

REVUE DU PROGRAMME SUR LA GESTION
DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Politiques et gestion de l'enseignement supérieur

Volume 17, n° 2



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

Franz STREHL,

Johannes Kepler Universität Linz, Autriche

Andrée SURSOCK,

Association européenne de l'université, Belgique

Ulrich TEICHLER,

Gesamthochschule Kassel, Allemagne

Luc WEBER,

Université de Genève, Suisse

Akiyoshi YONEZAWA,

NIAD, Japon

Table des matières

Comment définir l'université du XXI^e siècle ? <i>Brian D. Denman</i>	9
Repenser l'université sans la vider de son sens : engagements externes et transformations internes de l'université dans l'économie du savoir <i>Michael Harloe et Beth Perry</i>	31
L'établissement confronté aux contraintes politiques : comment lui permettre d'exploiter son potentiel <i>Ellen Hazelkorn</i>	47
Gérer les tensions entre recherche et enseignement <i>Anne-Marie de Jonghe</i>	69
Renforcer la capacité de recherche et de transfert de savoir des universités : les instruments politiques employés par les pouvoirs publics <i>Grant Harman</i>	85
La Ligue IDEA : une nouvelle approche de l'internationalisation au sein de la société du savoir <i>H.G. Büttner</i>	103
La constitution en société de l'université nationale au Japon – Premières réactions des nouvelles organisations universitaires <i>Jun Oba</i>	119
La gestion des relations avec l'industrie : le cas des universités brésiliennes <i>Maria Alice Lahorgue</i>	141

Kennedy, K.J. (2003), « Higher Education Governance as Key Policy Issue in the 21st Century », *Educational Research for Policy and Practice*, vol. 2, pp. 55-70.

Liefner, I. (2003), « Funding, resource allocation, and performance in higher education », *Higher Education*, vol. 46, pp. 469-489.

Maslen, G. (2004), « Berlin centre builds Australia's European profile », *The Times Higher Education Supplement*, 4 juin 2004, p. 12.

Nowotny, H., P. Scott et M. Gibbons (2002), « Re-thinking Science. Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty », Polity Press en partenariat avec Blackwell Publishers, Cambridge, Royaume-Uni et Malden, États-Unis.

Scott, P. (2002), « The future of general education in mass higher education systems », *Higher Education Policy*, vol. 15, pp. 61-75.

van der Wende, M.C. (2001), « Internalisation policies: about new trends and contrasting paradigms », *Higher Education Policy*, vol. 14, pp. 249-259.

Wolf, A. (2002), « Does education matter? Myths about education and economic growth », Penguin Books, Londres.

La constitution en société de l'université nationale au Japon – Premières réactions des nouvelles organisations universitaires

par

Jun Oba

Université d'Hiroshima, Japon

En avril 2004, toutes les universités nationales, qui étaient jusque-là des organisations juridiquement subordonnées au MEXT (ministère de l'Éducation, de la Science, des Sports et de la Culture), se sont vu octroyer la personnalité juridique et sont devenues des organisations universitaires nationales. Du fait de cette transformation, chaque université nationale bénéficie d'une plus grande autonomie vis-à-vis du gouvernement en ce qui concerne l'utilisation du budget (dotations globales), les questions de personnel (recrutement, nominations, salaires, etc.), l'organisation interne, etc., bien qu'elle continue à être jusqu'à un certain point régie par les réglementations gouvernementales, notamment en ce qui concerne l'importance du recrutement et les droits de scolarité. Chaque université nationale, désormais dégagée des réglementations strictes imposées par le gouvernement, devrait développer sa propre individualité et se distinguer dans certains domaines.

L'article examinera surtout les premières réactions des organisations universitaires nationales nouvellement créées. Sur la base d'observations récentes concernant les universités nationales (organisations universitaires nationales), on montrera comment ces dernières ont précisé leurs objectifs et leurs plans stratégiques, et aussi comment elles ont structuré leur organisation et l'ont dotée de personnel afin de réaliser les objectifs et plans stratégiques. Certaines universités ont connu de sérieux problèmes lorsqu'il a fallu préparer la constitution en société, notamment en ce qui concerne les processus de prise de décision, la répartition des compétences entre la présidence et les départements, et le personnel. On analysera ensuite les problèmes découlant de la constitution en société des universités, et on présentera pour conclure certains des grands problèmes auxquels elles sont confrontées, ainsi que les orientations qui pourraient éventuellement être prises par les universités nationales et le gouvernement dans la société du savoir.

