

## La réforme des universités nationales au Japon et ses résultats

– L'élargissement de l'autonomie et l'évaluation a posteriori –

Jun OBA\*

La réforme des universités nationales de 2004 a grandement renforcé leur autonomie, et désormais leurs activités font l'objet de l'évaluation a posteriori. De 2008 à 2009, en préparation de nouveaux projets d'établissement, elles ont été institutionnellement évaluées par le MEXT (ministère chargé de l'éducation). Cet article a pour objectif, après une brève présentation de la réforme de 2004, de synthétiser les résultats de l'évaluation institutionnelle, et d'analyser les problèmes relatifs à cette réforme.

### 1. L'autonomisation des universités nationales

En avril 2004, les universités nationales, qui étaient un service 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 dans l'esprit managérial, en particulier celui du nouveau management public (Kaneko, 2007).

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 10% au maximum<sup>1</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 la gestion du personnel et a permis aux IUN une restructuration des services centraux à son gré<sup>2</sup>, et autorise diverses activités des enseignants ainsi que le recrutement du personnel académique et non académique qualifié. Par ailleurs, ce changement est censé développer les partenariats entre l'industrie et les universités.

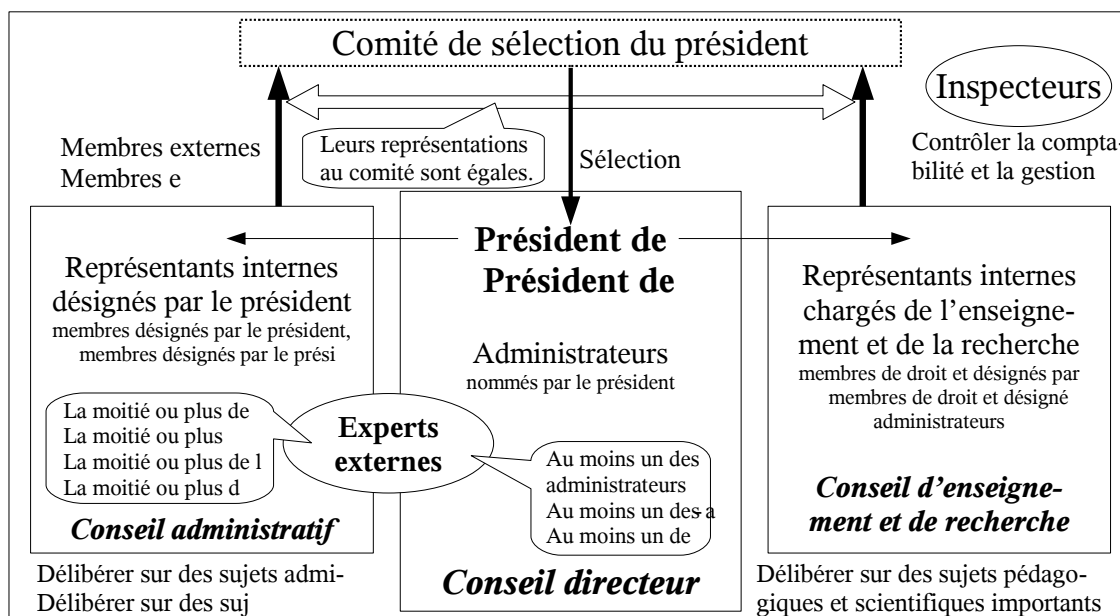
L'administration de l'IUN a été centralisée autour du président de l'université – décideur final – et du conseil directeur (CD), composé d'un nombre restreint de hauts gestionnaires (administrateurs), nommés par le président dont un au moins doit venir de l'extérieur, pour permettre une prise de décision plus rapide et moins corporatiste (Graphique 1). Le CD consulte un conseil d'enseignement et de recherche (CER) composé exclusivement de membres internes, qui délibèrent sur des sujets aca-

\* Maître de conférences, Institut de recherche pour l'enseignement supérieur (RIHE), Université de Hiroshima, Japon. E-mail: oba@hiroshima-u.ac.jp

<sup>1</sup> Les montants minima ne sont pas fixés par le MEXT.

<sup>2</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.

démiques 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 de manière paritaire de personnes externes. Ses membres 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.



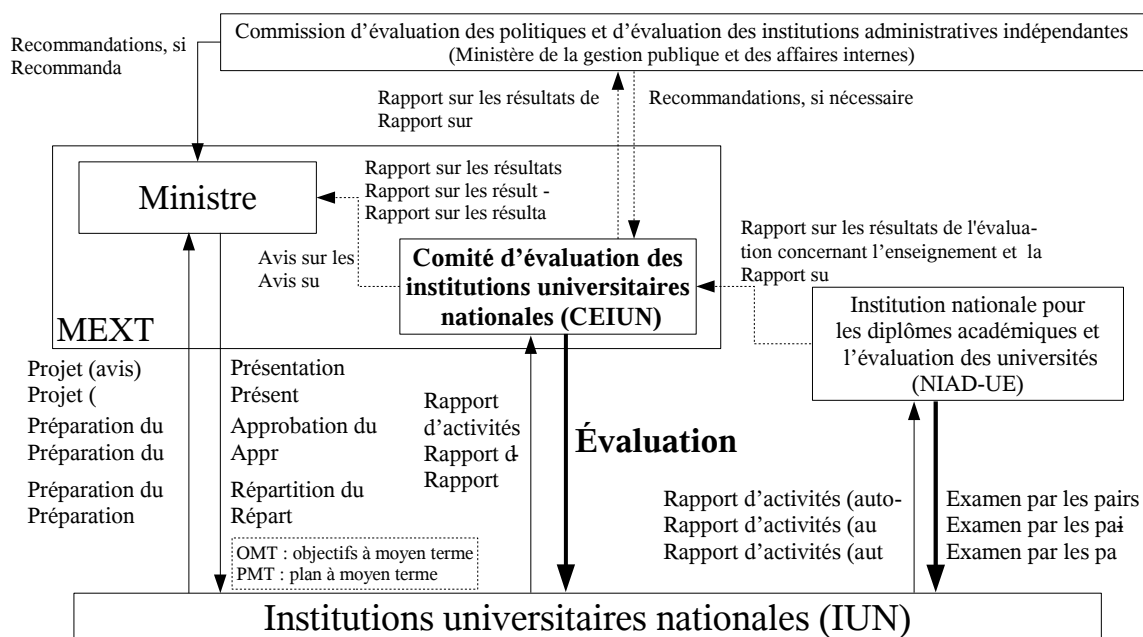
Graphique 1: Structure des organes centraux de l'IUN

Source: L'auteur.

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 (Graphique 1). 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 interfacultés. La moitié des membres du CSP doivent être des 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 ont le plus souvent restreint le vote à ceux qui sont concernés par l'administration universitaire, et parfois le CSP ne suit pas les résultats du vote.

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 des IUN (Graphique 2). Durant cette période, les IUN présentent chaque année le bi-

lan de leurs activités incluant un rapport sur les travaux d'auto-évaluation. Ces bilans font l'objet de l'évaluation du CEIUN et celui-ci élabore un rapport annuel sur ses résultats, incluant la mention des bonnes pratiques et des problèmes relatifs aux opérations des IUN, et le rend public. Même si 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 corriger, cette méthode constitue un levier de pilotage majeur pour le MEXT.



Graphique 2: Définition des OMT/PMT et système d'évaluation des IUN

Source: L'auteur.

