

*Séminaire « Enseignement supérieur »*  
le 29 janvier 2004, salle François Goguel à Sciences-Po, Paris  
organisé par le Centre de Sociologie des Organisations

## Les transformations des universités d'État au Japon

– Une réforme à la recherche d'excellence en enseignement supérieur –

Jun OBA  
Institut de Recherche sur l'Enseignement supérieur  
Université de Hiroshima (JAPON)



### Institut de Recherche sur l'Enseignement supérieur Université de Hiroshima



### Table des matières

- I Une brève histoire de l'enseignement supérieur Japonais
- II La garantie de la qualité en enseignement supérieur
- III L'autonomisation de l'université nationale
- IV Des défis de l'autonomisation
- V Des observations finales

### I Une brève histoire de l'enseignement supérieur au Japon

1. Le développement des institutions d'enseignement supérieur

### La période avant-guerre

- 1877: Création de l'Université de Tokyo (plus tard Université impériale (de Tokyo))
- 7 universités impériales (Tokyo, Kyoto, Tohoku, Kyushu, Hokkaido, Osaka and Nagoya)
- Modèle germanique
  - Un système bureaucratique
  - Composantes académiques quasi autonomes (facultés)

## Développement d'autres secteurs d'enseignement supérieur (ES)

- Coexistence d'autres types d'institutions d'enseignement supérieur que l'université impériale
  - Gouvernementales (non impériales)
  - Publiques (préfecturales et municipales)
  - Privées
- 1918: Ordonnance sur les universités
  - Élargissement du statut d'université

## Nombre des institutions d'enseignement supérieur en 1943

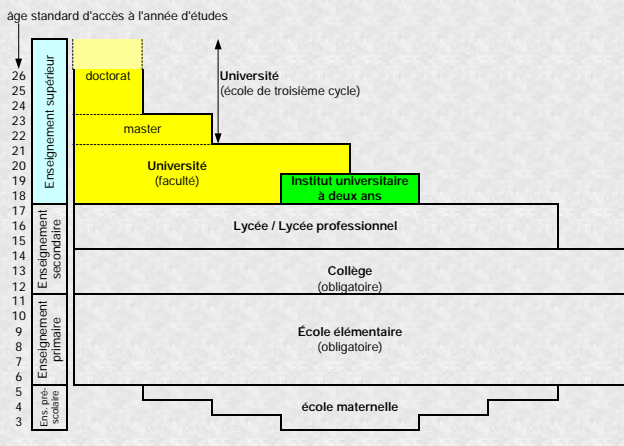
	<b>Universités</b> (universités impériales)	<b>Écoles spécialisées</b>	<b>Total</b>
Gouvernementales (nationales)	19 (7)	58	77
Publiques (préfecturales et municipales)	2	24	26
Privées	28	134	162
<b>Total</b>	<b>49 (7)</b>	<b>216</b>	<b>275</b>

## Caractéristiques de l'enseignement supérieur japonais – avant-guerre

- Administration bureaucratique bien organisée dans les institutions gouvernementales
- Coexistence des trois secteurs des institutions d'enseignement supérieur – gouvernemental (national), public (préfectoral et municipal) et privé
- Investissement public privilégié dans le secteur national, et une prédominance numérique du secteur privé
- Composantes académiques quasi autonomes (facultés)

## Après la guerre

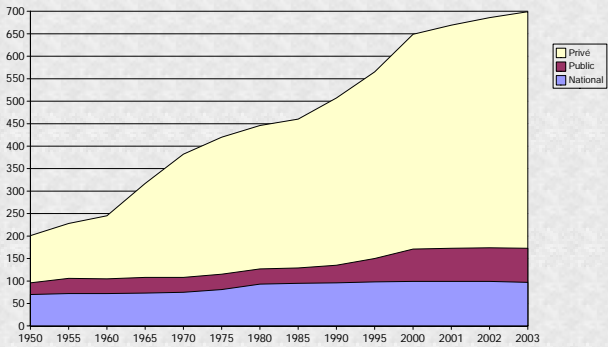
- Réforme sous l'Occupation
  - Un seul système d'université à quatre ans
  - Nouvelles universités nationales
  - Institut universitaire à deux ans (IU2) – une mesure provisoire, mais devenue permanente.



