

ATELIER > L'école et ses héritages. Les résistances aux évolutions

La réforme du système éducatif japonais

Jun Oba

Université de Hiroshima

oba@hiroshima-u.ac.jp

Depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, le système éducatif japonais a longtemps été marqué par l'égalité des chances – surtout à propos de l'enseignement obligatoire et de la centralisation. Depuis les années 1980 toutefois, les réformateurs japonais se sont intéressés à l'élimination de l'uniformité rigide et de la standardisation, en diversifiant la formation et décentralisant l'administration (Shimahara, 1989). Aujourd'hui, le système éducatif japonais accorde une plus grande autonomie aux écoles en matière d'enseignement, les collectivités locales ont plus de marge de manoeuvre en ce qui concerne la politique éducative, et les parents ont plus de choix d'écoles publiques. Cependant, les réformes ont également promu l'introduction de la logique du marché et la compétition au système éducatif (Sonoyama, 2006), aggravant l'inégalité d'accès aux écoles.

LE CONSEIL NATIONAL DE LA RÉFORME DE L'ÉDUCATION (RINJIKYOIKUSHINGIKAI)

Après une période de la « réforme éducative dans une croissance économique stable » (MEXT: ministère chargé de l'éducation) dans les années 1970 et dans la première moitié des années 1980, le Japon a commencé à s'engager dans une réforme de fond de l'ensemble du système éducatif. Celle-ci a débuté par la création d'un Conseil national de la réforme de l'éducation (CNRE: *Rinjiyoikushingikai*) en 1984, sous l'égide du Premier ministre Nakasoné. Le conseil a établi quatre rapports de recommandations sur l'ensemble du système éducatif japonais, incluant la création d'un système d'école d'enseignement secondaire, la création d'un système de lycée fonctionnant sur les systèmes de crédits, un assouplissement du système des certificats d'aptitude pédagogique, une flexibilité des normes d'institution des universités, un assouplissement des cartes scolaires, une révision de la relation entre l'État et les collectivités locales, et la déréglementation ainsi que l'utilisation du dynamisme du secteur privé. Son dernier rapport de 1987 a défini les lignes directrices de la politique éducative dans les années qui suivaient, s'agissant du respect de la personnalité de l'individu, de la transition à la société de l'apprentissage tout au long de la vie, et de l'adaptation aux changements dans la société¹.

LA RÉFORME ÉDUCATIVE DANS LES ANNÉES 1990 ET AU DÉBUT DES ANNÉES 2000

Réforme des programmes d'enseignement

La recommandation de 1998 du Conseil central de l'Éducation (CCE)² « Modernisation de la politique éducative des collectivités locales » a plaidé pour une révision de la relation entre l'école publique et son gestionnaire – conseil de l'éducation³ – et un élargissement de l'autonomie de l'école. En ce qui concerne les programmes d'enseignement, cette réforme s'est attelée à simplifier le contenu des programmes du primaire et du secondaire et à agrandir la marge de manoeuvre de l'école en la matière. Les programmes d'enseignement de 1998 (mis en place en 2002) ont réduit le temps des enseignements disciplinaires et introduit le temps d'apprentissage intégré (apprentissage transversal), dont l'organisation a été laissée à l'initiative de chaque école

1. Pour plus d'informations sur le système, voir Oba (2007).

2. Organe consultatif du ministre de l'Éducation.

3. Le conseil de l'éducation est un organe administratif d'une collectivité locale, chargé des établissements d'enseignement primaire et secondaire publics.

mais reste tributaire de la capacité pédagogique et financière de cette dernière. Les directives prescrivent que, dans le temps d'apprentissage intégré, chaque école doit entreprendre des activités éducatives faisant preuve d'originalité, incluant un apprentissage transversal en fonction des besoins de l'établissement, des élèves et des partenaires locaux.

