

## Les réformes universitaires au Japon – les facteurs de réussite et d'échec des instruments de réforme

### *University reforms in Japan – factors of success and failure of reform tools*

Jun OBA (Université de Hiroshima, Japon)

#### Résumé

Depuis les années 1980 au Japon, des réformes universitaires ont continuellement été entreprises de manière de plus en plus importante. Cette communication se penche sur la pertinence de ces réformes, s'appuyant sur diverses enquêtes. Les résultats d'analyse de ces enquêtes font remarquer de nombreuses difficultés provenant de ces réformes.

#### *Abstract*

*Since the 1980s in Japan, university reforms have continued to be undertaken, more and more importantly. This paper discusses the relevance of these reforms, drawing on diverse surveys. The results of the analysis of these surveys show number of difficulties coming from these reforms.*

#### Introduction

Au Japon depuis les années 1980, des réformes universitaires ont continuellement été entreprises de manière de plus en plus importante. En 1991, dans la perspective de la massification de l'enseignement supérieur et de l'avènement d'une société de la connaissance, le gouvernement (ministère de l'Éducation) a déréglementé le cadre national d'enseignement universitaire, permettant à chaque université d'organiser ses programmes d'enseignement de manière plus libre pour mieux répondre à la demande de la société. Même si le ministère de l'Éducation conservait le processus d'autorisation des programmes d'enseignement, cette réforme a largement élargi l'autonomie des universités. Depuis cette réforme, le ministère a continué à alléger la réglementation concernant l'organisation et les activités des universités. Cette série de réformes inclut notamment l'autonomisation des universités nationales, réalisée en 2004 dans le cadre de la réforme néolibérale de l'administration publique. Cette autonomisation est une réforme similaire à, mais plus forte que, celle de la loi LRU en France, en particulier dans le sens où les membres du personnel de celles-ci ne sont plus fonctionnaires mais employés. Entre-temps, le ministère a mis en place divers dispositifs afin de modifier les comportements des universités et de leurs personnels et ainsi les rendre plus réactifs à la demande de la société. Ces dispositifs incluent l'auto-évaluation institutionnelle, la divulgation de celle-ci et d'autres informations sur l'université, la participation de personnes externes dans l'administration universitaire, l'évaluation par les pairs et les formations pédagogiques des enseignants. Sur le plan organisationnel, les structures basées sur les disciplines ont davantage été décloisonnées et la direction renforcée autour du président de l'université. Le budget est alloué de plus en plus sous forme d'appels à projets.

À l'issue de cette série de réformes universitaires, les programmes d'enseignement, les pédagogies, les pratiques de la gestion institutionnelle et les comportements des personnels – académiques et non-académiques – ont beaucoup changé. Cependant, dans la plupart des universités, la prise de décision est de plus en plus centralisée et conflictuelle. Le métier académique fait face à de nombreuses contradictions (poursuite de l'excellence et accueil de plus nombreux étudiants moins préparés à la formation universitaire, par exemple). Les personnels académiques consacrent beaucoup moins de temps aux activités de recherche. Par ailleurs, les personnels non-académiques se mêlent davantage aux activités de formation et de recherche, telles que la gestion du curriculum et la sélection des étudiants, traditionnellement réservées aux académiques.

Cette communication se penche sur la pertinence de ces mesures. Malgré une série d'instruments de réforme mis en place par le gouvernement et ensuite pratiqués par les universités, l'insatisfaction quant aux universités n'a pas diminué, et au contraire, les critiques à leur égard sont encore plus fortes qu'avant. La progression d'appels à projets n'a pas augmenté le rendement scientifique des universités, et celui-ci est toujours à la baisse. Dans les universités, on observe nombre de pratiques et de comportements non désirés selon les études précédentes sur l'organisation et le management – le leadership trop affirmé, la méfiance entre la direction et les composantes ainsi qu'entre le personnel académique et le personnel non-académique, la non prise de risque, etc.

Dans un premier temps, tout en s'intéressant à la genèse des instruments de réforme, cette recherche présente l'état des lieux des universités japonaises après les mesures, notamment sur la base de diverses enquêtes menées par le ministère de l'Éducation et des chercheurs incluant l'auteur. À partir de cet état des lieux, toujours en s'appuyant sur les enquêtes mentionnées plus haut, l'auteur analyse la pertinence de ces instruments en référence à leurs effets attendus. Deux hypothèses émergent de cette situation. La première est que ces instruments, le plus souvent mis en place de manière uniforme, et sans consensus des académiques, ne sont, dans bien des cas, pas adaptés aux cultures des universités, variables selon les établissements. La seconde est qu'ils n'ont pas été bien maîtrisés par les universités faute d'une bonne gestion de ces instruments (y compris la consultation nécessaire).

Cette communication s'inscrit dans le principe dans l'axe 2 (Gouverner les missions académiques : instruments de pilotage, dispositifs gestionnaires et outils d'évaluation). Mais elle concerne également l'axe 1 dans la mesure où elle s'interroge sur le changement du métier académique.

## 1. L'enseignement supérieur japonais depuis les années 1980

Au milieu des années 1980, sous l'égide du Premier ministre Yasuhiro Nakasoné, le gouvernement étudia dans le Conseil national de la Réforme de l'Éducation (*Rinjikyokushingikai*) une refonte du système éducatif japonais. Le conseil, sous l'emprise du néolibéralisme et du nouveau

management public (Nitta, 2008), prévoyait notamment des changements sociaux tels que l'internationalisation et l'informatisation mais aussi le développement de l'apprentissage tout au long de la vie. Il établit quatre rapports de recommandation, qui influèrent largement les réformes éducatives durant les années qui suivirent.

Dans les années 1990, le gouvernement procéda à de nombreuses réformes éducatives, surtout dans le sens de la dérégulation du système et de la garantie de la qualité de l'enseignement. Au niveau supérieur, en 1987, un Conseil de l'Université, organe consultatif auprès du ministre de l'Éducation, composé de membres universitaires et non-universitaires, pour délibérer des aspects fondamentaux de l'enseignement supérieur, fut créé. En 1991, suivant la recommandation de ce conseil, l'encadrement des enseignements universitaires a été retiré et désormais les universités peuvent choisir librement le contenu de leur enseignement sous réserve de l'autorisation du ministère. En même temps, une auto-évaluation a été nouvellement demandée et en 1999 elle a été rendue obligatoire ainsi que la publication de ses résultats. Le Conseil de l'Université préconisa au gouvernement de nombreuses mesures de réformes, telles que le décloisonnement des disciplines, le regroupement de chaires professorales (*Koza*), l'assouplissement du système de gestion des ressources humaines, le renforcement de la direction universitaire, et la mise en concurrence des institutions d'enseignement supérieur. En outre, un nouveau type de grade – le grade professionnel dont la formation est offerte par une école post-graduée professionnelle – a été créé en 2003 pour la formation de professionnels de haut niveau.

Par ailleurs, l'administration centrale a été totalement restructurée en 2001, en réduisant le nombre de ministères et en renforçant le pouvoir du Premier ministre, afin que le gouvernement puisse mieux piloter les politiques nationales. Ainsi, les deux autorités publiques chargées respectivement de l'éducation (incluant la recherche universitaire) d'une part et de la science (non-universitaire) et de la technologie d'autre part ont été unifiées en un ministère (MEXT) chargé de ces deux domaines de compétences. À l'aube du 21<sup>ème</sup> siècle, le gouvernement de Junichiro Koizumi (premier ministre de 2001 à 2006) s'engagea dans des réformes administratives essentiellement sur la base des idées néolibérales, beaucoup plus avancées que celles de Nakasoné. Le gouvernement promut davantage la déréglementation de diverses activités éducatives, une politique de mise en concurrence des écoles publiques, la participation de partenaires dans la gestion d'établissements scolaires, l'offre de formations par des acteurs privés, et la décentralisation et la déconcentration des pouvoirs centraux. La modification de l'arrêté ministériel en 2002 a permis aux collectivités territoriales de flexibiliser leur carte scolaire. Parallèlement, le gouvernement étudia un système de « chèque scolaire »<sup>1</sup>. Depuis 2003, les entreprises commerciales peuvent être autori-

---

<sup>1</sup> Un mode de financement de la scolarité permettant aux parents de régler les frais de scolarité, et ainsi de choisir une école de préférence. Le système est notamment soutenu par Milton Friedman dans *Capitalisme et liberté*, publié en 1962 aux États-Unis.

sées à créer des écoles, y compris des universités, dans les zones spéciales<sup>2</sup>.

