

## **L'autonomisation des universités nationales au Japon : les premières réactions des nouvelles universités nationales**

Jun Oba

Institut de recherche pour l'enseignement supérieur (RIHE)  
Université de Hiroshima, Japon  
oba@hiroshima-u.ac.jp

### **Introduction**

Les universités nationales ont été, jusqu'en mars 2004, un service du Ministère de l'Éducation<sup>1</sup>, et étaient directement administrées par ce dernier. En avril dernier, elles ont obtenu la qualité de personne morale et ont été constituées en établissements autonomes de droit public. Ceux-ci jouissent d'une autonomie agrandie et sont censés développer leur stratégie pour un meilleur enseignement-recherche, et seront de ce fait transformés en profondeur au cours des prochaines années.

L'objectif du présent document est triple : il s'agira d'abord de décrire les changements survenus aux universités nationales après l'autonomisation puis leurs premières réactions face à ces changements, nous nous interrogerons sur l'avenir des universités nationales et de l'enseignement supérieur japonais dans son ensemble<sup>2</sup>.

### **I Le système des institutions universitaires nationales**

#### **1. Une autonomie accrue**

En vertu de la Loi sur les institutions universitaires nationales (ci-après désignée sous le nom de « Loi »), la personnalité juridique a été individuellement donnée à chaque université nationale, et celle-ci a été constituée en établissement autonome de droit public – institution universitaire nationale (IUN)<sup>3</sup>. On s'attend à ce que les nouvelles universités nationales développent distinctement leurs fonctions d'enseignement-recherche à leur initiative. Cette réforme est considérée comme une des réformes les plus importantes de l'enseignement supérieur depuis la mise en place des premières universités au Japon.

Les universités nationales ont obtenu une autonomie considérablement accrue en matière de définition des stratégies, d'organisation structurelle, de gestion du personnel, de financement et d'autres éléments. Le budget est maintenant alloué à chaque établissement sous forme de crédits globalisés sans préciser l'usage, sur la base du plan à moyen terme (PMT) préparé par l'université et approuvé par le Ministre de l'Éducation, selon les objectifs à moyen terme (OMT) définis par le Ministre de l'Éducation sur la base de l'opinion de cha-

- 
- 1 L'appellation officielle du ministère est « Ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie (MEXT) ». Dans ce document, nous utiliserons le terme « Ministre de l'Éducation » pour référer au ministre responsable du MEXT.
  - 2 Afin d'avoir une meilleure compréhension de l'autonomisation des universités nationales, les lecteurs sont invités à se référer à Oba (2002) et Oba (2004a).
  - 3 Strictement parlant, les institutions universitaires nationales ont été constituées en tant que personnes morales par la Loi à part les universités nationales. Celles-ci ont été fondées par lesdites institutions.

que établissement. La durée des OMT/PMT est de six ans.

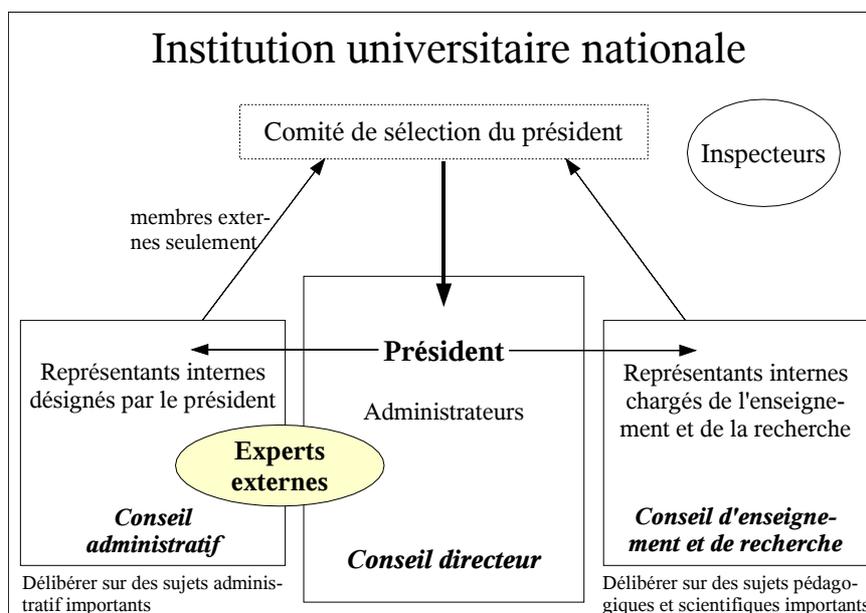
Les performances de chaque université seront évaluées à la fin de la période des OMT/PMT. L'attribution du budget de la période suivante variera en fonction des résultats de l'évaluation.

## 2. Une gouvernance renforcée

Si les nouvelles universités nationales sont dotées d'une plus grande autonomie, elles comptent à cet effet sur des équipes de direction renforcées.

Le président sera nommé par le Ministre de l'Éducation sur la base de la proposition par l'IUN concernée. La proposition susmentionnée sera élaborée par un comité de sélection du président constitué par des membres internes et externes.

Autour du président, ultime décideur, trois organes délibératifs sont installés : (1) conseil directeur<sup>4</sup>, (2) conseil administratif, et (3) conseil d'enseignement et de recherche. Le gouvernement de l'université est partagé par ces trois organes, qui sont tous sous l'autorité du président. Par ailleurs, la structure du secrétariat est maintenant à la discrétion de chaque établissement dans les limites du budget.



**Graphique 1** Gouvernance de l'institution universitaire nationale

## 3. La participation de personnes externes à la gestion universitaire

Afin d'assurer la responsabilité et la réceptivité à la société, des experts externes participent à la gestion universitaire. Au moins un des administrateurs, qui composent le conseil directeur, doit être une personne externe. En outre, un conseil administratif, qui délibère sur des sujets administratifs importants, se compose majoritairement de personnes externes. Ceux-ci sont censés améliorer la gestion universitaire en introduisant des techniques de gestion du secteur privé et de ce fait assurer des décisions stratégiques.

## 4. Le statut non-fonctionnaire du personnel

<sup>4</sup> C'est l'instance ultime avant la décision finale du président. Au sujet des attributions de chaque conseil, voir Oba (2004a).

Le statut du personnel des universités nationales a été modifié et les membres du personnel ne sont plus fonctionnaires mais employés de l'université. Cette politique a été retenue pour flexibiliser la gestion du personnel permettant diverses activités des enseignants et le recrutement du personnel académique et non-académique qualifié, incluant des étrangers.

