



ISBN4-902715-17-1

L'expérience du Japon en matière d'éducation: Réflexions sur le développement de l'éducation dans les pays en développement

L'expérience du Japon en matière d'éducation

Réflexions sur le développement de l'éducation dans les pays en développement

Novembre 2005

IFIC/JICA

L'expérience du Japon en matière d'éducation

Réflexions sur le développement de l'éducation dans les pays en développement



Novembre 2005

Institut de Coopération Internationale
Agence Japonaise de Coopération Internationale

IIC

JR

04-35

L'expérience du Japon en matière d'éducation

Réflexions sur le développement de l'éducation dans les pays en développement

Novembre 2005

Institut de Coopération Internationale
Agence Japonaise de Coopération Internationale

Ce rapport est une synthèse des analyses du groupe d'étude sur "la politique et l'approche japonaises en matière d'éducation et la santé publique", plus particulièrement de celui spécialisé dans les questions éducatives, mis en place par la JICA ; il ne traduit donc pas nécessairement la position officielle de la JICA regroupant ses divers points de vue.

Nous avons utilisé dans ce rapport la dénomination "ministère de l'Education nationale" pour la période antérieure à 2001, année où celui-ci a été réorganisé et a fusionné avec l'Agence des sciences et de la technologie, changeant de nom ; nous l'avons appelé "ministère de l'Education et des Sciences" pour la période postérieure à 2001.

Nous avons par principe désigné les enfants scolarisés dans les établissements de l'enseignement primaire (écoles primaires) par le terme d'"enfants" et ceux fréquentant les établissements de l'enseignement secondaire (collèges et lycées) par celui d'"élèves". Pour les termes d'"enseignants" et de "professeurs", nous n'avons gardé que celui d'"enseignants".

Ce rapport et d'autres de la JICA peuvent être librement consultés sur notre site Internet.

URL: <http://www.jica.go.jp/>

Les textes de ce rapport ne peuvent être reproduits sans l'autorisation de la JICA.

Edité par : Agence Japonaise de Coopération Internationale (JICA) (Institution Administrative Indépendante),
Institut de coopération internationale
10-5, Ichigaya Honmura-cho, Shinjuku-ku, Tokyo 162-8433
FAX : +81-3-3269-2185
E-mail : iictae@jica.go.jp

Crédits photographiques : Centre de l'éducation et de la culture ; Secrétariat du Comité de l'instruction publique de la ville de Matsumoto ; Ecole primaire rattachée à l'Université de Tsukuba ; Ecole primaire de Seijo ; Journal de Kanagawa.

Avant-propos

L'éducation de base est un droit essentiel pour tous et constitue une base pour construire un monde pacifique, sain et stable. Cependant, dans les faits, un grand nombre d'êtres humains n'ont toujours qu'un accès limité à l'éducation. C'est pourquoi l'éducation de base est considérée comme un domaine prioritaire de l'aide proposée dans le cadre de la coopération internationale ; le Japon a montré qu'il comptait renforcer sa coopération dans ce domaine en annonçant lors du sommet de Kananaskis en 2002 "l'Initiative de soutien à l'éducation de base pour la croissance".

Lorsque l'éducation moderne a été introduite au Japon, notre pays avait, tout comme les pays en développement de nos jours, de grands défis à relever : "le développement quantitatif" de l'éducation, son "amélioration qualitative" et celle de sa "gestion". Le Japon s'est attaqué à cette tâche, ce qui lui a permis de développer en un temps relativement court l'éducation de base. On peut estimer que ce type d'expérience contient des éléments qui peuvent être utiles lorsque l'on veut mener une réflexion sur le développement de l'éducation dans les pays en développement. L'Initiative pour l'éducation de base en vue de la croissance met également l'accent sur l'importance de partager notre expérience en matière d'éducation au profit de l'aide au développement. Cependant, pour que nous puissions efficacement mettre à profit notre expérience pour aider au développement de l'éducation dans les pays en développement, il ne suffit pas d'exporter tel quel ce que nous avons mis en pratique chez nous ; il faut aussi classer les éléments qui constituent notre expérience et les analyser du point de vue de l'aide au développement.

Ainsi, face aux défis auxquels sont confrontés les pays en développement (le développement quantitatif de l'éducation, son amélioration qualitative et celle de sa gestion), nous avons sérieusement les problèmes et procédé principalement à l'analyse des enseignements formels en nous demandant quelles mesures nous avons prises et quel était le contexte de l'époque, quels sont les points essentiels du point de vue du développement de l'éducation de base dans les pays en développement. Puis, en tenant compte du résultat de ce travail, nous avons étudié comment nous pourrions appliquer l'expérience japonaise à ces pays avec une histoire, une culture et une société différentes de la nôtre, et quelles sont les précautions à prendre lorsque nous l'appliquons.

Au Japon, nous avons considéré toutes les étapes de l'enseignement dans le système scolaire comme si elles constituaient un tout, mais lorsque l'éducation moderne a été adoptée, notre effort a d'abord porté sur le développement quantitatif de l'enseignement primaire; lorsque celui-ci avait fini de se généraliser presque entièrement, la priorité fut alors accordée à l'amélioration qualitative de l'éducation et au développement des enseignements secondaire et supérieur. Nous avons continuellement mis l'accent sur la gestion de l'enseignement; par contre, pour l'administration de l'enseignement, les compétences et les responsabilités au départ centralisées ont été transférées aux régions ou aux écoles. On a observé, pour les finances de l'enseignement, que la prise en charge financière par les parents ou les régions avait été importante au départ, mais que progressivement, celle de l'Etat avait tendance à augmenter. Il semble que ces évolutions dans le développement de l'éducation peuvent nourrir notre réflexion lorsque l'on étudie ce phénomène dans les pays en développement.

D'autre part, l'une des caractéristiques du développement de l'éducation au Japon est que, dans un contexte social et culturel relativement privilégié où les enseignements traditionnels s'étaient déjà bien développés, l'Etat a fait de la politique en matière d'éducation une priorité et s'est employé à l'améliorer d'une manière cohérente; d'un autre côté, le développement de l'éducation a été mené grâce à une coopération entre le public et le privé : la population a ainsi compris l'importance de l'éducation et a participé aux efforts financiers dans ce domaine. Sur le terrain, il faut souligner l'engagement des enseignants qui se sont évertués à améliorer la qualité de l'enseignement par des efforts de créativité. Ces spécificités peuvent nous guider dans notre réflexion sur le développement de l'éducation dans les pays en développement.

L'expérience du Japon en matière d'éducation donne des informations utiles pour une étude du développement de l'éducation adapté à son degré d'avancement dans chacun des pays concernés ; on peut aussi s'en servir comme d'une étude de cas ou la valoriser comme l'une des activités possibles pour faire avancer le développement éducatif.

Ce rapport a pour but de rechercher d'une manière approfondie toute expérience éducative menée au Japon susceptible d'être utile aux pays en développement; il vise aussi à mettre en évidence les précautions à prendre lorsque l'on cherche à transposer cette expérience. Nous rappelons donc qu'il n'a pas pour objectif de transférer dans les pays en développement l'expérience éducative japonaise.

Pour mener cette recherche et élaborer ce rapport, nous avons mis en place un groupe de recherche formé d'une équipe dirigée par le conseiller spécial de la JICA, MURATA Toshio, avec pour président le professeur MURATA Yokuo du Centre de recherches sur la coopération internationale en matière de développement de l'éducation, Université de Tsukuba. Nous présentons nos remerciements les plus sincères à tous ceux qui nous ont apporté leur précieuse collaboration.

Nous serions heureux si cette étude pouvait contribuer à promouvoir le développement de l'éducation dans les pays en développement.

Novembre 2003

Agence Japonaise de Coopération Internationale (JICA)

Institut de coopération internationale

Directeur Général

KANAMARU Morimasa

Sommaire

Avant-propos	i
Sommaire	iii
Terminologie/explication des abréviations	xiii
Résumé de l'étude	xix

Chapitre introductif

Les enjeux des pays en développement

1. Les enjeux éducatifs auxquels sont confrontés les pays en développement.....	1
2. Points communs entre les problèmes éducatifs rencontrés par le Japon et ceux rencontrés par les pays en développement	5
3. Evolution de l'aide dans le secteur de l'éducation	5

Première partie

Présentation générale de l'histoire de l'éducation au Japon

Chapitre 1

Modernisation du Japon et progrès de l'éducation

1. La période d'introduction du système d'enseignement moderne	14
2. Essor et enrichissement de l'éducation.....	17
3. La réforme éducative d'après la seconde guerre mondiale et la révision de cette réforme.....	22
4. Expansion et problèmes de l'enseignement.....	27
5. "La troisième réforme de l'éducation" et son échec.....	31
6. Le Conseil national de la réforme de l'éducation et le débat sur la réforme éducative.....	34
7. La réforme de l'éducation des années 1990	35
Chronologie : Evolution année par année de l'éducation au Japon.....	40

Deuxième partie

L'expérience du Japon en matière d'éducation

Chapitre 2

Organisation administrative de l'enseignement

1. L'aménagement et la mise en place de l'organisation administrative de l'enseignement.....	53
1-1 Le projet d'organisation administrative selon le "système d'enseignement"	53
1-2 L'aménagement du système d'autonomie territoriale et l'intégration de l'administration de l'enseignement et de l'administration générale	54
1-3 L'introduction du système de cabinet et l'établissement d'un système d'administration de l'enseignement par ordonnance impériale	55
1-4 L'établissement du cadre fondamental du système d'administration de l'enseignement avant la guerre	56
1-5 L'administration des programmes et des manuels scolaires.....	56

1-6 La mise en place de la fonction publique et l'introduction du système d'examens pour la nomination des fonctionnaires	57
2. La réforme de l'administration de l'enseignement après la guerre	58
2-1 Les orientations fondamentales de la réforme	58
2-2 Le développement de la législation fondamentale de l'éducation	59
2-3 La loi sur la création du ministère de l'Education nationale et la loi sur les comités de l'instruction publique	59
2-4 Promulgation de la loi sur l'école privée	60
3. La révision du système d'administration de l'enseignement.....	60
3-1 La révision du système des comités de l'instruction publique	61
3-2 L'introduction du système de mutation régulière des enseignants	61
3-3 Administration du programme scolaire et des manuels scolaires	62
3-4 Constitution du syndicat enseignant et opposition à la politique d'enseignement du gouvernement	63
4. Les débats sur la réforme de l'administration de l'enseignement après le rapport du Conseil national de la réforme de l'éducation	63
5. Conclusion	65

Chapitre 3

Le financement de l'éducation

1. Le financement de l'éducation avant la guerre.....	67
1-1 Le financement de l'éducation fortement dépendant de la population des régions et des parents	67
1-2 L'orientation vers la prise en charge du financement de l'éducation par les communes seules et vers l'attribution (ou le rétablissement) de la subvention de l'Etat.....	68
1-3 L'adoption de la loi sur la prise en charge par l'Etat de l'enseignement obligatoire	69
2. Le financement de l'éducation après la guerre	69
2-1 La reconstruction d'après-guerre et le financement de l'éducation.....	69
2-2 Le soutien à l'école privée	70
2-3 La promulgation de différentes lois de développement et le soutien financier dans des domaines bien définis.....	70
2-4 La loi sur le recrutement du personnel enseignant et la priorité donnée à la rémunération des enseignants	71
3. Les débats sur la réforme de la politique de financement de l'enseignement au Conseil national de la réforme de l'éducation	71
4. Conclusion	72

Chapitre 4

La gestion de l'école

1. Perspective générale	75
1-1 L'évolution de la gestion de l'école au Japon.....	75
1-2 L'évolution de la participation des parents et de la population locale à la gestion de l'école.....	79
2. L'état actuel de la gestion de l'école au Japon	81
2-1 La fonction de l'école dans la gestion.....	82
2-2 Les activités de l'école (les événements annuels).....	83

2-3 Les particularités de la gestion de l'école japonaise.....	83
2-4 Le rôle du directeur d'école et des comités d'enseignants	86
2-5 L'action des <i>PTA</i> et l'institution du système des conseillers scolaires.....	86
3. Conclusion	87

Chapitre 5

La politique de promotion de la scolarisation à l'ère Meiji - Les initiatives des régions

1. La politique éducative dans le "système d'enseignement".....	91
1-1 L'interprétation par l'administration pédagogique locale de la notion de scolarisation.....	91
1-2 Les différents types d'écoles primaires et leurs conditions réelles au sein du "système d'enseignement".....	92
2. Le niveau de scolarisation dans les écoles primaires.....	93
2-1 Conditions réelles de la scolarisation dans les écoles primaires.....	93
2-2 Les disparités au niveau de la scolarisation	94
3. Les actions dans les régions en faveur de la scolarisation.....	95
3-1 L'affectation de responsables du respect de l'obligation scolaire	95
3-2 Les actions concrètes dans les régions (exemples représentatifs)	96
4. Conclusion	96

Chapitre 6

L'éducation des filles

1. Les tâtonnements de la politique du développement de l'éducation des filles au début et au milieu de l'ère Meiji - l'éducation des filles selon le "système d'enseignement" et la politique d'occidentalisation.....	102
2. L'expansion, liée au nationalisme de la fin de l'ère Meiji, de l'éducation des filles	103
2-1 L'engagement politique du gouvernement - les débats et les recherches sur les causes et les mesures à prendre contre la non scolarisation des filles.....	104
2-2 L'adoption de la gratuité de l'enseignement obligatoire	104
2-3 Vers un enseignement (notamment des cours de couture) adapté aux filles	105
2-4 La formation des femmes enseignantes et leur progression	105
2-5 La création d'écoles (cours) pour les bonnes d'enfants.....	105
2-6 L'organisation des registres des enfants d'âge scolaire - La scolarisation forcée	105
3. Observations	106
4. Conclusion	108

Chapitre 7

La politique de promotion de la scolarisation des enfants et des élèves en difficulté après la guerre

1. Contexte.....	111
2. La réalité de la non-scolarisation après la guerre	112
3. Les mesures pour les enfants ayant des difficultés pour fréquenter l'école	113
3-1 Prise en charge publique des frais liés à l'école	113
3-2 La diffusion de l'enseignement dans les régions reculées	114
3-3 La possibilité offerte aux handicapés de recevoir une éducation	115

3-4 L'octroi de bourses d'études.....	116
4. Conclusion	117

Chapitre 8

L'enseignement dans les régions reculées

1. La généralisation des écoles dans les régions reculées.....	119
2. L'amélioration qualitative de l'enseignement dans les régions reculées.....	121
2-1 L'amélioration de l'enseignement par la loi pour le développement de l'enseignement dans les régions reculées	121
2-2 Le recrutement et l'amélioration de la qualité des enseignants dans les régions reculées	124
3. Conclusion	126

Chapitre 9

Comment résoudre le problème des redoublements et des abandons en cours d'études

1. Introduction du système de classes (système de l'année scolaire) et application du système des examens de passage dans la classe supérieure	129
2. La multiplication des redoublements (le maintien dans la même classe semestrielle) et des abandons en cours d'études	130
3. Le système d'examen de passage dans la classe supérieure et sa justification	133
4. Vers le système du passage automatique : circonstances et arrière-plan.....	134
4-1 La consolidation des conditions d'enseignement et l'amélioration des compétences du corps enseignant.....	134
4-2 Les changements des objectifs de l'enseignement dans la conception de l'école	136
5. Conclusion	137

Chapitre 10

Le Programme scolaire (*curriculum*)

1. Définition du programme scolaire.....	140
2. Evolution du programme scolaire - centrage sur le programme scolaire élémentaire	140
2-1 Un programme scolaire accordant trop de poids à la morale et aux connaissances pratiques (l'ère Meiji – 1868-1910).....	140
2-2 Un programme scolaire au patriotisme de plus en plus affirmé (de 1912 à la Seconde Guerre mondiale).....	141
2-3 Un programme scolaire incluant les principes de l'enseignement démocratique (l'après-guerre).....	142
2-4 Un programme scolaire qui met l'accent sur la consolidation des savoirs de base et sur "Espace pour grandir"	143
2-5 Le programme scolaire actuel.....	144
3. Le programme scolaire aujourd'hui	145
3-1 La réglementation du programme scolaire	145
3-2 Révision du programme scolaire	146
3-3 Mise en œuvre du programme scolaire.....	149
4. Conclusion	151

Supplément 1 : Développement de l'enseignement des mathématiques	153
Supplément 2 : Développement de l'enseignement des sciences	166

Chapitre 11

Programme d'enseignement - Structuration du cours

1. Grandes lignes du programme d'enseignement.....	178
1-1 La présentation générale de la conception du cours	178
1-2 L'élaboration du programme d'enseignement annuel	179
1-3 L'élaboration du projet d'enseignement par module du programme.....	180
1-4 L'élaboration du projet d'enseignement	181
1-5 Le choix du mode d'apprentissage et de la méthode d'enseignement.....	183
1-6 Les notes de l'enseignant au tableau.....	184
1-7 La réalité du cours - Structuration du cours.....	184
2. Conclusion	186
Annexe 1 Exemple de programme d'enseignement annuel	187
Annexe 2 Exemple de projet d'enseignement par module du programme	188
Annexe 3 Exemple de projet d'enseignement	190
Annexe 4 Exemple de guide de déroulement de leçon.....	192
Annexe 5 Exemples pratiques de cours sur la base des documents de l'annexe 4.....	193

Chapitre 12

La formation et les stages pour enseignants

1. L'évolution du profil des enseignants	198
2. L'évolution historique de la formation et du recrutement des enseignants	198
2-1 La période de la fondation de l'enseignement moderne (les années 1870).....	198
2-2 Développement de l'enseignement moderne (1880-1930).....	199
2-3 La formation des enseignants en période de guerre (1930-1945).....	202
2-4 La réforme de l'enseignement après la guerre (1945-1960).....	202
2-5 De la période de forte croissance à aujourd'hui (1960-).....	203
3. La situation actuelle de la formation des enseignants et des stages	206
3-1 Le système de formation des enseignants.....	206
3-2 L'état actuel de la formation des enseignants dans les universités et facultés spécialisées.....	207
3-2-1 Situation actuelle des universités et facultés de formation des enseignants	207
3-2-2 Un programme d'études des universités et facultés de formation des enseignants fondé sur la loi sur le certificat.....	207
3-3 Aperçu des stages pour les enseignants en activité.....	209
3-3-1 Des stages correspondant au nombre d'années d'enseignement.....	209
3-3-2 Des stages adaptés aux fonctions	209
3-3-3 Les stages internes aux écoles.....	212
4. Conclusion	214

Chapitre 13

Recherches sur les cours

1. Définition des recherches sur les cours	218
1-1 Le cours et ses trois éléments constitutifs.....	218
1-2 Définition des recherches sur les cours.....	219
2. Le processus de développement des recherches sur les cours.....	222
3. L'utilité des recherches sur les cours.....	223
3-1 La concrétisation des directives d'enseignement.....	223
3-2 Transmission et développement des techniques de cours et de l'image de ce qu'est le métier d'enseignant	223
3-3 Renforcement des compétences et de l'assurance des enseignants	224
4. Conclusion	225

Supplément : La culture scolaire

Introduction	227
1. Spécificités de la culture scolaire du Japon	228
2. Culture scolaire et "culture sociale"	230

Troisième partie

Pour une application aux pays en développement de l'expérience du Japon en matière d'éducation

Chapitre 14

Pour une application aux pays en développement de l'expérience du Japon en matière d'éducation

1. Evolution des mesures prises dans le secteur de l'éducation au Japon.	235
1-1 L'évolution par enjeu de développement de l'éducation.....	236
1-2 Evolution par niveau d'enseignement scolaire	240
2. Les caractéristiques du développement de l'éducation au Japon	243
2-1 L'existence de conditions de départ favorables au développement de l'éducation	243
2-2 Les politiques d'éducation comme priorité nationale.....	243
2-3 Amélioration globale et progressive de l'éducation	244
2-4 Centralisation de l'administration et décentralisation des finances.....	244
2-5 La créativité et l'ingéniosité des établissements scolaires.....	245
3. Pour une application de l'"expérience du Japon en matière d'éducation" au processus de développement de l'éducation des pays en développement	245
3-1 Coopération par stade de développement de l'éducation	246
3-2 Utilisation en tant qu'étude de cas	246
3-3 Utilisation comme options d'activités	246
4. Points à surveiller de près lors de l'application de l'expérience japonaise en matière d'éducation.....	247
4-1 L'application de l'expérience du Japon en matière d'éducation requiert travail et énergie	247

4-2 Conditions importantes préalables à l'introduction et à la mise en place d'actions dans chaque domaine	249
5. Les sujets à examiner pour une meilleure utilisation dans les pays en développement de l'expérience japonaise en matière d'éducation.....	249
5-1 La transmission des informations relatives à l'expérience du Japon en matière d'éducation	249
5-2 Mise en place d'une analyse sectorielle de l'éducation englobant les aspects historiques.....	249
5-3 Réalisation d'une coopération éducative prenant en compte les aspects sociaux	250
5-4 Réflexion sur la coopération technique.....	250
Annexe : Les possibilités d'adaptation de l'expérience japonaise en matière d'éducation.....	251

Annexe : Statistiques sur l'éducation

1. Enseignement scolaire	259
1-1 Evolution du taux de scolarisation dans l'enseignement	259
1-2 Evolution du taux de scolarisation par catégories d'établissement	260
1-3 Evolution du nombre d'écoles primaires	261
1-4 Evolution du nombre d'élèves par école primaire	262
1-5 Evolution du nombre d'enseignants par catégories d'établissement	263
1-6 Nombre d'élèves par enseignant.....	264
1-7 Evolution du nombre d'élèves par salle de classe	265
1-8 Evolution du nombre d'enseignants qualifiés (dans le primaire)	266
2. Dépenses d'éducation	267
2-1 Ventilation des dépenses d'éducation par niveaux d'enseignement.....	267
2-2 Part de l'Etat et part des régions dans les dépenses de l'instruction publique.....	268
2-3 Part des dépenses d'éducation dans le budget de l'Etat et des régions.....	269

Encadré 1	Visées des actions menées à Dakar.....	7
Encadré 2	Initiative pour une éducation fondamentale en vue de la croissance (BEGIN : Basic Education Growth Initiative).....	7
Encadré 3	Visées des stratégies de développement dans l'enseignement élémentaire.....	8
Encadré 1-1	Rapport de la commission centrale de l'éducation : "Politiques de base pour le développement global de l'enseignement scolaire dans les années à venir".....	32
Encadré 4-1	L'enseignement de la discipline à l'école.....	77
Encadré 4-2	Construction d'une école qui associe et fait collaborer familles, école et localité.....	87
Encadré 5-1	Exemples de mesures prises pour encourager la scolarisation (pour référence).....	100
Encadré 6-1	Souvenirs de filles qui allaient à l'école en étant bonnes d'enfants.....	106
Encadré 8-1	Situation des écoles dans les régions reculées juste après la Seconde Guerre mondiale (entre 1945 et 1950).....	122
Encadré 8-2	Efforts réalisés tant par l'Etat et les collectivités territoriales pour instaurer des lois de développement.....	122
Encadré 8-3	Pratique de l'enseignement dans les écoles situées dans des lieux reculés.....	125
Encadré 8-4	Exemple de rotation complète du personnel.....	127
Encadré 8-5	Exemple de gestion du personnel tenant compte des désirs des enseignants.....	127
Encadré 10-1	Objectifs et caractéristiques des directives de l'enseignement en vigueur actuellement (1998).....	145
Encadré 10-2	Apprentissage du calcul fondé sur la pratique.....	160
Encadré 10-3	Méthode d'enseignement de type solution de problème - Chaque élève propose sa solution inscrite sur un panneau.....	162
Encadré 12-1	Exemples montrant le bas niveau des salaires des enseignants.....	201
Encadré 12-2	Evolution du système de certificats d'aptitude pédagogique des enseignants.....	204
Encadré 12-3	Evolution du nombre d'enseignants pour 100 enfants.....	205
Encadré 12-4	Utilité et enseignements du stage pratique d'enseignement.....	210
Encadré 12-5	Utilité des formations pour les enseignants.....	211
Encadré 12-6	Avantages des stages internes à l'établissement.....	213
Encadré 13-1	Exemples représentatifs de recherches sur les cours.....	221
Schéma 1	Taux nets de scolarisation dans l'enseignement primaire par régions, 1990 et 1998.....	2
Schéma 2	Taux nets de scolarisation par sexe et indice de parité entre les sexes par région (dans l'enseignement élémentaire) (1998).....	2
Schéma 3	Evolution du taux de scolarisation (école primaire).....	6
Schéma 2-1	Système administratif actuel de l'éducation.....	66
Schéma 3-1	Evolution du pourcentage de prise en charge des frais de scolarité obligatoire.....	74
Schéma 3-2	Détail du revenu du budget national (exercice 2002).....	74
Schéma 3-3	Composition du compte général du ministère de l'Education et des Sciences.....	74
Schéma 4-1	Exemple de système de gestion d'une école.....	84
Schéma 4-2	Exemple de l'organigramme et des fonctions d'une association de parents d'élèves (PTA).....	88
Schéma 5-1	Evolution du taux de scolarisation (école primaire).....	94
Schéma 7-1	Détail de la non-scolarisation.....	112
Schéma 7-2	Détail des absences prolongées.....	112

Schéma 10-1	Réglementation du programme scolaire.....	147
Schéma 10-2	Processus de révision du programme scolaire et mécanismes de mise en œuvre.....	148
Schéma 10-3	Evolution du programme scolaire scientifique répondant aux besoins de la société.....	175
Schéma 11-1	Graphique de structuration du plan du cours.....	179
Schéma 11-2	Modèle de cours.....	182
Schéma 11-3	Le déroulement du cours (exemple).....	185
Schéma 12-1	Aperçu des organismes et lieux de formation.....	211
Schéma 13-1	Relations entre les trois composantes du cours.....	218
Schéma 13-2	Des directives d'enseignement aux cours.....	219
Schéma 13-3	Cycle des recherches sur les cours.....	219
Schéma annexe 1	Culture scolaire et culture sociale.....	232
Schéma 14-1	Evolution de la politique éducative.....	238
Schéma A-1	Evolution du taux de scolarisation (école primaire).....	259
Schéma A-2	Evolution du taux de scolarisation par catégories d'établissement.....	260
Schéma A-3	Evolution du nombre d'écoles primaires.....	261
Schéma A-4	Evolution du nombre d'élèves par école primaire.....	262
Schéma A-5	Evolution du nombre d'enseignants par catégories d'établissement.....	263
Schéma A-6	Evolution du taux d'encadrement.....	264
Schéma A-7	Evolution du nombre d'élèves par salle de classe.....	265
Schéma A-8	Evolution du pourcentage d'enseignants qualifiés (dans le primaire).....	266
Schéma A-9	Evolution de la ventilation des dépenses d'éducation entre les niveaux d'instruction.....	267
Schéma A-10	Evolution de la part de l'Etat et des régions dans les dépenses d'éducation.....	268
Schéma A-11	Evolution de la part des dépenses d'éducation dans le budget de l'Etat et des régions.....	269
Tableau 1	Taux de suivi complet de l'enseignement élémentaire.....	3
Tableau 2	Expérience japonaise dans chacune des tâches liées à l'enseignement de base.....	9
Tableau 1-1	Croissance du nombre des organismes d'enseignement secondaire (collèges) et supérieur (selon l'ancien système) dans le Japon d'avant-guerre.....	21
Tableau 1-2	Evolution du nombre d'élèves et d'étudiants par niveau scolaire (1948-1990).....	29
Tableau 1-3	Répartition par type d'organisme d'enseignement supérieur et croissance du nombre d'établissements (1955-1990).....	29
Tableau 1-4	"Mesures concrètes pour la réforme" du rapport final du conseil national de la réforme de l'éducation.....	36
Tableau 4-1	Exemple d'un calendrier des événements scolaires.....	85
Tableau 4-2	Fonctions des responsables.....	86
Tableau 5-1	Brève présentation des écoles primaires établies par le "système d'enseignement".....	92
Tableau 5-2	Taux de scolarisation, taux de présence, et taux de fréquentation (années 1873-1886/90/95/99).....	95
Tableau 5-3	Répartition du taux d'inscription par circonscription administrative (1873 à 1880).....	95
Tableau 5-4	Exemples d'actions concrètes en vue de promouvoir la scolarisation dans les provinces (exemples).....	97
Tableau 8-1	Action fondée sur "loi sur la promotion de l'éducation en zone rurale".....	124

Tableau 9-1	Nombre d'enfants inscrits dans une même classe d'école primaire (exemple de la préfecture d'Aichi) (1876 à 1880).....	131
Tableau 9-2	Nombre d'enfants inscrits dans une même classe de l'école primaire dans la région de Kyoto, classés en fonction de leur niveau scolaire et de leur âge (1877)	132
Tableau 10-1	Contenu et caractéristiques des lois sur l'éducation	142
Tableau 10-2	Nombre d'heures de cours à l'école primaire	146
Tableau 10-3	Nombre d'heures de cours au collège.....	146
Tableau 10-4	Equipements obligatoires pour l'enseignement des sciences par modules dans les écoles primaires (2002)	172
Tableau 11-1	Les programmes d'enseignement à la base de l'élaboration des cours.....	178
Tableau 11-2	Rubriques des projets d'enseignement effectif	181
Tableau 11-3	Analyse de la situation des enfants et des matériaux pédagogiques	181
Tableau 11-4	Catégories et caractéristiques des formes d'apprentissage	183
Tableau 11-5	Catégories de méthodes pédagogiques.....	183
Tableau 12-1	Principales propositions de loi concernant les diplômes, la formation et le salaire des enseignants.....	200
Tableau 12-2	Salaire des enseignants des écoles primaires et des collèges lors de leur première affectation (exemple de la ville de Tokyo (2003)).....	205
Tableau 12-3	Conditions nécessaires à l'obtention du certificat (exemple)	207
Tableau 12-4	Matières concernant le métier d'enseignant	208
Tableau 12-5	Catégories de stages par organisateur	210
Tableau 12-6	Grandes lignes des formations en fonction du nombre d'années d'expérience dans l'enseignement	212
Tableau 12-7	Eléments de compétences nécessaires et exemples de formations selon les fonctions.....	213
Tableau 13-1	Catégories de groupes de recherche sur les cours.....	220
Tableau 14 - 1	L'expérience du Japon en matière d'éducation aux différents stades de développement de l'éducation.....	241
Tableau A-1	Evolution des dépenses d'instruction publique de l'Etat et des régions (en milliers de yens)	268

Terminologie / explication des abréviations

Terminologie	Définition
Apprentissage de type exploratoire	Méthode d'apprentissage qui consiste non pas à inculquer d'une manière méthodique des connaissances scientifiques, mais à faire faire aux élèves des recherches de type exploratoire, à la manière des scientifiques.
Apprentissage par module	Apprentissage bien défini portant sur un module du programme. Il existe deux types d'apprentissage sur un module du programme, soit dans le cadre d'une discipline, soit dans un cadre général transdisciplinaire.
Basic Education for Growth Initiative : BEGIN (Initiative de soutien à l'Education de base pour la croissance)	Initiative annoncée par le gouvernement japonais en 2001 lors du sommet de Kananaskis (Canada), qui s'appuie sur la prise de conscience du fait que l'investissement dans le secteur de l'éducation, ancré sur les propres efforts de la nation concernée, constitue un moyen efficace de réduire la pauvreté dans les pays en développement et de promouvoir la croissance économique. Elle présente ce que sera l'aide future apportée par le Japon dans le secteur de l'éducation de base. Cette orientation japonaise a pour principes fondamentaux l'aide aux efforts autonomes des nations concernées, la prise de conscience de la diversité culturelle, la coopération et le consensus de la communauté internationale.
BHN (Basic Human Needs) ou BEEH (Besoins essentiels de l'être humain)	Fait référence aux besoins humains fondamentaux. Désigne les biens minimaux nécessaires pour vivre, l'alimentation, le logement, les vêtements, l'eau potable sûre, l'assainissement, la santé publique ou l'éducation. L'approche BEEH consiste à apporter sous forme d'aides ce qui peut directement être utile à la population à faibles revenus.
Cadre d'action de Dakar	Cadre d'action qui a fixé les six objectifs pour lesquels un accord a été trouvé et qui ont été mis en place lors du Forum mondial sur l'éducation (<i>World Education Forum : WEF</i>) en 2000, où il a été estimé que des initiatives s'appuyant sur la volonté politique de chacun des pays étaient essentielles pour réaliser "l'éducation pour tous" (<i>Education for All : EFA</i>). Ces six objectifs sont : développer et améliorer sous tous leurs aspects la protection et l'éducation de la petite enfance, et notamment celles des enfants les plus vulnérables et défavorisés; faire en sorte que d'ici 2015 tous les enfants, notamment les filles et les enfants en difficulté ou issus de minorités ethniques, aient la possibilité d'accéder à un enseignement primaire obligatoire et gratuit de qualité et de le suivre jusqu'à son terme; répondre aux besoins éducatifs de tous les jeunes en assurant un accès équitable à des programmes adéquats ayant pour objet l'acquisition de connaissances et de compétences liées à la vie courante; améliorer de 50 % les niveaux d'alphabétisation des adultes, et notamment des femmes, d'ici 2015, et assurer à tous les adultes un accès équitable aux programmes d'éducation de base et d'éducation permanente; éliminer les disparités entre les sexes dans l'enseignement primaire et secondaire d'ici 2005 et instaurer l'égalité dans ce domaine d'ici 2015 en veillant notamment à assurer aux filles l'accès équitable et sans restriction à une éducation de base de qualité avec les mêmes chances de réussite; améliorer sous tous ses aspects la qualité de l'éducation et garantir son excellence de façon à obtenir pour tous des résultats d'apprentissage reconnus et quantifiables, notamment en ce qui concerne le lecture, l'écriture, le calcul et les compétences indispensables dans la vie courante.
Commission centrale de l'éducation	Organisme consultatif du ministre de l'Éducation, suite à la proposition de la Commission de l'éducation, pour enquêter, sur "les mesures importantes fondamentales relatives à l'éducation, aux sciences ou encore à la culture" en 1952.
Commission du programme scolaire	Conformément à la loi portant création du ministère de l'Éducation, la Commission du programme scolaire "effectue en réponse aux demandes de consultation du ministre de l'Éducation, des enquêtes et délibère sur des points relatifs au programme scolaire, et propose au ministre les éléments qu'elle juge nécessaire". Le décret sur la Commission du programme scolaire a été promulgué en 1950. Depuis, le programme scolaire des écoles primaires, des collèges et des lycées japonais a été amélioré sur la base de propositions de cette Commission.
Commission nationale de la réforme de l'éducation	Organe consultatif de Premier ministre, mis en place en septembre 1984 pour une durée de trois ans, avec pour but d'élaborer un rapport sur "les moyens fondamentaux pour mener une réforme nécessaire, relative aux mesures dans divers domaines, dans la perspective d'une éducation faisant face aux changements sociaux et au développement culturel du Japon".
Conseil d'éducation	Désigne un organisme administratif régional de l'enseignement, qui s'appuie sur la loi relative à l'organisation et à la gestion de l'administration régionale de l'enseignement (loi relative à l'administration régionale de l'enseignement). Ce conseil, qui est mis en place au sein des préfectures et des communes (ou des arrondissements), est un comité administratif de type délibératoire, qui peut exercer des compétences indépendantes du chef de la collectivité locale.

Terminologie	Définition
Cours	Désigne le fait qu'un enseignant fasse cours dans un établissement scolaire à des enfants en utilisant des matériels pédagogiques. Il s'agit d'un terme propre au Japon, qui englobe un contenu très large. Il est le plus fréquemment employé pour rendre compte de l'activité de cours; dans ce cas, il a le même sens que "enseignement" (teaching).
Cours dans le cadre d'une recherche	Cours effectué sous l'observation des autres enseignants dans le but d'améliorer la méthode de cours ou de mesurer les effets de l'enseignement selon un nouveau projet ou en utilisant de nouveaux matériels.
Culture scolaire	La culture scolaire est considérée comme l'ensemble des facteurs formant la personnalité et dépassant le seul cadre du programme scolaire, notamment les règles de la vie à l'école, telles que l'assemblée du matin, la devise et le règlement de l'école, les normes scolaires, la conscience ou la tradition de l'école.
Décret impérial relatif à l'éducation	Rescrit impérial (paroles de l'empereur directement adressées à la population) rendu public un an après la promulgation de la Constitution de Meiji (1890) qui fixe les principes essentiels de morale et le contenu de l'enseignement de base. Dans la période d'avant-guerre, ce rescrit devait être lu les jours de fête nationale dans l'enseignement public.
Directives d'enseignement	Ces directives élaborées par le ministère de l'Education mentionnent les points importants du programme et des contenus d'enseignement des écoles primaires, collèges et lycées, ainsi que des établissements d'enseignement spécialisé. Elles indiquent aussi les normes pour rédiger et élaborer les manuels scolaires et les matériels pédagogiques. Les premières directives ont été établies en 1947. Depuis leur révision en 1958, elles sont considérées juridiquement contraignantes.
Éducation avec aisance	On avait perçu les contenus d'enseignement trop denses inculqués aux élèves durant la période de haute croissance comme l'une des causes des problèmes de société ou d'éducation apparus depuis les années 80, notamment "les élèves qui n'arrivent pas à suivre" ou "la démotivation des jeunes". "L'éducation avec aisance" est le nom de la nouvelle orientation d'éducation, dont le but est d'apporter plus de liberté et d'épanouissement par la sélection rigoureuse des contenus d'enseignement et la réduction du nombre d'heures, en donnant plus de flexibilité aux normes du programme, et en faisant en sorte que l'école laisse librement les élèves exprimer leur créativité. Cette orientation est depuis le début du XXI ^e siècle l'objet d'un vif débat car on se demande si elle n'est pas à l'origine de la baisse du niveau scolaire des enfants et des adolescents.
Education for All : EFA (l'éducation pour tous : EPT)	Principe énoncé lors de la Conférence mondiale sur l'éducation pour tous (<i>The World Conference on Education for All : WCEFA</i>), qui a eu lieu à Jomtien en Thaïlande en 1990. Grâce à celui-ci, un consensus international a été atteint au sujet de l'éducation pour tous.
Éducation libérale de Taisho	Éducation libérale de l'ère Taisho (1912-1926), qui vise à respecter la spontanéité et l'individualité de l'enfant, par opposition à l'éducation qui avait prévalu jusqu'alors et qui était symbolisée par un enseignement standardisé et un système de contrôle autoritaire. L'éducation libre de Taisho et le mouvement de l'éducation nouvelle sont souvent considérés comme synonymes.
Étude des matériels pédagogiques	Dans la perspective d'un cours, toute la série d'activités réalisées par l'enseignant pour trouver et sélectionner le matériel pédagogique, l'interpréter, et élaborer un plan de cours adapté à la réalité de l'enfant.
Étude méthodique	Désigne une méthode d'enseignement et d'apprentissage consistant à enseigner les bases des sciences et du savoir en tenant compte du développement de l'enfant et des élèves. Différente de la méthode utilisée après guerre pour transmettre et imposer le contenu des différentes matières organisé de manière systématique, elle cherche à faire en sorte que les élèves assimilent les savoirs d'une manière méthodique et dans l'ordre, avec pour conditions d'apprentissage l'activité autonome et la démarche active de l'enfant.
IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement : Association internationale pour l'évaluation du rendement scolaire)	Organisme, créé en 1958, qui effectue des recherches internationales sur le rendement scolaire. Il effectue des évaluations au niveau international sur le rendement scolaire de chaque pays dans de vastes domaines, qui passent par des recherches internationales sur l'enseignement des mathématiques ou celui des sciences.
La contribution du budget national en faveur de la scolarisation des élèves avec des difficultés financières	Loi adoptée en 1956, afin que l'Etat apporte des subventions nécessaires aux collectivités locales pour encourager la scolarisation des enfants, notamment en distribuant des fournitures scolaires à des élèves que des difficultés financières empêchent d'aller à l'école.