Dans l'enseignement supérieur, en 2001, les Normes d'Institution des Universités ont significativement été allégées et en vertu de cette réforme, la création et la modification de programmes d'enseignement ne sont plus soumises à la discrétion du ministère. L'accès au financement public est davantage concurrentiel, comme le cas du Programme de « Centres d'excellence pour le XXI<sup>e</sup> siècle » (*COE21*), au détriment de la dotation annuelle de base. Par ailleurs, les universités nationales ont été constituées en établissements publics autonomes en 2004, et disposent désormais d'une plus grande liberté managériale. Avant et après cette autonomisation, certaines universités nationales ont fusionné avec un autre établissement<sup>3</sup>. Par ailleurs, en 2004, un système d'accréditation institutionnelle a été mis en place afin d'assurer un bon fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur. En 2005, un rapport ministériel a plaidé pour une diversification avancée des établissements d'enseignement supérieur.

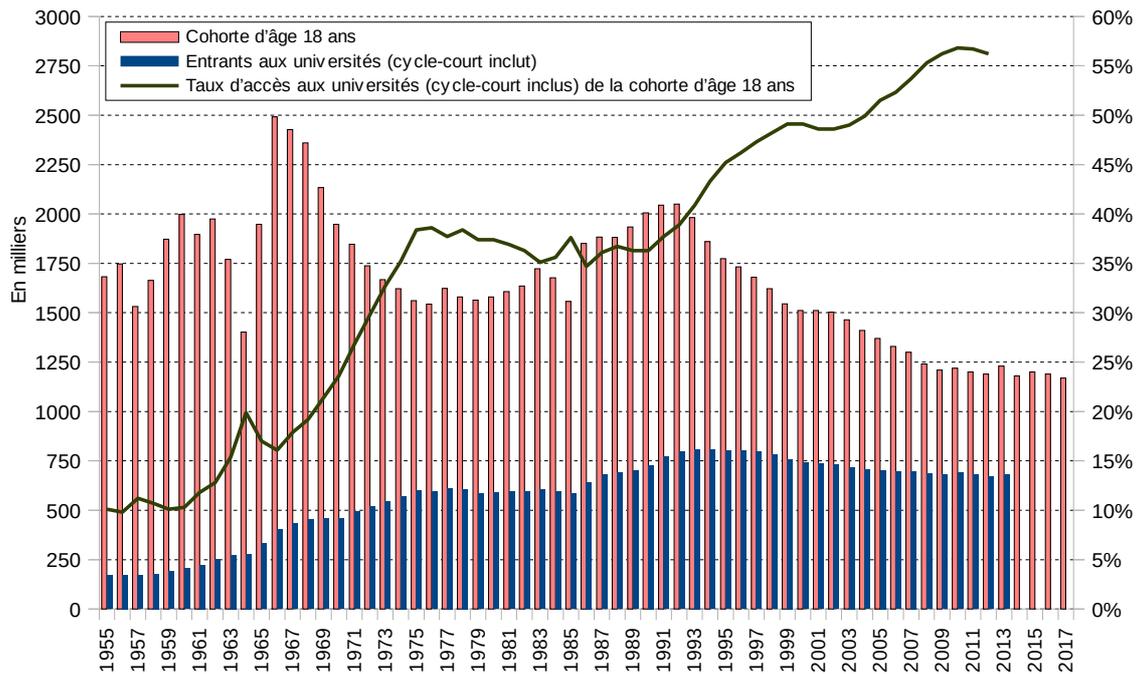
Dans leur ensemble, ces réformes universitaires visaient essentiellement, d'une part, une déréglementation ou une libéralisation concernant l'enseignement et la recherche, et d'autre part, une responsabilisation des universités ainsi que la rationalisation de leur gestion, en renforçant leur capacité de pilotage et le système d'évaluation a posteriori. Elles envisageaient de leur permettre de mieux répondre aux divers besoins de la société et de garantir la qualité de l'offre de formation et des résultats de recherches. Ainsi, on considère que cette série de réformes a amorcé un changement fondamental de politique, passant de celle de la réglementation et de la planification à celle de la présentation d'une vision d'avenir et d'incitation à cette vision.

Aujourd'hui, l'enseignement supérieur japonais fait face à de nombreux problèmes, tels que la diminution de la jeune population, la crise des finances de l'État, la mondialisation et le développement des technologies de l'information et de la communication. En particulier, la taille de la cohorte des jeunes continue à décliner (Graphique 1) et malgré la progression du taux d'accès au supérieur, de nombreuses universités ont des difficultés à atteindre leur capacité d'accueil, causant des problèmes relatifs au financement de l'établissement et à la qualité des enseignements et des résultats d'apprentissage.

---

<sup>2</sup> Instituées par la Loi sur la Zone spéciale pour la Réforme structurelle, promulguée en 2002 et mise en application en 2003, elles permettent à titre expérimental aux collectivités territoriales et à d'autres entités sous l'autorité de celles-ci de bénéficier de règles particulières qui dérogent au droit commun japonais, incluant la fondation d'une école par une entreprise commerciale. Certains de ces projets de zones spéciales pourront être éventuellement adoptés au niveau national pour accélérer le processus de la réforme structurelle.

<sup>3</sup> Voir Galan (2005).



Graphique 1: Population âgée de 18 ans et accès à l'enseignement universitaire

Source : MEXT

## 2. Les réformes universitaires – cas de la gestion de l'université sur le plan académique

S'appuyant sur les recommandations du Conseil de l'Université et ensuite du Conseil central de l'Éducation, le ministère de l'Éducation a amorcé des réformes universitaires au début des années 1990. Celles-ci ont concerné divers aspects du système d'enseignement supérieur. Dans cette section, nous nous intéressons à la gestion de l'université sur le plan académique, en étudiant les trois principales réformes qui ont eu des impacts considérables sur la vie universitaire, à savoir la déréglementation en matière d'enseignement universitaire, les révisions du système des ressources humaines, et l'autonomisation des universités nationales.

### 2.1. La simplification des normes réglementaires en matière d'enseignement universitaire et le développement des systèmes d'assurance qualité

En 1991, le MEXT a révisé la règle régissant le cadre national des diplômes et a significativement élargi la discrétion des universités concernant l'organisation des enseignements, espérant ainsi un développement des enseignements universitaires en fonction des besoins de la société. Depuis lors, l'obtention de 124 crédits<sup>4</sup> ou plus est la seule condition requise par les nouvelles normes pour la délivrance d'une licence, alors qu'elles prescrivaient l'organisation des programmes avec minutie auparavant<sup>5</sup>.

Cependant, contrairement à l'espérance du ministère, dans un premier temps, la simplification du cadre national des diplômes a fini par une domination de l'enseignement spécialisé dans la plupart

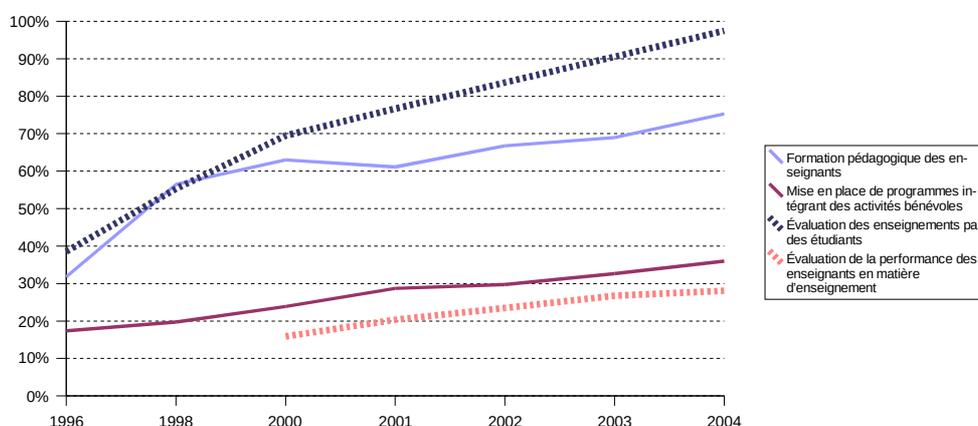
<sup>4</sup> Un crédit japonais équivaut environ à deux ECTS. La durée de la licence est de quatre ans au Japon.

<sup>5</sup> Pour plus de détails, voir Oba (2006).

des universités. Nombre d'universités ont fermé leurs écoles de culture générale<sup>6</sup> dans les années 1990 en faveur de la logique facultaire. Le concept germanique dominait encore dans les universités japonaises (Oba, 2014a).

