

La réorganisation des universités nationales au Japon

- sur les plans du gouvernement, de la gestion du personnel et du financement -

OBA, Jun
Institut de recherche sur l'enseignement supérieur
Université de Hiroshima, Japon

- ◆ Ce document a été présenté à la 16ème Conférence générale IMHE *Incitations et transparence : Instruments du changement dans l'enseignement supérieur*, tenue au siège de l'OCDE, Paris, du 16 au 18 septembre 2002. Il a été inséré dans le rapport final de la conférence.
- ◆ Dans ce document, le mot « personnaliser » s'emploie dans le sens de *donner la qualité de personne morale* à (Le Petit Robert, CD-ROM version 2.0).

RÉSUMÉ

La personnalisation des universités nationales japonaises s'inscrit, à l'origine au moins, dans la logique de la réorganisation de l'administration de l'État. Mais, elle donnera une marge de manœuvre largement augmentée aux universités. Libérées de nombre de contraintes provenant de la réglementation de l'État, on attend des universités qu'elles développent leurs caractéristiques et renforcent leur compétitivité.

En contrepartie, elles seront plus responsables de leurs résultats. Les procédures d'évaluation des rendements universitaires seront renforcées, incluant la participation de personnes extérieures et la constitution d'un comité d'évaluation des universités nationales au sein du Ministère de l'Éducation.

Donner la personnalité juridique aux universités nationales n'est pas un simple changement de statut. Cela implique un grand nombre de mutations du système relatif à l'ensemble de la gestion universitaire incluant la constitution des différents organes, la distribution du budget, la gestion des personnels et la relation avec le monde extérieur. Nombre de prérogatives seront déléguées aux établissements, incluant la liberté de gérer son personnel et la globalisation des budgets ; l'État interviendra moins dans la gestion universitaire et agira plutôt en arrière plan. Les universités seront évaluées a posteriori sur les résultats plutôt que contrôlées. Il y aura des liens entre les résultats d'évaluation et le financement à chaque établissement.

Le pouvoir exécutif des universités sera renforcé pour permettre aux présidents d'université de prendre leur leadership. Dans la faculté, de même, le pouvoir du conseil de faculté sera réduit et le doyen prendra la direction. Ces changements n'auront pas moins d'implication sur le modèle de décision actuel, celui de la décision collégiale.

Enfin, les universités nationales seront censées devenir de vraies entreprises, dotées d'une conception plus collective, surtout par la construction des projets d'établissement. Elles seront largement ouvertes sur leurs partenaires extérieurs et ceux-ci participeront aux décisions au sein de l'université.

Avant-propos

Conformément à la recommandation du Conseil national de la Réforme éducationnelle, le Ministère de l'Éducation (Monbusho) a établi le Conseil de l'Université en septembre 1987, qui délibérerait des orientations fondamentales de l'enseignement supérieur au Japon.

Depuis lors, le Conseil de l'Université s'est penché, en réponse aux consultations du Ministre, sur des mesures concrètes destinées à la réforme universitaire. Le Conseil a rendu 28 rapports dont 25 recommandations, avant qu'il soit intégré dans le Conseil central de l'Éducation qui était un organe consultatif du Ministre, lors de la réorganisation de l'administration centrale début 2001, qui a fusionné le Monbusho et l'Agence pour la Science et la Technologie en le Ministère de l'Éducation, de la Culture, du Sport, de la Science, et de la Technologie (MEXT). Des réformes importantes du système universitaire ont été mises en place sur la base de ces rapports, et de nombreuses réformes sont encore en cours.

Constituer en établissement les universités nationales, qui sont actuellement placées sous la tutelle du MEXT, en leur reconnaissant la personnalité juridique (personnalisation), est une des réformes en cours. Cette politique a pour objet de donner plus de liberté aux universités nationales, contraintes par le règlement provenant du statut actuel, et de faire développer leurs caractéristiques pour valoriser leur enseignement et recherche. Elle envisage également de rendre la gestion universitaire plus efficace et plus transparente. Cela signifie qu'à l'origine, la réorganisation des universités nationales a été étudiée dans deux contextes totalement différents : la réforme universitaire à la recherche d'excellence et la rationalisation de l'administration de l'État. Ainsi, la dernière a été mal acceptée et a suscité une forte résistance de la part des universitaires et on a vu des campagnes anti-réorganisation sur de nombreux campus.

C'est après une discussion acharnée que se sont mis d'accord les universitaires travaillant dans les universités nationales qui se faisaient représenter par l'Association des Universités nationales (AUN), avec la réorganisation de leurs universités. Fin mars 2002, un comité consultatif auprès du MEXT, composé majoritairement du personnel des universités nationales, qui avait étudié la réorganisation des universités nationales, a rendu son rapport final proposant un ensemble des mesures destinées à cette fin. Malgré des campagnes anti-réorganisation qui subsistent encore, le ministère travaille d'ores et déjà sur la mise en œuvre de ces propositions, et toutes les universités nationales préparent la prochaine réorganisation.

Le présent document a pour objet d'esquisser les récentes évolutions qu'ont connues les universités nationales et de présenter les recommandations faites par le comité consultatif auprès du MEXT proposant leur personnalisation. Nous nous intéresserons ensuite aux répercussions sur l'enseignement supérieur qu'aura cette forme de la réorganisation universitaire.

Chemin vers la personnalisation des universités nationales

Donner la qualité de personne morale aux universités nationales n'est pas une idée récente. En 1971, le Conseil central de l'Éducation, organe consultatif auprès du Monbusho, a déjà proposé dans un rapport présenté au ministre sur l'ensemble du système éducatif au Japon, une alternative pour améliorer l'administration universitaire : ou bien renforcer le gouvernement de l'université, ou bien personnaliser l'université. Pourtant, ni le premier choix ni le deuxième n'ont pas été foncièrement retenus (surtout le deuxième), et l'idée de la personnalisation des universités nationales est progressivement tombée dans l'oubli.