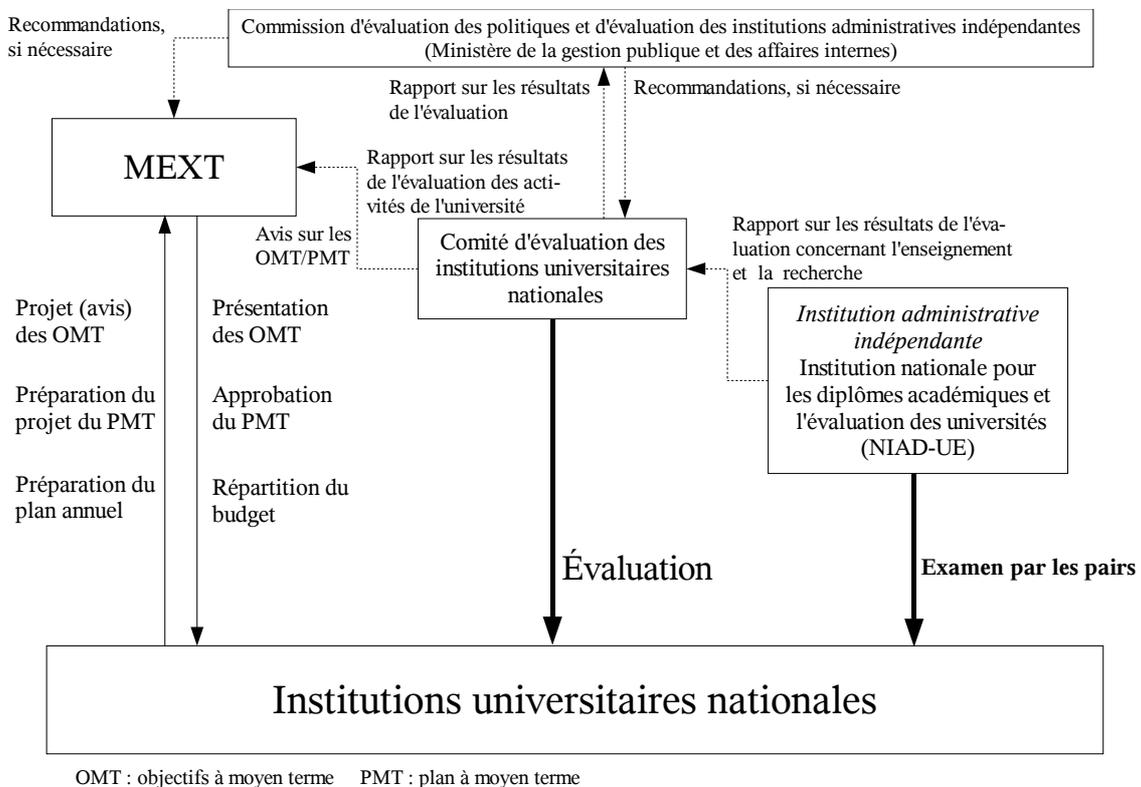
### 5. La subvention de fonctionnement

Le budget des anciennes universités nationales dépendait quasi entièrement du Compte spécial pour les institutions scolaires nationales<sup>5</sup>. Les revenus du Compte spécial comprenaient le transfert du compte général (de 54 % pour l'exercice 2003), les revenus propres incluant le droit d'inscription, les frais de scolarité, le revenu des hôpitaux universitaires et d'autres recettes. Tous ces revenus s'incorporaient en règle générale au compte spécial.

Un des bénéfices majeurs de l'autonomisation pour les établissements est la globalisation des moyens de l'État. Les IUN reçoivent une enveloppe de crédits globalisés (subvention de fonctionnement) sans affectation précise, incluant la masse salariale du personnel. Ceci se traduit dans les établissements par une plus grande latitude de décision des chefs d'établissement.

### 6. Une évaluation institutionnelle

En ce qui concerne l'évaluation des IUN, un Comité d'évaluation des institutions universitaires nationales (ci-après désigné sous le nom de « Comité d'évaluation ») dans le MEXT, est essentiellement responsable. Le Comité d'évaluation a été installé le 1er octobre 2003, avant la mise en place des IUN.



**Graphique 2 Système d'évaluation des institutions universitaires nationales**

5 Le Compte spécial a été mis en place en 1964 pour financer les institutions scolaires sous la juridiction du Ministère de l'Éducation (essentiellement les universités nationales) et pour placer leur budget indépendamment du budget du compte général afin de contrôler leurs revenus et dépenses.

En ce qui concerne les éléments essentiellement liés à l'enseignement-recherche, afin de respecter la nature spécialisée de l'enseignement-recherche universitaire, le Comité d'évaluation sera rapporté par l'Institution nationale pour les diplômes académiques et l'évaluation des universités (NIAD-UE).

Le Comité d'évaluation rapportera les résultats de l'évaluation au MEXT aussi bien qu'à la Commission d'évaluation des politiques et d'évaluation des institutions administratives indépendantes auprès du Ministère de la gestion publique et des affaires internes. La commission susmentionnée peut faire des recommandations au Comité d'évaluation aussi bien qu'au MEXT, si elle le considère nécessaire.

Le Comité d'évaluation doit être consulté par le Ministre de l'Éducation, non seulement au sujet de l'évaluation à la fin de la période des OMT/PMT, mais aussi lors de la mise en œuvre ou de la modification des OMT, et lors de l'approbation du PMT.

## **II Divers aspects des institutions universitaires nationales – aperçu des progrès**

### ***1. Les objectifs à moyen terme et le plan à moyen terme***

Les projets des premiers OMT/PMT ont été préparés par les anciennes universités nationales et présentés au MEXT vers la fin septembre 2003. Ils ont été transmis pour avis au Comité d'évaluation.

On pouvait observer quelques initiatives remarquables dans certains projets, incluant des nouveaux concepts de gestion, des engagements précis et chiffrés, et une valorisation des services aux étudiants, mais les projets ont été remplis essentiellement de propos modérés et modestes. En fait, le Comité d'évaluation a exprimé son mécontentement contre les projets et a décidé de demander aux universités nationales de les réviser.

Les projets ont été finalement adoptés le 11 mai 2004 par le Comité d'évaluation, et autorisés le 3 juin par le Ministre de l'Éducation sans modification. Cependant, avant l'adoption par le Comité d'évaluation, 85 des 89 IUN avaient modifié leurs projets. Parmi ces 85 IUN, 37 institutions supplémentaires (44 au total) ont défini des cibles numériques et 32 institutions supplémentaires (43 au total) ont déterminé les délais de la réalisation de certains programmes.