## 2. Les effets de la réforme: d'après l'évaluation par le CEIUN

Les changements survenus dans les IUN sont certes perceptibles. D'après les rapports annuels des exercices financiers 2004 et 2005 du CEIUN, toutes les IUN ont adopté une politique consolidant les moyens à la discrétion du président. Plus de deux tiers des présidents disposent de postes ou du budget de personnel. La plupart des IUN ont mis en place ou commencé à étudier un système d'évaluation des enseignants. Dans nombre d'universités, une grande partie des moyens discrétionnaires du président ont été utilisés pour développer les démarches interdisciplinaires qui dépasseraient les structures existantes, en rassemblant des chercheurs de différentes composantes et parfois de l'extérieur. Toutefois, malgré toutes ces démarches de réforme qu'on peut constater, il n'est guère aisé d'évaluer l'impact d'une réforme. Pour ce faire, nous nous intéressons en premier lieu aux résultats de l'évaluation par le CEIUN et ensuite, dans la section suivante, nous puisons dans les résultats de diverses enquêtes pour mettre en évidence les problèmes relatifs au système des IUN.

De 2008 à 2009, en préparation de nouveaux OMT/PMT (2010-2016), les IUN ont été institutionnellement évaluées par le CEIUN. Les activités des IUN durant les premiers quatre exercices financiers (2004-2007) ont fait l'objet de cette évaluation. Sa démarche a été organisée autour de quatre phases: 1) auto-évaluation et élaboration d'un rapport d'activités; 2) évaluation par la NIAD-UE

concernant l'enseignement et la recherche sur la base des rapports d'activités des IUN et des visites aux IUN; 3) évaluation par le CEIUN sur la base des rapports d'activités des IUN et du rapport de la NIAD-UE; et 4) rédaction d'un projet de rapport, consultation des IUN et publication du rapport final. Concernant l'enseignement et la recherche, le CEIUN déclare avoir repris les résultats de l'évaluation par la NIAD-UE (CEIUN 2009). Les résultats de l'évaluation par le CEIUN ont été rendus publics en mars 2009 sous forme de rapports (rapport de synthèse et rapports individuels relatifs aux IUN). Le comité précise que cette évaluation n'entend en aucun cas comparer les performances des IUN ou établir le classement des universités<sup>3</sup>.

D'après le rapport de synthèse sur ces résultats (CEIUN 2009)<sup>4</sup>, afin d'améliorer et diversifier l'enseignement en tirant profit des spécificités de chaque établissement, les universités nationales ont promu la multiplication des programmes propres à chaque établissement, la réforme des cursus, la réorganisation des structures pédagogiques, etc. Par exemple, l'université de Kanazawa a réorganisé ses huit facultés en trois collèges par grand domaine scientifique (sciences humaines et sociales, sciences naturelles et ingénierie, et santé). En ce qui concerne la pédagogie, les universités nationales ont déployé des formations pédagogiques des enseignants, introduit l'évaluation des enseignements par les étudiants, développé des matériels pédagogiques originaux, et aménagé les réseaux informatiques. Nombre d'IUN ont établi des centres de formation pédagogique. Par ailleurs, les IUN ont élargi les soutiens aux étudiants, incluant les bourses propres à chaque établissement, le service de consultation, l'aide à la construction du projet professionnel et à la recherche d'un emploi, etc.

À l'égard de la recherche, par le biais des ressources discrétionnaires du président et du financement concurrentiel, les universités nationales ont essayé de réactiver leurs activités de recherche en tirant profit des spécificités de chaque établissement. Pour ce qui est des structures de recherche, on observe la constitution d'unités transversales pour promouvoir des projets de recherche dans les domaines prioritaires ainsi que la promotion de la mobilité des enseignants en introduisant des régimes de traitement annuel et de professeur contractuel dont la durée de contrat est limitée. Au demeurant, nombre d'IUN ont déployé des mesures destinées à soutenir les chercheuses et les jeunes chercheurs. Par exemple, certaines IUN ont aménagé des garderies au sein du campus ou/et introduit un régime de travail à temps partiel, surtout pour soutenir les chercheuses ayant de jeunes enfants.

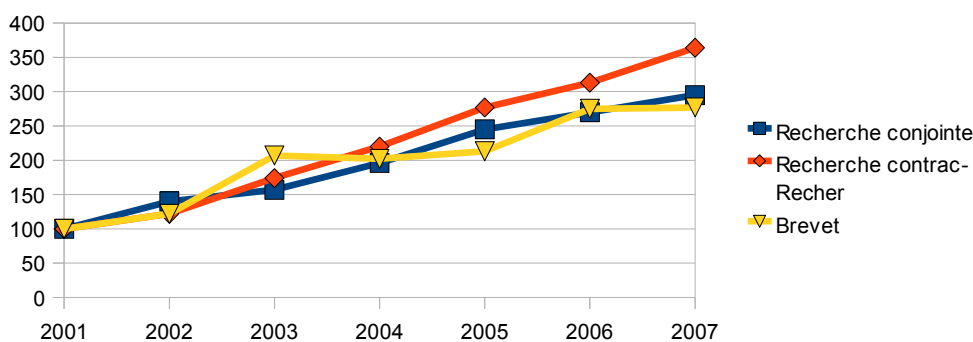
Sur le plan de la relation avec la société, les IUN ont pratiqué diverses activités permettant de renforcer le lien avec les communautés locales, telles que des séminaires et colloques ouverts au public, des cours offerts au sein d'établissements d'enseignements primaire et secondaire, et des conseils techniques offerts à divers organismes. En particulier, les IUN ont promu diverses collaborations

---

<sup>3</sup> Toutefois, pour l'exercice 2010, le MEXT a calculé les coefficients de performance des IUN à partir des résultats de l'évaluation afin de déterminer le montant d'une partie de la subvention allouée à chaque IUN en fonction de leur performance. Nonobstant la modicité de cette partie de la subvention (16 millions de yens), cela a fait l'objet de critiques virulentes de la part des IUN les moins bien « cotées » notamment pour l'incomparabilité des performances entre les IUN.

<sup>4</sup> Sauf indication contraire, les exemples et données utilisés dans cette section sont issus du rapport annexe du CEIUN (2009) énumérant des bonnes pratiques ainsi que des rapports individuels des établissements.

avec des collectivités territoriales et des entreprises. Entre 2001 et 2007, les revenus provenant de la recherche conjointe et de la recherche contractuelle ont augmenté respectivement de 3,0 fois et de 3,6 fois (Graphique 3). Les IUN ont également vu leurs revenus en provenance de brevets progresser de 177% pour la même période. En outre, nombre de TLO (*Technology Licensing Office/Organisation*) ont été créés au sein d'IUN ou en dehors en collaboration avec d'autres entités locales.



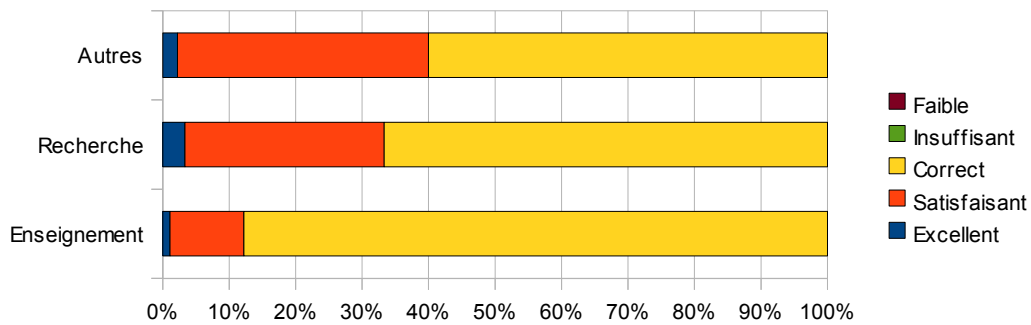
Graphique 3: Évolution des revenus provenant de la collaboration avec l'industrie et des brevets (2001 comme année de référence)

Source: MEXT (2008)

À propos de l'administration des IUN, afin de permettre une gestion plus souple et stratégique sous le leadership du président, les IUN ont aménagé une structure d'aide à la prise de décision et mis à la disposition des présidents des ressources financières et humaines. Par ailleurs, les IUN ont réussi à rationaliser leur administration. La part des frais d'administration dans les dépenses des IUN a diminué de 3,88% à 3,45% entre 2004 et 2008 (MEXT 2008).