Depuis lors, la personnalisation des universités nationales n'avait pas été mentionnée dans les rapports suivants émanant de plusieurs organes consultatifs gouvernementaux jusqu'en 1990, où le Conseil de la Réforme administrative, organe consultatif auprès du Premier Ministre, a recommandé d'étudier l'organisation et la gestion des universités nationales incluant leur personnalisation. En réponse à cette recommandation, le Monbusho a demandé au Conseil de l'Université d'étudier des mesures concrètes à cette fin. Pourtant, la proposition de personnaliser les universités nationales n'a pas été retenue non plus cette fois.

On peut citer quelques raisons de la résistance de la part des universités nationales malgré les avantages tels que la possibilité d'obtenir plus d'autonomie :

- Les universitaires doutaient de perdre plus ou moins leur liberté d'enseignement et de recherche qu'ils considéraient essentielle pour la profession académique.
- Les universités nationales étaient généralement considérées plus réputées que les privées et les publiques (préfectorales et municipales) et les enseignants qui y travaillaient ont voulu maintenir le statu quo.
- Ils se méfiaient des décideurs politiques et administratifs et la personnalisation des universités nationales leur paraissait une rétrogression de la politique de l'enseignement supérieur.
- Être fonctionnaire d'État leur était confortable (sécurité sociale, condition de travail garantie, etc.) et assurait une stabilité convenable pour la recherche fondamentale.
- Le Monbusho était aussi réticent pour quelques raisons (perte du contrôle des établissements, par exemple) à l'égard de la personnalisation des universités nationales.

Ainsi, les universités nationales ont pu épargner plusieurs tentatives de la personnalisation que les universitaires réfutaient quasi unanimement, jusque vers la fin des années 1990. Entre-temps, la bulle économique a éclaté au Japon au milieu de cette décennie, et le déclin de l'activité économique a obligé l'administration centrale d'entièrement réviser sa structure en faveur d'une rationalisation draconienne. C'est cette époque-là que la notion de l'« Institution Administrative Indépendante » (IAI) commençait à apparaître dans l'étude de la réforme gouvernementale. D'après le concept original de l'IAI, tout en séparant les fonctions administratives en le planning d'une part, et sa mise en œuvre de l'autre part, et le premier serait attribué à l'administration centrale et la dernière aux institutions administratives indépendantes. Elles jouiraient d'une plus grande autonomie vis-à-vis du ministère tutélaire, mais devraient subir une évaluation postérieure sur leurs fonctionnement et résultats pour assurer la transparence envers le public.

Cinquante-neuf institutions administratives indépendantes ont été inaugurées jusqu'à ce jour depuis la réorganisation de l'administration centrale, qui a donné lieu au MEXT et aux autres ministères. Sous l'autorité du MEXT, une quarantaine d'organisations sous la tutelle de l'ancien Monbusho ont été regroupées en 12 institutions administratives indépendantes en dehors de celles émanant des organisations sous l'ancienne Agence pour la Science et la Technologie. Comme mentionné plus haut, les universités nationales ont échappé à cette « épreuve », mais, en avril 1999, le Cabinet (conseil des ministres) a arrêté que la personnalisation des universités nationales serait étudiée, en respectant leur autonomie, dans le cadre de la réforme universitaire et que la décision serait prise avant la fin 2003.

Le 20 septembre 1999, le Monbusho, qui ne s'était jamais montré vouloir accepter ni étudier la personnalisation des universités nationales, a présenté pour la première fois des orientations sur l'étude de la personnalisation des universités nationales aux présidents d'université. En refusant l'application complète du statut de l'IAI, le ministère a reconnu quelques avantages que pourraient obtenir les universités nationales à partir de la personnalisation :

1. En obtenant la personnalité juridique, comme nombre d'universités aux États-Unis et en Europe, les universités nationales japonaises seront entièrement responsables et compétentes de l'administration de l'établissement.
2. Libérées de nombre de contraintes provenant de la réglementation de l'État en matière de structure organisationnelle, gestion du personnel, fixation de la rémunération, gestion du budget, etc., les universités nationales auront plus de liberté et d'autonomie.
3. Étant plus libres de constituer le système organisationnel de l'établissement sur l'ensemble de la gestion universitaire incluant l'enseignement-recherche et la gestion du personnel, les universités nationales pourront être plus distinctives et cela donnera lieu à un environnement compétitif.

Pourtant, la première réaction des universitaires a majoritairement été négative. Quelques-uns ont considéré l'attitude ministérielle comme une trahison car, d'après eux, le ministère avait abandonné son rôle protecteur vis-à-vis du monde extérieur des universités. D'autre part, quelques-uns, ceux souffrant de la rigidité d'être fonctionnaire d'État, par exemple, l'ont trouvé une occasion à saisir

pour renforcer leur autonomie et étendre la dimension des activités universitaires.

Après une vive discussion, l'AUN a décidé d'étudier l'opportunité de la personnalisation des universités nationales. Ainsi, le 3 juillet 2000, a vu le jour la Commission spéciale d'étude sur la restructuration des universités nationale composée de présidents des universités nationales. Peu après, le 19 juillet 2000, le Monbusho a inauguré un comité consultatif pour faire étudier la personnalisation des universités nationales. A cette réunion, intitulée Comité d'étude sur la personnalisation des universités nationales, ont été incorporés tous les membres de la commission de l'AUN, en dehors des membres extérieurs des universités nationales. C'est parce que le ministère a voulu faire précéder l'étude de la part des universités nationales afin de refléter le débat qui aurait lieu au sein de leur commission, à la discussion du comité ministériel, conformément à la décision du Conseil des Ministres en 1999 qui requérait le respect à l'égard de l'autonomie universitaire.

