruption scandals. One issue was that the government, especially the Prime Minister, lacked the ability to make top-down decisions quickly when needed or to direct and coordinate policies across prefectures (Tanaka Hideyuki, 2021). In response, Prime Minister Ryutaro Hashimoto launched an administrative reform initiative in 1996.

The main elements of the reform plan included consolidating ministries and government agencies, supporting policy-making capabilities and the powers of the Cabinet, and streamlining the administrative apparatus. The reforms came into effect in 2001.

The Japanese reform plan included various measures across different fields, focusing on achieving decentralization, reducing the number of government employees, and merging several agencies. Examples include merging the Central Labor Relations Commission and the Public Enterprise Labor Relations Commission into a single entity, encouraging employee exchanges between ministries and agencies to increase government employees' expertise, and implementing immediate measures for information disclosure to promote integrity and democracy.

Simultaneously, in the wake of successive corruption scandals involving senior civil servants, the Japanese Parliament, known as the Diet, enacted the National Public Service Ethics Act in 1999. Subsequent years saw further changes, including the

introduction of a merit-based employee evaluation system. The reforms culminated in 2014 with the amendment of the National Public Service Act and other laws to establish the Cabinet Bureau of Personnel Affairs, placing senior civil servants under unified management. This system closely resembles the British model of New Public Management.

## Functional Division

The Prime Minister appoints and dismisses ministers, and the Government Organization Law divides administrative units into ministerial-level offices, each headed by a minister. Each ministry has a Parliamentary Vice-Minister who assists the minister and participates in policy planning, acting in the minister's absence, and an Administrative Vice-Minister who helps maintain order within the ministry and oversees the work of offices, departments, and affiliated agencies. Each ministry also includes a Director-General and a sufficient number of bureau and section chiefs, as well as public service employees.

**Hierarchical Structure and Organizational Chart of Ministries in Japan(2)**

| | Rank | Job Description |
|---|---|---|
| Political Appointment | 1 | Minister |
| | 2 | Parliamentary Vice Minister |
| Administrative Appointment | 1 | Administrative Vice Minister |
| | 2 | Vice Minister for International Affairs |
| | 3 | Deputy Vice Minister |
| | 4 | General Manager |
| | 5 | Deputy General manager |
| | 6 | Division Chief |
| | 7 | Section Chief |
| | 8 | Assistant Section Chief |
| | 9 | Branch Chief |
| | | Senior Office Staff |

In 1949, the National Personnel Authority (NPA) was established, reporting to the Prime Minister. Its mission is to oversee the implementation of civil service affairs in the government sector, including training, designing examinations for new hires or

(2) Imad Rezik Omar, Administrative Bureaucracy and Mechanisms of Political Management in Japan, Al Jazeera Center for Studies, Doha, 2020, p. 35.

promotions, and enhancing efficiency. The NPA is supported by the Institute of Public Administration in Japan.

Civil service positions in Japan are systematically organized based on a merit system. However, this system lacks essential features and guarantees necessary to maintain merit and ensure integrity. This is because the vast majority of civil service positions are reserved for bureaucrats who move up within a specific ministry, circumventing the civil service system. Simultaneously, senior executives who manage these agencies and offices can be appointed or transferred at the Prime Minister's discretion.

### Employment Stabilization Offices

After World War II, unemployment reemerged due to the collapse of the economy, military, and government institutions as a result of the war. Consequently, the Allied Powers, led by the United States, intervened by establishing employment stabilization offices in 1947.

These offices encouraged young people to find and retain jobs, operating on the liberal principles of the new governance and rejecting the coercive methods previously used by job guidance offices (Yamada, 2017: 13).

### Recruitment Method in the Administrative System

The recruitment system comprises hierarchical job grades that allow for promotions up to the retirement age, which is sixty for most administrative positions.

Entry into public service begins with competitive examinations administered by the National Personnel Authority (NPA). These exams are conducted for various levels depending on the job requirements and qualifications needed.

The NPA annually evaluates the exams, which are primarily for three professional categories: the first category aims to fill senior administrative positions (university or higher education graduates), the second category targets clerical and administrative jobs (mainly for a small number of university graduates), and the third category is limited to manual and maintenance skills (mostly high school graduates). The exams include written, oral, and physical tests, particularly competitive for the first category of jobs (Omar, 2020: 30).

After successfully passing the job entry exams, candidates are placed in the initial job grades according to their academic qualifications. The promotion system combines promotion exams and performance reports, taking seniority into account, reflecting a merit-based recruitment approach similar to that of the United States.

Japanese law allows private sector employees to join the government sector to benefit from their administrative expertise through fixed-term contracts and after passing job suitability tests (Al-Arabi, 2021).

Upon joining a job, employees undergo initial training programs to acquire the necessary job skills. After approximately three years, they undergo another motivational training program. Throughout their career, with each promotion, employees receive

specialized training tailored to each job level. Local government employees follow similar selection and training systems.

### Performance Evaluation

Performance is evaluated annually based on two main criteria: the ability to achieve objectives within the government unit and the required accomplishment rate of the employee. This evaluation is conducted by the direct supervisor, colleagues, and those who interact with the employee.

The evaluation ratings are: Outstanding, Excellent, Average, Poor, and Very Poor. The evaluation results are presented to the employee at the end of the fiscal year, and the employee has the right to appeal and discuss them.

These reports affect the employee's job continuity if they receive a poor rating for two consecutive years, impact their promotion, and influence their eligibility for financial bonuses and incentives based on the rating and job grade.

### Salary Structure

The salary structure for government employees in Japan closely mirrors that of the private sector to maintain the attractiveness of government employment and ensure employee retention, preventing a shift to the private sector. The salary consists of a base wage and various allowances, such as social allowances, housing allowance, transportation allowance, grade allowances, and performance incentives similar to private sector benefits. Additionally, there are monetary incentives for dedication to work and compensation for overtime hours. The standard workday is seven hours and forty-five minutes, with two days off per week.

### Local Governance System

Japan is divided into 47 administrative divisions, known as prefectures, with large cities further subdivided into wards, towns, villages, or districts. Local self-governance is a constitutional right established by the constitution, which states that central and local governments have distinct legal personalities. The functions of local self-governance and the relationships between central and local governments are stipulated in local law (Sasaki, 2014: 4).

Japan relies on local governments for day-to-day operations, each led by a governor, called "Chiji" in the prefectures, and "Chō" in smaller divisions such as cities and villages. Most local governments also have a local council, known as "Gikai," with members elected every four years. The central government holds authority over local governments, supervising and overruling their actions (Al-Arabi, 2021).

Local governments are responsible for providing education, social welfare, healthcare, and other services, including public facilities. However, the role of local governments in national policy-making has diminished, with power concentrated in the central government. Local governments cannot pass laws that conflict with national laws, and national bodies often issue recommendations for local implementation (Khalil, 2006: 128).

### Characteristics of Administrative Reform

The key features and characteristics of administrative reform in Japan include:

1. Adaptability of reform programs to changes in internal and external environments.
2. Comprehensive and integrated administrative reform of the government apparatus.
3. Increased efficiency and simplification of administrative procedures.
4. Provision of high-quality services to the public.
5. Creation of a simplified public administration responsive to contemporary demands.
6. Development of senior management that allows individuals to act on their own initiatives.

### Role of E-Government in Administrative Reform

One of the most significant aspects and directions of administrative reform and e-government in Japan is leveraging the industrial revolution within its various industries, particularly electronics. This includes the use of electronic devices and computers since their invention. Computers and the internet have been integrated across all government agencies and administrative transactions to achieve greater efficiency and simplification of procedures.

The advent of computers and the internet is a hallmark of the evolution of public administration theories, especially the New Public Management school and its various models, including the Japanese management model.

## Conclusion

Using a comparative descriptive-analytical method to trace the emergence of the comparative approach in public administration, the researcher was able to answer the study's questions and achieve its objectives. This involved examining the role of the comparative method in developing the field of old public administration into New Public Management and its various intellectual schools through the scientific methodological framework.

The researcher also utilized Japan's model in applying New Public Management in its government administration. It was found that Japan's ministries and administrative institutions play a crucial role in instilling positive values and orientations in their employees from the moment they join public service. Initially, employees are introduced to the values, goals, and customs of their respective ministries, each with distinct customs and values that align with the prevailing political culture. This culture holds that the state is the ultimate form of societal organization, possessing authority and power surpassing all other organizations.

Thus, Japan's public administration has continuously evolved to keep pace with economic, societal, and political developments in various environments. This evolution is also applicable to the Arab environment, offering potential insights for achieving the goals and visions of Sustainable Development 2030.

# ■ References:

## A- Arabic References *:


- Ismail, Mamdouh (2020). "Administrative Reform in Egypt, Drawing from the Generalities, by Inferring the Particulars," published article, at the Cultural Season Conference of the Department of Public Administration, Faculty of Economics and Political Science, Cairo University, 2019/2020.
- Ouchi, William J., Yassin, Hassan Mohamed, Hassan, Rabhi Mohamed (1985). "The Japanese Model in Management: Theory 'Z'," Institute of Public Administration, Research Department.
- El-Bagouri, Ayman Amin; and Riyad, Doaa Reda (December 2023). "Development Management in Developing Countries between the Characteristics of National Bureaucracy and the Reflections of International Pressures," article, Arab Journal of Administration, Vol. 43, No. 4.
- Bin Habtoor, Abdulaziz Saleh (2000). "Principles of Public Administration," Amman, Al-Dar Al-Ilmiya for Publishing and Distribution.
- Al-Khafaji, Naama; and Al-Haiti, Salah Al-Din (2018), "Analysis of the Fundamentals of Public Administration: A Contemporary Perspective," Amman, Dar Al-Yazouri.
- Khalil, Abdul Rahim (January 2006). "Public Policy Making in Japan: Between Theories and Application," Journal of Future Studies, Future Studies Center - Assiut University, Issue 11.
- Darwish, Abdul Karim (1965). "Bureaucracy and Socialism: A Study in Administration and Social Change," Cairo, Anglo-Egyptian Library.
- Al-Duqn, Ahmed Al-Sayed (2017). "The Role of E-Governance in Supporting Customer Participation in Improving the Quality of Government Services Using the COBIT Framework," Journal of the Faculty of Economics and Political Science, Cairo University, Vol. 18, No. 1.
- Al-Duqn, Ahmed Al-Sayed (2020). "The Evolution of Public Administration Generations and the Future of Arab Government Administration: An Inductive Analysis of Challenges and Responses," Arab Journal of Administration, Vol. 40, No. 1.
- Al-Rabian, Naif Abdulaziz, (2019). "A Proposed Conceptual Framework for the Elements of Implementing New Public Administration in the Kingdom of Saudi Arabia," research article, Jordan, International Journal of Economics and Business, Vol. 6, No. 1.