Introduction

Les universités nationales ont été, jusqu'en mars 2004, un service du ministère de l'Éducation¹, 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 au sein des universités nationales après l'autonomisation, puis leurs premières réactions face à ces changements. Enfin, il conviendra de s'interroger sur l'avenir des universités nationales et de l'enseignement supérieur japonais dans son ensemble².

Le système des institutions universitaires nationales

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, qui a été constituée en établissement autonome de droit public – institution universitaire nationale (IUN)³. On s'attend à ce que les nouvelles universités nationales prennent des initiatives pour développer leurs fonctions d'enseignement-recherche. Cette réforme est considérée comme une des réformes les plus importantes de l'enseignement supérieur japonais depuis la mise en place des premières universités.

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 dotations globales 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 chaque 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.

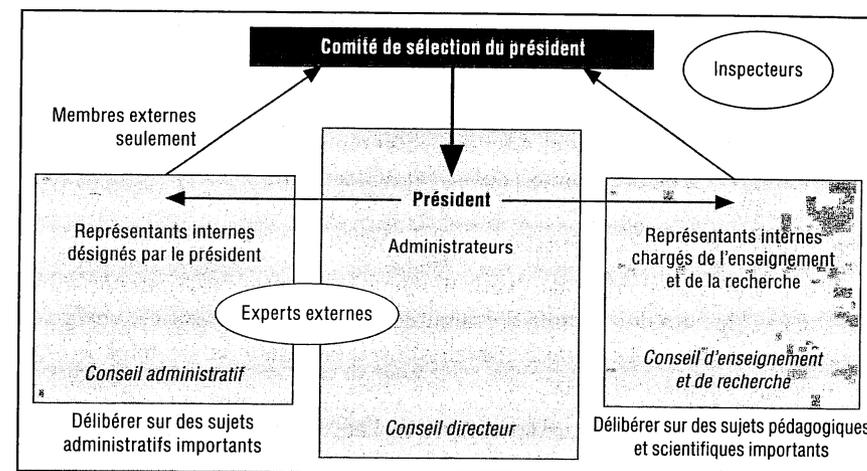
Une gouvernance renforcée

Si les nouvelles universités nationales sont dotées d'une plus grande autonomie, elles ont à leur disposition 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. Cette proposition sera élaborée par un comité de sélection du président constitué de membres internes et externes à l'établissement.

Trois organes délibératifs, qui composent le gouvernement de l'université, dépendent du président, qui prend les décisions finales : 1) le Conseil directeur⁴; 2) le Conseil administratif; et 3) le Conseil d'enseignement et de recherche. Par ailleurs, la structure du secrétariat est dorénavant à la discrétion de chaque établissement dans les limites du budget.

Graphique 1. Gouvernement de l'institution universitaire nationale



La participation de personnes externes à la gestion universitaire

Afin d'assurer la responsabilité et la réceptivité vis-à-vis du grand public, des experts externes participent à la gestion universitaire. Au moins un des administrateurs du Conseil directeur doit être une personne externe. En outre, un Conseil administratif, qui délibère sur des sujets administratifs importants, est majoritairement composé 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.

Le statut non fonctionnaire du personnel

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, ce qui permet aux enseignants d'exercer des activités multiples et favorise le recrutement du personnel académique et non académique qualifié, y compris des étrangers.

La subvention de fonctionnement

Le budget des anciennes universités nationales dépendait quasi entièrement du Compte spécial pour les institutions scolaires nationales⁵. 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, comprenant la masse salariale du personnel. Ceci se traduit dans les établissements par une plus grande liberté de décision des chefs d'établissement.