Les deux réunions ont parallèlement poursuivi leurs études. Plus tôt que le rapport ministériel, le 21 mai 2001, la commission de l'AUN a donné son avis sur la personnalisation des universités nationales et a rendu un rapport sur le cadre de la réforme en cas de la personnalisation. L'AUN a en principe accepté la personnalisation, mais elle a refusé l'application universelle du système de l'IAI aux universités nationales et a précisé au ministère quelques conditions à remplir : le maintien de la responsabilité de l'État de soutenir l'enseignement supérieur, le déchargement de diverses contraintes provenant du statut d'être organisation d'État, l'élargissement de leur autonomie et de la prise de responsabilité s'accompagnant de l'obligation de rendre des comptes de manière transparente à la société, etc. Le 9 septembre 2001, le comité ministériel a établi un rapport d'étape pour universellement informer leur travail en cours et requérir des opinions de diverses personnalités intérieures et extérieures des universités nationales. Enfin, le 26 mars 2002, le comité ministériel a rendu le rapport final, intitulé «Portrait de la nouvelle structure de l'université nationale ayant la personnalité juridique», après avoir réglé quelques points de désaccord lors du rapport d'étape. L'AUN a décidé, le 19 avril lors de l'assemblée générale, de donner son approbation au concept de la nouvelle structure proposée dans le rapport final du comité ministériel et de se préparer à la personnalisation suivant le plan décrit dans ce rapport. Pourtant, contrairement à l'habitude, cette décision a été prise à la majorité et non à l'unanimité.

Nouvelle structure de l'université nationale ayant la personnalité juridique

Le rapport final du 26 mars 2002 sur la réorganisation des universités nationales a été rédigé dans le souci :

1. du renforcement de l'enseignement et de la recherche en encourageant les universités à développer leurs caractéristiques afin d'être plus concurrentielles sur le plan international ;
2. d'une plus grande transparence envers le public et la société en établissant le principe d'évaluation ; et
3. de la réalisation d'une gestion universitaire plus mobile et stratégique en précisant la responsabilité gestionnaire de l'université.

Le rapport recommande au Ministère de prendre un ensemble de mesures destinées à la réorganisation des universités nationales sur 1) l'organisation et les activités, 2) le système de la gestion du personnel, 3) la mise en place des objectifs et l'évaluation, et 4) le financement et le compte.

1) L'organisation et les activités

Le comité ministériel a abordé ce thème sous les aspects suivants : 1) établir une structure administrative mobile et dynamique autour du président d'université et des doyens de faculté, 2) réaliser un système gestionnaire ouvert à la société avec la participation de personnalités extérieures et 3) organiser une structure flexible permettant aux universités de développer leurs caractéristiques et créativité et de déployer diverses activités. Le comité a établi les principes suivants :

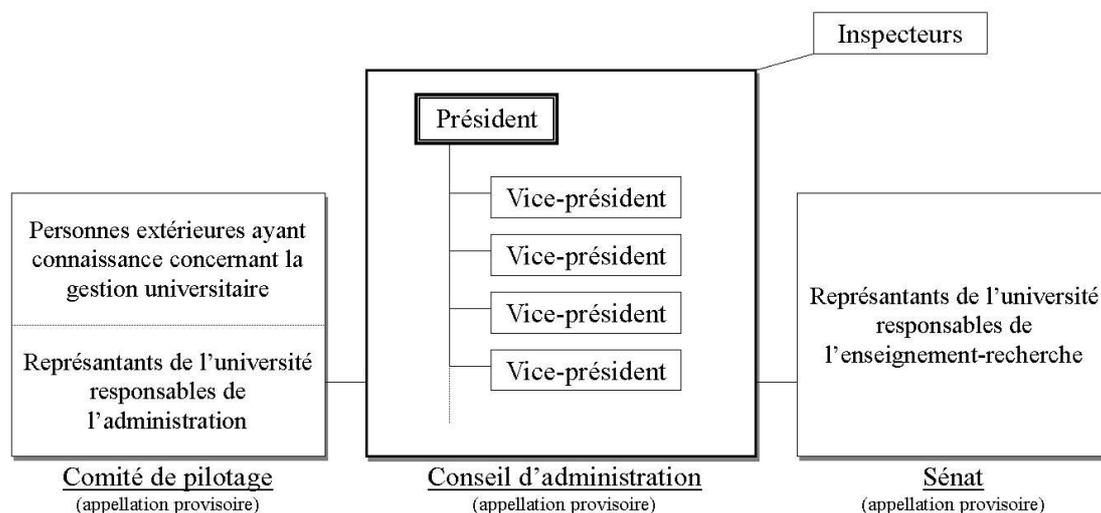
- Accorder la personnalité juridique à chaque université nationale et le nom de celle-ci sera « université nationale ayant la personnalité juridique » (appellation provisoire).
- L'État restera fondateur des universités défini dans la Loi sur l'enseignement scolaire.

- Des organismes attachés à une université, tels que la bibliothèque universitaire, des laboratoires et des écoles attachées, resteront composantes de ladite université.
- L'université pourra mettre à part un ou plusieurs de ses organismes attachés et en faire une autre personne juridique dans laquelle l'université pourra faire des investissements.

Le bureau et les instances

Quant à l'organisation administrative, le comité a étudié deux options : ou bien instituer deux organismes séparés – celui chargé de l'administration et celui chargé de l'enseignement et de la recherche¹, ou bien instituer un seul organisme de la gestion. Le comité a opté pour le deuxième choix, comme le cas du modèle actuel, principalement pour cause de la séparation difficile des affaires administratives et celles d'enseignement et recherche. Une université aura, en règle générale, en tant qu'administrateurs, un président, plusieurs vice-présidents nommés par le président et deux inspecteurs dont, au moins, une personne extérieure, nommés par le Ministre de l'Éducation. Les administrateurs sauf les inspecteurs composent le Conseil d'administration (appellation provisoire), mais la participation des personnes extérieures est obligatoire. Il est chargé de prendre des décisions, avant la prise de décisions définitives par le président, concernant les questions importantes sur les aspects de la gestion et de l'enseignement-recherche, incluant la définition du projet des objectifs à moyen terme et du programme à moyen terme, la distribution du budget et le règlement.

Les universités seront dotées de deux instances délibératoires à côté du Conseil d'administration. Le Comité de pilotage (appellation provisoire) sera composé d'experts extérieurs et de représentants de l'université tels que des membres du Conseil d'administration. Il délibère principalement sur des points importants et des orientations concernant la gestion tels que la finance-comptabilité, l'organisation structurelle, l'affectation du personnel, le salaire et la rémunération des administrateurs. L'autre instance – le Sénat (appellation provisoire), composé de représentants de l'université concernés à l'enseignement-recherche, délibère principalement sur des points importants et des orientations sur les aspects de l'enseignement-recherche tels que l'organisation du programme d'enseignement, la structure de l'enseignement-recherche, la gestion du personnel enseignant, et le statut des étudiants.