**Tableau 1 Exemples des cibles numériques définies dans les OMT/PMT**

<b>Université</b>	<b>Cible numérique</b>
Institut national de technologie de Muroran	Augmenter d'environ 10% les fonds de recherche externes à obtenir, y compris l'Aide pour la recherche scientifique (Kakenhi) du MEXT.
Université de Tsukuba	Maintenir le taux de réussite plus de 90 % à l'Examen national de qualification des médecins.
Université de Tsukuba	Organiser des activités de consultation pour étudiants plus de 30 fois par an.
Université d'agriculture et de technologie de Tokyo	Augmenter le nombre d'enseignants s'engageant dans des recherches contractuelles ou recherches conjointes de 10 % par rapport à la valeur moyenne des années 2000-2003.
Université de Shizuoka	Doubler le nombre de brevets à obtenir (de 25 à 50) vers la fin de la période des OMT/PMT.
Institut national de technologie de Kyushu	Mettre en œuvre au moins 5 projets de recherche impliquant toute l'université en vue de résoudre des problèmes mondiaux.

## **2. Le gouvernement universitaire**

### **(1) Une plus grande responsabilité**

Les universités nationales ont une plus grande autonomie et celle-ci va de pair avec une plus grande responsabilité. Cette responsabilisation concerne tant les établissements que leurs dirigeants et l'ensemble des acteurs concernés. Elle suppose une amélioration de la gestion, qui vise en particulier le gouvernement de l'université.

### **(2) Le président**

Les présidents en exercice lors de l'autonomisation ont été désignés par la Loi à la présidence des IUN. Depuis lors, les présidents sont nommés par le Ministre de l'Éducation sur la proposition des IUN, et celle-ci est élaborée par un comité restreint réservé aux seuls membres habilités incluant des personnes externes.

La nouvelle modalité de sélection n'a pas été bien accueillie par la majorité des universitaires, car traditionnellement, le président était sélectionné par voie de scrutin du corps enseignant. Nombre d'universités ont gardé un système de vote, mais sa validité n'est pas la même. Le règlement de l'Université Ochanomizu prescrit que le comité de sélection examine trois candidats élus par le corps enseignant sans que l'ordre de classement des candidats ne soit communiqué au comité, ceci dans le but de ne pas influencer sa décision.

Par ailleurs, le poste de président est plus ouvert au monde hors campus, incluant parfois des personnes non-universitaires. L'Institut national d'éducation physique et de sports de Kanoya a mis pour la première fois parmi les universités nationales le poste de président au concours public. Après un examen sur documents, quatre candidats ont été retenus incluant deux non-universitaires. Le comité a finalement sélectionné deux candidats dont l'un était ex-PDG d'une entreprise et l'autre le président en exercice, puis leur candidature a été soumise aux voix du corps enseignant<sup>6</sup>.

### **(3) Des équipes présidentielles renforcées**

En préparation de l'autonomisation, les universités nationales ont renforcé ou reconstitué leurs équipes de direction autour du président. Les présidents disposent maintenant d'un

<sup>6</sup> Nippon Keizai Shinbun (Journal Nikkei) daté du 5 août 2004. Le président en exercice a été finalement sélectionné à l'issue du scrutin.

plus grand nombre de vice-présidents et chargés de mission, et plus souvent, de son propre secrétariat ou bureau.

Au conseil directeur ou au conseil administratif, nouvellement créés par la Loi, participent plusieurs experts externes, incluant des dirigeants de l'entreprise, experts-comptables, avocats, anciens cadres ministériels. Dans quelques universités, des experts étrangers sont invités. À titre exemplaire, l'Université de Hiroshima a nommé Bruce Johnstone (Tableau 2) membre de son conseil administratif. L'Université de Kobé a nommé administrateur Michael Lewis Shattock, ancien secrétaire-général de l'Université de Warwick au Royaume Uni, et à ce titre ce dernier participe au conseil directeur.

**Tableau 2 Membres externes du Conseil administratif de l'Université de Hiroshima**

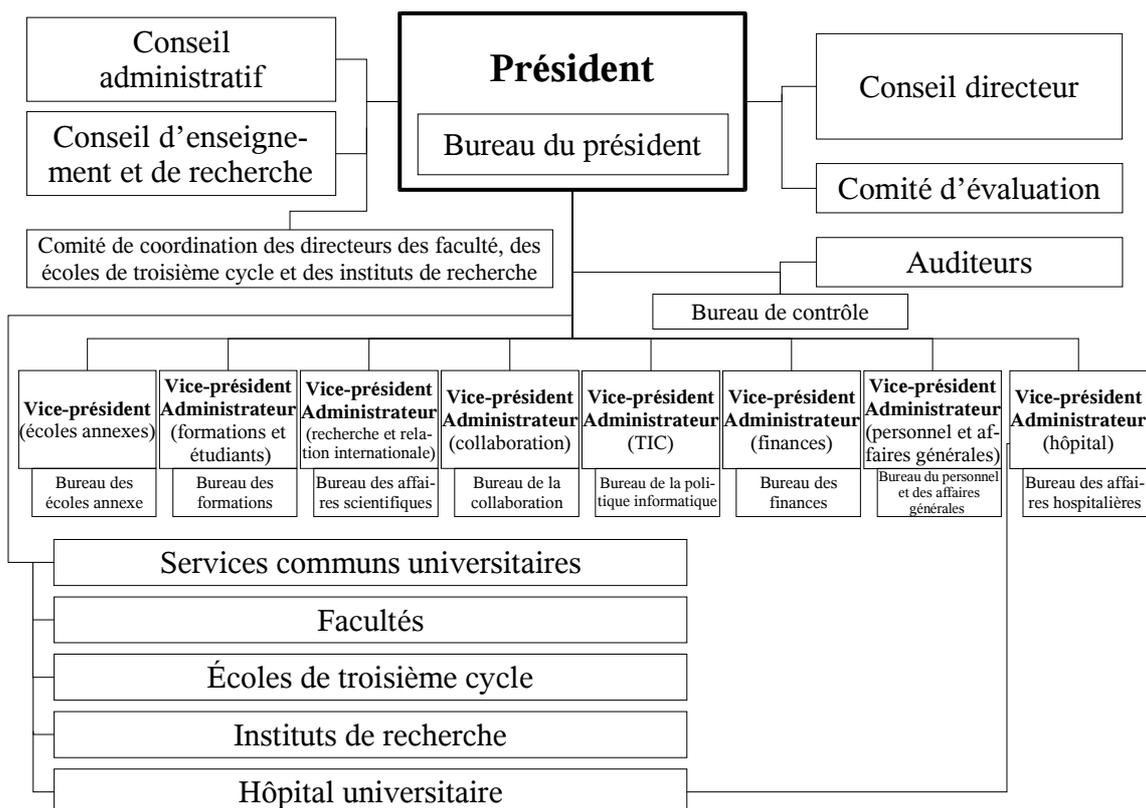
<i>Nom</i>	<i>Titre (ancien)</i>
W. Imanaka	Président, Journal Chugoku
K. Inai	Président, Association japonaise de la Formation audiovisuelle (ancien sous-secrétaire d'État à l'Éducation)
B. Johnstone	Professeur en enseignement supérieur comparatif, Université d'État de New York à Buffalo (ancien président de l'Université d'État de New York)
M. Ogasawara	Président, Commission préfectorale de l'instruction publique de Hiroshima
M. Onami	Conseiller spécial, Université de jeunes filles Kyoto Tachibana (ancien président de l'Université Ritsumeikan)
T. Shiiki	Avocate
S. Takasu	Président, Fédération économique Chugoku / Président, Conseil d'administration, Chugoku Electric Power Co. Ltd.
K. Tanabe	Secrétaire-Général, Conférence pour la Collaboration à Chugoku de Tokyo (ancien directeur-général, Bureau Chugoku de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie (METI Chugoku))