Parallèlement, dans les années 1990, la massification de l'enseignement supérieur a davantage progressé. Alors que le taux d'accès au supérieur était de 36,3% en 1990, celui-ci a atteint 49,1% en 2000, et en 2005, a finalement dépassé 50% (Graphique 1), ligne délimitée par M. Trow entre l'enseignement supérieur de masse et l'enseignement supérieur universel, pour atteindre 51,5%. Les universités ont commencé à se confronter à un effectif d'étudiants encore plus divers et parfois complètement inadaptés à la formation universitaire traditionnelle.

Face à cette situation, vers la fin des années 1990, les universités ont commencé à mettre en place nombre d'outils pédagogiques pour améliorer la qualité de l'enseignement afin d'assurer le devenir professionnel de leurs diplômés. Parmi les outils pédagogiques introduits pendant cette période, citons la formation pédagogique des enseignants (*faculty development* ou *staff development* en anglais), la présentation du syllabus, le système des valeurs numériques (*grade point average* (*GPA*) en anglais), l'assistant à l'enseignement (*teaching assistant* en anglais), et l'évaluation des enseignements par des étudiants (Graphique 2). À compter de 1999, par l'amendement de l'arrêté ministériel, des efforts pour une formation pédagogique des enseignants sont demandés à toutes les universités.



Graphique 2: La part des universités ayant mis en place des outils pédagogiques

Source : MEXT

Par ailleurs, la réforme de 1991 a exigé des universités des efforts pour procéder à une auto-évaluation des activités. Cette disposition a été renforcée en 1999, lorsque l'auto-évaluation et la publication de ses résultats sont devenues obligatoires. Enfin, en 2004, un système d'accréditation a été mis en place, et toutes les universités, publiques et privées confondues, sont désormais

<sup>6</sup> Composante universitaire offrant des enseignements communs de culture générale pour tous les étudiants inscrits dans différentes facultés en première et deuxième années de l'université. Elle a été institutionnalisée selon le modèle américain après la deuxième guerre mondiale, en intégrant les cursus des classes préparatoires du lycée sous l'ancien système.

contraintes d'effectuer une évaluation institutionnelle en principe tous les sept ans par une agence agréée par l'État.

## 2.2. Les révisions du système des ressources humaines

Depuis les années 1980, le MEXT a encouragé les universités à employer des enseignants ayant différentes carrières. Parmi les dispositifs réglementaires mis en place, on compte une flexibilisation des qualifications requises (modification de l'arrêté ministériel en 1985) et une Loi concernant l'embauche des étrangers dans les universités nationales et publiques en 1982. Depuis les années 1990, la déréglementation en matière d'enseignement universitaire, décrite plus haut, a amplifié la nécessité de diverses expertises en dehors du monde académique.

Étant donné les circonstances, l'emploi à vie des enseignants a définitivement commencé à être mis en cause<sup>7</sup>. Depuis son instauration, le Conseil de l'Université travailla sur ce sujet et établit en 1996 un rapport sur « Le régime de l'emploi à durée déterminée des enseignants universitaires ». En critiquant une faible réactivité de l'enseignement universitaire aux besoins de la société, il estima que la mobilité réduite du personnel enseignant en était une cause, et recommanda différentes mesures pour promouvoir la mobilité des enseignants, incluant un régime de l'emploi à durée déterminée. En outre, le conseil recommanda une généralisation d'un système d'évaluation des enseignants dans les universités.

Même avant cette recommandation, des emplois à durée déterminée étaient, bien que très faiblement, déjà observables dans des universités privées, mais ils n'étaient toujours pas envisageables dans les universités des secteurs publics. Suivant la recommandation du Conseil de l'Université, une Loi sur la durée du mandat du personnel enseignant a été élaborée et ensuite adoptée en 1997, permettant aux universités nationales et publiques locales d'embaucher des enseignants pour une durée déterminée. Elle a aussi confirmé la légalité des pratiques en cette matière, utilisées par des universités privées mais critiquées par les syndicats d'enseignants.

## 2.3. L'autonomisation des universités nationales<sup>8</sup>

En avril 2004, les universités nationales, qui étaient un service placé sous la tutelle directe du MEXT, ont été constituées en établissements autonomes de droit public (institutions universitaires nationales : IUN). Désormais, les IUN jouissent d'une autonomie élargie, notamment en matière d'utilisation des ressources financières et de gestion du personnel et sont censées développer leur stratégie pour un meilleur enseignement-recherche, et ainsi mieux répondre aux besoins de la société. Cette réforme s'inscrit directement dans l'esprit managérial, en particulier celui du nouveau management public (Kaneko, 2007).

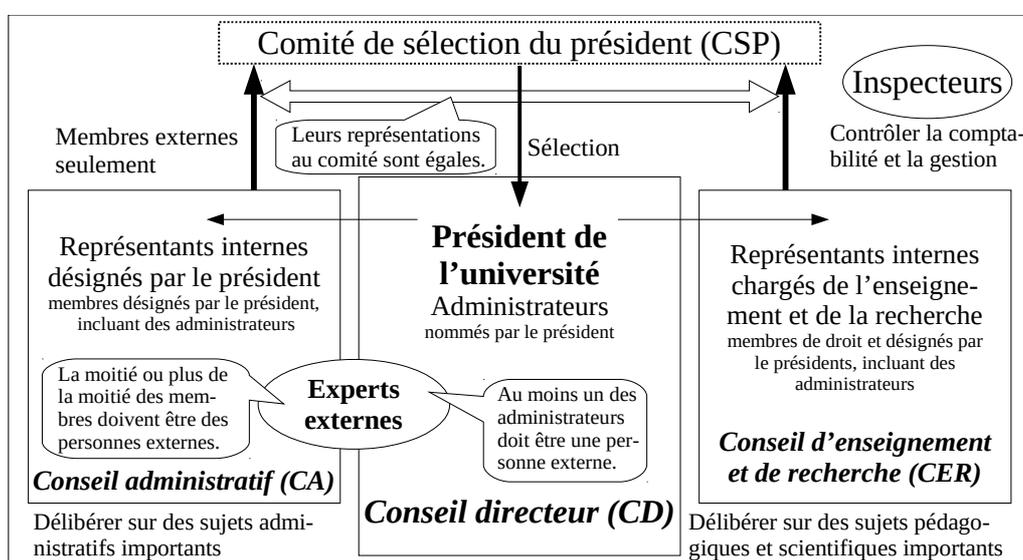
---

<sup>7</sup> L'emploi d'enseignants à durée déterminée fut longtemps étudié dans le gouvernement. Par exemple, la recommandation du Conseil central de l'Éducation de 1963 souligna la nécessité d'étudier ce régime ou un système de réexamen des qualifications des enseignants.

<sup>8</sup> Pour plus de détails, voir Galan (2005), Dourille-Feer, Harfi & Oba (2007) et Oba (2014b).

Le budget est alloué à chaque IUN sous forme de crédits globalisés sans en préciser l'usage, sur la base des objectifs à moyen terme (OMT) et du plan à moyen terme (PMT) définis conformément aux OMT, et déterminés conjointement par le MEXT et l'IUN concernée pour une durée de six ans. Les droits de scolarité ne sont plus fixés par l'État, qui détermine désormais seulement les montants standard, par rapport auxquels les IUN sont autorisées à augmenter les droits de 20% au maximum<sup>9</sup>.

La nomination des membres du personnel a été transférée du ministre aux présidents d'université; le personnel n'est plus fonctionnaire mais employé de l'IUN. Ce changement de statut a flexibilisé sa gestion et a permis aux IUN une restructuration des services centraux à son gré<sup>10</sup>, en autorisant diverses activités de collaboration avec des partenaires en dehors de l'université ainsi que le recrutement du personnel académique et non académique qualifié.



Graphique 3: Structure de la direction de l'IUN

Source : Auteur

L'administration de l'IUN a été centralisée autour du président de l'université – décideur final – et du conseil directeur (CD), composé d'un nombre restreint de hauts gestionnaires (administrateurs), nommés par le président dont un au moins doit venir de l'extérieur, pour permettre une prise de décision plus rapide et moins corporatiste (Graphique 3). Le CD consulte un conseil d'enseignement et de recherche (CER) composé exclusivement de membres internes, qui délibèrent sur des sujets académiques importants et donne ses avis au CD. Il est composé de membres de droit déterminés parmi les directeurs de composantes (doyens) par délibération du CER et de membres désignés par le président, incluant des administrateurs. En outre, il y a un conseil administratif (CA), qui délibère sur des sujets administratifs importants, composé majoritairement ou

<sup>9</sup> Les montants minima ne sont pas fixés par le MEXT.