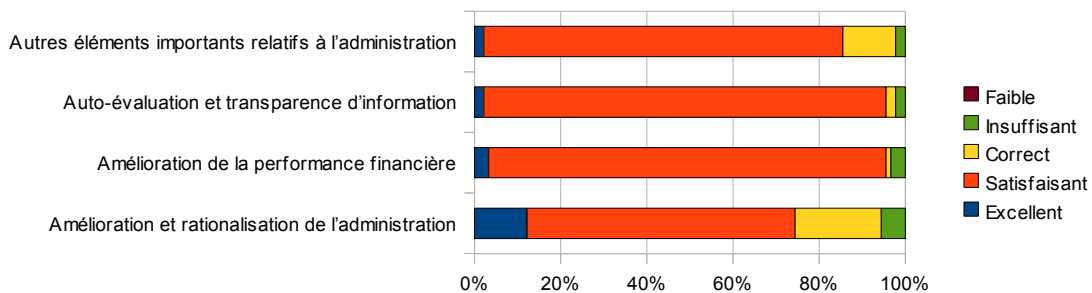
D'autre part, le rapport du CEIUN a signalé quelques problèmes trouvés dans certaines IUN, incluant le nombre d'entrants significativement supérieur ou inférieur au nombre de postes déterminé, la complication de la prise de décision à cause d'une multiplication des structures administratives, l'imperfection du dispositif de gestion de crise, etc. Mais le nombre de problèmes mentionnés dans le rapport est restreint. Grosso modo, l'évaluation du CEIUN est très positive. Graphiques 4 et 5 présentent respectivement les résultats de l'évaluation au niveau des établissements dans les domaines de l'enseignement, de la recherche<sup>5</sup> ainsi que de l'administration. Concernant l'enseignement et la recherche, les IUN ont obtenu un résultat « Excellent », « Satisfaisant » ou « Correct ». Il n'y a eu aucun résultat « Insuffisant » ou « Faible ». Concernant l'administration, la plupart des IUN ont obtenu une appréciation « Excellent » ou « Satisfaisant », même si un petit nombre d'IUN ont reçu une appréciation « Insuffisant ». Au regard de ces résultats, le CEIUN a conclu que les performances des IUN ont été globalement satisfaisantes ou correctes.

<sup>5</sup> Le CEIUN a en outre procédé à une évaluation des unités d'enseignement et de recherche. Ses résultats ont essentiellement été analogues à ceux des établissements.



Graphique 4: Amélioration de la qualité académique des IUN

Source: CEIUN (2009)



Graphique 5: Performance administrative et financière des IUN

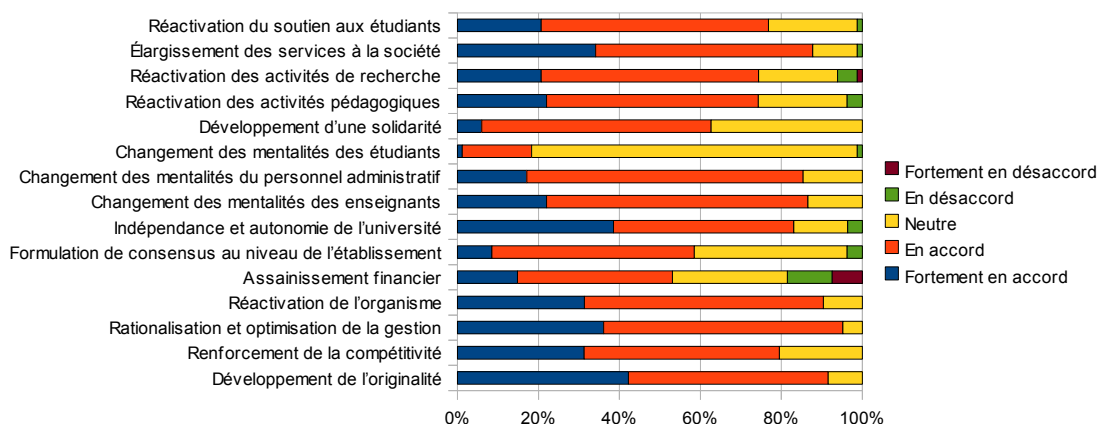
Source: CEIUN (2009)

### 3. Les problèmes relatifs aux IUN

Nous avons vu que, selon l'évaluation du CEIUN, le système des IUN a enregistré une bonne performance. Toutefois, il serait dangereux de penser que l'évaluation d'une politique présentée par l'auteur de la politique en question puisse permettre d'appréhender correctement les résultats de celle-ci; la réalité semble plus nuancée. L'évaluation d'une politique publique est utilisée parfois simplement pour justifier la demande de budget ou élargir un projet existant. L'évaluation des IUN aurait été surtout conçue par le MEXT pour montrer de bons résultats, afin de justifier la demande de budget concernant les IUN. Autant dire que le ministère n'avait d'autre choix que de donner de bonnes notes aux IUN pour maintenir le système dans le contexte de la contrainte budgétaire et de l'avancée de la réforme administrative, à moins qu'il ne voulait mettre fin au système ou fermer certaines IUN.

De fait, comme le montre le Graphique 6, les présidents des IUN ont signalé certains problèmes relatifs à l'opération ou au système des IUN. Même si les réponses « Fortement en désaccord » sont pratiquement inexistantes sauf concernant la santé financière<sup>6</sup>, mise à part cette question et celle concernant la mentalité des étudiants (la réforme ne les concerne qu'indirectement), le taux de réponses « Fortement en accord » enregistrées est moins élevé premièrement pour le développement d'une solidarité et ensuite pour la formulation de consensus au niveau de l'établissement. Dès lors, les problèmes de la réforme se posent notamment autour de la relation et de confiance entre le centre (présidence) et les composantes. Mais, comme le montrent les sections suivantes, les problèmes ne se limitent pas à ces questions.

<sup>6</sup> Ce fait est attribuable essentiellement à la réduction annuelle des crédits de l'État (voir infra).

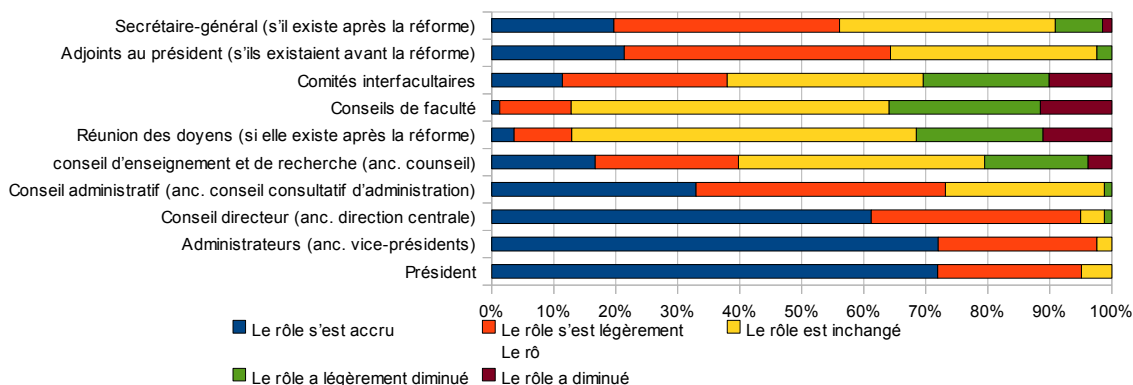


Graphique 6: Effets de l'autonomisation, selon les réponses des présidents des IUN

Source: CUFM (2007)

### (1) Les organes centraux et les composantes

Les organes centraux, notamment le président, les administrateurs et le conseil directeur, ont vu leurs rôles significativement s'élargir après la réforme. A contrario, les composantes – conseils de faculté et réunions des doyens – ont perdu l'importance qu'elles avaient avant la réforme (Graphique 7). Certaines IUN ont même aboli leurs réunions des doyens<sup>7</sup>. Le renforcement de la présidence avait été revendiqué à maintes reprises par divers rapports de conseils du gouvernement, pour permettre aux universités une prise de décision plus rapide et moins corporatiste.