Terminologie	Définition
L'appétit de vivre	L'un des principes éducatifs présentés dans le rapport de la Commission centrale de l'éducation en 1996. Il est défini comme étant "la qualité ou la capacité de trouver soi-même des défis à relever, d'apprendre et de réfléchir par soi-même, de porter un jugement de manière autonome, d'agir et de trouver la solution optimale, et désigne des qualités humaines riches permettant de se discipliner soi-même tout en trouvant un consensus avec les autres, de se mettre à la place d'autrui ou de s'émouvoir."
L'éducation de base	Depuis la Conférence mondiale sur l'éducation pour tous (<i>The World Conference on Education for All : WCEFA</i>) organisée en 1990, on s'intéresse de plus en plus à la notion d'éducation pour tous. Lors de cette conférence, l'éducation de base a été définie ainsi : l'activité éducative pour que les gens puissent acquérir les connaissances et les compétences nécessaires à la vie. Concrètement, l'éducation de base englobe l'enseignement pré-scolaire, l'enseignement primaire, le premier cycle de l'enseignement secondaire ainsi que les enseignements non formels (enseignement religieux, enseignement de la communauté locale, enseignement pour les adultes, alphabétisation, etc.)
Loi de mesures spéciales pour le recrutement du personnel enseignant des établissements de l'enseignement obligatoire, pour le maintien et l'amélioration du niveau de l'enseignement scolaire (loi sur le recrutement du personnel enseignant, loi sur les droits du personnel)	Loi adoptée en 1974 qui permet, en fixant des mesures spéciales sur la rémunération du personnel enseignant de l'ensemble des établissements scolaires de l'enseignement obligatoire, d'assurer le recrutement de personnel compétent, et contribue ainsi à préserver et à améliorer le niveau de l'enseignement scolaire.
Loi fondamentale sur l'éducation	Loi promulguée en 1947 qui a fixé les principes essentiels de la nouvelle éducation au Japon, conformément à l'esprit de la constitution japonaise après la seconde guerre mondiale. Cette loi détermine les objectifs de l'enseignement, ses orientations, l'égalité des chances face à elle, l'enseignement obligatoire, la mixité scolaire, l'enseignement scolaire, la formation continue, l'éducation politique, l'enseignement religieux et l'administration de l'enseignement. C'est le fondement de la législation sur l'éducation.
Loi relative à l'organisation et à la gestion de l'administration de l'enseignement (loi relative à l'administration régionale de l'enseignement)	Loi promulguée en 1956, après le retour à l'indépendance du Japon de l'après-guerre, dans le but de réformer le système pour l'adapter à la situation du moment. Elle définit la mise en place des comités de l'instruction publique et les fondements de l'organisation et de la gestion de l'enseignement. Révisée sur la base des propositions du rapport de la Conférence nationale sur la réforme de l'enseignement (décembre 2000), après la promulgation de la loi générale sur la décentralisation de 1999, elle reflète avec plus de précision les diverses intentions des parents ou de la population locale concernant l'administration de l'enseignement et vise à la dynamisation des comités d'instruction publique. Dans le même temps, elle établit la nécessité d'élaborer les mesures nécessaires pour permettre aux directeurs d'écoles ou aux proviseurs d'exercer leur leadership.
Loi sur la promotion de l'éducation en zone rurale	Loi qui a fixé, par le biais de mesures de développement de l'éducation dans les régions devant être menées à bien par l'Etat ou les collectivités locales, l'aménagement des matériels et équipements pédagogiques, la formation des enseignants, le logement du personnel enseignant, la gestion de la santé, les mesures pour aider les enfants à avoir accès à l'école (toutes ces actions étant considérées comme tâches relevant des communes). Cette loi a aussi défini l'enseignement, les recherches portant sur les matériels pédagogiques, la formation des enseignants, les conseils apportés aux communes, les traitements de faveur apportés au personnel fixe, l'aménagement des conditions de stage des enseignants, le versement d'une indemnité pour l'enseignement dans les régions reculées (ces actions relevant des préfectures), ainsi que l'encadrement, les conseils, le recrutement, l'aide financière (pourcentage de l'aide 50%) relatifs à l'enseignement dans les régions reculées (actions considérées comme relevant de l'Etat). Cette loi a été promulguée en 1954.
Mission éducative américaine au Japon (<i>United States Education Mission to Japan</i>)	Mission d'étude établie par des spécialistes américains dans le secteur de l'éducation, envoyés au Japon, afin de réfléchir sur le plan d'ensemble de la réforme éducative du Japon d'après-guerre. Cette réforme éducative japonaise, qui avait pour principes la démocratisation et l'égalité des chances, a été mise en œuvre fondamentalement sur la base des recommandations de cette mission.
Mouvement de l'éducation nouvelle	Il s'agit d'un mouvement qui s'est développé principalement en Europe de la fin du XIXe siècle jusqu'au XXe siècle ; pensée et d'une pratique éducatives privilégiant les activités spontanées axées sur l'enfant, composé d'une il s'est diffusé au Japon au début du siècle dernier.

Terminologie	Définition
Notes de l'enseignant au tableau	Le fait que l'enseignant, en utilisant le tableau, structure les contenus d'apprentissage sur une heure, notamment les idées des enfants, les enjeux ou les documents, ses questions et les réponses, et les exprime.
Objectifs du Millénaire pour le développement (<i>Millennium Development Goals : MDGs</i>)	Synthèse en tant que cadre commun de la déclaration des Nations Unies pour le Millénaire de septembre 2000 et des objectifs de développement international adoptés lors des principales conférences internationales des années 90. Ont été posés comme objectifs de développement que doit réaliser la communauté internationale d'ici 2015 : (1) Réduire l'extrême pauvreté et la faim (2) assurer l'éducation primaire pour tous (3) Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (4) Réduire la mortalité infantile (5) Améliorer la santé maternelle (6) Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies (7) Assurer un environnement durable, (8) Mettre en place un partenariat mondial pour le développement.
Programme d'enseignement annuel	Programme d'enseignement fondamental annuel par discipline et par niveau.
Programme scolaire	Ce terme correspond à l'anglais curriculum, mais il n'existe pas actuellement de définition générale au sens strict, et ce qu'il recouvre diffère selon que l'on se place au niveau national ou au niveau de l'école. Au niveau national, le programme scolaire désigne les normes du programme scolaire définies par le ministère de l'Éducation d'après les lois et ordonnances, en d'autres termes des Directives d'enseignement. Par contre, au niveau des écoles, il désigne le programme d'enseignement annuel pour chaque discipline dans les diverses classes ou l'emploi du temps de l'établissement.
Projet d'enseignement par module du programme	Lors de la mise en œuvre du programme d'enseignement annuel, on segmente en sous-parties chaque unité du module. Le "Projet d'enseignement par module du programme" est un projet où, afin de pouvoir effectivement développer l'enseignement correspondant à chaque unité du programme, l'on répartit les heures en suivant les divers éléments des activités d'apprentissage.
Projet d'enseignement (projet de plan de cours)	Fait référence au plan de cours, qui prévoit l'ordre à suivre pour le cours d'une matière donnée. L'enseignant, après avoir élaboré le plan qu'il allait suivre pour ce cours, met sur pied un projet d'enseignement concernant le cours effectif. Dans ce projet, il réfléchit à comment il va effectivement enseigner aux enfants chaque contenu d'enseignement pour chaque heure indiquée dans les rubriques du programme d'enseignement de la partie concernée (module). En même temps, il programme concrètement pour chaque cours la manière dont va se dérouler la leçon du début à la fin. L'enseignant fait son cours en suivant les grandes lignes de son projet d'enseignement, mais l'adapte, si nécessaire, à l'évolution des enfants, pour s'assurer que tous les points sont acquis.
PTA (<i>Parent-Teacher Association</i>)(Association de parents d'élèves : APE)	Organisme de délibération et d'échanges d'informations dans les écoles entre les parents d'élèves et les enseignants (APE). Créé aux États-Unis en 1897, et après la Seconde Guerre mondiale au Japon. La PTA diffère des associations de parents qui existaient au Japon avant-guerre, en ce qu'il s'agit d'une organisation qui associe les parents et les enseignants, dans le but de démocratiser l'enseignement. La PTA devait jouer un nouveau rôle dans le Japon d'après-guerre, celui d'un reliant la communauté locale et l'école.
Recherche sur les cours	Recherche menée par les enseignants sur les méthodes efficaces de cours ou sur la nature même des cours, en critiquant ou en examinant chacun le cours des collègues, afin d'en améliorer la qualité.
Secrétaire général de l'enseignement	Enseignant spécialisé, qui s'occupe des "tâches de secrétariat concernant le programme scolaire, l'encadrement des apprentissages ou celui d'autres points spécialisés relatifs à l'enseignement scolaire" dans un établissement défini par l'article 1 de la loi sur l'enseignement scolaire, "après avoir reçu l'ordre d'un supérieur hiérarchique" au sein du comité d'instruction publique. Ces "points spécialisés" comprennent l'encadrement des élèves, l'aide à l'orientation professionnelle, le traitement de manuels ou d'autres matériels pédagogiques, les tâches de secrétariat liées au stage des enseignants. Chaque secrétaire général de l'enseignement s'occupe de la visite dans des écoles, de la création de documents, assiste à diverses commissions, et élabore des projets de stage.
Stage de l'enseignant débutant	Désigne le premier stage en situation dans le domaine professionnel après le recrutement au poste d'enseignant. Suite à la révision partielle de la loi spécifique sur les fonctionnaires de l'enseignement de 1988, ceux qui ont été nommés enseignants, notamment dans les écoles primaires, ont l'obligation de suivre un stage pratique d'un an et un tuteur leur est obligatoirement affecté.
Stage interne à l'établissement	Activité de recherche que l'on mène à bien d'une manière planifiée à travers la pratique de l'enseignement, autour d'un sujet de recherche fixé pour que tous les membres du personnel enseignant de l'établissement puisse atteindre le objectifs pédagogique.

Terminologie	Définition
Stage pratique d'enseignement	Méthode de recherche dans le processus de formation des enseignants, qui vise à l'acquisition des connaissances et des techniques spécialisées se rapportant au métier d'enseignant, en vérifiant et en appliquant l'apprentissage théorique à travers les problèmes concrets rencontrés sur le terrain. On lui a accordé beaucoup d'importance depuis la création des écoles normales, mais la dénomination de "stage pratique d'enseignement" a été employée pour la première fois dans le Règlement des écoles normales de 1907. La loi sur le certificat d'aptitude pédagogique à l'enseignement stipule que c'est une unité obligatoire pour l'obtention du certificat.
Structuration du cours	Le fait que l'enseignant étudie à l'avance comment il va planifier ce qu'il va écrire au tableau, choisir les questions à poser, prévoir la réaction des enfants, dans le cadre du processus d'élaboration du projet d'enseignement et du choix des matériels pédagogiques, afin que les enfants puissent étudier le plus efficacement possible en classe.
Syndicat japonais des enseignants (Nikkyoso)	Organisme syndical formé par les enseignants dans le but d'améliorer leur situation socio-économique, ainsi que les conditions de travail dans le secteur de l'éducation ou la qualité de l'enseignement. Créé en 1947.
Système d'enseignement	Lois et ordonnances concernant l'organisation du système scolaire sur l'ensemble du territoire et promulguées par le gouvernement de Meiji. Elles ont été promulguées en annexe de la 13 ^{ème} ordonnance de la nationale en 1872. Elles ont été abolies en 1879, lorsque a été instituée l'ordonnance sur l'éducation. Le système français a été adopté pour le système administratif et l'influence américaine a prédominé pour l'organisation des écoles, c'est-à-dire que ce système a assimilé de manière sélective les divers systèmes scolaires des pays d'Europe ou des Etats-Unis. C'est sur la base de cette législation que progressèrent la construction des écoles et la scolarisation, ou encore la construction des universités.
Système des conseillers scolaires	Ce système a été proposé dans le rapport de la Commission centrale de l'éducation intitulé <i>Le devenir de l'administration éducative régionale</i> (1998) comme un système garantissant la participation de la population locale à la gestion des écoles et permettant à ces dernières de remplir leur devoir d'explication vis-à-vis de la communauté locale. Il a été introduit en avril 2000, après la révision des règles de l'application de la loi sur l'éducation scolaire.
Système d'examen de passage dans la classe supérieure	Système qui juge par un examen écrit dans quelle mesure l'enfant a réussi ses apprentissages, pour décider de son passage ou non dans le niveau ou la classe supérieurs.
Système d'homologation des manuels scolaires	Système qui autorise l'utilisation pour les écoles primaires, les collèges ou les lycées, des manuels rédigés par des auteurs du privé, dans la mesure où le ministre de l'Education et des Sciences a pu vérifier leur conformité. Le système actuel a été considérablement simplifié, suite à une proposition de la Commission extraordinaire de l'éducation de 1987 en matière de procédures et de normes d'homologation pour permettre la mise en place d'un processus d'autorisation juste et adéquat grâce à un système simple et facile à comprendre.
Système ouvert	À partir de 1947, des filières de formation d'enseignants ont été mises en place dans les facultés autres que celles de pédagogie des universités d'Etat, municipales ou privées, créant le "système ouvert", qui consiste en une méthode de formation des enseignants, permettant l'obtention d'un certificat d'aptitude à l'enseignement dans une discipline donnée, sous réserve d'obtenir certaines unités de valeur.
Taux net de scolarisation	Rapport entre le nombre d'élèves du groupe d'âge correspondant officiellement à un niveau d'enseignement donné et la population totale de ce groupe d'âge, exprimé en pourcentage.
Terakoya	Établissements d'enseignement qui ont existé de l'époque d'Edo (avant 1868) jusqu'au début de l'ère Meiji (1868), créés à l'initiative d'intellectuels issus de la classe populaire ou de celle des guerriers, ou encore de moines ou de prêtres shintoïstes, afin d'enseigner aux enfants de la classe populaire la lecture, l'écriture et les compétences utiles pour la vie quotidienne.
The World Conference on Education for All : WCEFA (Conférence mondiale sur l'éducation pour tous)	Conférence internationale qui s'est tenue en 1990 à Jomtien en Thaïlande. Elle a réaffirmé l'importance de l'éducation de base et a abouti à un accord sur des objectifs de développement nationaux et internationaux consistant à fournir une éducation fondamentale à tous avant 2000.
World Education Forum : WEF (Forum mondial sur l'éducation)	Conférence internationale qui s'est tenue en 2000 à Dakar au Sénégal, en tant que suivi de la Conférence mondiale sur l'éducation pour tous (EPT) (<i>The World Conference on Education for All : WCEFA</i>) de 1990. On y a discuté de l'état d'avancement des initiatives prises après la WCEFA dans la perspective de l'EPT et des orientations des développements futurs.

Résumé de l'étude

1. But et contexte

L'éducation est un droit fondamental pour tous et constitue une base pour construire un monde pacifique, sain et stable; c'est aussi un moyen efficace pour éradiquer la pauvreté, en rendant possible le développement de chacun des pays par leurs efforts autonomes. Cependant, de nos jours, un grand nombre d'êtres humains n'ont toujours qu'un accès limité à l'éducation, et celle-ci a été considérée comme l'un des domaines les plus importants de la coopération internationale. La communauté internationale a réaffirmé la priorité accordée au renforcement de l'éducation de base, suite à la Conférence mondiale sur l'éducation pour tous (*The World Conference on Education for All : WCEFA*), qui s'est tenue à Jomtien en Thaïlande en 1990 et dont le slogan était "l'éducation pour tous" (*Education for All : EFA*). Le Japon a lui aussi annoncé lors du sommet de Kananaskis en 2002 l'Initiative de soutien à l'éducation de base pour la croissance (*Basic Education for Growth Initiative : BEGIN*) et a ainsi montré son intention de renforcer sa coopération en matière d'éducation.

Le Japon a lui aussi eu dans son expérience passée, lorsque l'éducation moderne a été introduite au début de l'ère Meiji, de grands défis à relever, tout comme de nos jours les pays en développement : il s'agissait du "développement quantitatif" de l'éducation, de son "amélioration qualitative" et de celle de sa "gestion". Le Japon s'est attaqué à cette tâche, ce qui lui a permis de développer en un temps relativement court l'éducation de base. On peut estimer que ce type d'expérience contient des éléments pouvant être utiles lorsque l'on veut mener une réflexion sur le développement de l'éducation dans les pays en développement. L'"Initiative de soutien à l'éducation de base pour la croissance" affirme aussi que le Japon va partager efficacement son expérience en matière d'éducation pour développer celle des pays en développement.

C'est ainsi que dans ce rapport, pour que nous puissions mettre efficacement notre expérience éducative au service du développement de l'éducation dans les pays en développement, nous avons tout d'abord classé les éléments qui la constituent en nous plaçant du point de vue de l'aide au développement; puis, en tenant compte du résultat de ce travail, nous avons étudié comment nous pourrions appliquer l'expérience éducative japonaise à ces pays en développement qui ont une histoire, une culture et une société différentes de la nôtre, et quelles sont les précautions à prendre lorsque nous l'appliquons.

Par ailleurs, nous avons mené cette étude dans le but de rédiger un rapport sur l'expérience éducative japonaise du point de vue de l'aide au développement, afin que le Japon puisse apporter dans ce domaine un aide efficace dans le futur aux pays en développement. Nous rappelons donc qu'il n'a pas pour objectif de la transférer telle quelle dans les pays en développement.

2. Plan et résumé du rapport

Ce rapport se compose du chapitre introductif, suivi des parties I, II et III. Dans ce premier chapitre, intitulé "Les enjeux des pays en développement", nous avons donné une présentation générale des défis auxquels les pays en développement sont actuellement confrontés et nous avons examiné les points communs avec ceux que le Japon a connus dans le passé dans le secteur de l'éducation. D'autre part, nous avons fait une synthèse sur les tendances de l'aide apportée aux pays en développement par la communauté internationale ou le Japon en vue de trouver une solution à leurs problèmes éducatifs.

Dans la première partie (Présentation générale de l'histoire de l'éducation au Japon), nous avons donné notre

analyse sur l'histoire de l'éducation au Japon après l'introduction du système éducatif moderne à l'ère Meiji, en nous demandant ce qui pourrait être utile pour le développement de l'éducation dans les pays en développement.

Dans la deuxième partie (L'expérience du Japon en matière d'éducation), en nous appuyant sur les conclusions du chapitre introductif et de la première partie, nous avons classé les enjeux éducatifs auxquels les pays en développement sont confrontés en trois thèmes : le développement quantitatif, l'amélioration qualitative et celle de sa gestion. Nous avons donné une analyse sur la politique ou l'approche adoptées par le Japon pour chacun de ces enjeux, les résultats ou les points essentiels des mesures qu'il a prises. Nous avons essayé d'en déduire les enseignements que nous pouvons en tirer ou les points sur lesquels nous devons être attentifs lorsque l'on réfléchit sur l'aide aux pays en développement dans ce domaine. Dans la deuxième partie, nous avons tout d'abord traité de "l'amélioration de la gestion" comme sujet général sur l'éducation, et nous avons axé nos analyses sur les initiatives aussi bien privées que publiques, telles que "l'administration de l'éducation", "ses finances" et "la gestion des écoles". Ensuite, au sujet du "renforcement quantitatif", nous avons sélectionné dans l'expérience japonaise "la promotion de la scolarisation à l'ère Meiji", "l'éducation des filles", "le redoublement et le fait de quitter l'établissement scolaire avant la fin de ses études" comme sujets significatifs pour les enjeux suivants propres aux pays en développement : "l'élargissement de l'accès à l'éducation" et "l'égalité de l'accès à l'éducation". Nous avons fait le bilan des mesures prises à l'époque où l'éducation moderne a été adoptée pour la scolarisation totale de la population. D'autre part, comme mesures pour promouvoir la scolarisation des tout derniers 5 à 10 % d'enfants (*last 5 to 10 %*) hors du circuit scolaire, nous avons traité des "mesures d'après-guerre en faveur des enfants ayant des difficultés pour fréquenter l'école" ou de "l'enseignement dans les régions reculées". Concernant "l'amélioration qualitative", nous avons fait une synthèse des mesures prises au Japon sur le "programme scolaire", "le programme d'enseignement", "la formation et les stages des enseignants", "les recherches sur les cours", qui répondent aux enjeux suivants des pays en développement, déterminants pour la qualité de l'enseignement : "l'amélioration des contenus d'enseignement" et celle de "la qualité des enseignants". Par ailleurs, nous avons centré notre propos dans ce rapport sur les éducation de base formels, mais nous ne manquons pas de présenter dans le chapitre complémentaire "la culture scolaire" informelle à la base de l'éducation scolaire formelle.

Dans la troisième partie intitulée "Pour une application aux pays en développement de l'expérience du Japon en matière d'éducation", nous avons présenté les caractéristiques d'ensemble du développement de l'éducation au Japon, en guise de synthèse des parties I et II; nous avons analysé et étudié ce qui dans l'expérience japonaise en matière d'éducation pouvait être utile pour le développement de celle des pays en développement et quelles étaient alors les conditions à réunir et les précautions à prendre. Nous avons classé les enjeux relatifs aux initiatives futures du Japon pour apporter son aide dans ce domaine. Dans cette partie, nous avons distingué plusieurs grandes étapes dans le développement de l'éducation : "la période d'adoption de l'éducation moderne", "la période de renforcement du système éducatif", "la période de sa reconstruction" dans l'après-guerre, et enfin "la période de maturité de l'éducation en phase avec les changements de la société". Nous avons examiné quel type de mesures avait été pris à chaque étape du développement et passé en revue l'historique des mesures. Nous avons en même temps proposé une synthèse des caractéristiques du développement de l'éducation au Japon.

Le développement de l'éducation au Japon présente les caractéristiques suivantes : (1) présence d'un contexte social et culturel relativement privilégié, marqué par le développement des enseignements traditionnels, (2) une politique de l'éducation placée au rang de politique prioritaire de l'Etat, (3) mise en œuvre d'une amélioration globale et cohérente de l'éducation, (4) développement de l'éducation mené grâce à la coopération du privé et du public, comme on peut le voir dans le fait que la population a compris l'importance de l'éducation et contribue à

son financement, (5) sur le terrain, les enseignants eux-mêmes ont essayé de pousser plus loin leur niveau de spécialisation, et ont fait preuve de créativité pour améliorer sans cesse la qualité de l'éducation.

Comme méthode pour mettre l'expérience japonaise au service du développement de l'éducation dans les pays en développement, on peut penser par exemple aux pistes suivantes : (1) rendre possible une coopération en fonction du degré de développement de l'éducation, (2) en tirer des enseignements en tant qu'étude de cas, (3) s'en servir comme d'une option possible d'activité de développement éducatif.

Afin de mener à bien une coopération éducative qui s'appuie sur l'expérience japonaise, le présupposé indispensable est que le pays en développement souhaite en tirer pleinement profit ; le Japon doit quant à lui rester attentif aux points suivants : (1) ne pas hésiter à donner des informations sur son expérience, (2) analyser le secteur éducatif du pays qui fait l'objet de l'aide, y compris dans ses dimensions historiques, (3) veiller à respecter suffisamment son contexte culturel, social et politique.

3. Les responsables du présent ouvrage

Les personnes suivantes ont participé à l'élaboration du présent ouvrage.

Président	MURATA Yokuo	Professeur, Centre de recherches de la coopération internationale sur le développement de l'éducation, Université de TSUKUBA
Membres	SAITO Yasuo	Directeur de recherches, Département des recherches et de la coopération internationale, Institut national de recherches sur les politiques éducatives
	KURODA Kazuo	Professeur adjoint, Direction des hautes études sur l'Asie-Pacifique, Université de WASEDA
	BABA Takuya	Professeur adjoint, Direction des hautes études sur le développement et la coopération internationale, Université de HIROSHIMA
	NAKATA Hideo	Professeur, Centre de recherches sur la coopération internationale et le développement de l'éducation, Université de TSUKUBA
	ISODA Masami	Professeur adjoint, Centre de recherches sur la coopération internationale et le développement de l'éducation, Université de TSUKUBA
Directeur	MURATA Toshio	Expert, Institut de coopération internationale, JICA
Chargé de mission	TANAKA Shigeyuki	Expert associé, Département régional ASIE 1 Indochine, JICA
	MIURA Ai	Expert associé, Département régional ASIE 1 Indochine, JICA
	KOJIMA Michio	Expert associé, Expert de la JICA envoyé au Honduras
	YAMAGUCHI Naoko	Expert associé, Division II de développement, département pour le développement et la coopération sociale, JICA
	KOBAYASHI Kazue	Expert associé, Division II de développement, département pour le développement et la coopération sociale, JICA
	SHINDO Yuko	Expert associé, Division II de développement, département pour le développement et la coopération sociale, JICA
	ADACHI Kanakano	Chercheur (secrétariat), Division II de recherches et d'études de l'Institut de coopération internationale, JICA
	ISEJI Hiromi	Expert associé (secrétariat), Division II de recherches et d'études de l'Institut de coopération internationale, JICA
	Rédacteurs associés	TSUKAHARA Shuichi
YAMAMOTO Shinji		Expert de la JICA envoyé au Bangladesh
UMEMIYA Naoki		Chercheur, Division II de recherches et d'études de l'Institut de coopération internationale, JICA
Secrétariat	HANYA Ryozo	Chef de division, Division II de recherches et d'études de l'Institut de coopération internationale, JICA
	SATO Kazuaki	Adjoint du chef de division, Division II de recherches et d'études de l'Institut de coopération internationale, JICA
	DOGUCHI Yasuko	Chercheur, Division II de recherches et d'études, JICA, Centre de coopération internationale (JICE)

4. Méthode de rédaction du rapport

Pour réaliser ce rapport, nous avons travaillé de la manière suivante : chaque auteur a présenté au comité de rédaction sa contribution, qui a été relue et éventuellement modifiée, pour être ensuite incluse dans le texte que nous vous présentons ci-après.

Titres des chapitres	Les auteurs
Direction de recherches	MURATA. T
Coordination générale	MURATA. T, ADACHI, ISEJI, DOGUCHI
Résumé de l'étude	ISEJI, ADACHI
Chapitre introductif Les enjeux des pays en développement	YAMAGUCHI
Première partie Présentation générale de l'histoire de l'éducation au Japon	
Chapitre 1 Modernisation du Japon et progrès de l'éducation	SAITO
Deuxième partie L'expérience du Japon en matière d'éducation	
Chapitre 2 Organisation administrative de l'enseignement	SAITO, MIURA
Chapitre 3 Le financement de l'éducation	SAITO, MIURA
Chapitre 4 La gestion de l'école	YAMAGUCHI, SHINDO, MURATA. T
Chapitre 5 La politique de promotion de la scolarisation à l'ère Meiji - Les initiatives des régions	KOBAYASHI, MURATA. T
Chapitre 6 L'éducation des filles	KURODA
Chapitre 7 La politique de promotion de la scolarisation des enfants et des élèves en difficulté après la guerre	MURATA. T
Chapitre 8 L'enseignement dans les régions reculées	YAMAGUCHI
Chapitre 9 Comment résoudre le problème des redoublements et des abandons en cours d'études	SAITO
Chapitre 10 Le Programme scolaire (curriculum)	ISODA, MURATA. T
Supplément 1 Développement de l'enseignement des mathématiques	ISODA, MURATA. T
Supplément 2 Développement de l'enseignement des sciences	TSUKAHARA
Chapitre 11 Programme d'enseignement - Structuration du cours	KOJIMA
Chapitre 12 La formation et les stages pour enseignants	TANAKA, YAMAMOTO, MURATA. T, ADACHI, ISEJI
Chapitre 13 Recherches sur les cours	BABA, KOJIMA
Supplément : La culture scolaire	MURATA. Y, ADACHI, UMEMIYA
Troisième partie Pour une application aux pays en développement de l'expérience du Japon en matière d'éducation	
Chapitre 14 Pour une application aux pays en développement de l'expérience du Japon en matière d'éducation	MURATA. T
Annexe Statistiques sur l'éducation	YAMAGUCHI

Traduction française : Bureau de la JICA en France

En collaboration avec :

UEDA Naoko, Chef du service, Groupe de Recherches et Etudes, Institut de coopération internationale, JICA
TAKAHASHI Akiko, Expert associé, Service de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, Département Afrique, JICA

Chapitre introductif

Les enjeux des pays en développement

Pour mener une réflexion sur les aspects de l'expérience japonaise qui pourraient se révéler utiles à la coopération envers les pays en développement, il convient de comprendre la nature des problèmes auxquels ces derniers sont actuellement confrontés et la manière dont la communauté internationale tente de les résoudre. Dans cette perspective, nous allons, dans ce chapitre, répertorier les problèmes qui se posent actuellement dans les pays en développement et proposer une interprétation sur les points communs existants entre les enjeux éducatifs dans les PED et ceux auxquels le Japon a dû faire face. Pour finir, nous donnerons une vision générale des tendances actuelles de l'aide internationale en matière de développement de l'éducation dans les pays en développement et de l'aide apportée par le Japon¹.

1. Les enjeux éducatifs auxquels sont confrontés les pays en développement

Ces dernières années, on a à nouveau pris conscience au niveau international du fait que l'éducation faisait partie des droits fondamentaux de l'homme et qu'elle était indispensable pour que l'individu puisse vivre de manière autonome. L'éducation joue un rôle certain dans la résolution d'autres problèmes sociaux comme l'amélioration de l'état de santé, le contrôle démographique ou l'éradication de la pauvreté ; on la considère donc comme l'un des domaines prioritaires de la coopération internationale, dans la mesure où elle contribue au développement socio-économique d'une nation. En particulier, l'enseignement primaire joue un rôle central, car il participe notamment à l'amélioration de la qualité de la vie quotidienne, de

l'hygiène publique et à la baisse de la mortalité infantile.

Jusqu'à présent, grâce aux efforts de divers organismes d'aide, la situation des pays en développement en matière d'éducation s'est améliorée, mais il reste encore 113 millions d'enfants non scolarisés et 150 autres millions qui ont quitté l'école primaire avant la fin de leurs études; nous nous trouvons dans une situation critique, où les deux tiers des analphabètes et des enfants non scolarisés sont de sexe féminin.

Par ailleurs, nous mettrons dans notre rapport l'accent sur l'enseignement "primaire", qui présente un caractère à la fois essentiel et urgent dans le développement de l'éducation dans les pays en développement; ici, nous présenterons dans leurs grandes lignes les trois enjeux suivants : le développement quantitatif de l'enseignement primaire, son amélioration qualitative, et celle de sa gestion.

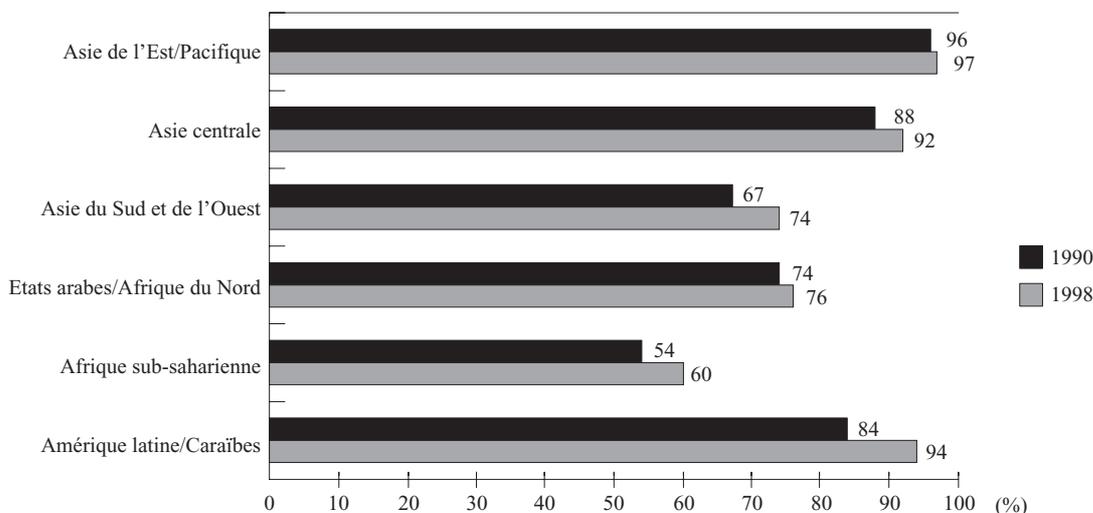
(1) Enjeux relatifs au "développement quantitatif de l'enseignement"

Depuis 1990, le nombre de personnes scolarisées dans l'enseignement primaire a considérablement augmenté, mais dans de nombreux pays, on n'a toujours pas atteint l'objectif d'une participation universelle et équitable à l'éducation.

Le schéma 1 montre l'évolution du taux net de scolarisation dans chacune des régions entre 1990 et 1998. Dans les pays d'Asie centrale, d'Amérique latine et les Caraïbes, le taux de scolarisation a progressé régulièrement et a dépassé les 90 % en 1998. Dans les pays d'Asie orientale et du Pacifique, le taux de progression est resté faible, mais la valeur

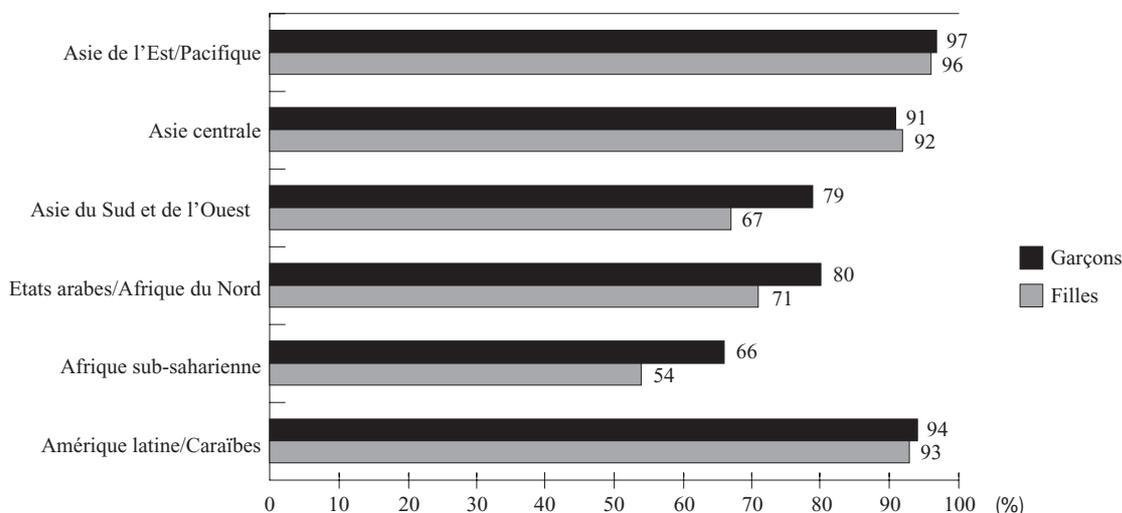
¹ "L'éducation de base" est définie comme "l'activité éducative permettant aux gens d'acquérir les connaissances et les compétences nécessaires à la vie". Concrètement, l'éducation de base englobe l'enseignement préscolaire, l'enseignement primaire, le premier cycle de l'enseignement secondaire, ainsi que les enseignements non formels. Dans ce rapport, nous effectuons notre recherche en nous focalisant sur l'enseignement primaire dans l'éducation de base.

Schéma 1 Taux nets de scolarisation dans l'enseignement primaire par région, 1990 et 1998



Source : UNESCO (2000)

Schéma 2 Taux nets de scolarisation par sexe et indice de parité entre les sexes par région (dans l'enseignement élémentaire) (1998)



Source : UNESCO (2000)

numérique se maintient à un niveau élevé. Dans ces régions, ce qui retiendra l'attention jusqu'à la généralisation complète de l'enseignement primaire, c'est la méthode à adopter pour promouvoir la scolarisation des derniers 5 à 10 % d'enfants hors du circuit scolaire; cependant, il arrive souvent que cette catégorie d'enfants non scolarisés soit constituée d'enfants qui ont des difficultés pour fréquenter l'école à cause d'un contexte géographique, économique, social ou culturel particulier : il s'agit par exemple d'enfants habitant des régions reculées, issus de minorités ethniques ou encore handicapés. Il n'est pas aisé de leur fournir l'opportunité de

bénéficier d'un enseignement.

Par contre, dans les pays arabes et d'Afrique du Nord, ainsi qu'en Asie du Sud-Ouest, le taux de scolarisation est certes en augmentation, mais il y a toujours plus de 15 % des enfants qui ne peuvent pas accéder à l'enseignement primaire; dans les régions d'Afrique sub-saharienne, ce taux stagne toujours à 60 %, ce qui est une valeur faible, et des efforts supplémentaires sont attendus dans le futur pour promouvoir la scolarisation. Parmi les facteurs qui freinent la scolarisation dans ces régions, on peut citer la pauvreté des familles, l'insuffisance du nombre des écoles, la participation des enfants aux

Tableau 1 Taux de suivi complet de l'enseignement élémentaire

	Moyenne	Garçons	Filles
	69	77	61
Arabes/Afrique du Nord	84	88	80
Asie du Sud	74	84	63
Afrique subsaharienne	53	59	48

Note 1 : Utilisation des données les plus récentes entre 1992 et 2000

Note 2 : Aucune donnée pour la région Amérique Latine - Mer des Caraïbes

Source : Banque Mondiale (2002), p. 96

tâches ménagères et le peu d'intérêt que les parents ou la communauté manifestent pour l'éducation.

Le schéma 2 indique le taux net de scolarisation en fonction des sexes dans chacune des régions en 1998. En Asie du Sud-Ouest, dans les pays arabes et d'Afrique du Nord, et en Afrique sub-saharienne, il existe un écart d'environ 10% entre les garçons et les filles. On estime que l'éducation des filles peut avoir des effets positifs sur le taux de natalité, le taux de mortalité des nourrissons et des enfants ou encore le taux de femmes mortes en couches, et les divers organismes d'aide apportent activement leur soutien à l'éducation des femmes; cependant, les filles doivent s'occuper des tâches ménagères, pour des raisons culturelles ou religieuses, la participation des filles à l'éducation scolaire n'est pas reconnue, et dans les familles économiquement défavorisées, on donne la priorité à l'éducation des garçons : tous ces facteurs empêchent la scolarisation des filles.

Dans un grand nombre de pays en développement, pour de nombreuses raisons (comme le fait qu'une famille trop pauvre ne peut pas continuer à payer les frais de scolarité, que l'enfant doit travailler pour contribuer au budget familial, qu'il a échoué à l'examen de passage dans la classe supérieure, ou perdu tout intérêt pour l'éducation à cause d'un programme scolaire sans aucun lien avec sa vie quotidienne), le nombre d'enfants qui redoublent ou quittent l'école en cours de scolarité alors qu'ils ont eu la chance d'aller à l'école ne diminue jamais. Cependant, il est rare que des mesures efficaces ne soient prises pour permettre à l'enfant d'aller jusqu'au bout du cycle de l'enseignement primaire.

Le tableau 1 indique le taux des enfants qui ont achevé le cycle d'enseignement primaire. Dans les pays à faible niveau de revenus, le taux des enfants

qui terminent leur scolarité dans l'enseignement primaire est de 69%, ce qui est faible ; en particulier, en Afrique sub-saharienne, près de la moitié des enfants n'ont pas fini leurs études primaires. D'autre part, il existe un écart de plus de 20% entre les garçons et les filles dans l'Asie du Sud.

(2) Enjeux relatifs à "l'amélioration qualitative de l'éducation"

L'environnement éducatif constitue un élément important pour améliorer la qualité de l'enseignement. Cependant, dans un grand nombre de pays en développement, les activités éducatives ne peuvent se dérouler que dans un environnement fragile, caractérisé par la mauvaise qualité des installations et des équipements, l'insuffisance des manuels et des matériels pédagogiques ou du nombre d'enseignants. De plus, la fermeture imprévue des écoles ou l'absentéisme des enseignants réduit considérablement le nombre d'heures effectives de cours, ce qui est une entrave importante à l'activité d'apprentissage des enfants.

On ne peut ignorer le **problème des contenus d'enseignement et de la qualité des enseignants**, au même titre que celui de l'environnement éducatif insuffisamment aménagé comme on vient de le souligner. Dans de nombreux pays en développement, les problèmes se concentrent sur le **programme scolaire (*curriculum*)**, par exemple des manuels conçus sans tenir compte du stade de développement des enfants ou des liens avec leur environnement de vie ; un apprentissage avec un manuel sans cohérence est un facteur qui freine la formation appropriée des aptitudes scolaires de l'enfant. D'autre part, dans les pays en développement, il est fréquent qu'il n'y ait pas

beaucoup de participation active des enfants ou des élèves aux cours, comme lorsque les enseignants donnent des cours magistraux ou centrés sur le par cœur ; on est donc à la recherche de **méthodes d'enseignement (programme d'enseignement)** efficaces, qui donneraient de meilleurs résultats d'apprentissage, en stimulant la curiosité et l'intérêt de l'enfant.

Par ailleurs, lorsque l'on réfléchit à la qualité de l'enseignement, celle de l'enseignant est un problème de taille. Dans les pays en développement, le recrutement des enseignants ne va pas aussi vite que l'augmentation rapide des enfants scolarisés, et l'on manque de professeurs. Ceci s'explique par le fait que le métier d'enseignant est peu valorisé socialement, qu'il est mal rémunéré et que l'on a du mal à rassembler du personnel vraiment compétent. Le manque d'enseignants peut engendrer les problèmes suivants : on peut ainsi voir des enseignants non qualifiés enseigner ou des cours donnés par d'autres n'ayant aucune compétence pour enseigner. Le manque d'enseignants a atteint un niveau particulièrement critique dans le sud de l'Asie, où il y a un enseignant pour 66 enfants, ce qui est beaucoup. Dans les pays arabes et d'Afrique du Nord, 24 % des enseignants qui font face à une classe n'ont aucune qualification (Banque mondiale (2002)).

La proportion d'enseignants qui ont plus qu'un diplôme de l'enseignement secondaire augmente progressivement. Pourtant, même s'ils entrent dans un organisme telle qu'une université de formation d'enseignants, la qualité de la formation laissant à désirer, il arrive souvent qu'ils n'acquièrent pas de manière satisfaisante les connaissances ou les compétences pédagogiques requises; l'amélioration du **système de formation des enseignants** s'avère indispensable.

Ainsi, dans les pays en développement, on a pris conscience de problèmes communs, comme l'existence d'enseignants qui font cours sans

qualification ; d'autres possèdent un diplôme mais leurs compétences doivent être renforcées. Les difficultés se concentrent sur le système de formation ou les programmes défectueux, et il est prioritaire d'améliorer **la formation des enseignants en activité** pour améliorer la qualité de l'apprentissage des enfants. De plus, ce contexte, dans lequel les contraintes budgétaires limitent les opportunités de stage que peut proposer l'administration, appelle à l'introduction dynamique de nouveaux modèles de formation, par exemple les recherches sur les cours, dans le but d'enseigner plus efficacement, menées en collaboration avec d'autres enseignants, notamment en développant le système des regroupements d'écoles (*school clusters*²).