*References in all journal papers are arranged following the Arabic alphabetical order

- Raslan, Nabil Ismail. (1990). "Comparative Public Administration: An Analytical Study of Some Theoretical and Methodological Issues," research article, Journal of Organization and Administration, Riyadh, King Abdulaziz University, Vol. 3, No. 1.
- Rashid, Ahmed (1993), "Theory of Public Administration," Cairo, Dar Al-Nahda.
- Sahli, Mabrouk (2019). "New Public Administration as a Mechanism for Administrative Reform: International Experiences," Journal of Arts and Social Sciences, Faculty of Arts, Ferhat Abbas University, Algeria, Issue No. 14.
- Abdel Rahim, Mohamed Abdel Rahim (March 2019). "The Role of Strategic Leadership in Achieving Institutional Maturity in Public Organizations," article, Arab Journal of Administration, Vol. 39, No. 1.
- El-Araby, Mohamed Awad (2018). "Features of the Contemporary Academic System for Studying Public Administration in Europe," Journal of the Faculty of Economics and Political Science, Cairo University, Vol. 19, No. 3.
- El-Araby, Mohamed Awad. "Lecture on the Public Administration System of Japan," dated 22/5/2015, adapted from the Comparative Public Administration course, Public Administration Doctorate Program, Institute of Arab Research and Studies, 2020/2021. Published on the institute's page: www.youtube.com/watch?v=xDZUV27TFaE&t=2707s
- Omar, Emad Rizk (2020). "Administrative Bureaucracy and Political Management Mechanisms in Japan," Doha, Al Jazeera Center for Studies.
- Awad, Mohamed El-Araby; and Maher, Aya (2019). "Determinants and Approaches to Developing Human Resources Performance and a Future Vision for Development: A Theoretical Approach," article, Journal of the Faculty of Economics and Political Science, Cairo University, Vol. 20, No. 2.
- Mahmoud, Mohamed Abdel Aal (December 2020). "The Impact of the Ecological and Comparative Approach on the Study of Public Administration," article, Egyptian Journal of Development and Planning, Vol. 28, No. 2.
- El-Maghraby, Mohamed Awad; and Abdel Hamid, Abdel Fattah (June 1998). "The Japanese Approach to Human Resources Management and Its Applicability in the Arab Environment," article, Journal of Administration, Institute of Public Administration, Issue 73, Year 20.
- Hideyuki, Tanaka. "Administrative Reform and the Call for Adopting Neutral Policies in Japan," published article on www.nippon.com, accessed on 1/7/2021.
- Yamada, Makio (2017). "How Japan Achieved a 1% Unemployment Rate: Facilitating the Transition from Education to Work," King Faisal Center for Research and Islamic Studies, Riyadh.

## English References

- Bharat Raj Gautam. (2008). Factors Affecting Application of New Public Management Oriented Reforms for Reforming Nepalese Public Administration. http://digitalrepository.unm.edu/nsc_research/29.
- Dahl, Robert A. (1947). The Science of Public Administration: Three Problems, Public Administration Review, No. 1.
- Davies, Barbara J. and Brent Davies. (2006). « Developing a Model for Strategic Leadership in Schools», Educational Management Administration Leadership, Jan, No., 34.
- Jreisat, Jamal.2012 ) ). Globalism and Comparative Public Administration, New York, Routledge,
- Riggs, Fred. (1957), "Agrarian and Industrial–Toward A Topology of Comparative Administration", in W. J. Siffin(ed), Toward A +Comparative Study of Public Administration, Indiana University Press. Bloomington.
- SASAKI, Atsuro. (May 2014). Local Self–Government in Japan, MIC, Japan.
- Sutton, F. (1955). Social Theory and Comparative politics, Princeton University press Princeton.
- UNDP, Public Administration reform, Opcit.
- Wesley, Addison..(1998) William Ouchi Theory Z How American Business Can Meet the Japanese Challenge.

# L'Importance de l'Approche Comparative comme «Mécanisme Méthodologique» pour Développer le Domaine de l'Administration publique vers la Nouvelle Administration Publique

**«Modèle Japonais»**


## ■ Dr. Ahmed Mohamed Gomaa Ramadan

**titulaire d'un doctorat en sciences politiques, spécialisé en "Administration publique", premier chercheur au ministère de la Justice égyptien**



## ■ Résumé:

**Cette étude vise à analyser l'un des principales approches méthodologiques de la recherche en administration publique, à savoir l'approche comparative, et son rôle central en tant que mécanisme méthodologique essentiel pour développer le domaine de l'administration publique. Elle examine l'utilisation de cette approche à travers les différentes phases de l'administration publique comparée jusqu'à l'avènement de l'école de la nouvelle administration publique contemporaine. Elle met en lumière l'impact des idées de la New Public Management (NPM) sur les programmes de réforme et de développement institutionnel dans le secteur public.**

**Ce développement a coïncidé avec l'apparition de la bureaucratie, dans le contexte des tendances mondiales en matière d'innovation gouvernementale et de leur rôle dans la réalisation des objectifs et des visions des Nations Unies pour le développement durable à l'horizon 2030, adoptées par de nombreux pays. Ainsi, nous avons choisi d'appliquer les idées de cette école au Japon comme modèle d'application, en utilisant la méthode descriptive analytique comparative qui aide à présenter les informations selon une séquence historique déterminée.**

**L'étude s'est articulée autour d'une question principale : comment l'approche comparative en administration publique répond-elle aux défis posés par les évolutions modernes contemporaines, en tenant compte de l'influence des différents environnements sur les pratiques des organismes gouvernementaux, ainsi que des relations interconnectées entre les parties et les activités du gouvernement et leurs interactions avec les conditions environnementales dans lesquelles elles opèrent ?**

**De cette question principale ont émergé des questions secondaires concernant : les défis technologiques, économiques, politiques et sociaux qui ont conduit à l'émergence de l'école de la nouvelle administration publique, les défis auxquels cette école a été confrontée, et dans quelle mesure le système administratif japonais a adopté la nouvelle administration publique et réussi à mettre en œuvre ses applications**



**Mots-clés :**

**Administration publique, développement durable, réforme administrative, développement institutionnel, approche comparative, innovation gouvernementale, méthode environnementale, gestion au Japon, décentralisation, bureaucratie, théorie Z.**

## ■ Introduction

Dans cette étude, nous pouvons aborder en détail l'un des principaux cadres méthodologiques des recherches en administration publique, à savoir l'approche comparative. À travers la présente recherche, nous traiterons de plusieurs éléments :

Premièrement : la définition de l'approche comparative en sciences de l'administration publique et des différents concepts administratifs qui en découlent.

Deuxièmement : nous expliquerons l'importance de cette approche en tant que mécanisme méthodologique essentiel pour le développement du domaine de l'administration publique, en perspective de l'avenir du travail gouvernemental basé sur la réalisation des objectifs de développement durable.

Troisièmement : les fondements de la méthode comparative seront clarifiés ainsi que la manière de l'utiliser pour développer l'état de la science de l'administration publique, en adoptant une méthode descriptive et analytique qui aide à présenter les informations selon une séquence historique.

Quatrièmement : nous aborderons les étapes par lesquelles l'administration publique comparative est passée depuis l'émergence initiale de la pensée de l'administration comparative à l'époque moderne, qui était liée à l'administration internationale, avant de rejoindre par la suite les sciences contemporaines de l'administration publique.

La nouvelle administration publique (New Public Management – NPM) est considérée comme un modèle de développement de l'administration publique, apparu pour résoudre certains problèmes inhérents à l'administration publique traditionnelle. Elle vise à améliorer l'efficacité et l'efficience du secteur public en s'inspirant des bonnes pratiques du secteur privé (Al-Rubayan, 2019 : 204).

À travers la présente étude, nous clarifierons l'identité de l'approche comparative en administration, qui constitue une extension des études de la méthode "écologique" de l'administration publique sur une base comparative. La recherche s'étendra ensuite au cinquième élément pour examiner les modèles d'administration dans les différents environnements des pays, puis au sixième pour mettre en évidence leurs caractéristiques, avantages et les facteurs qui les affectent, en tenant compte de l'impact des différents environnements sur les pratiques des institutions gouvernementales. Enfin, nous visons à proposer des recommandations pour le développement et la modernisation des systèmes administratifs. C'est ce sur quoi se concentrent les études comparatives en administration publique afin de trouver des solutions aux problèmes des systèmes d'administration publique et à leurs pratiques réelles dans les différentes sociétés, en les comparant sous l'angle des similitudes et des différences, à travers le cadre méthodologique de l'approche comparative en administration publique.

Cela nécessite de montrer l'étendue de la valorisation des phases de développement qu'a traversées la science de l'administration publique, grâce à l'utilisation de l'approche comparative dans ses applications, ce qui l'a transformée d'une science propre à l'environnement occidental à une science applicable dans différents environnements comme ceux des pays en développement et des environnements orientaux tels que nos pays arabes, avec les différences de ses écoles théoriques et de l'environnement qui l'accueille, et avec l'apparition de la bureaucratie qui a contribué au développement de la nouvelle école de l'administration publique.

Cela en raison des caractéristiques particulières de l'environnement arabe avec ses nombreux

pays partageant une culture et une langue communes, ainsi que de nombreux facteurs de développement communs entre eux, ce qui contribue au développement de la science de l'administration publique, en tirant parti des expériences d'autres environnements.

Ainsi, nous pouvons aborder de manière plus explicite la réponse à la question de recherche concernant les manifestations de l'impact des idées de la nouvelle école de l'administration publique (New Public Management) sur les programmes de réforme et de développement institutionnel dans le secteur public, notamment à la lumière des développements successifs que le monde a connus dans les domaines de la technologie et de l'économie et leur effet sur l'utilisation des théories modernes en administration, en prenant le Japon comme modèle pour cette école.

Cela se fera à travers la définition de l'administration publique moderne, et des écoles qui en dérivent avec leurs différentes orientations, tout en soulignant l'importance du courant de la nouvelle administration publique dans le développement du domaine de l'administration publique, et en montrant ses effets sur l'efficacité de la performance gouvernementale et les programmes de réforme administrative dans le monde contemporain en général, et son impact sur le Japon en particulier. Pour ce faire, une approche descriptive analytique comparative sera adoptée, permettant de comparer entre les phénomènes et les conclusions, ainsi que de mettre en lumière les similitudes et les différences entre eux.