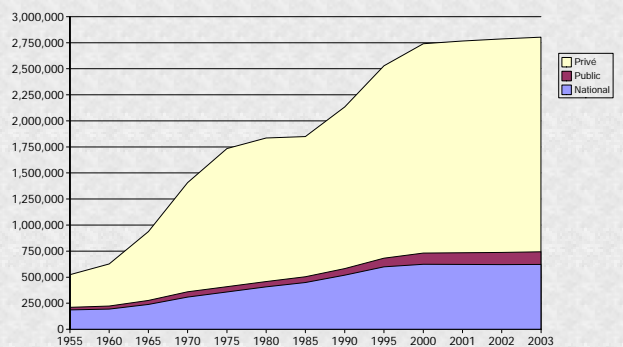
## Expansion de l'enseignement supérieur

- Expansion de l'ES dans les années 1960 et dans la première moitié des années 1970
  - Universités : 245 (1960) => 420 (1975)
  - IU2 : 280 (1960) => 513 (1975)
  - Étudiants : triplé (université) / quadruplé (IU2)
  - Accès à l'ES (Univ. & IU2) : 10.3% => 38.4%

### Nombre des universités par secteur



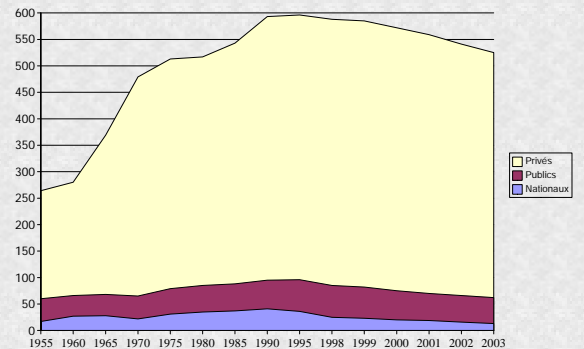
### Nombre des étudiants aux universités par secteur



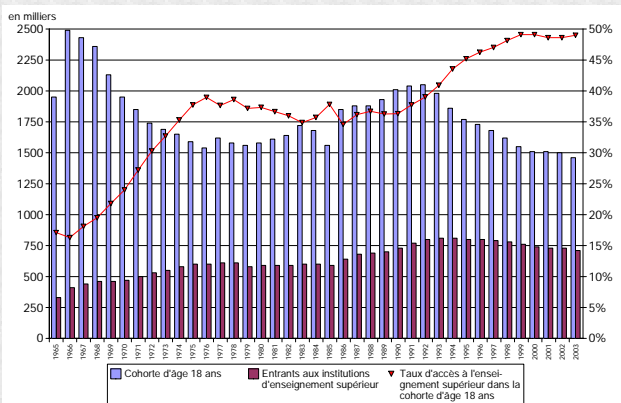
### Le début du déclin

- La deuxième expansion: les années 1980 et le début des années 1990
  - Universités : 446 (1980) => 565 (1995) => 699 (2003)
- Cohorte de 18 ans : à son maximum en 1992
- Diminution des instituts universitaires à deux ans

### Nombre des instituts universitaires à deux ans par secteur



### Cohorte de 18 ans et accès à l'ES



### 2 Réforme et déréglementation en ES

- 1987: Conseil de l'université
- 1991 : Amendement des Normes d'institution des universités
  - abolition des domaines d'études
- Élargissement de l'enseignement de troisième cycle

## Conseil de l'université – Rapport 1998

- *Une vision pour l'université de 21ème siècle et des mesures de réforme à l'avenir : Université distinctive dans un environnement concurrentiel*
  - 1) Améliorer la qualité de l'enseignement et de la recherche en vue de former des étudiants autonomes et critiques face aux problématiques complexes ;
  - 2) Assurer l'autonomie universitaire en rendant l'organisation structurelle d'enseignement-recherche plus souple ;
  - 3) Établir une administration universitaire permettant la prise de décision et la mise en œuvre responsables ; et
  - 4) Individualiser l'université et améliorer sans interruption son enseignement-recherche, en établissant le système d'évaluation à multiples dimensions.

- 2001: Politiques pour la réforme structurelle de l'université (université nationale)
  - 1) Le regroupement et la consolidation des universités nationales devraient être fermement poursuivis ;
  - 2) Des **méthodes managériales de secteur privé** devraient être introduites à l'université nationale ; et
  - 3) Le principe de concurrence basé sur l'évaluation par tiers devrait être adopté.