(3) Enjeux relatifs à la gestion de l'enseignement

Actuellement, le mouvement de décentralisation de l'administration de l'éducation se poursuit dans un grand nombre de pays en développement, et les mesures suivantes ont été prises : transfert des compétences vers les organismes administratifs de l'éducation depuis le niveau du département ou de la région vers le niveau local, renforcement du pouvoir de décision des écoles et intensification de la coopération avec la communauté locale. Cependant, même si ce genre d'initiatives se développe, l'aménagement de la législation correspondante ne progresse pas au même rythme, et l'organisation de l'administration ne fonctionne pas de manière efficace. De nombreux autres problèmes sont encore à résoudre, notamment le manque de personnes qualifiées pour élaborer et mettre en œuvre les programmes d'enseignement, ou encore la pénurie d'installations et d'équipements nécessaires. De plus, les **finances de l'éducation** se trouvent dans une situation alarmante à cause de la stagnation économique et de l'endettement public excessif, tandis que les dépenses courantes, comme le traitement des enseignants, sont généralement en hausse. Le budget alloué au développement

² Un *school cluster* (regroupement d'écoles) se compose d'une école centrale, la *core school*, d'une taille relativement importante, et d'écoles périphériques plus petites, les *satellite schools*. Ce système, parce qu'il permet d'utiliser efficacement les ressources de toutes ces écoles, humaines, financières, et d'informations, cherche à résoudre les problèmes liés à l'enseignement que les écoles qui le forment rencontrent.

de l'éducation se révèle, de façon chronique, insuffisant ; tous ces facteurs empêchent de mettre en œuvre une politique éducative efficace.

La tendance à la décentralisation fait ressentir la nécessité de l'amélioration autonome de l'enseignement au niveau de chaque école, mais les écarts entre les écoles sur le plan de la gestion et des qualités de direction sont manifestes et cela conduit à des inégalités dans l'environnement scolaire. Toutefois l'offre de formation pour les directeurs d'école est aujourd'hui insuffisante. Il est nécessaire d'améliorer les dispositifs pour **gérer efficacement les écoles** et les qualités de gestionnaires des directeurs d'écoles.

2. Points communs entre les problèmes éducatifs rencontrés par le Japon et ceux rencontrés par les pays en développement

Pour utiliser efficacement l'expérience japonaise dans la coopération avec les pays en développement dans le secteur de l'éducation, il faut poser que les problèmes éducatifs auxquels le Japon a été confronté et a résolus possèdent des points communs avec ceux des pays en développement, que nous venons de présenter. Pour vérifier cette hypothèse, nous avons consulté les rapports³ rédigés jusqu'à présent⁴ par la JICA, ce qui nous a permis de mettre en évidence des convergences importantes entre les problèmes rencontrés par le Japon lorsqu'il était un pays en développement et ceux que les pays en développement rencontrent actuellement. Les problèmes rencontrés par le Japon lorsqu'il adopta le système de l'enseignement scolaire moderne (les parents ne se montraient ni compréhensifs ni coopératifs vis-à-vis de l'enseignement scolaire et des enseignants), les problèmes liés au fait que les enfants étaient alors considérés comme faisant partie de la force de travail et ceux inhérents à la communauté locale, aux familles ou aux enfants eux-mêmes, les difficultés liées à l'aménagement des

infrastructures éducatives alors insuffisantes, tant sur le plan des bâtiments que du matériel scolaire, les problèmes qualitatifs du contenu de l'enseignement, trop éloigné du quotidien de l'époque et enseigné par un personnel peu qualifié, tous ces problèmes sont très proches de ceux que connaissent aujourd'hui les pays en développement. Concernant l'administration ou les finances de l'enseignement, le coût élevé du personnel par rapport au budget éducatif est également une difficulté commune. Mais ce qui fait la spécificité du développement éducatif japonais, c'est qu'à la différence des pays en développement, il a mis au point une politique et un programme éducatifs cohérents, et il s'est appuyé sur un budget éducatif reposant sur un financement autonome géré de manière responsable.

Si le Japon a eu, tout comme les pays en développement, des défis importants à relever, il s'est consacré avec ardeur à cette tâche, ce qui lui a permis, comme on peut le voir dans le schéma 3, de développer l'éducation de base en un temps relativement court. C'est pourquoi, nous considérons dans cette étude qu'une réflexion sur l'aide au développement éducatif tirera grand profit d'un examen détaillé de l'expérience japonaise, des points communs entre le Japon et les pays en développement ou encore des caractéristiques japonaises qui pourraient se révéler utiles.

3. Evolution de l'aide dans le secteur de l'éducation

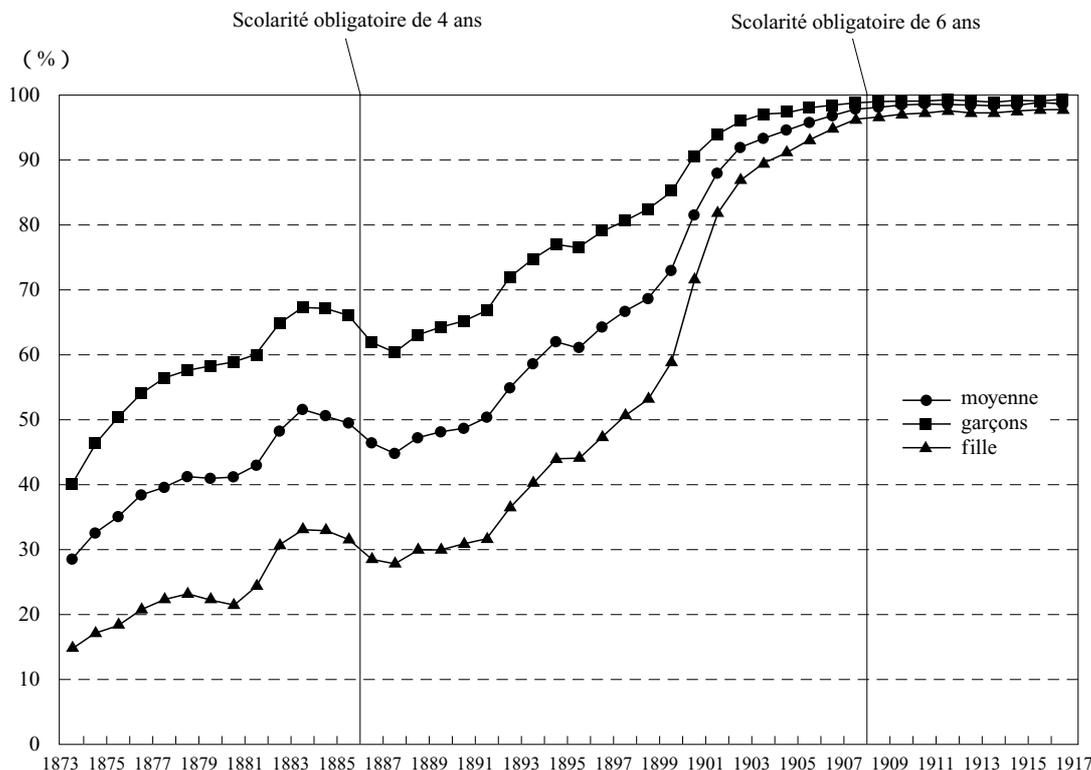
(1) Tendances de la coopération internationale

Depuis les années 60, l'éducation, dans le cadre de l'aide au développement, a été perçue sous l'angle de la valorisation des ressources humaines, c'est-à-dire comme un moyen de promouvoir la croissance économique, et l'aide à la formation professionnelle, directement liée à l'augmentation de la productivité, a été privilégiée. A partir de la fin des années 70, l'approche des besoins essentiels de l'être humain (BEEH) a été proposée, et l'éducation a été reconnue

³ Agence Japonaise de Coopération Internationale (1997), (1998)

⁴ Pour les résultats de cette recherche, se reporter à l'annexe

Schéma 3 Evolution du taux de scolarisation (école primaire)



Source : Ministère de l'Education (1962)

comme un élément essentiel pour répondre à ces besoins. La priorité a alors été accordée à l'enseignement primaire, lequel vise à l'acquisition de connaissances et de compétences fondamentales nécessaires à la vie quotidienne. Dans les années 80, dans le cadre des ajustements structurels imposés par la crise économique, un grand nombre de pays en développement ont diminué de manière drastique leurs budgets éducatifs, et le développement de l'éducation a connu une grave crise, particulièrement en Afrique sub-saharienne. Mais depuis le début des années 90, la vision du développement humain qui recherche le développement même de l'éducation prédomine.

En 1990 s'est tenue à Jomtien, en Thaïlande, la Conférence mondiale sur l'éducation pour tous (*World Conference on Education for All : WCEFA*). Elle a permis l'adoption de la déclaration mondiale proclamant que l'éducation pour tous (*Education for All : EFA*) est un objectif commun au monde entier et depuis, l'éducation de base est le secteur prioritaire de l'aide au développement dans le secteur de

l'éducation. Cette conférence a non seulement suscité un débat sur la généralisation totale de l'éducation de base, encore loin d'être réalisée, mais également une prise de conscience commune du grave retard pris par les pays en développement dans le secteur de l'éducation et de la nécessité de prendre des mesures concrètes pour améliorer la qualité de l'éducation. Jomtien a marqué un tournant, en ce que non seulement l'aide en direction de l'éducation de base s'est accrue, mais la coopération, jusqu'alors axée sur les aspects matériels comme la construction d'établissements, s'oriente désormais sur l'aide apporté aux contenus, comme le développement des programmes, la formation des enseignants ou le renforcement des fonctions administratives de l'enseignement.

Mais dix ans plus tard, lors du Forum mondial sur l'éducation (*World Education Forum : WEF*), qui s'est tenu à Dakar au Sénégal en 2000, les participants ont dû se rendre compte que les objectifs de la Conférence de Jomtien étaient loin d'être atteints dans le monde, et ce malgré les efforts

Encadré 1 Visées des actions menées à Dakar

développer et améliorer sous tous leurs aspects la protection et l'éducation de la petite enfance, et notamment des enfants les plus vulnérables et défavorisés ;
 faire en sorte que d'ici 2015 tous les enfants, notamment les filles et les enfants en difficulté ou issus de minorités ethniques, aient la possibilité d'accéder à un enseignement primaire obligatoire et gratuit de qualité et de le suivre jusqu'à son terme;
 répondre aux besoins éducatifs de tous les jeunes en assurant un accès équitable à des programmes adéquats ayant pour objet l'acquisition des connaissances ainsi que des compétences liées à la vie courante;
 améliorer de 50 % les niveaux d'alphabétisation des adultes, et notamment des femmes, d'ici 2015, et assurer à tous les adultes un accès équitable aux programmes d'éducation de base et d'éducation permanente;
 éliminer les disparités entre les sexes dans l'enseignement primaire et secondaire d'ici 2005 et instaurer l'égalité dans ce domaine d'ici 2015 en veillant notamment à assurer aux filles l'accès équitable et sans restriction à une éducation de base de qualité avec les mêmes chances de réussite;
 améliorer sous tous ses aspects la qualité de l'éducation et garantir son excellence de façon à obtenir pour tous des résultats d'apprentissage reconnus et quantifiables - notamment en ce qui concerne la lecture, l'écriture, le calcul et les compétences indispensables dans la vie courante.

Encadré 2 Initiative pour une éducation fondamentale en vue de la croissance (BEGIN)

Principaux domaines :

Aide pour le maintien des "opportunités" d'éducation

Construction d'écoles, enseignement pour les filles, enseignement non-formel, intégration des technologies de l'information et des communications (TIC) dans l'enseignement

Aide pour l'amélioration de la qualité de l'enseignement

Aide pour l'enseignement des sciences, la formation des enseignants, la gestion et l'administration des écoles

Amélioration de "l'administration" de l'éducation

Politique et projets en matière d'éducation, aide pour la mise en place d'un système administratif de l'éducation

réalisés jusqu'à présent. De nouveaux objectifs mondiaux ont été définis dans le *Cadre d'action de Dakar*, selon la volonté commune de chaque pays et de chaque organisme d'aide (encadré 1). Parmi les objectifs qui y figurent, le deuxième et le cinquième proviennent des huit OMD ou Objectifs du millénaire pour le développement (*Millennium Development Goals : MDGs*) annoncés lors de l'assemblée générale des Nations-Unies de septembre 2000.

(2) Initiatives du Japon

A partir des années 60, l'aide japonaise en matière d'éducation, axée principalement sur l'enseignement supérieur ou la formation professionnelle, a pris

notamment les formes suivantes : envoi d'experts, coopération technique, envoi de volontaires JOCV, construction d'établissements et fourniture d'équipements dans le cadre de la coopération financière non remboursable ou accueil de stagiaires et d'étudiants au Japon.

Depuis que le développement de l'éducation de base est devenu une priorité de la coopération en matière d'éducation, lors du sommet de Jomtien en 1990, on a commencé au Japon aussi à débattre activement de ce que devrait être l'aide à l'éducation de base et des orientations à prendre dans ce domaine. Depuis la parution en 1993 du Livre blanc sur l'aide publique au développement, on a ajouté

Encadré 3 Visées des stratégies de développement dans l'enseignement élémentaire

Extension de l'enseignement primaire et en collège :

Accroissement du taux de scolarisation de l'enseignement primaire et du collège, amélioration de la qualité de l'enseignement primaire et au collège

Correction des inégalités scolaires :

Correction des inégalités entre garçons et filles, correction des inégalités locales entre capitale, villes, et campagnes, maintien d'organismes éducatifs pour les enfants nécessitant une attention particulière

Satisfaction des besoins de formation des adolescents et des adultes :

Poursuite de l'alphabétisation des adolescents et des adultes, apprentissage des savoirs nécessaires à la vie courante des adolescents et des adultes

Extension des soins donnés aux nourrissons et aux jeunes enfants et extension de l'éducation préscolaire :

soins donnés aux nourrissons et aux jeunes enfants et éducation préscolaire

Amélioration de l'administration de l'enseignement :

Mise en place d'"engagements" politiques, renforcement du système d'administration de l'enseignement

Source : JICA (2002b)

comme orientation la priorité accordée à l'éducation de base. Le document intitulé *Mesures intermédiaires concernant l'aide publique au développement (Politique de l'APD à moyen terme)*, paru en 1999, fait de l'éducation de base un enjeu prioritaire, et précise que l'on va renforcer, en même temps que l'aide matérielle concernant les établissements ou les équipements, celle portant sur les contenus, notamment l'aide apportée à la gestion des écoles, au développement des programmes ou aux stages des enseignants, et souligne que l'aide à l'éducation des filles sera largement privilégiée.

Par ailleurs, le ministère de l'Éducation et des Sciences, qui avait jusqu'alors mené une aide en faveur de l'éducation axée sur l'accueil des étudiants étrangers, a mis en évidence, lors des "Réunions sur le devenir d'une coopération éducative internationale en phase avec son époque" organisées à plusieurs reprises à partir de 1995, l'importance de l'aide internationale en faveur de l'éducation, et le rôle qu'elle aura à tenir dans le futur. Le ministère a également réfléchi sur les modalités d'application d'une aide éducative efficace. Enfin, lors des "Conseils privés pour la coopération internationale en matière de d'éducation" qui ont débuté en 2001, on a considéré qu'il était important d'utiliser l'expérience éducative japonaise, qui a été essentielle

au processus d'édification nationale, et de mener en priorité une coopération qui s'appuie sur les points forts du Japon et l'on a aussi débattu des possibilités d'appliquer cette expérience en tenant compte des besoins des pays en développement.

Lors du sommet de Kananaskis en 2002, le Japon a annoncé l'Initiative de soutien à l'éducation de base pour la croissance (BEGIN), qui, tout en renforçant le soutien apporté aux efforts des pays en développement pour atteindre les objectifs fixés dans le Cadre d'action de Dakar, établit comme principe fondamental l'orientation consistant à mettre efficacement l'expérience japonaise au service du développement éducatif des pays en développement (Cf. encadré 2).

A partir de 1990, la JICA, a réagi au mouvement mondial d'aide en faveur de l'éducation de base. Elle a mis en place en 1992 le Groupe d'études sur le développement et l'aide en fonction des domaines éducatifs puis, en 1996, celui de l'aide à la nouvelle stratégie de développement du CAD. L'Agence a aussi organisé des débats sur le devenir de l'aide à l'éducation de base. En 2002, dans le rapport intitulé *Approche efficace des enjeux de développement - L'éducation de base*, on a élaboré, en tenant compte des résultats de ces actions, un schéma résumant le système des enjeux éducatifs, qui classe de manière

Tableau 2 Expérience japonaise dans chacune des tâches liées à l'éducation de base

Tâches des pays en cours de développement	Expérience japonaise en la matière
Extension quantitative - Développement de l'accès à l'éducation - Egalité des chances scolaires	Accélération de la scolarisation à l'époque Meiji
	Enseignement pour les filles
	Mesures de scolarisation des enfants réfugiés après-guerre
	Enseignement dans les lieux reculés
	Redoublement et abandon des études en cours de route
Amélioration qualitative - Elévation du niveau de compétence du personnel enseignant - Amélioration du contenu de l'enseignement	Programme d'enseignement
	Projet de directives d'orientation
	Formation et stages pour enseignants
	Recherches pédagogiques
Amélioration de la gestion - Amélioration de la gestion financière de l'enseignement - Amélioration de la gestion des écoles	Administration de l'enseignement
	Gestion financière de l'enseignement
	Gestion des écoles

Source : L'auteur, d'après JICA (2002b)

globale et systématique les enjeux des pays en développement en matière d'éducation de base et les différentes approches envisagées et qui établit les cinq objectifs de la stratégie de développement indiqués dans l'encadré 3.

L'aide apportée par la JICA dans le secteur de l'éducation de base l'a été jusqu'à présent sous la forme d'aménagement des infrastructures⁵, comme la construction d'écoles ou la fourniture d'équipements, ou encore de projets d'amélioration de l'enseignement scientifique axés principalement sur la formation et les stages des enseignants. D'autre part, la JICA a aussi apporté une aide en faveur de l'éducation des filles, en vue de corriger l'écart entre les sexes, et elle a fondé des établissements dans des régions reculées. Ces actions restent toutefois encore limitées. Outre ces initiatives, suite au mouvement de décentralisation de l'éducation de ces dernières années, de nouvelles tentatives ont été réalisées, comme l'aide visant à l'amélioration de la gestion de l'enseignement (capacité de l'administration régionale de l'enseignement ou de la gestion de l'école) ou encore la promotion de l'alphabétisation en partenariat avec les ONG, ce qui montre aussi que les formes de coopération en matière d'éducation

sont en train de se diversifier.

Ainsi la tendance actuelle qui privilégie l'aide dans le secteur de l'éducation de base montre qu'il est important de tirer parti de l'expérience japonaise, et, afin de le faire efficacement, il sera certainement utile d'examiner, dans un premier temps, comment le Japon, lui-même ancien pays en développement, a fondé et aménagé son système éducatif, et de procéder ensuite à une analyse systématique de ce processus, en tenant compte du contexte et des enjeux de développement.

Dans cette étude, nous avons classé, sur la base du "schéma résumant le système des enjeux éducatifs" proposé dans le rapport "*Approche pour planification systématique de projets développement - L'éducation de base*", les enjeux des pays en voie de développement en trois catégories, renforcement quantitatif, amélioration qualitative et gestion, et nous avons sélectionné les différentes expériences correspondantes (tableau 2).

Nous ferons dans la première partie de cette étude, une présentation générale et chronologique de l'histoire de l'éducation japonaise. Dans la deuxième partie, nous proposons une analyse rationnelle de l'évolution historique des politiques et des activités

⁵ Parmi les différentes formes de la coopération financière non remboursable, la JICA, suivant les instructions du ministère des Affaires étrangères, effectue l'étude préalable, l'exécution et le suivi des catégories suivantes : fonds général, fonds de soutien aux études et recherches à l'étranger, fonds à la pêche, fonds à la patrimoine culturel, aide alimentaire, aide à l'augmentation de la production alimentaire.

relatives à chacune des expériences éducatives japonaises citées dans le tableau 2, en offrant notre interprétation des politiques et grandes approches. Enfin, à partir de ces deux premières parties, nous examinerons, dans la troisième partie, les différents éléments de cette expérience qui peuvent servir de références pour la mise en place de l'aide apportée par le Japon en matière d'éducation.

Dans cet ouvrage, "l'expérience éducative

japonaise" se définit comme "les connaissances, les techniques ou les savoir-faire accumulés et partagés par un groupe d'une certaine importance à travers les politiques ou les pratiques éducatives au Japon qui peuvent, dans une certaine mesure, être systématisés, et déduits de cette expérience ainsi que l'ensemble final constitué".

<YAMAGUCHI Naoko>

Première partie

Présentation générale de l'histoire de l'éducation au Japon

Chapitre 1

Modernisation du Japon et progrès de l'éducation

C'est au cours de la deuxième moitié du XIX^e siècle que le système éducatif moderne, fondé sur le modèle de différents pays occidentaux, fut véritablement introduit au Japon. La modernisation du Japon a débuté tardivement, mais par la suite, grâce à un environnement socioculturel particulier et à des conditions favorables (notamment au début de la période concernée) que nous allons décrire plus loin, l'éducation a pu connaître en peu de temps un développement rapide.

[Maturité culturelle et héritage de l'enseignement traditionnel]

Avant cela, à l'époque des shoguns Tokugawa (1603-1867), le Japon avait connu pendant environ 260 ans la paix et la stabilité sous la politique de fermeture du pays et le régime shogunal et des fiefs. Pendant cette période, la population avait atteint une maturité culturelle élevée et un taux d'alphabétisation qui était déjà parmi les plus élevés au monde. A cette époque, les lieux d'enseignement traditionnels, dont les établissements publics rattachés à un fief et destinés à la classe guerrière, principalement dévolus à l'apprentissage des classiques chinois, les institutions privées, ou les écoles ouvertes aux couches populaires où étaient enseignés la lecture, l'écriture et les connaissances pratiques, étaient largement répandus. Le développement du système d'apprentissage pratiqué dans les classes des artisans et des marchands, ainsi que les arts traditionnels en vogue comme l'art floral, la cérémonie du thé ou la musique, ont fourni les bases de la passion japonaise pour l'éducation.

[Laïcité et langue unique de l'enseignement]

L'enseignement avait un caractère laïc fortement prononcé et les communautés religieuses traditionnelles, bouddhistes ou shintoïstes, ne possédaient pas de structure d'enseignement

particulière affiliée à leur courant religieux. De plus, grâce à la relative homogénéité culturelle et linguistique du Japon, l'utilisation de la langue japonaise comme langue unique d'enseignement n'a jamais posé problème.

[Prise de conscience de l'éducation comme ciment de l'unité nationale]

La formation d'une conscience nationale commune avait été retardée par le système shogunal et des fiefs et le cloisonnement des classes sociales. Mais au cours de la crise provoquée par l'arrivée des puissances étrangères à la fin de l'époque shogunale, le besoin d'édifier une conscience et une unité nationales, en s'appuyant sur l'éducation, se fit fortement ressentir. Lorsque commença l'œuvre de modernisation, un consensus se forma pour essayer d'abolir les anciennes classes sociales et de saisir cette occasion pour offrir une instruction égale et accessible à toute la population.

[Les débuts du système de recrutement basé sur les degrés d'études]

Déjà à la fin de l'époque shogunale, l'affectation à des postes élevés en fonction des connaissances et des compétences individuelles avait remplacé l'ancien système de classes sociales, et le terrain était prêt pour l'avènement d'une société reposant sur les acquis académiques, dans laquelle l'élite est sélectionnée en fonction des diplômes acquis au cours d'une scolarité moderne, hautement valorisée à partir de l'époque Meiji (1868-1912), et dans laquelle l'emploi et le rang social sont déterminés en fonction du parcours d'études.

[Choix de modèles éducatifs très variés]

Comme le Japon avait maintenu son indépendance et n'avait jamais subi l'expérience de la colonisation, il ne disposait pas, comme de nombreux pays en

développement, du legs d'un système éducatif introduit par d'anciens occupants. C'est pourquoi, lorsque le pays a mis en place un système éducatif moderne, il a pu choisir entre plusieurs modèles éducatifs provenant des pays d'Europe ou des Etats-Unis.

1. La période d'introduction du système d'enseignement moderne

[Ouverture du pays et Restauration de Meiji]

En 1868, un bouleversement politique se produisit : il aboutit à l'abolition du régime des shoguns Tokugawa, chefs suprêmes des guerriers, qui avaient dominé le Japon pendant une longue période, et à l'avènement d'un nouveau pouvoir au sommet duquel se trouvait l'empereur. C'est avec ce changement politique, appelé "Restauration de Meiji", qu'a commencé la modernisation du Japon.

La période de la domination du clan Tokugawa, qui a duré environ 260 ans à partir du début du XVII^e siècle, est nommée époque d'Edo, selon la ville d'Edo (actuellement Tokyo) où s'était établi le pouvoir. Le shogun contrôlait, sous forme de "possessions placées sous contrôle direct", les lieux stratégiques comme Edo, Osaka ou Kyoto, et le reste du territoire était réparti entre quelque 250 fiefs, placés sous l'autorité de seigneurs féodaux ayant chacun juré fidélité au shogun. Pendant l'époque d'Edo, le Japon avait adopté une politique de fermeture du pays, et le commerce et les relations diplomatiques avec l'étranger étaient effectivement interdits. Durant la première moitié du XIX^e siècle, à la fin de l'époque d'Edo, le gouvernement des Tokugawa avait été de plus en plus critiqué. Plusieurs fiefs influents organisèrent un mouvement pour faire chuter le régime et le Japon avait alors sombré dans la guerre civile. De plus, à la même époque, des navires de guerre étrangers croisaient de plus en plus fréquemment dans les eaux japonaises, exigeant l'ouverture du pays. La Restauration de Meiji avait eu lieu dans la confusion politique de la fin de l'époque d'Edo et dans la conscience de la crise provoquée par les pressions et les menaces militaires des puissances occidentales.

[Politique de "Civilisation et développement éclairé"]

Sous le nouveau régime (appelé gouvernement de Meiji d'après le nom de l'empereur), le pouvoir était détenu par des guerriers réformistes, de classe inférieure, issus des fiefs de Satsuma (actuellement préfecture de Kagoshima) et de Choshu (préfecture de Yamaguchi), qui avaient été actifs dans le mouvement anti-shogunal. Le nouveau gouvernement entreprit de se transformer en Etat moderne et unifié : il adopta des slogans tels que "civilisation et développement éclairé", "enrichissement du pays et renforcement de l'armée", ou "industrialisation", et introduisit des systèmes politiques et économiques inspirés de différents modèles occidentaux. La réforme de l'éducation, elle aussi, fut une de ces mesures de modernisation.

[L'héritage de l'éducation à l'époque d'Edo et ses limites]

A l'époque d'Edo, le niveau d'instruction était loin d'être médiocre. Le shogunat et de nombreux fiefs avaient créé des établissements spécialisés, destinés aux enfants issus de la classe guerrière, où ils étudiaient essentiellement les classiques chinois confucéens. Des institutions privées, où étaient dispensés un enseignement chinois, national et, à la fin de l'époque d'Edo, un enseignement hollandais ou occidentales, s'étaient multipliées. Les écoles ouvertes aux couches populaires (*terakoya*), où l'on apprenait la lecture, l'écriture et les travaux pratiques, étaient nombreuses, non seulement dans les villes, mais aussi dans les zones rurales. Toutefois, à cause de leur approche éducative trop orientée vers l'études des classiques confucéens, des différences et discriminations dues au cloisonnement des classes sociales, du manque d'uniformité dans les périodes de scolarisation ou dans les programmes d'études, de l'inexistence d'une pédagogie adaptée aux besoins individuels, d'exams, de schémas de progression ou de cursus d'études officiellement reconnus, ces structures d'enseignement ne possédaient pas les qualités requises par un système éducatif moderne. Dans la mesure où celui-ci devait servir de fondement pour la construction de la nation,

ces lacunes apparaissaient d'autant plus évidentes. L'introduction d'un système d'enseignement national, contrôlé et dirigé par un gouvernement centralisé, fut ressentie comme une nécessité immédiate. C'est pourquoi, dès le début de la Restauration de Meiji, avant même la création d'un ministère de l'Education nationale, on procéda à des études et à la collecte d'informations concernant les systèmes scolaires des différents pays occidentaux.

[Elaboration du “Système d’enseignement”]

En 1871, le ministère de l'Education nationale fut créé en tant qu'organe ministériel du gouvernement central. L'année suivante, en 1872, fut promulgué le “système d'enseignement”, premier recueil de lois systématique concernant l'éducation. Le système éducatif, repris du modèle américain, était constitué de trois niveaux : primaire (*shogaku*), secondaire (*chugaku*) et supérieur (*daigaku*). Par ailleurs, l'administration centralisée de l'éducation et le découpage en académies furent calqués sur le système français. La répartition géographique des établissements scolaires et universitaires, selon le système d'enseignement, était envisagée de la manière suivante : le pays devait être divisé en 8 académies d'enseignement de niveau supérieur. Chacune de ces 8 académies était subdivisée en 32 académies d'enseignement de niveau secondaire, et celles-ci étaient à leur tour subdivisées en 210 académies d'enseignement primaire. Chaque académie devait posséder un établissement propre. Le projet portait donc sur la mise en place de 8 établissements d'enseignement de niveau supérieur, 256 établissements d'enseignement de niveau secondaire, et plus de 50 000 établissements de niveau primaire. C'était, pour l'époque, un projet extrêmement vaste et ambitieux. Le niveau primaire devait comporter quatre années de degré inférieur et quatre années de degré supérieur, soit en tout huit années, et tous les enfants y étaient en principe admis, sans discrimination de sexe, de profession des parents ou de rang social.

Dans certains cas, des établissements scolaires modernes et d'architecture occidentale furent nouvellement construits, mais un bon nombre

d'écoles utilisaient tels quels les anciens locaux des *terakoya* ou louaient même des maisons privées. Les enseignants étaient pour la plupart d'anciens maîtres de *terakoya*, ou des ex-guerriers sans emploi depuis la Restauration de Meiji, des moines bouddhistes ou des prêtres shintoïstes versés dans la lecture et l'écriture. Beaucoup d'écoles de fiefs furent transformées en écoles de niveau secondaire régionales. De même, le centre d'enseignement confucéen géré par le shogunat fut aboli, mais les structures d'enseignement de sciences occidentales qu'étaient le “Centre d'études pour l'ouverture et le développement” et l'Ecole de Médecine, elles aussi créées par le gouvernement shogunal à la fin de l'époque d'Edo, furent reprises par le gouvernement de Meiji et continuèrent à fonctionner.

[Invitation d'instructeurs occidentaux au Japon et envoi de boursiers japonais à l'étranger]

Les mesures politiques effectivement prises en matière d'éducation se concentrèrent sur la propagation des établissements d'enseignement primaire, avec pour objectif l'amélioration du niveau de connaissances de la population en général, et sur la mise en place des établissements d'enseignement supérieur, dont la vocation était l'assimilation des sciences, des techniques et des systèmes avancés de l'Occident. Afin de pouvoir introduire très rapidement les connaissances et les techniques occidentales, le gouvernement recruta au début de l'ère Meiji un grand nombre de spécialistes étrangers particulièrement bien rémunérés. Ces professeurs occidentaux dispensaient des cours en langue étrangère dans les premiers établissements d'enseignement supérieur. Parallèlement, le gouvernement envoya de nombreux étudiants talentueux à l'étranger. Ces jeunes gens, une fois rentrés au Japon, à l'issue de quelques années d'études, étaient destinés à venir remplacer les professeurs étrangers. Or, cette politique finit par englober la majeure partie du budget d'Etat consacré à l'éducation. C'est pourquoi la construction et la gestion des écoles primaires finirent par dépendre du financement des gouvernements régionaux, des taxes

imposées aux habitants des académies et des revenus générés par les frais de scolarité.

[Modèles occidentaux et baisse de la scolarisation]

En ce qui concerne les contenus d'enseignement, les écoles primaires japonaises, calquées sur le modèle américain, adoptèrent telles quelles les matières enseignées dans les écoles élémentaires américaines. Les manuels étaient eux aussi traduits ou adaptés directement des manuels occidentaux.

Ces contenus paraissaient bien évidemment déplacés et suscitaient une réaction de résistance non seulement de la part de bon nombre d'enseignants, mais aussi de celle de parents, habitués à l'éducation dispensée dans les *terakoya*, axée sur les nécessités pratiques de la vie quotidienne. De même, la durée de la scolarisation, auparavant en général d'un ou deux ans dans les *terakoya*, fut portée à 8 ans selon le nouveau système d'enseignement, ce qui allait fortement à l'encontre des habitudes sociales de l'époque. Au temps où les petits exploitants agricoles dépendant du travail familial formaient la majorité de la population, la perte de main d'œuvre pour cause de scolarisation des enfants posait un grand problème. A cela s'ajoutait le poids des frais de scolarité relativement élevés.

Le gouvernement avait bien expliqué à la population les bénéfices de l'éducation et encouragé la scolarisation, mais celle-ci stagnait, et même 10 ans après la mise en application du système d'enseignement, en 1883, le taux de scolarisation n'était que de 47 %. Le taux réel de fréquentation scolaire était encore plus bas. Malgré le principe d'égalité entre les sexes défini dans le système d'enseignement, le taux de scolarité des filles était peu élevé, moins de 30 % en 1883. Dans les écoles, le nombre d'élèves qui échouaient aux examens de passage par manque de niveau et étaient obligés de redoubler, ou de ceux qui abandonnaient les études en cours de route, était en augmentation. Dans les provinces, on vit même des habitants, opposés à la lourde pression financière qu'ils subissaient pour la construction d'écoles ou aux nouveaux contenus d'enseignement, mettre le feu aux bâtiments

scolaires.

[Création des écoles normales]

Le gouvernement attachait une attention particulière à la formation et au recrutement des instituteurs pour parvenir à moderniser les méthodes et les contenus de l'enseignement primaire. Très tôt, en 1872, il invita des Etats-Unis un spécialiste des sciences de l'éducation, Marion Scott, et ouvrit une école normale à Tokyo. Scott, qui faisait venir des Etats-Unis tous les équipements et matériaux didactiques, inculqua à ses élèves les méthodes pédagogiques en vigueur dans les écoles publiques américaines. Cette école, qui s'occupait de la traduction des manuels scolaires, élaborait des nouveaux programmes scolaires et confectionnait des fascicules pour les enseignants et pour les enfants, exerça une grande influence sur l'enseignement primaire au Japon. Lorsque les premiers diplômés sortirent de l'école normale de Tokyo, le ministère de l'Education nationale créa une école normale dans chacune des principales villes des 8 académies d'enseignement supérieur. En même temps que la formation des maîtres, ces écoles proposaient également des cours de mise à niveau accélérés de 1 à 3 mois, destinés aux anciens instructeurs des *terakoya* devenus instituteurs, pour leur permettre d'acquérir graduellement les nouvelles méthodes pédagogiques. Puis, afin de mettre en application ce programme d'urgence et faire face au manque d'enseignants entraînés, des écoles normales départementales, au minimum une à deux par préfecture, furent créées avant la fin des années 1870.

[Réconciliation avec la réalité]

Le projet de développement de l'éducation fondé sur le "système d'enseignement", du début de Meiji, était vaste et ambitieux, mais trop standardisé et de surcroît irréaliste. Sur les 8 établissements d'enseignement supérieur projetés, seule l'Université de Tokyo vit le jour en 1877. Afin de renouer avec la réalité, le gouvernement abolit le système d'enseignement et promulgua un nouvel "arrêté relatif à l'éducation", en 1879. Cette ordonnance devait introduire le système éducatif démocratique

américain tout en tenant compte des besoins des habitants dans les régions. Les académies furent abolies et les écoles placées sous l'administration d'un comité de l'instruction publique, dont les membres étaient sélectionnés publiquement au sein de la population. Les cursus proposés dans les écoles devaient être adaptés à la situation dans les provinces et décidés par les membres de chaque comité. La durée de scolarisation fut considérablement raccourcie, conformément aux conditions réelles, de 8 ans à "au minimum 16 mois durant l'âge scolarisable", et son caractère obligatoire fut également assoupli.

Mais cette ordonnance "libérale" fut vivement critiquée comme ne pouvant qu'aggraver la situation de la scolarisation, et l'ordonnance fut révisée à peine un an plus tard, en 1880. Le nouveau texte renforçait la centralisation et fixait rigoureusement la durée de scolarité à trois ans d'école primaire à raison d'au moins 16 semaines par an.

[Affrontement des idéologies]

A la fin des années 1870, des changements idéologiques concernant l'éducation commencèrent à se manifester. En réaction à la politique d'occidentalisation après la Restauration de Meiji apparurent des courants principalement orchestrés par les milieux conservateurs des hauts fonctionnaires de la cour et de l'Etat, qui cherchaient à modifier la politique de l'éducation. Ces mouvements soulignaient le relâchement des mœurs dû à l'occidentalisation et prônaient un retour aux valeurs morales de l'éducation fondée sur le confucianisme traditionnel. C'est selon cette tendance, qu'en 1879, l'empereur Meiji remit au ministre de l'Education nationale la "directive impériale relative à l'enseignement". Ce document mettait en lumière, en tant qu'orientation fondamentale de l'éducation, la nécessité de renforcer les vertus confucéennes comme la bienfaisance et l'équité, la loyauté et la piété filiale, et l'esprit patriotique. Ainsi, au sein même du gouvernement, le conflit autour de l'orientation fondamentale de l'éducation opposait les fonctionnaires d'Etat conservateurs aux pragmatistes

qui défendaient depuis la restauration de Meiji une politique d'éducation éclairée et engagée dans l'occidentalisation.

[Mouvement pour la liberté et les droits civiques et réglementation de l'éducation]

Par ailleurs, les opposants à la politique autoritaire menée par le gouvernement, c'est-à-dire des factions issues des anciens fiefs et des hommes politiques qui avaient démissionné du gouvernement suite à des querelles de pouvoir, réclamaient une politique plus démocratique (mise en place d'une assemblée élue par le peuple). Ils lancèrent le "mouvement pour la liberté et les droits civiques". Le gouvernement eut beaucoup de mal à trouver des mesures pour contrer ce mouvement. Bon nombre d'enseignants étaient des militants actifs, et les écoles servaient fréquemment de lieux de réunion. Aussi, pour faire face à ce mouvement, le gouvernement n'eut d'autre choix que de resserrer son contrôle sur les contenus pédagogiques et sur la liberté de parole et d'action des enseignants, et sa position se rapprocha progressivement de celle des idéologues confucianistes et conservateurs. L'"arrêté relatif à l'éducation révisée" de 1880 stipulait que les disciplines enseignées à l'école primaire devaient être "en premier lieu l'éducation morale, la lecture, l'écriture, la calligraphie, le calcul, la géographie et l'histoire", et plaçait l'éducation morale au premier rang avant toutes les autres disciplines.

2. Essor et enrichissement de l'éducation

[La conception du système éducatif du ministre de l'Education Mori]

En 1885, le système de cabinet remplaça celui du *Dajokan*, ministère des Affaires suprêmes, qui était calqué sur l'ancien régime de la cour impériale. Ito Hirobumi fut la première personne à occuper le poste de Premier ministre. Lorsque la question de l'élaboration d'une constitution se posa, Ito partit chercher des modèles non pas en Angleterre ou en France, considérés par le camp des libertés et des droits civiques comme des modèles idéaux, mais dans la constitution prussienne, en Allemagne, dont

la configuration ressemblait plus à celle du Japon. L'influence germanique, sur d'autres aspects, scientifique ou techniques, devint, à partir de ce moment-là, plus forte également.

Mori Arinori, haut fonctionnaire partisan de la politique éclairée, qui avait derrière lui une carrière de diplomate aux Etats-Unis et en Angleterre, fut le premier ministre de l'Education nationale. C'est à lui que l'on doit la structure fondamentale du système éducatif japonais sur lequel reposent les développements ultérieurs. Mori possédait une vision profonde du rôle que devait jouer l'éducation dans le développement de la nation.

En 1886, il promulgua, à la place de l'ordonnance sur l'éducation, qui était une réglementation globale, quatre ordonnances distinctes, séparées selon les institutions: "arrêté relatif aux écoles primaires", "arrêté relatif aux écoles secondaires", "arrêté relatif aux écoles normales" et "arrêté relatif aux universités impériales". Pour chaque structure d'enseignement, il proposa des objectifs différents. L'université de Tokyo, seule université existante à ce jour, fut rebaptisée "université impériale". L'université impériale était conçue comme un organisme dont l'objectif était d'"enseigner et d'étudier en profondeur les sciences et les techniques en fonction des nécessités de l'Etat". En tant qu'institution destinée à former de manière exclusive l'élite dirigeante et les technocrates ayant acquis des compétences dans les sciences avancées de l'Europe et des Etats-Unis nécessaires à la modernisation du pays, elle se vit attribuer des privilèges et une relative liberté scientifique. En outre, pour consolider l'université impériale, on y intégra progressivement des établissements d'enseignement supérieur spécialisés qui se trouvaient sous la tutelle de divers ministères, comme l'Ecole de droit du ministère de la Justice, l'Ecole supérieure de technologie du ministère des Techniques industrielles, ou l'Ecole de sylviculture de Tokyo et l'Ecole d'agronomie de Komaba du ministère de l'Agriculture et du Commerce. Les établissements secondaires étaient censés donner une éducation préparatoire pour l'entrée à l'université impériale.

Par ailleurs, le rôle des écoles primaires comme

centre d'édification et de formation de sujets loyaux envers l'empereur, fut fortement mis en avant. L'enseignement primaire fut divisé en deux degrés, inférieur et supérieur, et le degré inférieur, d'une durée de quatre ans, fut rendu obligatoire. C'est avec cette ordonnance sur l'école primaire que l'instruction obligatoire fut pour la première fois définie clairement par la loi. Toutefois, en fonction de la situation dans les provinces, des "cursus simplifiés" de trois ans furent également autorisés en guise d'alternative à l'enseignement primaire obligatoire.