La méthode descriptive comparative se distingue par son utilité dans les sciences de l'administration publique, car elle possède un ensemble d'objectifs et de finalités qu'elle vise à atteindre. Elle aide à présenter les informations selon un ordre chronologique et les étapes qu'elles ont traversées depuis l'émergence et le développement du courant de la nouvelle administration publique, à partir de la fin des années 1970 jusqu'à aujourd'hui, en montrant l'impact des idées de cette école sur la réforme administrative et le développement institutionnel des organismes gouvernementaux modernes.

En outre, cette méthode donne un aperçu des différentes écoles au sein du courant de la nouvelle administration publique et des termes qui en découlent, ainsi que de leur influence dans divers environnements comme les États-Unis, l'Europe, et l'Asie, notamment le Japon et la Chine, ainsi que les pays arabes, en mettant particulièrement l'accent sur le Japon en tant que modèle d'application des sciences de la nouvelle administration publique.

## ■ Problématique de la recherche

La problématique de cette étude consiste à montrer les défis contemporains de l'émergence de la science de l'administration publique en tant que discipline indépendante des autres sciences sociales. Cela se fera en étudiant les étapes de développement des idées de l'administration publique comparative et la naissance de l'école de la nouvelle administration, ainsi que le degré de réalisation de l'objectif souhaité de développement de l'administration publique face aux défis des nouveaux environnements auxquels les pays modernes ont été confrontés après la fin de la Seconde Guerre mondiale. L'application de ces idées sera illustrée par le cas du Japon, où la problématique de la nécessité de nouvelles approches répondant aux exigences de la mise en place d'un système administratif efficace et moderne capable de suivre les nouveaux changements mondiaux a été soulevée.

## ■ Questions de recherche

Cette étude part d'une question de recherche principale, qui se décline en plusieurs questions subsidiaires :

■ **Question de recherche principale :**

Comment l'approche comparative de l'administration publique a-t-elle répondu aux défis posés par les développements modernes contemporains, y compris l'influence des différents environnements sur les pratiques des organismes gouvernementaux, et les relations interconnectées entre les parties et les activités du gouvernement, ainsi que leurs interactions avec les conditions environnementales dans lesquelles elles opèrent ?

■ **Questions de recherche subsidiaires :**

1. Quels sont les défis et les conditions environnantes qui ont conduit à l'émergence de la nouvelle administration publique ?

2. Comment le Japon a-t-il bénéficié des applications de la nouvelle administration publique ?

3. Dans quelle mesure les idées de cette école ont-elles influencé la réforme administrative et le développement institutionnel des organismes gouvernementaux modernes au Japon ?

■ **Méthode de recherche**

L'étude repose sur la méthode descriptive comparative pour observer la mise en place de l'approche comparative de l'administration publique, puis le développement des sciences de l'administration publique contemporaine. Elle examinera également l'application de cette école contemporaine de l'administration publique par le Japon, et son utilisation des approches modernes qui sous-tendent ce développement, ainsi que la possibilité de les appliquer à divers modèles administratifs dans différents environnements.

■ **Objectifs de la recherche**

1. Identifier les défis rencontrés par la méthode comparative et comment elle peut être utilisée pour améliorer l'administration publique.

2. Analyser la réponse de l'évolution des sciences de l'administration publique aux défis rencontrés.

3. Explorer le rôle potentiel de l'administration publique moderne dans l'avenir de l'administration gouvernementale, avec un exemple comme celui du Japon.

■ **Examen de la littérature**

L'examen de la littérature révèle des faits importants concernant la méthode comparative dans l'évolution des sciences de l'administration publique et l'émergence de la nouvelle école d'administration publique. Parmi les contributions marquantes, on trouve les écrits de Frid Riggs, considérés comme des jalons importants pour l'évolution des écoles et des modèles d'administration publique comparée. Également, l'étude de Rod Rhodes, Roderick E. W. intitulée «Reclaiming Craft in Public Administration (Restaurer l'artisanat de l'administration publique)» publiée dans «Public Administration Today (L'Administration Publique Aujourd'Hui)», numéro 5, avril 2018, par l'Organisation Arabe pour le Développement Administratif, qui se concentre sur la transition de l'administration publique traditionnelle. Parmi les chercheurs arabes, le Dr. Abdel Karim Darwish, avec son livre «La Bureaucratie et le Socialisme» publié au Caire en 1965, et Ahmed Rashid, avec son livre «Théorie de l'administration publique» publié au Caire par Dar Al-Nahda en 1993, ont montré un grand intérêt pour cette approche. De plus, du Japon, le célèbre livre de William Ouchi, «Comment apprendre du Japon et le dépasser ?» publié en 1981, dans lequel il présente sa fameuse théorie, la théorie Z.

## ■ Division de la recherche

Sur la base de la problématique de recherche présentée, de la méthode utilisée pour mener la recherche, des questions de recherche soulevées et des objectifs visés, l'étude est divisée en trois points :

1. L'approche comparative comme outil méthodologique pour le développement de la gestion : Comprend les définitions, l'importance, les fondements, et son rôle dans l'évolution des sciences de gestion.

2. La nouvelle administration publique : Englobe son évolution, son concept et ses éléments.

3. Réforme et développement institutionnel dans le secteur public au Japon : Inclut les facteurs de la renaissance japonaise, l'intérêt pour la réforme administrative, l'évolution de l'administration publique au Japon, la structure administrative, le système de gouvernance locale, et le rôle du gouvernement électronique.

## Premièrement : L'importance de «l'approche comparative» en tant que mécanisme méthodologique pour le développement du domaine de l'administration publique

L'ancienne administration publique a fait face à plusieurs défis qui ont conduit à des réponses ayant contribué à l'émergence de la première génération bureaucratique/légale de l'administration publique moderne (Al-Duqn, 2020: 255). Ainsi, il est devenu nécessaire de reconnaître l'importance scientifique et pratique de l'approche comparative dans le développement des organisations gouvernementales liées à l'appareil administratif de l'État, en identifiant ses problèmes administratifs et en trouvant des solutions pour les rendre plus efficaces.

### 1- Définitions de l'approche comparative

Il existe plusieurs termes utilisés par les scientifiques et les écrivains en administration publique pour exprimer la comparaison, tels que : administration comparative, étude comparative de l'administration, méthode comparative, analyse comparative, et approche comparative. La différence entre ces termes n'est pas simplement une question de vocabulaire, mais concerne la nature de l'administration comparative : est-ce un domaine scientifique à part entière ou simplement une méthode ? Cependant, cette distinction ne signifie pas qu'ils sont incompatibles. La méthode comparative est la méthodologie suivie par les chercheurs en administration comparative pour parvenir à des résultats (Raslan, 1990: 1).

L'approche comparative est considérée comme une approche moderne pour l'étude de l'administration publique ; elle repose sur l'étude des systèmes et des processus administratifs dans deux pays ou plus afin de parvenir à des règles fondamentales qui peuvent être appliquées et utilisées pour améliorer et élever le niveau de l'administration (Bin Habtour, 2000: 101).

Ainsi, la plupart des pionniers de l'administration publique moderne s'accordent à dire que l'administration publique comparative est une branche de l'administration publique. Elle inclut des études sur la bureaucratie, le service civil, la gestion du développement, la gestion des institutions publiques et l'administration locale. Ces études appliquées vont au-delà des frontières d'un pays et ne se limitent pas à un seul pays. Elles comparent les pays et peuvent également mener des études comparatives au sein d'une même société, en considérant les différences et les variations dans les éléments et les forces environnementales même au sein d'un même État.

Par exemple, la comparaison peut être faite entre le système administratif en Égypte et celui en Allemagne ou en Grande-Bretagne, ou elle peut se concentrer sur un ou plusieurs

aspects de l'administration publique, comme la comparaison des manifestations de la bureaucratie en Égypte et en France.

Parmi les premiers à avoir proposé cette approche figure John Gaus, et les écrits de Frid Riggs sont considérés comme des repères importants de cette méthode. Parmi les universitaires arabes ayant montré un grand intérêt pour cette approche, il y a le Dr. Abdelkarim Darwish, à travers son livre «Bureaucratie et Socialisme» publié au Caire en 1965, et Ahmed Rachid avec son ouvrage «Théorie de l'administration publique» publié en 1993.

## 2- L'importance de la méthode comparative

L'importance de la méthode comparative se manifeste dans deux domaines de la connaissance : d'une part, une importance théorique et académique, et d'autre part, une importance pratique et appliquée dans le domaine de l'administration publique, contribuant au développement des organisations administratives gouvernementales. Cela permet d'identifier les problèmes et phénomènes administratifs, de déterminer les similitudes et les différences entre les diverses organisations administratives, de trouver des solutions à ces problèmes et de développer les différents systèmes administratifs.

(a) Importance de la méthode en tant que théorie de la connaissance académique

D'un point de vue scientifique, l'analyse comparative des systèmes administratifs contribue à accroître et à approfondir la connaissance théorique en administration publique. Ceux qui tentent de construire une science de l'administration au sens propre du terme sont convaincus que réussir cette démarche dépend en partie de leur capacité à formuler des hypothèses et des concepts sur l'administration qui transcendent les frontières de chaque pays (Raslan, 1990: 5).

Robert Dahl a souligné cette nécessité dans son célèbre article de 1947 intitulé «L'étude de l'administration publique», dans lequel il souligne que sans étudier l'administration dans les différentes sociétés du monde, afin d'établir des bases et des règles générales fondées sur une recherche plus large et plus exhaustive qu'une simple observation d'un contexte social particulier, il serait impossible de parvenir à une science de l'administration publique dotée de règles générales et universelles. Au contraire, nous n'obtiendrions que des règles fragmentées spécifiques au domaine d'où elles ont été tirées (Dahl, 1947: 8).

Frid Riggs a également introduit de nouvelles idées en administration publique avec son modèle prismatique qui traite du diagnostic des problèmes des administrations publiques dans les pays en développement et des modèles administratifs prédominants dans les sociétés en fonction des transformations diverses qu'elles subissent et de leurs répercussions, conformément à l'approche environnementale, qui sont parmi les études pionnières en méthodologie comparative (Frid, 1957).

Ces idées ont contribué à élargir les domaines de l'administration publique, permettant ainsi d'inclure des analyses des systèmes d'administration publique dans les sociétés en développement, alors qu'elles étaient auparavant limitées aux sociétés occidentales.

Les pays en développement ont traversé de nombreuses tentatives de réformes diverses, et les stratégies et approches suivies pour réaliser les réformes souhaitées ont varié. Cependant, il reste un problème principal : l'absence de distinction entre les objectifs, les moyens et les outils de réforme dans ces pays (Jreisat, 2012 : pp.141-164).