Une évaluation institutionnelle

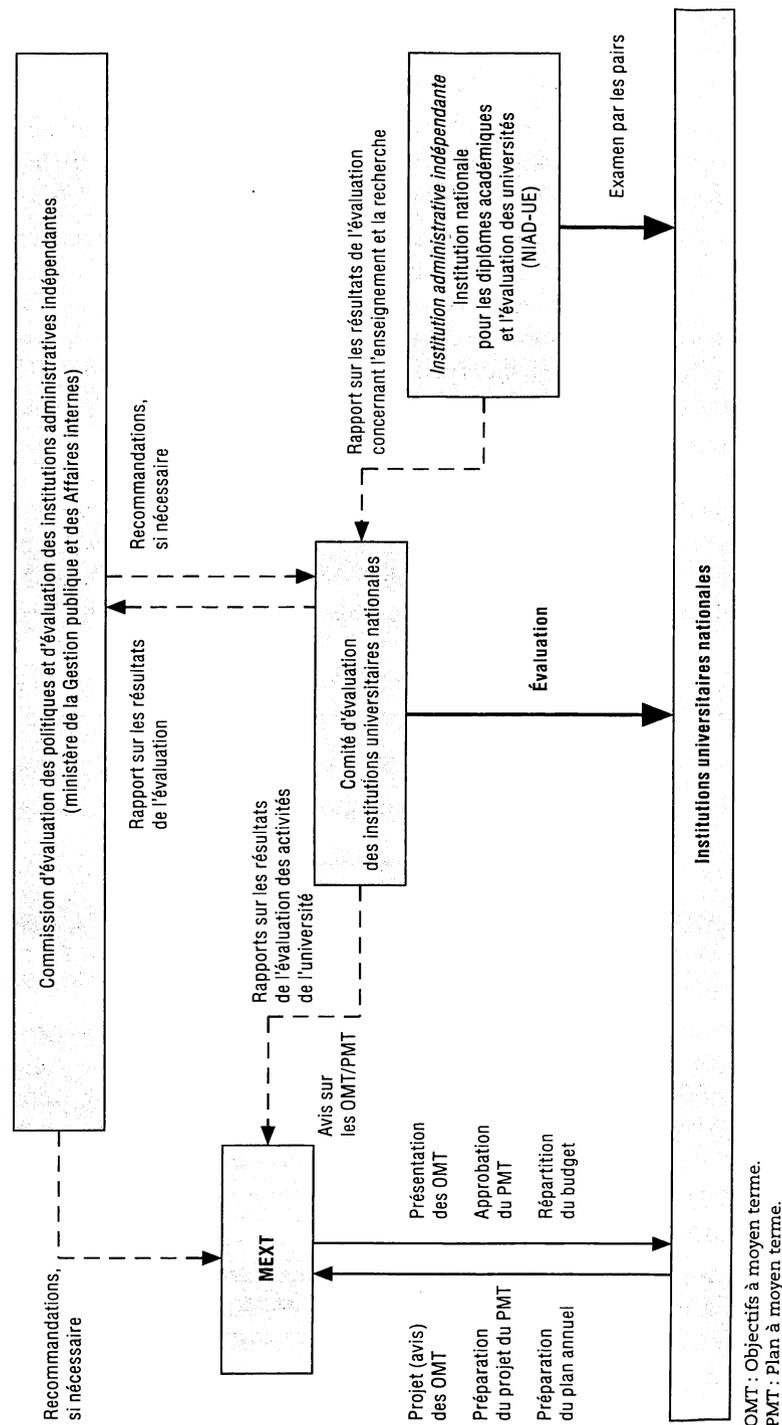
Un Comité d'évaluation des institutions universitaires nationales (ci-après désigné sous le nom de « Comité d'évaluation ») au sein du MEXT est chargé de l'évaluation des IUN. Le Comité d'évaluation a été établi le 1^{er} octobre 2003, avant la mise en place des IUN.

Afin de respecter la nature spécialisée de l'enseignement et de la recherche universitaires, l'Institution nationale pour les diplômes académiques et l'évaluation des universités (NIAD-UE) rendra rapport au Comité d'évaluation.