Simultanément, les universités nationales ont réduit le nombre des comités composés d'enseignants, qui symbolisaient la démocratie collégiale. L'Université de Hokkaido, par exemple, a diminué de moitié les comités et créé cinq cellules sous le président, incluant la cellule de planification et de pilotage et la cellule de la stratégie de recherche. L'Université Ochanomizu a presque entièrement supprimé plus de ses 60 comités et créé 11 cellules<sup>7</sup>.

#### **(4) Une réorganisation des services centraux**

Quelques universités nationales ont entièrement restructuré leur organisation du secrétariat. À titre exemplaire, l'Université de Hiroshima a démantelé le secrétariat général qui gérait auparavant les affaires administratives centrales, et a constitué des bureaux sous la direction de chaque vice-président (Graphique 3). Le président dispose également de son propre bureau beaucoup plus renforcé.

<sup>7</sup> Nippon Keizai Shinbun (Journal Nikkei) daté du 27 mars 2004.



**Graphique 3** *Gouvernement de l'Institution universitaire nationale Université de Hiroshima*

### 3. Le personnel

#### (1) Le personnel enseignant

Étant donné qu'avant l'autonomisation<sup>8</sup> la décision sur l'emploi ou la promotion du personnel enseignant se faisait par la sélection au sein du conseil de faculté, cette décision devrait en principe toujours se faire de la même façon. Toutefois, de plus en plus la direction universitaire et des experts externes participent à celle-ci.

Lors du départ à la retraite d'un enseignant, de manière plus fréquente, la composante à laquelle cet enseignant appartient ne peut plus s'attendre inconditionnellement à garder le poste de cet enseignant. C'est à la direction que revient de le redistribuer à une certaine composante (y compris la composante pertinente) ou de le supprimer.

De plus, certaines universités nationales ont montré leur intention d'introduire le contrat à durée déterminée (CDD) à une plus grande partie du corps enseignant. L'Université de médecine et d'odontologie de Tokyo a décidé, par exemple, de conclure un CDD avec tous les professeurs et maîtres de conférence. Si cette politique s'applique seulement en accord avec les enseignants concernés, 90 % des enseignants ont déjà consenti au CDD. Il est prévu que de 25 à 30 % des contrats ne seront pas reconduits à leur expiration<sup>9</sup>.

#### (2) Le personnel administratif

En vertu du statut non-fonctionnaire, les universités nationales peuvent recruter du personnel administratif sans passer par l'examen national au service public. À partir de la campagne 2004 du recrutement qui a débuté l'automne dernier, les universités nationales organi-

<sup>8</sup> La nomination se faisait par le président de l'université, mais la décision par le conseil de faculté était de facto définitive.

<sup>9</sup> Nippon Keizai Shinbun (Journal Nikkei) daté du 3 août 2004.

sent par région<sup>10</sup> des examens de qualification. Les candidats reçus à cet examen peuvent faire des démarches pour trouver un poste dans une des universités nationales se situant dans la région pertinente.

Malgré le changement du statut, les examens de la campagne 2004 ont pu attirer un grand nombre de candidats et les compétitions de ceux-ci ont souvent été très sélectives. De surcroît, les nouveaux recrutés sont censés être plus motivés et intéressés par l'administration universitaire que les anciens fonctionnaires lors de la sélection par l'examen national, beaucoup de ces derniers, en effet, ont « par hasard » choisi leur métier parmi les nombreuses fonctions publiques. Nombre d'agents administratifs recrutés par cette voie ont avoué qu'ils se considéraient non comme des agents universitaires, mais comme des fonctionnaires d'État.

Par ailleurs, certaines universités ont recruté des experts aux postes d'encadrement requérant des connaissances spécialisées. Cette modalité de recrutement n'était pas possible avant l'autonomisation. L'Université de Tokyo, par exemple, a nommé un ancien cadre du JR (Japan Railway) qui avait connu une privatisation, au poste directeur de la cellule d'analyse financière. Celle-ci a été créée lors de l'autonomisation pour gérer la totalité des moyens de l'université, traditionnellement administrés individuellement par chaque composante.

### **(3) Conflits accrus**

Le changement du statut a donné lieu à l'augmentation des conflits entre les directions et les syndicats. Dotés des droits de travail entiers, restreints sous le régime de la fonction publique, des syndicats ont commencé à réclamer aux directions universitaires des revendications incluant le paiement des heures supplémentaires. Ceci est particulièrement problématique, puisque le financement des IUN ne permet pas d'en payer la totalité. Dans quelques universités, à l'issue des négociations, les syndicats ont porté plainte contre leurs directions auprès des bureaux de l'inspection du travail.

## **4. Le financement**

### **(1) La subvention de fonctionnement**

Le montant total de la subvention de fonctionnement pour l'exercice 2004 a été fixé en principe à la somme du transfert du compte général au Compte spécial pour l'exercice 2003. Pourtant, par suite de la négociation entre le Ministère des Finances et le MEXT en hiver 2003-2004, l'on a convenu que la subvention de fonctionnement serait réduite de 1 % par an excepté le salaire des enseignants.