(b) Importance de la méthode en tant que pratique appliquée :

L'importance pratique et appliquée de l'approche comparative réside dans le développement

des organisations gouvernementales liées à l'appareil administratif de l'État, l'identification de leurs problèmes administratifs et la recherche de solutions pour les rendre plus efficaces. Les objectifs scientifiques et les objectifs pratiques et appliqués sont étroitement liés et visent à atteindre les mêmes buts souhaités.

Cette importance augmente lorsque les études sont spécialisées dans l'analyse des environnements sociaux dont les structures administratives doivent être organisées. En effet, l'analyse de ces environnements différents et leur comparaison permet au chercheur et au décideur de mieux comprendre la nature de ces organisations et leurs composantes multiples. Cela facilite ensuite l'identification des problèmes réels et offre une plus grande opportunité pratique pour développer et moderniser ces organisations administratives en adéquation avec les environnements dans lesquels elles ont émergé.

### 3- Les bases de la méthode comparative

L'approche de la méthode comparative est considérée comme une approche moderne pour l'étude de la science de l'administration publique. Comme mentionné ci-dessus, elle repose sur l'étude des systèmes et des processus administratifs dans deux environnements différents ou plus afin d'établir des règles méthodologiques applicables et utiles pour améliorer le niveau de gestion des organisations et identifier les meilleures méthodes pour améliorer leurs fonctions. Cette approche considère que, malgré les différences de conditions environnementales entre les pays et les sociétés, il existe des règles et des principes constants et définis qui peuvent être appliqués. Cela peut être découvert par l'étude de la méthode comparative.

Chaque méthode de l'administration publique a une référence et un cadre, et la référence de cette méthode comparative repose sur l'étude et l'analyse.

Le concept de comparaison de référence implique qu'une organisation étudie, analyse et transpose les expériences, compétences et pratiques administratives réussies du contexte d'une autre expérience vers le contexte local, tout en veillant à ce que les caractéristiques administratives du modèle de référence soient similaires à celles du modèle vers lequel l'expérience ou la pratique administrative est transférée (Awad et Maher, 2019 : 25).

L'administration publique comparative se concentre sur la structure administrative, les modèles d'administration bureaucratique, la décentralisation administrative et le système de la fonction publique.

**Ainsi, les bases sur lesquelles repose la méthode comparative en administration publique peuvent être résumées comme suit :**

a. Modèle de comparaison

Les pionniers de ce domaine ont utilisé des modèles de comparaison au début de leurs études pour collecter des informations, mener des recherches et analyses, et arriver à des conclusions. Parmi les modèles les plus célèbres, il y a celui de Frid Riggs, qui a introduit de nouvelles idées en administration publique avec le modèle prismatique. Ce modèle décrit les pays en développement qui évoluent de l'arriération vers le progrès et les modèles administratifs dominants dans différentes sociétés en développement, dans le cadre des diverses transformations qu'elles subissent et leurs répercussions, à travers une perspective globale selon l'approche environnementale. Ces études sont considérées comme des pionnières en méthodologie comparative. Le terme d'administration du développement est apparu avec les chercheurs en administration comparative au début des années 1960, en réponse aux tentatives des scientifiques de l'administration publique comparative d'étudier

l'administration publique dans divers contextes de développement (Al-Bajouri, 2023 : 282).

Sutton est également considéré comme l'un des premiers à avoir conçu des modèles généraux pour les sociétés. Il a classé les sociétés en groupes ayant chacun leurs caractéristiques et a décrit les traits distinctifs de chaque type. À partir de la classification des sociétés, on peut extrapoler leurs systèmes gouvernementaux (Sutton, 1955).

b. Cadre théorique

Le cadre théorique de la comparaison consiste en le choix par le chercheur d'une des approches ou méthodes pour étudier la science de l'administration publique en tant que cadre théorique pour son analyse comparative. Avec l'évolution de la science de l'administration publique, les approches et méthodes utilisées se sont multipliées, les plus importantes étant l'approche légale, l'approche fonctionnelle, l'approche comportementale, l'approche environnementale et l'administration publique moderne.

La transition vers les systèmes de méthode comparative bureaucratique (Bureaucracy) est apparue, une méthode sur laquelle de nombreux chercheurs se sont appuyés dans leurs études et qui a rencontré un grand succès en raison de son applicabilité à de nombreuses organisations et agences administratives gouvernementales dans divers environnements, malgré leur diversité. En considérant que le modèle bureaucratique est l'unité de comparaison dans l'étude et un outil analytique, les études sur l'administration du développement (development administration) ont pris une place prépondérante dans les études de l'administration publique comparative.

c. Définition de l'unité de comparaison

Il existe trois principaux modèles de développement présentés par les penseurs modernes en administration qui peuvent être comparés, à savoir :

(1) Le modèle prismatique du sociologue politique Frid Riggs, qui a réussi à diagnostiquer les problèmes de développement dans les pays en retard dans la modernisation. Ce modèle se concentre sur le diagnostic des problèmes des appareils administratifs dans les pays en développement, mettant en évidence les caractéristiques de l'administration dans ces pays et leur impact sur les plans politique, économique, culturel et social. Ce modèle divise les sociétés des pays du tiers monde en deux catégories : celles qui n'ont pas encore adopté l'idée de la modernisation et celles qui se dirigent vers la modernité.

(2) Le modèle de la méthode comparative bureaucratique (Bureaucracy) dans les études d'administration publique, sur lequel de nombreux chercheurs se sont appuyés dans leurs études et qui a rencontré un grand succès en raison de sa capacité à être un cadre global liant les organisations bureaucratiques aux facteurs sociaux, et au rôle de la bureaucratie dans le développement politique.

Ainsi, les contours de la méthode se cristallisent dans le fait que la compréhension de l'environnement dans lequel opère l'unité d'analyse «la bureaucratie», est une clé essentielle pour interpréter et comprendre le fonctionnement de ces unités, car la bureaucratie est le produit de la société avec ses coutumes, traditions, modèles culturels et interactions (Abdel Aal, 2020: 83).

(3) La théorie japonaise en administration (Japanese Theory Z), une des théories modernes en administration qui a connu un grand succès. Elle a été développée par l'économiste américain d'origine japonaise «William Ouchi» en 1980 et présentée dans son livre «Theory Z», après une étude approfondie de l'héritage japonais dans le domaine de l'administration

qui a conduit à la supériorité des entreprises japonaises sur les entreprises américaines. L'idée de l'administration japonaise a été développée à partir de l'environnement social japonais, basé sur le respect pour le chef de famille et son obéissance, responsable d'eux et les impliquant dans la prise de décision. La théorie japonaise en administration repose sur l'expérience japonaise dans la gestion des entreprises et des institutions au niveau local et mondial, et tire ses fondements philosophiques de la nature et du rôle de la structure sociale, culturelle et éducative de la société japonaise. Cette théorie repose sur trois principes : la confiance (Trust), la compétence (Skill) et l'affection et le respect (Respect). Cette théorie est également basée sur les relations humaines entre les employés d'une part, et entre les employés et leurs supérieurs d'autre part.

## 4- Le rôle de la méthode comparative dans le développement de la science de l'administration publique

Le domaine de l'administration publique comparée a connu une évolution radicale, passant d'une approche descriptive à une analyse comparative, d'un traitement formel et structurel à une approche méthodologique environnementale, et d'une analyse partielle axée sur le système administratif à une analyse visant la structure sociétale globale. L'étude comparative a ainsi abandonné son caractère occidental pour adopter une perspective plus large et diverse, visant à comprendre les systèmes administratifs dans des contextes culturels variés.

Les origines historiques de la méthode comparative en science de l'administration publique sont étroitement liées aux études politiques comparatives, en raison du lien étroit entre l'administration publique et la science politique. Cependant, l'analyse comparative des systèmes administratifs n'a émergé comme discipline distincte qu'à partir des années 1950.

Ce domaine d'étude a évolué de manière significative en raison de plusieurs facteurs essentiels, notamment l'apparition des pays en développement, l'intérêt international pour l'étude de leurs conditions, et l'application des théories de l'administration publique des pays développés aux contextes des pays en développement. Ces nouveaux États étaient gérés selon leurs propres systèmes, cultures, coutumes et procédures locales. Un grand nombre de politologues américains ont ainsi pris conscience que les structures administratives et les processus de gestion des États récemment indépendants du tiers monde différaient de ceux de leurs propres pays industrialisés en Europe et en Amérique.

L'approche environnementale (Environmental Approach) a ensuite été adoptée dans les études comparatives de cette période, suivie par l'émergence des études régionales (Area Studies), en particulier entre les années 1960 et 1980. Cela a conduit à une transformation majeure, avec un accent accru sur les études de gestion du développement, qui ont suscité un vif intérêt parmi les chercheurs et les spécialistes en administration publique. Parmi les nombreuses publications sur ce sujet, on peut citer les éditions de la Revue des sciences administratives de l'Organisation arabe pour l'administration, ainsi que les nombreuses publications spécialisées des centres de recherche en Égypte, telles que la Revue de la faculté d'économie et de sciences politiques de l'Université du Caire et l'Académie Sadate des sciences administratives, ainsi que celles de l'Institut d'administration publique de Riyad en Arabie saoudite.

Parmi ces études figure celle de Mohammed Awad et Aya Maher, publiée sous le titre «Déterminants et Approches pour l'amélioration de la performance des ressources humaines et vision future du développement : Une approche théorique», parue dans la Revue de la Faculté d'Économie et de Sciences Politiques de l'Université du Caire, vol. 20, n°2, en

2019. Cette étude vise à établir une image approximative entre le domaine des ressources humaines et celui du comportement organisationnel et de la théorie de la gestion en tant que disciplines académiques relevant des sciences de la gestion en général.

L'intérêt pour les systèmes d'administration publique comparée s'est étendu des chercheurs en gestion aux Nations Unies et à de nombreuses organisations internationales. Par exemple, la création d'un département d'administration publique au sein du Département des Affaires Économiques et Sociales du Secrétariat des Nations Unies en 1950 témoigne de cet intérêt. Ce département s'occupe du développement de l'administration et de la gestion de projets liés aux sciences administratives.

Chaque approche de la gestion publique a sa propre référence et son cadre. La référence de l'approche comparative repose sur l'étude, l'analyse et la formalisation scientifique.

Le concept de référence comparative renvoie à toute organisation qui étudie, analyse et transfère les compétences, les pratiques et les expériences de gestion réussies du contexte d'une autre expérience à un contexte local, en veillant à ce que les caractéristiques et les spécificités du modèle original soient similaires à celles du modèle auquel les pratiques de gestion ou les expériences sont transférées (Awad et Maher, 2019 : 25).