[Valorisation de la formation des maîtres]

Le ministre de l'Education nationale Mori, conscient du rôle essentiel des instituteurs de l'enseignement primaire, attachait une grande importance aux écoles normales. Mori avait pour but d'inculquer profondément aux futurs maîtres une idéologie nationaliste. Les qualités idéales que devaient acquérir les élèves des écoles normales se résumaient en trois mots : "obéissance, sollicitude et sévérité". En d'autres termes, il fallait savoir obéir aux ordres des supérieurs, faire preuve d'une sollicitude affectueuse envers ses camarades et contrôler sévèrement les comportements et les actes des enfants. Les élèves-maîtres devaient suivre un programme d'entraînement physique de type militaire, vivre en internat et développer ainsi un sentiment d'appartenance et une discipline de groupe. En contrepartie de la dispense du service militaire, de la gratuité des frais de scolarité et de nourriture, ils étaient tenus, à l'issue de leur diplôme, à une obligation de service d'enseignement sur une période définie.

En bâtissant le système éducatif de cette manière, Mori visait simultanément deux objectifs qui devaient trouver un équilibre à travers l'éducation: d'une part la modernisation, et d'autre part l'unité de la nation grâce au renforcement des valeurs morales de la nation. En outre, des écoles nationales supérieures, destinées à former les enseignants du secondaire ou les formateurs des écoles normales, furent nouvellement créées.

[“Le décret impérial relatif à l'éducation” et progrès de l'instruction publique sous le régime impérial]

L'instruction publique sous le régime impérial fut grandement renforcée par le “décret impérial relatif à l'éducation”, promulgué sous sa forme définitive en 1890. Basé sur des principes philosophiques extraits de la doctrine confucéenne et de textes classiques japonais, ce décret était destiné à établir un modèle de conduite pour la population et à fortifier son esprit de loyauté envers l'empereur et ses sentiments patriotiques. Des copies du décret accompagné de la photo de l'empereur et de l'impératrice furent distribuées dans toutes les écoles primaires, et lors des manifestations scolaires ou des cérémonies nationales, le texte était lu solennellement à voix haute par les jeunes élèves. Des manuels de morale furent rédigés en suivant les principes moraux énoncés dans le décret. Celui-ci exerça pendant plus de 50 ans, jusqu'à la fin de la seconde guerre mondiale, une influence considérable sur l'éducation japonaise et la société japonaise en général.

[Progrès de l'industrie et organisation du système éducatif]

Après la Restauration de Meiji, le gouvernement s'était attaché à moderniser l'industrie en important des techniques avancées de l'étranger ou en créant des entreprises gérées par l'Etat, mais à partir des années 1890, les entreprises privées, principalement dans l'industrie légère, connurent un essor rapide. Le Japon connut sa première révolution industrielle. Cela intensifia la demande d'une formation professionnelle destinée à donner un certain niveau de compétences à la main d'œuvre ouvrière. C'est pourquoi, juste avant la guerre sino-japonaise (1894-95), le gouvernement posa, en 1893, les premiers jalons pour l'organisation d'une formation professionnelle, avec la promulgation de la “réglementation des écoles complémentaires de techniques professionnelles” et de la “réglementation sur les écoles d'apprentissage”. Puis, afin d'organiser l'enseignement au niveau du secondaire, il promulgua successivement en 1899 l'“arrêté relatif aux écoles d'enseignement technique et

professionnel” (concernant les diverses écoles : technique, agriculture, commerce, marine commerciale, et écoles complémentaires de techniques professionnelles) et l'“arrêté relatif aux lycées de filles”. L'enseignement secondaire était ainsi constitué d'un système reposant sur trois piliers : écoles secondaires, écoles professionnelles et lycées de jeunes filles.

Avec le développement de la société, la demande en main-d'œuvre compétente ayant suivi une formation spécialisée de haut niveau, sans toutefois atteindre celle de l'université impériale, se fit plus pressante. L'“ordonnance sur les écoles supérieures spécialisées” fut promulguée à cet effet en 1903. Les écoles supérieures spécialisées se différenciaient de l'université impériale, à laquelle on accédait après avoir achevé le cursus primaire et secondaire, par le fait qu'elles dispensaient un enseignement spécialisé en médecine, pharmacie, droit, technologie ou commerce, pour lequel il fallait avoir obtenu le diplôme de l'école secondaire ou du lycée de jeunes filles ; les écoles professionnalisantes furent appelées “écoles supérieures professionnelles spécialisées”. A partir de ce moment, le système d'enseignement supérieur au Japon prit l'aspect d'une double structure, comprenant l'université impériale, consacrée à la formation d'une élite destinée à la haute administration, et les établissements d'enseignement supérieur spécialisés, destinés à offrir à la société ou au monde industriel une main-d'œuvre disposant d'une formation pratique. Longtemps, il n'y eut qu'une université impériale, et il fallut attendre 1897 pour la création de la deuxième, celle de Kyoto, qui fut suivie par celles de Sendai en 1907 et de Fukuoka en 1910.

[Vocation et position sociale de l'enseignant]

Avec la promulgation d'un nouvel “arrêté relatif aux écoles normales” en 1897, des efforts furent entrepris pour élargir le système de formation des enseignants. La création d'écoles normales et d'écoles normales pour filles fut accélérée. De même, pour faire face au manque d'instituteurs, on offrit la possibilité aux diplômés des écoles secondaires (ou lycées de filles) qui souhaitaient devenir enseignants

du premier degré de suivre un cursus de formation spécial d'une durée d'un an. Un système de qualification des enseignants fut également lancé, et un certificat d'habilitation à l'enseignement fut délivré, soit aux diplômés des établissements de formation des maîtres, soit aux candidats d'autres filières ayant réussi un examen de qualification. Durant la période de mise en place du système scolaire moderne, il subsistait bien sûr de nombreux enseignants non qualifiés qui ne possédaient pas d'habilitation à enseigner ; en 1890, ils étaient plus que majoritaires, avec 58 % du total, mais cette proportion diminua à 20 % en 1895, 23 % en 1900 et 16 % en 1905.

A l'époque, le métier d'enseignant était considéré comme un "métier sacré", et l'on exigeait des professeurs qu'ils soient des personnes intègres et détenteurs d'une haute éthique professionnelle. D'une manière générale, ils faisaient un métier qui apportait respect et gratitude de la part des parents et de la population. Par ailleurs, leur statut était celui d'employé municipal (avec un traitement de fonctionnaire), mais leur salaire ou leur traitement n'étaient pas toujours très élevés. Ils étaient souvent enfermés dans un dilemme entre l'éthique professionnelle du "métier sacré" et la détérioration de leur situation économique ("vivre une vie pure mais pauvre"), et leur position sociale se déstabilisa. L'"Association impériale des enseignants" fut créée en 1896, comme regroupement des enseignants à l'échelle nationale. Des associations régionales, au niveau de chaque préfecture ou district local, furent également constituées. Ces associations menèrent toutes sortes d'activités d'enquête et de recherche sur l'enseignement, ou organisèrent des mouvements pour réclamer l'institutionnalisation d'un système d'aide publique pour améliorer le traitement des enseignants.

[Allongement de la durée de l'enseignement obligatoire]

Le taux de scolarisation, qui avait stagné durant les années 1880, connut une amélioration progressive au cours des années 1890. En 1898, le taux de scolarisation dans l'enseignement obligatoire avait

atteint 69 %. En 1900, le cursus simplifié de 3 ans fut abandonné et l'enseignement obligatoire étendu uniformément à 4 ans. La même année, l'enseignement primaire devint gratuit. En outre, toujours en 1900, le système d'examen de passage dans la classe supérieure fut aboli et remplacé par un système de passage automatique. En 1907, la durée de scolarité obligatoire fut prolongée de 4 à 6 ans. Enfin, on considère que l'analphabétisme chez les adultes avait pratiquement disparu au début du XXe siècle.

[Essor de l'enseignement secondaire et supérieur]

Stimulé par la guerre russo-japonaise (1904-1905) et la Première Guerre mondiale (1914-1918), le capitalisme se développa rapidement au Japon. Avec lui, la demande en matière d'éducation s'accrut, et des voix s'élevèrent pour réclamer un élargissement et une réorganisation du système éducatif.

En 1917, le gouvernement créa un "Conseil extraordinaire de l'éducation". Dependait directement du cabinet du Premier ministre, il était chargé de réfléchir à tous les problèmes liés au système éducatif. Suivant les recommandations de ce conseil, des réformes furent instaurées, notamment dans le domaine de l'enseignement supérieur. L'"arrêté relatif aux universités" fut promulgué en 1918. Celle-ci autorisait la création, non seulement d'universités généralistes, comme les universités impériales, mais aussi celle d'universités à facultés uniques ou d'universités privées. Cela permit à l'université des sciences commerciales de Tokyo d'être reconnue comme université d'Etat, et à des écoles supérieures spécialisées comme celles de Waseda, Keiô, Meiji, Hôsei ou Dôshisha, d'accéder au statut d'universités privées. Le nombre d'établissements d'enseignement supérieur et d'enseignement supérieur spécialisé progressa. Les écoles normales, qui jusqu'alors avaient un statut de second degré, se rapprochèrent progressivement de celui des établissements d'enseignement supérieur spécialisés, c'est-à-dire de l'enseignement supérieur. Le tableau 1-1 montre la progression du nombre et du type d'établissements secondaires et supérieurs au

Tableau 1-1 Croissance du nombre des organismes d'enseignement secondaire (collèges) et supérieur (selon l'ancien système) dans le Japon d'avant-guerre

Année	Collèges (ancien système)	Lycées supérieurs pour filles	Ecoles techniques	Ecoles Normales	Lycées supérieurs (ancien système)	Ecoles professionnelles	Universités (ancien système)
1886	56	7	25	47 (1)	2	66	1
1890	55	31	23	49 (2)	7	36	1
1895	96	15	55	49 (2)	7	52	1
1900	218	52	139	54 (2)	7	52	2
1905	271	100	272	69 (3)	8	63	2
1910	311	195	481	84 (4)	8	79	3
1915	321	366	541	96 (4)	8	88	4
1920	368	514	676	98 (4)	15	101	16
1925	502	805	797	103 (4)	29	135	34
1930	557	975	976	109 (4)	32	162	46
1935	557	974	1 253	106 (4)	32	177	45
1940	600	1 066	1 479	107 (4)	32	193	47
1945	776	1 272	1 743	63 (7)	33	309	48

Note : Dans la colonne "Ecoles normales", les chiffres à l'intérieur des parenthèses indiquent le nombre d'écoles normales pour les professeurs de l'enseignement supérieur selon l'ancien système

Source : Ministère de l'Éducation et des Sciences, *Statistiques 2001 sur l'enseignement dans notre pays* ; tableau réalisé à partir du chapitre "Nombre d'écoles par catégorie d'école", 2001.

Japon avant la Seconde Guerre mondiale.

Le "Conseil national de la réforme de l'éducation" avait de plus préconisé l'allongement de la durée de l'enseignement obligatoire à 8 ans, alors qu'à ce moment le taux de scolarisation atteignait 99 % pour la scolarité obligatoire de six ans. On peut donc considérer, globalement, que le système scolaire moderne au Japon a été pratiquement achevé vers 1920.

[Les aides publiques aux frais de scolarité obligatoire et leurs limites]

Depuis le "système d'enseignement", les charges financières de l'instruction primaire incombaient entièrement et de manière continue aux académies ; puis, après la mise en place du "système des communautés urbaines et rurales" (*shisei, chosonsei*), elles furent confiées entièrement aux municipalités. L'augmentation du taux de scolarisation, l'abolition des frais de scolarité, et enfin l'allongement de la durée de l'enseignement obligatoire représentaient une lourde charge pour les communes. Cela se refléta dans la baisse des traitements et salaires des enseignants.

Pour cette raison, et notamment dans le but de préserver la bonne qualité des enseignants, une pétition réclamant une participation financière de

l'Etat pour améliorer les salaires de ces derniers vit le jour. Elle se réalisa partiellement en 1900, grâce à la loi sur les subventions d'Etat aux frais d'enseignement primaire dans les communes. Mais le montant de la subvention était dérisoire et le problème fut loin d'être résolu. En 1919, une autre loi sur la prise en charge de l'Etat de l'enseignement obligatoire dans les communes fut adoptée. Cette loi octroyait, comme ressource financière particulière pour assurer le salaire des instituteurs, une aide de 10 millions de yens par an, pris sur le budget national, qui devaient être répartis entre les municipalités proportionnellement au nombre d'enseignants et d'enfants. Malgré ce dispositif, la prise en charge financière de l'enseignement primaire par les communes demeurait difficile, et après la crise économique de 1929, certaines municipalités eurent recours aux reports de paiement et aux donations forcées afin de pouvoir payer les instituteurs. L'introduction du "système de financement régional de l'éducation", qui s'est maintenu jusqu'après la Seconde Guerre mondiale, selon lequel le coût des instituteurs dans l'enseignement obligatoire était à la charge de l'ensemble des collectivités locales, et supporté pour moitié par une subvention d'Etat, date de 1940, pendant la Seconde Guerre mondiale.

[L'éducation libérale de Taisho]

Au début du XXe siècle, vers les années 1910 et 1920, les idées véhiculées mondialement par le mouvement de l'éducation nouvelle, comme par exemple la philosophie de John Dewey, qui fut présentée au Japon, exercèrent également une certaine influence. L'ambition de l'éducation nouvelle n'était pas de devenir l'un des courants principaux de l'enseignement public, mais dans une partie des écoles primaires rattachées aux écoles normales, ou dans les écoles privées ouvertes à ces idées, créées les unes après les autres, comme l'école primaire de Seijo, l'école Jiyu Gakuen, l'école Myojo Gakuen, ou encore l'école Tamagawa Gakuen, on expérimenta les principes d'une éducation centrée sur l'enfant et ses activités. Par ailleurs, des mouvements de libre expression artistique, qui accordaient une place importante à l'expression libre de l'enfant, ou des courants de littérature enfantine, dont la revue *Akai tori (Oiseau rouge)* est représentative, se développèrent. C'est ce que l'on désigne sous l'appellation générale d'"éducation libérale de Taisho".

[Emergence de l'ultranationalisme et du militarisme]

Toutefois, à partir des années trente, la coloration ultranationaliste de la politique d'éducation japonaise s'intensifia rapidement. Elle s'était développée en réaction à la vague de démocratie issue d'un mouvement international né après la Première Guerre mondiale, qui avait atteint le Japon. En raison de la récession mondiale de la fin des années 1920, le Japon avait également sombré dans une grave crise économique. Dans ce contexte, les forces opposées à la démocratie s'amplifièrent rapidement. Les mesures nationalistes, principalement l'accroissement de l'armement voulu par les autorités militaires, commencèrent à trouver un écho dans l'éducation. Le militarisme émergea en 1937, au début de la guerre sino-japonaise. L'éducation militariste fut renforcée à partir du moment où le Japon participa à la Seconde Guerre mondiale. Des officiers en exercice furent affectés dans les écoles au-delà du secondaire et les étudiants furent soumis à un entraînement militaire.

Des manuels scolaires officiels empreints de contenus militaristes furent édités. Le contrôle idéologique et scientifique fut également renforcé, la répression envers les chercheurs de tendance libérale ou les expulsions de l'université devinrent monnaie courante. En 1941, les écoles primaires jusqu'alors appelées écoles primaires furent rebaptisées "écoles du peuple". L'ordonnance sur les écoles du peuple stipulait : "les écoles du peuple ont pour objectif de dispenser une éducation ordinaire élémentaire et de donner un entraînement de base conformément à la voie définie par l'Empire", mettant ainsi en évidence le renforcement du caractère militariste de l'éducation dès le premier degré.

Vers la fin de la guerre, les étudiants furent mobilisés pour accroître la production en nourriture et matériel militaire. La dispense de service militaire pour les étudiants fut levée, les enseignants réquisitionnés, et les enfants des villes évacués vers les campagnes pour échapper aux raids aériens. A la fin de la guerre, en 1945, le système scolaire japonais était presque totalement paralysé.

3. La réforme éducative d'après la seconde guerre mondiale et la révision de cette réforme

[Défaite et réforme de l'éducation sous l'occupation]

Après la défaite en 1945, le Japon fut placé sous l'occupation des Forces Alliées. A partir de cette date et jusqu'en 1951, le Japon fut administré sous le contrôle du GHQ (Commandement Suprême des Puissances Alliées), qui mit en œuvre la démilitarisation, la démocratisation et la reconstruction du pays. En 1946 fut promulguée la nouvelle constitution, qui prônait le pacifisme et la démocratie. La réforme éducative fut un des volets de ce processus de démocratisation du Japon. Dans un premier temps, trois matières qui exaltaient le militarisme, la morale, l'histoire du Japon et la géographie, ne furent plus enseignées, et les manuels scolaires correspondants furent retirés de la circulation. Puis les responsables de l'éducation liés au militarisme furent exclus. D'autre part, le

Commandement suprême demanda aux Etats-Unis l'envoi d'une mission éducative américaine au Japon, c'est-à-dire une mission d'enquête composée d'experts en éducation, dans le but de concevoir une vision globale de la réforme éducative du Japon d'après-guerre. En mars 1946, la mission arriva au Japon et, avec la coopération d'un comité de pédagogues mis à disposition par le Japon, elle procéda avec vigueur à des analyses et des enquêtes sur l'éducation. Un mois plus tard environ, la mission rendit un rapport comprenant une série de recommandations. La grande réforme éducative du Japon de l'après-guerre, dont les piliers furent la démocratisation et l'égalité des chances, fut fondée en grande partie sur les recommandations du rapport de cette délégation. En août 1946, le Comité spécial de réforme éducative ou "Comité de rénovation de l'éducation" est créé avec en son sein les spécialistes de l'éducation ayant collaboré aux travaux de la délégation américaine. Par la suite, la réforme éducative d'après-guerre est mise en place conformément aux décisions de ce Comité de rénovation.

[Principaux points de la réforme éducative]

Le noyau de la réforme est la promulgation en 1947 de la loi fondamentale sur l'éducation. Cette loi stipule les principes fondamentaux de l'éducation japonaise de l'après-guerre et se substitue au décret impérial relatif à l'éducation d'avant-guerre. Dans le sillage de la loi fondamentale sur l'éducation, de nouvelles lois et de nouveaux règlements fixant les modalités d'organisation et de gestion du nouveau système éducatif sont promulgués : loi relative à l'éducation de 1947, loi relative aux conseils d'éducation de 1948, loi relative à la formation continue et aux activités extrascolaires de 1949, loi relative aux écoles privées de 1949. L'ossature du nouveau système éducatif est la suivante :

le système scolaire multiple d'avant guerre est réformé en un système unique dit "6.3.3.4" (six ans d'enseignement primaire, trois ans de collège, trois ans de lycée, quatre ans d'université)

la durée de l'enseignement obligatoire passe à

neuf ans (école primaire/collège 6 + 3)

l'école mixte devient la règle

des conseils d'éducation publique sont mis en place au niveau des préfectures et des municipalités

les écoles normales sont abolies et la formation des enseignants se fait désormais à l'université

Dans le contexte d'épuisement financier de l'après-guerre, la mise en place de cette réforme éducative n'a pas été chose facile. La construction des collèges du nouveau système et le recrutement des enseignants furent particulièrement difficiles, et nombreux furent ceux qui réclamèrent le report à une date ultérieure du système "6.3". Mais l'opinion publique japonaise était favorable à la mise en place du nouveau système, ce qui rendit possible sa réalisation complète et immédiate.

[Réforme du système de formation des enseignants]

La formation des enseignants a elle aussi connu un grand tournant. Les écoles normales d'avant-guerre étaient des institutions isolées et fermées, ce qui certes favorisait le dévouement envers la profession, mais formait des enseignants d'un seul moule, à l'esprit étroit et serviles devant l'autorité, selon les critiques reprises par certains enseignants eux-mêmes. En 1949, toutes les écoles normales furent abolies et remplacées par les départements des sciences de l'éducation des 45 nouvelles universités publiques et des 6 nouvelles universités publiques des sciences de l'éducation. De plus, depuis 1947, toutes les universités publiques et privées proposèrent en dehors de leurs départements des sciences de l'éducation des cursus de formation des enseignants permettant d'obtenir le certificat d'aptitude pédagogique dans une matière donnée. Ce nouveau système de formation des enseignants fut baptisé le "système ouvert".

[Démocratisation du système administratif de l'éducation]

Dans l'administration de l'éducation d'avant-guerre, le pouvoir était concentré dans les mains du ministère de l'Education nationale, système critiqué

après-guerre parce qu'il entraînait un contrôle et une centralisation excessifs, ce qui conduisit à l'abolition de la direction centralisée des contenus éducatifs et des méthodes pédagogiques et à son remplacement par les directives d'enseignement. Ces directives étaient de grandes orientations pour l'élaboration des programmes et la rédaction des manuels scolaires. Elles étaient intitulées "propositions". Les responsables de l'administration de l'éducation les enseignants décidaient des contenus, des méthodes pédagogiques et des manuels scolaires en fonction des besoins de la région et des enfants.

Quant à la démocratisation et la décentralisation du processus de prise de décision des politiques éducatives, un système à l'américaine de comités de l'instruction publique fut mis en place en tant que système administratif local de l'éducation. Ces comités sont composés de plusieurs citoyens et d'un directeur tous élus lors d'élections publiques, et le directeur est chargé d'exécuter les décisions du comité. Le comité a la charge de créer et de fermer les écoles et les autres établissements, de les gérer et les administrer, d'assurer l'entretien et la sécurité des bâtiments scolaires, de définir le contenu des matières enseignées et leur traitement, de choisir les manuels scolaires, de nommer et de destituer les enseignants, et enfin d'élaborer et d'exécuter le budget de l'éducation. Les comités préfectoraux se voyaient confier les prérogatives de délivrer des certificats d'aptitude pédagogique, d'homologuer les manuels scolaires de toutes les écoles de la préfecture, de fournir des conseils techniques et spécialisés, ainsi que d'encadrer les comités municipaux.

[L'abolition du système des manuels scolaires officiels]

Le système des manuels scolaires a également fait l'objet d'une réforme. Depuis 1903 existait un système de manuels scolaires officiels dans l'enseignement primaire. Il n'y avait en principe qu'un seul manuel désigné par l'Etat par matière enseignée. Ce système fut aboli au profit d'un système d'homologation des manuels scolaires. L'Etat (dans le projet initial, les comités de

l'instruction publique préfectoraux avaient aussi ce droit) autorise désormais l'utilisation de plusieurs manuels rédigés par des spécialistes du secteur privé. Ces manuels peuvent être utilisés comme manuel scolaire et les comités de l'instruction publique locaux choisissent ensuite dans la liste des manuels homologués ceux qu'ils utilisent. L'Etat, pour sa part, élabore les normes d'homologation des manuels qu'il rend ensuite publiques.

[La fondation du syndicat des enseignants du Japon (Nikkyoso)]

Les activités syndicales des enseignants, qui avant la guerre faisaient souvent l'objet de répression de la part du gouvernement, furent légalisées, et même encouragées. En 1947 est fondé le Nikkyoso (Syndicat des enseignants du Japon). Ce syndicat qui devint rapidement une organisation gigantesque, avec 500 000 membres, a travaillé à l'amélioration des conditions de vie des enseignants dans le contexte financier difficile de l'après-guerre et à la démocratisation de l'éducation, et fit des grands efforts pour la mise en application complète du système "6.3".

[Révisions de la réforme d'après-guerre]

Après guerre, notamment sous l'influence de la mission éducative américaine au Japon, le mouvement de l'éducation nouvelle, qui avait eu un grand succès dans les années 1920, connaît un nouvel essor : il explorait des méthodes pédagogiques plaçant l'enfant au cœur de l'enseignement, des projets scolaires régionaux intégrant à l'apprentissage les problématiques et réalités locales (*community school*), des mouvements pour l'instauration de programmes permettant d'enraciner l'apprentissage par module dans une optique de résolution des problèmes de la vie quotidienne.

Mais, au début des années 1950, les circonstances connurent une grande évolution. Avec l'affrontement Est - Ouest, et l'apparition de la structure bipolaire de la Guerre froide, les principes directeurs de la politique d'occupation, qui à l'origine insistaient sur la démocratisation et la libéralisation, évoluent progressivement vers un anticommunisme affiché.

C'est l'époque de la "purge rouge" lancée contre les enseignants sympathisants du socialisme ou du communisme, qui sont exclus du corps enseignant. Le début de la guerre de Corée en 1950, la fin de l'occupation américaine avec le traité de San Francisco en 1951, la reconquête de l'indépendance, coïncident avec l'apparition d'un mouvement, essentiellement soutenu par les conservateurs, qui recherche la révision de la réforme éducative de l'après-guerre. Le ministre de l'Education nationale Teiyu Amano publie alors un communiqué dans lequel il recommande officiellement que soit chanté l'hymne national à l'école ainsi que le lever du drapeau lors des fêtes scolaires, et affirme la nécessité du retour de l'éducation morale et de la "pratique de la morale par le peuple" ce qui donne lieu à une grande controverse.

[Mouvements syndicaux enseignants]

Le Nikkyoso, qui considère la révision de la politique éducative de la période d'occupation et le courant conservatiste comme un "retour en arrière", développe un mouvement pour s'y opposer. Le syndicat adopte en 1951 un slogan qui demeurera longtemps au cœur de son action: "N'envoyez plus nos élèves sur les champs de bataille !". Le syndicat qui s'oppose pendant de longues années au gouvernement et au ministère de l'Education nationale au sujet de diverses politiques éducatives devient alors un mouvement militant. Le ministère de l'Education nationale, qui prône alors la "garantie de la neutralité politique de l'enseignement", durcit sa position dans cette confrontation avec le syndicalisme enseignant. Cette confrontation fut plus vive dans les années 1950 et 1960, portant sur la mise en place du système de notation des enseignants et du Test national de niveau scolaire. Le Nikkyoso, syndicat enseignant militant, tout comme le mouvement radical étudiant "Zengakuren" allaient susciter un grand intérêt chez les chercheurs étrangers travaillant sur les mouvements syndicaux japonais.

Mais le Nikkyoso organisait dans le même temps des activités de recherches pédagogiques de grande envergure. Ces recherches et formations autonomes

des enseignants organisées tout d'abord à l'échelle des établissements scolaires, puis des municipalités et ensuite des préfectures, étaient synthétisées lors de la "Réunion de recherche pédagogique" nationale annuelle. Ces activités autonomes de formation des enseignants, en particulier celles faites au quotidien, sur le terrain, ont joué un rôle important dans le maintien et l'amélioration du niveau de qualité des activités pédagogiques des enseignants japonais.

[Révision du système des Conseils d'éducation]

En 1956, la loi relative aux conseils d'éducation promulguée après guerre fut abolie, et une nouvelle législation fut adoptée, la loi relative à l'organisation et à la gestion de l'administration de l'enseignement. Le système d'élection publique des membres des comités, un des piliers de l'ancienne loi, fut aboli : ils étaient désormais nommés par le directeur. Les liens hiérarchiques entre le ministère et les comités préfectoraux et municipaux étaient renforcés. Si le système des était préservé, ils voyaient leur indépendance et leurs prérogatives devenir plus limitées, tandis que le pouvoir du gouvernement central se renforçait.

[Retour du programme scolaire national]

En 1958, le ministère de l'Education nationale procéda pour la première fois en dix ans à la révision complète des Directives d'enseignement. Alors que les directives précédentes avaient valeur de "proposition", c'est-à-dire qu'elles étaient seulement une documentation de référence, la révision publiée au Journal Officiel en tant que norme nationale avait force de loi. Cette révision mettait au programme des "cours de morale". Elle tenait aussi compte des critiques selon lesquelles la pratique enthousiaste de la nouvelle éducation importée des Etats-Unis avait fait baisser le niveau scolaire des enfants japonais, puisqu'elle mettait fin à l'apprentissage par module des sciences et mathématiques appliquées à la vie quotidienne et introduisait l'apprentissage méthodique.

[Promulgation de lois destinées à faire progresser la scolarisation]

Dans les années 1950, plusieurs lois furent promulguées pour aménager et améliorer l'environnement de la scolarisation. En 1954 fut adoptée la loi sur la promotion de l'éducation en zone rurale, dont l'objectif était d'améliorer les conditions d'enseignement dans les zones reculées comme les régions montagneuses et les îles isolées, en instaurant notamment des dispositifs préférentiels pour l'aménagement des installations et équipements scolaires et une prime spéciale pour les enseignants y travaillant. Toujours en 1954, à un moment où la pénurie alimentaire de l'après-guerre s'achève, la loi sur la cantine scolaire, destinée à améliorer le contenu des repas scolaires et à fixer des normes dans ce domaine, fut promulguée. En 1956, les cantines scolaires furent instaurées dans les collèges. La loi sur la contribution du budget national en faveur de la scolarisation des élèves avec des difficultés financières adoptée la même année fixait les aides de l'Etat accordées aux enfants qui ne pouvaient être scolarisés pour des raisons financières. En 1968, fut promulguée la loi sur l'hygiène à l'école, qui cherchait à promouvoir la bonne santé des élèves et des enfants, une meilleure hygiène scolaire et l'éducation sanitaire.

[Développement de l'enseignement industriel et scientifique]

Des dispositifs légaux exceptionnels furent adoptés dans le but de reconstruire le pays dans l'après-guerre et de revitaliser l'industrie, pour promouvoir les domaines éducatifs qui y sont étroitement reliés. Il s'agissait de la loi sur la promotion de l'éducation technique et professionnelle de 1951 et de la loi sur la promotion de l'éducation scientifique de 1953.

Les aides de l'Etat pour l'enseignement professionnel et technique existaient depuis très longtemps, depuis la loi relative à la prise en charge par l'Etat des frais afférents à l'enseignement professionnel de 1894, mais ce dispositif avait été aboli lors de la réforme financière de l'après-guerre. Les écoles professionnelles avaient été transférées pour certaines dans les collèges, et pour la majorité

dans des lycées d'un nouveau type, mais dans le chaos de l'après-guerre, les équipements et installations nécessaires à la pratique et l'expérimentation dans l'enseignement professionnel avaient pris un grand retard.

La loi sur la promotion de l'éducation technique et professionnelle des Comités consultatifs sur l'enseignement industriel au sein du gouvernement central et dans les régions fixait les normes de mise en place par l'Etat des installations et équipements nécessaires à l'enseignement industriel et imposait à l'Etat la prise en charge ou le subventionnement de l'amélioration des équipements nécessaires pour permettre aux écoles publiques et privées de satisfaire à ces normes.

La loi sur la promotion de l'éducation scientifique avait pour objectif de développer l'enseignement des sciences dans les écoles primaires, les collèges et les lycées, qui constituent le socle du développement des techniques scientifiques. Cette loi, qui fixait notamment des normes s'appliquant aux matériels et aux équipements pédagogiques nécessaires à la pratique et l'expérimentation des sciences dans chaque école, prenait ainsi en compte leur importance dans l'enseignement scientifique. Les écoles qui ne satisfaisaient pas à ces normes bénéficiaient de par cette loi du subventionnement à hauteur de 50% des frais d'achat des équipements.

[Gratuité des manuels scolaires dans l'enseignement obligatoire]

Les manuels scolaires utilisés par l'élève étaient en principe payants et leur achat était à la charge des parents. Il existait cependant un dispositif exceptionnel qui permettait l'octroi gratuit de manuels aux enfants qui ne pouvaient être scolarisés pour des raisons financières. Mais conformément au principe de gratuité de l'éducation obligatoire stipulé dans la Constitution, les demandes pour la distribution gratuite de manuels dans le cadre d'une politique nationale se faisaient de plus en plus pressantes. Avec la loi sur la gratuité des manuels scolaires des établissements de l'éducation obligatoire, adoptée en 1963, la distribution gratuite des manuels scolaires fut instaurée. Cette distribution

gratuite s'est graduellement étendue dans le cadre d'une planification annuelle, et en 1969, elle était réalisée pour l'ensemble de la scolarité obligatoire.

4. Expansion et problèmes de l'enseignement

[Elargissement de la demande d'accès aux niveaux supérieurs de l'enseignement]

Le système éducatif japonais fondé sur la réforme éducative d'après-guerre connu à partir des années 1950 une expansion quantitative rapide, qui ne fut pas sans polémiques autour des politiques éducatives ni confrontation idéologique. Si les collèges du nouveau système naquirent dans le contexte financier difficile de l'après-guerre, il n'en demeure pas moins que vers 1950, l'enseignement obligatoire sur neuf années était déjà quasiment une réalité. L'économie japonaise, dévastée par la Seconde Guerre mondiale, puis stimulée par le boom de la demande à l'occasion de la guerre de Corée (1950-1953), connut ensuite une période de reconstruction qui lui permit de progresser vers la restauration de son industrie. Au milieu des années 1950, la capacité de production dépassait celle de l'avant-guerre, et au début des années 1960, le Japon était lancé dans une croissance économique encore plus forte. Les finances des ménages se stabilisaient, les classes moyennes urbaines s'élargissaient, le travail salarié se généralisait grâce au recul du secteur primaire, et la société exigeait de plus en plus de qualifications : pour toutes ces raisons, les Japonais étaient de plus en plus demandeurs de niveaux d'enseignement supérieurs pour améliorer leurs qualifications. Cette demande s'est d'abord concentrée sur le premier cycle de l'enseignement secondaire, puis s'est étendue peu à peu au deuxième cycle de l'enseignement secondaire. En 1962 fut lancé le mouvement "Tous au lycée", mené par les parents d'élèves qui demandent la garantie des opportunités d'accès aux lycées de tous ceux qui le désirent.

[Demandes éducatives de la part du secteur économique]

Les entreprises et le secteur économique, prenant

acte de la reconstruction économique de l'après-guerre et prévoyant une croissance économique rapide, avaient aussi des exigences envers l'éducation. En 1956, le Nikkeiren (syndicat patronal) publia son "Point de vue sur l'enseignement technique face aux exigences d'une nouvelle ère", dans lequel il demandait la formation planifiée de techniciens et personnels qualifiés, le développement de l'enseignement scientifique et professionnel, et la diffusion de l'enseignement universitaire scientifique et technique.

En 1962, le ministère de l'Éducation nationale publia un Livre blanc intitulé "Croissance et éducation au Japon : développement de l'éducation et développement économique". Ce rapport présentait les théories de l'économie de l'éducation de l'époque et insistait sur l'importante contribution de l'éducation au développement de l'économie, tout en établissant des comparaisons avec l'histoire japonaise et la situation des pays étrangers. Les termes "retour sur l'investissement dans l'éducation" ou "planification du développement éducatif", en vogue à l'époque, y étaient souvent employés.

L'année suivante, en 1963, la Commission gouvernementale pour l'économie publiait son rapport sur "les enjeux et politiques du développement des compétences humaines dans le contexte de croissance économique". Selon ce rapport, il fallait, pour pouvoir gérer efficacement l'industrie lourde et chimique, 3 à 5 % de personnel hautement qualifié, de nombreux techniciens de niveau intermédiaire, et une multitude de techniciens de base : il demandait en conséquence la formation planifiée de ressources humaines hiérarchisées et la diversification du système de formation et d'enseignement nécessaire dans cette optique. Une partie de ces exigences du secteur économique allaient être intégrées aux politiques éducatives avec la diversification de l'enseignement des lycées, l'augmentation du nombre de lycées professionnels et techniques, la création des établissements supérieurs d'enseignement spécialisé et l'augmentation du nombre d'universités et facultés d'enseignement des sciences et techniques.

[Des politiques éducatives en retard sur la demande éducative]

Si l'on considère le système éducatif japonais dans son ensemble, il est impossible de dire qu'il s'est développé de manière planifiée et rationnelle, sur la base de la théorie de la planification du développement éducatif. Les demandes des Japonais en matière d'accès au niveau d'enseignement supérieur, qui ne coïncidaient pas nécessairement avec les exigences du monde économique en ce domaine, ont même parfois enlevé toute signification à la politique éducative du gouvernement. Les parents d'élèves, et les élèves eux mêmes, s'étaient par exemple violemment opposés à la mise en place, dans la préfecture de Toyama, d'un système "30/70" (30 % de lycées normaux, 70 % de lycées techniques), qui avait été établi à l'époque au nom de la diversification de l'enseignement des lycées.

Les établissements privés, nombreux dans le premier et le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, ont absorbé la demande des Japonais en matière d'accès au niveau d'enseignement supérieur, en connaissant une situation financière difficile due à l'absence d'aides de l'Etat et en étant critiqués de toutes parts pour admettre un nombre excessif d'étudiants ou pratiquer l'enseignement à la chaîne. Le gouvernement exerçait un contrôle limité sur ces établissements privés. Dans la réforme de l'enseignement supérieur de l'après-guerre, les universités de cycle court (2 à 3 ans) constituaient un dispositif provisoire de secours aux établissements supérieurs d'enseignement technique, qui avaient du mal à obtenir le statut d'université, mais leur succès avait permis de résorber la demande d'accès à l'enseignement supérieur des jeunes filles. Le gouvernement avait l'intention de fusionner ces universités de cycle court avec le second cycle de l'enseignement secondaire pour former des "universités spécialisées" différentes des universités du cycle court, avec des études d'une durée de 5-6 ans, destinées à former à des professions spécifiques ainsi qu'à la vie pratique. Ce projet, qui s'est heurté à l'hostilité des responsables des universités de cycle court, n'a pas pu être réalisé. Ce projet d'"universités spécialisées" allait être concrétisé en partie en 1962,

sous une forme un peu différente, à savoir les "établissements supérieurs spécialisés" dédiés aux filières techniques, notamment pour l'industrie et la marine marchande. En 1964, une révision de la législation accorda aux universités de cycle court un statut permanent.

Le développement de l'éducation au Japon dans les années 1960 et 1970 ne s'est pas véritablement effectué sous une forme planifiée et contrôlée par le gouvernement, mais plutôt sous la pression de la demande populaire pour l'accès aux niveaux supérieurs d'éducation. Il semble, dans ce contexte, que les politiques éducatives du gouvernement ont avant tout servi à entériner les changements après coup.

[Expansion rapide de l'éducation]

Le tableau 1-2 montre l'évolution de l'expansion quantitative du système éducatif japonais dans l'après-guerre.

Le taux de scolarisation des neuf années de l'éducation obligatoire (école primaire + collège) atteignait 99,2 % en 1950. Le taux d'accès aux lycées du nouveau système, qui était de 42,5 % en 1950 et de 57,7 % en 1960, a connu ensuite une croissance rapide dans les années 1960, pour atteindre 82,1 % en 1970 et 94,1 % en 1980. Le nombre d'enfants suivant un enseignement préscolaire pendant une à deux années avant d'entrer à l'école primaire était aussi en augmentation. Le taux de scolarisation dans les jardins d'enfants, qui n'était que de 8,9 % en 1950 connut une croissance rapide pour passer à 28,7 % en 1960 puis à 53,8 % en 1970, et à 64,4 % en 1980. Il existe d'autres établissements d'enseignement préscolaire que les jardins d'enfants, à savoir les crèches, placées sous la tutelle du ministère de la Santé. Grâce à ces deux systèmes, la majorité des enfants japonais de 4 à 5 ans peuvent recevoir un enseignement préscolaire.

L'enseignement supérieur a connu lui aussi une expansion remarquable. Le tableau 1-3 montre l'évolution du nombre de nouveaux établissements d'enseignement supérieur. Cette hausse a été particulièrement remarquable dans les années 1960. Durant cette seule décennie, 138 universités

Tableau 1-2 Evolution du nombre d'élèves et d'étudiants par niveau scolaire (1948-1990)

(en milliers)

Année	Ecoles maternelles	Ecoles primaires	Collèges	Lycées	Universités cycle supérieur court	Universités
1948	199	10 775	4 793	1 203	-	12
1950	224	11 191	5 333	1 935	15	255
1960	742	12 591	5 900	3 239	83	626
1970	1 675	9 493	4 717	4 232	263	1 407
1980	2 407	11 827	5 094	4 622	371	1 835
1990	2 008	9 373	5 369	5 623	479	2 133

Source : L'auteur, d'après des publications annuelles du Ministère de l'Education : *Les grandes données statistiques du Ministère de l'Education*

Tableau 1-3 Répartition par type d'organisme d'enseignement supérieur et croissance du nombre d'établissements (1955-1990)

Année	Universités (dont universités privées)	Universités assurant un cycle court universitaire (dont universités privées)	Lycées spécialisés
1955	228 (122)	264 (204)	-
1960	245 (140)	280 (214)	19 (2)
1970	383 (274)	479 (414)	60 (4)
1980	446 (319)	517 (434)	62 (4)
1990	507 (498)	593 (498)	62 (4)

Source : L'auteur, d'après des publications annuelles du Ministère de l'Education : *Les grandes données statistiques du Ministère de l'Education*

classiques (avec obtention du diplôme de fin d'études en quatre ans) et 199 universités de cycle court ont ouvert leurs portes. Les établissements supérieurs d'enseignement spécialisé institués en 196 se sont quasiment tous créés pendant cette décennie. Au début des années 1970, le rythme de création de nouvelles universités de cycle court et d'établissements supérieurs d'enseignement spécialisé s'est ralenti, contrairement à celui des universités dont la tendance à la hausse : dans les années 1970 et 1980, plus de 60 nouvelles universités ouvrirent leurs portes. Le taux d'accès aux universités classiques et de cycle court explosa. Le taux d'accès à l'enseignement supérieur, qui n'était que de 10,1 % (15,3 % pour les garçons et 4,6 % pour les filles) en 1954, passa à 10,3 % en 1960, c'est-à-dire qu'il ne connut pas de changement notable : l'accès à l'enseignement supérieur demeurait très sélectif et élitiste. Mais, en 1970, ce taux atteignait 23,6 % (29,9 % pour les garçons et 17,7 % pour les filles) : on pouvait parler alors de la démocratisation de l'enseignement supérieur. En 1980, le taux d'accès au supérieur atteignait 37,4 % (41,3 % pour les garçons et 33,7 % pour les filles). On souligna, à partir de ce moment, les problèmes

réels posés par l'universalisation de l'enseignement supérieur, au Japon, tout comme aux Etats Unis.