Nombre d'IUN ont déjà diminué la part des crédits alloués aux composantes en prévision de cette réduction. L'Université de Hiroshima, par exemple, a réduit de 20 % environ le budget de fonctionnement de chaque composante, incluant les salaires des contractuels.

### **(2) Les taxes universitaires**

Les montants des principales taxes universitaires, telles que le droit d'inscription, les frais de scolarité et la taxe d'examen d'entrée, étaient déterminés par l'État. Depuis l'autonomisation, les universités peuvent fixer les montants de leurs taxes dans les limites établies par le MEXT, et les revenus sont en règle générale à la disposition des IUN.

Pour l'exercice 2004, il a été décidé que les IUN pourraient augmenter le droit d'inscription et les frais de scolarité jusqu'à 10 % par rapport aux montants standard fixés par le minis-

---

<sup>10</sup> Au Japon, les régions ne constituent pas de collectivités territoriales, mais ce sont des groupes de départements géographiquement rapprochés.

tère. Les montants standard du droit d'inscription et des frais de scolarité sont les mêmes que les montants de l'exercice 2003, qui étaient respectivement de 282 000 yens et de 528 000 yens.

Pour l'exercice 2004, toutes les IUN ont fixé les taux des taxes identiquement aux montants standard. Pourtant, à compter de l'année prochaine, la hausse des taxes sera d'autant plus probable que la subvention de fonctionnement commencera à diminuer. Les « prix uniques » des droits de scolarité des universités nationales prendra peut-être fin.

### **(3) Les investissements dans des activités périphériques**

En obtenant la personnalité juridique, les universités nationales peuvent investir dans certaines activités en dehors d'enseignement-recherche. En particulier, les universités nationales peuvent investir dans un bureau de transfert de technologie (*TLO : Technology licensing office*) constitué en société. C'est d'autant plus important que les propriétés intellectuelles, qui devaient appartenir aux inventeurs sous l'ancien système, appartiennent en règle générale à l'IUN dont l'inventeur fait partie. L'Université de Tokyo a mis sur pied, lors de l'autonomisation, un Bureau des relations université-industrie dont le directeur est un des vice-présidents de l'université, et également sa propre société de transfert de technologie (Toudai TLO, Ltd. : CASTI)<sup>11</sup> sur campus à partir d'une société existante mais se situant en dehors de l'université.

### **(4) Le financement concurrentiel accru**

Le gouvernement concentre son budget sur les fonds concurrentiels, qui ont tendance à être indifféremment ouverts aux établissements publics et privés, tandis que de tels programmes étaient plus souvent réservés aux universités nationales. Par exemple, le programme Bourses de recherche à l'étranger du MEXT, destiné aux enseignants des universités nationales, a été supprimé lors de leur autonomisation, et le ministère a redéfini les missions et a lancé un nouveau programme de bourses ouvert indifféremment aux enseignants de tous les secteurs d'enseignement supérieur.

## **5. L'évaluation**

La mise en place d'un système d'évaluation par tiers sur le fonctionnement de l'établissement a engendré le plus souvent un comité universitaire d'évaluation dans les IUN pour évaluer l'efficacité de leurs activités. Dans quelques universités, un système d'information centralisé sur le rendement du personnel enseignant a été installé pour systématiquement collecter des données concernant les enseignants, telles que le nombre des publications (dont celles dans les revues de qualité), le nombre des interventions dans des séminaires internationaux, la somme des subventions accordées. Pourtant, le comité a le plus souvent de la difficulté à se mettre d'accord pour évaluer le rendement des enseignants, par exemple sur l'usage du facteur d'impact et des bases de données des citations. De plus, les activités pédagogiques et autres activités hors recherche posent davantage de problèmes.

## **6. L'enseignement**

Lors de l'étude sur l'autonomisation des universités nationales, nombre d'universitaires se sont demandés avec grande inquiétude si les nouvelles universités nationales donneraient la priorité à la gestion ou à la rentabilité, au détriment d'approches disciplinaires ou de cours de style traditionnel, tels que les cours de philosophie et de littérature.

Dans nombre d'universités nationales, la direction essaye d'organiser les cours du premier cycle en modules multidisciplinaires ou de culture générale, mais le plus souvent elle ren-

---

<sup>11</sup> <http://www.casti.co.jp/>

contre des résistances ou refus de la part des enseignants qui mettent l'accent sur les approches disciplinaires. Par ailleurs, les cours et les enseignants font davantage objet d'une évaluation par les étudiants.

### **7. Les services aux étudiants**

Au Japon, les services aux étudiants ont été traditionnellement peu développés aux universités, particulièrement aux universités nationales. La Loi prévoit que les IUN développent leurs services aux étudiants sous diverses formes<sup>12</sup>. Nombre d'IUN ont donné la priorité dans les OMT/PMT aux services aux étudiants, et ont mis sur pied des centres d'accueil et autres services de soutien.

### **8. Le recrutement des étudiants de plus en plus difficile**

Le Japon fait face au problème épineux d'un faible taux de natalité, et entre autres à une diminution du nombre des adolescents âgés de 18 ans qui sont d'âge à passer le concours d'entrée aux universités. Le MEXT a récemment présenté une prévision du nombre des postulants à l'enseignement supérieur. D'après la prévision, le nombre sera égal en 2007 à celui des places ouvertes au recrutement de l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur.

D'ores et déjà dans beaucoup d'universités privées, le nombre d'inscrits est insuffisant. En 2003, la part des universités dont le nombre d'inscrits n'atteignant pas le nombre des places ouvertes au recrutement s'est montée à 28 %. Cette part a été beaucoup plus élevée pour les instituts universitaires à deux ans pour atteindre 45 %. Même des universités nationales ne peuvent satisfaire toutes les filières en matière de recrutement.

À horizon 2010 où l'on procédera à la première évaluation des IUN, selon les résultats de celle-ci, leur réorganisation ou regroupement, voire réduction de taille pourra être mise en cause.