Par conséquent, pour mener une analyse adéquate de la structure gouvernementale et des systèmes administratifs dans n'importe quel environnement, l'approche comparative est l'une des meilleures méthodes d'analyse. Pour cette raison, le gouvernement comparé a acquis une grande popularité au cours des dernières décennies, tout comme l'administration publique comparée.

## 5- Problèmes de l'approche comparative comme méthode pour les études de l'administration publique

Les problèmes résultant de l'utilisation de l'approche comparative dans le domaine de l'administration publique résident dans les différences et la diversité entre les environnements sociaux en termes de population, de superficie, d'orientation politique et idéologique. Il existe des pays gouvernés par des régimes militaires, d'autres par des systèmes religieux ou des gouvernements de droite stricts, certains par des monarchies absolues, d'autres par des monarchies démocratiques où le roi règne mais ne gouverne pas et n'intervient pas dans l'administration, ainsi que d'autres systèmes politiques variés. Des problèmes surviennent également en raison des différences de culture, de traditions et de niveau économique de ces pays, ainsi que de la nature des institutions administratives gouvernementales. À cela s'ajoutent la difficulté de collecter des informations, des théories et des hypothèses multiples provenant de divers environnements pour trouver la meilleure et la plus optimale alternative en tant que méthode de gestion efficace, en particulier dans l'administration publique.

Il est donc nécessaire pour les chercheurs spécialisés et intéressés par l'approche comparative dans les études de l'administration publique de trouver des solutions à ces problèmes afin de les adapter aux changements constants et variés de ces environnements.

Bien que de grandes avancées aient été réalisées dans l'approche comparative pour les études de l'administration publique à travers le monde contemporain, l'apparition d'un nouveau modèle de méthodes de recherche en sciences de l'administration publique ne supprime pas les autres méthodes de recherche. En fait, chaque méthode trouve son écho dans les domaines de la recherche, de l'étude et de l'application dans les organisations administratives des différents environnements. Il est même possible de combiner plusieurs approches dans le domaine de l'administration publique contemporaine, ce que le chercheur

abordera dans la deuxième partie de l'étude concernant l'émergence et le développement de la nouvelle école d'administration publique.

**Deuxièmement : La nouvelle administration publique**

Dans cette partie de la recherche, nous aborderons les débuts de l'émergence du courant de la nouvelle administration publique, son développement et son expansion, ainsi que la philosophie, les concepts et les termes de cette école et les éléments essentiels qui l'ont constituée. Nous examinerons également son rôle dans le développement en tant qu'étape de l'évolution de l'étude de l'administration publique comparée, comme indiqué dans les points suivants :

**1- L'évolution de la nouvelle administration publique**

Les progrès administratifs et technologiques accompagnant la troisième révolution industrielle, marquée par l'invention de l'ordinateur et l'apparition d'Internet dans les pays occidentaux, ont conduit à l'émergence de nouvelles théories en administration publique. Ces théories ont formé de nouvelles écoles scientifiques partageant une perspective différente de celle des écoles traditionnelles.

La nouvelle administration publique s'est cristallisée dans les années 1980, à la suite des politiques économiques libérales orientées vers la privatisation, particulièrement aux États-Unis, qui a connu une récession économique importante et une forte hausse des impôts. Cette école a gagné en notoriété en Asie, notamment en Chine et au Japon, grâce à certaines théories célèbres, comme la théorie Z de William Ouchi, présentée dans son livre célèbre : «Comment apprendre du Japon et le dépasser ?» publié en 1981.

Osborne et Gaebler ont été parmi les premiers à proposer le modèle de la nouvelle administration publique (New Public Management) dans les années 1980 et au début des années 1990, défendant l'importance de l'utilisation de la créativité du secteur privé, des ressources et des idées organisationnelles pour améliorer la performance du secteur public (Khafaji et Al-Bahiti, 2018: 32).

Le développement du courant de la nouvelle administration publique a été marqué par l'apparition du concept de réinvention du gouvernement, lié à l'invention d'Internet. Avec l'utilisation des technologies de l'information et de la communication dans la pratique des affaires gouvernementales, le développement a pris la forme de ce que l'on appelle le gouvernement électronique (Electronic Government) (Al-Duqn, 2017: 151), accompagné de la mondialisation économique et de la compétitivité entre les environnements similaires, et le déclin de la bureaucratie au profit du libéralisme occidental.

Depuis cette période, il est devenu possible de passer de l'administration publique traditionnelle à la nouvelle administration publique. Ce changement a introduit de nouveaux aspects de la réforme administrative en proposant des concepts d'administration publique plus proches des méthodes de gestion appliquées dans le secteur privé à la gestion du secteur public.

Les développements mondiaux ont eu divers impacts sur l'administration nationale du développement dans les pays en développement, les plus importants étant les changements dans la philosophie et les politiques de gestion du développement, évoluant vers une bureaucratie de développement éclairée en modifiant les méthodes et les approches de gestion du développement. Ainsi, la mondialisation est devenue un défi majeur pour le cadre intellectuel et philosophique à partir duquel sont menées les opérations de gestion du

développement (El-Bagouri, 2023: 291).

Cette évolution a conduit à un changement du rôle de l'État, passant de la domination de toutes les infrastructures et de la gestion absolue à la participation d'autres acteurs tels que le secteur privé et les organisations non gouvernementales dans la gestion des processus de réforme administrative et de développement institutionnel, adaptés à l'environnement de chaque institution. C'est ainsi que diverses écoles sont apparues au sein du courant de la nouvelle administration publique. Par exemple, l'administration publique en Europe se distingue de celle des États-Unis, ainsi que des pays asiatiques, y compris les pays arabes, la Chine et le Japon.

### 2- Concept de la nouvelle administration publique (New Public Management)

Les concepts de la nouvelle administration publique sont nombreux et variés, car ce terme est large dans sa définition et très complexe. Ces concepts sont utilisés pour décrire les réformes des systèmes gouvernementaux et du secteur public qui ont traversé le monde pendant cette période, en fonction de l'environnement de chaque système.

L'hypothèse principale de la philosophie de la nouvelle administration publique est qu'une orientation plus marquée vers le marché dans l'administration publique conduira à une plus grande efficacité gouvernementale dans ses applications, sans provoquer d'effets secondaires sur d'autres objectifs et considérations (Al-Duqn, 2020: 255).

Par exemple, elle est considérée comme une expression des intérêts des citoyens en changeant la perception de ces derniers en tant que propriétaires du service public, et non comme de simples bénéficiaires passifs. Elle privilégie également la question de la justice sociale dans les politiques (Al-Arabi, 2018: 204).

Dans une autre définition, la nouvelle administration publique est une plateforme pour la gestion des institutions publiques en utilisant des méthodologies ayant déjà réussi dans le secteur privé. Elle se concentre sur le changement de la culture institutionnelle pour que le client soit au cœur des préoccupations de la gestion de l'organisation, ce qui contribue au développement et à la réforme des institutions publiques.

L'administration publique est également définie comme étant : «le mécanisme global qui englobe les politiques, les règles, les procédures, les systèmes, les structures organisationnelles, le personnel, etc., financés par le budget de l'État et responsables de la gestion et de la direction des affaires gouvernementales exécutives, ainsi que de son interaction avec les autres parties prenantes de l'État, de la société et de l'environnement extérieur» (PNUD, Réforme de l'administration publique, Op. cit., p.1).

### 3- Les éléments de la nouvelle administration publique

Un ensemble de valeurs fondamentales a émergé, et chaque organisation doit œuvrer à les établir. Parmi ces valeurs, on trouve : la Qualité (Quality) qui signifie que le produit ou le service répond aux attentes du client ; l'Optimisation (Optimization) qui signifie l'utilisation optimale de toutes les ressources disponibles ; et la Créativité (Creativity) qui vise une amélioration continue et qui a suscité un intérêt croissant (Ismail, 2020 : 41).

En conséquence, la philosophie de la nouvelle administration publique repose sur plusieurs éléments clés :

a- Changement de la structure organisationnelle du gouvernement : par le biais de la restructuration des départements et des administrations, et l'adoption du principe de la

décentralisation du pouvoir.

b- Réduction du rôle de l'État dans l'administration : en faveur du secteur privé et de la participation communautaire dans les plans de réforme administrative.

c- Changement de mode d'administration : en appliquant les mécanismes du secteur privé dans la gestion des institutions gouvernementales, en mettant l'accent sur les valeurs de qualité, d'utilisation optimale des ressources disponibles et de compétitivité par la créativité.

Le leadership stratégique est également un élément actif dans le développement des organisations, se concentrant sur plusieurs axes : définir la direction, mettre en œuvre la stratégie, habiliter les employés, identifier les éléments efficaces, et développer la stratégie (Davies, Barbara J. et Brent Davies, 2006 : 121-139).

La philosophie de la réforme de l'administration publique consiste en des changements adoptés dans les structures et les processus des institutions du secteur public, afin de mieux les gérer. Dans ce contexte, elle inclut des mécanismes pour améliorer la coordination et l'élaboration des politiques, construire des structures institutionnelles solides, appliquer la décentralisation, transférer les pouvoirs et les responsabilités, et gérer les ressources humaines, ainsi que les systèmes de communication et d'information et la réforme des institutions publiques (Sahli, 2019 : 66).

L'administration publique est également définie comme : « le mécanisme global qui comprend les politiques, les règles, les procédures, les systèmes, les structures organisationnelles, le personnel, etc., financé par le budget de l'État et responsable de la gestion et de la direction des affaires exécutives du gouvernement, ainsi que de son interaction avec les autres parties prenantes de l'État et de la société ».

Les principes de la nouvelle administration publique sont soutenus par l'application du concept de décentralisation et la réduction de la bureaucratie dans les organisations gouvernementales. Ce sont des facteurs essentiels à prendre en compte lors de l'application de la nouvelle administration exécutive. Il est également nécessaire de développer des mécanismes appropriés pour diffuser cette culture parmi les employés des entités gouvernementales et de créer des canaux de communication efficaces avec les citoyens afin de les impliquer et de les considérer comme des parties prenantes dans la réforme administrative (Bharat Raj Gautam, 2008).

Il est apparu qu'il est nécessaire de porter une attention particulière à la conception de programmes spécialisés en leadership stratégique dans les organisations publiques, en particulier pour préparer les leaders de deuxième rang parmi les employés, à la lumière des normes qui correspondent aux changements auxquels ces institutions sont confrontées (Abdelrahim, 2019 : 160).

### Troisièmement : Réforme et Développement Institutionnel dans le secteur public au Japon

Dans cette partie de la recherche, l'auteur aborde les facteurs de la civilisation et de la renaissance du Japon, le début de la réforme administrative, la genèse et les étapes de l'évolution du pouvoir et de l'administration, ainsi que la division fonctionnelle de l'appareil gouvernemental. Il examine également le rôle de la nouvelle administration publique dans les activités de l'appareil gouvernemental et l'apport du secteur privé dans l'évolution des systèmes de gestion.