[Mise en place du système d'aide à l'enseignement privé]

La loi relative aux écoles privées de 1949 permettait de fournir aux établissements privés les aides publiques dont ils avaient besoin, mais elle est restée sans effets pendant longtemps. Au début des années 1960 cependant, des voix toujours plus nombreuses s'élevaient pour demander des aides pour le privé pour les raisons suivantes : l'expansion quantitative des établissements privés notamment dans le préscolaire et le supérieur, la reconnaissance du rôle public joué par les établissements privés, l'équilibre financier des établissements privés, ou encore l'allègement de la charge financière supportée par les parents. A partir de 1970 des aides publiques ont été accordées aux établissements privés d'enseignement supérieur pour satisfaire à ces demandes en 1970. En 1975 a été promulguée la loi sur les aides au développement des établissements d'enseignement privés, qui établissait la prise en charge par l'Etat des subventions pour les dépenses ordinaires accordées aux universités privées, et par

les préfectures pour les subventions accordées aux établissements privés du préscolaire au secondaire. L'Etat pouvait également subventionner à hauteur de 50 % les dépenses ordinaires effectuées dans le but de maintenir ou d'améliorer les conditions d'enseignement et de recherche des établissements privés supérieurs. Ces aides sont réparties en fonction du nombre d'enseignants et d'étudiants des établissements, et proportionnellement aux conditions d'enseignement et de recherche, notamment la gestion de la capacité d'accueil ou l'organisation de l'équipe enseignante. En 1975, au moment où cette loi a été promulguée, les aides de l'Etat représentaient 20 % des dépenses ordinaires totales des établissements supérieurs privés ; en 1980, elles ont atteint le niveau record de 30 %, et ont ensuite baissé ensuite et se stabiliser dans les années 1990 autour de 12 à 13 %.

[La croissance japonaise et le rôle de l'éducation]

L'expansion quantitative rapide de l'éducation a été constamment demandée par le secteur économique. S'il n'a pas forcément recoupé exactement les prévisions ou la planification du gouvernement, ce développement de l'éducation au sens large a été sans nul doute le moteur du développement économique, social et culturel du Japon. Dans l'ensemble, le système japonais a pu fournir les ressources humaines disposant des aptitudes requises par le secteur industriel et la société, c'est-à-dire qu'il a su fournir des ressources humaines abondantes possédant les qualités nécessaires pour faire face à l'évolution des compétences professionnelles : connaissances et aptitudes de base, discipline, application au travail, endurance et capacité à travailler ensemble à l'intérieur du groupe.

[Une performance éducative bien notée par les enquêtes internationales]

Les bons résultats du système éducatif japonais ont été démontrés lors d'enquêtes internationales sur les performances éducatives. Entre 1964 et 1967, le Japon a participé à la première enquête internationale

sur l'enseignement des mathématiques menée par l'Association internationale pour l'évaluation durement scolaire (IEA). Les notes en mathématiques obtenues par les enfants de 13 ans au Japon étaient les meilleures, avec Israël, du groupe de 12 pays participant à l'enquête, dont les pays européens, les Etats-Unis et Israël. Lors de l'enquête suivante sur l'enseignement des sciences qui a eu lieu entre 1970 et 1973, les notes des écoliers de 5^{ème} année du primaire et des collégiens de 3^{ème} année étaient les meilleures des 19 pays participants.

[Emergence de problèmes éducatifs]

Mais l'éducation japonaise a dû faire face à des problèmes divers : une trop grande uniformité, ainsi que le renforcement excessif du contrôle exercé sur les faits et gestes des enfants et des élèves. Enfin, la compétition toujours grandissante pour préparer l'entrée dans les lycées renommés ou les meilleures universités est un facteur de stress psychologique important pour les enfants et leurs parents. On a souvent parlé, à propos de cette féroce compétition, de "l'enfer des examens d'entrée". Une mission d'enquête de l'OCDE sur l'éducation japonaise, venue au Japon en 1970, a souligné dans son rapport que cette féroce compétition créait des distorsions dans l'enseignement primaire et secondaire. Un commentaire de ce rapport, a eu un grand retentissement : "Les notes d'un examen passé à 18 ans décident du reste de la vie". On a accusé l'apprentissage par cœur et le bourrage de crâne d'étouffer la curiosité et la créativité naturelles des enfants. Un nombre croissant d'enfants, incapables de suivre, étaient devenus des "laissés pour compte". Beaucoup d'élèves fréquentaient les "*juku*", établissements privés de cours supplémentaires, dans le but de suppléer à l'enseignement reçu à l'école. La violence scolaire, la délinquance juvénile, les suicides des jeunes, l'usage de drogues sont autant de problèmes qui vont en s'aggravant, soulignait le rapport.

D'un autre côté, une fois réussis les difficiles examens d'entrée, les établissements d'enseignement supérieur n'exigent pas des étudiants une application trop assidue à leurs études : les étudiants japonais y

passent la période la plus détendue de leur vie. Comme le passage en année supérieure est facile, les étudiants peuvent alors s'adonner aux activités des clubs universitaires, aux loisirs ou aux petits jobs. La proportion d'abandons est très basse à l'université, et la quasi totalité des étudiants obtient son diplôme. Les universités sont parfois accusées d'être devenues de véritables "parcs d'attractions". La médiocrité de l'enseignement supérieur constitue un véritable problème et contraste avec la haute qualité de l'enseignement prodigué dans le primaire et le secondaire. L'essentiel de ce rapport de l'OCDE était consacré à l'analyse de la situation de l'enseignement supérieur et à des recommandations de réforme.

5. "La troisième réforme de l'éducation" et son échec

[La Commission Centrale de l'Education et la troisième réforme de l'éducation]

Le début des années 1970 vit un grand débat sur la nécessité d'une révision complète du système éducatif japonais pour l'adapter aux changements importants de la donne économique et sociale des années 1960, et à l'expansion rapide du système d'enseignement. Le Conseil central de l'éducation, qui est un organe consultatif auprès du ministre de l'Education, a publié en 1971 un rapport intitulé "Politiques de base pour le développement global de l'enseignement scolaire dans les années à venir" (voir encadré 1-1). Ce rapport était une proposition de réforme éducative exhaustive qui visait à la refonte totale du système scolaire, du jardin d'enfants à l'université. Il proposait une "Troisième réforme de l'éducation" d'une ampleur équivalente à la réforme des débuts de l'ère Meiji ou à celle de l'après-guerre.

[Réticences et échec]

Ce rapport suscita une importante polémique, tant chez ses partisans que chez ses détracteurs. Le Nikkyoso notamment (syndicat japonais des enseignants du primaire et du secondaire) s'opposa à la réforme : pour lui, le rapport ne faisait que proposer une réforme sans avoir examiné de manière critique la réforme éducative de l'après-guerre, ni

l'évolution après cette réforme ni la situation actuelle et sans énoncer clairement la responsabilité du système administratif dans cette situation. Selon le syndicat, il visait à une refonte de l'éducation fondée uniquement sur les qualifications (le mérite), en cherchant à renforcer le système de contrôle des écoles. Le syndicat, lançant une contre-offensive en direction de la commission centrale de l'éducation, mit en place un "Comité d'examen du système éducatif", composé principalement d'intellectuels, lequel émit ses propres propositions de réforme. Plusieurs organisations, notamment les associations de directeurs d'établissements, exprimèrent leur inquiétude et leur incapacité à mettre en place à titre expérimental un système scolaire qui serait composé de quatre années d'enseignement préscolaire, quatre années primaire et 6 années d'enseignement secondaire. Les mesures concernant l'enseignement supérieur se heurtèrent à l'opposition d'une grande partie des responsables du secteur. Tout cela fit qu'en 1971, la réforme éducative proposée par le rapport de la Commission centrale de l'éducation partit aux oubliettes, et ne fut jamais appliquée, hormis quelques mesures. La très forte opposition et la résistance du Nikkyoso et des responsables des universités étaient une des causes, mais le choc pétrolier de 1973 qui provoqua une récession et limita le budget de l'Etat, rendit extrêmement difficile la mise en place des dispositifs financiers nécessaires à une réforme éducative de grande envergure.

[La loi sur l'assurance d'un personnel enseignant compétent]

L'une des rares propositions du rapport à avoir été mise en œuvre suscita un grand intérêt, particulièrement parce qu'elle était liée à la profession d'enseignant. Il s'agit de la promulgation de la loi sur le recrutement du personnel enseignant et de la législation sur les sous-directeurs d'école et les postes d'encadrement, ainsi que la création d'un nouveau type d'universités des sciences de l'éducation. La loi sur le recrutement du personnel enseignant promulguée en 1974 a pour appellation officielle "loi de mesures spéciales pour le

Encadré 1-1 Rapport de la commission centrale de l'éducation : "Politiques de base pour le développement global de l'enseignement scolaire dans les années à venir"

Points essentiels du rapport :

Les dix points suivants ont servi de guide à la réforme de l'enseignement primaire et du collège

Développement d'un système scolaire adapté au processus du développement humain (création d'établissements scolaires expérimentaux : écoles de la petite enfance associant des enfants d'âge préscolaire (quatre à cinq ans) et les premières classes de l'école primaire, d'établissements d'enseignement combinant les trois années de collège et les trois années de lycée, ou encore l'enseignement secondaire et la période préparatoire à l'enseignement supérieur)

Amélioration du programme d'enseignement répondant aux spécificités de chaque étape scolaire

Radicalisation des directives concernant les choix des divers cursus

Amélioration des méthodes d'enseignement en tenant compte des particularités individuelles (enseignement par groupes, apprentissage individuel, enseignement indépendant du niveau scolaire, système permettant de sauter une classe)

Maintien et amélioration du niveau de qualité de l'enseignement public et égalité des chances entre établissements

Généralisation de l'enseignement en maternelle

Développement actif de l'enseignement spécialisé

Aménagement du système de gestion dans l'école et de celui de l'administration de l'enseignement : définition des fonctions du sous-directeur, des professeurs principaux, de l'école, et unification de l'administration régionale de l'enseignement vis-à-vis des écoles publiques et privées

Mesures pour garantir la formation des enseignants et améliorer leur statut (création de stages pour débutants, ouverture de la carrière d'enseignants à des personnes ayant une expérience professionnelle dans d'autres domaines, création de troisième cycle dans les facultés des sciences de l'éducation, amélioration de la rémunération des enseignants)

Poursuite des études sur la réforme de l'enseignement

Par ailleurs, les grandes idées pour la réforme de l'enseignement supérieur étaient les suivantes :

Diversification de l'enseignement supérieur (organisation en cinq catégories, des universités de cycle court aux instituts universitaires de recherche)

Amélioration du programme (unification de l'enseignement général et des enseignements spécialisés)

Amélioration des méthodes d'enseignement

Ouverture de l'enseignement supérieur et nécessité d'un système de reconnaissance des qualifications (création d'universités dont les cours sont radiodiffusés)

Séparation fonctionnelle des organismes d'enseignement et des organismes de recherches

Fonctionnement des instituts universitaires de recherches

Rationalisation des dimensions des organismes et de leur système de gestion (renforcement des pouvoirs des directeurs et directeurs suppléants)

Amélioration de la gestion du personnel enseignant et de sa rémunération

Statut des universités nationales et publiques (études sur la transformation de leur statut en personne juridique)

Amélioration du soutien financier de l'Etat, des charges des bénéficiaires et du système de bourses

Ajustement programmé par le pays concernant les mesures de développement de l'enseignement supérieur

Renforcement et amélioration de la qualité de vie et de l'environnement des étudiants

Amélioration du système de sélection des étudiants à l'entrée de l'université

recrutement du personnel enseignant de l'ensemble des établissements de l'enseignement obligatoire pour le maintien et l'amélioration du niveau de l'enseignement scolaire". Elle prend en compte une des recommandations du rapport de la Commission centrale de l'éducation. "Le salaire des enseignants doit être fixé à un haut niveau pour encourager les personnes compétentes à choisir le professorat, et simultanément, le système salarial doit être révisé de façon à ce que les personnes ayant un haut niveau d'expertise et une haute responsabilité dans l'encadrement puissent être rémunérées en conséquence". Pendant la période de forte croissance économique, dans un marché du travail très prospère, les ressources humaines particulièrement compétentes avaient tendance à se concentrer dans les entreprises privées : la loi voulait lutter contre cette tendance pour attirer les bons éléments vers l'enseignement. Après l'entrée en vigueur de la loi, entre 1974 et 1978, le salaire des enseignants des établissements de l'enseignement obligatoire fut revu trois fois, pour aboutir à une hausse de 30 %, ce qui lui permit de dépasser le salaire des fonctionnaires ordinaires. Après cette amélioration des rémunérations, l'image de l'enseignant passif qui choisit cette profession parce qu'il ne sait rien faire d'autre disparut, tout comme l'équation traditionnelle "professeur = mauvais salaire". Le niveau de compétition des examens de recrutement mis en place par les Comités de l'instruction publique préfectoraux a fait depuis un bond en avant, ce qui montre que pour les jeunes, l'enseignement était devenu une profession attractive financièrement.

[Mise en place de l'organisation de la gestion et de l'administration des écoles]

L'organigramme des écoles était traditionnellement le suivant : le sous-directeur était l'adjoint du directeur d'établissement et il avait sous ses ordres plusieurs niveaux d'encadrement des enseignants (enseignants responsables d'une année scolaire, directeurs des études, responsables de l'encadrement des élèves). Mais il n'y avait aucun règlement clair dans la législation concernant la position (le statut) de ces derniers, leurs attributions et leur salaire.

Après les critiques du rapport de la commission extraordinaire sur l'organisation de la gestion des établissements scolaires le ministère de l'Éducation nationale instaura l'"institutionnalisation" des postes, en les définissant clairement dans la loi sur l'éducation. Les enseignants chargés de l'encadrement reçurent alors une nouvelle prime d'encadrement.

Le Nikkyoso milita contre ces réformes, arguant du fait que la mise en place d'un encadrement intermédiaire constituait un obstacle à une gestion démocratique des écoles et ne faisait que renforcer le système de contrôle, conduisant nécessairement à l'apparition d'une structure à plusieurs vitesses dans l'organisation scolaire. Le syndicat résista en restituant les primes d'encadrement reçues, mais petit à petit, les postes d'encadrement se sont enracinés dans les écoles.

[Création de troisièmes cycles des sciences de l'éducation]

Les nouvelles universités des sciences de l'éducation sont des universités qui proposent aussi des troisièmes cycles, dans le but de donner une formation en deux ans à des enseignants déjà en poste, afin de promouvoir l'amélioration de leurs compétences professionnelles. L'Université des sciences de l'éducation de Hyogo et l'Université des sciences de l'éducation de Joetsu ont été fondées en 1978 et l'Université des sciences de l'éducation de Naruto en 1981. La capacité d'accueil de ces troisièmes cycles est fixée à 300 personnes par an. La plupart des étudiants qui suivent ce troisième cycle conservent leur statut d'enseignant et leur salaire, qui leur sont garantis par les Comités de l'instruction publique préfectoraux, au titre de la formation continue. Au terme du cursus, ils obtiennent une maîtrise des sciences de l'éducation. Stimulés par l'établissement de ces nouvelles universités des sciences de l'éducation, les facultés des sciences de l'éducation des universités publiques classiques mirent aussi en place des diplômes de niveau maîtrise, essentiellement dans le but de fournir aux enseignants en poste des opportunités de formation continue.

6. Le Conseil national de la réforme de l'éducation et le débat sur la réforme éducative

[La volonté de réformes éducatives du Premier ministre Nakasone]

Après la mise au placard des propositions de la "Troisième réforme de l'éducation" du conseil national de l'éducation dans les années 1970, le sujet fut ajourné jusqu'aux années 1980. Le gouvernement dirigé par le Premier ministre Nakasone entra en fonction à la fin de 1982. M. Nakasone montra une forte volonté de procéder à une "réforme de l'éducation" parallèlement à la "réforme administrative" qui était l'un des grands enjeux de la politique gouvernementale. Il annonça ensuite la création d'un "Groupe d'étude exceptionnel sur l'éducation", sur le modèle du "Groupe d'étude exceptionnel sur l'administration" de son gouvernement, qui avait pour but de faire avancer la réforme administrative. En 1984 fut créé un organisme consultatif auprès du Premier ministre, le Conseil national de la réforme de l'éducation. A l'époque apparaissaient des problèmes éducatifs différents de ceux qui existaient jusqu'alors, notamment : le refus d'aller à l'école dû à des phobies, la violence à l'école, les brimades entre élèves, les châtiments corporels, phénomènes généralement désignés sous le terme de "détérioration de l'éducation" et qui faisaient souvent les gros titres des journaux. Le débat sur la réforme éducative au sein de la Commission extraordinaire suscita un grand intérêt dans les médias. La Commission travailla pendant trois ans et remit quatre rapports au Premier ministre.

[“Bien comprendre la situation réelle de l'éducation et ses problèmes”]

Le premier de ces rapports, remis en 1986, présentait ainsi la situation dans l'éducation japonaise :

L'éducation japonaise a joué un rôle moteur dans le développement de la société de ce pays. Celle-ci est reconnue notamment pour le niveau élevé de son éducation primaire et secondaire

par rapport à celui des pays étrangers.

Elle connaît toutefois certains problèmes, notamment le retard pris dans les mesures pour faire face à la mondialisation, qui entraîne des conséquences néfastes, par exemple le conformisme, la rigidité du système et de sa gestion. La compétition aux examens, les brimades et la délinquance juvénile sont des situations alarmantes qui témoignent de la détérioration de l'éducation et dont les causes sont liées à l'école, la famille et la société dans leur fonctionnement actuel.

Le contexte et l'origine de ces problèmes sont le matérialisme et l'absence de spiritualité résultant de la civilisation scientifique et technique, le manque de contact avec la nature ou le manque de respect pour la vie.

Depuis l'ère Meiji, l'un des objectifs nationaux a été de rattraper les pays occidentaux, et l'enseignement, parce qu'il a mis l'accent sur une plus grande efficacité dans l'introduction rapide des sciences et techniques et des systèmes des pays développés, est devenu uniforme. Il est en retard par rapport aux changements intervenus dans le monde éducatif et dans la société ainsi qu'aux attentes de cette dernière.

Le conseil national de l'éducation mentionnait les huit points suivants comme grandes orientations pour la réforme éducative :

- Principe du respect de l'individualité
- Importance des connaissances essentielles et fondamentales
- Développement de la créativité, de la réflexion par soi-même, de la capacité d'expression
- Elargissement des choix
- Humanisation de l'environnement éducatif
- Transition vers un apprentissage tout au long de la vie
- Ouverture face à la mondialisation
- Ouverture face à l'informatisation

[Une réforme très débattue]

Le conseil national rattaché au Cabinet du Premier ministre, à qui avaient été confiées une tâche

ambitieuse et de grandes attentes, a commencé par développer un débat animé sur la réforme d'enseignement autour de mots clés, notamment "libéralisation" et "individualisation". Mais le débat est devenu graduellement abstrait et dispersé, et des divergences d'opinion sont apparues entre les membres de la commission, qui avait beaucoup de mal à formuler des propositions concrètes. Les deuxième et troisième rapports confirmèrent cette tendance : ses rapports volumineux, de plus de 10 000 caractères, ont été évalués dans les termes suivants : "beaucoup de critiques de l'éducation, peu de propositions concrètes".

[Le rapport final]

En août 1987 est publié le quatrième et dernier rapport, qui résume le contenu des épais deuxième et troisième rapports. L'optique fondamentale proposée était présentée dans les trois principes suivants :

- respect de l'individualité
- transition vers un système de formation continue
- adaptation à l'internationalisation et à la société de l'information

Les propositions concernant les "mesures concrètes pour la réforme" étaient organisées en 6 domaines (voir tableau 1-4).

Ce rapport du conseil national était sans nul doute très systématique et exhaustif. Pour ce qui est de l'amélioration de l'administration et des finances de l'éducation, le rapport demandait une décentralisation ainsi qu'un nouveau partage des rôles et un système de coopération entre le public et le privé, la mise en place d'écoles primaires et de collèges privés, peu nombreux au Japon jusqu'alors, ainsi que la prise en compte de l'existence d'une industrie privée de l'enseignement avec les *juku* et "l'examen fondamental des relations entre l'école et l'industrie de l'enseignement privé comme les *juku*, et de l'attitude de l'administration de l'éducation envers ces établissements". Ces mesures suscitèrent un grand intérêt.

Les propositions ci-dessus étaient intitulées "mesures concrètes pour la réforme", mais si on les regarde en détail, on peut se rendre compte que les

propositions concrètes étaient très rares et que la seule indication de l'orientation de la réforme fournie par les auteurs était de demander une "révision" ou un "examen" sur de nombreux points. Le conseil national lui-même reconnaissait, dans son rapport final remis en août 1987, la pauvreté des résultats concrets dans les termes suivants : "Les consultations de la présente Commission ont été le déclencheur d'un grand forum, c'est-à-dire d'un grand débat populaire jamais vu auparavant sur la réforme de l'éducation. On peut penser que ce débat a contribué à l'avancement de la réforme".

Certaines propositions concrètes du conseil national ont néanmoins fait l'objet d'une mise en œuvre immédiate, comme la création d'un conseil national universitaire ayant le pouvoir de faire des recommandations auprès du ministre de l'Éducation nationale, l'obligation de formation des enseignants débutants, la mise en place d'établissements secondaires d'un cycle de 6 années, la création de lycées où le diplôme est remplacé par un système d'unités de valeur, le remplacement des examens préliminaires communs des centres d'examens universitaires par "un examen commun", la révision du système de certificats d'aptitude pédagogique des enseignants.

7. La réforme de l'éducation des années 1990

[La réforme de l'éducation des années 1990]

Si les mesures concrètes proposées par le conseil national étaient peu nombreuses, son orientation et son idéologie (le respect de l'individualité, l'importance des connaissances fondamentales et essentielles, la restructuration des critères d'établissement des universités, la révision des critères des Directives d'enseignement) ont pour beaucoup été reprises par le ministère de l'Éducation nationale, et, au début des années 1990, la réforme de l'éducation commença à prendre réellement forme après avoir été étudiée par plusieurs organes consultatifs : la Commission centrale de l'éducation du ministère de l'Éducation nationale, la Commission du programme scolaire, la Commission de la

Tableau 1-4 "Mesures concrètes pour la réforme" du rapport final du conseil national de la réforme de l'éducation

<p>Aménagement d'un système de formation continue</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Corriger les défauts d'une société fondée sur les diplômes et diversifier l'évaluation (corriger les défauts d'une société fondée sur les diplômes, diversifier l'évaluation, améliorer le recrutement des entreprises et de l'administration publique) • Stimuler et utiliser les synergies entre famille, école et localité (restaurer la force éducative de la famille, le rôle de l'éducation scolaire dans l'apprentissage tout au long de la vie et stimuler les diverses fonctions éducatives de la société) • Développer la pratique de sports (promouvoir la pratique sportive tout au long de la vie, améliorer les sports de compétition, promouvoir la recherche dans le domaine de la médecine sportive et aménager des équipements sportifs) • Aménager des équipements pour l'apprentissage tout au long de la vie (aménager des équipements urbains à cette fin, informatiser les équipements destinés à l'enseignement, à la recherche, à la culture et au sport)
<p>Diversification et réforme de l'enseignement supérieur</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Individualiser et élever le niveau de l'enseignement supérieur (développement et individualisation de l'enseignement universitaire, diversification et coordination des organismes d'enseignement supérieur, amélioration des centres de recherches, publication de l'évaluation des universités et des informations les concernant) • Réforme du système d'entrée à l'université (introduction d'un système de "examen communs" à la place du premier examen d'entrée) • Libéralisation et assouplissement des qualifications requises pour accéder à l'université (attribuer aux diplômés d'écoles professionnelles supérieures le droit d'étudier à l'université) • Promotion active de la recherche en sciences de l'enseignement (promotion de la recherche fondamentale à l'université, renforcement des synergies entre université et société, promotion des échanges internationaux en la matière) • Création d'une commission universitaire (University Council : Conseil universitaire) • Finances de l'enseignement supérieur (augmentation des dépenses publiques, pluralisation des ressources, renforcement des bases financières autonomes) • Organisation et gestion des universités (établir l'autonomie et l'indépendance des universités, personnel enseignant et personnel administratif, universités ouvertes) • Configuration des installations universitaires (examen radical)
<p>Renforcement et réforme de l'enseignement primaire et secondaire</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer le contenu de l'enseignement (renforcement de l'éducation morale, approfondissement des éléments de base et développement de la personnalité) • Réforme du système des manuels scolaires (orientation fondamentale, amélioration du processus éditorial et rédactionnel, création d'un système de recherche-développement, nouveau système d'homologation, sélection et offre, système de distribution gratuite, perspectives de réformes à long terme) • Amélioration de la qualité des enseignants (amélioration de la formation, du système de certification et du recrutement, instauration de stages de formation pour débutants, systématisation des stages sur place) • Amélioration des conditions d'enseignement (suppression des écoles de trop grande taille, maintien pour le moment des classes de 40 élèves) • Assouplissement des structures de la fin de l'enseignement secondaire (système de six années dans le secondaire, adoption par les lycées du système d'unités de valeur, assouplissement de la durée d'études au lycée, diversification de l'enseignement secondaire en fin de cycle) • Promotion de l'enseignement préscolaire et de l'éducation aux handicapés • Etablissement et gestion d'écoles ouvertes (nouvelle réflexion sur la revitalisation scolaire, promotion d'écoles de la nature, révision de la sectorisation scolaire, gestion et direction de ces nouvelles écoles ouvertes)
<p>Réformes en vue de répondre à l'internationalisation</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mesures en réponses aux problèmes rencontrés par les enfants de retour au Japon après avoir effectué une partie de leur scolarité à l'étranger et ouverture des écoles sur l'étranger • Aménagement d'un système permettant une année d'étude à l'étranger • Révision de l'enseignement des langues étrangères • Enseignement supérieur tourné vers le monde • Prise en compte de la subjectivité et revitalisation
<p>Réformes pour s'adapter à la société de l'information</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement de l'éthique de l'information • Construction de systèmes sociaux d'informatisation • Utilisation des moyens informatiques • Aménagement d'un environnement informatique

Réformes de l'administration scolaire	<ul style="list-style-type: none"> • Réformes des normes et des accréditations (révision des normes de créations d'université et critères des directives d'enseignement, promotion de la création d'écoles primaires et de collèges privés) • Promotion de la décentralisation (révision de la répartition des tâches entre état et régions, exécution et dynamisation de la mission des comités de l'instruction publique) • Réagir face à l'enseignement privé à buts lucratif, notamment les cours privés complémentaires (nouveau rôle de ce secteur, nécessité de bien comprendre ce dont il s'agit et d'offrir des informations pertinentes à ce propos, réagir à l'engouement excessif pour ces cours privés) • Dépenses d'enseignement, fonctionnement du financement (répartition des ressources selon une classification des priorités: enseignement, recherche, culture, sports etc., nouvelle répartition des rôles entre secteur public et secteur privé, renforcement et éléments essentiels dans la répartition des financements, rationalisation et amélioration de l'efficacité des finances de l'éducation, introduction de la contribution du secteur privé, réduction du poids financier dans le budget des foyers).
---------------------------------------	--

Source : L'auteur, d'après du rapport final du Conseil exceptionnel de l'éducation

formation du personnel enseignant, la Commission des universités ou encore la Commission de la formation continue.

En 1991 fut réalisée la révision des critères d'établissement des universités, qui restructurait les programmes universitaires (abolition de la distinction entre cursus, abolition du nombre minimal d'unités de valeur à obtenir dans chaque cursus, plus grande flexibilité dans la mise en place des programmes) : les universités obtenaient ainsi une plus grande liberté de mouvement dans l'élaboration de programmes originaux. De nombreuses universités en ont profité pour supprimer le programme d'enseignement général et pour réduire les cours de langues étrangères et d'éducation physique. Les universités furent en outre soumises à l'obligation de "procéder à l'auto-inspection et l'autoévaluation" détaillée de leurs activités d'enseignement et de recherche et d'en faire le rapport.

[L'appétit de vivre et le concept de "yutori" (l'espace pour grandir)]

En juillet 1996, la Commission centrale du ministère de l'Education nationale chargée de "l'éducation au Japon à l'aube du XXI^e siècle" publia son premier rapport. Celui-ci présentait une image du Japon dans les années à venir et prévoyait l'entrée de la société japonaise dans une "époque difficile, marquée par des changements brutaux, à l'issue incertaine", suite à la progression de la mondialisation et de l'informatisation, au

développement des sciences et techniques, aux problèmes environnementaux et énergétiques, et à l'aggravation du vieillissement de la population et de la dénatalité. Dans cette perspective, le conseil soulignait que les enfants qui allaient devoir vivre dans cette société incertaine devraient :

avoir la capacité et les aptitudes pour découvrir les problèmes, apprendre, réfléchir, juger, agir et les résoudre par eux-mêmes

bien se conduire tout en veillant à l'harmonie avec les autres, être capable de penser aux autres et de s'émouvoir, bref, avoir de riches qualités humaines

avoir santé et vigueur physique pour mieux vivre

Le conseil a désigné ces qualités et capacités sous le terme "appétit de vivre". Il insistait sur le fait que pour donner cette force de vivre, les écoles, les familles et les communautés locales devaient s'unir et se compléter les unes les autres et travailler ensemble. Il ajoutait également que pour permettre aux enfants d'acquiescer cet "appétit de vivre", une plus grande marge de liberté devait être accordée aux enfants, à l'école, à la famille, à la communauté locale, bref, à la société tout entière. Pour lui, il fallait également que l'enfant ait plus d'occasions d'entrer en contact avec la nature et la société réelle. Les enfants menaient alors une vie très chargée et très occupée et il fallait leur accorder plus d'aisance pour leur permettre de se trouver eux-mêmes, de

réfléchir par eux-mêmes et d'accumuler diverses expériences de la vie quotidienne et sociale, au sein de la famille et de la communauté locale, estime le conseil. Ces termes "appétit de vivre" et "espace pour grandir" sont par la suite devenus des termes clés du débat sur la réforme éducative. Ces expressions, qui reflétaient peut-être l'air du temps, sont des termes émotionnels et difficiles à définir, et nul ne saurait nier qu'ils ont contribué à rendre plus confus le débat sur la réforme éducative.

[La réforme de l'éducation scolaire]

La commission centrale de l'éducation a fait les recommandations suivantes concernant la réforme de l'enseignement scolaire :

Effectuer une sélection soigneuse parmi les contenus et les matières qui prêtent à l'énumération de connaissances ou le par cœur, ou qui sont répétitifs, pour en extraire les contenus pédagogiques à enseigner et faire acquérir aux enfants les bases et les fondamentaux. Pour donner plus d'aisance dans la vie scolaire, réduire le nombre d'heures de classe.

Pour pouvoir mettre en place un enseignement permettant à la personnalité de chacun de s'épanouir, assouplir les programmes, améliorer les méthodes pédagogiques, donner libre cours à l'originalité de chaque établissement

Pour avoir un esprit sain dans un corps sain (une personnalité plus riche et une bonne santé physique), organiser des activités bénévoles, des expériences au contact de la nature ou du lieu de travail.

Mettre en place des "cours d'études intégrées" en plus des autres matières, pour permettre un apprentissage transversal et synthétique : compréhension des autres cultures, enseignement informatique, écologique, activités bénévoles, expériences de la nature...

Les cours d'études intégrées sont en quelque sorte des cours sans manuel scolaire dans la mise en place desquels chaque école doit laisser cours à son propre jugement, à sa créativité et à son ingéniosité. La

commission en recommandait la mise en place complète au début du XXI^e siècle après une introduction en deux étapes : un cours d'études intégrées une fois par mois à partir de 1992, date de la mise en place progressive de la semaine de 5 jours de classe, puis deux fois par mois à partir de 1995.

[Elaboration et mise en place des programmes éducatifs]

Suite à ce rapport, le ministère de l'Education nationale a consulté la Commission sur les programmes éducatifs à propos de la réforme des programmes. En juillet 1998, celle-ci a fait dans un rapport plusieurs propositions, notamment la création des cours d'études intégrées, l'élargissement de l'éventail des matières optionnelles, l'amélioration de l'instruction civique et morale. Le ministère de l'Education nationale a ensuite annoncé ses Directives d'enseignement (en décembre 1998 pour le primaire et les collèges, et en mars 1999 pour les lycées et les établissements spéciaux). Ces directives faisaient passer les heures de cours annuelles dans le primaire, de 1015 heures à 945 heures et dans les collèges, de 1050 heures à 980 heures. Les contenus éducatifs du primaire et des lycées étaient réduits environ un tiers. Elles ont également introduit des cours d'études intégrées de la troisième année du primaire au lycée, à raison de 3 heures par semaine dans le primaire, et de 2 à 3 heures par semaine dans les collèges. Les directives d'enseignement et la semaine de cinq jours ont été mises en place à partir de 2002.

[Naissance d'une polémique sur le niveau scolaire]

Au moment où la mise en place des nouvelles Directives d'enseignement était imminente, le concept de *yutori* (espace pour grandir), enseignement accordant une plus grande liberté aux enfants, à la base du concept de la réforme des années 1990, était de plus en plus critiqué. Quelques professeurs d'université des filières scientifiques et technologiques exprimaient leur inquiétude et leur mécontentement face aux nouveaux programmes. Selon eux, le niveau de connaissances des étudiants

en sciences et mathématiques était nettement en baisse par rapport à la génération précédente. Ils tiraient la sonnette d'alarme : pour eux, une autre coupe dans les heures de cours et les contenus pédagogiques des sciences et mathématiques ne pourrait que déboucher sur un recul encore plus important du niveau scolaire. Ce débat a eu lieu dans le contexte de la stagnation de l'économie japonaise, de la plus forte concurrence internationale dans les sciences et les technologies, ou encore de l'essor des pays asiatiques (Singapour, Corée, Taiwan) dans les récentes enquêtes internationales d'évaluation de la performance éducative. Il n'existait par contre aucune donnée objective permettant d'affirmer que le niveau scolaire des enfants et des élèves était réellement en baisse. Une autre polémique rejetait la faute sur les universités, qui auraient contribué à la baisse du niveau scolaire en réduisant le nombre de matières sanctionnées par un examen et en adoptant des méthodes trop faciles de sélection des étudiants, notamment par l'élargissement du système de recommandation, qui permet aux étudiants d'échapper aux examens d'entrée. Le problème du niveau scolaire provoque aujourd'hui une vive controverse. Le ministère de l'Éducation nationale insistait, dans une brochure à l'usage des enseignants, qui présentait les nouvelles Directives d'enseignement, sur le fait que "les Directives sont des critères d'enseignement a minima qui doivent

obligatoirement être inculqués aux enfants de toutes les écoles du pays". Les enfants qui n'ont pas bien assimilé le contenu éducatif stipulé dans les Directives devront suivre un apprentissage complémentaire, et les enfants qui l'ont bien assimilé devront suivre un "apprentissage évolutif" pour approfondir cette compréhension grâce à un encadrement individuel ou un enseignement par groupes de niveau. Ce qui peut être interprété comme suit : les directives d'enseignement étant des critères a minima, les enfants qui en ont l'intérêt et les capacités peuvent donc aller au delà et développer plus avant leurs aptitudes avec un apprentissage plus poussé.

Malheureusement, les directives d'enseignement elles-mêmes ne stipulent pas le contenu et la portée de cet apprentissage évolutif. Les manuels scolaires ont été "dégraissés" par un système d'homologation basé sur ces nouvelles directives. Laisser aux écoles et aux enseignants une certaine latitude pour appliquer des directives d'enseignement ne suffit pas à balayer les inquiétudes quant à l'éventuelle confusion que peuvent apporter sur le terrain les activités pédagogiques réelles et leur évaluation. Voilà le contexte polémique dans lequel les nouvelles directives d'enseignement ont été intégralement mises en place en avril 2002.