Le secrétariat et d'autres composantes

Chaque université pourra organiser dans les limites du budget son secrétariat à son gré, dont l'organisation est actuellement définie par le ministère. Les tâches du secrétariat ne seront pas limitées aux travaux techniques requis par la législation et aux activités de soutien aux enseignants, mais il sera demandé d'activement participer, en coopération avec les enseignants, à la planification et à la mise en œuvre de la gestion universitaire conformément à la politique universitaire, et de directement soutenir les administrateurs.

De même, chaque université pourra constituer son organisation d'enseignement et de recherche avec plus de liberté. Elle pourra modifier sans autorisation ministérielle la structure des facultés (créer et fermer des départements, par exemple) dans les limites du budget, afin qu'elle soit plus pertinente aux besoins de la société et au développement de la recherche scientifique. Elle pourra effectuer diverses activités, non seulement celles de l'enseignement et de la recherche, mais des activités impliquées par celles-ci telles que l'obtention et la gestion de brevets, l'encouragement de l'enseignement-recherche, l'allocation de la bourse, et le transfert de technologies vers le secteur privé. Ces activités ne sont pas autorisées sous la législation actuelle concernant les universités nationales. L'université nationale pourra externaliser une partie de ses activités en la confiant à une autre personne juridique, dans laquelle l'université pourra faire investissements conjointement avec d'autres investisseurs.

2) Le système de gestion du personnel

Le comité ministériel a abordé ce thème sous les aspects suivants: 1) flexibiliser le système de la gestion du personnel permettant diverses activités des enseignants, 2) mettre en place un système d'évaluation stricte des travaux effectués et des mesures d'incitation et 3) recruter universellement des personnes qualifiées et élargir la variété ainsi que la mobilité des enseignants.

Le statut du personnel

Pour ce qui est du statut du personnel, le comité s'est décidé pour le statut non-fonctionnaire. Ce sujet restait encore indécis lors du rapport d'étape et était une des questions plus épineuses. Le comité énumère des avantages du modèle non-fonctionnaire :

- Divers régimes du personnel souples et flexibles déchargés de contraintes provenant du règlement concernant le fonctionnaire d'État.
- Diverses formes d'emplois libérés de la loi sur l'emploi des enseignants étrangers, permettant de recruter des étrangers hautement qualifiés aux postes des administrateurs incluant celui de président.
- Une gestion souple des cumuls des activités et des fonctions incluant celui dans les entreprises commerciales, selon les directives de l'université.
- Des emplois du personnel administratif basés sur la capacité et la connaissance, conformément à la stratégie de la gestion du personnel de l'université, sans être contraints de recruter parmi les admis des examens de fonctionnaire d'État.

Si le rapport opte pour le modèle non-fonctionnaire, il signale la nécessité de faire attentions au traitement du personnel ayant pris la fonction avant la personnalisation. Vous trouvez ci-après une description sommaire des différences existant entre le modèle fonctionnaire et le modèle non-fonctionnaire. Il est à noter que les changements sont plus draconiens pour le personnel administratif.

	Modèle fonctionnaire	Modèle non-fonctionnaire
Statut	Statut donné par la Loi sur le fonctionnaire d'État	Employé sur la base du contrat de travail
Droit de grève	Non	Oui
Recrutement du personnel administratif	Sélection parmi les admis de l'examen de fonctionnaire d'État	Sur le critère déterminé par chaque établissement
Salaire et heures de travail	Déterminés par le règlement de l'université	idem
Mutation du personnel entre les universités	Mutation d'office sur la base de la Loi sur le fonctionnaire d'État	Un autre emploi après la démission de l'établissement

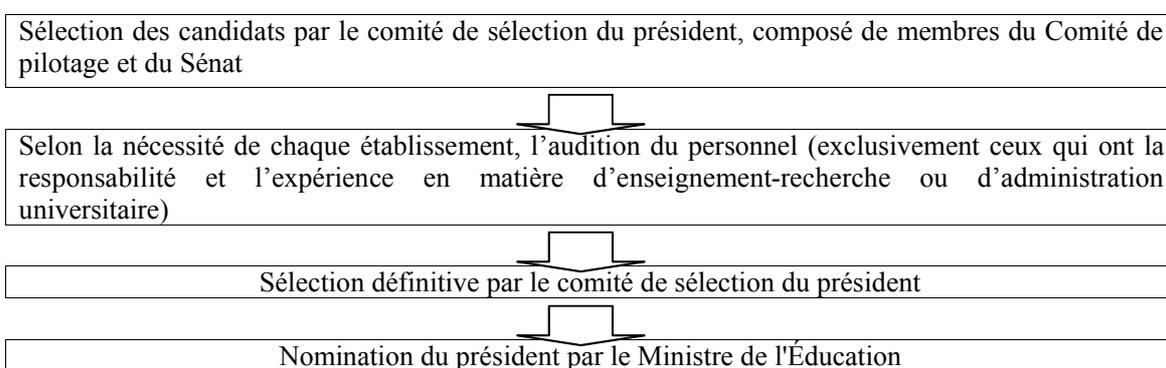
(note) D'autre part, l'assurance maladie, la pension et l'application de la loi pénale concernant les activités (corruption, etc.) seront soumises à la même condition.

Quant à la gestion du personnel enseignant, le rapport réitère l'importance de l'autonomie académique en cette matière et exhorte à la poursuite de ce principe après la personnalisation. Ainsi, les orientations, les critères et les procédures du recrutement seront principalement délibérés au Sénat, représenté par la communauté scientifique de chaque université, avant établir le règlement universitaire à ce propos.