## 1- Les Facteurs de la Renaissance du Japon

Le Japon est situé en Asie, à l'extrême nord du continent, sur un archipel composé d'un grand nombre d'îles bordant l'océan Pacifique et la mer du Japon. Le pays souffre d'une rareté des ressources naturelles. La civilisation japonaise s'étend sur plus de mille ans, et sa population était d'environ 127 millions d'habitants selon le recensement de 2017 de l'Agence nationale de la statistique.

Avec la participation du Japon à la Seconde Guerre mondiale et le lancement par les États-Unis de deux bombes nucléaires sur les villes d'Hiroshima et de Nagasaki, le Japon a été occupé à la suite de sa défaite en 1945. Après la guerre, le Japon a tenté de tirer parti de sa seule ressource, à savoir le capital humain, en concentrant toute son attention sur l'exploitation optimale de ses capacités humaines, ce qui est devenu un des principaux facteurs de sa renaissance et de sa force.

L'administration japonaise a adopté une stratégie dont l'un des piliers principaux est le capital humain, considérant que les ressources humaines des organisations sont leur richesse fondamentale et leur atout le plus précieux. Ainsi, la main-d'œuvre avec ses différentes caractéristiques et compétences constitue un des éléments vitaux de la renaissance du Japon (Al-Maghribi, 1998 : 146).

Par conséquent, le principal facteur du progrès administratif du Japon est la philosophie de la gestion japonaise, qui s'est ouverte au monde développé, surtout après sa défaite lors de la Seconde Guerre mondiale, son occupation et la souffrance de sa population due aux deux bombes nucléaires larguées par les États-Unis. À travers cette philosophie, le Japon a cherché à mettre en avant les aspects distinctifs et les fondements de sa gestion, tout en préservant les valeurs civilisationnelles japonaises qui ont été la clé de son succès dans tous les domaines, notamment par le biais du comportement civilisé incarné dans l'autodiscipline des individus.

## 2- Le Début de l'intérêt pour l'expérience de la Réforme Administrative au Japon

À la même période où le courant de la nouvelle administration publique émergeait en Europe et aux États-Unis, prônant la libération des contraintes bureaucratiques et la réduction du contrôle total de l'État sur l'administration et la gestion des institutions publiques, plusieurs spécialistes et chercheurs en gestion ont tourné leur attention vers l'administration japonaise à travers certaines théories célèbres, comme la théorie Z de William Ouchi, présentée dans son livre célèbre «How to Learn from the Japanese and Outperform Them? (Comment apprendre du Japon et le dépasser ?) « publié en 1981, traduit en arabe sous le titre : « Le Modèle Japonais en Gestion : Théorie «Z» », publié par l'Institut de l'administration publique, Département des recherches, traduit par Hassan Mohammed Yass (Ouchi, 1985).

Cette théorie a mis en lumière l'avancée et l'efficacité du système de gestion au Japon, soulignant les réformes radicales et globales entreprises, et tentant d'analyser le concept de l'administration japonaise, qui est en phase avec les nouvelles théories de gestion dans le monde occidental.

La théorie Z vise à établir un lien entre les pratiques de gestion aux États-Unis et au Japon en les intégrant dans un cadre unique, en appliquant les concepts de gestion japonais au contexte américain, et en comprenant les défis personnels, les pressions et les objectifs à atteindre qui accompagnent la vie administrative. Les principes spécifiques de cette théorie incluent des idées telles que : le contrôle de la qualité, la coopération, la participation, l'amélioration continue de l'environnement de travail et le travail d'équipe (Wesley, 1981).

### 3- La Genèse et l'Evolution de l'administration publique au Japon

Sous le règne de l'empereur Mutsuhito, surnommé (Meiji-tennō) – c'est-à-dire l'Empereur de l'Ère des Lumières – l'ère durant laquelle le gouvernement impérial direct a été rétabli en 1868, plusieurs changements ont été apportés à la structure administrative du Japon. Les postes importants de pouvoir et de prestige ont été répartis entre les nobles de la cour, les grands féodaux (daimyo) et les grands guerriers (samouraïs). Les postes responsables de l'exercice réel des pouvoirs ont été occupés par une classe de jeunes samouraïs compétents.

Ce groupe a joué un rôle crucial dans la renaissance du Japon en formant un organe appelé (Conseil d'État), connu plus tard sous le nom de «Genrō», signifiant grands hommes d'État. Ils tiraient leur autorité de l'empereur et rassemblaient toutes les fonctions de l'État, affrontant les problèmes internes et externes (Omar, 2020 : 817).

À l'époque moderne, après la fin de la Seconde Guerre mondiale en 1945, avec la défaite du Japon, le pays s'est engagé dans une reconstruction rapide pour compenser les dégâts causés par la guerre. Ces opérations comprenaient des réformes économiques et des réformes administratives du gouvernement, même si ces réformes ont été menées sous l'autorité de l'occupation des forces alliées dirigées par les États-Unis.

Ce développement au Japon a été rendu possible grâce au fondement sur lequel reposait la civilisation japonaise, à savoir le capital humain. Cela est évident dans le produit intérieur brut par habitant au Japon, qui a presque décuplé en 16 ans entre 1960 et 1975, passant de 479 dollars américains à 4635 dollars américains ; le taux de chômage étant de 1 % (Yamada, 2017 : 6).

Parmi ces réformes, l'autorité d'occupation a élaboré une constitution pour le Japon en 1946, réduisant les pouvoirs de l'empereur en faveur du Cabinet, son rôle devenant symbolique en tant que représentant de la plus haute autorité de l'État. Ces politiques ont pris forme avec la direction du Parti libéral-démocrate, qui a gouverné de manière continue de 1955 à 1993.

### 4- Le Pouvoir au Japon

Le pouvoir au Japon est composé de quatre autorités selon la Constitution japonaise de 1947, à savoir :

- L'autorité du trône : Il s'agit d'une autorité symbolique exercée par l'empereur, qui représente le chef de l'État et l'unité du peuple.

- L'autorité exécutive : Elle est exercée par le gouvernement du Japon, dirigé par le Premier ministre, qui est également le chef du parti ayant remporté les élections. Le Conseil des ministres détient tous les pouvoirs exécutifs, tant au niveau gouvernemental que civil, et ces pouvoirs s'étendent également aux gouvernements des préfectures.

- L'autorité législative : Elle est exercée par le Parlement, appelé «Diète», qui se compose de deux chambres : la Chambre des conseillers et la Chambre des représentants, cette dernière étant considérée comme la source de la souveraineté nationale.

- L'autorité judiciaire : Elle est exercée principalement par la Cour suprême, ainsi que par diverses autres juridictions, représentées par des juges indépendants dans leurs fonctions.

### 5- Réforme de la Structure Administrative

Le système de gouvernement au Japon est une monarchie constitutionnelle. Le gouvernement est soumis à un système parlementaire selon lequel la Constitution japonaise

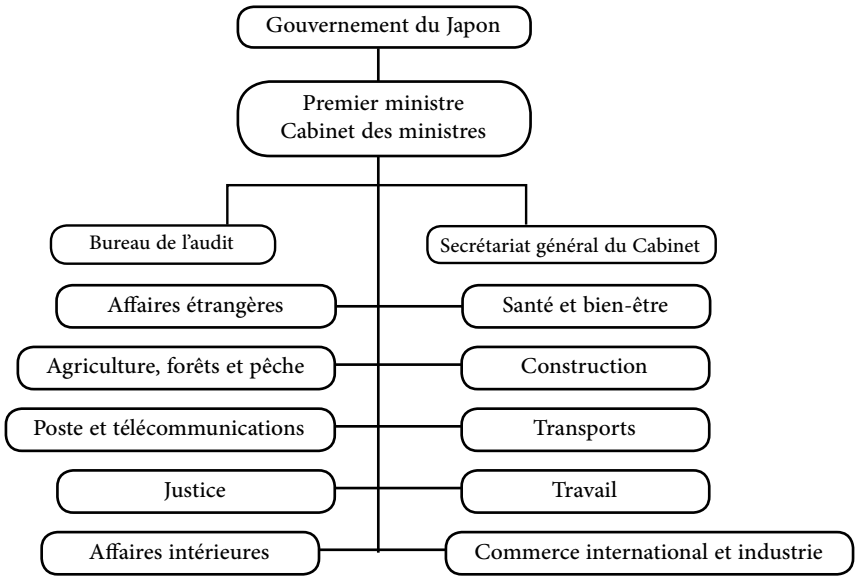
attribue le pouvoir exécutif au Conseil des ministres, chargé des tâches administratives du gouvernement conformément à l'article 73. Le Japon est composé de 47 divisions administratives (préfectures), avec Tokyo comme capitale, où se trouvent les ministères du gouvernement.

Après l'occupation, la bureaucratie a conservé une grande partie de son pouvoir, et ses vastes pouvoirs ainsi que son statut privilégié en tant que serviteurs de l'empereur n'ont pas été touchés. Les forces d'occupation ont compté sur la bureaucratie pour gérer les affaires, à travers une administration autoritaire de haut en bas, ce qui a renforcé la perception des Japonais de leur bureaucratie comme un moyen efficace de gouverner (Khalil, 2006 : 125).

Cela s'est appliqué de manière générale au système administratif et à la structure de l'appareil administratif, soutenant les étapes de la réforme du système de la fonction publique pour renforcer l'indépendance des processus de prise de décision en tant qu'un des outils de gouvernance, contribuant à la stabilité politique et administrative, en tirant parti des expériences des pays victorieux de la Seconde Guerre mondiale.

La structure ministérielle, qui comptait douze ministères à la fin de la Seconde Guerre mondiale, a été réorganisée ; trois d'entre eux ont été abolis, à savoir l'armée, la marine et le ministère de l'Asie orientale. Le ministère de l'Armement a été transformé en ministère du Commerce et de l'Industrie, qui est devenu par la suite l'un des ministères les plus importants de la renaissance d'après-guerre, connu sous le nom de ministère du Commerce international et de l'Industrie (Omar, 2020 : 22).

**Tableau de la structure ministérielle du Japon(1)**




Ensuite, l'autorité de l'Alliance appelée (SCAP) a émis des modifications au système de la fonction publique, similaires au système administratif des États-Unis. Ces modifications concernaient les changements dans les examens de la fonction publique, l'expansion des programmes de formation, l'introduction d'un système de retraite obligatoire et la réorganisation

(1) Emad Razik Omar, « Bureaucratie administrative et mécanismes d'administration politique au Japon », Centre d'études Al Jazeera, Doha, 2020, p. 22.

des agences gouvernementales, en plus de l'interdiction pour les fonctionnaires de faire grève et de négocier collectivement. Cela a finalement profité au domaine de la fonction publique au Japon.