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 rattaché au ministère de la Gestion publique et des Affaires internes. Cette commission peut faire des recommandations au Comité d'évaluation aussi bien qu'au MEXT, si elle le juge 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.

Graphique 2. Système d'évaluation des institutions universitaires nationales



Divers aspects des institutions universitaires nationales – aperçu des progrès

Les objectifs à moyen terme et le plan à moyen terme

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

Certains des projets contenaient des initiatives intéressantes, notamment des nouveaux concepts de gestion, des engagements précis et chiffrés, et une valorisation des services aux étudiants, mais la plupart des projets étaient timides et peu ambitieux. Le Comité d'évaluation a exprimé son mécontentement contre les projets et a demandé aux universités nationales de les modifier.

Les projets ont finalement été adoptés par le Comité d'évaluation le 11 mai 2004, et autorisés sans modifications par le ministre de l'Éducation le 3 juin. 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

Université	Cible numérique
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 à 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 2000-03.
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.

Le gouvernement universitaire

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.

Le président

Les présidents en exercice lors de l'autonomisation ont été désignés par la Loi à la présidence des IUN. Depuis, les présidents sont nommés par le ministre de l'Éducation sur la proposition des IUN, et cette proposition est élaborée par un comité restreint réservé aux seuls membres habilités, y compris 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 aux candidats ne faisant pas préalablement partie de l'université, y compris parfois des personnes non universitaires. L'Institut national d'éducation physique et de sports de Kanoya a été la première université nationale à pourvoir le poste de président par un concours public. Après un examen sur documents, quatre candidats ont été retenus dont deux n'étaient pas des universitaires. Le comité a finalement sélectionné deux candidats dont l'un était l'ex-PDG d'une entreprise et l'autre le président en exercice, puis leur candidature a été soumise aux voix du corps enseignant⁶.

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

Au Conseil directeur et au Conseil administratif, nouvellement créés par la Loi, participent plusieurs experts externes, parmi lesquels on trouve des dirigeants d'entreprise, experts-comptables, avocats et anciens cadres ministériels. Dans quelques universités, des experts étrangers sont invités. À titre d'exemple, l'Université d'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.

Simultanément, les universités nationales ont réduit le nombre des comités composés d'enseignants, qui symbolisaient la démocratie collégiale. L'Université d'Hokkaido, par exemple, a diminué de moitié les comités et créé

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

Nom	Titre (ancien)
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 d'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)]

cinq cellules sous le président, dont la cellule de planification et de pilotage et la cellule de stratégie de recherche. L'Université Ochanomizu a presque entièrement supprimé la plupart de ses 60 comités et créé 11 cellules⁷.

Une réorganisation des services centraux

Quelques universités nationales ont entièrement restructuré l'organisation de leur secrétariat. Ainsi, l'Université d'Hiroshima a démantelé le secrétariat général qui gérait auparavant les affaires administratives centrales, et a créé des bureaux sous la direction de chaque vice-président (graphique 3). Le président dispose également de son propre bureau étoffé.