L'assouplissement de la carte scolaire

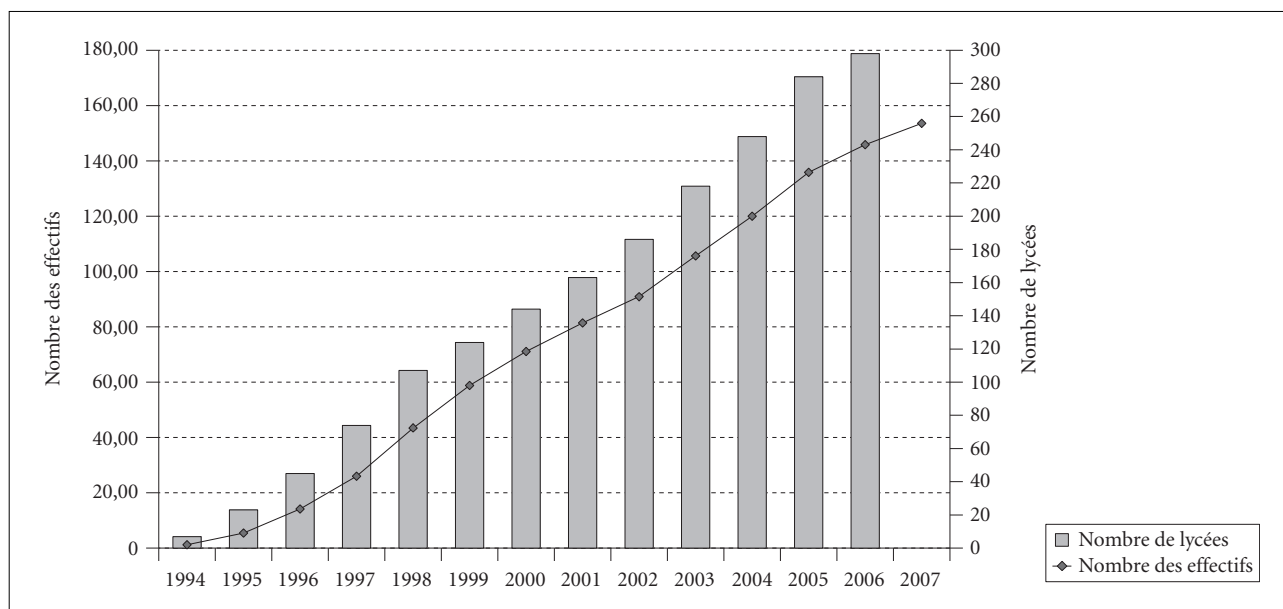
Concernant les écoles publiques, le Japon a établi un système de carte scolaire en matière d'enseignement obligatoire, orientant en principe tous les enfants d'âge scolaire obligatoire automatiquement vers l'établissement public se situant dans leur circonscription. Ces dernières années pourtant, même s'ils sont toujours minoritaires, un plus grand nombre de conseils de l'éducation permettent aux parents d'élèves de choisir une école. En 1997, le MEXT a adressé une circulaire aux conseils municipaux de l'éducation concernant l'assouplissement de la carte scolaire. En mai 2006, parmi les communes ayant deux écoles du même niveau au moins, 14,2 % (240 communes) pratiquaient cette politique pour les écoles primaires et 13,9 % (185) pour les collèges⁴.

Mise en place de nouveaux types d'écoles et de filières

La diversification des enseignements ne s'est pas limitée aux programmes, mais elle s'est manifestée par la mise en place de divers types d'écoles et de filières. En 1994, en plus des voies générale et professionnelle, une nouvelle filière, appelée « filière intégrée (*sogo-gakka*) a été mise en place en second cycle du secondaire. Celle-ci offre à la fois l'enseignement général et l'enseignement professionnel, laissant aux élèves la possibilité de faire des choix. Cette nouvelle voie vise notamment à favoriser un apprentissage plus autonome en mettant à profit la personnalité de chaque élève, celui-ci pouvant sélectionner lui-même des matières parmi une nombreuse offre, et choisir un apprentissage lui permettant de prendre une conscience plus nette de son orientation et de son choix professionnel futur. Le MEXT envisage qu'un lycée offrant cette filière soit aménagé dans au moins chaque circonscription scolaire. Le nombre de lycéens de cette filière est en forte augmentation (voir graphique 1).

En outre, un nouveau système d'école d'enseignement secondaire, intégrant les deux cycles secondaires a été créé en 1999 sur la base de la recommandation précitée du CCE en 1998. Ce nouveau système a pour objectif, précise celle-ci, de multiplier les voies d'enseignement et de développer la personnalité de l'élève dans une atmosphère plus détendue.

Graphique 1. L'évolution de la filière intégrée



4. Toutefois, les modalités de la mise en place de la politique sont diverses. Le MEXT a regroupé les initiatives de communes en six catégories dans le guide de la politique publié en mars 2006 : 1) liberté de choix de l'école dans l'ensemble de la commune, 2) liberté de choix de l'école dans un secteur de la commune, 3) liberté de choix de l'école dans les circonscriptions voisines, 4) liberté de choix parmi les écoles sélectionnées par la commune, 5) liberté de choix pour les habitants dans des zones reconnues par la commune, et 6) autres. Le nombre de communes pratiquant la catégorie 1 s'élevaient respectivement à 31 (écoles primaires) et à 45 (collèges).