Le Japon s'est également intéressé à la diffusion de l'éducation et à l'éradication de l'analphabétisme, ainsi qu'à l'enseignement supérieur par la création d'universités et d'instituts supérieurs spécialisés, en plus de l'envoi de missions scientifiques dans les pays développés pour tirer parti de leur expertise. L'Université de Tokyo est la plus grande source de diplômés nommés dans les différents ministères chaque année. C'est une université prestigieuse, fondée en 1877 sous le nom d'Université impériale de Tokyo, dans le but explicite de former des employés compétents pour l'État, ce qui a contribué à former une main-d'œuvre efficace.

En général, la gestion du gouvernement japonais de l'appareil administratif a été efficace depuis la période de reconstruction après la Seconde Guerre mondiale, contribuant à la croissance économique rapide qui a commencé en 1970. Le Japon a réalisé des taux de croissance annuels de 4% à 6% entre 1970 et la fin des années 1980, avec des taux de croissance plus élevés que ceux des États-Unis, tout en passant à une économie mature en maintenant des sources d'énergie industrielle alternatives et en réduisant la dépendance au pétrole.

Cependant, de nombreuses lacunes sont apparues dans le nouveau système administratif du Japon, notamment après l'effondrement de la bulle des années 80, en raison de l'augmentation de l'inflation, de la réduction de la production et de la hausse des prix du pétrole, ce qui a conduit à des années de récession économique, en plus d'une série de scandales de corruption gouvernementale. L'un des problèmes était que le gouvernement, et en particulier le Premier ministre, manquaient de la capacité à prendre des décisions descendantes dans les situations nécessitant une réaction rapide, ou pour orienter et coordonner les politiques à travers les États (Tanaka Hideyuki, 2021).

Ensuite, le Premier ministre japonais Ryutaro Hashimoto a lancé en 1996 une initiative de réforme administrative. Les principaux éléments du plan consistaient à unifier les ministères et agences gouvernementales, à prendre des mesures pour soutenir les capacités de prise de décision et les pouvoirs du Cabinet, et à simplifier l'appareil administratif. Les réformes sont entrées en vigueur en 2001.

Le plan de réforme japonais comprenait de nombreuses mesures dans divers domaines, mettant l'accent sur la décentralisation, la réduction du nombre de travailleurs dans les appareils gouvernementaux, la fusion de certains organismes, tels que la «Commission centrale des relations de travail» et la «Commission des relations de travail des entreprises économiques publiques» en un seul organisme, et encourageant l'échange de personnel entre les ministères et agences pour augmenter le niveau d'expertise des fonctionnaires. Il comprenait également des mesures immédiates de divulgation d'informations pour promouvoir l'intégrité et la démocratie.

Dans le même temps, à la suite des scandales de corruption successifs impliquant de hauts fonctionnaires, le parlement japonais appelé «la Diète» a adopté en 1999 le système national d'éthique de la fonction publique. Les années suivantes ont vu d'autres changements, y compris l'introduction d'un système d'évaluation des employés basé sur le mérite. Les réformes ont atteint leur apogée en 2014, lorsque la loi nationale sur la fonction publique et d'autres lois ont été modifiées pour créer le Bureau des affaires du personnel relevant du

Cabinet et placer les hauts fonctionnaires sous une gestion unifiée, ce système étant le plus proche du modèle britannique de la nouvelle administration publique.

### a- Le classement des postes

Le Premier ministre nomme et révoque les ministres. La loi sur l'organisation gouvernementale divise les unités administratives en bureaux au niveau ministériel, dirigés par un ministre. Chaque ministère a un vice-ministre parlementaire, qui aide le ministre et participe avec lui à la planification des politiques, et exerce les fonctions du ministre en son absence. Il y a également un vice-ministre administratif qui aide le ministre à maintenir l'ordre au sein du ministère, et supervise les travaux des bureaux, des départements et des agences affiliées. Chaque ministère comprend un directeur général, ainsi qu'un nombre suffisant de chefs de divisions, de départements, de branches et de fonctionnaires publics.

**Tableau de la hiérarchie et de la structure organisationnelle du ministère au Japon(2)**

| | Grade | Description du poste |
|---|---|---|
| Nomination politique | 1 | Ministre |
| | 2 | Vice-ministre parlementaire |
| Nomination administrative | 1 | Vice-ministre administratif |
| | 2 | Vice-ministre pour les affaires internationales |
| | 3 | Sous-secrétaire |
| | 4 | Directeur général |
| | 5 | Directeur général adjoint |
| | 6 | Directeur général (chef de division) |
| | 7 | Directeur (chef de département) |
| | 8 | Assistant du chef de département |
| | 9 | Chef de section |
| | | Employé de bureau expérimenté |

En 1949, l'Agence nationale des ressources humaines du secteur public, «NPA», a été fondée. Elle relève du Premier ministre et a pour mission de superviser l'application des affaires de la fonction publique dans le secteur public, ainsi que la formation et la conception des examens pour les nouveaux employés ou les promotions et l'amélioration des compétences. L'Institut de l'administration publique au Japon l'assiste dans cette tâche.

Les emplois sont classés de manière organisée selon le système de la fonction publique au Japon, basé sur le mérite, mais manquent des garanties et avantages essentiels pour maintenir le mérite et garantir l'intégrité. Cela est dû au fait que la majorité des emplois de la fonction publique sont réservés aux bureaucrates qui progressent au sein d'un même ministère d'une manière détournant le système de la fonction publique. En même temps, les

(2) Emad Razik Omar, « Bureaucratie administrative et mécanismes d'administration politique au Japon », Centre d'études Al Jazeera, Doha, 2020, p. 35

hauts responsables qui dirigent ces agences et bureaux peuvent être nommés ou déplacés à la discrétion du Premier ministre.

### b- Bureaux de stabilité de l'emploi

Avec la fin de la Seconde Guerre mondiale, le chômage a de nouveau augmenté en raison de l'effondrement de l'économie, de l'armée et des institutions gouvernementales suite à la défaite. Les autorités alliées, dirigées par les États-Unis, ont décidé d'intervenir en créant des bureaux de stabilité de l'emploi en 1947.

Ces bureaux ont encouragé les jeunes à trouver et à conserver un emploi, travaillant selon le principe de la libéralisation du nouveau gouvernement et rejetant les moyens coercitifs utilisés précédemment par les bureaux de conseil en emploi (Yamada, 2017 : 13).

### c- Méthode de recrutement dans l'appareil administratif

Le système de recrutement est constitué de grades successifs permettant la promotion jusqu'à l'âge de la retraite, fixé à soixante ans dans la plupart des fonctions administratives.

L'accès à la fonction publique commence par des examens compétitifs ouverts organisés par l'Agence nationale des affaires de la fonction publique (NPA). Ces examens sont proposés à plusieurs niveaux en fonction des différences d'emplois et des conditions requises.

Les examens sont évalués annuellement par l'Agence nationale et sont principalement destinés à trois catégories professionnelles : la première catégorie pour les postes administratifs supérieurs (diplômés universitaires ou d'écoles supérieures), la deuxième catégorie pour les postes de bureau et administratifs, principalement pour un petit nombre de diplômés universitaires, et la troisième catégorie pour les compétences manuelles et de maintenance (principalement des diplômés de lycées techniques). Les examens comprennent des épreuves écrites, orales et physiques, en particulier pour la première catégorie de postes, qui sont extrêmement compétitifs (Omar, 2020 : 30).

Après avoir réussi les examens d'entrée, les candidats sont placés dans les premiers grades en fonction de leur qualification académique. Le système de promotion combine les examens de promotion et les rapports de performance, en tenant compte de l'ancienneté. Cela montre l'adoption du système de mérite dans le recrutement, similaire à celui des États-Unis.

La loi au Japon permet également aux employés du secteur privé de rejoindre le secteur public pour bénéficier de leur expérience administrative, par le biais de contrats à durée déterminée et après avoir réussi les examens pour ces postes (Al-Arabi, 2021).

Après avoir été affecté à un poste, l'employé est soumis à une formation initiale comprenant des programmes de formation préparatoire pour acquérir les compétences nécessaires au poste. Environ trois ans plus tard, l'employé suit un autre programme de formation de motivation. Tout au long de sa carrière, à chaque promotion, l'employé reçoit des formations spécifiques adaptées à chaque niveau de poste. Les mêmes systèmes de sélection et de formation s'appliquent également aux employés des unités et gouvernements locaux.

### d- Évaluation de la performance

La performance est évaluée annuellement selon deux critères principaux : la capacité à atteindre les objectifs au sein de l'unité gouvernementale et le taux d'accomplissement des tâches par l'employé. Cette évaluation est réalisée par le supérieur direct, les collègues de

travail et les personnes en contact avec l'employé.

Les critères d'évaluation sont : exceptionnel, excellent, moyen, faible, très faible. Les résultats de l'évaluation sont présentés à l'employé à la fin de l'année fiscale, et il a le droit de contester et de discuter du résultat.

Ces rapports influencent la continuité de l'employé dans son poste en cas de rapport faible pendant deux ans consécutifs, ou ont un impact sur sa promotion, ses augmentations et primes financières en fonction de l'évaluation obtenue et du grade occupé.

### e- Structure des salaires

La structure des salaires des employés du secteur public est très similaire à celle du secteur privé afin de maintenir l'attrait pour les postes dans le secteur public et d'assurer la continuité des employés dans ce secteur pour éviter leur transition vers le secteur privé.

Le salaire se compose d'un salaire de base et d'un ensemble d'indemnités, telles que les indemnités sociales, l'indemnité de logement, l'indemnité de transport, des primes semblables aux avantages du secteur privé, des primes liées aux grades fonctionnels, ainsi que des incitations financières pour le dévouement au travail, en tenant compte des heures supplémentaires. La durée totale de travail quotidien est de sept heures et quarante-cinq minutes avec deux jours de congé par semaine.

### f- Système de gouvernance locale

Le Japon est divisé en quarante-sept divisions administratives appelées «préfectures», et les grandes villes sont subdivisées en quartiers, bourgs, villages ou districts.

L'autonomie locale est un droit constitutionnel inscrit dans la Constitution, qui stipule que les gouvernements centraux et locaux ont des personnalités juridiques distinctes. Les fonctions de l'autonomie locale et les relations entre les gouvernements centraux et locaux sont définies par la loi locale (SASAKI, 2014 : 4).