Les administrateurs

Le rapport opte pour un président doté de leadership et d'excellent sens de gestion qui puisse veiller à élaborer le consensus au sein de l'université, en tant que responsable suprême de l'université dans les deux domaines de l'administration et de l'enseignement-recherche. Des candidats du président seront choisis par un comité de sélection composé de membres du Comité de pilotage et du Sénat. Selon la procédure actuelle, le président est élu, avant la nomination par le Ministre de l'Éducation, au suffrage universel et direct du corps électoral constitué de tous les enseignants dans de nombreuses universités. Le rapport n'écarte pas complètement le suffrage, mais vise à restreindre la composition du corps électoral et à limiter son effet sur les procédures de sélection, en le rendant une simple consultation préalable. Le candidat définitif sélectionné par le comité de sélection sera rapporté au ministère pour la nomination. Le président pourra être révoqué, après l'examen selon la même procédure prise lors de sa sélection, par le ministre, à satisfaire aux conditions requises.

Schéma de la nomination du président d'université



Pour ce qui est des autres administrateurs, les vice-présidents seront nommés par le président, et le nombre de ceux-ci sera beaucoup plus grand qu'à présent (normalement 1 ou 2). Les inspecteurs seront nommés par le Ministre de l'Éducation. Les doyens seront nommés par le président. Tandis qu'à présent, les doyens sont aussi nommés par le président, les nominations se basent généralement sur la décision du conseil de faculté pertinent où la sélection du candidat se fait plus souvent à tour de rôle. Les prérogatives du conseil de faculté, constitué par tous les membres enseignants facultaires, seront réduites après la personnalisation. Le doyen sera demandé de prendre son leadership dans sa faculté afin d'assurer une gestion facultaire plus mobile et dynamique, conformément à la stratégie de l'université.

Les personnels enseignant et administratif

Les doyens et les administrateurs seront incités de prendre la direction, suivant la stratégie de la gestion du personnel de l'université, lors de la sélection des enseignants, tout en respectant l'avis de la faculté pertinente disposant d'un savoir spécialisé. Ainsi, la compétence du conseil de faculté sera également limitée en cette matière, comme le cas de la sélection du doyen décrit plus haut. Un dispositif d'écoute des personnalités intérieures et extérieures sera mis en place afin de permettre une prise de décision plus ouverte. La mobilité des enseignants sera encouragée par les moyens tels que l'emploi à durée déterminée et le recrutement public. Le rapport prévoit une rémunération plus avantageuse pour l'emploi à durée déterminée.

Le personnel administratif, qui est actuellement recruté et administré dans le cadre de la fonction publique d'État, sera géré par chaque université. Ce qui permettra les universités une gestion des promotions et des recrutements au plus près des établissements. Dans le système actuel, les cadres sont nommés par le ministre et font carrière dans plusieurs universités et, plus souvent, dans le ministère. Un de leurs rôles plus importants est d'être médiateurs entre les universités nationales où ils travaillent et le ministère. Après la personnalisation, chaque université pourra recruter des personnes ayant la compétence dont elle a besoin. Les universités pourront organiser des postes du personnel administratif à son gré dans les limites du budget. Enfin, le personnel administratif sera censé devenir professionnel de l'administration universitaire et activement participer à la

planification de la politique universitaire et à sa mise en œuvre.

La grille de salaire du personnel, enseignant et non-enseignant, sera déterminée par chaque université, même si l'État fixera les salaires standards dont les universités tiendront compte. Les universités prendront des mesures d'incitation qui consistent à déterminer le salaire du personnel en tenant compte des travaux réalisés.

3) Les objectifs et l'évaluation

Le comité ministériel a abordé ce thème sous les aspects suivants : 1) développer les caractéristiques de chaque université nationale à partir de la définition claire de la mission et des objectifs, 2) valoriser l'enseignement-recherche et développer l'environnement compétitif par évaluation extérieure, et 3) assurer la responsabilité envers la société par la transparence de l'information sur les objectifs et les résultats de l'évaluation.

Les objectifs à moyen terme et le programme à moyen terme

Chaque université établira un projet des objectifs à moyen terme (OMT) sur la base duquel le Ministre de l'Éducation définira les OMT de chaque établissement en tenant compte des caractéristiques de l'enseignement et de la recherche de l'université concernée. Il faut noter qu'en cas de l'IAI, le ministre tutélaire définira les OMT sans consultation auprès des IAIs concernées. Chaque université élaborera par la suite, suivant les objectifs fixés, un programme à moyen terme (PMT) qui devra être sanctionné par le ministre.

La durée des OMT/PMT sera de 6 ans tandis que celle de l'IAI est d'entre 3 ans et 5 ans. Elle a été déterminée par le comité ministériel, en sorte de permettre plus de stabilité aux universités nationales, en tenant comptes des états des programmes d'étude et de la durée de scolarisation, etc. Les objectifs à moyen terme serviront de critères de base lors de l'évaluation de l'université. Le programme à moyen terme sert de base lors de la demande de budget et d'un élément concret lors de l'évaluation.

Le ministre devra demander l'avis du comité d'évaluation des universités nationales (appellation provisoire) mentionné plus bas, avant la prise de décision relative aux OMT/PMT. Le ministère et l'AUN seront demandés de préparer des orientations et des exemplaires en matière de formules et de sujets des OMT/PMT.

Dans les objectifs à moyen terme se figureront les grandes orientations et les priorités de chaque établissement, incluant 1) la période des OMT, 2) les objectifs fondamentaux de chaque établissement, 3) les objectifs relatifs à la valorisation de l'enseignement-recherche, 4) les objectifs relatifs à l'amélioration et à la rationalisation de l'administration, 5) les objectifs relatifs à l'amélioration de la gestion financière, 6) les objectifs relatifs à la responsabilité envers la société, et 7) les autres objectifs importants.

Le programme à moyen terme comprendra des textes servant de base pour la demande de budget, des éléments requis par les règlements, et des mesures destinées à réaliser les OMT, incluant des objectifs chiffrés et des périodes de la mise en œuvre. Concrètement, il contiendra, tenant compte des caractéristiques de chaque université, 1) des mesures destinées à mettre en œuvres les objectifs relatifs à la valorisation de l'enseignement-recherche, 2) des mesures destinées à mettre en œuvres les objectifs relatifs à l'amélioration et à la rationalisation de l'administration, 3) des mesures destinées à mettre en œuvres les objectifs relatifs à l'amélioration de la gestion financière, 4) des mesures destinées à mettre en œuvres les objectifs relatifs à la responsabilité envers la société, et 5) des mesures destinées à mettre en œuvres les autres objectifs importants. Chaque établissement élaborera le plan d'action annuel à partir du PMT et le présentera au ministère.