Graphique 7: Changement de rôle des acteurs internes dans la définition du plan annuel après la réforme, selon les réponses des présidents des IUN

Source: CUFM (2007)

Toutefois, la fonctionnalité des conseils centraux – conseil directeur (CD), conseil administratif (CA) et conseil d'enseignement et de recherche (CER) – n'est pas tout à fait assurée. Seulement 30% des IUN déclarent que ces trois fonctionnent bien (Tableau). Les 70% restants ont des problèmes de fonctionnalité d'au moins un conseil central; 19% répondent qu'aucun conseil ne fonctionne bien. La plupart des grandes universités ont des problèmes de fonctionnalité de leurs organes centraux. Les plus grandes IUN – les anciennes universités impériales – sont les plus enclines à avoir des pro-

<sup>7</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.

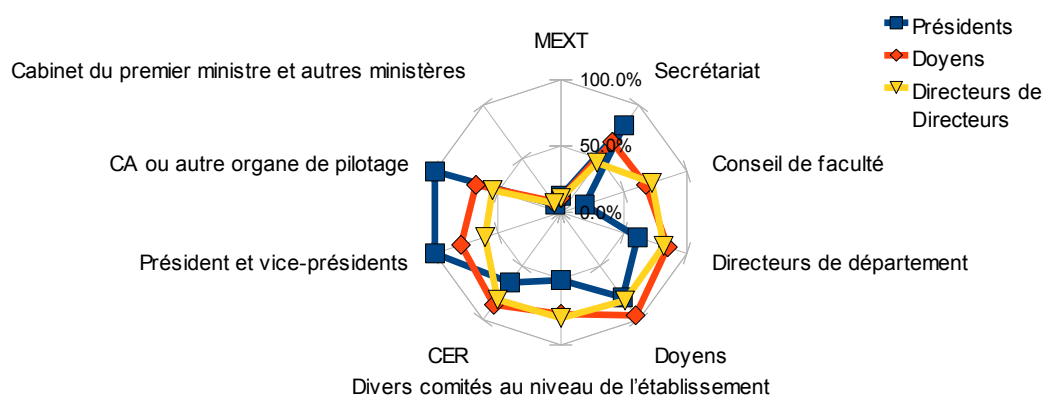
blèmes: 43% déclarent qu'aucun conseil ne fonctionne bien. D'après des enquêtes menées auprès des membres externes des conseils administratifs en 2004 et 2005, certains d'entre eux ont vu le rôle du CA diminuer par rapport à l'année précédente et en ont exprimé leur mécontentement<sup>8</sup>.

	n	Tous les trois fonc- Tous les Tous	Sauf le CA, Sauf le - Sauf le C Sauf	Seulement le CD fonc- Seulement I	Aucun ne fonctionne Au cu	Autres
Anciennes universités impériales	7	14%	0%	43%	43%	0%
Universités multidisciplinaires avec une faculté de médecine	31	19%	29%	10%	26%	16%
Universités multidisciplinaires sans faculté de médecine	10	20%	20%	20%	20%	20%
Universités scientifiques et technologiques	12	50%	8%	17%	17%	8%
Universités des arts libéraux	6	67%	33%	0%	0%	0%
Universités médicales	3	67%	0%	0%	0%	33%
Universités de formation des maîtres	12	33%	8%	17%	0%	42%
Universités postes-graduées	3	0%	0%	0%	33%	67%
Total	84	30%	18%	14%	19%	19%

Tableau: Fonctionnalité des trois conseils centraux selon les réponses des présidents des IUN, par type d'établissements

Source: CUFM (2007)

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 de la leur même (Graphique 8). Par ailleurs, ils divergent également sur la fonctionnalité des services communs universitaires, qui sont parfois utilisés par la direction comme moyens de contrôle interne et sont par conséquent vus avec scepticisme par les enseignants (Askling 2001). Par exemple, concernant le service de formation pédagogique des enseignants, peu de directeurs de département et, à moindre degré, de doyens ont reconnu son bon fonctionnement par rapport aux présidents (Graphique 9).

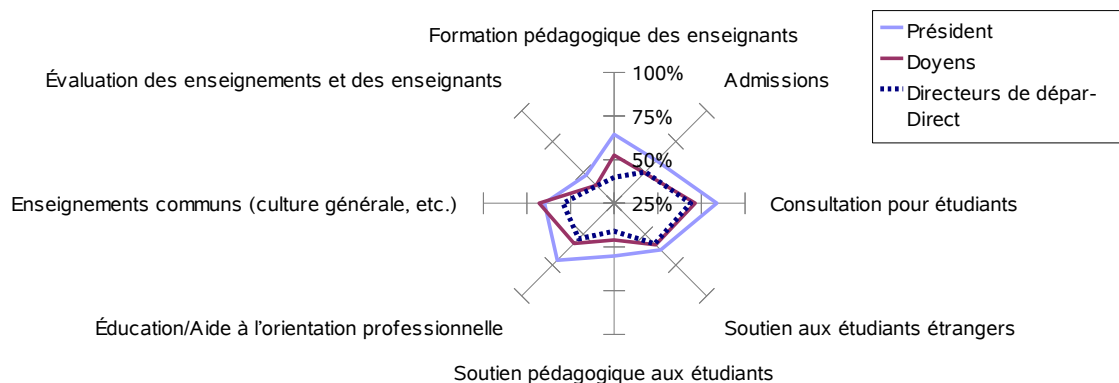


Graphique 8: Opinions sur le renforcement de l'autorité dans l'avenir par organe et par groupe d'administrateurs académiques (pourcentage des réponses affirmatives)

Source: Série COE n° 27, février 2007, RIHE.

<sup>8</sup> Journal *Nikkei* daté du 9 mai 2005.



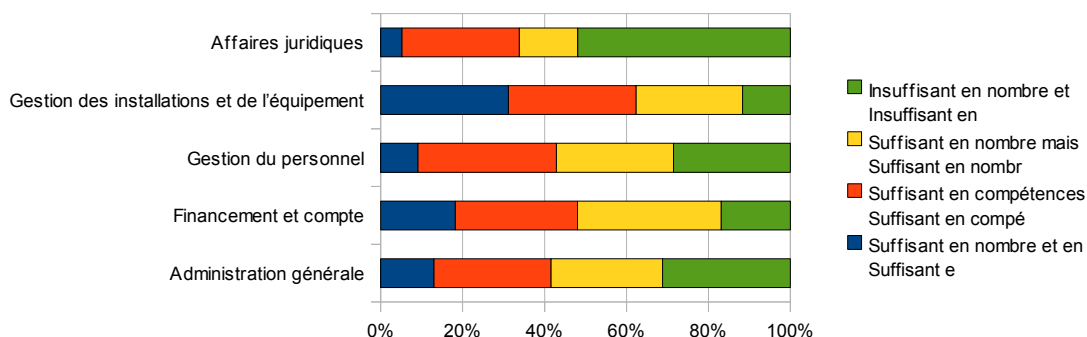


Graphique 9: Fonctionnalité des services communs, évaluée par des administrateurs académiques (pourcentage d'administrateurs répondant affirmativement)

Source: Série COE n° 27, février 2007, RIHE.