## **III Les enjeux et l'avenir des universités nationales**

### **1. Le gouvernement universitaire en mutation**

L'un des enjeux de l'autonomisation est de réunir les conditions d'une meilleure prise de décision. Si cela doit se traduire par une grande latitude de décision des présidents ou une gouvernance mieux affirmée, il n'en reste pas moins que de nombreux universitaires et non-universitaires craignent que ceci n'engendre un exercice de leadership trop affirmé sur la base des logiques d'entreprise au détriment de la mission fondamentale de l'université. Toshiaki Ikoma, ancien PDG de Texas Instruments Japan et ancien professeur de l'Université de Tokyo, a souligné que cela pourrait faire courir le risque d'une dégradation de la qualité de l'enseignement-recherche au profit de la réforme du gouvernement universitaire<sup>13</sup>. Il a fait également valoir que la section chargée du pilotage d'établissement devait être aussi petite que possible pour permettre des décisions promptes.

Par ailleurs, les techniques de gestion du secteur privée, censées assurer les décisions stratégiques, ont souvent éveillé la méfiance des universitaires, qui faisaient valoir la gestion démocratique de l'université. Par conséquent, le rôle attendu du conseil administratif, composé majoritairement de personnes externes, est très variable. Si le président de l'Universi-

12 Article 22 de la Loi concernant les fonctions des IUN stipule que les universités nationales doivent fournir aux étudiants des consultations sur des sujets tels que les études, la planification des carrières et la santé physique et mentale, et d'autres formes de soutien.

13 Nippon Keizai Shinbun (Journal Nikkei) daté du 27 mars 2004.

té de Kagawa espère du conseil administratif des discussions sur l'ensemble de la gestion universitaire incluant les pratiques, le président de l'Université de Kyoto en espère des conseils s'inscrivant dans une perspective plus globale<sup>14</sup>.

## **2. Une disparité accrue entre établissements**

Il est vrai qu'il y avait un classement, même implicite, entre universités nationales, à la tête duquel se trouvaient les anciennes universités impériales. Dorénavant, cette hiérarchie ne sera plus assurée et la disparité entre celles qui feront mieux et les autres sera évidente. L'accroissement de la disparité est d'autant plus probable que l'État concentre son budget sur les fonds concurrentiels.

Des présidents, particulièrement ceux de petites universités de province, ont sévèrement critiqué cette politique, protestant notamment qu'il y avait des universités mieux loties que les autres et que, sans éliminer cette inégalité, la concurrence entre établissements était injuste.

## **3. Des évaluations multiples**

### **(1) L'évaluation des enseignants**

Traditionnellement, l'évaluation des enseignants s'effectuait en principe par les pairs, se fondant essentiellement sur des critères de recherche. De nos jours, on a tendance à inclure des critères pédagogiques et autres dans les critères d'évaluation, et des membres non-pairs dans le processus de l'évaluation. De plus, comme décrit plus haut, un système d'information centralisé sur le rendement des enseignants est davantage mis en place. Pourtant, plus l'évaluation est multidimensionnelle, moins elle est fonctionnelle, devenant difficile à réaliser selon les critères prédéfinis.

### **(2) Une évaluation institutionnelle – difficile à réaliser**

Au terme de la période des OMT/PMT, les IUN seront institutionnellement évaluées par le Comité d'évaluation avec l'aide de la NIAD-UE. Les résultats de l'évaluation seront rapportés au ministère et celui-ci décidera la répartition de la dotation entre établissements en fonction de ces résultats.

Pourtant, très peu de monde croit vraiment à la possibilité d'une telle évaluation. Kaneko (2003) l'a mise en doute en faisant valoir que les universités étaient un organisme très compliqué contenant des activités multiformes et insaisissables et qu'il était pratiquement impossible de les évaluer d'après les mêmes critères. Si on osait procéder à l'évaluation institutionnelle, a-t-il continué, cela contraindrait les universités à se conformer aux exigences des critères pour avoir de meilleurs résultats, parfois aux dépens de la qualité de l'enseignement-recherche.

Par ailleurs, à compter de 2004, toutes les universités, tous secteurs confondus, ont besoin de demander à un organisme d'évaluation d'effectuer une évaluation (accréditation) tous les sept ans.

### **(3) Une évaluation en tant qu'établissements autonomes de droit public**

Les IUN seront évaluées en tant qu'établissements autonomes de droit public par une commission du Ministère de la gestion publique et des affaires internes, mentionnée ci-dessus. À ce jour, les critères et modalités d'évaluation des IUN ne sont pas connus. Il entre toutefois dans ses compétences de faire des recommandations aux institutions administratives indépendantes (IAI) et à leurs ministères de tutelle, incluant la réorganisation et la suppres-

---

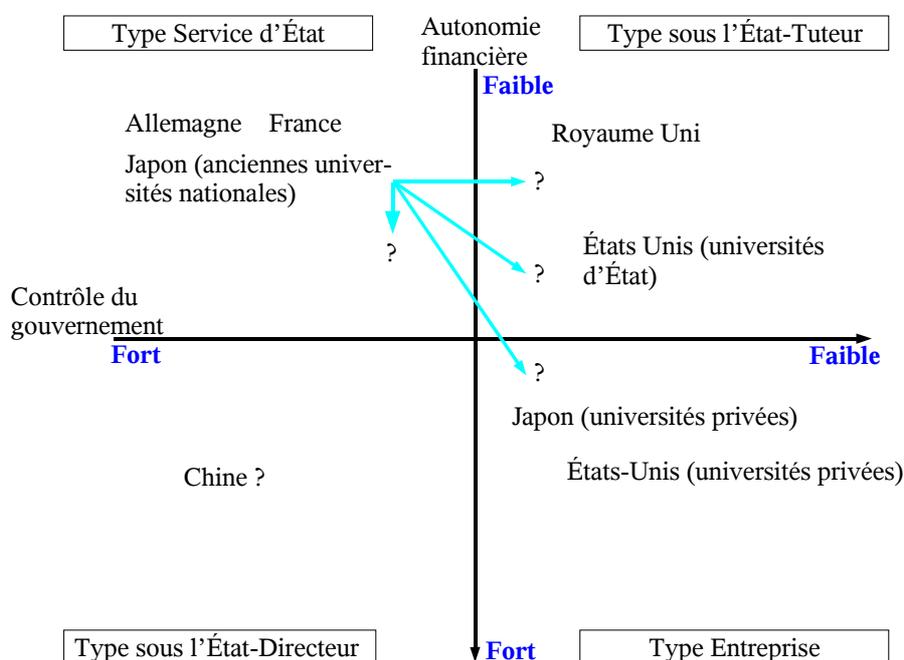
14 Nippon Keizai Shinbun (Journal Nikkei) daté du 5 août 2005.

sion des activités des IAI. Une mise en cause des IUN à la commission, particulièrement celles discréditées par le Comité d'évaluation, apparaît comme une éventualité toujours possible.