<sup>10</sup> Les composantes académiques fondamentales – facultés (licence) et écoles post-graduées (master et doctorat) – sont toujours soumises au contrôle du MEXT dans le cadre de la validation des programmes d'enseignement.

de manière paritaire de personnes externes. Les membres externes sont désignés par le président en vertu de ses prérogatives, après une consultation du CER. Ces trois conseils sont tous placés sous l'autorité du président.

Même si le président est toujours nommé par le ministre sur la base de la proposition de l'IUN, celle-ci est élaborée par un comité de sélection du président (CSP) qui est composé d'une dizaine de membres internes et externes. Ce processus a été conçu pour permettre aux IUN de recruter des personnes ayant des profils avec des compétences managériales, en s'écartant de la politique interne souvent mêlée de conflits interfacultaires. La moitié des membres du CSP doit être composée de personnes externes. Avant la réforme, cette proposition était formulée par un conseil composé exclusivement d'enseignants internes, généralement sur la base du résultat du vote de l'ensemble des enseignants. Après 2004, si la plupart des IUN ont gardé le système de vote, elles l'ont le plus souvent restreint à ceux qui sont concernés par l'administration universitaire, et parfois le CSP ne suit pas ses résultats.

En échange de l'élargissement de l'autonomie, un système d'évaluation a été mis en place pour effectuer une évaluation externe a posteriori. Les IUN doivent être institutionnellement évaluées par le comité d'évaluation des IUN (CEIUN) du MEXT, à la fin de chaque période des OMT/PMT, avec l'appui de l'Institution nationale pour les diplômes académiques et l'évaluation des universités (NIAD-UE), agence nationale spécialisée dans l'évaluation universitaire, concernant l'enseignement et la recherche. Durant cette période, les IUN présentent chaque année le bilan de leurs activités incluant un rapport sur les travaux d'auto-évaluation. Ces bilans font l'objet d'une évaluation du CEIUN et celui-ci élabore et rend public un rapport annuel sur ces résultats, incluant la mention des bonnes pratiques et des problèmes relatifs aux opérations des IUN. Ces bonnes pratiques et les problèmes énumérés dans ce rapport ne sont présentés qu'à titre exemplaire et, en aucun cas, les IUN ne sont tenues de les appliquer ou de faire évoluer leurs pratiques. Mais cette méthode constitue un levier de pilotage majeur pour le MEXT.

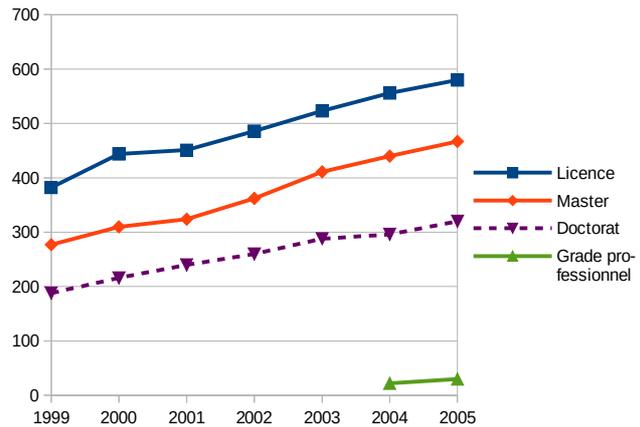
### **3. Les conséquences des réformes universitaires**

La troisième partie du document porte sur l'analyse des changements apportés par ces réformes, notamment ceux concernant la vie universitaire. Pour ce faire, nous utilisons des résultats de diverses enquêtes réalisées dans les années 2000 et 2010 auprès de décideurs universitaires et de personnels. À partir de ces enquêtes et d'autres sources d'information disponibles, nous chercherons à comprendre comment ont réagi les décideurs académiques et les personnels à la mise en place d'une série de mesures réformatrices ainsi que leurs conséquences.

#### **3.1. Les enseignements**

Après la simplification des normes réglementaires en 1991, les enseignements universitaires se sont beaucoup diversifiés. Alors que le nombre de champs d'études universitaires, inscriptibles

dans les diplômes, était fixé par le règlement ministériel à 29 pour les licences, 28 pour les masters et 19 pour les doctorats, ces nombres ont largement augmenté pour atteindre respectivement 580, 467 et 320 en 2005 (Graphique 5). Dans son rapport de 2008, le Conseil central de l'éducation a exprimé ses inquiétudes concernant leur acceptabilité internationale. Cette question de transparence est également signalée à propos de l'insertion professionnelle des diplômés universitaires.

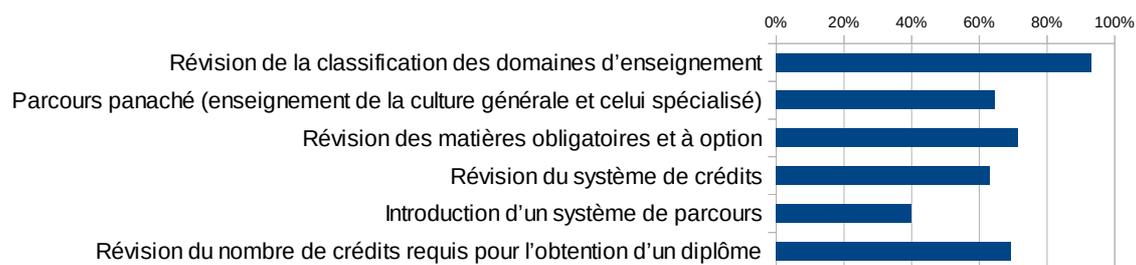


Graphique 4: Nombre de champs d'études inscrits dans les diplômes

Source: MEXT

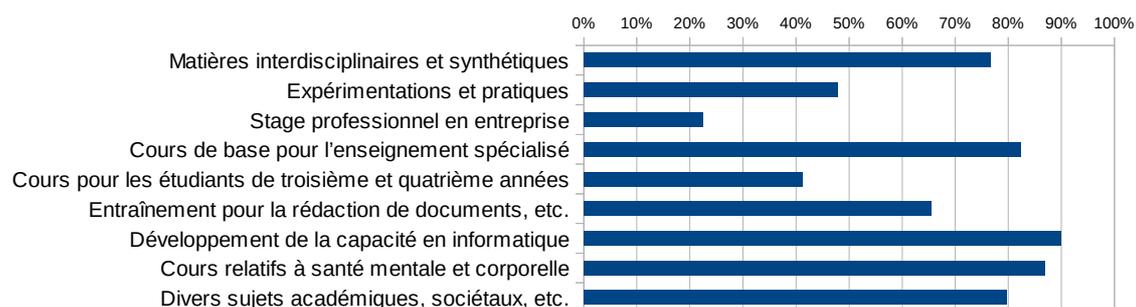
La diversification des enseignements a été réalisée au cours de la massification de l'enseignement supérieur. Entre 1980 et 2013, le nombre d'universités est passé de 446 à 782. Entre-temps, le taux d'accès à l'enseignement supérieur a franchi le seuil de 50% dans la cohorte d'âge en 2005 (Graphique 1), et le système japonais est passé à un enseignement supérieur universel selon la définition de Trow (1974). Cet élargissement du système et la diminution de la population jeune qui avait eu lieu en parallèle ont beaucoup facilité l'accès à l'université, et la sélection à l'entrée n'est plus ce qu'elle était. Par conséquent, de nombreuses universités se sont obligées à accueillir des étudiants mal préparés, parfois complètement inadaptés à la formation universitaire traditionnelle, et à se trouver confrontées à un effectif d'étudiants très divers.

De nombreuses universités ont entrepris des réformes de leurs enseignements durant les années 1990, et pour la plupart renouvelé leurs programmes d'enseignement. Plus de 90% ont révisé la classification des domaines d'enseignement, le plus souvent en s'écartant de la logique disciplinaire (Graphique 5). La plupart des universités qui avaient une école de la culture générale les ont fermées et introduit un parcours « panaché » durant lequel les étudiants pouvaient suivre de leur gré des cours de culture générale et spécialisés. De même, l'enseignement de la culture générale n'était plus ce qu'il avait été. On trouve des matières qui n'existaient pas dans l'enseignement de la culture générale traditionnel, telles que le stage professionnel en entreprise et l'entraînement pour la rédaction de documents (Graphique 6). Certains cours ont été ouverts par souci d'absence de préparation à l'enseignement universitaire et d'employabilité de leurs étudiants. Cependant, on voit également la domination de la logique facultaire dans la mise en place de cours de base pour l'enseignement spécialisé dont le taux d'ouverture atteignait plus de 80%.