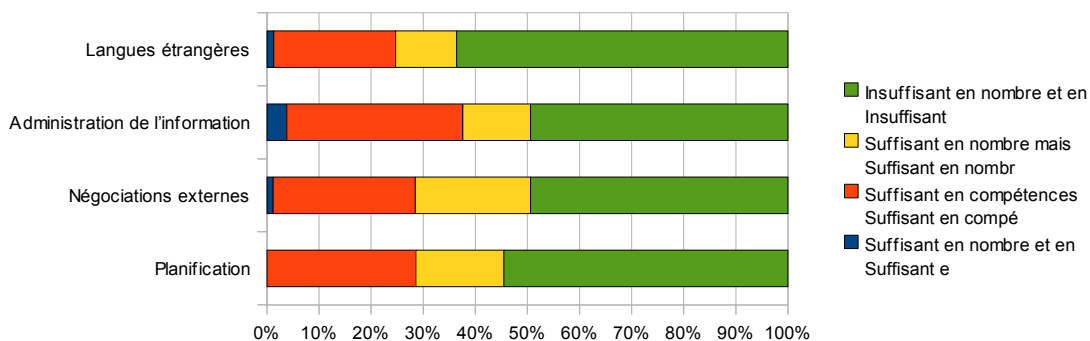
## (2) La gestion des ressources humaines

De nombreuses IUN font face à des problèmes relatifs à la fois à la quantité et à la qualité du personnel administratif. Si les IUN ont relativement peu de problèmes de personnel concernant la gestion des installations et de l'équipement, elles en ont le plus souvent concernant les autres activités faisant l'objet de l'enquête (Graphique 10). Pour ce qui est des compétences espérées du personnel administratif, très peu d'IUN sont satisfaites quantitativement et qualitativement (Graphique 11). Concernant les langues étrangères, par exemple, environ deux tiers des IUN déclarent qu'elles sont insatisfaites du nombre et des compétences du personnel administratif.



Graphique 10: Évaluation du personnel administratif par les directeurs chargés de la gestion des ressources humaines, par domaine d'activités

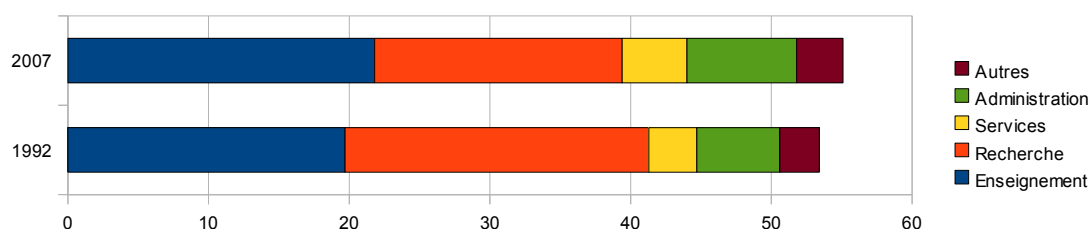
Source: CUFM (2007)



Graphique 11: Évaluation des compétences espérées du personnel administratif par les directeurs chargés de la gestion des ressources humaines, par domaine de compétences

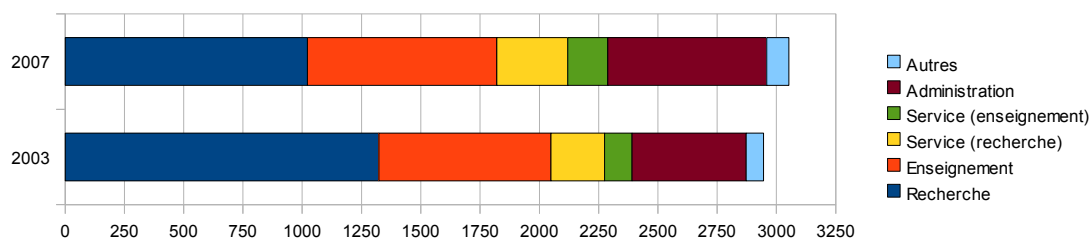
Source: CUFM (2007)

Concernant le personnel enseignant, d’après des enquêtes longitudinales effectuées en 1992 et 2007 (RIHE 2009), tous secteurs (national, public local et privé) confondus, le temps de travail consacré à la recherche a fortement diminué au profit de l’enseignement, des services et de l’administration (Graphique 12). En particulier, entre ces deux années, le temps consacré aux services et à l’administration s’est accru respectivement de 35% et de 32%. Une autre étude concernant les universités nationales (NISTEP 2009) confirme cette tendance (Graphique 13). Elle montre que les enseignants en sciences passent moins de temps en recherche, mais plus de temps en enseignement, service et administration. Entre 2003 et 2007, le temps annuel en moyenne consacré aux services et à l’administration est passé respectivement de 342 heures à 467 heures (recherche et enseignement confondus, 37% de plus) et de 481 heures à 671 heures (40% de plus). En revanche, la recherche a accusé une baisse de 23%, passant de 1 323 heures à 1 022 heures.



Graphique 12: Temps de travail hebdomadaire en moyenne des enseignants (public et privé), par domaine d’activités

Source: RIHE (2009)

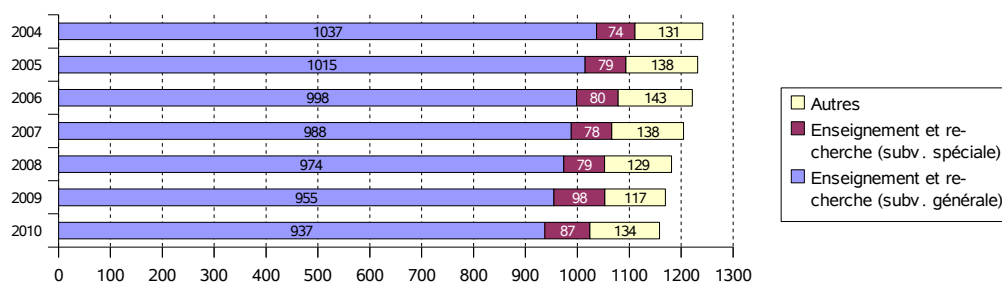


Graphique 13: Temps de travail annuel en moyenne des enseignants des universités nationales en physique appliquée, chimie, biologie fondamentale, mécanique et mathématique/physique théorique, par domaine d’activités

Source: NISTEP (2009)

### (3) Le financement et les disparités entre IUN

Depuis 2005 – l’année suivante de la réforme, en raison de la demande du ministère des Finances, le MEXT diminue annuellement la subvention de fonctionnement pour les IUN, passant de 1 241,5 milliards de yens en 2004 à 1 158,5 milliards de yens en 2010, soit 83,0 milliards de moins (Graphique 14). Cette réduction équivaut au montant de la subvention allouée aux 26 IUN les plus petites en 2010.

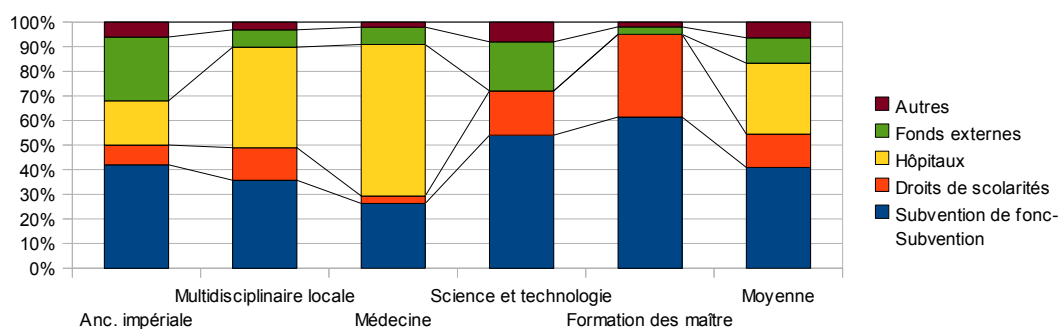


Graphique 14: Évolution de la subvention de fonctionnement (en milliard de yen)

Source: Statistiques du MEXT

En revanche, l'augmentation des fonds issus d'autres sources financières dépasse largement la réduction de la subvention de l'État. Entre 2004 et 2008, le revenu annuel des IUN provenant des fonds compétitifs et des autres ressources externes a augmenté de 145,7 milliards de yens, pour atteindre 339,3 (MEXT 2009). Pour autant, le passage à une logique de marché doit également engendrer d'importantes conséquences inattendues. Le MEXT (2009) admet que les charges administratives se sont parallèlement alourdies, et que les moyens pour les activités d'enseignement et de recherche ordinaires tendent à diminuer. En outre, nombre d'études désignent les formalités pour obtenir des fonds compétitifs et l'évaluation comme raisons principales de la hausse du temps occupé à l'administration.