Le Japon s'appuie sur les gouvernements locaux pour la gestion quotidienne de ses affaires. À la tête du gouvernement local se trouve ce qu'on appelle le gouverneur, appelé «chiji» dans les préfectures, et «shucho» dans les subdivisions plus petites telles que les villes et villages. La plupart des gouvernements locaux ont un conseil local appelé «gikai». Les membres du gouvernement local sont élus lors d'élections qui ont lieu tous les quatre ans.

Le gouvernement central exerce une autorité sur les gouvernements locaux des préfectures et surveille leurs activités et peut les annuler (Al-Arabi, 2021).

Les responsabilités des gouvernements locaux incluent la fourniture de l'éducation, des soins sociaux et de santé, ainsi que d'autres services, y compris les installations publiques.

Cependant, le rôle joué par les collectivités locales au Japon dans l'élaboration des politiques nationales a diminué et continue de diminuer, car le pouvoir est concentré au sein du gouvernement central. Les gouvernements locaux ne peuvent pas adopter de lois contraires aux lois nationales, et il est courant que les organismes nationaux émettent des recommandations à mettre en œuvre au niveau local (Khalil, 2006 : 128).

### g- Caractéristiques de la réforme administrative

Les principales caractéristiques de la réforme administrative au Japon sont les suivantes :

- Adaptation des programmes de réforme aux changements dans l'environnement interne et externe.

- Globalité et intégration de la réforme administrative de l'appareil gouvernemental.
- Réalisation d'une plus grande efficacité et simplification des procédures administratives.
- Fourniture de services de haute qualité au public.
- Création d'une administration publique simple, répondant aux exigences de l'époque.
- Atteindre une gestion supérieure permettant aux individus d'agir en fonction de leurs initiatives personnelles.

### h- Rôle du gouvernement électronique dans la réforme administrative

L'une des principales caractéristiques et orientations de la réforme administrative et du gouvernement électronique au Japon est l'utilisation des avancées de la révolution industrielle dans diverses industries, notamment les industries électroniques. Cela se traduit par l'utilisation d'appareils électroniques et d'ordinateurs depuis leur invention, et par la généralisation de l'ordinateur puis d'Internet à tous les organismes gouvernementaux et dans les transactions administratives, ainsi que dans la communication avec les clients, afin d'accroître l'efficacité et de simplifier les procédures administratives.

L'apparition de l'ordinateur et d'Internet constitue l'un des principaux aspects de l'évolution des théories de l'administration publique, en particulier l'école de la nouvelle administration publique et ses différents modèles, dont le modèle japonais d'administration.

## ■ Conclusion

En utilisant la méthode descriptive analytique comparative pour observer l'émergence de la méthode comparative en administration publique, le chercheur a pu répondre aux questions et objectifs de l'étude en suivant le rôle de la méthode comparative dans le développement du champ de l'administration publique ancienne vers la nouvelle administration publique, et ses diverses écoles de pensée, grâce à la consolidation du cadre scientifique méthodologique de la recherche.

Le chercheur a également utilisé le modèle du Japon dans ses applications de la nouvelle administration publique au sein de son administration gouvernementale. Il a ainsi constaté que les ministères et les institutions administratives au Japon jouent un rôle important dans la culture administrative afin d'inculquer à leurs employés des valeurs et des orientations positives, dès leur entrée dans le service public. Au début, l'employé apprend à connaître les valeurs, objectifs et coutumes du ministère. Chaque ministère a ses propres coutumes et valeurs distinctives, adaptées à la culture politique dominante dans la société, qui se résume à l'idée que l'État est la seule et ultime forme d'organisation de la société, possédant un pouvoir et une autorité qui surpassent toutes les autres organisations. C'est ainsi que la nouvelle administration publique au Japon s'est formée, tout en conservant les coutumes et traditions transmises de génération en génération.

Par conséquent, les systèmes d'administration publique évoluent continuellement pour suivre les développements économiques, sociaux et politiques des différents environnements, ce qui peut également s'appliquer à notre environnement arabe, permettant d'en tirer profit pour atteindre les objectifs et visions du développement durable à l'horizon 2030.

# ■ Bibliographie:

## 1- Références en arabe *:


- Ismail, Mamdouh (2020). « La réforme administrative en Égypte : une vue d'ensemble à partir des détails », article publié lors de la conférence de la saison culturelle du Département de gestion publique à la Faculté d'économie et de sciences politiques, Université du Caire, 2019/2020.

- Oushi, William J., Yassine, Hassan Mohamed, Hassan, Rabih Mohamed (1985). « Le modèle japonais en gestion : La théorie «Z» », Institut de gestion publique, Département de recherche.

- El-Bagouri, Ayman Amin; et Riyad, Doaa Reda (décembre 2023). « La gestion du développement dans les pays en développement entre les caractéristiques de la bureaucratie nationale et les répercussions des pressions internationales », article, Revue arabe de gestion, Volume 43, Numéro 4.

- Ben Haptour, Abdelaziz Saleh (2000). « Fondements et principes de l'administration publique », Amman, Dar Al-Ilmiyya pour l'édition et la distribution.

- Al-Khafaji, Ni'ma; et Al-Haity, Salah Al-Din (2018). Analyse des bases de l'administration publique : une perspective contemporaine, Amman, Dar Al-Yazouri.

- Khalil, Abdul Rahim (janvier 2006). « La formulation des politiques publiques au Japon entre théories et applications », Revue des études futures, Centre des études futures - Université d'Assiout, Numéro 11.

- Darwich, Abdul Karim (1965). « La bureaucratie et le socialisme : étude sur l'administration et le changement social », Le Caire, Bibliothèque de l'Anglo-égyptienne.

- Al-Duqan, Ahmed El-Sayed (2017). « Le rôle de la gouvernance électronique dans le soutien à la participation des clients à l'amélioration de la qualité des services publics à l'aide du cadre des objectifs de surveillance des systèmes d'information et de technologie », Revue de la Faculté d'économie et de sciences politiques, Université du Caire, Volume 18, Numéro 1.

- Al-Duqn, Ahmed El-Sayed (2020). « Évolution des générations de l'administration publique et avenir de l'administration gouvernementale arabe : analyse inductive des défis et réponses », Revue arabe de gestion, Volume 40, Numéro 1.

- Al-Rubaian, Naif Abdulaziz (2019). « Cadre conceptuel proposé pour les éléments de mise en œuvre de la nouvelle administration publique exécutive en Arabie Saoudite », article de


*Les références arabes sont classées dans les recherches selon l'ordre alphabétique arabe

recherche, Jordanie, Revue internationale de l'économie et des affaires, Volume 6, Numéro 1.

- Ruslan, Nabil Ismail (1990). « Administration publique comparative : étude analytique de certaines questions théoriques et méthodologiques », article de recherche, Revue de l'organisation et de la gestion, Riyad, Université King Abdulaziz, Volume 3, Numéro 1.

- Rashid, Ahmed (1993). Théorie de l'administration publique, Le Caire, Dar Al-Nahda.

- Sahli, Mabrouk (2019). « La nouvelle administration publique comme mécanisme de réforme administrative : expériences internationales », Revue des lettres et des sciences sociales, Faculté des arts, Université Farhat Abbas, Algérie, Numéro 14.

- Abdel Rahim, Mohamed Abdel Rahim (mars 2019). « Le rôle du leadership stratégique dans la réalisation de la maturité institutionnelle dans les organisations publiques », article, Revue arabe de gestion, Volume 39, Numéro 1.

- Al-Arabi, Mohamed Awad (2018). « Les caractéristiques du système académique contemporain pour l'étude de l'administration publique en Europe », Revue de la Faculté d'économie et de sciences politiques, Université du Caire, Volume 19, Numéro 3.

- Al-Arabi, Mohamed Awad. « Conférence intitulée Système d'administration publique du Japon », le 22/05/2015, adaptée du programme de gestion publique comparative, Doctorat en administration publique, Institut de recherche et d'études arabes, 2020/2021. Publiée sur la page de l'institut :

www.youtube.com/watch?v=xDZUV27TFaE&t=2707s

- Omar, Imad Rizek (2020). « La bureaucratie administrative et les mécanismes de gestion politique au Japon », Doha, Centre Al-Jazeera d'études.

- Awad, Mohamed Al-Arabi; et Maher, Aya (2019). « Déterminants et approches pour le développement des performances des ressources humaines et une vision prospective pour l'amélioration : approche théorique », article, Revue de la Faculté d'économie et de sciences politiques, Université du Caire, Volume 20, Numéro 2.

- Mahmoud, Mohamed Abdel Aal (décembre 2020). « L'impact de l'approche écologique et comparative dans l'étude de l'administration publique », article, Revue égyptienne de développement et de planification, Volume 28, Numéro 2.

- Al-Maghrabi, Mohamed Awad; et Abdelhamid, Abdel Fattah (juin 1998). « Le modèle japonais en gestion des ressources humaines et la possibilité d'en bénéficier dans l'environnement arabe », article, Revue de l'administratif, Institut de gestion publique, Numéro 73, Année 20.

- Hideyuki, Tanaka. « Réforme administrative et appel à l'adoption de politiques neutres au Japon », article publié sur le site www.nippon.com, consulté le 01/07/2021.

- Yamada, Makio (2017). « Comment le Japon a-t-il atteint un taux de chômage de 1 % ? : Introduction au passage de l'éducation au travail », Centre King Faisal pour les recherches et les études islamiques, Riyad.

2- **Références étrangères**

- Bharat Raj Gautam. (2008). **Factors Affecting Application of New Public Management Oriented Reforms for Reforming Nepalese Public Administration**. http://digitalrepository.

unm.edu/nsc_research/29.

- Dahl,Robert A. (1947). **The Science of Public Administration: Three Problems**, Public Administration Review, No. 1.

- Davies, Barbara J. and Brent Davies. (2006). « Developing a Model for Strategic Leadership in Schools», **Educational Management Administration Leadership**, Jan, No., 34.

- Jreisat,Jamal.( 2012). **Globalismand ComparativePublic Administration**, New York, Routledge,

- Riggs, Frid. (1957), **"Agrarian and Industrial-Toward A Topology of Comparative Administration", in W. J. Siffin(ed)**, Toward A +Comparative Study of Public Administration, Indiana University Press. Bloomington.

- SASAKI, Atsuro. (May 2014).**Local Self-Government in Japan**, MIC, Japan.

- Sutton,F. (1955). **Social Theory and Comparative politics**, Princeton University press Princeton.

- UNDP, **Public Administration reform**, Opcit.

- Wesley, Addison.(1998). **William Ouchi Theory Z How American Business Can Meet the Japanese Challenge**.