Graphique 5: Mesures de réforme d'enseignement entreprises par les universités (2001)

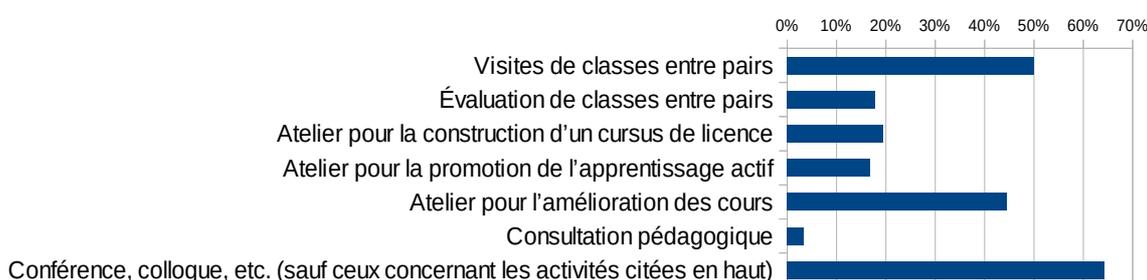
Source: MEXT



Graphique 6: Cours relatifs à la culture générale ouverts par les universités (2002)

Source: MEXT

Parmi les mesures à l'égard des problèmes associés à la diversification des enseignements et des étudiants, celle privilégiée par le gouvernement était la formation pédagogique des enseignants. Celle-ci a été rendue obligatoire en 2007 pour les formations post-licence et en 2008 pour celles de licence. Depuis lors, tous les enseignants doivent participer au moins à une activité de formation pédagogique. Le Graphique 7 montre l'état des activités de formation pédagogique dans les universités. En 2012, près de deux tiers des universités ont organisé une réunion d'information sur la pédagogie, et la moitié d'entre elles des visites de classes par pairs. Toutefois, il est à noter que dans la majorité des universités, très peu d'enseignants participent activement à ce genre d'activités.



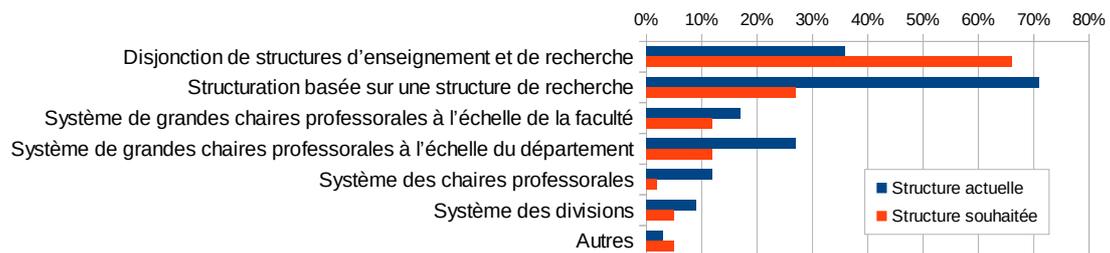
Graphique 7: Activités de formation pédagogique mises en œuvre par les universités (2012)

Source: MEXT

### 3.2. Les structures académiques

Plusieurs réformes ont privilégié les approches interdisciplinaires d'enseignement et de recherche et, au cours des dernières décennies ont procédé à la réorganisation des structures académiques.

La déréglementation de 2001 relative aux structures académiques a permis aux universités de se structurer librement, même si le système de chaires ainsi que le système du département / champ disciplinaire<sup>11</sup> constituaient la norme établie. Nombre d'universités ont procédé au regroupement de chaires professorales et à d'autres formes de restructuration. Si dans 71% des universités nationales en 2006, les composantes académiques étaient, entièrement ou partiellement, structurées sur la base d'unité de recherche, ce mode de structuration professorale était beaucoup moins souhaité à l'avenir (Graphique 8). Les présidents de ces universités privilégiaient une disjonction de structures d'enseignement et de recherche ainsi que les approches intégrant plusieurs domaines de recherche – système de grandes chaires professorales.

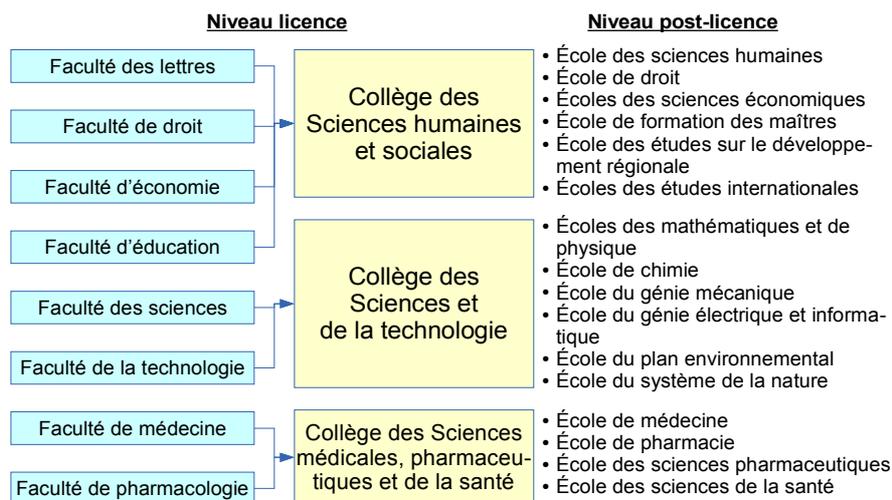


Graphique 8: Structures académiques actuelles et souhaitées (plusieurs réponses possibles) d'après les réponses des présidents des universités nationales (2006)

Source : Adapté de Hata (ed.) (2007)

**Lecture** Les répondants devaient respectivement indiquer toutes les structures existantes et souhaitées dans leur propre unité (établissement, faculté ou département).

En 2007, les règles concernant les systèmes de chaires et de département / champ disciplinaire ont finalement été supprimées de la loi. L'année suivante, l'Université de Kanazawa, par exemple, a aboli toutes les facultés, en regroupant les unités académiques autour de trois collèges (Graphique 9).

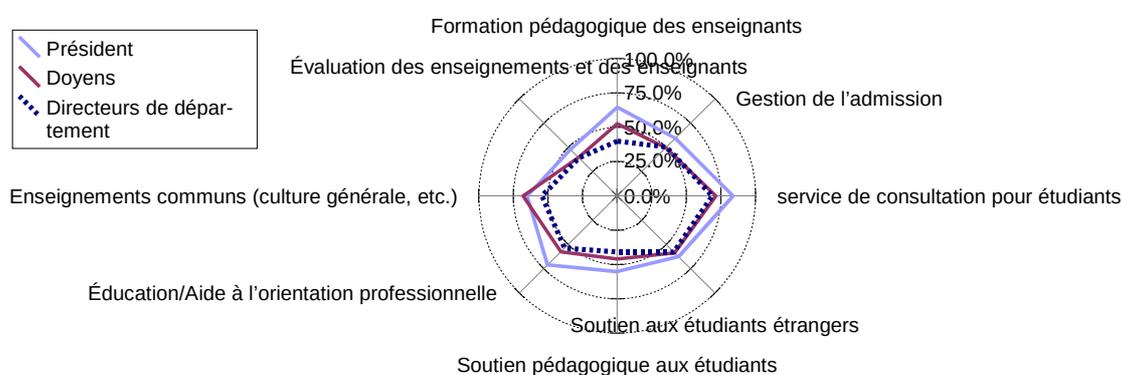


Graphique 9: La Réforme structurelle de l'Université de Kanazawa en avril 2008

<sup>11</sup> C'est un système professoral basé sur les programmes d'enseignement. Il est moins hiérarchisé que le système des chaires, et employé le plus souvent par les universités qui sont plus orientées vers la formation.

Source : Schéma fait d'après les informations sur web de l'Université de Kanazawa

En dehors des composantes académiques, les universités ont mis en place divers types de centres. Parmi ceux-ci, les plus nombreux sont des centres d'amélioration pédagogique. En 2006, un peu plus de la moitié des universités (52%) disposaient d'un tel centre. Ce taux d'aménagement était particulièrement élevé dans les universités nationales pour atteindre 74%, contre 40% pour les publiques locales et 47% pour les privées. L'évaluation du centre variait en fonction des groupes de décideurs et des fonctions du centre (Graphique 10). Les taux de satisfaction des présidents étaient toujours supérieurs à ceux des directeurs de département, ceux des doyens se situant entre les deux excepté l'« Évaluation des enseignements et des enseignants » et la « Gestion de l'admission ». C'est sur la formation pédagogique des enseignants que l'écart était le plus grand entre les présidents et des directeurs de département (65% contre 40%).