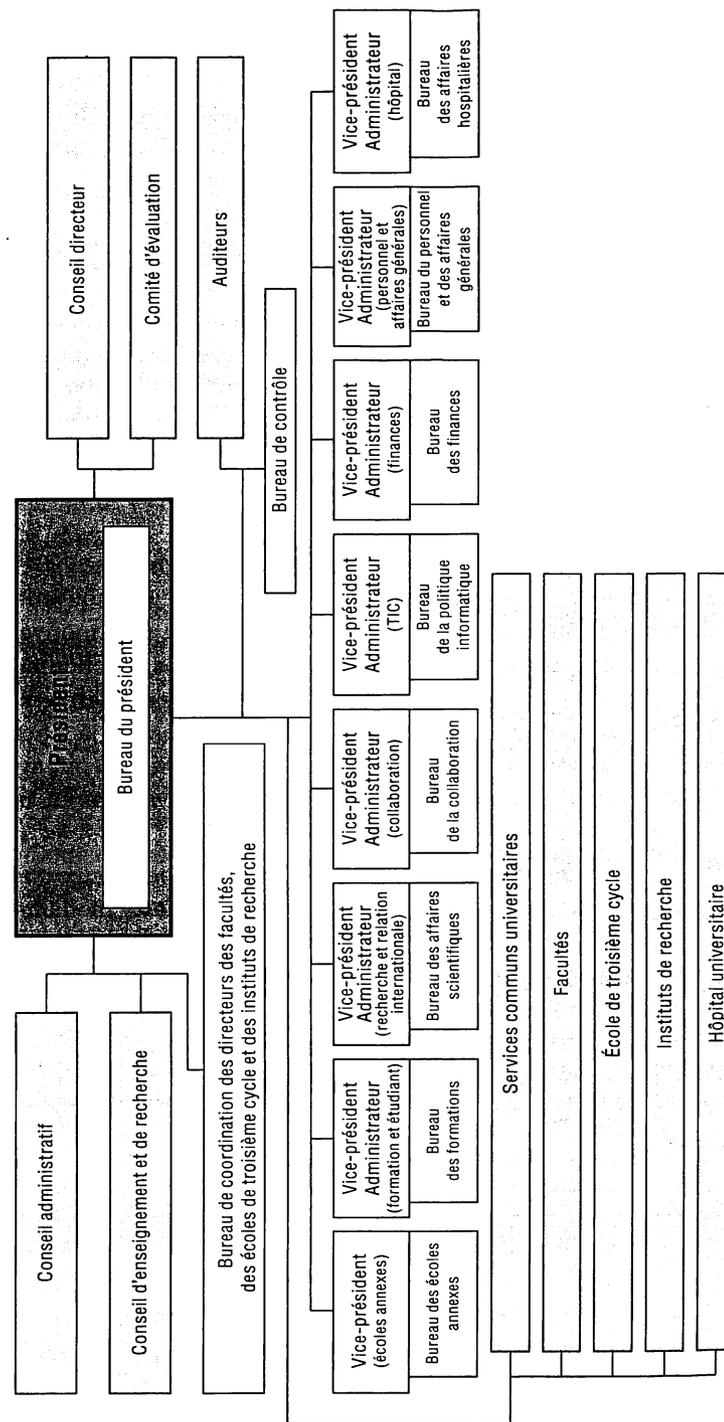
Le personnel

Le personnel enseignant

Étant donné qu'avant l'autonomisation⁸ les décisions sur l'emploi ou la promotion du personnel enseignant se faisait par une sélection au sein du Conseil de faculté, cette décision devrait en principe toujours se faire de la même façon. Toutefois, la direction universitaire et des experts externes y participent de plus en plus.

Le plus souvent, lors du départ à la retraite d'un enseignant, la composante à laquelle cet enseignant appartient ne pourra plus automatiquement garder le poste de cet enseignant. C'est à la direction que revient la tâche de le réaffecter à une autre composante (y compris la composante pertinente) ou de le supprimer.

Graphique 3. Gouvernement de l'Institution universitaire nationale Université d'Hiroshima



De plus, certaines universités nationales ont manifesté leur intention d'étendre 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 signer 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 lorsqu'ils seront arrivés à terme⁹.

Le personnel administratif

En vertu du statut de 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 de recrutement qui a débuté à l'automne 2003, les universités nationales organisent des examens de qualification par région¹⁰. Les candidats reçus à cet examen peuvent faire des démarches pour trouver un poste dans une des universités nationales situées dans la région concernée.

Malgré le changement de statut, les examens de la campagne 2004 ont attiré un grand nombre de candidats et la compétition entre eux a souvent été intense. 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. En effet, nombre de ces derniers ont choisi leur métier « par hasard » parmi les multiples professions de la fonction publique. Beaucoup d'agents administratifs recrutés par cette voie ont avoué qu'ils ne se considéraient non pas 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.

Conflits accrus

Le changement de statut a donné lieu à l'augmentation des conflits entre les différentes directions universitaires et les syndicats. Dotés de tous les droits de travail alors que leurs droits étaient restreints sous le régime de la fonction publique, certains syndicats ont commencé à revendiquer la mise en place de certaines mesures auprès des directions universitaires, par exemple 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.