Élargissement de la participation de la communauté locale dans la gestion de l'école

La recommandation de 1998 du CCE a également plaidé en faveur d'un renforcement de la capacité managériale de l'école ainsi que d'une ouverture vers le monde extérieur. En 2000, un système de conseillers de l'école a été introduit. Ceux-ci sont nommés par le fondateur de l'école (primaire ou secondaire) sur la proposition du directeur de celle-ci parmi les personnes externes ayant compréhension et discernement concernant l'éducation. Les conseillers de l'école donnent avis au directeur, à sa demande, sur la gestion de l'école. Les conseillers de l'école étaient présents dans 82,3 % des écoles publiques en août 2006.

Révision de la relation entre l'État et les collectivités locales

La politique d'enseignement primaire et secondaire d'après-guerre a longtemps été marquée par la standardisation et la centralisation, même si l'administration des écoles publiques était du ressort de collectivités locales. En 1998, le CCE a recommandé de réviser la répartition des tâches entre l'État et les collectivités locales, allant dans le sens d'une décentralisation et d'une dévolution des responsabilités aux collectivités locales. En 1999, par amendement de la *Loi sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration éducative*, l'approbation de la nomination du secrétaire général du conseil de l'éducation par l'État (concernant les départements) et par le département (concernant les communes) a été abolie.

En matière d'enseignants dans les écoles publiques, l'État a fait des efforts pour réduire la taille des classes⁵ et a également assumé la responsabilité de leur répartition. Dans ce cadre, les départements⁶ étaient tenus de répartir le personnel enseignant sur la base du standard déterminé par l'État et avaient peu de marge de manœuvre en cette matière. Toutefois, en 2001, l'État a flexibilisé ce standard en permettant aux écoles d'organiser des cours en petits groupes.

LA RÉFORME NÉOLIBÉRALE DU GOUVERNEMENT KOIZUMI

Le gouvernement du Premier ministre Junichiro Koizumi (2001-2006), qui s'est engagé dans des réformes néolibérales (Tiberghien, 2006), a poussé la réforme éducative plus loin. Il a notamment promu la logique du marché et la compétition dans tous les domaines de la société. Les universités nationales ont été constituées en établissements publics autonomes en 2004. Depuis la même année, chaque département peut décider de la répartition des effectifs enseignants des écoles publiques dans les limites de la somme affectée par l'État selon le standard.

Par ailleurs, certaines écoles à but lucratif peuvent être reconnues dans des zones spéciales pour la réforme structurelle⁷. Une vingtaine d'écoles ont été créées à ce jour sous ce régime, notamment celles offrant des formations à distance. De plus, les écoles ordinaires peuvent aussi déroger aux règles générales, notamment à celles concernant les programmes d'enseignement, si ce système s'applique à elles. Bien que très minoritaires, ces écoles offrent des formations qui s'adressent à des publics très variés ayant des besoins ou des intérêts spécifiques.

En ce qui concerne les écoles publiques, un système de comité de pilotage de l'école (*community school*: école communale) a été introduit en 2005, qui permet une participation systématique de la communauté à la gestion de l'école (voir graphique 2). Le comité, dont la mise en place dépend de la volonté du conseil de l'éducation, composé de parents d'élèves et d'autres habitants de la communauté locale, sanctionne chaque année les lignes directrices de la gestion de l'école. Il peut également émettre des avis sur la gestion de l'école à l'attention du directeur de l'école et des conseils de l'éducation, incluant la gestion des ressources humaines.

Par ailleurs, un système de bon scolaire (*voucher*), promu par Milton Friedman⁸ (Friedman, 1962), a commencé à être étudié sous le gouvernement de Koizumi. L'arrêté du gouvernement du 25 mars 2005 a décidé de se lancer dans une étude sur les pratiques dans le monde en cette matière et leur applicabilité au système japonais. Un groupe d'étude sur ce sujet a été mis en place au sein du MEXT, et a établi un rapport d'étape en mai 2006.