<SAITO Yasuo>

Chronologie : Evolution année par année de l'éducation au Japon

Année	Société	Enseignement scolaire	Personnel enseignant	Programmes scolaires	Administration
1797	Kansei 9	- Fondation de l'école Shoheizaka (Tokyo)			
1868	Meiji 1	Serment en cinq articles			
1869	Meiji 2	Restitution des hommes et des terres à l'empereur (<i>Hansekihokan</i>)			
1870	Meiji 3	- Instauration d'une méthode pour les écoles primaires et secondaires - Instauration d'une méthode pour les instituts d'études supérieures - Règlement relatif aux étudiants boursiers à l'étranger			
1871	Meiji 4	Suppression des fiefs et création des préfectures	- Enquête sur la situation des écoles dans tout le Japon	- Début de la rédaction et de la traduction en japonais de manuels scolaires	- Création du ministère de l'Education nationale - Nomination d'un comité d'étude sur le système d'enseignement
1872	Meiji 5	- Promulgation du système d'enseignement - Mise au point des programmes de base de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire - Fondation du collège national de jeunes filles de Tokyo - Adoption d'un système d'examen de passage dans la classe supérieure	- Création de l'Ecole normale de Tokyo - Adoption d'un système d'examen pour l'obtention d'un certificat d'enseignement	- Introduction de manuels traduits	- Adoption d'un système de circonscriptions scolaires - Création d'une agence d'organisation des études et instauration d'un système de division en circonscriptions scolaires - Détermination du montant des subventions à l'éducation versées par l'Etat
1873	Meiji 6	Actes de révolte (destruction d'écoles primaires)	- Révision du règlement boursier aux étudiants boursiers à l'étranger	- Création des Ecoles normales nationales	- Désignation de responsables pour la rédaction de manuels - Promulgation d'une liste de manuels pour l'école primaire
1874	Meiji 7	- Fondation de l'école normale de filles de Tokyo - Fondation d'une école nationale des langues étrangères	- Application du système d'examen de certification pour les maîtres de l'école primaire		
1875	Meiji 8	- Scolarisation obligatoire entre 6 et 14 ans	- Création d'une section de formation à l'enseignement en collège à l'école normale de Tokyo		- Création d'un comité d'instruction publique
1876	Meiji 9	- Entrée en fonction de Clark à l'Ecole d'agriculture de Sapporo	- Création d'une Ecole normale féminine		
1877	Meiji 10	Affrontements entre certaines régions du Sud et de l'Ouest	- Fondation de l'université de Tokyo	- Création d'une Ecole normale pour le collège	- Création d'un comité des écoles
1878	Meiji 11	- Abolition des méthodes pour les écoles primaires et secondaires - Ouverture à Kyoto d'une école pour aveugles et muets			- Mise sous la tutelle du ministère de l'Education de toutes les écoles du Japon
1879	Meiji 12	Elaboration d'un projet éducatif	- Ordonnance l'arrêté relatif à l'éducation - Abolition des circonscriptions scolaires - Autorisation donnée au personnel enseignant de travailler dans plusieurs écoles		- Election des membres du comité d'instruction publique

Année	Société	Enseignement scolaire	Personnel enseignant	Programmes scolaires	Administration
1880	Meiji 13	<ul style="list-style-type: none"> - Ordonnance l'arrêté relatif à l'éducation révisée - Précisions sur la réglementation de la scolarisation obligatoire des enfants 	<ul style="list-style-type: none"> - Nomination des professeurs par décret préfectoral 	<ul style="list-style-type: none"> - Lancement de la rédaction de manuels conformes aux directives données en matière d'instruction publique - Interdiction des manuels non conformes aux directives données en matière d'instruction publique 	<ul style="list-style-type: none"> - Désignation de membres du comité des écoles aux pouvoirs élargis face à l'administration de l'éducation des gouverneurs des provinces - Fin des subventions de l'Etat
1881	Meiji 14	<ul style="list-style-type: none"> - Institution d'un programme officiel d'enseignement pour les écoles primaires et secondaires - Normalisation des critères d'établissements des écoles primaires - Précisions sur la réglementation de la scolarisation obligatoires des enfants 	<ul style="list-style-type: none"> - Institution de règles concernant la remise du certificat d'aptitude à enseigner en primaire - Instauration de règles relatives aux enseignants de l'école primaire - Instauration de règles d'examen des aptitudes (comportementales) à enseigner à l'école primaire - Réglementation des écoles normales - Règles relatives à l'appellation du personnel d'enseignement et du personnel d'administratif dans les écoles locales nationales 		
1882	Meiji 15	<ul style="list-style-type: none"> - Institution d'un règlement général des écoles de médecine - Règlement général des écoles de pharmacie - Création de l'école supérieure pour les filles annex de l'École normale supérieure pour jeunes filles à Tokyo 			
1883	Meiji 16	<ul style="list-style-type: none"> - Règlement général des écoles d'agriculture 	<ul style="list-style-type: none"> - Institution de normes communes aux différentes écoles normales préfectorales 	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en vigueur du système d'homologation des manuels 	
1884	Meiji 17	<ul style="list-style-type: none"> - Règlement général pour les collèges - Institution des normes des cours pratiques pour les collèges "ordinaires" - Règlement général des écoles de commerce 	<ul style="list-style-type: none"> - Instauration dans les Ecoles normales de règles relatives à l'obtention du certificat d'aptitude à l'enseignement 	<ul style="list-style-type: none"> - Révision des programmes d'études 	
1885	Meiji 18	Création du système de cabinet ministériel			<ul style="list-style-type: none"> - Suppression du Comité d'instruction publique - Création d'un poste de ministre de l'Education - Obligation de collecte des frais de scolarité pour les écoles communales
1886	Meiji 19	<ul style="list-style-type: none"> - Première ordonnance Arrêté relatif aux écoles primaires - Scolarité obligatoire de 4 ans - Ordonnance relative à l'enseignement en collège - Simplification des écoles primaires - Règlement général scolaire - Ordonnance relative aux universités impériales 	<ul style="list-style-type: none"> - Ordonnance Arrêté relatif aux écoles normales - Instauration de règles relatives à la certification des enseignants du primaire 	<ul style="list-style-type: none"> - Instauration d'une réglementation relative au contrôle des livres utilisés comme manuels scolaires - Application de cette réglementation relative au contrôle des manuels 	
1887	Meiji 20			<ul style="list-style-type: none"> - Instauration de critères de contrôle des livres utilisés comme manuels scolaires dans les écoles primaires publiques et privées 	

Année	Société	Enseignement scolaire	Personnel enseignant	Programmes scolaires	Administration
1888	Meiji 21	Promulgation du système d'administration par villes et villages (municipalité)			
1889	Meiji 22	Proclamation de la Constitution impériale			
1890	Meiji 23	Décret impérial relatif à l'éducation	- Instauration des Ecoles normales supérieures pour les filles		- Création de postes d'inspecteurs dans les cantons - Instauration de règles pour l'administration des écoles provinciales - Prise en charge par les municipalités des frais de scolarité en primaire
1891	Meiji 24	- Règles complémentaires concernant les équipements des écoles primaires - Constitution d'un Programme général de l'enseignement primaire		- Instauration de critères de contrôle des livres utilisés comme manuels de morale dans les écoles primaires	- Mise en place de membres du comité des études
1892	Meiji 25				- Début d'un mouvement de manifestations pour l'obtention de subventions de l'Etat pour les frais d'enseignement technique
1893	Meiji 26	- Simplification des écoles d'agriculture de courte durée - Réglementation des écoles complémentaires de techniques professionnelles			
1894	Meiji 27	Guerre sino-japonaise	- Instauration de règles sur la formation des enseignants dans l'enseignement professionnel - Création d'un centre de formation des enseignants dans l'industrie		- Promulgation d'une ordonnance sur les subventions d'Etat relatives aux frais d'enseignement technique
1896	Meiji 29	- Réglementation des réunions d'enseignement dans les écoles secondaires supérieures	- Etablissement d'un comité impérial de l'enseignement - Création d'une prime nationale à l'ancienneté versée par l'Etat aux enseignants des écoles primaires		
1897	Meiji 30	- Fondation de l'université impériale de Kyoto	- Ordonnance sur la formation des enseignants		- Création de postes d'inspecteurs dans les provinces
1899	Meiji 32	- Révision de l'ordonnance sur l'enseignement en collège - Ordonnance sur les établissements scolaires privés - Ordonnance sur les écoles professionnelles - Ordonnance sur les écoles secondaires supérieures de jeunes filles	- Réglementation de la formation des professeurs de l'enseignement technique		- Création de postes d'inspecteurs envoyés en mission et nomination d'inspecteurs - Institution de subventions d'Etat pour les frais de scolarité dans les écoles primaires - Institution d'une loi comptable instaurant des fonds spéciaux pour l'éducation
1900	Meiji 33	- Troisième ordonnance sur l'enseignement primaire - Gratuité de l'enseignement obligatoire	- Ordonnance sur l'âge des enseignants dans les écoles municipales		- Etablissement d'une loi garantissant des subventions d'Etat pour l'éducation dans les écoles primaires municipales

Année	Société	Enseignement scolaire	Personnel enseignant	Programmes scolaires	Administration	
1901	Meiji 34	- Règlement d'application des ordonnances relatives à l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire - Application de l'ordonnance relative aux écoles secondaires supérieures de jeunes filles		- Révision des règles d'application de la loi sur les écoles primaires en matière de prévention contre les choix inappropriés de manuels scolaires dans les écoles primaires		
1902	Meiji 35			- Scandale des manuels		
1903	Meiji 36	- Ordonnance sur les écoles supérieures spécialisées		- Etablissement du système des manuels scolaires homologués		
1904	Meiji 37	Guerre russo-japonaise		- Règlement des écoles normales		
1907	Meiji 40					- Système de scolarité obligatoire de 6 ans - Révision de l'ordonnance sur les écoles primaires
1908	Meiji 41					
1910	Meiji 43	- Fondation d'une école pour aveugles à Tokyo - Fondation d'une école pratique supérieure pour jeunes filles	- Programmes d'enseignement pour les écoles normales			
1912	Meiji 45	- Révision du règlement relatif à l'application du décret sur les écoles primaires - Ordonnance sur le second cycle de l'enseignement secondaire				
1913	Taisho 2		- Remise par les préfectures du certificat d'aptitude à enseigner		- Instauration d'un comité d'études sur l'éducation comme organisme de conseil du ministère de l'Education	
1914	Taisho 3	Première Guerre mondiale				
1917	Taisho 6					- Constitution de comités d'hygiène dans les écoles
1918	Taisho 7					- Ordonnance sur l'enseignement secondaire - Ordonnance sur l'Arrêté relatif aux universités
1919	Taisho 8	- Révision des ordonnances sur l'Arrêté relatif aux écoles primaires et l'Arrêté relatif aux écoles secondaires - Ordonnance révisée sur l'Arrêté relatif aux universités impériales, sur l'Arrêté relatif aux écoles d'enseignement et l'Arrêté relatif aux lycées de filles			- Instauration de la commission provisoire sur l'éducation	
1921	Taisho 10	Abolition du système d'administration par cantons				
1922	Taisho 11					- Possibilité de prendre des congés de maternité pour les femmes enseignantes avant et après un accouchement
1923	Taisho 12	Grand tremblement de terre du Kanto	- Ordonnance sur les écoles pour aveugles et pour sourds			

Année	Société	Enseignement scolaire	Personnel enseignant	Programmes scolaires	Administration
1926	Showa 1				- Mise en place d'une section des études dans les préfectures
1927	Showa 2	- Fondation de responsables des élèves dans les universités publiques et les écoles supérieures spécialisées - Réglementation pour promouvoir la scolarisation des élèves en âge scolaire			- Instauration d'une division des étudiants au ministère de l'Education
1928	Showa 3				
1929	Showa 4				- Loi sur les subventions provisoires de l'Etat aux écoles primaires municipales ordinaires
1930	Showa 5			- Règlement en matière de recommandations de livres	
1931	Showa 6	Affaire de Mandchourie			- Création du comité d'étude sur la pensée des étudiants - Réduction des traitements des fonctionnaires et employés dans les écoles
1932	Showa 7	- Loi sur l'application provisoire du système de cantines dans les écoles			
1933	Showa 8	Sortie du Japon de la Société des Nations		- Lancement de l'utilisation de nouveaux manuels homologués	- Etablissement d'une autorité de la pensée (-1935)
1935	Showa 10	- Ordonnance sur les "écoles secondaires supérieures pour adolescents" (écoles militaires)	- Ordonnance sur les Instituts de formation des enseignants des "écoles d'adolescents"		- Etablissement du comité pour la rénovation des études (-1937)
1937	Showa 12				- Instauration d'une commission sur l'éducation
1938	Showa 13	Loi sur la mobilisation de tout le pays			- Rapport des décisions prises par la commission sur l'éducation relatives aux écoles de la nation
1939	Showa 14	- Obligation pour les adolescents de suivre leur scolarité dans ces "écoles secondaires supérieures pour adolescents"			- Loi sur la prise en charge par l'Etat des frais de scolarité pour les "écoles pour adolescents" (écoles militaires)
1940	Showa 15				
1941	Showa 16	- Loi sur les "écoles de la nation" (écoles primaires) - Le personnel des écoles pour handicapés est assimilé au personnel enseignant Abolition des ordonnances sur l'enseignement secondaire (collège et lycée)			- Ordonnance sur la prise en charge par l'Etat de l'enseignement obligatoire
1943	Showa 18	- Ordonnance sur le collège - Abolition de l'arrêté relatif aux écoles d'enseignement - Révision des écoles professionnelles	- Ordonnance sur l'Arrêté relatif aux Ecoles normales révisée		- Détermination des points relatifs à l'établissement d'un système de mobilisation des élèves et étudiants en tant de guerre

Année	Société	Enseignement scolaire	Personnel enseignant	Programmes scolaires	Administration
1944	Showa 19				- Loi sur la Fondation de l'organisme de services aux étudiants japonais
1945	Showa 20	Fin de la Seconde Guerre mondiale			
1946	Showa 21	Constitution du Japon			- Etablissement du Comité de rénovation de l'éducation
1947	Showa 22	Loi sur l'autonomie des collectivités locales Loi relative à la fonction publique nationale Loi sur la protection de l'enfance			- Abolition par le ministère de l'Education du système d'inspection dans les préfectures
1948	Showa 23				
1949	Showa 24				
1950	Showa 25	Loi relative à la fonction publique territoriale			
1951	Showa 26				

Année	Société	Enseignement scolaire	Personnel enseignant	Programmes scolaires	Administration	
1952	Showa 27	Traité de paix avec les Etats-Unis, entrée en vigueur du pacte de sécurité nippo-américain	- Constitution du comité national des associations de parents d'élève pour les lycées - Loi pour la promotion des écoles privées	- Le Nikkyoso adopte des directives d'éthique pour ses membres		- Instauration de la Commission centrale de l'éducation (suppression de l'ancien comité de rénovation de l'éducation) - Instauration simultanée dans tout le Japon de comités communaux de l'instruction publique
1953	Showa 28	- Loi pour la promotion de l'enseignement en cours du soir ou par correspondance dans les lycées - Loi sur les bibliothèques scolaires et loi pour la promotion de l'enseignement scientifique			- Inauguration du Comité central et détermination des membres - Notification par le ministère de l'Education sur le maintien de la neutralité de l'éducation - Promulgation d'une loi de prise en charge par l'Etat des frais d'établissement d'écoles publiques	
1954	Showa 29	- Loi sur les mesures provisoires pour accélérer la rénovation des écoles devenues dangereuses - Loi sur la promotion de l'éducation en zone rurale - Loi pour promouvoir la scolarisation dans les écoles pour aveugles, les écoles pour sourds et les écoles spécialisées pour handicapés	- Révision de la loi sur la certification du personnel enseignant			
1955	Showa 30	- Révision des Directives d'enseignement en lycée	- Promulgation d'une loi concernant le remplacement des professeurs en congé de maternité pour assurer la poursuite normale de l'enseignement pendant les congés de maternité du personnel féminin			
1956	Showa 31	- Loi sur la cantine scolaire - Loi sur la contribution du budget national en faveur de la scolarisation des élèves avec des difficultés financières - Loi instaurant des mesures spéciales pour l'aménagement des écoles nationales spécialisées pour les élèves handicapés - Loi relative à la restauration des élèves dans les lycées où sont dispensés des cours du soir	- Constitution d'un syndicat des enseignants japonais en lycées	- Création d'un poste de contrôleur des manuels scolaires par le ministère de l'Education	- Promulgation de la Loi relative à l'organisation et à la gestion de l'administration régionale de l'enseignement - Lancement de comités sur l'éducation composés de membres nommés	
1957	Showa 32	- Lancement de l'examen d'aptitude en dernière année de d'école primaire et du collège	- Répartition des postes de sous-directeurs des écoles primaires et collèges, règles concernant le contenu du travail etc.		- Assemblée des responsables de comités sur l'éducation dans toutes les préfectures du Japon, acceptation de " l'évaluation de l'aptitude professionnelle du personnel de l'éducation " rédigée par la même assemblée	
1958	Showa 33	- Loi sur les cantines dans les écoles pour aveugles, pour sourds et les institutions spécialisées pour handicapés dans les écoles maternelles et secondaires - Promulgation d'une loi sanitaire pour les écoles	- Versement d'une allocation aux directeurs des écoles	- Révision des Directives d'enseignement en primaire et secondaire (étude méthodique)	- Promulgation d'une loi sur la prise en charge par l'Etat des frais d'établissement des écoles assurant la scolarité obligatoire	
1959	Showa 34	- Loi relative aux normes standard concernant le nombre d'élèves par classe et la répartition des professeurs dans chaque établissement public (écoles primaires et collèges)			- Constitution d'une assemblée des responsables de l'enseignement dans toutes les municipalités	

Année	Société	Enseignement scolaire	Personnel enseignant	Programmes scolaires	Administration
1960	Showa 35	Signature du nouveau Pacte de sécurité nippo-américain Plan pour le doublement des revenus des citoyens	- Annonce des Directives d'enseignement dans les lycées		
1961	Showa 36				
1962	Showa 37	Loi sur les mutuelles des fonctionnaires des collectivités locales		- Loi sur la gratuité des manuels pendant la scolarité obligatoire	
1963	Showa 38			- Loi concernant les mesures à prendre pour la gratuité des livres servant de manuels pendant la scolarité obligatoire	
1964	Showa 39	Jeux Olympiques de Tokyo			
1966	Showa 41		- Loi sur l'instauration de centres de formation des enseignants dans les écoles spécialisées nationales		
1967	Showa 42	Loi sur les indemnités des sinistres des fonctionnaires des collectivités locales			
1968	Showa 43		- Loi pour la mise en place de mesures temporaires relatives à l'administration universitaire		
1969	Showa 44	Loi sur les mesures d'urgence pour les régions reculées		- Mise en application complète du système de distribution gratuite des manuels	
1970	Showa 45	Année internationale de l'éducation Visite au Japon d'une mission de l'OCDE sur les problèmes d'éducation	- Annonce de révisions partielles des directives d'enseignement au lycée - Rapport provisoire du comité éducatif central sur "les concepts de base de la réforme de l'enseignement primaire et secondaire"	- Premier stage de formation du personnel enseignant non débutant	- Annonce des directives d'enseignement dans le collège
1971	Showa 46		- Recommandations sur la question des indemnités décidées par le bureau national du personnel, l'assemblée ou le cabinet ministériel, pour le travail supplémentaire des enseignants - Promulgation d'une ordonnance sur les dispositions particulières relatives à la rémunération du personnel enseignant dans les écoles nationales et d'Etat assurant la scolarité obligatoire	- Révision partielle des directives d'enseignement - Annonce des directives d'enseignement dans les établissements spéciaux du primaire et du secondaire pour aveugles, sourds et enfants handicapés	- Fondation du "bureau central de la promotion de la réforme de l'éducation" par le ministère de l'Education

Année		Société	Enseignement scolaire	Personnel enseignant	Programmes scolaire	Administration
1972	Showa 47		- Rapport de la Commission Centrale de l'éducation "sur l'amélioration des programmes d'éducation dans les écoles pour aveugles les écoles pour sourds et les instituts spécialisés secondaires pour handicapés"	- Mise en vigueur de la loi sur les dispositions particulières en matière de rémunération du personnel enseignant		
1973	Showa 48			- Mise en place d'une loi (loi de recrutement du personnel) instaurant des démarches spéciales concernant le recrutement du personnel dans les écoles assurant la scolarité obligatoire pour le maintien et l'amélioration du niveau de l'enseignement scolaire		
1974	Showa 49			- Législation du travail des sous-directeurs pour une première amélioration du traitement du personnel reposant sur la loi du recrutement du personnel		
1975	Showa 50		- Promulgation de la loi sur les subventions pour la promotion des écoles privées	- Promulgation d'une loi concernant les aides soignants dans les écoles, les infirmières des divers services de santé sociale des centres médicaux et les institutrices de maternelle - Deuxième amélioration des salaires du personnel enseignant dans la ligne de la loi sur l'assurance d'un personnel enseignant compétent		
1977	Showa 52				- Révision partielle des directives d'enseignement	
1978	Showa 53			- Rapport de la Commission Centrale de l'éducation : "A propos de l'amélioration des aptitudes et des capacités des enseignants"	- Publication des directives d'enseignement au niveau du lycée dans les écoles pour aveugles, malentendants et les écoles spécialisées	
1979	Showa 54		- Rapport du Comité des programmes d'enseignement sur "l'amélioration des programmes d'éducation dans les écoles primaires et secondaires (collège et lycée) pour aveugles, sourds, et dans les institutions spécialisées" - Réalisation d'un examen national d'entrée à l'université publique		- Annonce de directives en matière d'enseignement dans les écoles pour aveugles, sourds et enfants handicapés	
1983	Showa 58		- Exposé par le Premier ministre Nakasone des "sept éléments du projet de réforme de l'enseignement"	- Rapport de la Commission pour la formation du personnel enseignant : "A propos de l'amélioration du système de formation et de délivrance des diplômes d'enseignement"	- Rapport "Sur les manuels" réalisé par le Commission Centrale de l'éducation	
1984	Showa 59		- Révision partielle du règlement d'application de la Loi sur l'enseignement scolaire			- Promulgation d'une loi sur la création du Conseil national de la réforme de l'éducation
1985	Showa 60		- Associations des universités nationales. - Décision de multiplier les opportunités les examens d'entrée dans les universités			

Année		Société	Enseignement scolaire	Personnel enseignant	Programmes scolaires	Administration
1987	Showa 62			- Inauguration de stages de formation pour les nouveaux titulaires		
1988	Showa 63		- Rapport du comité des programmes d'enseignement : "Sur l'amélioration des programmes d'enseignement de la maternelle au lycée" - Promulgation d'une loi révisant partiellement la loi sur l'établissement des écoles nationales (réorganisation du système national des examens d'entrée à l'université)	- Révision de la réglementation concernant la législation spéciale des fonctionnaires de l'éducation, l'organisation administrative et la gestion de l'éducation dans les provinces - Révision de la loi sur les diplômes d'enseignement et de leur application		- Fondation d'un centre de la formation continue par le ministère de l'Education
1990	Heisei 2	Année internationale de l'alphabétisation de l'UNESCO	- Application du nouveau système d'examens d'entrée à l'université			
1992	Heisei 4		- Mise en pratique du système des 5 jours de scolarité hebdomadaires			
1995	Heisei 7	Grand tremblement de terre de Kobe				
1997	Heisei 9			- Loi spéciale sur les diplômés d'enseignement du personnel enseignant (expérience des soins infirmiers obligatoire pour l'obtention du diplôme d'enseignement en primaire et secondaire)		
1998	Heisei 10	Loi générale de décentralisation		- Révision de la loi sur les diplômés d'enseignement et révision des règles d'application		
2002	Heisei 14				- Début de l'utilisation de manuels reposant sur les nouvelles directives d'enseignement (concept Espace pour grandir)	

Deuxième partie

L'expérience du Japon en matière d'éducation

Chapitre 2

Organisation administrative de l'enseignement

Les enjeux des pays en développement

L'administration de l'enseignement dans les pays en développement est souvent confrontée à de nombreux problèmes : législation insuffisante de l'enseignement, centralisation excessive, faiblesse de l'organisation de l'administration régionale, alternance incessante des cadres et politisation excessive des nominations, ce qui crée un manque de continuité des mesures, personnels administratifs de l'enseignement sans connaissances spécialisées, entente et compromis avec les syndicats enseignants, participation insuffisante des parents et de la communauté locale dans l'enseignement.

Points essentiels

Dans ce chapitre, nous présenterons le développement de l'administration de l'enseignement au Japon depuis l'introduction du système éducatif moderne, tout d'abord jusqu'à la deuxième guerre mondiale puis après celle-ci. Nous l'aborderons sous plusieurs aspects : législation impériale et législation parlementaire en matière d'enseignement, évolution des attributions du ministère de l'Education nationale en tant qu'autorité centrale, évolution de l'organisation et des attributions de l'administration pédagogique régionale, conflit entre démocratisation et efficacité de l'enseignement, dissociation et unification de l'administration générale et de l'administration de l'enseignement, carrière et recrutement des personnels de l'enseignement. Nous nous intéresserons notamment à l'administration du programme scolaire et à celle des manuels scolaires, au travail des inspecteurs et des contrôleurs des affaires scolaires, à la politique suivie à l'égard des personnels et des syndicats enseignants ou encore à l'administration de l'école privée. Le Japon a, de l'avis général, une administration centralisée de l'enseignement, même si l'administration régionale de l'enseignement avait déjà été mise en place avant la guerre, dans le cadre d'un système de répartition des tâches qui permettait aux communes de s'occuper du niveau de l'enseignement obligatoire, aux préfectures de l'enseignement secondaire, et à l'Etat de l'enseignement supérieur. Nous aborderons en dernier lieu la question de l'organisation actuelle et de la réforme de l'administration de l'enseignement.

1. L'aménagement et la mise en place de l'organisation administrative de l'enseignement

1-1 Le projet d'organisation administrative selon le "système d'enseignement"

A l'époque d'Edo, il n'y avait pas d'administration de l'enseignement organisée au Japon, puisqu'il n'existait pas de système scolaire au niveau national. S'il existait des écoles publiques pour la classe des samouraïs, il n'y avait qu'une ou deux écoles par clan, ce qui en rendait la gestion très simple. Les

académies privées ou les terakoya pour le peuple ne faisaient l'objet d'aucune gestion ni d'aucune réglementation officielle. C'est avec la restauration de Meiji, dans la seconde moitié du XIX^e siècle, que fut introduit pour la première fois un système scolaire au niveau national inspiré du modèle occidental, et c'est à ce moment-là que fut mise en place l'organisation de l'administration.

Avec le "système d'enseignement" de 1872, première loi sur l'enseignement moderne, l'organisation de l'administration de l'enseignement fut conçue selon le modèle français. Le ministère de

L'Education nationale avait été fondé en 1871 en tant qu'autorité centrale chargée de l'administration de l'enseignement. Ajoutons qu'au moment de sa création, le ministère de l'Education nationale invita l'Américain David Murray en tant que haut conseiller, et ce dernier proposa entre 1873 et 1878 des directives et des conseils sur la politique à suivre au Japon en matière d'enseignement. D'une part, les régions à travers tout le pays furent divisées en circonscriptions scolaires (grandes, moyennes et petites), conçues comme des unités locales d'administration de l'enseignement et chargées de missions comme la création, l'administration et la gestion des écoles. Les petites circonscriptions, unités désignées pour la création des écoles primaires, furent mises en place pour une population de 600 habitants. Chaque grande circonscription devait avoir un bureau de contrôle des affaires scolaires. Chaque circonscription scolaire moyenne avait 12 à 13 administrateurs désignés par les notables de chaque région, qui se répartissaient l'administration des écoles de 20 à 30 petites circonscriptions. Les petites circonscriptions, sous l'autorité des administrateurs, s'occupaient de rassembler les fonds pour créer des écoles primaires et du contrôle de la scolarisation, autour des maires des villes et des villages. Dans ces petites circonscriptions, des représentants et des délégués scolaires étaient désignés parmi les habitants des communes pour aider les maires dans la gestion et l'administration de l'école.

Toutefois, le projet du "système d'enseignement" ne fut pas mis en oeuvre exactement de cette façon. Seule une université fut créée, et le contrôle des affaires scolaires des grandes circonscriptions fut absorbé par le ministère de l'Education nationale. Par ailleurs, même si ce n'était pas prévu par le "système d'enseignement", les préfectures devinrent en réalité la plus haute entité de l'administration locale de l'enseignement. On créa dans chaque préfecture un service des affaires scolaires auquel étaient affectés des employés titulaires. Les circonscriptions scolaires n'étaient pas des divisions administratives ordinaires des communes et des préfectures, mais des unités instituées spécialement pour l'administration de

l'enseignement. Il arrivait cependant que, pour des raisons économiques, les circonscriptions scolaires éprouvent des difficultés à assurer seules la construction d'écoles primaires, et que pour ce faire deux ou trois circonscriptions se regroupent pour créer une école. En réalité, nombre de circonscriptions scolaires primaires et secondaires étaient des unités dépendantes des villes et des villages. En outre, par pure commodité, nombreux étaient les maires qui cumulaient leur fonction avec celle d'administrateur de circonscription scolaire, et la distinction entre les responsables de l'administration de l'enseignement et de l'administration générale était très imprécise.

1-2 L'aménagement du système d'autonomie territoriale et l'intégration de l'administration de l'enseignement et de l'administration générale

En 1878, le gouvernement organisa le système d'autonomie locale avec la loi sur l'organisation des cantons et des communes, la réglementation des assemblées préfectorales, et celle du règlement des impôts locaux, et établit ainsi de manière précise les pouvoirs et les fonctions des préfectures, des cantons et des communes. En 1879, "le système d'enseignement" fut aboli, pour être remplacé par "l'arrêté relatif à l'éducation". Cette arrêté prévoyait un nouveau dispositif d'administration de l'enseignement. Le système des circonscriptions scolaires était aboli et les unités locales d'administration de l'enseignement étaient unifiées dans le cadre de l'administration générale des préfectures, des cantons et des communes. En règle générale, la gestion de l'enseignement élémentaire fut attribuée aux communes et celle de l'enseignement secondaire aux préfectures.

La mise en place uniforme du "système d'enseignement" fut critiquée et une initiative fut lancée afin de confier l'enseignement à la gestion autonome des régions. L'administration locale de l'enseignement fut confiée à des comités aux affaires scolaires élus au suffrage direct par les habitants des communes, en lieu et place des administrateurs de circonscriptions. Ces comités avaient pour modèle le

système américain des comités de l'instruction publique. Cette ordonnance sur l'éducation fut cependant critiquée pour la trop grande marge de manoeuvre laissée aux régions, entraînant une diminution du taux de scolarisation, et elle fut révisée à peine un an plus tard.

Cette "ordonnance révisée sur l'éducation" de 1880 élargissait à nouveau l'autorité du ministère de l'Education nationale sur l'administration locale de l'enseignement et établissait précisément les attributions des préfets à ce sujet. Les comités aux affaires scolaires n'étaient plus élus au suffrage direct mais nommés par les préfets, et plus tard aussi par les maires. Mais les projets de décentralisation et de démocratisation de l'administration de l'enseignement furent abandonnés au bout d'un an à peine. En 1885, le dispositif des comités aux affaires scolaires fut supprimé et l'administration de l'éducation fut placée sous l'autorité des maires des communes.

Le ministère de l'Education nationale était explicitement responsable de l'institution des grands principes de la méthode enseignée à l'école primaire (les bases du programme scolaire), de l'approbation des règlements sur l'éducation établis par les préfets (contrôle de la scolarisation, créations ou suppressions d'établissements, rémunération des instituteurs des écoles primaires, élections des commissions aux affaires scolaires). Ces préfets pour leur part étaient notamment responsables de l'institution des règlements précités, de l'organisation et l'application des méthodes d'enseignement primaire, de la création des écoles secondaires, des écoles spécialisées et des écoles professionnelles agricoles, commerciales et techniques, et de la nomination des enseignants des écoles communales (conformément aux requêtes des comités aux affaires scolaires). Le ministère de l'Education nationale, institua en 1881 les "grands principes de la méthode d'enseignement dans les écoles primaires" sur la base du système d'administration de l'enseignement établi dans l'ordonnance révisée sur l'éducation. Par ailleurs, la même année, le ministère de l'Education nationale, institua les "règles de conduite des instituteurs de l'école primaire" et le "règlement sur

le comportement des enseignants" pour contrôler leur participation à des mouvements politiques (dont le Mouvement pour la liberté et les droits civiques) très influents à l'époque. En 1886 cinq postes d'inspecteur furent créés au sein du ministère.

1-3 L'introduction du système de cabinet et l'établissement d'un système d'administration de l'enseignement par ordonnance impériale

Dans les années 1880, de profonds changements apparurent dans le système gouvernemental japonais, avec notamment la promulgation de la Constitution impériale, la fondation de la Diète et l'introduction du système de cabinet. Le dernier système du cabinet fut instauré en 1885, en remplacement de l'ancien Conseil impérial. Le ministère de l'Education nationale fut aussi rénové, son responsable étant désigné non plus sous le titre de Conseiller impérial pour l'Education mais sous celui de ministre de l'Education.

C'est sous l'impulsion du Premier ministre de l'Education Mori Arinori que l'ossature du système éducatif japonais fut établie. La "Constitution impériale du Grand Japon" promulguée en 1889 ne comportait aucune disposition sur l'éducation et l'autorité relative à l'enseignement était considérée comme une prérogative de l'empereur. Sur la base de ce nouveau système de gouvernement, il y eut des polémiques pour déterminer la forme à donner aux règlements relatifs à l'enseignement, celle de lois élaborées par le pouvoir législatif ou bien celle d'édits et d'ordonnances de l'empereur et de son gouvernement ; au final, mis à part une loi sur l'administration financière de l'enseignement, dans le Japon d'avant-guerre, le mode de décision par ordre impérial prédomina pour l'administration de l'enseignement. Le "Décret impériale relatif à l'éducation", ordonné en 1890 par l'empereur, fut en réalité le seul règlement sur l'éducation du Japon d'avant-guerre.

1-4 L'établissement du cadre fondamental du système d'administration de l'enseignement avant la guerre

Les systèmes administratifs des villes et des villages (1888) puis des préfectures et des cantons (1890), qui déterminèrent l'ossature du système d'administration territoriale du Japon de l'avant-guerre, furent institués à la même époque. Le "deuxième Arrêté relatif aux écoles primaires" et le "règlement général sur les affaires scolaires régionales" furent promulgués parallèlement en 1890 ; l'organisation et les attributions de l'administration régionale de l'enseignement établissant clairement le cadre fondamental du dispositif de l'administration de l'enseignement au niveau régional en vigueur au Japon avant la guerre.

L'enseignement ne fut plus ainsi du ressort des communes mais essentiellement de l'Etat, et le principe selon lequel les communes étaient responsables de l'administration de l'enseignement sous mandat de l'Etat fut établi. Les attributions du ministre de l'Education, des préfets, des chefs de cantons et des maires en matière d'enseignement furent définies selon ce principe fondamental. Pour l'enseignement primaire et secondaire, les attributions relatives aux questions inhérentes à l'enseignement, c'est à dire les objectifs, les programmes et les manuels scolaires, le travail des enseignants, étaient du ressort du ministre de l'Education et les dépenses relatives à la création, l'entretien et l'équipement des établissements, la rémunération des enseignants, ainsi que aux délégués aux affaires scolaires ou aux inspecteurs, étaient à la charge des collectivités locales, essentiellement des communes. Pour l'administration de l'enseignement au niveau des préfectures, les préfets étaient dirigés et contrôlés par le ministre de l'Education, et à l'intérieur des préfectures était installée une section des affaires scolaires, en tant que structure auxiliaire. Les chefs de canton, qui recevaient leurs instructions des préfets, donnaient à leur tour des instructions aux maires des communes en matière d'administration de l'enseignement et, dans chaque canton, on affectait un inspecteur, en tant qu'auxiliaire. En outre, en 1897, un inspecteur régional fut nommé dans chaque

préfecture puis, en 1899, des inspecteurs d'Etat et des inspecteurs (nouveau terme pour désigner les inspecteurs régionaux) furent nommés. Ces inspecteurs d'Etat et ces inspecteurs détenaient le pouvoir effectif concernant l'administration des personnels enseignants au niveau des régions, et ils jouèrent un rôle prédominant dans la conduite et le contrôle de l'administration de l'enseignement au niveau régional. Les maires des communes, mandatés par l'Etat, se chargeaient de l'administration de l'éducation, et à partir de 1890, on institua dans les communes une commission aux affaires scolaires, en tant que service auxiliaire. D'ordinaire, on choisissait pour ces commissions les directeurs d'écoles primaires ou des personnes de haute réputation de la région. En 1926, le système des cantons fut aboli avec la révision du système administratif régional, et l'ensemble des affaires scolaires qui étaient du ressort des chefs et des inspecteurs de canton furent confiées aux préfectures. Parallèlement à la suppression des postes d'inspecteurs de canton, on créa 350 nouveaux postes d'inspecteurs préfectoraux.

1-5 L'administration des programmes et des manuels scolaires

En 1881, le ministère de l'Education nationale définit les grands principes de la méthode d'enseignement de l'école primaire. Ils servirent de base aux normes proposées pour unifier le programme scolaire qui avait jusque là présenté des disparités considérables selon la situation des préfectures et des régions. Ces grands principes définissaient notamment l'intitulé des disciplines, le contenu des cours pour chaque discipline, le nombre de jours et d'heures de classe pour chaque niveau de l'école primaire. Les bases du programme scolaire, fixées au niveau de l'Etat, furent davantage précisées avec le règlement de 1886 sur "les disciplines et le programme de l'école primaire" ou encore les "grands principes de la méthode d'enseignement de l'école primaire" de 1891 et, avec la promulgation en 1900 du règlement d'application du "troisième Arrêté relatif aux écoles primaires", la mise en place au niveau national de l'ensemble des critères de référence pour l'organisation du programme scolaire

en vigueur pendant la période d'avant-guerre était pratiquement achevée.

En 1941, pendant la Seconde Guerre mondiale, les écoles primaires furent transformées en "écoles du peuple". Ces écoles ainsi dénommées avaient une connotation militaire, de temps de guerre, plus accentuée, et l'on projeta de regrouper, avec pour idée l'entraînement du peuple de l'empire, les différentes matières en quatre grandes disciplines, les disciplines nationales (morale, langue japonaise, histoire nationale, géographie), les sciences (arithmétique, sciences), les disciplines d'entraînement physique (gymnastique, arts martiaux), les disciplines artistiques et techniques (musique, calligraphie, dessin, travaux manuels, couture, travaux domestiques). Pour l'enseignement supérieur, on ajouta les disciplines techniques (agriculture, industrie, commerce, industrie de la pêche), ce qui fit en tout cinq grandes disciplines. Mais la guerre s'acheva sans que cette organisation en grandes disciplines ne fût jamais réellement mise en œuvre.

En ce qui concerne les manuels scolaires, le ministère de l'Education nationale entreprit tout d'abord de traduire les ouvrages étrangers, tout en soutenant activement la diffusion d'ouvrages qu'il jugeait pertinents parmi les publications privées. Mais, la montée en puissance, autour de 1880, d'une idéologie réactionnaire, conduisit également à un revirement au niveau des manuels scolaires. Un bureau d'édition fut institué au sein du ministère, afin d'élaborer des modèles de manuels. Le manuel qu'il rédigea sur les "règles morales de l'enseignement primaire" servit de modèle pour les autres manuels d'instruction morale. En outre, des chargés d'enquêtes furent désignés dans les bureaux des affaires scolaires régionales, dans le but de contrôler les manuels du primaire utilisés dans chaque préfecture et d'interdire l'usage de ceux jugés impropres. Enfin, sur la base des grands principes de la méthode d'enseignement de l'école primaire évoqués plus haut, chaque préfecture décida des manuels à utiliser, et à partir de 1882 environ, les manuels d'enseignement primaire furent uniformisés au niveau de chaque préfecture. Le ministère de

l'Education nationale institua l'obligation pour chaque préfecture de lui remettre un rapport sur les ouvrages utilisés dans les écoles primaires et, en 1883, fut institué le système d'homologation du ministère pour l'adoption des manuels scolaires. De plus, le décret sur l'école primaire de 1886, qui "limitait l'usage des manuels de l'école primaire à ceux qui avaient été homologués par le ministre de l'Education", créa un système d'homologation qui renforçait ainsi encore davantage le contrôle et la réglementation de ces ouvrages.

1902 vit un énorme scandale autour de ces manuels, avec l'arrestation de plus d'une centaine de personnes, dont des préfets, des inspecteurs d'Etat, des directeurs d'école et des éditeurs d'ouvrages scolaires, accusés de corruption pour l'adoption de manuels scolaires. La conséquence immédiate de ce scandale fut l'adoption en 1903 du régime officiel pour les manuels scolaires. A partir de ce moment exista un système dans lequel l'Etat rédigeait les manuels scolaires dont il détenait les droits d'auteur, et chargeait des éditeurs privés de leur édition et de leur diffusion.

1-6 La mise en place de la fonction publique et l'introduction du système d'examens pour la nomination des fonctionnaires

Parallèlement à l'instauration du cabinet et à la promulgation de la Constitution impériale, un dispositif de nomination des fonctionnaires fut mis en place. Aucune règle n'avait alors été précisée pour la nomination et la promotion des fonctionnaires de l'administration centrale et régionale. Ils étaient nommés grâce à la protection et à la faveur d'hommes politiques influents issus des clans victorieux de la restauration de Meiji. Leur nomination étant liée à la politique, une crise ministérielle ou la destitution d'un personnage politique influent pouvait entraîner également leur démission. Dans les années 1880, la modernisation et l'aménagement de l'organisation des fonctionnaires devinrent une priorité pour le gouvernement. En 1887, le système de nomination des fonctionnaires par examens fut institué. Ainsi, le système fondé sur les relations personnelles était remplacé par la

formule de concours éliminatoires. Mais ces concours n'étaient pas pour autant ouverts à tous de façon égale, et les conditions requises pour s'y présenter étaient limitées à ceux qui, ayant un niveau d'études défini, correspondaient au rang de fonctionnaire. Les diplômés des universités impériales se voyaient accorder, entre autres privilèges, celui d'être dispensés de ces concours. La gestion du personnel en fonction des recommandations des hommes politiques disparut peu à peu, ce qui permit aux fonctionnaires, et particulièrement aux hauts fonctionnaires du gouvernement central, qui bénéficiaient grâce à leur haut niveau d'études ou aux concours d'Etat, de la reconnaissance de leurs compétences et de leur spécialité, d'acquiescer un statut élevé et une situation stable.

A partir de cette époque, le modèle selon lequel les fonctionnaires japonais, une fois entrés dans un ministère précis, travaillent toute leur vie, comme fonctionnaires spécialisés, dans les différents services et postes existant au sein de ce ministère, devint la règle. Et si une expérience précise dans les métiers de l'enseignement – celle par exemple de directeur d'école secondaire ou d'une institution plus élevée – était exigée pour obtenir certaines fonctions, notamment celles d'inspecteur d'Etat ou d'inspecteur régional, pour ce qui est de l'organisation générale des fonctionnaires du ministère de l'Education nationale, la tendance était de privilégier les compétences de généraliste, notamment la capacité d'élaborer ou d'interpréter des textes de lois, ou encore d'obtenir et de répartir un budget, plutôt que de rechercher des connaissances spécialisées dans le domaine de l'éducation.

2. La réforme de l'administration de l'enseignement après la guerre

2-1 Les orientations fondamentales de la réforme

A la fin de la guerre en 1945, les forces alliées qui occupaient le Japon dirigèrent la démilitarisation, la démocratisation et la reconstruction du Japon. Le Commandement Suprême des Puissances Alliées

demanda l'envoi d'une "mission éducative au Japon", composée de spécialistes américains des questions d'éducation, afin d'étudier l'organisation générale de la réforme de l'enseignement dans le Japon de l'après-guerre. La mission qui arriva au Japon en 1946 y mena des études ambitieuses et présenta un rapport qui incluait une série de recommandations dans l'optique d'une réforme de l'enseignement japonais. Ce rapport critiquait, comme nous allons le voir, l'administration de l'éducation du Japon avant la guerre, et en préconisait la réforme. "Le ministère de l'Education nationale était contrôlé par des gens qui dominaient l'esprit des Japonais. Nous proposons de transférer aux unités d'administration scolaire des préfectures et des régions le pouvoir du ministère de l'Education nationale concernant le programme scolaire, les méthodes d'enseignement, le matériel scolaire et la gestion du personnel, afin d'empêcher qu'il n'use indûment de ce pouvoir à nouveau. Ce système a jusqu'à présent été imposé par le système des inspecteurs. Il est préférable de le remplacer par un système de conseillers spécialisés et compétents, et de consultants dont la mission sera d'encourager et d'orienter, et non pas de contrôler ni d'user d'un quelconque pouvoir administratif". "Nous recommandons la création, dans chaque préfecture, d'organismes ou de comités de l'instruction publique, constitués de représentants élus parmi les citoyens au suffrage universel et politiquement indépendants". "Si l'on part du principe que l'école se doit d'être un outil efficace pour une démocratie forte, elle doit maintenir une relation étroite avec les citoyens. Il est important que les enseignants, les directeurs d'établissement et les responsables locaux de l'organisation de l'école ne soient ni gérés ni contrôlés par des fonctionnaires de l'enseignement ayant un rang supérieur au leur".

Ainsi, la démocratisation et la décentralisation de l'administration de l'enseignement étaient présentées comme l'axe central de la réforme de l'enseignement. La diminution des attributions du ministère de l'Education nationale et l'introduction d'une organisation de l'administration locale de l'enseignement calquée sur le modèle du système des

comités de l'instruction publique américains en étaient les piliers. Parallèlement à l'introduction du nouveau système scolaire 6 - 3 - 3 - 4 (six ans d'école primaire, trois ans de collège, trois ans de lycée et quatre années universitaires) la réforme de l'administration de l'enseignement allait suivre pendant la période de l'après-guerre les lignes directrices du rapport de cette mission éducative.

2-2 Le développement de la législation fondamentale de l'éducation

Dans la nouvelle constitution promulguée en 1946, le "droit à l'éducation" fut établi comme un droit humain fondamental des citoyens, et le principe de l'enseignement obligatoire et gratuit fut institué. En outre, parce qu'il était devenu évident que le principe de l'autorité impériale, qui régissait les lois et les ordonnances avant la guerre, conduisait les fonctionnaires à déterminer les orientations fondamentales de l'éducation et à les instituer au nom de l'empereur, le principe de la législation fut adopté, c'est-à-dire que les lois et ordonnances, qui allaient servir de cadre fondamental de l'administration de l'enseignement, seraient instituées par la Diète sous la forme de législation. C'est pourquoi, entre 1947 et 1949, des lois relatives à l'enseignement furent promulguées pour établir l'organisation et la gestion du nouveau système pédagogique : la loi fondamentale sur l'éducation, la loi relative à l'éducation, la loi relative aux conseils d'éducation, la loi relative à la formation continue et aux activités extrascolaires, la loi relative aux écoles privées. En outre, concernant le décret impérial relatif à l'éducation, la confirmation de son abrogation fut approuvée par la Diète.

2-3 La loi sur la création du ministère de l'Éducation nationale et la loi sur les comités de l'instruction publique

En 1949, la loi sur la création du ministère de l'Éducation nationale, qui redéfinissait l'organisation et la mission de ce dernier, fut promulguée. Elle en modifiait profondément les attributions. En 1948, avec l'introduction dans les régions du système des comités de l'instruction publique, les régions se

virent confier toutes les compétences qu'elles pouvaient assurer et la mission du ministère de l'Éducation nationale fut redéfinie comme une mission d'orientation technique et spécialisée, ainsi que de conseil et de soutien. Mais comme il était nécessaire d'assurer un niveau d'enseignement uniforme dans tout le pays, le ministère de l'Éducation nationale conserva le pouvoir financier nécessaire pour créer et maintenir les critères de base de l'enseignement.