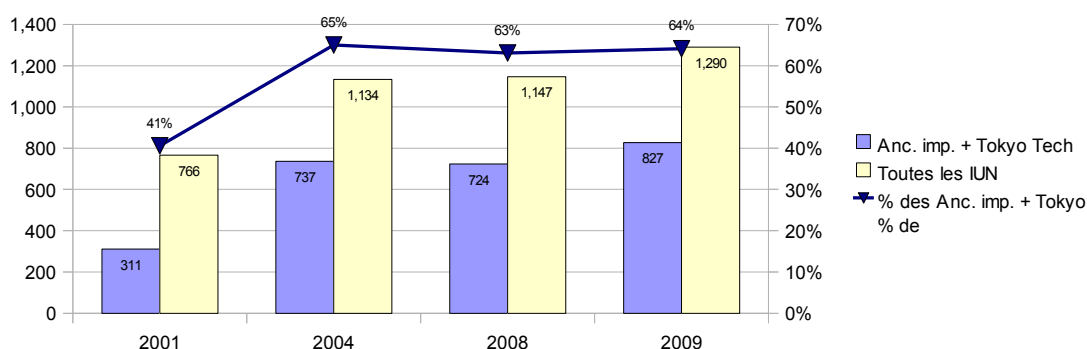
Au demeurant, la structure du financement des IUN est très variable selon le type d'établissement. Si les sources de financement des grandes universités, en particulier les anciennes universités impériales, sont diversifiées de manière plutôt équilibrée par rapport à celles des autres, certains types d'IUN dépendent essentiellement de la subvention de l'État et des droits de scolarité. D'après les exemples cités dans le Graphique 15, pour l'université de formation des maîtres, la proportion de la subvention de fonctionnement et celle des droits de scolarité dans le revenu ordinaire total demeurent très élevées (62% et 34% respectivement). A contrario, ces parts sont très faibles dans les universités de médecine, et à moindre degré dans les anciennes universités impériales. En outre, ces dernières et les universités scientifiques et technologiques dépendent significativement de fonds externes, ceux-ci étant quasi-inexistants pour les universités de formation des maîtres.



Graphique 15: Structure du revenu ordinaire des IUN, par type d'établissement (représenté par une IUN appartenant à la catégorie considérée)

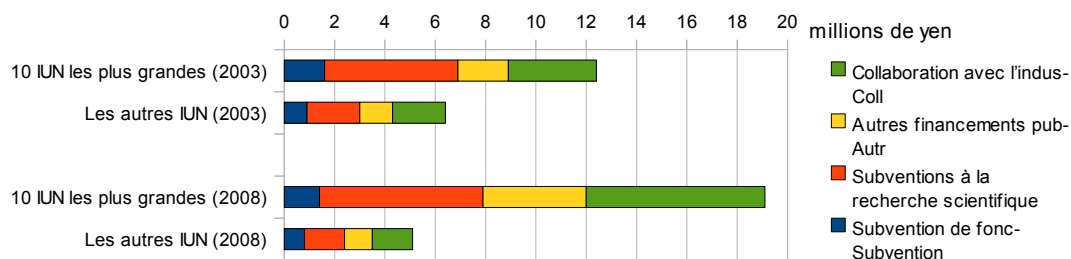
Source: MEXT (2008)

L'inégalité financière s'est accentuée au début des années 2000 et le taux de concentration, mesuré par la part des subventions à la recherche scientifique détenues par les anciennes universités impériales et Tokyo Tech, s'établit aux alentours des deux tiers (Graphique 16). Les inégalités se creusent aussi sur la collaboration avec l'industrie au profit des plus grandes universités. En termes de recherche conjointe, en 2008, les 10 premières universités (mesurées par le nombre de projets et par le montant reçu<sup>9</sup>) ont recueilli les deux tiers des ressources provenant de l'industrie. Par conséquent, comme le montre le cas de la chimie (Graphique 17), si les enseignants des grandes universités ont vu leurs crédits d'enseignement et de recherche progresser de 54%, ceux des autres ont reculé de 20%.



Graphique 16: Répartition des Subventions à la recherche scientifique du MEXT aux universités nationales

Source: Statistiques du MEXT.



Graphique 17: Crédits d'enseignement et de recherche par enseignant dans le domaine de la chimie, par source de financement et par type d'IUN (2003 et 2008)

Source: Journal *Asahi* daté du 18 avril 2009.

Une solution pour les universités moins compétitives pourrait être une augmentation des droits de scolarité. Mais le taux de celle-ci est plafonné à la hausse de 10%, et en outre, les IUN sont extrêmement réticentes devant une telle stratégie, en reconnaissant les missions de service public. Seulement deux universités – pas moins compétitives pourtant – ont augmenté les frais de scolarité respectivement pour un programme de niveau master (école professionnelle de la comptabilité ou de la gestion de crise). A contrario, cinq IUN ont réduit les frais de scolarité de plusieurs programmes, notamment au niveau doctorat et de nombreuses IUN ont installé leurs propres systèmes d'exonération des frais de scolarité.

Concernant la collaboration avec l'industrie, si elle a été considérablement structurée dans les IUN

<sup>9</sup> Les résultats de ces deux mesures sont identiques.

et s'est fortement développée quantitativement – de manière inégale pourtant, les résultats ne semblent cependant pas à la hauteur des espérances. Concernant les TLO, par exemple, c'est le plus souvent seulement le nombre de transferts de technologie qui compte, et peu de résultats venant de la recherche académique ont été matérialisés sous forme de développement de produits ou de création d'un marché, surtout dans le domaine des sciences de la vie<sup>10</sup>.

#### 4. Les défis et les enjeux des IUN

Comme nous l'avons vu, le système des IUN est loin de parfait et présente des faiblesses. Dans cette section, les défis et les enjeux des IUN sont discutés au regard des études précédentes.

Concernant l'administration, 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 du consensus interne, certaines IUN ont rétabli leurs réunions des doyens et installé certains comités interfacultés, qui tendaient respectivement à disparaître ou diminuer lors de la réforme, pour mieux faire représenter les opinions des enseignants dans l'administration universitaire.

En outre, le fait que les grandes universités tendent à signaler un dysfonctionnement des organes centraux 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 la 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).

La question du personnel administratif constitue un autre défi majeur à relever. En particulier, la direction doit être convenablement soutenue par une équipe de personnel administratif qualifié (Becher & Kogan 1992). Toutefois, cette question n'est pas simple à résoudre dans le contexte actuel de la diminution des ressources stables. Il paraît dès lors important d'organiser, en plus d'un renouvellement des systèmes de développement des carrières et de formation du personnel de chaque établissement, des systèmes de mutualisation pour un meilleur développement du personnel administratif. En outre, le développement d'une culture qui préconise l'apprentissage en équipe pourrait aussi être

---

<sup>10</sup> « Nippon no kagaku gijutsu ryoku » (Les capacités scientifiques et technologiques du Japon), *Nihon keizai shinbun* daté du 19 avril.

utile (Senge 2006).