## 3 L'évolution de l'autonomie de l'université nationale

- Quelques cas critiques avant la guerre
- 1946: Constitution "La liberté académique est garantie."
- Loi sur l'enseignement scolaire : conseil de faculté
- Loi relative aux règles spéciales concernant le fonctionnaire enseignant de l'éducation publique

- Mouvements d'étudiants dans les années 1960
- Mesures prises par le Gouvernement :
  - Déréglementations
  - renforcement de la capacité managériale de l'université

## Degré d'autonomie des universités

Les établissements peuvent en toute liberté :

	Être propriétaires de leurs bâtiments et de leurs installations	Emprunter des Fonds	Utiliser leur budget pour atteindre leurs objectifs	Définir leurs champs disciplinaires/les contenus des formations	Recruter et licencier le personnel enseignant	Fixer les rémunérations	Décider le nombre d'étudiants inscrits	Décider le niveau des droits de scolarité
(*) nationale et publiques								
Mexique	●	○	●	●	●	○	●	●
Pays-Bas	●	●	●	●	●	○	●	○
Pologne	●	○	●	●	●	○	●	○
Australie	●	○	●	●	●	○	●	○
Irlande	●	○	●	●	●	○	●	○
Royaume-Uni	○	●	●	●	●	○	●	○
Danemark	○	○	●	●	●	○	●	○
Suède	○	○	●	●	●	○	●	○
Norvège	○	○	●	●	●	○	●	○
Finlande	○	○	●	●	●	○	●	○
Autriche	○	○	●	●	●	○	●	○
Corée *			○	○	○	○	○	○
Turquie			○	○	○	○	○	○
Japon			○	○	○	○	○	○

Légende : Domaine d'activités dans lequel les établissements :  
 ● : sont autonomes  
 ○ : sont autonomes à certains égards

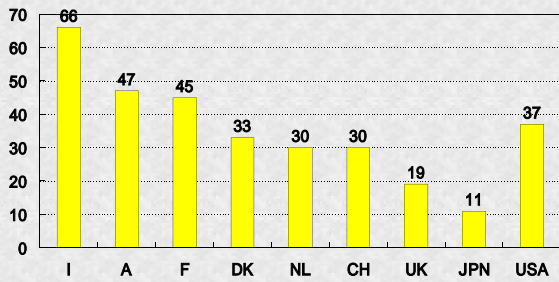
Source : OCDE *Analyse des politiques d'éducation 2003* (Tableau 3.1, page 69)

## II La garantie de la qualité en ES

- Normes d'institution des universités (ordonnance ministérielle)
- Association de l'accréditation des universités du Japon (JUAA)
  - organisme indépendant constitué par des universités

## Taux d'échec

Les pourcentage d'étudiants sortant de l'enseignement supérieur sans obtenir de diplôme typique.



(source: OCDE)

- Institution nationale pour les diplômes académiques et l'évaluation des universités (NIAD-UE)
- Mise en place d'un système d'évaluation continue par tiers
- Système de financement basé sur le contrat ou la performance
  - *Programme COE du 21ème siècle*
  - *Promotion des activités distinctives d'enseignement universitaire*

## III L'autonomisation de l'université nationale

### 1 Progrès vers l'autonomisation

- Donner la qualité de personne morale à l'université nationale : l'idée n'est pas récente.
- Réformes à deux dimensions
  - réforme universitaire
  - réforme organisationnelle du gouvernement
    - ✓ institution administrative indépendante (IAI)

## 2 Les objectifs de l'autonomisation

- 1) Chaque université nationale se constituant en établissement autonome
- 2) Introduction de techniques de gestion basées sur des concepts du secteur privé
- 3) Personnes extérieures de l'université participant à l'administration universitaire
- 4) Amélioration du processus de la sélection du président
- 5) Type non-fonctionnaire comme statut du personnel
- 6) Transparence d'information et mise en place d'un système d'évaluation