L'évaluation

Au sein du ministère, en plus du comité d'évaluation des institutions administratives indépendantes, un comité d'évaluation des universités nationales (CEUN) (appellation provisoire) sera mis en place pour l'évaluation des universités nationales. Il sera composé de personnes ayant de bonnes connaissances sur l'enseignement-recherche et la gestion universitaire, incluant des experts de divers domaines tels que la culture, l'économie et la société. Le personnel d'université ne pourra pas

participer à l'évaluation de l'université à laquelle il appartient ou a appartenu.

Les procédures d'évaluation se dérouleront en trois phases suivantes :

- 1) Chaque université effectuera une auto-révision/évaluation du degré de réalisation des OMT, utilisant diverses évaluations par des personnes extérieures.
- 2) L'Institution nationale pour les Diplômes académiques (NIAD) procédera à une évaluation, du point de vue spécialiste, principalement de la partie relative à l'enseignement-recherche à partir de l'auto-révision/évaluation effectuée par chaque université.
- 3) Le CEUN effectuera une évaluation globale sur l'ensemble de la gestion de chaque université, en respectant les résultats de l'évaluation de la NIAD sur l'enseignement-recherche.

Chaque université sera consultée avant la prise de décision par la NIAD ainsi que le CEUN concernant les résultats d'évaluation. La NIAD et le CEUN rendront publics les résultats d'évaluation. Ces résultats seront pris en compte lors de la prochaine répartition des crédits aux universités nationales.

4) Le financement et le compte

Le comité ministériel a abordé ce thème sous les aspects suivants : 1) distribuer les ressources sur la base de l'évaluation par tierce personne, 2) flexibiliser le système financier pour permettre à chaque établissement d'optimiser l'utilisation de la subvention selon sa nécessité, et 3) responsabiliser les universités nationales pour la gestion financière et assurer la confiance de la part de la société.

La subvention de fonctionnement

La subvention sera déterminée en fonction des deux critères suivants :

- (a) La différence entre les recettes et les dépenses standardisées obtenues en fonction du système de calcul basé sur les indices objectifs tels que le nombre des étudiants. (= subvention de fonctionnement standard)
- (b) La somme nécessaire pour l'administration des équipements spécifiques et des activités spécifiques dont les frais sont difficilement obtenus par les indices objectifs. (= subvention de fonctionnement spécialisée)

La répartition de la subvention sera déterminée de manière qu'elle reflète les résultats d'évaluation. La subvention sera allouée sans préciser l'usage à chaque université, et celle-ci pourra décider elle-même l'usage de la subvention. Les recettes propres à l'université, telles que les frais de scolarité et la recette provenant de l'hôpital universitaire, seront comptabilisées séparément de la subvention de l'État. Les frais de scolarité seront déterminés par chaque université dans les limites fixées par le ministère.

Les locaux

Le patrimoine immobilier (terrains et immeubles) qu'occupent les universités nationales actuellement sera en règle générale prêté à chaque université. Les équipements seront gratuitement transférés aux établissements.

L'État prendra charge de l'élaboration du plan d'aménagement des locaux de l'ensemble des universités nationales et de la mise en exécution de ce plan. Chaque université sera responsable de l'aménagement de ses propres locaux.

Le compte

Les règles du compte seront élaborées en prenant compte celles de l'IAI, mais elles se reposeront sur les caractéristiques des universités nationales.

Toutes les universités mettront en place un système d'inspection interne comprenant des experts financiers extérieurs et se soumettront à l'examen d'inspecteurs comptables. Les finances de chaque université seront annuellement rendues publiques.

Les répercussions sur l'enseignement supérieur au Japon

Le rapport du comité ministériel n'est qu'une série de recommandations et, de plus, laisse une marge d'interprétation considérable - plus ou moins selon les domaines traités par le rapport. Ainsi, l'élaboration du plan d'exécution est largement laissée aux mains du MEXT et de l'AUN. D'ores et

déjà, le ministère travaille sur la mise en œuvre des recommandations en consultation avec l'AUN. Toutes les universités nationales se préparent pour la prochaine réorganisation et, dans quelques-unes, les projets des OMT/PMT ont déjà été présentés au personnel pour consultation.

Dans cette dernière section de ce document, je voudrais faire remarquer quelques questions importantes relatives aux recommandations du rapport du comité ministériel, et ensuite nous nous intéresserons aux répercussions de cette réforme sur l'ensemble de l'enseignement supérieur au Japon.

Les enjeux de la réforme

En guise de questions importantes relatives aux recommandations du rapport, remarquons quelques conditions pour la réussite de la réforme des universités nationales. La marche vers la personnalisation suppose que soient remplies au moins six séries de conditions.

1. Établissement des procédures d'évaluation fiables et transparentes

La personnalisation donnera une marge de manœuvre largement augmentée aux universités, mais leurs activités seront évaluées a posteriori. Le but de l'évaluation n'est pas de sanctionner les universités moins performantes, mais d'améliorer la gestion des universités et finalement, de les rendre plus compétitives. Cela revendique le développement d'un système d'évaluation fiable et équitable dont les critères sont transparents pour toutes les personnes intérieures et extérieures des universités. Le développement des indices servant de base de l'évaluation est aussi essentiel. En plus, l'évaluation doit être multidimensionnelle et être effectuée en sorte que chaque établissement développe ses caractéristiques.

Par tradition, l'évaluation, surtout l'évaluation par tierce personne, n'a pas universellement été employée au Japon. L'État a confié à la NIAD la mission de l'évaluation des universités nationales, du point de vue spécialiste, seulement il y a deux ans et ses premières activités de ce domaine ont été rendues publiques cette année. Une réorganisation de la NIAD est envisagée afin de l'adapter aux procédures d'évaluation dessinées dans le rapport.

D'autre part, l'évaluation définitive sera faite par le CEUN. Sur ce point, installer le comité au sein du ministère donne prise à la critique sur une concentration excessive du pouvoir. Puisqu'une partie de subvention sera allouée en fonction des résultats de l'évaluation faite dans le ministère, il importera surtout d'assurer l'autonomie du comité vis-à-vis du ministère ainsi que des hommes politiques qui pourront influencer les politiques ministérielles.