Le financement

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, suite à la négociation entre le ministère des Finances et le MEXT en hiver 2003-04, il a été convenu que la subvention de fonctionnement serait réduite de 1 % par an, excepté en ce qui concerne le salaire des enseignants.

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

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 auparavant 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 les droits d'inscription et les frais de scolarité jusqu'à 10 % par rapport aux montants standard fixés par le ministère. Les montants standard des droits d'inscription et des frais de scolarité sont les mêmes que les montants de l'exercice 2003, qui étaient respectivement de JPY 282 000 et JPY 528 000.

Pour l'exercice 2004, toutes les IUN ont fixé des taux de taxes identiques aux montants standard. Pourtant, à compter de l'année 2005, 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 prendront peut-être fin.

Les investissements dans des activités périphériques

En obtenant la personnalité juridique, les universités nationales peuvent investir dans certaines activités en dehors de l'enseignement et de la 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 appartenaient 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)¹¹ sur le campus à partir d'une société existante mais se situant en dehors de l'université.

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 qu'avant l'autonomisation, de tels programmes étaient le plus souvent réservés aux universités nationales. Par exemple, le programme de 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.

L'évaluation

La mise en place d'un système d'évaluation par tiers sur le fonctionnement de l'établissement a le plus souvent engendré 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 collecter de manière systématique des données concernant les enseignants, telles que le nombre de publications (dont celles dans des revues de qualité), le nombre d'interventions dans des séminaires internationaux et la somme des subventions accordées. Pourtant, le comité éprouve souvent des difficultés à se mettre d'accord sur le meilleur moyen d'évaluer le rendement des enseignants, notamment en ce qui concerne l'usage du facteur d'impact et des bases de données des citations. De plus, les activités pédagogiques et autres activités hors recherche posent des problèmes supplémentaires.

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 et à la rentabilité, au détriment d'approches centrées sur les disciplines ou sur les cours traditionnels, tels que la philosophie et la 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 rencontre des résistances ou refus de la part des enseignants qui mettent l'accent sur les approches unidisciplinaires. Par ailleurs, les cours et les enseignants font davantage l'objet d'une évaluation par les étudiants.

Les services aux étudiants

Au Japon, les services aux étudiants ont traditionnellement été peu développés dans les universités, particulièrement dans les universités nationales. La Loi prévoit que les IUN développent leurs services aux étudiants sous diverses formes¹². 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.

Le recrutement des étudiants de plus en plus difficile

Le Japon doit faire face au problème épineux d'un faible taux de natalité, et 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, en 2007 ce nombre sera égal 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'atteignait pas le nombre des places ouvertes au recrutement est montée à 28 %. Cette part a été beaucoup plus élevée pour les instituts universitaires de deux ans pour atteindre 45 %. Même certaines universités nationales ne peuvent satisfaire toutes les filières en matière de recrutement.

À l'horizon 2010 où l'on procédera à la première évaluation des IUN, selon les résultats, une réorganisation ou un regroupement, voire une réduction de taille pourra être à l'ordre du jour.

Les enjeux et l'avenir des universités nationales

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 et de la recherche au profit de la réforme du gouvernement universitaire¹³. Il a également fait valoir que la section chargée du pilotage d'établissement devait être aussi petite que possible pour permettre des décisions rapides.

Par ailleurs, les techniques de gestion du secteur privée, censées assurer la prise de décisions stratégiques, ont souvent éveillé la méfiance des universitaires, qui mettaient en avant la gestion démocratique des universités. Par conséquent, le rôle attendu du Conseil administratif, composé majoritairement de personnes externes, est très variable. Si le président de l'Université 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 globale¹⁴.

Une disparité accrue entre établissements

Il est vrai qu'il existait 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 auront les meilleurs résultats 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 que certaines universités étaient mieux loties que d'autres et que, sans éliminer cette inégalité, la concurrence entre établissements serait injuste.