Graphique 10: Évaluation de l'efficacité de diverses fonctions du centre pédagogique par les administrateurs académiques (2006)

Source : Adapté de Hata (ed.) (2007)

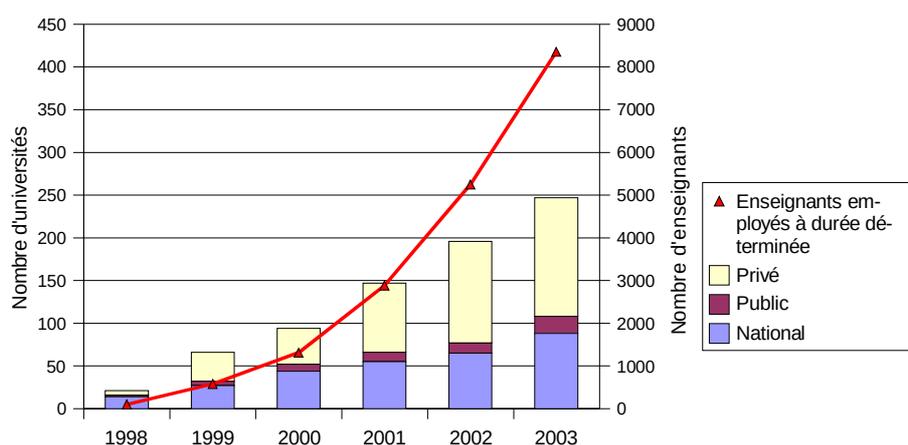
**Lecture** Le graphique montre respectivement la proportion de répondants ayant choisi « Fonctionne bien » parmi ceux ayant choisi cette réponse ou « Fonctionne pas suffisamment ».

### 3.3. La gestion du personnel enseignant

Après la modification des qualifications requises des enseignants, les universités ont employé plus de personnel ayant une carrière professionnelle en dehors de l'académie. Alors que la proportion de ce type d'enseignants dans l'ensemble des nouveaux recrutés était de 28% en 1983, elle est passée à 32% en 1986, puis 31% en 1989 pour atteindre 37% en 2007. Le plus souvent, ces enseignants sont censés à se livrer essentiellement à l'enseignement sans faire d'activités de recherche. Certains reprochent à la politique de déréglementation en la matière d'avoir baissé la qualité des enseignants (Matsuno, 2010).

Malgré l'opposition forte des enseignants, le régime de l'emploi à durée déterminée s'est rapidement répandu dans les universités (Graphique 11). Le nombre d'universités l'ayant introduit sur la base de cette loi est passé de 21 (14 nationales, 2 publiques locales et 5 privés), soit 3,5% des universités en 1998, à 247 (88 nationales, 20 publiques et 139 privées), soit 35,3% en 2003. Ce taux était particulièrement important pour les universités nationales, s'élevant à 91% en 2003. Toute-

fois, les enseignants employés sous ce régime restaient toujours très minoritaires, même si on trouvait quelques composantes universitaires dont les postes étaient entièrement contractuels. En 2003, ce type d'emploi concernait 5,4% des enseignants (9,0% dans le secteur national, 2,7% dans le public local et 3,1% dans le privé)<sup>12</sup>. Il touchait particulièrement les jeunes enseignants : en 2002, le taux d'emploi à durée déterminée était de 1,7% pour les professeurs alors qu'il était de 7,9% pour les assistants.

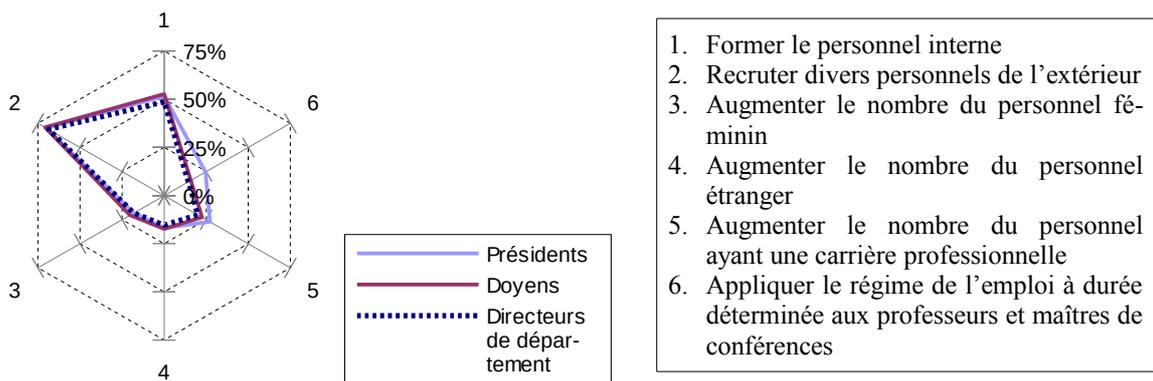


Graphique 11: Le nombre d'universités ayant introduit le régime de l'emploi à durée déterminée par secteur et le nombre d'enseignants sous ce régime

Source : MEXT

Dans les universités japonaises, particulièrement dans les universités nationales après leur autonomisation en 2004, suivant les recommandations de conseils gouvernementaux, la direction centrale s'est davantage intéressée à la gestion du personnel enseignant, traditionnellement quasi-intégralement confié aux facultés, et a entrepris diverses initiatives. Graphique 12 montre l'évaluation par les décideurs de l'efficacité de différentes mesures relatives à la gestion du personnel enseignant. Les mesures énoncées sont évaluées de manière presque identique par les trois groupes de décideurs, sauf pour le n° 5 (personnel ayant une carrière professionnelle) et le n° 6 (régime de l'emploi à durée déterminée). La mesure dont l'efficacité est la plus acceptée est le recrutement de divers personnels de l'extérieur, avec des taux entre 69% et 71%. Vient ensuite la formation du personnel interne (entre 49% et 53%). Les niveaux de reconnaissance des autres mesures ne dépassent guère un quart des répondants. Il faut noter que le plus grand écart se situe au sujet du régime de l'emploi à durée déterminée entre les perceptions des présidents et des directeurs de département, dans des proportions de 25% et de 14% respectivement.

<sup>12</sup> Il faut noter que, dans les universités privées, il y a des emplois à durée déterminée qui n'étaient pas encadrés par cette loi. Ils ne faisaient pas l'objet du recensement ministériel.

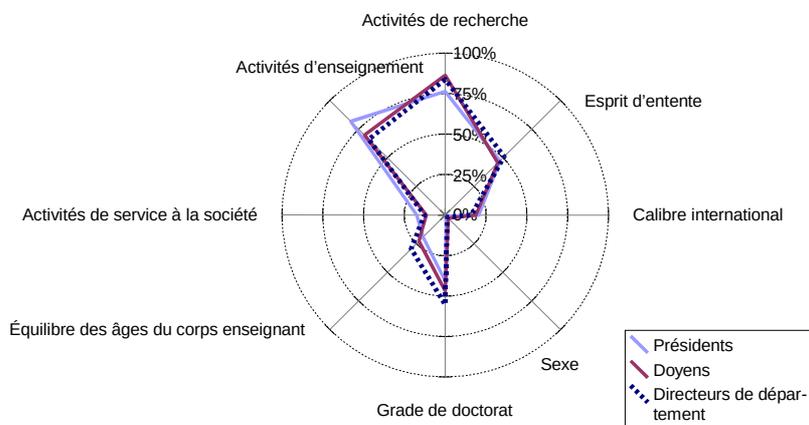


Graphique 12: Le taux de reconnaissance de l'efficacité de diverses mesures relatives à la gestion du personnel enseignant pour promouvoir l'enseignement et la recherche

Source : Adapté de Hata (ed.) (2007)

**Lecture** Les répondants devaient choisir entre : « efficace », « plutôt efficace », et « inefficace ». Le taux de reconnaissance représente la proportion des répondants ayant choisi « efficace ». Les tendances générales ne varient pas même si l'on tient compte des réponses « plutôt efficace ».

En ce qui a trait à l'emploi des enseignants (Graphique 13), interrogés au sujet des huit principaux éléments le motivant, les répondants considèrent les activités de recherche et d'enseignement comme les facteurs les plus importants, dans des proportions allant de 66% (directeurs de département au sujet de la recherche) à 82% (présidents au sujet de l'enseignement). Les présidents (82%) sont plus portés que les directeurs de département (66%), et à moindre degré que les doyens (70%) à considérer les activités d'enseignement comme un élément important. À l'inverse, l'importance accordée à la recherche est plus fréquente parmi les doyens (86%) et les directeurs de département (84%) que parmi les présidents (76%). Viennent ensuite le grade de doctorat (entre 41% pour les présidents et 55% pour les directeurs de département) et l'esprit d'entente (entre 51% pour les directeurs de département et 46% pour les doyens). Les autres facteurs ne pèsent pas très lourd dans l'esprit des décideurs quand il s'agit de prendre une décision d'emploi. L'on reconnaît généralement que la recherche est considérée comme un facteur plus décisif au niveau périphérique qu'au niveau central.