## 3 Le système de l'institution universitaire nationale

### 1) La fondation

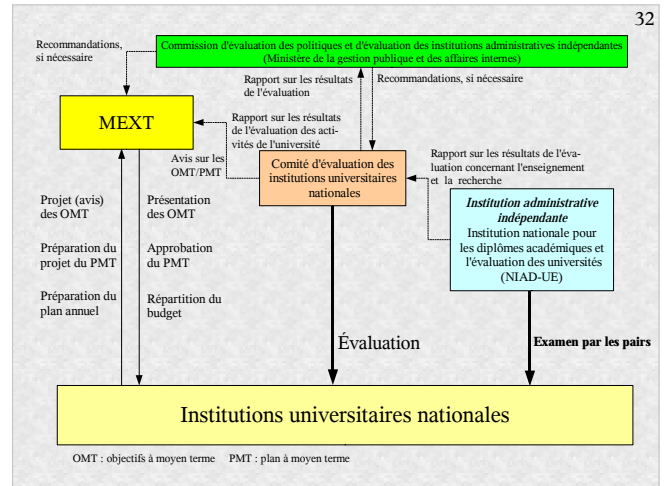
- 89 institutions universitaires nationales (IUN)
- 87 universités nationales et 2 instituts universitaires nationaux à deux ans

## Fonctions de l'IUN

1. Fonder et administrer l'université nationale ;
2. 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 ;
3. Conduire la recherche sous la commission ou conjointement avec des parties autres que l'institution universitaire nationale concernée, et s'engager dans d'autres activités éducatives et de recherche en coopération avec des parties autres que l'institution universitaire nationale concernée ;
4. Procurer des occasions d'apprendre aux personnes non-étudiantes, comprenant des cours ouverts au grand public ;
5. Disséminer et favoriser l'application des résultats de la recherche ;
6. Financer des projets favorisant l'application des résultats de la recherche relative à la technologie réalisée à l'institution universitaire nationale concernée, qui sont énoncés au décret ; et
7. Effectuer d'autres fonctions nécessaires pour mettre en application les fonctions énumérées ci-dessus.

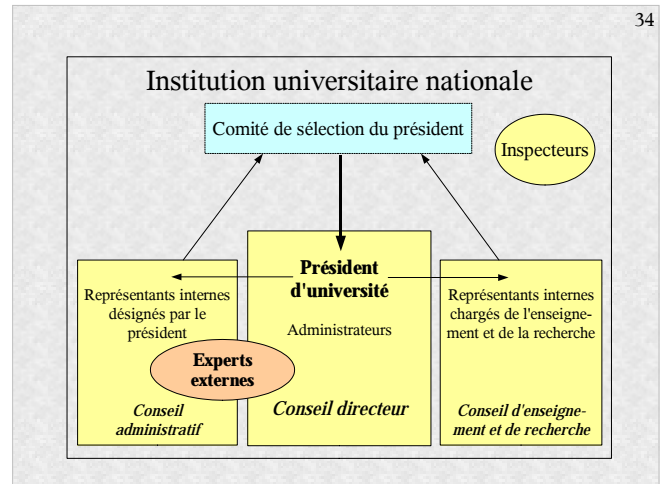
## 2) Comité d'évaluation

- Évaluation de la mise en œuvre des activités de l'institution universitaire nationale ; et
- D'autres fonctions relatives à la compétence attribuée au comité d'évaluation par cette loi.



## 3) Gouvernement et gestion

- Directeurs
  - Président d'université
  - Administrateurs
  - Inspecteurs
- Trois organes délibératifs
  - Conseil directeur
  - Conseil administratif
  - Conseil d'enseignement et de recherche



### Conseil administratif

1. Parmi les avis sur les objectifs à moyen terme, ceux concernant l'administration de l'institution universitaire nationale ;
2. Parmi les éléments concernant le plan à moyen terme ou le plan annuel, ceux concernant à l'administration de l'institution universitaire nationale ;
3. Création, modification, et abolition du règlement scolaire (limitées concernant à l'administration de l'institution universitaire nationale), du règlement comptable, des normes pour le paiement des honoraires et prime à la retraite pour les directeurs, et des normes pour le paiement des salaires et prime à la retraite pour les employés, et d'autres règlements importants concernant l'administration ;
4. Plan budgétaire et son exécution, ainsi que le règlement d'un compte ;
5. Révision et évaluation des situations organisationnelles et administratives, conduites par le conseil lui-même ; et
6. D'autres éléments importants concernant l'administration de l'institution universitaire nationale.