#### 4. La place des universités nationales dans le système d'enseignement supérieur japonais – une concurrence accrue avec les établissements privés<sup>15</sup>

##### (1) Où vont les universités nationales?

Selon Kaneko (2003), qui suggérait un modèle à quatre quadrants des types universitaires, en analysant l'autonomisation des universités nationales, celles-ci ont semblé d'abord sortir du "Type Services d'État", basé sur le concept allemand, vers un autre. Mais il a conclu que, le nouveau système étant complètement ambigu, elles pourraient rester dans le même quadrant après l'autonomisation. Cependant, il a également évoqué des pressions politiques pour une réforme et une restriction financière qui pourraient déplacer les universités nationales hors du quadrant.



**Graphique 4** Diagramme à quatre quadrants : Contrôle du gouvernement – Autonomie financière sur la base de M. Kaneko

##### (2) Des discussions persistantes sur la privatisation des universités nationales

En mai 2001, le Premier Ministre Koizumi, au cours du débat parlementaire, en réponse à une question demandée par un membre du Parti démocratique, un parti d'opposition plaçant pour la privatisation des universités nationales, a reconnu le besoin de leur privatisation. Plus tard, il a commandé au Ministre de l'Éducation d'examiner la possibilité de la privatisation des universités nationales, tandis que le Cabinet (conseil des ministres) avait déjà délibéré en avril 1999 d'une étude sur la reconstitution des universités nationales en établissements publics autonomes de droit public et que cette étude était déjà en cours<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> La concurrence entre les secteurs public et privé fait l'objet de Oba (2004b).

<sup>16</sup> Si l'injonction du premier ministre n'a pas abouti à la privatisation des universités nationales, elle a eu pour résultat des *Politiques pour la réforme structurelle de l'université (université nationale)* en juin 2001 (voir Oba 2004a) et a considérablement accéléré le processus de l'autonomisation.

En janvier 2002, un journal a rapporté les résultats d'un questionnaire sur la privatisation des universités nationales envoyé aux présidents de toutes les universités. Selon le dépouillement de l'enquête, 70% des présidents, tous secteurs confondus, ont reconnu un besoin de privatisation des universités nationales. Bien que ce questionnaire ait été sévèrement critiqué plus tard parce que la notion de l'expression « privatisation » n'avait pas été claire du tout, cette enquête a prouvé qu'une privatisation des universités nationales était toujours envisageable tandis que l'étude sur leur autonomisation était déjà à la dernière phase<sup>17</sup>.

Les discussions sur la privatisation des universités nationales ont finalement semblé finies quand la Loi a été adoptée au Parlement en juillet 2003. Le centre de la préoccupation s'est déplacé vers les conditions de l'autonomisation.

### **(3) Une distinction brouillée entre les secteurs public et privé d'enseignement supérieur**

Les universités nationales et les universités privées concurrencent davantage pour les mêmes ressources et une partie de ces dernières rivalisent avec les meilleures universités nationales<sup>18</sup>. L'autonomisation des universités nationales brouillera davantage la distinction entre les deux secteurs.

Les universités nationales ont maintenant une autonomie largement élargies. En particulier, la subvention de fonctionnement, accordée aux IUN sous forme de crédits globalisés, ont des caractéristiques semblables aux Subventions pour la dépense ordinaire des établissements d'enseignement supérieur privés du MEXT. Les IUN peuvent garder les frais de scolarité et autres ressources propres. En contrepartie, l'État n'assurera pas entièrement leurs coûts opérationnels, ni sera accusé pour des fautes commises par le personnel des IUN.

D'autre part, les personnes morales scolaires<sup>19</sup> par lesquelles les universités privées sont fondées, sont également soumises à certaines restrictions, incluant le nombre de places ouvertes au recrutement, les types de diplômes qu'elles peuvent décerner, l'organisation du conseil d'administration, la limite des emprunts, les installations nécessaires.

Enfin, les particularités principales en matière de gestion des IUN peuvent se trouver notamment dans :

1. la nomination du président et des inspecteurs par le Ministre de l'Éducation<sup>20</sup> ;
2. la définition des OMT et l'approbation du PMT par le Ministre de l'Éducation ;
3. l'évaluation institutionnelle et systématique par le Comité d'évaluation ;
4. l'évaluation par la Commission d'évaluation des politiques et d'évaluation des institutions administratives indépendantes ;
5. le développement et l'entretien des installations importantes par l'État ;
6. les règlements sur les frais de scolarité et d'autres règlements importants ;
7. quelques programmes réservés aux universités nationales<sup>21</sup>.

---

17 Le groupe d'étude sur l'autonomisation des universités nationales, mis en place dans le MEXT, a présenté le rapport final le 26 mars 2002.

18 Voir Oba (2004b).

19 Il s'agit d'une sorte de fondation d'utilité publique avec la personnalité juridique.

20 La nomination du président par le ministre n'aura peut-être pas beaucoup de signification, considérant que la nomination des présidents avait été toujours faite sur la décision prise aux universités nationales jusqu'à leur autonomisation. Par contre, le rôle effectif des inspecteurs n'est pas très claire à ce jour.

21 Ce genre de programmes ont été davantage ouverts aux autres secteurs.

Cependant, le degré de l'autonomie que les universités nationales auront réellement à leur disposition n'est pas claire à ce moment. La relation l'État-IUN sera formulée particulièrement au cours des négociations en préparation des OMT/PMT et de leur évaluation, mais reste à savoir laquelle.

### **5. Une différenciation fonctionnelle plus importante**

La distance entre les secteurs public et privé devenant plus courte, la différenciation fonctionnelle parmi les établissements de tous les secteurs sera certainement plus importante que la distinction sectorielle. Ceci devra se traduire par une multiplication des programmes de l'État correspondant à diverses fonctions universitaires. Ce sera d'autant plus probable que l'État ne pourra pas varier d'une façon significative le montant de la subvention de fonctionnement des IUN en raison de la difficulté de l'évaluation institutionnelle.

## **IV Conclusion**

### **1. Un avenir imprévisible**

Au Japon, la massification de l'enseignement supérieur a été réalisée principalement par les établissements privés. Au cours de ce temps, le rôle des universités nationales a diminué et la distinction entre les secteurs public et privé est devenue moins claire, et c'est encore le cas quand les politiques néolibérales font autorité dans le gouvernement. À ce jour, les nouvelles universités nationales et les universités privées doivent se faire concurrence pour les mêmes ressources, incluant le financement gouvernemental et la population âgée de 18 ans.