En mars 1947, des directives sur l'enseignement furent publiées afin de définir les normes de référence du programme scolaire et du contenu de l'enseignement, sur la base du nouveau système d'enseignement. Ces directives, sous-titrées "projets", "ont pour objet de recommander les éléments essentiels dont les écoles doivent tenir compte lorsqu'elles élaborent un projet d'orientation et se mettent à le développer. Elles n'ont pas pour objet de présenter l'ensemble des projets d'orientation, et ne doivent pas non plus exiger une application absolue". Les enseignants et les fonctionnaires de l'administration de l'enseignement, se fondant sur ces directives, étaient ainsi en mesure d'élaborer les programmes scolaires en toute indépendance, en tenant compte de la situation locale et des besoins des élèves. Le système des manuels scolaires officiels fut supprimé au même moment et les livres scolaires furent à nouveau soumis à un système d'homologation.

En juin 1948 fut adoptée la "loi relative aux conseils d'éducation", dont les idées directrices étaient la démocratisation et la décentralisation de l'administration de l'enseignement, ainsi que le maintien de l'indépendance de l'enseignement. Les éléments essentiels du nouveau système des comités de l'instruction publique étaient les suivants :

Les comités de l'instruction publique sont des organes administratifs des collectivités territoriales, indépendants et de type collégial.

Ils sont mis en place dans les préfectures et les communes. Ils peuvent également être mis en place au sein de ses associations créées par des villages et qui se concertent pour constituer des syndicats administratifs dont l'objet est de

traiter des questions d'enseignement.

Les comités préfectoraux de l'instruction publique sont constitués de sept membres et les comités communaux de cinq membres. Un membre est choisi par cooptation parmi les membres du conseil de la préfecture, tandis que les quatre autres sont désignés par des élections au niveau de la population.

Les comités gèrent et administrent les affaires se rapportant à l'éducation, aux sciences et à la culture qui jusqu'alors étaient notamment du ressort des préfets et des maires de communes. L'administration des personnels enseignants des écoles primaires et secondaires est placée sous l'autorité des comités communaux.

Un directeur de l'éducation, désigné parmi des personnes aux qualifications clairement définies, est nommé au sein des comités. Un bureau est créé spécialement pour régler les affaires administratives de ces comités. Dans les comités préfectoraux, une division concernant les enquêtes et les statistiques et une autre, traitant des directives d'enseignement, sont systématiquement mises en place.

En ce qui concerne le budget de l'éducation, les comités de l'instruction publique effectuent une estimation des dépenses nécessaires et reçoivent celle des responsables des collectivités territoriales ; mais dans le cas où les avis ne concordent pas, les deux projets de budget sont présentés conjointement à l'arbitrage du conseil de la préfecture.

L'indépendance de l'administration de l'enseignement vis-à-vis de l'administration générale, l'élection des membres des comités au suffrage direct, l'exécution des affaires administratives par un directeur de l'éducation spécialiste dans son domaine et le pouvoir d'établir à sa façon le budget de l'éducation constituaient des changements radicaux par rapport à ce qui existait jusqu'alors. Les comités de l'instruction publique furent d'abord mis en place en 1948, dans chaque préfecture et dans les cinq plus grandes villes, puis dans toutes les communes jusqu'en 1952.

2-4 Promulgation de la loi sur l'école privée

La politique administrative vis-à-vis de l'école privée fut soumise elle aussi à un profond changement. Avant la guerre, les mêmes lois et ordonnances que celles de l'école publique étaient appliquées à l'école privée concernant la qualification des enseignants, les établissements, les équipements, l'élaboration du programme scolaire, et les autorités compétentes établissaient toutes sortes de réglementations relatives à la création et à la gestion de ses établissements. L'éducation religieuse était également interdite dans les écoles privées. La loi fondamentale sur l'éducation stipulait clairement le caractère public des écoles privées et indiquait que les fondateurs de ces écoles devaient être exclusivement des personnes morales soumises à des conditions particulières. Elle accordait en outre aux écoles privées la liberté d'éducation religieuse. En 1949, fut promulguée la loi sur l'école privée, avec pour objectif "d'assurer le développement équilibré de l'école privée, en considération de ses spécificités, en respectant son indépendance et en accentuant son caractère public". Cette loi, dans le respect de l'indépendance de l'école privée, réduisait largement le pouvoir des autorités compétentes et, par ailleurs, à propos des fondations des écoles libres, au lieu de les désigner comme des fondations d'utilité publique, elle en faisait des établissements d'enseignement dotés de la personnalité juridique, fondés pour créer des écoles privées. Cela rendait possible l'aide financière publique et aussi l'allocation de subventions.

3. La révision du système d'administration de l'enseignement

L'occupation du Japon s'acheva en 1951 et le pays recouvra sa souveraineté. En 1950, la guerre de Corée éclata et, avec l'aggravation du conflit Est-Ouest - la Guerre froide -, l'environnement du Japon fut aussi significativement modifié. Le gouvernement japonais engagea, immédiatement après son retour à l'indépendance, un travail de révision des mesures prises sous l'occupation. Même si l'ossature fondamentale de la réforme de l'enseignement

introduite après la guerre fut préservée, le système subit une révision tenant compte de la réalité de la situation du Japon. L'orientation du système autour des idées de démocratisation, d'autonomie et de décentralisation, qui avaient servi de pilier à la réforme de l'administration de l'enseignement, fut elle aussi modifiée.

3-1 La révision du système des comités de l'instruction publique

Toutes sortes de problèmes d'ordre administratif relatifs aux unités créées, à la façon d'en désigner les membres ou encore à leur relation avec l'administration générale ou l'administration de l'enseignement, apparurent immédiatement après la mise en place des comités de l'instruction publique. En 1956, le gouvernement entama la révision du système des comités de l'instruction publique et soumit à la Diète un nouveau projet de loi visant à réformer l'administration locale de l'enseignement. Les idées directrices de ce projet de loi étaient, tout en maintenant le système des comités de l'instruction publique, de diminuer leur indépendance, leurs attributions et de renforcer la structure verticale des relations entre l'Etat (le ministère de l'Education nationale), les comités préfectoraux et les comités communaux. Il privilégiait la gestion globale et efficace de l'administration régionale aux dépens de son originalité. Cette réforme, perçue comme un recul en matière de démocratisation de l'administration de l'enseignement, suscita une vive opposition chez les syndicats d'enseignants et les recteurs d'université. Comme les débats à la Diète s'enlisaient, le projet de loi fut finalement adopté dans des conditions extraordinaires : un vote forcé sous présence de forces de police dans la salle. La loi sur les comités de l'instruction publique fut ainsi annulée et remplacée par l'actuelle "loi relative à l'organisation et à la gestion de l'administration de l'enseignement (loi relative à l'administration régionale de l'enseignement)". Elle modifiait ainsi le système des comités de l'instruction publique :

Les membres des comités de l'instruction publique n'étaient plus désignés au scrutin direct mais nommés par les dirigeants des

collectivités territoriales, après accord du conseil régional ;

Le nombre de membres était fixé à cinq, mais il pouvait être réduit à trois dans le cas des comités communaux ;

Les présidents des comités préfectoraux étaient nommés avec l'approbation du ministre de l'Education et ceux des comités préfectoraux avec l'approbation de ces mêmes comités ;

Le pouvoir attribué aux comités d'expédier les dossiers budgétaires ou les projets de règlement était supprimé, et le pouvoir d'obtenir et de répartir les fonds nécessaires à l'enseignement, ou encore les conventions concernant les affaires administratives de l'éducation étaient désormais du ressort des dirigeants des collectivités territoriales ;

L'autorité en matière de nomination des personnels enseignants des écoles publiques était confiée aux comités préfectoraux, qui prenaient leur décision après avoir pris connaissance d'un rapport confidentiel établi par les comités communaux ;

Le ministre de l'Education donnait aux préfetures et aux communes les instructions, les recommandations et les aides nécessaires au traitement approprié des questions administratives, et les comités préfectoraux faisaient de même vis-à-vis des communes. Le ministère de l'Education nationale, dans le cas où les questions administratives étaient traitées au niveau régional de manière contraire à la loi ou manifestement impropre, était en mesure d'exiger, si nécessaire, des mesures de réajustement.

3-2 L'introduction du système de mutation régulière des enseignants

Dans le cadre d'origine de la "loi relative aux conseils d'éducation", l'administration des personnels enseignants était placée sous l'autorité des comités communaux, mais dans la "loi sur l'administration régionale de l'enseignement", ce pouvoir de nommer les personnels enseignants des écoles primaires et secondaires communales fut

transféré aux comités préfectoraux. Cela permit d'organiser des mouvements de personnels enseignants à grande échelle, au-delà des communes qui jusqu'alors avaient rencontré de grandes difficultés dans leur organisation. L'administration des personnels enseignants fut alors mise en place sur la base des comités préfectoraux, suivant un processus dans lequel les directeurs d'école donnaient leur avis, concernant les professeurs dont ils avaient besoin pour leur établissement, aux comités communaux, qui eux-mêmes remettaient à ce sujet un rapport confidentiel aux comités préfectoraux. Ainsi fut établie cette pratique systématique, spécifiquement japonaise, d'administration des personnels enseignants, qui consiste à muter les professeurs de l'école publique en leur faisant changer d'établissement au bout d'un certain nombre d'années, selon les principes suivants :

échanges de personnels entre les zones urbaines et rurales, échanges entre zones isolées et zones ordinaires, ajustement de la constitution des équipes selon l'âge des enseignants, éviter dans la mesure du possible que les enseignants ne travaillent trop longtemps dans un même établissement.

3-3 Administration du programme scolaire et des manuels scolaires

En 1949 a été créée la Commission du programme scolaire, en tant qu'organisme de conseil auprès du ministre de l'Education, avec pour mission de présenter un rapport sur les principaux éléments du programme scolaire. Le rapport qu'elle rendit conduisit à une importante révision des directives d'enseignement en 1958. Cette révision tenait compte des critiques selon lesquelles le programme scolaire, marqué par l'influence américaine de l'après-guerre et privilégiant le principe de l'apprentissage basé sur l'expérience personnelle et centré sur l'enfant, avait entraîné une baisse des connaissances. Elle opérait un revirement en accordant la priorité à l'apprentissage méthodique des matières pour améliorer les connaissances fondamentales. Elle incluait aussi pour la première fois depuis la guerre des heures de morales dans le programme scolaire. Enfin, à l'occasion de cette révision, les directives

d'enseignement présentées jusqu'alors comme des "projets" furent publiées au Journal officiel en tant que notifications, ce qui renforçait leur force contraignante. Les directives d'enseignement furent, par la suite, révisées environ tous les dix ans pour répondre à l'évolution de la société et des besoins en termes d'éducation.

La Loi sur les comités de l'instruction publique avait octroyé aux comités préfectoraux le pouvoir d'homologuer les manuels scolaires. Mais cette décision avait fait l'objet de controverses, car elle était difficilement réalisable, et en 1953, cette compétence fut à nouveau attribuée au ministre de l'Education nationale par un amendement à la loi. Par la suite, le ministère de l'Education nationale, critiqué pour avoir homologué des manuels au contenu orienté politiquement, consolida ce système d'homologation des manuels scolaires. En 1965, l'auteur d'un manuel d'histoire japonaise pour le lycée, mécontent des corrections que le ministre avait demandé comme condition à son homologation, attaqua en justice le système d'autorisation, qu'il estimait inconstitutionnel. Cette action en justice provoqua une vaste polémique sur ce système, qui ne se limita pas à l'aspect juridique de la question. La procédure dura très longtemps et aboutit à la conclusion que ce système n'était pas inconstitutionnel. Mais la longue controverse entraîna une révision partielle de celui-ci, avec notamment une simplification des démarches nécessaires à l'homologation, ainsi que des dispositifs de recours pour les manuels rejetés.

Par ailleurs, conformément au principe de la gratuité de l'enseignement obligatoire inscrit dans la constitution, la distribution gratuite des manuels scolaires du cycle d'enseignement obligatoire débuta en 1963. Elle fut élargie graduellement dans le cadre de plans annuels, qui permirent en 1969 la gratuité totale des manuels pour l'ensemble de la scolarité obligatoire.

Les directeurs des établissements d'enseignement nationaux et privés sont responsables de la sélection, dans la liste des manuels homologués, de ceux qui seront utilisés dans leur établissement, et les comités de l'instruction publique de ceux utilisés dans les

établissements d'enseignement publics. Dans la réalité, les comités préfectoraux de l'instruction publique établissent des "zones de sélection", formées de plusieurs villes et cantons, dans lesquelles les mêmes manuels sont utilisés par toutes les écoles. Il existe quelque cinq cents zones de sélection dans l'ensemble du pays.

3-4 Constitution du syndicat enseignant et opposition à la politique d'enseignement du gouvernement

La réforme de l'enseignement de l'après-guerre légalisa et encouragea le syndicalisme enseignant. Le syndicat des enseignants du Japon (*Japan Teachers' Union : JTU=Nikkyoso*) fut constitué en 1947. Ce syndicat, qui devint très rapidement une énorme structure avec quelque 500 000 membres, demanda l'amélioration des conditions de vie des enseignants à un moment où les finances publiques étaient en mauvais état ainsi que la promotion de la démocratisation de l'enseignement et tout particulièrement la mise en place complète du système 6-3 (neuf ans d'enseignement obligatoire, organisées en six ans d'école primaire et trois ans de collège). Il voyait le processus de révision de la politique éducative de la période d'occupation de l'après-guerre et le courant qui voulait le retour du conservatisme comme un mouvement passéiste, contre lequel il entreprit de lutter. Le slogan adopté en 1951, "N'envoyez plus nos élèves sur les champs de bataille!", caractérise cette opposition. Le syndicat, qui collaborait avec les partis de gauche, notamment le Parti socialiste ou le Parti communiste, mena des actions syndicales combatives. Le ministère de l'Education nationale, qui prônait la garantie de la neutralité politique de l'enseignement, réagit en cherchant la confrontation avec le syndicat enseignant. C'est à la fin des années soixante et au début des années soixante-dix que les conflits entre le ministère de l'Education nationale et le Nikkyoso furent les plus intenses. Ils portaient sur le système d'évaluation du travail des enseignants (notation du personnel), ou encore sur l'enquête nationale sur le niveau scolaire, que le gouvernement voulait mettre en place. Le syndicat enseignant organisa des grèves

nationales ; et le gouvernement réagit en prenant des mesures disciplinaires à l'encontre de nombreux dirigeants syndicaux.

De la fin des années soixante-dix au début des années quatre-vingt, avec la constitution d'une jurisprudence favorable à l'interdiction des grèves des fonctionnaires, l'augmentation des cotisations syndicales afin d'aider les dirigeants victimes de sanctions disciplinaires, la baisse de l'intérêt du public pour le mouvement syndicaliste et surtout l'amélioration considérable de la rémunération des enseignants apportée par la loi sur le recrutement du personnel enseignant, l'activité du syndicat enseignant commença à ralentir. Si le taux d'enseignants syndiqués atteignait presque 90 % à l'apogée du Nikkyoso, il passa sous la barre des 50 % en 1985. Ce taux continue de baisser aujourd'hui, particulièrement chez les enseignants nouvellement nommés. L'activisme syndicaliste enseignant, qui avait connu un fort essor dans la lutte contre la politique active du gouvernement pendant une longue période après la guerre avait, à la fin des années quatre-vingt, presque disparu.

4. Les débats sur la réforme de l'administration de l'enseignement après le rapport du Conseil national de la réforme de l'éducation

Le Conseil national de la réforme de l'éducation, qui travaillait au milieu des années quatre-vingt à un projet global de réforme de l'enseignement proposa les trois points suivants comme approche fondamentale pour celle-ci.

Le système existant pêche par la trop grande importance qu'il accorde à l'uniformisation et à l'attention aux détails, et par son manque d'ouverture. Il faut le déréglementer audacieusement, pour revitaliser l'enseignement grâce aux efforts sur le terrain, et réaliser une éducation orientée vers les personnes, en révisant pour cela le système de certification, les normes, ainsi que les conseils et directives.

Il faut privilégier une orientation qui renforce l'autonomie, l'indépendance et le sens des

responsabilités de toutes les écoles et de tous les comités de l'instruction publique, au niveau des préfectures et des communes, et établir le principe de la liberté, l'autonomie et la responsabilité dans l'enseignement.

Il faut élargir les opportunités de choix multiples, en diversifiant les types d'écoles, en mettant en réseau les fonctions éducatives de l'école, des familles et de la société, en assouplissant les limites d'âge, les conditions de qualification, et en reconnaissant les exceptions.

Sur la base de cette approche, la commission extraordinaire sur l'éducation proposa la réforme suivante :

Révision des critères en vigueur pour la création d'universités et des normes nationales établies par les directives d'enseignement

Accélération de la création d'écoles primaires et de collèges privés

Révision de la répartition des tâches entre l'Etat et les régions

Exécution et dynamisation des missions des comités de l'instruction publique

Amélioration de l'administration et de la gestion de l'école (responsabilisation de chaque établissement scolaire et définition du rôle du chef d'établissement)

En 1998, le Conseil national de la réforme de l'éducation du ministère de l'Education nationale présenta un rapport sur le futur de l'administration régionale de l'enseignement, proposant la révision du système actuel à partir des quatre perspectives suivantes :

Répartition des rôles dans l'administration de l'enseignement, de l'Etat, des préfectures et des communes

Systèmes des comités de l'instruction publique

Autonomie et indépendance des écoles

Amélioration des fonctions éducatives des régions et rôle que doivent jouer les comités de l'instruction publique dans la formation de la communauté locale et la promotion des régions

Il mentionnait les problèmes que présentait à ses yeux le système des comités de l'instruction publique

tel qu'il existait alors :

Il arrive fréquemment, lors des réunions des comités, que les résolutions proposées ne soient débattues que de manière formelle, et que les discussions et les études relatives aux orientations à prendre face aux différents problèmes éducatifs soient insuffisantes.

Il faut des idées et des mesures pour que la sélection des membres de ces comités reflète mieux la volonté du peuple.

Le système de désignation et d'agrément des présidents des comités pose un problème du point de vue de la promotion de la décentralisation.

Comme les présidents des comités sont nommés dans le cadre des mouvements de personnel des collectivités locales, il arrive que ces présidents n'aient pas l'expérience nécessaire dans le domaine de l'enseignement ou de l'administration de celui-ci.

Le système de secrétariat des comités n'est pas assez solide et manque de personnel spécialisé.

Il y a peu de mesures originales qui sachent tenir compte des spécificités locales.

La planification des mesures et leur mise en œuvre ne s'accompagnent pas toujours d'une communication suffisante vers les habitants. Elles ne sont pas non plus basées sur une bonne compréhension des réalités locales, et par conséquent ne les reflètent pas.

Comme mesures concrètes pour remédier à ces problèmes, le rapport proposa de rendre publiques les normes s'appliquant à la nomination des membres des comités de l'instruction publique et ce qui les justifiait, d'accorder plus de flexibilité quant au nombre de membres de ces comités, de fournir de meilleures informations aux membres des comités, de recruter et de développer des ressources humaines qualifiées pour présider ces comités, de renforcer le système de traitement des affaires administratives des comités, d'organiser des audiences publiques pour permettre à la population locale d'exprimer son opinion, de créer des guichets qui traitent exclusivement les plaintes émises sur le système des comités, de promouvoir la communication sur les

réunions des comités, de faire des réunions publiques et d'accepter activement les bénévoles dans les projets éducatifs

5. Conclusion

Depuis l'introduction du système éducatif moderne, le développement de l'administration de l'enseignement au niveau national a été une question importante pour le Japon. Le ministère de l'Education nationale, qui existe dans sa forme actuelle depuis 1871, a joué un rôle moteur dans la modernisation de l'enseignement au Japon. Cependant, la mise en place de l'administration régionale de l'enseignement n'a pas été facile et s'est faite à l'origine par tâtonnements, en s'inspirant des modèles existants dans différents pays. Au début des années 1880, l'ossature de la structure pyramidale de l'administration de l'enseignement au niveau régional, avec à la base les communes, se mettait graduellement en place, au fur et à mesure des progrès accomplis par le système de gestion des collectivités locales. L'Etat avait autorité pour les questions directement liées aux objectifs et aux méthodes de l'enseignement, notamment la préparation des lois et ordonnances sur l'éducation, les normes nationales du programme scolaire, l'élaboration des manuels scolaires, ou encore la formation et les obligations des enseignants. L'Etat gérait et administrait directement les institutions destinées à la formation des élites du pays, comme l'université impériale ou les écoles supérieures qui, selon l'ancien système, servaient à préparer à l'université.

Mais la gestion et l'administration de l'enseignement du cycle primaire et du premier cycle du secondaire d'alors furent confiées aux régions. La création et l'entretien des établissements et des

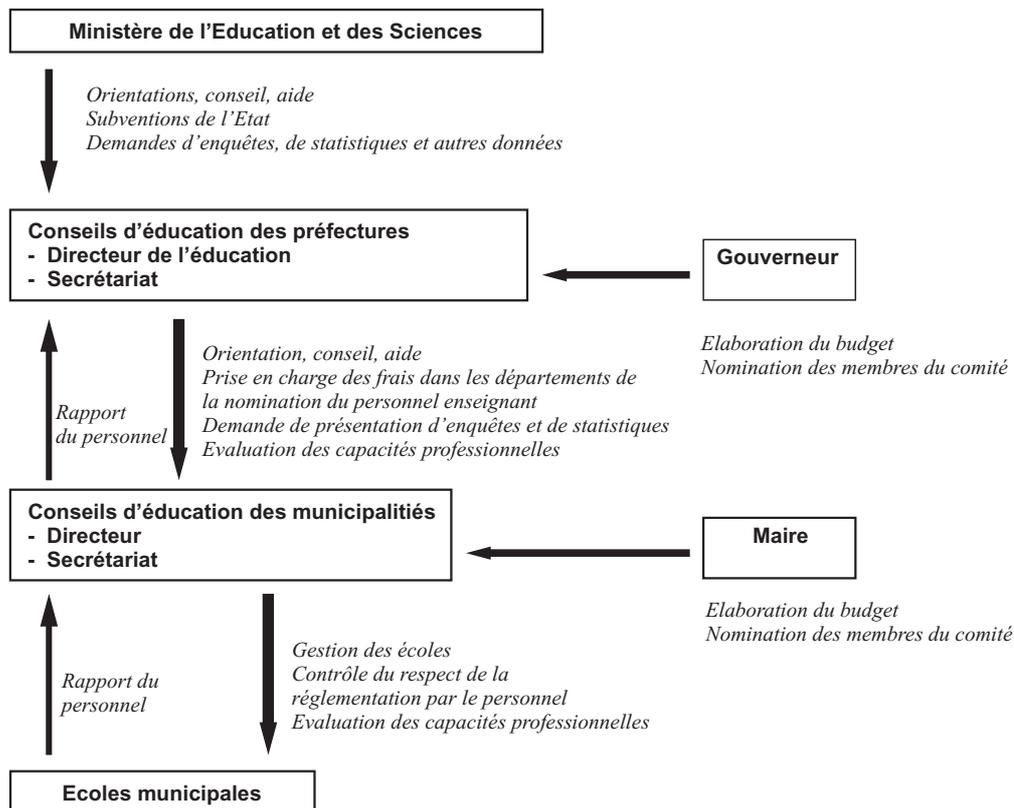
équipements scolaires, la prise en charge de la rémunération des enseignants, les mesures d'incitation à la scolarisation ou encore l'affectation du personnel administratif de l'enseignement furent attribuées aux régions. À l'époque nationaliste, avant la guerre, les affaires relatives à l'enseignement (l'administration de l'enseignement) ne furent plus simplement du ressort des préfectures et des communes, mais devinrent des missions confiées à elles par l'Etat, et à ce titre, elles ne pouvaient plus servir de base à l'autonomie des régions. À cet égard, la décentralisation de l'administration de l'enseignement était limitée, mais le rôle joué par les régions dans la gestion et l'administration de l'école a, en réalité, été extrêmement important. Sur le plan de l'efficacité, le Japon d'avant la guerre avait déjà mis en place un réseau administratif de l'enseignement extrêmement performant.

La décentralisation et la démocratisation de l'enseignement furent les thèmes les plus importants de la réforme de l'enseignement de l'après-guerre. Le système des comités de l'instruction publique régionaux, inspiré du modèle américain, dispositif central de la réforme de l'après-guerre, qui fut largement modifié pour l'adapter à la réalité japonaise, mais comme il existe aujourd'hui depuis presque cinquante ans, il est solidement enraciné. Mais, comme le montrent les récents débats sur la réforme de l'administration de l'enseignement, il existe indéniablement, dans le monde de l'enseignement au Japon, une solide tendance conservatrice, qui refuse la nouveauté. Aujourd'hui encore, la révision de la répartition des rôles entre l'Etat et les régions et la dynamisation des comités de l'instruction publique font l'objet de débats.

<SAITO Yasuo, MIURA Ai>

Schéma 2-1 Système administratif actuel de l'éducation

1. Principaux organes administratifs et attributions



2. Organismes administratifs de l'éducation – fonctions

Organisme administratif de l'éducation	Fonctions	
Ministère de l'Éducation et des Sciences/Ministre de l'Éducation et des Sciences	<ul style="list-style-type: none"> - Orientation, conseil, aide - Demande d'enquêtes et de statistiques - Subventions d'Etat 	<ul style="list-style-type: none"> - Normes de création des établissements scolaires - Homologation des manuels scolaires - Norme des programmes scolaires - Normes de scolarisation - Contrôle des certificats d'aptitude à enseigner des professeurs - Arrêté ministériel, instructions, communiqués, notifications - Juridiction des universités privées et des universités d'Etat - Subventions aux universités privées - Juridiction des universités publiques et privées et agréments pour la création d'universités
Conseils d'éducation des préfectures	<ul style="list-style-type: none"> - Orientation, conseil, aide - Prise en charge des frais au niveau départemental et nomination du personnel enseignant - Demande de présentation d'enquêtes et de statistiques - Evaluation des capacités professionnelles 	<ul style="list-style-type: none"> - Présentation des manuels - Autorisation de dispense de l'obligation scolaire - Attribution des certificats d'aptitude à l'enseignement - Réglementation relative à la gestion des écoles
Conseils d'éducation des municipalités	<ul style="list-style-type: none"> - Gestion des écoles - Contrôle du respect de la réglementation par le personnel enseignant 	<ul style="list-style-type: none"> - Sélection des manuels - Définition des critères des plans d'enseignement - Elaboration des plans d'enseignement - Exécution forcée de l'obligation scolaire, exemption de l'obligation scolaire - Règlement intérieur des écoles
Ecoles municipales		<ul style="list-style-type: none"> - Elaboration du plan d'enseignement - Communication au comité d'instruction publique en cas d'absences injustifiées d'enfants

Source : L'auteur, d'après MORI Takao (2000)

Chapitre 3

Le financement de l'éducation

Les enjeux des pays en développement

Les pays en développement ont fait beaucoup d'efforts pour assurer le financement nécessaire au développement de l'enseignement. Cependant, ces derniers temps, avec la récente diminution du budget public de l'éducation, due à la politique d'ajustement structurel menée pour faire face à la crise économique, plusieurs réformes du financement de l'éducation ont été tentées, notamment l'utilisation plus efficace des ressources financières, la distribution des fonds prioritairement en faveur des personnes ayant un faible niveau d'instruction, la pluralisation des sources de financement, la méthode de répartition des fonds selon le principe de la concurrence, ou encore l'introduction de fonds privés.

Points essentiels

Dans ce chapitre, nous étudierons la façon dont la répartition des tâches s'est organisée au Japon, en matière de financement de l'éducation, entre l'Etat, les préfectures et les municipalités, mais aussi les parents et la communauté locale. Alors que l'administration de l'enseignement était extrêmement centralisée, son financement, depuis l'introduction du système moderne d'éducation, a toujours été relativement décentralisé, tant pour ses ressources que pour leur répartition. C'est d'ailleurs une des grandes spécificités japonaises. Dans la seconde partie, nous expliquerons le système actuel de financement de l'éducation. Nous nous intéresserons aussi à la correction des disparités dans l'enseignement, aux mesures pour la santé et le bien-être des élèves, la promotion de l'enseignement scientifique et industriel, et à l'élargissement des subventions de l'Etat dans des domaines particuliers, notamment la promotion de l'enseignement privé. Nous souhaitons insister tout particulièrement sur le projet et le résultat de la loi sur le recrutement des enseignants qui, dans les années soixante-dix, augmenta très largement la rémunération de ces derniers.

1. Le financement de l'éducation avant la guerre

1-1 Le financement de l'éducation fortement dépendant de la population des régions et des parents

“Le système d'enseignement”, qui fut la première législation sur l'école moderne au Japon, adopta le système de circonscription scolaire constitué d'unités d'administration pédagogique ; généralement, les circonscriptions scolaires étaient également des unités d'administration financière de l'éducation. Ainsi, les frais nécessaires à la création et à l'administration de l'école étaient pris en charge par

chaque circonscription scolaire, par la circonscription du primaire pour l'école primaire, et par la circonscription du secondaire pour chaque école secondaire. À l'époque, le gouvernement, pour accélérer l'introduction des connaissances et savoir-faire occidentaux, avait donné la priorité à l'enseignement supérieur, et avait consacré un budget important à l'engagement d'enseignants étrangers au salaire élevé et à l'envoi d'un grand nombre de boursiers dans les pays avancés occidentaux ; pour la construction et la gestion des écoles primaires, il était contraint de dépendre des fonds des gouvernements locaux, des taxes prélevées sur la population et des recettes des frais de scolarité. Il fut demandé aux

circonscriptions scolaires de fournir les fonds nécessaires grâce aux taxes, aux frais de scolarité et aux souscriptions. L'Etat accordait une subvention aux préfectures, mais le montant qu'elle représentait était infime, et son mode d'attribution n'avait pas été clairement défini. En 1880, cette subvention de l'Etat fut supprimée. Le gouvernement entra dans une nouvelle ère, insistant sur la nécessité d'un développement personnel pour chaque individu, sur l'opportunité offerte de réussir socialement grâce à l'éducation, et sur la valeur pratique de l'éducation ; il justifiait ainsi le mode de financement de l'éducation par la formule de "la prise en charge par les bénéficiaires".

Face au mode de financement de l'éducation qui accablait les habitants des régions et les parents d'une charge financière importante, il y eut naturellement des réactions d'opposition et de résistance, ce qui explique le faible taux de scolarisation lors de l'introduction du système de l'école moderne. À l'époque, on a même été jusqu'à mettre le feu à des écoles. Pourtant, même avec ce mode de financement, quelques années seulement après la mise en vigueur du "système d'enseignement", plus de vingt mille écoles furent créées à travers tout le Japon. Parmi les habitants des régions et les parents, beaucoup comptaient sur la nouvelle école, et la volonté d'assumer la charge des frais nécessaires à sa création et à son maintien, les efforts pour fournir les fonds, étaient réels.

Ainsi, en contraste avec la centralisation de l'administration pédagogique, l'école primaire japonaise, pour la collecte des fonds de financement de l'école, démarrait comme une école "community-based", organisée au niveau de la communauté.

1-2 L'orientation vers la prise en charge du financement de l'éducation par les communes seules et vers l'attribution (ou le rétablissement) de la subvention de l'Etat

Avec la promulgation, en 1890, du "deuxième Arrêté relatif aux écoles primaires", qui renforçait le système d'autonomie communale en vigueur dès les années 1880, les dépenses de l'école primaire

revinrent totalement à la charge des communes. Même si les revenus des frais de scolarité avaient été maintenus pour l'essentiel, les dépenses dépendaient des revenus des taxes des communes. En 1893, les communes, qui en avaient acquis les moyens financiers, purent suspendre le recouvrement des frais de scolarité. En 1900, le "troisième Arrêté relatif aux écoles primaires" supprima les revenus des frais de scolarité. Avec le renforcement du système de l'enseignement obligatoire, les charges financières pesant sur les communes pour l'éducation se firent de plus en plus lourdes. Pour cette raison, on demanda de plus en plus, dans le milieu de l'enseignement, le retour à la prise en charge par l'Etat des dépenses de l'enseignement obligatoire, qui avait été interrompue à partir de 1880. En 1896, la subvention de l'Etat fut rétablie pour les frais d'enseignement du primaire, sous la forme de subsides versés pour l'amélioration de la rémunération des professeurs (avec des primes à l'ancienneté). De surcroît, en 1900, le gouvernement promulguait la "loi sur la subvention de l'Etat aux communes pour les dépenses de l'enseignement à l'école primaire", qui élargissait l'attribution de la subvention de l'Etat à l'ensemble des dépenses de l'enseignement du primaire. Cette subvention de l'Etat représentait chaque année un million de yens et était répartie auprès de chaque préfecture en fonction du nombre d'enfants d'âge scolaire et d'élèves inscrits à l'école. Par ailleurs, avec la prolongation en 1907 de l'enseignement obligatoire de quatre à six ans et la majoration par ordonnance impériale de la rémunération des enseignants incombant aux communes, il fut demandé aux préfectures de verser la même somme que les crédits versés par l'Etat ; les subventions pour l'augmentation de la rémunération des enseignants et pour les frais de logement des enseignants du primaire dans les communes commencèrent ainsi à être attribuées.

Cependant, malgré l'introduction de ce système d'allocations, la proportion de l'aide de l'Etat ne représentait que 1 % à peine de l'ensemble des dépenses de l'école publique. En 1900, les dépenses pour l'éducation dépassaient 40 % des charges des communes, qui souhaitaient de plus en plus que les

dépenses de l'enseignement obligatoire soient prises en charge par l'Etat.

1-3 L'adoption de la loi sur la prise en charge par l'Etat de l'enseignement obligatoire

En 1918 fut adoptée la "loi sur la prise en charge par l'Etat des dépenses de l'enseignement communal obligatoire". Suivant cette loi, l'Etat dépensait chaque année plus de dix millions de yens pour prendre en charge une partie de la rémunération des professeurs de l'école primaire communale. Par rapport à la loi précédente sur la subvention de l'Etat, qui avait pour objet la seule "subvention" de l'Etat, la nouvelle loi se distinguait par l'établissement d'un rapport de répartition des dépenses de l'enseignement obligatoire entre l'Etat et les communes. Si cette allocation était distribuée en fonction du nombre d'élèves et d'enseignants, elle était également utilisée comme un moyen de subvention supplémentaire aux communes financièrement faibles.

Par la suite, la subvention de l'Etat s'éleva à quarante millions de yens en 1925, soixante-dix millions en 1926, soixante-quinze millions en 1927, pour atteindre quatre-vingt-cinq millions de yens en 1930.

En 1940, le système d'administration financière central et régional fut réformé, l'Etat établit un système d'ajustement des finances qui remboursait aux régions les taxes qu'il avait perçues. Parallèlement il amendait la "loi sur la prise en charge par l'Etat des dépenses de l'enseignement communal obligatoire" en vigueur jusqu'ici, la "loi sur la prise en charge par l'Etat des dépenses de l'enseignement obligatoire" et l'édit sur *"les affaires concernant la prise en charge des frais de déplacement et de rémunération des enseignants des écoles primaires communales (édit impérial)"* furent promulgués. Ainsi, les frais de rémunération des enseignants et de déplacement liés à leur affectation, jusqu'ici pris en charge par les communes, furent confiés aux préfectures, et l'Etat prenait par ailleurs à sa charge la moitié des dépenses dont les préfectures avaient la charge. Ce qui veut dire que la subvention de l'Etat, qui jusqu'ici correspondait à une somme forfaitaire, se transforma en une subvention à taux

fixe, correspondant à la moitié des dépenses réelles des préfectures. Tout en soulageant les communes du poids que représentaient les dépenses de l'éducation grâce à cette affectation de la prise en charge de la rémunération des enseignants de l'école primaire aux préfectures, elle contribuait à rendre plus satisfaisants, partout dans le pays, l'amélioration des conditions d'enseignement, la consolidation des équipements scolaires ainsi que le niveau de rémunération des enseignants. L'évolution de la répartition des dépenses de l'enseignement obligatoire entre les communes, les préfectures et l'Etat est présentée dans le schéma 3-1.

2. Le financement de l'éducation après la guerre

2-1 La reconstruction d'après-guerre et le financement de l'éducation

Le Japon d'après-guerre se trouvait confronté à de réelles difficultés pour s'assurer les ressources financières indispensables à la reconstruction des bâtiments et équipements détruits par la guerre, ainsi qu'aux frais de construction des collèges nécessaires à l'enseignement secondaire rendu obligatoire. L'Etat put subvenir pour moitié aux frais de construction des bâtiments et pour un tiers aux frais d'équipement. Mais la confusion continua à régner car, pour freiner l'inflation de l'après-guerre, le Japon adopta un budget d'austérité, les dépenses d'éducation furent réduites de 10 % et le budget de construction des collèges fut ramené à zéro. Cela entraîna nombre de démissions, voire de suicides de responsables de collectivités autonomes qui, malgré des efforts pénibles, ne parvenaient pas à assurer le budget de construction des écoles secondaires. Avec l'abrogation, résultant des conseils d'une délégation de fiscalistes envoyée des Etats-Unis, de la "loi sur la prise en charge par l'Etat des dépenses de l'enseignement obligatoire", à l'époque de l'après-guerre, la confusion régna concernant le maintien des dépenses de rémunération des enseignants.

Les difficultés dues à cette insuffisance du budget de l'éducation, et le désordre qu'elle entraînait, se prolongèrent jusqu'en 1950, mais lorsqu'en 1952, la

“loi sur la prise en charge par l'Etat des dépenses de l'enseignement obligatoire” fut rétablie, le système de prise en charge par l'Etat de la moitié des frais de personnel pour les enseignants de l'école obligatoire fut institué comme mode de fonctionnement fondamental. Par ailleurs, en 1953, avec la promulgation de la “loi sur la prise en charge par l'Etat des frais d'équipement des écoles publiques” et de la “loi sur les mesures extraordinaires d'accélération de la reconstruction des bâtiments à risques”, la subvention de l'Etat pour la consolidation des équipements scolaires fut légalement fondée. Ces lois furent modifiées et réunies en 1958, pour être remplacées par la “loi sur la prise en charge par l'Etat des frais d'équipement des écoles de l'enseignement obligatoire”. D'après ces lois, l'Etat prenait à sa charge la moitié des dépenses nécessaires à la construction ou à l'agrandissement des bâtiments de l'école primaire et secondaire publique, la moitié des frais de construction ou d'agrandissement des gymnases, ou le tiers des dépenses de reconstruction des bâtiments présentant un risque structurel.

2-2 Le soutien à l'école privée

Les ravages de la guerre et le chaos de l'après-guerre affaiblirent l'école privée avec une même brutalité. Pour cette raison, le gouvernement, en 1946, fit le nécessaire pour accorder une avance pour la reconstruction des bâtiments de l'école privée détruits pendant la guerre et institua un système d'avance de fonds publics à l'école privée. Pour satisfaire la demande de l'école privée qui exigeait le renforcement du système de finances publiques d'avance de fonds à un taux faible et de longue durée, la “loi sur la reconstruction de l'école privée” fut promulguée en 1952. Et le gouvernement inaugura l'association pour la reconstruction de l'école privée, personne morale spéciale chargée de placer l'ensemble des fonds. L'avance de fonds pour le renforcement des équipements de l'école privée put ainsi être maintenue de façon sûre.

2-3 La promulgation de différentes lois de développement et le soutien financier dans des domaines bien définis

Le cadre fondamental de la politique de financement de l'éducation de l'après-guerre put ainsi être consolidé jusqu'en 1952 environ. Parallèlement, au début des années cinquante, au sein même du système de l'éducation au Japon, on identifia clairement certains domaines dont la consolidation avait du retard, ou des domaines jugés prioritaires pour la politique éducative, dont il fallait particulièrement accélérer la consolidation, et l'on prit des mesures afin de les favoriser sur le plan de la politique de financement de l'éducation. Différentes lois aidant au développement de l'enseignement furent promulguées concernant des domaines précis de l'éducation. De nombreuses lois furent ainsi promulguées, comme la “loi sur la promotion de l'éducation technique et professionnelle” en 1951, la “loi sur la promotion de l'éducation scientifique” en 1953, la “loi sur la promotion de l'éducation en zone rurale” en 1954, la “loi sur les cantines scolaires” en 1954, la “loi sur la contribution du budget national en faveur de la scolarisation des élèves avec des difficultés financières” en 1956 et la “loi sur l'hygiène à l'école” en 1958. Avec ces lois, l'Etat put établir des critères bien définis pour mesurer le niveau des établissements et des installations dans un certain nombre de domaines et, pour les collectivités autonomes régionales ou les écoles qui s'efforçaient d'atteindre ces critères, on détermina des crédits accordés par l'Etat pour une partie parfois importante de leurs dépenses. Pour les dépenses de l'éducation dans les régions, concernant les frais autres que les prises en charge et subventions de l'Etat déjà mentionnées, l'Etat organisa un système d'impôt au profit des régions. En attribuant aux collectivités locales (préfectures et municipalités) une proportion bien définie des impôts qu'il percevait (impôt sur le revenu, impôt sur le revenu des personnes juridiques, taxe sur l'alcool, taxe sur la consommation et taxe sur le tabac), il put ainsi garantir le maintien des ressources budgétaires.