### Conseil d'enseignement et de recherche

1. Avis sur les objectifs à moyen terme (excepté ceux délibérés par le conseil administratif) ;
2. Plan à moyen terme et le plan annuel (excepté les éléments délibérés par le conseil administratif) ;
3. Création, modification, et abolition des règlements importants au sujet de l'enseignement et de la recherche, y compris le règlement scolaire (excepté les éléments concernant l'administration de l'institution universitaire nationale) ;
4. Administration du personnel enseignant ;
5. Orientations générales au sujet de l'organisation du programme d'études ;
6. Soutien fourni aux étudiants nécessaire à leurs études, y compris le conseil et l'orientation ;
7. Orientations générales au sujet de la politique de scolarité, y compris l'inscription, l'admission, la fin d'études et l'accomplissement des programmes d'étude, aussi bien que les orientations générales au sujet de la remise des diplômes ;
8. Révision et évaluation des situations de l'enseignement et de la recherche, conduites par le conseil lui-même ; et
9. D'autres sujets importants concernant l'enseignement et la recherche à l'université nationale.

## Secrétariat et d'autres services administratifs

- Pouvoir réorganiser le secrétariat et d'autres services administratifs à tout moment à sa discrétion dans les limites du budget
- Professionnalisation

## 4) Personnel

Modèle fonctionnaire et non-fonctionnaire

	Modèle fonctionnaire	Modèle non-fonctionnaire
<b>Garantie de statut</b>	Stipulée par la loi	Stipulée par le contrat d'engagement de chaque établissement
<b>Droits de travail</b>	Les conflits sont interdits.	Les conflits ne sont pas interdits.
<b>Recrutement du personnel administratif</b>	Sélection parmi les candidats reçus à l'examen national au service public	Selon les critères définis par chaque établissement
<b>Cumul des mandats et des activités, et activités politiques</b>	Limités par la Loi sur le service public national	Stipulés dans les règles d'emploi de chaque établissement
<b>Emploi des étrangers aux positions de direction</b>	Impossible	Possible par le contrat d'engagement de chaque établissement
<b>Salaire et durée de travail</b>	Déterminés par chaque établissement	(idem)
<b>Assurance-maladie et pensions</b>	Identiques au fonctionnaire d'État	(idem)
<b>Application des dispositions du code pénal telles que la corruption</b>	Identique au fonctionnaire d'État	(idem)

## Personnel enseignant

- Loi relative aux règles spéciales concernant le fonctionnaire enseignant de l'éducation publique ne sera plus appliquée.
- Loi sur la durée du mandat du personnel enseignant (1997)
- Mise en place d'une évaluation systématique

## Personnel non-enseignant

- Fonctionnaire (administratif) d'État => Employé de l'université
- Nomination par le président d'université
- Catégorisation à la discrétion de chaque établissement

## 5) Les objectifs et le plan

- Objectifs à moyen terme
  - objectifs qui devront être réalisés par l'établissement
  - pour une durée de 6 ans (vs de 3-5 ans pour les IAIs)
  - définis par le MEXT sur la proposition de l'IUN (sans proposition pour les IAIs)
- Plan à moyen terme
  - mesures concrètes pour réaliser les objectifs
  - défini par l'établissement et sanctionné par le MEXT
- Plan annuel

## Objectifs à moyen terme

1. Amélioration de la qualité de l'enseignement et de la recherche
2. Amélioration de l'optimisation de la gestion opérationnelle
3. Amélioration du financement
4. Révision et évaluation de l'enseignement et de la recherche aussi bien que de l'état de l'organisation structurelle et de l'administration, conduites par l'établissement lui-même, et la diffusion de l'information les concernant
5. D'autres éléments importants concernant la gestion opérationnelle

### Plan à moyen terme

- Mesures nécessaires à la réalisation des objectifs concernant l'amélioration de la qualité de l'enseignement et de la recherche
- Mesures nécessaires à la réalisation des objectifs concernant l'amélioration et l'optimisation de la gestion opérationnelle
- Budget (y compris les dépenses de personnel), projets des recettes et dépenses, et plan financier
- Somme maximale de l'emprunt à court terme
- Quand le transfert ou la mise en hypothèque d'une propriété importante est prévu, un plan d'une telle opération
- Utilisation des fonds en surplus
- D'autres éléments concernant la gestion opérationnelle, stipulés par l'ordonnance ministérielle du MEXT