2. Développement des caractéristiques des universités nationales

Si le rapport du comité ministériel prévoit le développement des caractéristiques des universités nationales, celui-ci dépendra foncièrement de la volonté de chaque établissement. A cette fin, il sera nécessaire de procéder à une refonte des programmes d'enseignement et de recherche en faisant attention à la spécificité des contextes institutionnel, local, régional et national dans lesquels se trouve chaque établissement. L'évaluation de celui-ci devra tenir compte de la diversité des universités et d'éviter l'uniformité, sur la base du concept multidimensionnel.

3. Transformation du gouvernement universitaire

Afin d'être plus compétitives, les universités doivent prendre des décisions plus rapidement possible en fonction des demandes de la société ou du développement de la recherche scientifique. Le modèle de décision traditionnel, celui de la décision collégiale, ne correspond plus à cette évolution. Le rapport prévoit quelques outils en faveur du renforcement du gouvernement universitaire, incluant la constitution d'un conseil d'administration et la réduction du pouvoir du conseil de faculté. Toutefois, le renforcement du pouvoir exécutif universitaire n'est pas pleinement assuré par ces outils. Il faut que la présidence maîtrise ces outils et, surtout, qu'il y ait une volonté collective en faveur de l'élaboration des projets communs d'établissement. L'exercice de leadership trop affirmé est préjudiciable, mais le travail préparatoire des décisions est plus souvent primordial. C'est dans ce contexte que le président d'université prend son leadership et prend des décisions plus pertinentes aux besoins de la société.

4. Professionnalisation du personnel administratif

Même si le gouvernement de l'université est renforcé et la volonté collective favorise l'élaboration des projets communs, la pertinence des décisions ne sera pas toujours assurée, si la présidence ne dispose pas de soutiens appropriés pour les politiques universitaires. Ainsi, il importe d'avoir un certain nombre de personnel administratif hautement qualifié et compétent non seulement de la planification de la mise en œuvre des stratégies et politiques universitaires mais de recueillir des informations pertinentes, de les analyser, d'en faire une synthèse et parfois, de préparer une proposition de nouvelles politiques, afin de soutenir la présidence.

Cependant, en réalité, on peut difficilement espérer avoir un plus nombre de personnel administratif que maintenant et, au contraire, vraisemblablement le nombre de celui-ci ne cessera pas diminuer. L'externalisation des activités administratives sera inévitable, incluant l'utilisation des travailleurs intérimaires et la sous-traitance, pour la professionnalisation du personnel administratif. D'autre part, les échanges du personnel administratif ne seront plus gérés par le ministère. Si le rapport ministériel prévoit un dispositif d'incitation pour les échanges du personnel administratif, ce dispositif dépendra largement de la volonté de chaque université, faute de laquelle la gestion du personnel administratif sera bloquée et l'immobilisme et le conservatisme domineront.

5. Ouverture plus grande sur la société et sur le monde

Le financement de l'État étant en diminution, les universités nationales ont plus en plus besoin de solliciter des ressources extérieures en dehors du seul ministère, celui de l'éducation. Ainsi, leur enseignement et recherche ne pourront plus être isolés de la société et devra être plus pertinent aux besoins de la société.

Il est vrai que, ces dernières années, les universités nationales se sont largement ouvertes sur leurs partenaires extérieurs. On peut le constater, à titre exemplaire, par la constitution d'un conseil consultatif d'administration, mis en place dans toutes les universités nationales par la modification de la Loi sur l'organisation des établissements scolaires nationaux en 1999, qui est composé de personnalités extérieures et a pour mission de faire des recommandations au président d'université sur la gestion universitaire.

Le rapport ministériel est allé beaucoup plus loin et prévoit une participation des personnes extérieures aux décisions au sein même des universités. Le gouvernement de celles-ci ne restera plus exclusivement aux mains des universitaires. Un bon fonctionnement de cette « cogestion » sera essentiel pour la réussite de la gestion de chaque établissement.

6. L'État plus actif mais en arrière plan

Même si le ministère délègue nombre de prérogatives aux universités nationales, l'État ne devra guère être déchargé de ses missions en matière d'enseignement supérieur. L'État restera toujours le principal fournisseur des sources de financement à l'enseignement supérieur. C'est d'autant plus important au Japon que les ressources attribuées à l'enseignement supérieur sont nettement inférieures par rapport au P.I.B. à nombre de pays membres de l'OCDEⁱⁱ. Par ailleurs, l'État devra clairement définir les rôles de chaque secteur de l'enseignement supérieur – national, public (préfectoral et municipal) et privé, dans les contextes de décentralisation et de privatisation. Mais l'État devra agir plutôt en arrière plan en sorte que chaque établissement puisse développer ses caractéristiques et n'interviendra qu'en dernier recours si nécessaire.

Bien entendu, ces six conditions ne sont pas exhaustives. Pour la réussite de la réforme, il faudra vaincre nombre d'obstacles qui se poseront devant les universités nationales, incluant le perfectionnement du personnel enseignant (en enseignement surtout), le développement de la recherche interdisciplinaire et transdisciplinaire, la maîtrise des nouvelles technologies de l'information et de la communication, et l'égalité d'accès au pouvoir exécutif des femmes et des hommes.

Les répercussions sur l'enseignement supérieur au Japon

Enfin, compte tenu des orientations proposées dans le rapport ministériel et des conditions de réussite de cette réforme que je viens d'exposer, il convient de se demander quelle influence pourra exercer la personnalisation des universités nationales sur l'enseignement supérieur au Japon. Nous

les traiterons sur deux aspects – le financement ainsi que la recherche disciplinaire et l'autonomie des facultés.

1. Le financement

La globalisation des budgets attribués aux universités nationales non seulement leur donnera une marge de manœuvre augmentée mais produira une inégalité financière entre les universités. Il est vrai que même à présent, il y a des universités mieux financées que les autres. Mais, après la personnalisation, l'élargissement de l'inégalité sera inéluctable à force d'évaluation. Il est primordial d'établir un cycle d'une série de procédures allant de la définition des objectifs à moyen terme, en passant par l'élaboration du programme à moyen terme et l'évaluation de la mise en œuvre de celui-ci, jusqu'à la répartition du budget basée sur l'évaluation, capable d'inciter les universités nationales de valoriser leur enseignement et recherche.