Par ailleurs, la dotation de l'État non-concurrentielle aux universités nationales va diminuer. L'évaluation institutionnelle sera certainement mise en place malgré la difficulté extrême, ce qui n'assurera pas forcément l'amélioration de la qualité des établissements, mais courra le risque a contrario d'une détérioration de l'enseignement-recherche.

L'évaluation en qualité d'établissements de droit public est aussi imprévisible. La mise en cause des IUN sera d'autant plus possible que la réforme du gouvernement est encore à mi-chemin à ce jour et sera résolument poursuivie.

### **2. Quelles orientations pour les universités nationales?**

#### **(1) Mettre en œuvre une vraie politique d'établissement**

Chaque IUN devra élaborer une politique d'établissement pertinente, en définissant des orientations à prendre et des priorités à retenir dans ses grands domaines de compétences, après une réflexion globale sur l'établissement. D'ores et déjà, toutes les universités ont fait des efforts dans ce sens, en formant des équipes spécialisées et avec l'aide de personnes externes.

#### **(2) Une implication du plus grand nombre des acteurs concernés**

Au sein des universités, les présidents disposent maintenant d'un levier essentiel pour imposer leurs priorités et affirmer leur autorité vis-à-vis des composantes. Mais une vraie politique d'établissement ne s'élaborera pas sans implication des enseignants de base ni celle des agents administratifs et parfois nécessitera une participation des étudiants. Un grand effort sera nécessaire pour que le plus grand nombre soit associé à la préparation de la politique d'établissement, sans trop affirmer le leadership.

Il en va de même pour l'évaluation des enseignants. Celle-ci devra s'effectuer dans le prin-

cipe par les pairs, en mettant toutefois plus l'accent sur les critères en dehors de la recherche.

### **(3) Un besoin de professionnalisation de la gestion**

La pertinence de la politique d'établissement et sa mise en exécution dépend aussi des techniques de gestion dont la direction dispose, incluant celle pour impliquer les acteurs concernés. Traditionnellement au Japon, la gestion de l'université était entre les mains des enseignants, qui étaient rarement spécialistes en gestion, et le métier des agents administratifs consistait essentiellement à effectuer des travaux de soutien administratifs.

Une formation pour les administrateurs (y compris présidents et vice-présidents) et les agents administratifs en divers domaines de gestion sera nécessaire. Un programme de troisième cycle d'étude sur l'enseignement supérieur, comme on en trouve beaucoup aux États-Unis, sera également utile. De plus, les activités de formation devront être organisées dans le cadre de la gestion des ressources humaines de sorte que la formation contribuera au développement de la carrière du personnel. Par ailleurs, les associations professionnelles dans divers domaines de compétences et d'autres formes de mutualisation des efforts seront indispensables.

### **(4) Un temps d'« apprentissage » des nouvelles pratiques**

Si l'avenir des universités nationales est ambigu, il n'en reste pas moins qu'un changement est attendu. Toutefois, la mise en place d'un nouveau système ne se fait pas du jour au lendemain, un temps d'apprentissage est en effet nécessaire pour s'adapter aux nouvelles pratiques ou à la nouvelle culture, celle de la planification et de l'évaluation, notamment. Il faut constater entre autres qu'en France, la politique de contractualisation<sup>22</sup> a nécessité presque 20 ans pour être vraiment fonctionnelle (Frémont et al. 2004).

### **(5) Redéfinition du rôle de l'État et construction de la communauté universitaire**

La différenciation fonctionnelle devenant plus importante, le rôle de l'État devrait consister à soutenir les initiatives des universités, plutôt qu'à réguler leurs activités ou les coordonner. Il est souhaité que l'État offre divers programmes de soutien aussi bien en fonction des besoins des universités que des orientations de la politique gouvernementale. Le développement d'une culture de dialogue entre les universités et l'État doit être essentiel.

Par ailleurs, dans le système d'enseignement supérieur japonais, un certain type d'activités et de services se situant à la périphérie du système ne sont vraiment pas développés, tels que les centres pour la formation du personnel, les associations professionnelles, le système de développement de carrière du personnel, les bourses et autres types de soutien aux étudiants. Le gouvernement devra aussi investir dans ces activités.

D'autre part, les universités, tous secteurs confondus, doivent construire une communauté ayant pour objet d'organiser la coopération entre elles en vue de faciliter la réalisation de leurs missions, au lieu de se mettre des bâtons dans les roues<sup>23</sup>. Ce sera d'autant plus important que la réforme gouvernementale touchera certainement l'ensemble de l'enseignement supérieur face à la diminution des effectifs étudiants et la difficulté financière de l'État.

---

22 L'autonomisation des universités nationales et la politique de contractualisation ont beaucoup de points communs.

23 C'est au Japon où les fonds publics attribués à l'enseignement supérieur, en pourcentage du PIB, sont les plus faibles des pays de l'OCDE. Voir Oba (2004b).

## Références

Frémont, A. et al.(2004) *Les universités françaises en mutation (1984-2002)* , Documentation Française, Paris.

Kaneko, M. (2003) “Kokuritsudaigakuhojin to daigakuunei – Kotokyoiku niokeru seifu no yakuwari” [L’autonomisation des universités nationales et l’administration universitaire – Le rôle du gouvernement en enseignement supérieur] (en japonais) Le 31ème colloque annuel de l’Institut de Recherche pour l’Enseignement supérieur (RIHE), Université de Hiroshima, les 21-22 novembre, Hiroshima.

Oba, Jun (2002) “La réorganisation des universités nationales au Japon – sur les plans du gouvernement, de la gestion du personnel et du financement –” , OECD/IMHE Conférence générale 2002, Paris.

Oba, Jun (2004a) “L’évolution de l’université d’État au Japon – le renforcement de l’autonomie institutionnelle et la garantie de la qualité de l’enseignement supérieur –” , Séminaire *Enseignement supérieur* de Sciences-Po du 29 janvier, Paris.

Oba, Jun (2004b) “Towards privatisation? Restructuring of the national universities in Japan” , Le deuxième séminaire international “Reform of Higher Education in Six Countries” du 8 au 9 juillet, organisé par l’IFF Wien de l’Université de Klagenfurt, Vienne.

\* Les documents de l’auteur précités sont téléchargeables à <http://home.hiroshima-u.ac.jp/oba/index-f.html>.