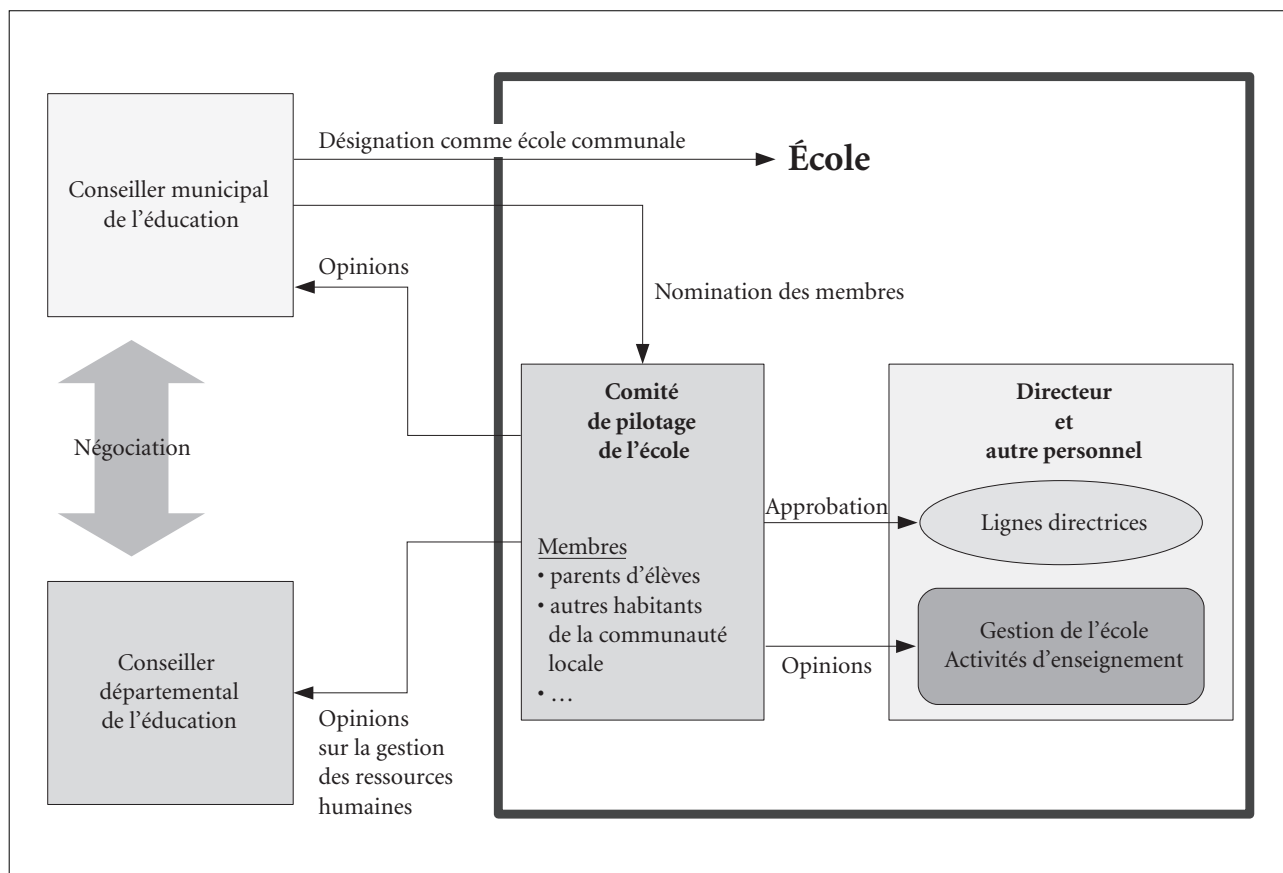
5. Voir à ce sujet Oba (2005).

6. Ce sont les départements qui sont responsables de la gestion des enseignants dans les écoles publiques – municipales et départementales.

7. Instituées par la *Loi sur la zone spéciale pour la réforme structurelle*, promulguée en 2002 et mise en application en 2003, elles permettent aux collectivités territoriales de bénéficier à titre expérimental de règles particulières qui dérogent au droit commun japonais, incluant la fondation d'une école par une entreprise commerciale. Certains de ces projets de zones spéciales pourront être éventuellement adoptés au niveau national pour accélérer le processus de la réforme structurelle.

8. Prix Nobel d'économie en 1976.

Graphique 2. Modèle de l'école communale



RÉVISION DE LA LOI FONDAMENTALE SUR L'ÉDUCATION

Sous l'égide du gouvernement du Premier ministre Shinzo Abé, la *Loi fondamentale sur l'éducation* a été révisée, en décembre 2006, pour la première fois depuis son institution en 1947. La loi amendée a stipulé le respect pour l'esprit civique, une richesse en humanité et créativité, la succession des traditions, l'égalité hommes-femmes, le respect pour la vie, la contribution à la nature et l'environnement, l'amour pour la patrie, le respect pour les autres pays, etc. De plus, elle a ajouté des articles ou paragraphes concernant l'apprentissage tout au long de la vie, l'éducation pour les handicapés, l'université, l'enseignement privé, la formation continue des enseignants, l'éducation familiale, l'éducation préscolaire, la collaboration entre l'école, les familles et la communauté locale, les responsabilités de l'État et des collectivités locales, etc. L'année suivante, les trois lois sur l'éducation – *Loi sur l'enseignement scolaire*, *Loi sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration éducative* et *Loi sur les certificats d'aptitude du personnel enseignant* – ont été révisées. Ces amendements ont notamment introduit un système de renouvellement des certificats d'aptitude pédagogique des enseignants.