Pour ce qui est du financement, une inégalité se creuse davantage entre les universités les mieux loties et les autres. La politique scientifique japonaise a longtemps privilégié le financement concurrentiel, au détriment des fonds généraux. Ainsi, les ressources externes, telles que les fonds compétitifs, ne profitent qu'à un petit nombre d'universités capables de supporter la concurrence du marché (Kitagawa & Oba 2010). Toutefois, non seulement la mise en concurrence des universités aggrave l'inégalité entre les IUN, mais aussi elle menace la diversification des universités nationales, tant revendiquée par les promoteurs de la réforme, dû au fait que la concurrence peut homogénéiser les universités (Marginson 2009; Shattock 2003), et ce d'autant plus que les IUN tendent à suivre l'exemple des bonnes pratiques présentées par le CEIUN, et que le système d'assurance qualité se perfectionne.

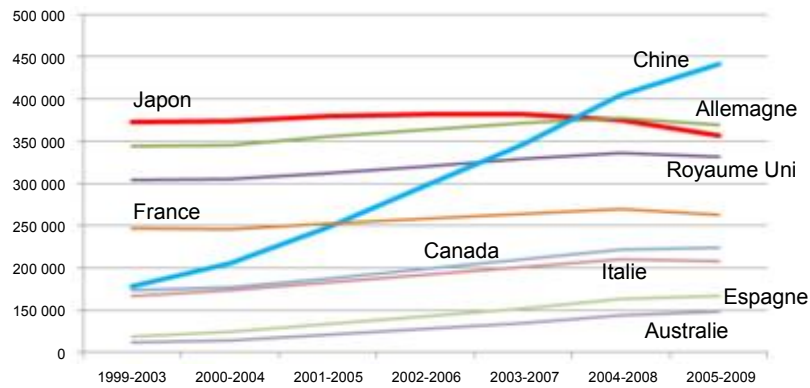
En outre, on entend des craintes concernant la viabilité de la part de certaines IUN, en particulier les universités de formation des maîtres et les universités multidisciplinaires locales de petite taille. Ces universités ne sont pas moins nécessaires que les autres pour les communautés locales où elles se trouvent, mais qu'elles ne sont généralement pas compétitives dans le système de financement actuel qui met davantage l'accent sur l'excellence scientifique et l'utilité industrielle. Au demeurant, cette question de l'inégalité concerne aussi les difficultés auxquelles font face les disciplines scientifiques non-compétitives, telles que les humanités. Ce problème apparaît non seulement entre les universités mais aussi dans leur sein entre les unités disciplinaires (Nishiyama et al 2009).

Par ailleurs, nous avons vu également que la mise en concurrence des universités a changé la vie professionnelle des enseignants. Ceux-ci passent plus de leur temps en enseignement et en administration, et moins en recherche. Il est assez probable que celui-ci affecte négativement leur production scientifique. D'après les statistiques de Thomson Reuters (*Essential Science Indicators*), la recherche japonaise mesurée par le nombre d'articles a enregistré une baisse significative depuis le début des années 2000<sup>11</sup>, alors que les autres grands pays (y compris les États-Unis qui ne figurent pas dans le graphique) ont maintenu une tendance de croissance ou n'ont connu qu'une légère baisse (Graphique 18).

Ce déclin est plus visible dans le domaine de la médecine clinique. La production scientifique japonaise dans ce domaine a chuté de 8,1% entre avant (2003) et après (2007) la réforme (6,5% ne concernant que les universités nationales) (Graphique 19). Toyoda (2009) suggère que ceci est notamment dû à la rationalisation des hôpitaux universitaires exigée par l'État et à la réduction de la subvention de fonctionnement du MEXT, dont le degré a été plus important pour les hôpitaux universitaires que pour le reste des établissements.

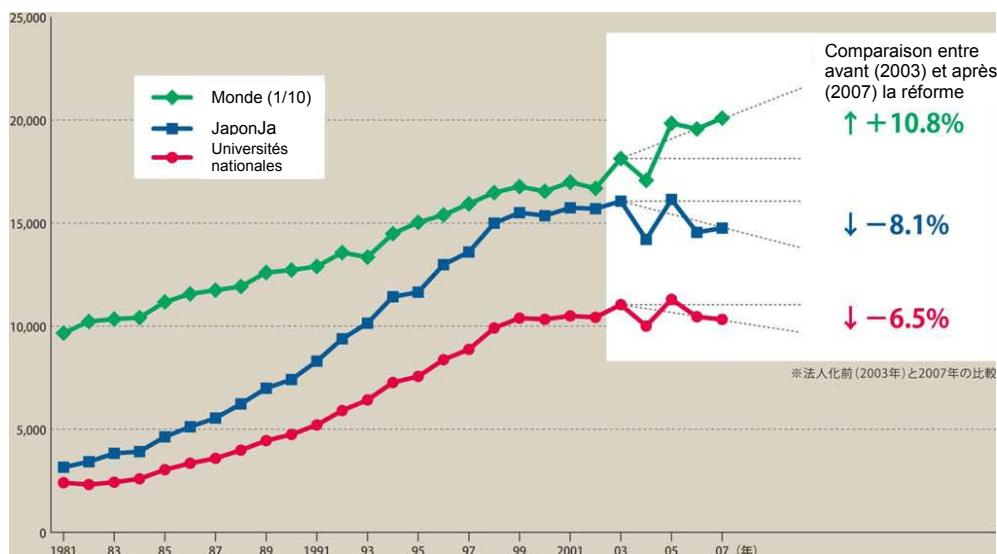
---

<sup>11</sup> Ce décrochage s'est confirmé également dans le nombre de citations (Sato 2010).



Graphique 18: Nombre d'articles scientifiques des 10 premiers pays (sauf USA) dans le classement des « Essential Science Indicators » (Thomson Reuters)

Sources: Adapté de Sato (2010)

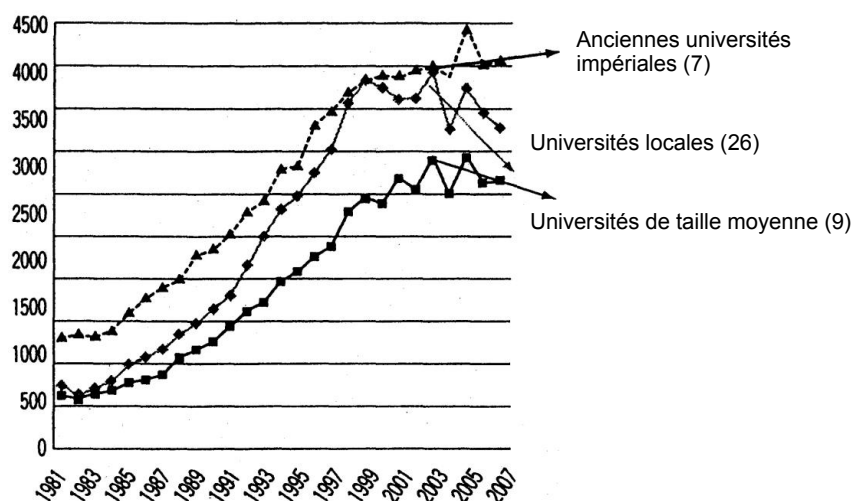


Graphique 19: Nombre d'articles dans le domaine de la médecine clinique

Source: Adapté de JANU (2009)

Au demeurant, cette évolution tendancielle a inégalement touché les universités nationales. Comme le montre le Graphique 20, si les anciennes universités impériales ont témoigné d'une légère hausse après la réforme, les universités moyennes (au nombre de 9) et les universités locales (au nombre de 26), en particulier ces dernières, ont connu un déclin<sup>12</sup>. Toutefois, il est fort probable que le maintien de la tendance à la hausse par les anciennes universités impériales dépend essentiellement de leur forte compétitivité au sein du système du financement public. Autrement dit, ces universités, à moindre degré les universités moyennes, ont pu bénéficier de fonds compétitifs et le plus souvent, ont employé de jeunes chercheurs, parfois post-doctoraux. Une partie de leur production scientifique doit être issue de ce personnel supplémentaire, ce qui suggère que l'efficacité de ce financement compétitif est modeste.