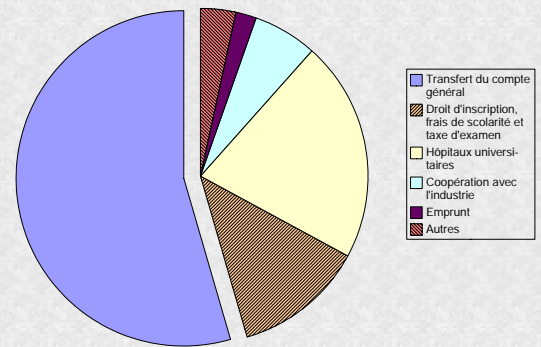
### Modèle des objectifs/plan

- Présenté par le MEXT aux universités nationales
- Exemples des éléments à inclure dans les objectifs/plan non-contraignants

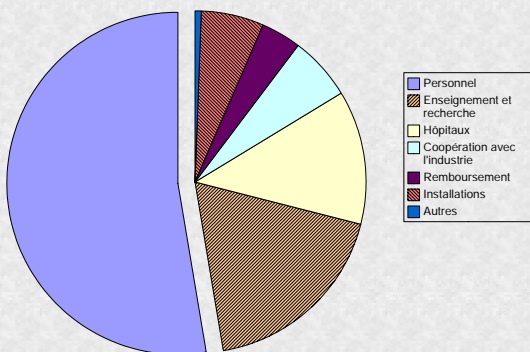
### 6) Financement

- Multiplication des ressources
- Flexibilité accrue
- Investissement dans les équipements

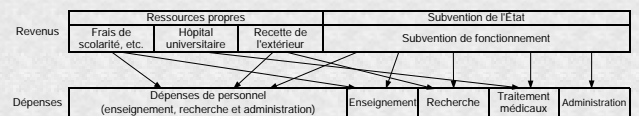
### Compte spécial pour les institutions scolaires nationales (revenus)



### Compte spécial pour les institutions scolaires nationales (dépenses)



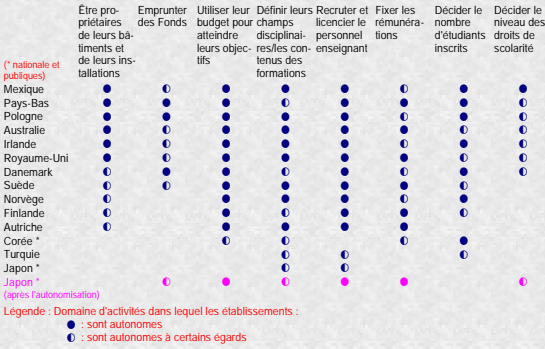
### Flexibilité accrue





## Degré d'autonomie des universités après l'autonomisation de l'université nationale japonaise

Les établissements peuvent en toute liberté :



## Comparaison France – Japon

	Université nationale japonaise		Université française
	Avant l'autonomisation	Après l'autonomisation	
Statut universitaire	Service ministériel	Etablissement autonome	Etablissement autonome
Statut du personnel	Fonctionnaire d'État	Employé de rétablissement	Fonctionnaire d'État
Président d'université	Nomination sur la base de la sélection du Conseil ; nationalité japonaise requise	Nomination sur la base du comité de sélection composé des membres internes et externes ; nationalité japonaise non-requise	Élu par les membres des trois conseils ; nationalité française requise
Conseils	Un conseil composé des enseignants (chefs des unités académiques, etc.) ; un conseil consultatif des personnes externes	Conseil directeur (personnes internes et externes) ; Conseil administratif (personnes internes et externes) ; Conseil d'enseignement et de recherche (personnes internes)	Trois conseils (personnels enseignant et administratif, étudiants, personnes externes)
Chefs de l'unité académique	Nommés par le ministre sur l'avis du président après la sélection par le conseil de faculté	Nommés par le président de l'université tenant compte de la volonté de la faculté	Élus au conseil de l'UFR
Conseil de faculté/UFR	Enseignants	Enseignants (mais éléments à délibérer restreints)	Personnels enseignant et administratif, étudiants, personnes externes