Des évaluations multiples

L'évaluation des enseignants

Traditionnellement, l'évaluation des enseignants s'effectuait en principe par d'autres enseignants et se fondait essentiellement sur des critères de recherche. Depuis la mise en œuvre des réformes, on a tendance à inclure des critères pédagogiques et autres dans les critères d'évaluation, et des membres non pairs dans le processus d'évaluation. De plus, comme nous l'avons mentionné ci-dessus, un système d'information centralisé sur le rendement des enseignants se met en place. Pourtant, plus l'évaluation est multidimensionnelle, moins elle est fonctionnelle, et elle devient ainsi difficile à réaliser selon les critères prédéfinis.

Une évaluation institutionnelle difficile à réaliser

Au terme de la période des OMT/PMT, les IUN seront évaluées institutionnellement 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 personnes croient vraiment à la possibilité d'une telle évaluation. Kaneko (2003) l'a mise en doute en faisant valoir que les universités sont des organismes très compliqués contenant des activités aux formes

variées et insaisissables et qu'il est 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 et de la recherche.

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

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 suppression 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.

La place des universités nationales dans le système d'enseignement supérieur japonais – une concurrence accrue avec les établissements privés¹⁵

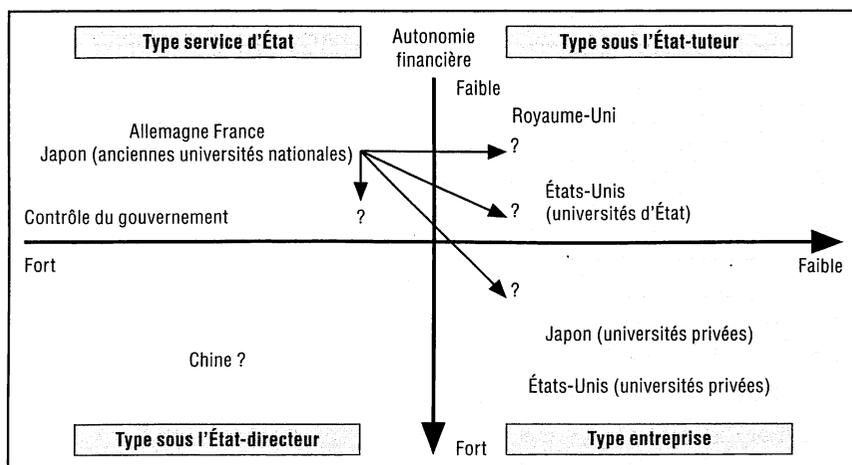
Où vont les universités nationales?

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.

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 plaidant pour la privatisation des universités nationales, a reconnu le besoin de leur privatisation. Plus tard, il a demandé 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

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



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 cours¹⁶.

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 en était déjà à la dernière phase¹⁷.

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 des préoccupations s'est déplacé vers les conditions de l'autonomisation.

Une distinction brouillée entre les secteurs public et privé d'enseignement supérieur

Les universités nationales et les universités privées se concurrencent de plus en plus pour les mêmes ressources et une partie de ces dernières rivalisent avec les meilleures universités nationales¹⁸. L'autonomisation des universités nationales brouillera davantage la distinction entre les deux secteurs.

Les universités nationales ont maintenant une autonomie considérablement élargie. En particulier, la subvention de fonctionnement, accordée aux IUN sous forme de dotation globale, a 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, et ne sera pas accusé pour des fautes commises par le personnel des IUN.

D'autre part, les personnes morales scolaires¹⁹ par lesquelles les universités privées sont fondées, sont également soumises à certaines restrictions, concernant notamment 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 et les installations nécessaires.

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

1. la nomination du président et des inspecteurs par le ministre de l'Éducation²⁰ ;
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 nationales²¹.

Cependant, le degré d'autonomie dont les universités nationales jouiront réellement n'est pas clair à ce stade. La relation État-IUN sera formulée de manière plus précise au cours des négociations en préparation des OMT/PMT et de leur évaluation, mais reste à savoir laquelle.