Par ailleurs, la nouvelle *Loi fondamentale sur l'Éducation* prescrit au gouvernement d'élaborer un plan sur les orientations et politiques fondamentales de l'éducation de l'État. Après une délibération du Conseil central de l'éducation, le 1er juillet 2008, le gouvernement a arrêté un premier Plan fondamental de promotion de l'éducation pour une durée de dix ans. Le plan a notamment défini les quatre orientations suivantes et nombre de mesures pour promouvoir l'éducation :

- impliquer la société toute entière dans la promotion de la réforme éducative ;
- élever le niveau des ressources intellectuelles nécessaires à la vie en société en tant qu'individu et en tant que membre de la collectivité nationale ;
- former des personnes pleines d'intelligence, capables de faire preuve de culture générale et de professionnalisme et de soutenir ainsi le développement de la société ;
- assurer la sûreté et la sécurité des enfants et aménager un environnement éducatif de bonne qualité.



Depuis la création du CNRE en 1984, le Japon s'est engagé dans la voie de la déréglementation. Le processus de réforme s'inscrivant dans la logique du marché a atteint un point culminant sous le gouvernement Koizumi, laissant de nombreux problèmes concernant notamment la qualité des enseignements, l'égalité des chances et la gestion ainsi que la capacité pédagogique de l'école. Après le gouvernement Abé, toutefois, il semble y avoir un retour de l'exercice du contrôle de l'État dans l'ensemble de l'administration⁹.

Pour ce qui est de l'enseignement supérieur, beaucoup parlent maintenant du rétablissement du contrôle *ex ante* d'enseignement, qui a été fortement diminué au cours de ces dernières décennies.

Cependant, dans les circonstances actuelles qui évoluent avec rapidité, il n'est plus possible de revenir vers les systèmes basés essentiellement sur un contrôle fondé sur un mécanisme d'autorisation préalable et des standards définis uniformément par l'État, laissant peu de marge de manœuvre aux opérateurs d'enseignement. D'autre part, les systèmes d'évaluation ou d'assurance qualité basés sur la logique du marché, répandus notamment dans les pays anglo-saxons, ne semblent pas s'appliquer convenablement au cas japonais (Arimoto, 2005). Finalement, malgré une relative convergence des courants de réformes dans le monde qui sont perceptibles également au Japon, ce pays doit chercher un développement durable du système éducatif sur la base des pratiques pédagogiques et administratives qui se sont élaborées au cours de son histoire, tout en assurant sa cohésion culturelle et sociale. ■

BIBLIOGRAPHIE

ARIMOTO M. (2005) : « Significances and emergent tasks of introducing the concept of quality assurance into compulsory education in Japan: by investigating "quality assurance" overseas ». *National Institute for Educational Policy Research Bulletin*. 134, 81-104.

FRIEDMAN M. (1962) : *Capitalism and Freedom*. University of Chicago Press, Chicago.

OBA J. (2005) : *La dépense de l'éducation et le niveau scolaire – Le cas japonais*. Colloque « Mieux comprendre l'école de demain », 7-9 avril, CIEP, Sèvres. (*Revue internationale d'éducation de Sèvres*, n° 40, décembre 2005). <http://home.hiroshima-u.ac.jp/oba/index-f.html>

OBA J. (2006) : L'organisation du système éducatif japonais, *Revue internationale d'éducation de Sèvres* n° 42, septembre 2006. <http://home.hiroshima-u.ac.jp/oba/index-f.html>

SHIMAHARA N. (1989) : « Japanese Education Reforms in the 1980s: A Political Commitment ». In *Japanese schooling: patterns of socialization, equality, and political control*. Edited by Shields Jr J.J., Pennsylvania State University Press, University Park, 270-281.

SONOYAMA D. (2006) : « Une politique volontariste des savoirs et des compétences basée sur l'évaluation : Le cas du Japon ». *Revue internationale d'éducation*. 43, décembre 2006, 47-55.

TIBERGHIEEN Y. (2006) : « Idéologie néolibérale et entrepreneuriat politique au Japon. » *Critique internationale*. 32, 153-171.

9. Journal *Yomiuri* du 3 décembre 2008 «Élaboration du budget 2009 : changer la politique réformatrice de Koizumi».