Emploi de l'enseignant	Nommé par le président sur la base de la sélection au conseil de faculté	Nommé par le président en tenant compte de la volonté de la faculté	Décidé par le conseil d'administration après la sélection par un comité de spécialistes parmi les candidats sur la liste du CNU
Secrétaire général	Nommé par le ministre	Nommé par le président	Nommé par le ministre après la consultation du président
Personnel administratif à haut niveau (hors SG)	Nommé par le ministre	Nommé par le président	Nommé par le ministre
Autre personnel administratif	Nommé par le président	Nommé par le président	Nommé par le ministre
Emploi du personnel administratif	Parmi les candidats reçus à l'examen national	Selon la modalité de charge université	Selon la modalité définie par l'État
Taxes universitaires	Fixées par l'État	Fixées par l'université dans les limites définies	Fixés par l'État
Objectifs/Plan	Pas requis par la loi	OMT/PMT de 6 ans définis/sanctionné par le ministre	Contrat avec l'État pour une durée de 4 ans
Répartition du budget	Répartition avec affectations précises	Subvention globale sur la base des OMT/PMT	Répartition avec affectations précises + contrat
Évaluation systématique par tiers	Non	Oui (liée à la répartition du budget)	CNE, mais ne concernant qu'un nombre limité d'universités et les avis non-contraignant

## IV Des défis de l'autonomisation

- Proposition de l'autonomisation – pas favorablement accueillie par les universitaires au début

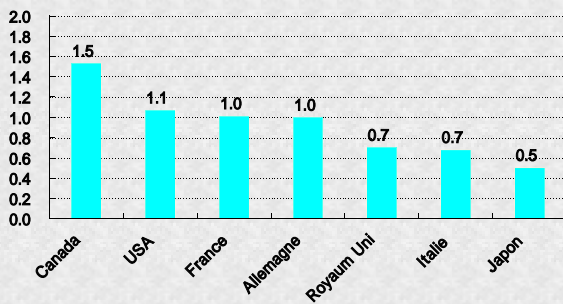
## Défis majeurs

- 1.Établissement des procédures d'évaluation fiables et transparentes ;
- 2.Développement des caractéristiques de l'université nationale ;
- 3.Transformation du gouvernement universitaire ;
- 4.Professionnalisation du personnel administratif ;
- 5.Ouverture plus grande sur la société et le monde ; et
- 6.L'État plus actif mais en arrière plan.

## Développement de l'individualité et stabilité du financement

- Premiers projets OMT/PMT remplis de propos modérés et inoffensifs
- Ambiguïté de l'écoulement des fonds et des critères d'évaluation
- Projet de la réduction graduelle de la subvention de la part du Ministère des finances
- Stabilité du financement = condition nécessaire

### Ratio dépenses en ES / P.I.B. des pays G7



Source : OCDE

### Évaluation et financement

- Enveloppe budgétaire – évaluation « a posteriori »
- Prise en compte des résultats de l'évaluation lors de la répartition des crédits
- Importance des critères et méthodes d'évaluation utilisés par le comité d'évaluation aussi bien que par la NIAD-UE
- Aucuns critères et méthodes pour convenablement évaluer de telles activités jusqu'à ce jour

### La différenciation du rôle de l'université nationale et de celui de l'université privée

- L'interrogation sur le décalage entre les crédits attribués aux universités nationales et ceux attribués aux universités privées
- Augmentation des taxes de université nationale au nom du « principe de la prise en charge des bénéficiaires »
- Enchevêtrement des rôles de l'université nationale et de l'université privée.
- Grandes orientations (grand design) de l'enseignement supérieur.

### Gouvernement partagé et autonomie institutionnelle (R. Birnbaum)

- L'importance indéniable du « gouvernement partagé » (*shared governance*)
- Deux perspectives – rationnelle et culturelle – régissant l'université
- La valeur culturelle centrale du gouvernement universitaire aux États-Unis = l'autonomie institutionnelle

### Des observations finales

- Cadre de collaboration Industrie-Gouvernement-Éducation.
- Fin du cadre :
  - chute du mur de Berlin en 1989
  - effondrement de l'« économie de bulle » en 1990
- Changements structurels forcés à l'industrie et au gouvernement
- Demande accrue à l'université
- Diminution rapide de la population âgée de 18 ans

- Concurrence à la dimension internationale
- L'autonomisation de l'université publique et l'élargissement de l'autonomie institutionnelle
  - autonomisation de l'université nationale en Thaïlande
  - politique de contractualisation en France.
- Chercher une excellence dans l'enseignement et la recherche.
  - gouvernement partagé
  - autonomie institutionnelle.