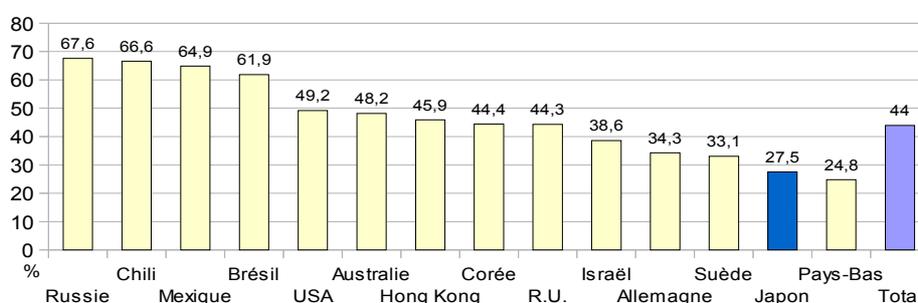


Graphique 13 Éléments pris en compte pour l'emploi d'enseignants

Source : Adapté de Hata (ed.) (2007)

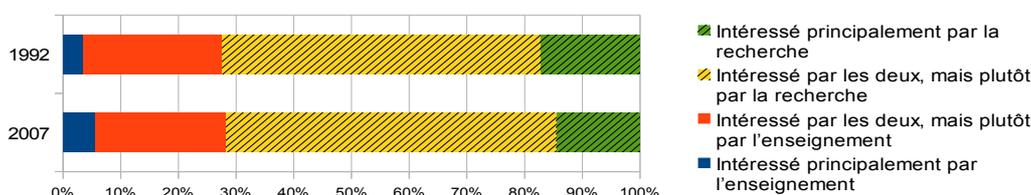
**Lecture** Pour chacun des éléments demandés, les répondants devaient choisir entre « important », « plutôt important », « peu important », et « cela dépend de la discipline en question ».

D'après une étude internationale financée par la Fondation Carnegie et réalisée en 1992-1993 dans 14 pays, le Japon fut classé comme l'un des pays où les enseignants avaient la plus grande prédilection pour la recherche au détriment de l'enseignement (Graphique 14). Durant la période des réformes universitaires mentionnées plus haut, l'attitude des enseignants vis-à-vis de l'enseignement et de la recherche n'a changé que légèrement en faveur du premier. Selon une enquête nationale réalisée en 2007, identique à l'étude internationale précitée, le ratio des enseignants se déclarant intéressés principalement par l'enseignement ou intéressés par les deux mais plutôt par l'enseignement, est passé de 3,5% à 5,5% pour les premiers et de 22,8% à 24,0% pour les seconds (Graphique 15). Mais la majorité des enseignants préfèrent toujours la recherche.



Graphique 14 La proportion d'enseignants ayant plus d'intérêt dans l'enseignement que dans la recherche (%) en 1992-1993

Source : Arimoto & Ehara (éd.) (1996)



Graphique 15 L'attitude des enseignants vis-à-vis de l'enseignement et de la recherche (1992 et 2007)

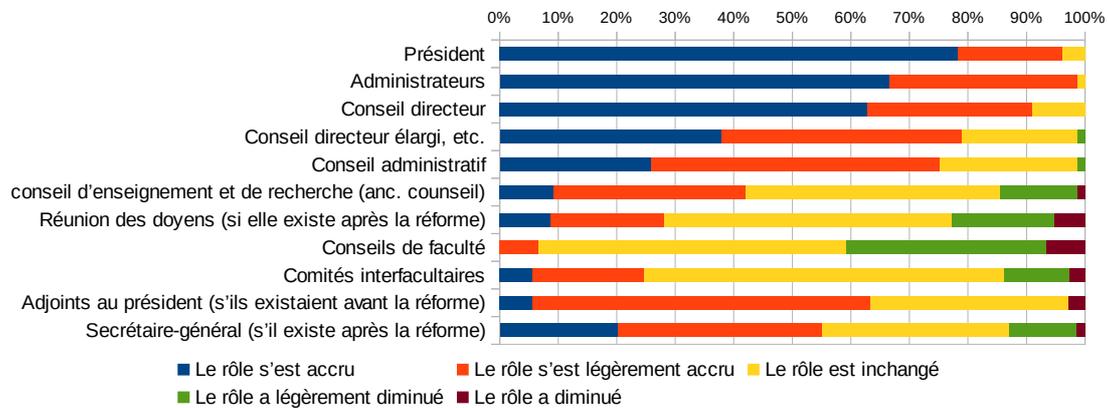
Source : Daizen & Yamanoi (2008)

### 3.4. La gouvernance universitaire

Dans les universités nationales (IUN), les organes centraux, notamment le président, les administrateurs et le conseil directeur, ont vu leurs rôles significativement s'élargir après la réforme de 2004. A contrario, les composantes – conseils de faculté et réunions des doyens – ont perdu l'importance qu'elles avaient avant la réforme (Graphique 16). Certaines IUN ont même aboli leurs réunions des doyens<sup>13</sup>. Le renforcement de la présidence avait été revendiqué à maintes reprises

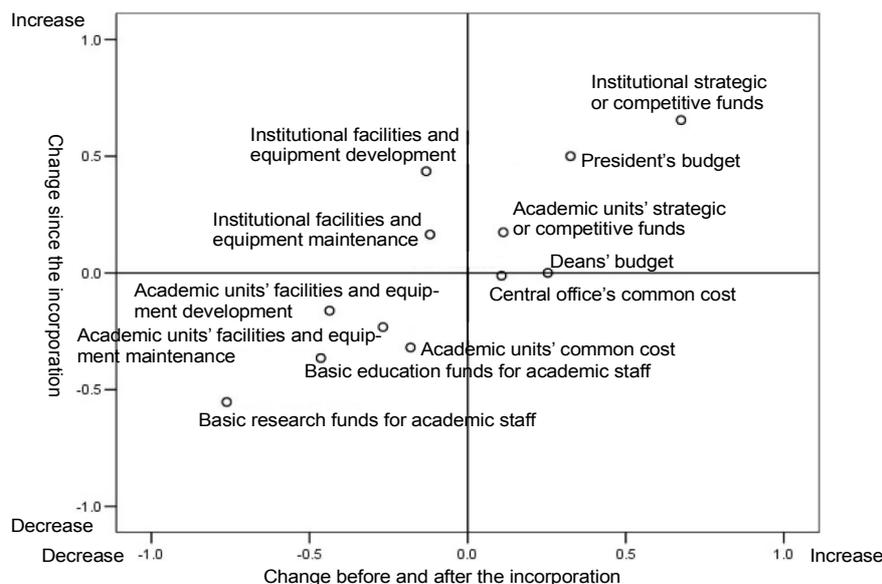
<sup>13</sup> À la différence des réunions des doyens, la disparition des conseils de faculté est inenvisageable car ceux-ci sont réglementés par la loi, bien que la définition de leur rôle soit soumise dans une certaine mesure à la discrétion de chaque établissement.

par divers rapports de conseils du gouvernement, pour permettre aux universités une prise de décision plus rapide et moins corporatiste. Par ailleurs, la présidence tend à avoir plus de moyens financiers au détriment du financement de base pour la recherche et l'enseignement alloué aux composantes (Graphique 17).



Graphique 16: Changement de rôle des acteurs internes dans la définition du plan annuel après la réforme, selon les réponses des présidents des IUN (2009)

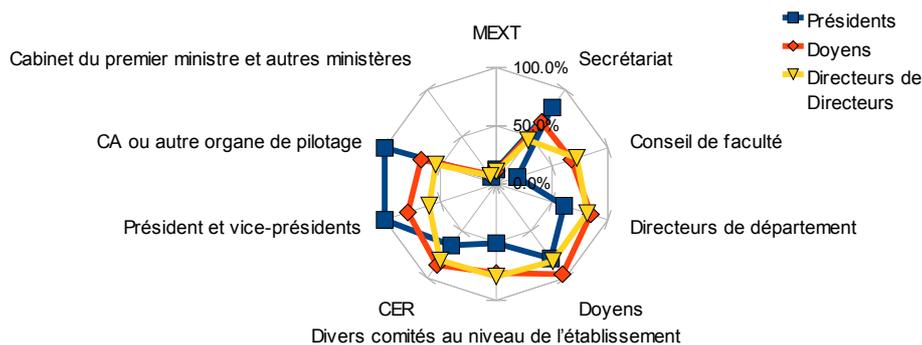
Source : Centre du Financement et du Management des Universités nationales (2010)



Graphique 17: Changement d'allocation des fonds au sein des universités nationales

Source : Adapté de Centre du Financement et du Management des Universités nationales (2010)

La centralisation de l'administration universitaire ne reste pas sans conséquences sur la relation entre les acteurs internes. Dans les IUN, les administrateurs académiques – présidents, doyens (directeurs de faculté) et directeurs de départements – ont des visions très diverses concernant l'administration. Si les présidents sont unanimement enclins à renforcer l'autorité des organes centraux, les directeurs de département et, à moindre degré, les doyens sont largement en désaccord avec cette idée, soutenant un renforcement des autorités du conseil de faculté et d'eux-mêmes (Graphique 18).