Une différenciation fonctionnelle plus importante

Au vu du rapprochement entre les secteurs public et privé, 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. Ceci sera d'autant plus probable que l'État ne pourra pas modifier de manière significative le montant de la subvention de fonctionnement des IUN en raison de la difficulté de l'évaluation institutionnelle.

Un avenir imprévisible

Au Japon, la massification de l'enseignement supérieur a été réalisée principalement par l'intermédiaire des établissements privés. Au cours de cette période, le rôle des universités nationales est devenu moins important, la distinction entre les secteurs public et privé est devenue moins claire, et c'est encore le cas quand les politiques néolibérales dominent au sein du gouvernement. Aujourd'hui, les nouvelles universités nationales et les universités privées doivent se faire concurrence pour les mêmes ressources, qui comprennent le financement du gouvernement et la population âgée de 18 ans.

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

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

Quelles orientations pour les universités nationales?

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 compétence, 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.

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 nécessitera parfois 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 que les dirigeants n'imposent leurs vues.

Il en va de même pour l'évaluation des enseignants. Celle-ci devra en principe s'effectuer par les pairs, en mettant toutefois plus l'accent sur les critères non liés à la recherche.

Un besoin de professionnalisation de la gestion

La pertinence de la politique d'établissement et sa mise en exécution dépendent aussi des techniques de gestion dont dispose la direction, particulièrement les techniques d'implication des 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 contribue 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.

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 étant en effet nécessaire pour s'adapter aux nouvelles pratiques ou à la nouvelle culture, notamment celle de la planification et de l'évaluation. En France, par exemple, la politique de contractualisation²² a nécessité presque 20 ans pour être vraiment fonctionnelle (Frémont et al., 2004).

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 est essentiel.

Par ailleurs, dans le système d'enseignement supérieur japonais, certains types d'activités et de services, 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, sont situés à la périphérie du système et ne sont vraiment pas développés. Le gouvernement devra donc 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 roues²³. 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.

L'auteur :

Professor Jun Oba
Associate Professor
Research Institute for Higher Education
Hiroshima University
739-8512 Higashi
Japan
E-mail : oba@hiroshima-u.ac.jp

Notes

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 utilisons le terme « ministre de l'Éducation » pour désigner le 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.
4. C'est l'instance ultime avant la décision finale du président. Au sujet des attributions de chaque conseil, voir Oba (2004a).
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.
6. *Nippon Keizai Shinbun* (Journal Nikkei) daté du 5 août 2004. Le président en exercice a été finalement sélectionné à l'issue du scrutin.
7. *Nippon Keizai Shinbun* (Journal Nikkei) daté du 27 mars 2004.
8. La nomination se faisait par le président de l'université, mais la décision par le Conseil de faculté était *de facto* définitive.
9. *Nippon Keizai Shinbun* (Journal Nikkei) daté du 3 août 2004.
10. Au Japon, les régions ne constituent pas des collectivités territoriales, mais ce sont des groupes de départements géographiquement rapprochés.
11. www.casti.co.jp/.

12. L'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.
14. *Nippon Keizai Shinbun* (Journal Nikkei) daté du 5 août 2005.
15. La concurrence entre les secteurs public et privé fait l'objet de Oba (2004b).
16. 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.
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, du fait que la nomination des présidents avait toujours entériné la décision prise par universités nationales jusqu'à leur autonomisation. Par contre, le rôle effectif des inspecteurs n'est pas très clair.
21. Les programmes de ce genre ont été davantage ouverts aux autres secteurs.
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 31^e colloque annuel de l'Institut de recherche pour l'enseignement supérieur (RIHE), Université d'Hiroshima, les 21-22 novembre, Hiroshima.
- Oba, J. (2002), « La réorganisation des universités nationales au Japon – sur les plans du gouvernement, de la gestion du personnel et du financement », document présenté à la Conférence générale 2002, OECD/IMHE, Paris.
- Oba, J. (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 », document présenté au Séminaire *Enseignement supérieur* de Sciences-Po du 29 janvier, Paris.
- Oba, J. (2004b), « Towards privatisation? Restructuring of the national universities in Japan », document présenté au 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>.