<sup>12</sup> La même tendance est observable dans l'ensemble des disciplines (Negishi 2009).



Graphique 20: Nombre d'articles dans le domaine de la médecine clinique, part type de groupe d'universités nationales

Source: Toyoda (2009)

## 5. Conclusion

Depuis les années 1980, partout dans le monde, l'enseignement supérieur a fait l'objet de réformes. Ces réformes, liées au profond changement des objectifs de l'enseignement supérieur, allaient en général dans le sens d'un renforcement de l'autonomie universitaire et de l'évaluation (OCDE 2003). Ce changement a été amorcé en raison de la complexité de plus en plus grande de l'environnement dans lequel évoluent les universités, qui fait qu'il n'est plus opportun que les pouvoirs publics les gèrent directement ni que les enseignants les autogèrent essentiellement sur la base de consensus, même si le mécanisme du marché a ses limites (Marginson 2010; Sporn 1999; Thiaw-Po-Una 2008). Les réformes universitaires au Japon, amorcées au milieu des années 1980 et accélérées durant les années 1990, s'alignaient grosso modo sur de telles réformes.

L'autonomisation des universités nationales en 2004 constituait un des piliers majeurs de ces réformes. Comme le montre le rapport du CEIUN, en tirant profit d'une autonomie élargie, les universités nationales ont entrepris de nombreuses réformes pour mieux répondre aux besoins de la société et que certaines d'entre elles ont porté des fruits. Aujourd'hui, la plupart des partenaires, même ceux qui critiquent la réforme, s'accordent pour dire que le système des IUN est meilleur que l'ancien régime dans lesquelles établissements faisaient l'objet de contrôle a priori strict de l'État. Maintenant, les critiques portent essentiellement sur les modalités de la mise en opération du système, notamment concernant le financement et l'évaluation, même si certains s'y opposent toujours en voyant au fond de la réforme une « marchandisation » de l'enseignement supérieur.

En définitif, dans la société du savoir, l'enseignement supérieur est censé constituer un élément clé pour le développement économique et l'innovation. Les universités sont conduites à répondre à ces besoins en effectuant des choix stratégiques avec une marge d'autonomie croissante. Toutefois, les universités doivent assumer cette nouvelle responsabilité dans un environnement moins stable, où le financement public décroît et les services publics font continuellement l'objet de la réforme adminis-



trative. Du reste, la réforme universitaire s'inscrit non seulement dans un contexte de baisse des cohortes d'étudiants au Japon, mais aussi dans un processus de mondialisation. Ces facteurs obligent les universités à s'engager dans des compétitions internes et internationales et à être plus créatrices et innovantes, et l'État ne peut plus assumer à lui seul la majeure partie de la responsabilité du système d'enseignement supérieur. Dans le même temps, la logique du marché a ses limites, et le système des IUN est très perfectible et loin d'être parfait. Force est d'approfondir des réflexions sur le système d'enseignement supérieur et ses pratiques aux niveaux national et régional ainsi qu'au sein des établissements pour sa meilleure configuration et son opération.

## Bibliographie

- Askling, Berit (2001) Higher education and academic staff in a period of policy and system change. *Higher Education*. 41, 157-181.
- Becher, Tony. & Kogan, Maurice (1992) *Process and structure in higher education Second edition*. London: Routledge.
- CEIUN = Comité d'évaluation des institutions nationales universitaires (2009). *Synthèse de l'évaluation des performances des opérations des institutions nationales universitaires et des institutions interuniversitaires de recherche pour la période des objectifs à moyen terme*. Tokyo: MEXT. [en japonais]
- Corson, John J. (1975) *The Governance of Colleges and Universities: Modernizing Structures and Process*. New York: McGraw-Hills.
- CUFM = Centre du Financement et du Management des Universités nationales (2007) *Une étude sur le financement et la gestion des universités nationales après leur autonomisation en 2004*. Tokyo: CUFM. [en japonais]
- JANU = Association japonaise des Universités nationales (2009) *Quarterly Report*. Hors-série n° 1-4. [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, Adrianna (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.
- Kitagawa, Fumi & Oba, Jun (2010) Managing differentiation of higher education system in Japan: connecting excellence and diversity. *Higher Education*. 59(4), 507-524.
- Marginson, Simon (2009) *Competition and public goods in higher education: Public universities in the context of globalization, markets and the New Public Management - A conceptual discussion*. Sendai: Prepared for seminar at Tohoku University, 29 January.
- Marginson, Simon (2010) The Limits of Market Reform in Higher Education. *Higher Education Forum*. 7, 1-19.

- MEXT (2008) L'état actuel des universités nationales. Tokyo: MEXT. [en japonais]
- MEXT (2009) Les vues du MEXT à l'égard du texte d'orientation relatif au budget du MEXT du Ministère de la finance (3 décembre 2009). Tokyo: MEXT. [en japonais]
- Morrill, Richard (2007) *Strategic Leadership: Integrating Strategy and Leadership in Colleges and Universities*. Westport: Praeger.
- Negishi, Masamitsu (2009) Une analyse de la tendance des disparités entre les universités japonaises: à travers le nombre d'articles et de citation. *JSIK Journal*. 19(2), 158-169. [en japonais]
- Nishiyama, Yuji et al (2009) La philosophie et l'université. Tokyo: Miraisha. [en japonais]
- NISTEP = Institut national de recherche en politiques scientifiques et technologiques (2009) *Analyse du système universitaire japonais*. Rapport de suivi sur le troisième Plan fondamental en science et technologie, Tokyo: NISTEP. [en japonais]
- Oba, Jun (2010). Managing academic and professional careers in Japan. In C. Whitchurch & G. Gordon (Eds.), *Academic and Professional Identities in Higher Education: The Challenges of a Diversifying Workforce*. New York: Routledge, 99-111.
- OCDE = Organisation de coopération et de développement économique (2003) Évolution des modes de gouvernance dans l'enseignement supérieur, In OCDE (éd.), *Analyse de politiques d'éducation*. Paris: Éditions OCDE, 65-87.
- RIHE = Research Institute for Higher Education, Hiroshima University (2009) *The Changing Academic Profession over 1992-2007: International, Comparative, and Quantitative Perspectives*. International Seminar Reports No. 13, Hiroshima: RIHE.
- Sato, Sho (2010) *Regard sur le recul de la recherche scientifique japonaise à travers des graphiques: le nombre d'articles japonais a diminué entre 1999-2003 et 2005-2009*. <http://d.hate-na.ne.jp/min2-fly/20100324/1269426362> (mis en web le 24 mars 2010) [en japonais]
- Scott, Peter (2001) Universities as Organizations and Governance, In Hirsch W.Z. & Weber L.E. (Eds), *Governance in Higher Education: The University in a State of Flux*. London: Economica, 125-142.
- Senge, Peter M. (2006) *The fifth discipline: the art and practice of the learning organization – revised version*. New York: Currency Doubleday.
- Shattock, Michael (2003) *Managing Successful Universities*. Open University Press, Berkshire.
- Sporn, Barbara (1999) *Adaptive University Structures: An Analysis of Adaptation to Socioeconomic Environment of US and European Universities*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Thiaw-Po-Une, Ludivine (2008) Les universités face à la logique du marché Séminaire à l'Université Nationale de Saint Martin du 27 juin.
- Toyoda, Nagayasu (2009) L'amélioration de la compétitivité scientifique internationale et des fonctions des hôpitaux universitaires. *IDE*. 511, 27-33. [en japonais]