Graphique 18: Opinions sur le renforcement de l'autorité dans l'avenir par organe et par groupe d'administrateurs académiques (pourcentage des réponses affirmatives)

Source : Adapté de Hata (ed.) (2007)

#### 4. Conclusion

À l'ère de la connaissance, la nécessité des enseignements avancés est de plus en plus pressante. Les institutions d'enseignement supérieur devraient répondre à ces exigences, s'adaptant à une société en constante évolution, tout comme les universités ont fait au fil du temps (Sporn, 1999). En termes de gouvernance de l'université, ce changement requiert un processus de prise de décision plus compliquée (Eckel & Kezar, 2006). Les réformes universitaires entreprises dans une grande majorité de pays au cours des dernières décennies ont encouragé les institutions à être plus sensibles à l'évolution des demandes de la société avec moins de ressources, en leur accordant une plus grande autonomie et demandant une rationalisation de leur gouvernance (OCDE, 2003).

Toutefois, malgré les efforts considérables de réforme, la demande de la société envers les universités est davantage exigeante pour la délivrance d'une formation de qualité qui assure les compétences requises des diplômés et une meilleure production scientifique, liée parfois à la pratique des classements mondiaux des universités. À ce jour, les universités se voient obligées de répondre à cette exigence dans le contexte de difficulté financière de l'État et la diminution de la population jeune. Face à cette situation, poussé par l'industrie d'une part et le ministère de la Finance d'autre part, le ministère de l'Éducation utilise davantage des appels à projets dont les programmes deviennent de plus en plus grands, aggravant l'inégalité entre établissements. En outre, il cherche à renforcer le pouvoir du président de l'université, qui a été largement étendu lors de l'autonomisation des universités nationales, au détriment du conseil de faculté, principal lieu de la participation des académiques, qui tendent à s'opposer aux projets de réforme (pas sans bonnes raisons bien sûr).

Après l'autonomisation des universités nationales en 2004, on observe que la concentration de la prise de décision est source de tensions entre la direction et les composantes. Si aucune université n'échappe à ce genre de tensions internes, sa réussite dépend des solutions qu'elle trouvera pour éliminer ces tensions (OCDE, 2003). De nombreuses études de l'administration universitaire ont

signalé l'importance de la relation fondée sur la confiance mutuelle entre les acteurs pour un bon fonctionnement des universités (Kezar, 2004). De fait, en reconnaissant de nouveau l'importance d'un consensus interne, certaines IUN ont rétabli leurs réunions des doyens et installé certains comités interfacultaires, qui tendaient respectivement à disparaître ou à diminuer lors de la réforme, pour une meilleure représentation des opinions des enseignants dans l'administration universitaire.

En outre, le fait que les grandes IUN tendent à signaler un dysfonctionnement des organes centraux (Centre du Financement et du Management des Universités nationales, 2010) signifie que les institutions de tailles différentes doivent opérer de manières distinctes, de sorte que les grandes universités s'organisent de manière décentralisée. En effet, cette supposition a déjà été confirmée par certaines études (Kezar, 2004; Shattock, 2003). Aux États-Unis, l'organisation de la plupart des universités est traditionnellement hautement décentralisée (Corson 1975; Scott, 2001). Cette réflexion amène à considérer que, même si on ne peut plus revenir sur une forme d'administration essentiellement basée sur la collégialité, une centralisation excessive n'est pas non plus désirable. Cette perspective correspond également aux résultats d'études portant sur le leadership des présidents universitaires, qui exhortent généralement celui qui privilégie une approche consensuelle (Morrill, 2007).

Malgré cette observation, en 2014, la Loi sur l'enseignement scolaire, qui définit l'organisation universitaire, a été modifiée pour réduire les prérogatives du conseil de faculté, en faveur de la présidence. Nombreux sont ceux qui critiquent cette réforme, qui contredit les études précédentes sur la gouvernance universitaire. De plus, elle s'appliquera dès avril 2015 indifféremment aux universités publiques locales et privées, grandes et petites, relevant de diverses disciplines, qui accusent une grande diversité de fonctionnement. Cette nouvelle règle, qui paraît trop rigide à nos sens, est une source d'inquiétude.

## Références

- Arimoto, A. & Ehara, T. (éd.) (1996). *Une comparaison internationale de la profession académique*. Tokyo: Toshindo. [en japonais]
- Centre du Financement et du Management des Universités nationales (2010). *Une étude sur l'état de gestion et de financement des universités nationales après leur autonomisation*. Tokyo: CUFM. [en japonais]
- Corson, J. J. (1975). *The Governance of Colleges and Universities: Modernizing Structures and Process*. New York: McGraw-Hills.
- Daizen T. & Yamanoi, A. (2008). The Changing Academic Profession in an Era of University Reform Japan, *RIHE International Seminar Reports*, 12, 293-325.
- Eckel, P. D., & Kezar, A. (2006). The Challenges Facing Academic Decision Making: Contemporary Issues and Steadfast Structures. In P. D. Eckel (Ed.), *The Shifting Frontiers of Academic Decision Making: Responding to New Priorities, Following New Pathways* (pp. 1-14). Westport: Praeger.
- Galan, C. (2005). La « privatisation » des universités nationales japonaises. *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, 4, 211-228.
- Dourille-Feer, E., Harfi, M., & Oba, J. (2007). La réforme des universités au Japon: au bout d'une

- logique d'autonomie des universités nationales. *La note de veille*, 57, 1-4.
- Hata, T. (éd.) (2006). *Étude sur les transformations des universités*. Hiroshima: RIHE. [en japonais]
- Kaneko, M. (2007). *Incorporation of National Universities in Japan: Design, Implementation and Consequences*. Paper for the International Conference on Education Research, 23-25 October 2007, ERI, Seoul National University.
- Kezar, A. (2004). What Is More Important to Effective Governance: Relationships, Trust, and Leadership, or Structures and Formal Processes?. *New Directions for Higher Education*, 127, 35-46.
- Matsuno, H. (2010). *Les qualifications de la profession académique*. Tokyo: NTT Publications. [en japonais]
- Morrill, R. (2007). *Strategic Leadership: Integrating Strategy and Leadership in Colleges and Universities*. Westport: Praeger.
- Nitta, K. A. (2008). *The Politics of Structural Education Reform*. New York: Routledge.
- Oba, J. (2006). *L'enseignement dans les universités japonaises et l'employabilité de leurs diplômés*. Rabat: document présenté au CIMQUSEF'2006.
- Oba, J. (2014a). L'émergence et le développement de l'université japonaise entre héritage et adaptation de modèles occidentaux. In Y. Bettahar & M. -J. Choffel-Mailfert (direction), *Les universités au risque de l'histoire: principes, configurations, modèles* (pp. 385-407). PUN-Éditions universitaires de Lorraine.
- Oba, J. (2014b). Reforming national universities in Japan: implications for governance. In M. Shattock (Ed.), *International Trends in University Governance: Autonomy, self-government and the distribution of authority* (pp. 107-124). Routledge.
- OCDE = Organisation de coopération et de développement économique (2003). Évolution des modes de gouvernance dans l'enseignement supérieur. In OCDE (Ed.), *Analyse de politiques d'éducation* (pp. 65-87). Paris: Éditions OCDE.
- Scott, P. (2001). Universities as Organizations and Governance. In W. Z. Hirsch & L. E. Weber (Eds.), *Governance in Higher Education: The University in a State of Flux* (pp. 125-142). London: Economica.
- Shattock, M. (2003). *Managing Successful Universities*. Berkshire: Open University Press.
- Sporn, B. (1999). *Adaptive University Structures: An Analysis of Adaptation to Socioeconomic Environment of US and European Universities*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Trow, M. (1974). Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education. *Policies for Higher Education* (pp. 51-101). Paris: OECD.