Il n'est pas certain que le MEXT pourra maintenir le niveau actuel du financement global destiné à l'ensemble d'enseignement supérieur. On peut savoir qu'en lisant des rapports établis au sein du Ministère des Finances, celui-ci envisage la réduction progressive de la subvention de fonctionnement pour les universités nationales ainsi que les privées. Le financement d'État devenant plus en plus sévère, les ressources destinées à l'enseignement supérieur ne seront plus assurées, si les universités ne s'ouvrent pas sur leurs partenaires extérieurs et ne valorisent pas leur enseignement et recherche en fonction des besoins de la société. En cette matière, les universités elles-mêmes seront premièrement responsables. D'ailleurs, cela va sans dire que le Ministère de l'Éducation sera également responsable.

Au sein des universités nationales, à titre exemplaire, les droits d'inscription pourront être augmentés et différenciés de l'une université à l'autre. Dans la même université, ils pourront être modulés en fonction des domaines d'études ou des degrés d'études. Cette question est d'autant plus importante que les droits d'inscriptionⁱⁱⁱ des universités nationales sont très élevés au Japon. Par ailleurs, cela posera une question concernant l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur qui pourra aussi toucher le problème de la répartition harmonieuse de l'offre d'enseignement supérieur sur le territoire. Il faudra alors des dispositifs à caractère social et des modes de financement appropriés. Surtout, les politiques gouvernementales concernant les bourses devront être développées, ce qui devra inéluctablement impliquer la question sur les subventions de fonctionnement pour les universités nationales et privées.

Le rapport du comité ministériel prévoit un environnement plus compétitif parmi les universités de tous les secteurs. Si les universités publiques incluant les universités nationales concurrencent les universités privées sur le même terrain, l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur doit être assurée pour ceux désirant étudier dans les établissements publics aussi bien que pour ceux désirant étudier dans les privés, particulièrement par dispositifs financiers.

2. La recherche disciplinaire et l'autonomie des facultés

La personnalisation des universités nationales exigera une plus grande pertinence de l'enseignement-recherche universitaire par rapport à la société. Quant à la recherche, les enseignants ne pourront continuer leur recherche que quand la société a la volonté de la soutenir, au moins implicitement. La recherche universitaire deviendra plus en plus orientée vers des missions spécifiques et interdisciplinaire ou transdisciplinaire. Les programmes d'enseignement ne seront plus déterminés sur la base des disciplines mais en fonction des besoins sociaux comme le cas de la formation professionnelle. Chaque université sera obligée de réviser leurs programmes d'enseignement et, en fin de compte, leur structure des composantes basées sur les disciplines. Il y aura alors des risques pour le développement de la recherche fondamentale et disciplinaire, qui ne paraît pas toujours pertinente aux besoins de la société, mais parfois capitale pour l'avancement des connaissances. C'est pour cette raison que la résistance contre la personnalisation a été plus forte dans les filières disciplinaires ayant un caractère plus fondamental. En premier lieu, c'est à l'État que revient la responsabilité de faire développer la recherche fondamentale. Il devra prévoir des dispositifs pour encourager la recherche fondamentale disciplinaire dans les universités et, en plus, déployer plus d'efforts pour fournir des informations au grand public incluant celles sur l'utilité de la recherche fondamentale afin que les citoyens et le Parlement puissent trancher cette question en connaissance

de cause. Par ailleurs, les scientifiques eux aussi ont une responsabilité dans la diffusion des connaissances auprès du grand public.

Le rapport du comité ministériel prévoit un renforcement du pouvoir exécutif de l'université et une réduction du pouvoir du conseil de faculté. Cela pourra causer une tension entre la présidence et les facultés et rendre difficile la tâche des doyens qui prennent le relais entre les deux. L'autonomie des facultés, dont chacune est plus souvent basée sur une certaine discipline, sera mise en question au cours de la révision de la structure des composantes mentionnée plus haut. Cette question est d'autant plus importante qu'au Japon, l'autonomie académique est plus souvent interprétée au niveau facultaire ou départemental plutôt qu'au niveau d'établissement. Enfin, il est possible que la personnalisation puisse modifier complètement la carte des filières disciplinaires au Japon dans les années à venir.

Conclusion

La personnalisation des universités nationales est une des réformes plus importantes de ces dernières décennies pour l'enseignement supérieur au Japon. Mais c'est une étape d'une série de réformes du système universitaire et nombre de réformes sont prévues par la suite. Si le rapport du comité ministériel que nous venons d'étudier est principalement consacré aux éléments plutôt techniques, il exhorte les universitaires, tout au début du texte, à poursuivre dans un esprit positif une nouvelle forme des universités nationales en profitant des avantages de la personnalisation. Pouvoir répondre aux nouveaux défis que constituent l'accueil des nouveaux publics, l'internationalisation des universités, la valorisation de l'enseignement-recherche, le transfert de technologie au secteur privé, etc., dépendra non seulement des dispositifs prévus dans le rapport mais de cet esprit positif de la part des universitaires.

-
- i Ce système de « dualité » est employé dans l'organisation des universités privées au Japon. En réalité, dans de nombreuses universités privées, le président universitaire prend la place du président du conseil directeur.
 - ii Selon le rapport de l'OCDE sur le ratio dépenses/P.I.B. en 1998, parmi les pays G7: le Canada (1.53%), Les États-Unis (1.07%), la France (1.01%), le Royaume Uni (0.83%), l'Italie (0.68%) et le Japon (0.43%).
 - iii Lors de l'inscription du premier cycle dont la durée est au moins de 4 ans, les étudiants désirant étudier dans les universités nationales doivent s'acquitter du droit d'inscription (496 800 yens pour l'année d'étude 2002) en plus des frais de scolarité de l'année qu'ils doivent payer chaque année pendant leur scolarité (282 000 yens pour les inscrits de l'année 2002 et cette somme est invariable pendant leur scolarité).