2-4 La loi sur le recrutement du personnel enseignant et la priorité donnée à la rémunération des enseignants

La "loi sur l'assurance d'un personnel enseignant compétent", promulguée en 1974, avait officiellement une dénomination très longue, celle de "loi de mesures spéciales pour le recrutement du personnel enseignant de l'ensemble des établissements de l'enseignement obligatoire, pour le maintien et l'amélioration du niveau de l'enseignement scolaire". Cette loi suivait les recommandations du rapport de la commission centrale de l'éducation de 1971 qui stipulait : "Concernant la rémunération des enseignants, il s'agit d'améliorer le système de rémunération afin d'assurer un niveau suffisamment élevé pour encourager les personnes les plus compétentes à se diriger vers l'enseignement et garantir un revenu satisfaisant correspondant à la fois à une spécialisation relativement importante et à la responsabilité qu'implique la gestion administrative". Avec l'accélération de la croissance économique, le marché du travail était en pleine activité et, pour pouvoir rivaliser avec les entreprises privées attirant les personnes les plus compétentes et les meilleurs talents, cette loi visait à recruter pour l'enseignement en améliorant largement la rémunération des enseignants. Après l'application de la loi, de 1974 à 1978, la rémunération des enseignants de l'école obligatoire a été majorée de 30 % en trois étapes, dépassant définitivement le niveau de rémunération de l'ensemble des fonctionnaires. Cette mesure de traitement de faveur des enseignants effaça complètement l'image traditionnelle "enseignant=maigre salaire". Cette mesure fit aussitôt augmenter le nombre de candidats aux examens d'admission mis en place par les comités de l'instruction publique des préfectures, et l'enseignement devint pour les jeunes un métier présentant un attrait économique certain. Depuis ce moment, le syndicat des enseignants, qui avait maintenu tout au long de l'après-guerre sa puissance d'organisation et sa force d'influence les vit diminuer, et son attitude combative en fut définitivement affaiblie.

3. Les débats sur la réforme de la politique de financement de l'enseignement au Conseil national de la réforme de l'éducation

Le Conseil national de la réforme de l'éducation visant à réformer la politique de financement de l'éducation faisait les propositions suivantes.

(1) Une nouvelle répartition des rôles et un nouveau système de collaboration entre le gouvernement et les citoyens

Depuis Meiji, lorsque l'Etat s'était fixé pour objectif de rattraper les pays industrialisés occidentaux, les niveaux de vie, d'éducation et de culture avaient, une fois la période de modernisation achevée, fait des bonds considérables au Japon. De même, le niveau d'exigence de la population à l'égard des études et des activités pédagogiques, culturelles et sportives s'était progressivement élevé et son contenu diversifié. Pour réagir à cette situation avec suffisamment de souplesse et d'efficacité, il était nécessaire d'inventer un nouveau système de collaboration efficace entre le service public et le service privé qui favorise la libre concurrence et le choix et permette un partage des rôles entre le gouvernement et les citoyens. De ce point de vue, le Conseil proposait de définir avec précision les domaines où l'administration pédagogique devait être partie prenante (pour répondre aux besoins fondamentaux) et les domaines où le privé essentiellement devait consacrer son énergie (dépassant le niveau de base, et correspondant à des besoins diversifiés et élevés). Il proposait enfin de poursuivre un examen radical de ce que devrait être le coût de l'éducation dans les dépenses publiques et de ce que devrait être la prise en charge des dépenses de l'éducation.

(2) La consolidation de la politique de financement de l'éducation et la répartition des points essentiels

Pour faire face à l'impulsion donnée par la réforme de l'éducation, il était nécessaire de poursuivre les efforts pour une répartition des fonds efficace qui

tienne compte des priorités dessinées par la réforme de l'éducation, et de prendre les mesures financières appropriées par rapport à l'ensemble des finances de l'Etat. Pour pouvoir réagir face aux changements de la situation nationale et internationale, il devenait essentiel de se concentrer de façon résolue sur une répartition des fonds décidée en fonction des priorités, pour améliorer qualitativement le niveau de l'éducation et de la recherche, notamment pour le renforcement de la recherche fondamentale, le renforcement de la qualité de l'enseignement supérieur et l'amélioration de la santé du corps et de l'esprit. Nous présentons l'état détaillé du budget de l'Etat et la composition du budget général du ministère de l'Education et des Sciences dans les schémas 3-2 et 3-3.

(3) La rationalisation et le renforcement de l'efficacité de la politique de financement de l'éducation

À l'intérieur de l'ensemble du système d'enseignement et de sa politique existante, il était nécessaire de revoir la répartition des rôles et le partage des dépenses entre l'Etat et les régions, de la reconsidérer du point de vue de la rationalisation de la gestion du travail, de l'ajustement des charges à assigner aux bénéficiaires, ou de l'exploitation des richesses, et de viser à la rationalisation et au renforcement de l'efficacité de l'administration de l'éducation. Partant de là, on peut reconsidérer la prise en charge par l'Etat des dépenses de l'enseignement obligatoire ainsi que l'alimentation à l'école ou l'exploitation des ressources.

(4) L'introduction du secteur privé et de sa vitalité

Pour stimuler le dynamisme et la rationalisation de l'éducation, il était nécessaire de mesurer l'impact positif de l'arrivée du privé et de sa force d'action, qui allait permettre d'assouplir la rigidité du service public.

Il fallait étudier la simplification du système fiscal, de son utilisation et de ses procédures, nécessaire à l'assouplissement de la rigidité des conditions de création, d'administration et de gestion des écoles et facilitant les contributions, mais aussi l'utilisation du

secteur tertiaire, des bénévoles, la gestion des équipements confiée au secteur privé.

(5) L'allègement de la prise en charge des dépenses de l'éducation par les foyers

L'augmentation excessive des dépenses relatives à l'enseignement scolaire représentait une vraie menace pour l'égalité des chances. Pour cette raison, dans le cadre de la réforme du système fiscal, il était nécessaire de prêter une grande attention à la lourdeur du coût de l'enseignement dispensé aux lycéens et aux étudiants. Il fallait étudier la consolidation et l'amélioration du système des bourses, incluant l'examen de l'utilisation simultanée du système de bourse et de prêt pour les universitaires les plus brillants et les chercheurs de haut niveau.

4. Conclusion

Contrairement à la centralisation extrême qui caractérise l'administration pédagogique, la relative décentralisation, en matière de politique de financement de l'éducation, du système de rassemblement et de répartition des fonds nécessaires à l'enseignement depuis la toute première introduction du système de l'école moderne, est une grande particularité du Japon. Concernant l'organisation de l'enseignement public en règle générale, on constate également que l'Etat prenait en charge l'enseignement supérieur, les préfectures, l'enseignement secondaire, et pour ce qui était du cycle de l'enseignement obligatoire, c'était plutôt les communes qui en assuraient l'administration financière. Déjà au tout début, même pour l'enseignement obligatoire, la prise en charge du budget de l'éducation demandée aux parents et habitants des régions, sous forme de taxes ou de frais de scolarité, était très importante. En règle générale, l'Etat ne participait pas au financement de l'enseignement obligatoire, mais exceptionnellement, il en était venu à accroître ses dépenses en accordant des crédits dans des secteurs clairement délimités comme la construction de bâtiments scolaires ou l'amélioration de la rémunération des enseignants.

Pendant la Seconde Guerre mondiale, les préfectures se chargèrent du budget de l'enseignement obligatoire. De plus, une loi confiant à l'Etat la prise en charge de la moitié de ce budget fut promulguée et ce système fut maintenu après la guerre.

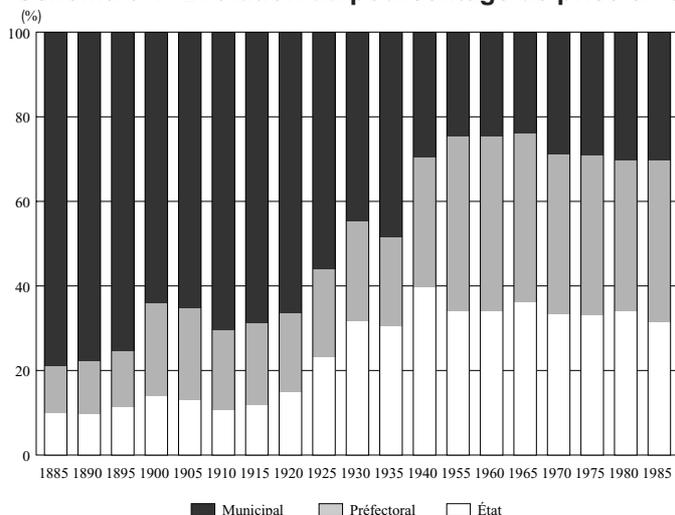
Pour les cycles du primaire et du secondaire, l'Etat ne se chargeait pas complètement de rassembler les fonds nécessaires à l'éducation ; avec le système d'attribution du pouvoir et de la responsabilité aux régions, on pouvait craindre que l'écart ne se creuse entre les régions pour le financement de l'éducation, mais l'histoire du Japon prouve que la situation ne s'aggrava jamais à ce point. Même si le financement de l'éducation représentait pour les gouvernements régionaux une charge très lourde, elle a donné à la population, qui attendait beaucoup de l'école, le désir

de surmonter ces difficultés.

D'un autre point de vue, on peut dire qu'en prenant pour base ce système, où les régions assuraient les dépenses d'ordre général, le pays a pu prendre des mesures au niveau national pour concentrer les subventions de l'Etat dans des secteurs prioritaires. En promulguant, après la guerre, différentes lois favorisant la reconstruction de l'école, il a permis l'octroi de subventions de l'Etat à des secteurs précis, comme les mesures de faveur accordées à la rémunération des enseignants avec la "loi sur le recrutement du personnel enseignant", ou l'aide financière apportée par l'Etat aux établissements d'enseignement privé.

<SAITO Yasuo, MIURA Ai>

Schéma 3-1 Evolution du pourcentage de prise en charge des frais de scolarité obligatoire

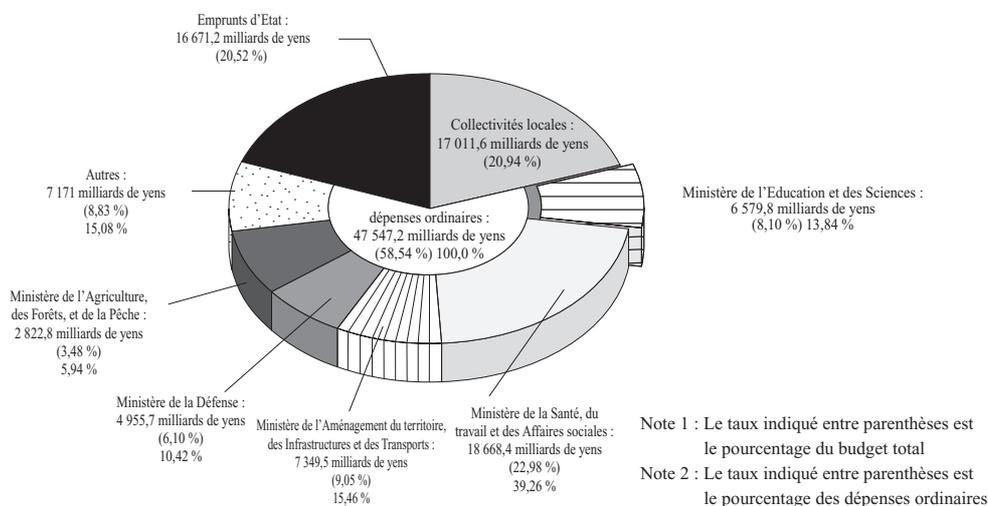


(Unité : 1000 yens)

	Date	État	Préfectures	Municipalités	
Avant-guerre	1885	1 036	1 222	8 643	
	1890	931	1 188	7 487	
	1895	1 598	1 874	10 772	
	1900	5 834	8 845	26 347	
	1905	5 666	9 012	28 143	
	1910	9 010	15 835	60 472	
	1915	10 566	17 158	62 437	
	1920	44 066	55 783	200 558	
	1925	100 388	92 582	249 458	
	1930	143 320	105 612	204 010	
	1935	151 100	103 102	242 878	
	1940	270 673	199 697	201 540	
	Après-guerre	1955	126 668 000	151 670 000	93 668 000
		1960	208 954 000	250 578 000	152 960 000
1965		499 465 000	549 865 000	335 681 000	
1970		951 513 000	1 095 098 000	837 756 000	
1975		2 664 905 000	3 075 362 000	2 378 647 000	
1980		4 744 756 000	4 927 083 000	4 333 881 000	
1985		5 201 696 000	6 270 114 000	5 096 369 000	

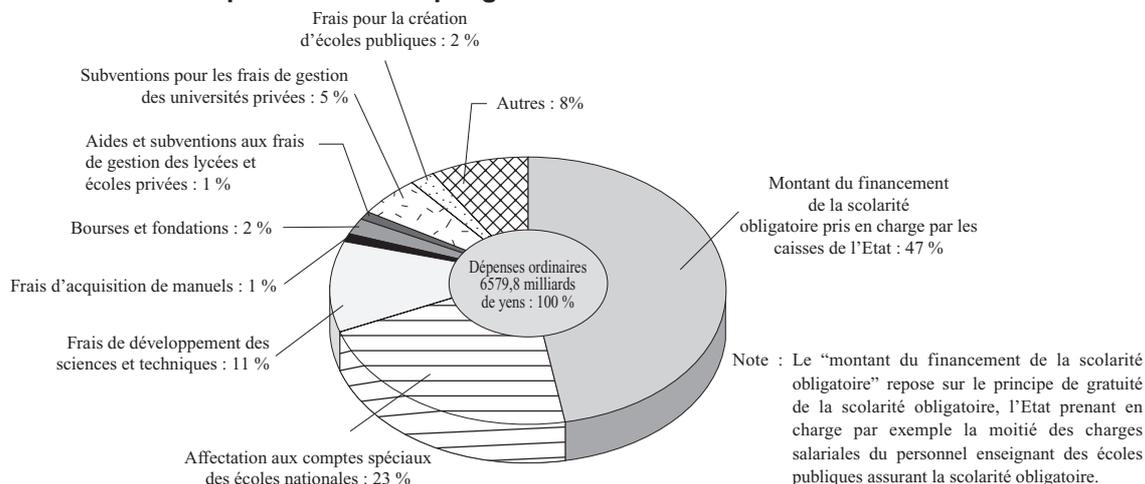
Sources : Années 1885 à 1939, *Croissance et éducation au Japon*, ministère de l'Éducation (1962) (<http://www.wpp.mext.go.jp/jky1962/index-32.html>) Années 1950 à 1985 : Toshio Hosoya et collègues (1990)

Schéma 3-2 Détail du revenu du budget national (exercice 2002)



Source : Ministère de l'Éducation et des Sciences (2003)

Schéma 3-3 Composition du compte général du ministère de l'Éducation et des Sciences



Source : Ministère de l'Éducation et des Sciences (2003)

Chapitre 4

La gestion de l'école

Les enjeux des pays en développement

Le rôle joué ces dernières années par la gestion de l'école est considéré comme très important, et la politique de décentralisation s'est élargie à l'école. En raison des ressources limitées dont disposent les gouvernements des pays en développement et de la fragilité des administrations, il est essentiel, pour la survie des écoles, qu'elles comptent chacune sur leurs propres forces. Un autre point important est la nécessité, pour toutes les parties présentes dans l'école, de se rassembler autour du directeur et d'œuvrer en vue de l'amélioration de l'école, dans le but d'aménager un système qui permette aux enseignants de bien enseigner et d'utiliser efficacement les ressources éducatives. Par ailleurs, la participation de la communauté locale à l'enseignement scolaire est aujourd'hui reconnue comme un élément important pour une meilleure gestion de l'école et pour garantir des ressources financières autonomes¹. Des stages pour les directeurs d'école ou encore des projets de participation de la population sont aujourd'hui offerts dans le cadre de la coopération au niveau de l'éducation.

Points essentiels

Au Japon, si depuis la fondation du système scolaire, l'école a été gérée et administrée par le gouvernement central, la décentralisation mise en place après la guerre s'accompagna d'une exigence de gestion autonome des écoles. Le rôle du directeur d'établissement a aussi évolué, et aujourd'hui, on attend de lui qu'il soit davantage qu'un simple gestionnaire, et qu'il dirige son établissement, en prenant des initiatives pour son amélioration. L'organisation fondée sur la répartition des tâches d'administration de l'école afin d'en assurer une gestion efficace, fut établie très tôt, à la fin du XIX^e siècle, à une époque où les réunions d'enseignants et les stages étaient déjà nombreux.

Par ailleurs, en ce qui concerne la participation de la communauté locale japonaise à la gestion de l'école, il y eut tout d'abord des comités de soutien à l'école, essentiellement composés de parents d'élèves, dont l'objet était d'assurer le financement de l'école, puis des organisations se constituèrent, connues sous le nom de *PTA*, qui regroupaient les parents et les enseignants souhaitant travailler ensemble pour assurer l'épanouissement des élèves. En 2000, le système des conseillers scolaires fut lancé, afin de permettre non seulement aux parents d'élèves mais aussi à la communauté locale de participer à la gestion de l'école.

1. Perspective générale

1-1 L'évolution de la gestion de l'école au Japon

Depuis l'institution du système d'enseignement, l'administration de l'école s'est complexifiée et

diversifiée, reflétant l'évolution des idées politiques et des conceptions sur l'éducation. Pendant l'ère Meiji (1868-1912), période pendant laquelle fut fondé l'enseignement scolaire, on utilisa le nouveau terme "administration de l'école" pour désigner la gestion sur le plan législatif et administratif d'une

¹ Voir JICA (2002), p. 137, Sheffer (1994), pp. 4-5, Bray (1996), pp. 44-46

école fondée sur le dirigisme de l'Etat, et l'école se devait de remplir son rôle en suivant fidèlement les directives données par l'Etat. Cependant dès l'ère Taisho, où l'on parlait de "démocratie de Taisho" et où les idées libérales se développaient, et surtout au début de l'ère Showa, on pointa la nécessité pour l'école de renforcer et d'améliorer en profondeur son action pédagogique. Le concept de "gestion de l'école" vit le jour, désignant essentiellement le fonctionnement de l'école. Puis, avec la réforme de l'éducation de l'après-guerre, la gestion, telle qu'elle avait été considérée jusqu'alors, fut démocratisée. La notion de gestion² de l'école en vint à désigner "une fonction d'entretien et de gestion" ayant pour but la réalisation des objectifs pédagogiques de l'école, et "une faculté d'invention et de création".

(1) L'aménagement du système de gestion de l'école

Avec l'établissement, en 1872, des fondements du système d'enseignement, on construisit, mû par l'idée d'un enseignement pour tous, un grand nombre d'écoles à travers tout le pays, et le concept d'organisation et de gestion de l'école, jusqu'alors inexistant au Japon, commença à s'élaborer avec la naissance de l'enseignement scolaire. Au moment de la création de l'école primaire, les métiers d'administration comme ceux de directeurs ou de sous-directeurs n'existaient pas et c'étaient les représentants des communes qui s'occupaient de l'ouverture, de l'entretien et de la direction de l'école. En 1879, des "commissions aux affaires scolaires" furent instituées dans chaque circonscription scolaire, s'occupant de l'ensemble des questions pédagogiques, s'arrogeant ainsi le

pouvoir de contrôler le travail des enseignants, le pouvoir de diriger et contrôler en fournissant des rapports officiels aux collectivités locales. À cette époque, et ce depuis la création de l'école, la responsabilité de la gestion et de l'entretien de l'école avait été confiée aux gouvernements locaux qui, pour en assurer le financement, comptèrent sur les frais de scolarité et la contribution des habitants. Le recouvrement de ces contributions au sein de chaque circonscription scolaire (avec un système de quote-part fixé selon le niveau de richesses des habitants) augmenta ainsi considérablement la charge que représentait l'enseignement pour la population.

À la fin des années 1880, devant l'augmentation du nombre d'élèves scolarisés, des classes dans les écoles et des affectations de professeurs, on fonda dans toutes les écoles des comités d'enseignants appelés "conseils de personnel enseignant", "comités de professeurs" ou encore "commissions d'enseignants"³, qui devinrent des lieux d'échanges d'idées, de recherche de cohérence et de consensus concernant la gestion de l'école.

Le "deuxième Arrêté relatif aux écoles primaires" de 1890 instaura un système d'inspection au niveau des cantons. L'inspection était placée sous la direction des chefs de canton, chargés de contrôler l'équipement des établissements scolaires, le zèle des enseignants et les résultats des élèves. Parallèlement, les règlements scolaires se multiplièrent, qui détaillaient la gestion de l'école, comme le règlement sur les corvées de nettoyage, ou le règlement lié au décret sur le recouvrement des frais de scolarité (Institut préfectoral de recherches pédagogiques de Shizuoka (1972)). Cette tendance à une gestion plus

² Les directives d'enseignement de 1998, établi, par le biais de l'administration pédagogique, le cadre pour toutes les écoles de l'enseignement public scolaire. On a pu ainsi, pour la première fois, remplir les fonctions essentielles de l'enseignement, par une heureuse combinaison de deux éléments : d'une part, la fonction qui garantit indirectement la pratique de l'enseignement (maintien et amélioration du niveau de l'éducation), c'est à dire "l'administration de l'éducation", et d'autre part, la fonction de gestion et d'organisation, qui facilite la mise en pratique de l'éducation en associant les conditions humaines, financières, matérielles et structurelles, à savoir "la gestion de l'éducation".

³ Déjà auparavant, dès 1875 environ, des "commissions de l'instruction publique" ou des "commissions de professeurs" avaient été créées dans toutes les régions, non seulement parce que l'on se devait de recueillir l'avis des enseignants pour la conduite et la gestion de l'école, mais aussi parce que l'administration pédagogique elle-même exigeait strictement l'élection et la consultation de plusieurs représentants parmi les enseignants de chaque école. Ces commissions étaient tout à fait caractéristiques du mode de gestion et d'administration de l'éducation à l'époque (Institut national de recherches pédagogiques (1974)).

active toucha aussi les élèves, avec l'établissement à partir de la fin des années 1890, de règles concernant leur mode de vie. Par ailleurs, à partir de 1880 environ, on s'intéressa à de nouvelles formes d'activités scolaires, et les voyages de fin d'études, les excursions et les fêtes sportives se répandirent dans les écoles de toutes les régions.

Le métier de directeur d'école apparut dans ce dispositif en 1881 et fut ensuite plus clairement défini par la "réglementation du travail des directeurs d'école et des enseignants du primaire" de 1891, qui précisait les attributions des directeurs d'école à savoir : "organiser l'administration de l'école (d'après un texte de l'Agence de l'Education de l'an 2000, il s'agissait des affaires et du travail administratifs) et contrôler les tâches qui y sont rattachées". La création de postes de directeur d'école ne fut pas généralisée immédiatement et en 1893, seulement 20 % des écoles primaires avaient un directeur. Mais avec l'accélération de l'élargissement des domaines d'activité de l'école et du renforcement de sa gestion qui accompagnait le "troisième arrêté relatif à l'éducation" de 1900, des

postes de directeur furent créés dans toutes les écoles primaires publiques. En ce qui concerne "l'administration de l'école", qui au départ désignait les affaires scolaires incombant aux directeurs, apparut le concept de division du travail, rendu nécessaire par l'élargissement du champ d'action de l'école et la complexification du système de gestion ; elle revêtit un aspect nouveau, et prit la forme de directives à donner aux enseignants et de répartition des tâches administratives (Institut national de recherches pédagogiques (1974)). A cette époque, une gestion de l'école, centralisatrice et hiérarchisée, se situait à la base de la structure de l'éducation qui distinguait l'administration pédagogique centrale, régionale, et l'école. Elle se caractérisait par l'application sur le terrain, des lois qui concernaient la gestion de l'organisation scolaire. Le directeur avait les pleins pouvoirs pour l'administration de l'école, tandis que les enseignants devaient s'acquitter, sous ses ordres, des fonctions d'enseignement et d'administration qui leur étaient assignées.

Encadré 4-1 L'enseignement de la discipline à l'école

Depuis 1890, l'approche selon laquelle la vie est éducation s'est généralisée dans l'enseignement scolaire, ce qui a eu pour conséquence que l'école enseigne aussi aux enfants les règles de vie et de politesse, et que cet apprentissage, qui relève avant tout du domaine familial, s'effectue aussi dans le cadre de l'enseignement scolaire.

Exemple : Règles de comportement pour les enfants (1906)

- Ne pas oublier ses affaires
- Les jours de pluie, apporter son parapluie
- Ouvrir et fermer doucement les portes
- Aller aux toilettes au début des récréations et ne pas les salir
- Ne pas gaspiller l'eau à boire et respecter l'hygiène
- Saluer ses parents en sortant et en rentrant à la maison
- Attendre dans la cour avec ses affaires jusqu'au début des cours
- Ne rien dire et ne rien faire d'inutile pour soi et les autres
- Prévenir le maître de ses absences, retards ou départs anticipés
- En rentrant de l'école ne pas s'arrêter, ne rien acheter ni ne rien manger en route
- S'appliquer à garder propres les locaux de l'école
- Soigner les objets et les plantes de l'école
- Ne pas chanter de chansons vulgaires

Source : Bureau d'étude sur l'enseignement de la préfecture de Shizuoka (1972)

[Le concept de “gestion de l'école” : premiers germes et atrophie - 1918-1945]

Peu de changements furent apportés, pendant cette période, à la structure de l'administration de l'école définie pendant l'ère Meiji, mais on commença à porter un regard critique sur le mode d'administration conventionnel “allant du haut vers le bas”. C'est alors que vers 1918 environ, sous l'influence d'idées pédagogiques libérales venues d'Occident, face à une “administration de l'école” impliquant l'interprétation *stricto sensu* et l'application des lois sur l'éducation instituées à l'ère Meiji, commença à s'imposer une “gestion de l'école”, impliquant la mise en œuvre d'idées pédagogiques, d'une politique éducative pour l'école ainsi qu'une pédagogie tenant compte à la fois du contexte local, des enfants et des élèves. Malgré cela, la notion de “gestion de l'école” ne s'améliora que sur le plan technique et de façon très localisée⁴, car elle s'inscrivait encore dans une organisation pédagogique centralisatrice et bureaucratique. Elle n'eut pas d'influence marquante sur la conduite de l'école sur le terrain ; puis avec la montée en puissance, vers le début de l'ère Showa, d'une pédagogie marquée par le nationalisme, on se tourna à nouveau vers les réglementations traditionnelles de l'ère Meiji.

[La démocratisation de la gestion de l'école : 1945-1950]

La réforme pédagogique de l'après-guerre conduisit à une décentralisation de l'enseignement, et les toutes-puissantes attributions du ministère de l'Education nationale furent déléguées aux instances administratives pédagogiques locales, non seulement aux écoles elles-mêmes mais aussi aux enseignants pris individuellement. Le pouvoir du ministère de l'Education nationale fut réduit et un système de comités de l'instruction publique avec des élections publiques fut inauguré qui permit à l'école de mener son action pédagogique en toute indépendance. Par ailleurs, avec l'organisation de syndicats d'enseignants et la constitution de groupes de

recherches pédagogiques indépendants, l'activité de l'éducation et de la recherche connut un nouvel essor.

Pendant cette période, connue comme celle de “la démocratisation de la gestion de l'école”, la libéralisation du mode de gestion utilisé ne fut que relative. Cette démocratisation était issue, non pas du terrain de l'école, mais “du haut”, et n'était guère qu'une démocratisation théorique, formaliste, axée sur les méthodes de réflexion et de décision à adopter dans les commissions pédagogiques ou sur la manière dont les directeurs d'école devaient donner leurs directives et prodiguer leurs conseils. Par ailleurs, on supprima le système, en vigueur avant la guerre, du “chef de classe” chargé, sous l'autorité des professeurs, des affaires de la classe et du contrôle des autres élèves. On le remplaça par un système d’“assemblée de classe” élue par l'ensemble des élèves sur la base d'élections libres, permettant aux autres enfants de tenir un rôle de “responsable” dans les différentes activités de la classe.

[La consolidation du système de gestion : 1950-1970]

Avec la “loi relative à l'organisation et à la gestion de l'administration de l'enseignement” de 1956, les idées démocratiques de gestion de l'école, qui avaient germé après la guerre évoluèrent brusquement vers un renforcement du système de gestion. Le système de nomination de conseils d'éducation plaçait l'administration sous la direction d'un bureau sous les ordres du secrétaire général de ces comités d'éducation. Enfin, la mise en place de l'évaluation professionnelle des enseignants ou de tests sur l'école et le niveau des connaissances rendait plus difficile l'autonomie des écoles tant sur le plan de la gestion que des pratiques d'enseignement.

[Le développement du discours sur la modernisation de la gestion : 1971-1998]

Partant du rapport de la Commission Centrale de l'éducation de 1971 sur la nécessité de “prendre dès

⁴ Même si l'on consacra beaucoup d'énergie à la recherche et à la mise en pratique d'idées libérales sur le plan pédagogique concernant la discipline ou la façon d'enseigner, cela ne se concrétisa pas par une réforme structurelle de la gestion et de l'administration de l'école.

maintenant les mesures fondamentales pour le développement et le renforcement général de l'enseignement scolaire", on s'intéressa à la problématique de la gestion de l'école comme moyen d'améliorer non seulement les relations entre administration pédagogique et personnes concernées par l'école, mais aussi la coopération avec la société locale, l'organisation et enfin les activités au sein même des écoles. Parallèlement, on revendiqua la construction d'une école originale et l'on attacha une grande importance à la mise au point d'objectifs adaptés aux spécificités et à la réalité des régions, des enfants et des écoles.

L'organisation et la répartition des tâches d'administration de l'école avant la guerre consistait simplement à diriger les enseignants et à répartir le travail. Dans les années 70, on prit conscience que pour mener à bien l'action de l'école de façon rentable et efficace, il fallait considérer cette organisation comme un moyen de renforcer le système de fonctionnement et d'exercice de l'éducation. Il en résulta que les relations avec les *PTA* ou encore avec les syndicats d'enseignants furent intégrées aux fonctions d'administration de l'école.

Concernant les activités scolaires, les enfants participaient activement au processus d'élaboration des projets grâce aux assemblées d'élèves, qui exprimaient bien leurs idées. Progressivement, les élèves en vinrent à prendre une part active jusque dans le processus de gestion des activités scolaires. On dénonça toutefois ce phénomène qui, par une responsabilisation excessive des élèves, faisait perdre son sens à la notion d'accompagnement pédagogique.

[Les récents débats : 1999-]

Offrir à tous les enfants la même éducation a été jusqu'à présent la priorité absolue de la gestion de l'école aux dépens peut-être de l'indépendance et de l'autonomie des écoles. Partant de cette réflexion, on a tenté de soutenir une gestion plus autonome de l'école. Actuellement on privilégie la construction d'écoles originales, adaptées à la réalité des régions et des enfants, et ouvertes sur la population locale ; on réfléchit d'une part à l'établissement d'un système

de conseillers scolaires pour évaluer le degré de compréhension entre l'administration scolaire, les parents et la population locale à propos des questions d'enseignement, et d'autre part, à l'élargissement du pouvoir de décision de chaque école parallèlement à l'accélération de l'organisation d'un programme scolaire propre à chaque école.

1-2 L'évolution de la participation des parents et de la population locale à la gestion de l'école

Si l'on observe l'enseignement scolaire au Japon, on ne peut que constater le rôle important joué par les parents et la population locale depuis le tout début. Si au départ il concernait principalement la construction des établissements, aujourd'hui, même s'il n'est que partiel, ce rôle s'étend à la participation à la gestion de l'école. Nous évoquerons ci-après les traits essentiels des associations de parents d'élèves "*Parent and Teacher Association (PTA)*" selon le modèle américain, introduites principalement après la guerre, en distinguant quatre grandes périodes : l'avant-guerre, la reconstruction de l'après-guerre, la période de croissance et de stabilité et la période actuelle. Nous décrirons sommairement leurs caractéristiques et leurs fonctions.

[Les comités de soutien à l'école : de la période d'avant-guerre jusqu'à 1945]

Dans le "système d'enseignement", promulgué en 1872, qui abordait simultanément l'égalité des chances dans l'instruction publique et la scolarité obligatoire, on peut mesurer l'importance de la part prise par les parents et la population locale dans la généralisation de l'enseignement obligatoire. En outre, pendant cette période de grande pauvreté de l'Etat, avec l'introduction du système de perception des frais de scolarité fondé sur le principe de la prise en charge par les parties concernées, les relations entre l'école et la population locale étaient extrêmement étroites. Grâce à la coopération active de la population locale et aux dons des plus riches, on put construire par exemple des "écoles primaires pour les pauvres", mouvement qui se prolongea jusqu'à la deuxième moitié de l'ère Meiji.

Après la création, en 1899, à Tokyo, du “comité de soutien à l'école”, qui suivait le mouvement des *PTA* américaines⁵, de nombreuses associations similaires furent créées dans les écoles. En 1900, fut instauré l'enseignement obligatoire et gratuit pendant quatre ans, puis l'enseignement obligatoire pendant six ans en 1907; nombre d'associations contribuèrent activement à la consolidation et aux projets de l'école ; comme elles avaient pour seul objet d'encourager l'école, on peut les considérer en réalité comme des organismes de soutien financier en faveur de l'école.

[Les *PTA* pendant la période de reconstruction d'après-guerre : 1945-1959]

Les *PTA* sont des organisations mises en place à l'initiative de l'armée d'occupation après la guerre, dans le but de promouvoir une éducation démocratique. Le ministère de l'Education nationale encouragea leur création et installa, en 1946, un “conseil des associations de parents et de professeurs” au sein du ministère, où l'on élaborait des *vade-mecum*, des références de statuts, ou encore des brochures pour aider à l'établissement des *PTA*. Dès 1948, près de 70 % des écoles primaires et des collèges avaient des *PTA*, et ce pourcentage atteignait respectivement les taux de 93 et 89 %⁶ en 1950. Puis, lorsque les *PTA* furent installées dans toutes les écoles du pays, des comités consultatifs locaux se formèrent dans chaque région, pour aboutir en 1952 à la formation d'une organisation nationale : le “comité consultatif national des *PTA* japonaises”. Les comités consultatifs permirent la publication de bulletins, la désignation des meilleures *PTA*, l'institution de semaines des *PTA* ; en tant qu'instance consultative supérieure des associations de parents d'élèves, ils

assurèrent l'établissement de “commissions consultatives” qui se chargeaient de l'investigation et des délibérations et du conseil.

Dans ce contexte d'expansion très rapide des *PTA*, même si l'on peut considérer que le rôle des médias fut également très important⁷, on substitua à la désignation de “comités de soutien à l'école”, existant déjà avant la guerre, celle de *PTA*, mais en réalité très peu d'entre elles se différenciaient des anciennes organisations⁸. En outre, la création des *PTA* s'explique essentiellement par la nécessité de créer des organismes “recevant les directives des préfectures”, et il semblerait que les *PTA* aient été instituées selon les instructions de l'administration⁹. Si elles furent instituées sous la direction des Américains sur le modèle des *PTA* de leur pays, les *PTA* japonaises en tant qu'associations pédagogiques sociales, contrairement aux Etats-Unis, ne s'étaient pas fixés, à l'époque, comme objectif l'amélioration du bien-être des élèves. A une époque où l'éducation se retrouvait dans une situation financière alarmante, le budget des *PTA* dut prendre en charge la rémunération et les primes des professeurs et les frais d'entretien et de gestion des écoles, les dépenses de l'instruction publique pour la construction et l'équipement des bâtiments et celles occasionnées par les activités pédagogiques (frais de matériel scolaire et de manuels scolaires, dépenses liées au remplacement du matériel usé ou à l'organisation de fêtes scolaires), et comme les fonds étaient réunis grâce à la perception des contributions des parents d'élèves, la tendance à une forme de patronage reposant sur les personnes locales les plus puissantes était évidente.

⁵ Les associations de parents d'élèves (*Parent and Teacher Association : PTA*) américaines ont été créées en 1897 ; (<http://www.pta.org/history/mile1890.asp> en date du 18 avril 2003.)

⁶ Le site Web du Conseil national des *PTA* japonaises, société civile d'utilité publique (<http://www.nippon-pta.or.jp/pta-ayumi50/index1-2.htm> en date du 18 avril 2003)

⁷ Depuis 1946, l'émission “l'heure des *PTA*” diffusée sur la NHK, programme hebdomadaire de 30 minutes qui concernait l'organisation, la direction et l'activité des *PTA*, joua un rôle important pour faire connaître les *PTA* au plus grand nombre. (Site web du Comité consultatif national des *PTA* japonaises), société civile d'utilité publique (<http://www.nippon-pta.or.jp/pta-ayumi50/index1-1-3.htm>, 18 avril 2003)

⁸ Site web du Comité Consultatif National des *PTA* japonaises, société civile d'utilité publique (<http://www.nippon-pta.or.jp/pta-ayumi50/index2-1-1.htm>, 18 avril 2003)

⁹ *Ibid.*

[Le renforcement du système administratif et l'évolution de la participation des *PTA* dans la gestion de l'école pendant la période de croissance et de stabilité : 1960-1999]

Avec l'amendement partiel, en 1960, de la "loi sur l'administration locale", on supprima la prise en charge par les habitants des frais de personnel, d'entretien et de réparation des bâtiments des écoles primaires et des collèges, et la participation des parents par le biais des *PTA* disparut progressivement¹⁰. Par la suite, à l'instar des associations américaines dont elles s'étaient inspirées lors de leur création, les *PTA*, grâce à l'action conjointe des parents et des enseignants, travaillèrent à l'épanouissement des enfants et eurent pour objectif de renforcer leur action en tant qu'associations pédagogiques sociales autonomes. Elles ne se contentèrent pas de transmettre des demandes aux organismes concernés, et se chargèrent, afin d'assurer un développement équilibré des enfants et l'amélioration de leur bien-être, de toutes sortes d'actions comme le soutien et la contribution au développement de la jeunesse et aux activités d'études et de recherche (cf. à titre d'exemple le chapitre "2-5 - l'activité des *PTA*").

Mais les *PTA* étaient confrontées à de nombreuses difficultés : elles peinaient à recruter des responsables, peu de parents participaient à leurs activités, la participation des pères était très limitée, elles ne bénéficiaient pas de la collaboration des professeurs, aussi ne pouvaient-elles pas jouer le rôle qui devrait être le leur, à savoir : encourager la participation des parents à la gestion de l'école. De plus, l'usage étant que les parents participent pendant la période d'études de leurs enfants, et que la participation locale n'est en principe pas autorisée, les *PTA* étaient exclusivement constituées des parents et des enseignants.

[Les espoirs reposant sur une décentralisation et une participation des parents et de la population locale dans la gestion de l'école : 2000-]

En 2000, le "système des conseillers scolaires" qui reflétait l'opinion des parents et de la population locale a été introduit pour expliquer la responsabilité de l'école. Ce système permit pour la première fois à la population locale de participer de façon organisée à la gestion de l'école ; inaugurés dans chaque école sur décision des comités de l'instruction publique, ces conseils d'école, à la demande des directeurs d'établissement, offrent aux conseillers la possibilité de donner leur avis sur la gestion de l'école. Dans ces conseils sont élues, sur la recommandation des directeurs d'école et des comités de l'instruction publique, les personnes les plus au fait des questions pédagogiques. En août 2002, les conseils "établis définitivement" concernent environ la moitié des écoles publiques, ceux qui sont "à l'étude" 30,6 % et ceux qui ne sont "pas encore à l'étude" 22,4 %¹¹. On attend de ce nouveau dispositif qu'il permette aux *PTA* de faire preuve d'un nouveau dynamisme.

2. L'état actuel de la gestion de l'école au Japon

A l'heure actuelle, la gestion de l'école est devenue "la consolidation des conditions indispensables (principe des 4 M : *Men, Materials, Money, Management* - les moyens en hommes, les moyens matériels, les moyens financiers et le management) à la réalisation efficace des objectifs de l'enseignement scolaire, consolidation qui s'appuie sur le cycle de management PDS : *Plan-Do-See* : Planifier-Faire-Voir (selon les directives d'enseignement de 1998)". Cependant, comme les réalités varient selon les écoles, et que chaque école doit s'adapter à ces conditions, il est indispensable de pratiquer une

¹⁰ Concernant l'état actuel de la participation des parents dans le budget de l'école, si l'on prend l'exemple de la ville de Tokyo en 2001, leur participation s'élevait à 45 814 yens par enfant et par an, les frais de restauration scolaire représentant la part la plus importante de cette prise en charge, soit 73 %, suivis des frais d'activités scolaires, 12 % des dépenses d'excursions et de déplacement, soit 9 %, les cérémonies et les fêtes atteignant 6,5 %. Site Web du Comité de l'instruction publique de la ville de Tokyo (http://www.kyoiku.metro.tokyo.jp/toukei/14_noufukin/syo.pdf)

¹¹ Site Web du Ministère de l'Education et des Sciences (<http://www.mext.go.jp/monkag2002/index-18.html#ss1.4.1.2>), (18 avril 2003)

gestion qui tiennent compte de ces différences. Il est important par conséquent de savoir comment organiser et comment gérer "notre école" en tenant compte des conditions humaines centrées sur les enfants et les enseignants, des conditions matérielles (matériel scolaire et infrastructures comprenant équipements et installations, et des conditions financières qui déterminent les frais de gestion de l'école (directives de 1998).

Chaque école doit prendre l'initiative de développer ses activités d'enseignement sous la responsabilité et l'autorité de son directeur sous la responsabilité ultime des comités de l'instruction publique qui ont les ont fondées. Les *PTA* ne sont pas des organismes dépendants des écoles mais des structures qui mènent une action en faveur de l'épanouissement des enfants en coopération avec les familles, les écoles et la société, et il faut tenir compte de leur rôle pour améliorer la gestion de l'école.

2-1 La fonction de l'école dans la gestion

(1) Poser les objectifs pédagogiques

Les objectifs pédagogiques sont indispensables pour mener à bien l'ensemble des actions pédagogiques, les grandes orientations et l'organisation de l'école.

Au Japon, la pratique de l'enseignement s'effectue dans le cadre fondamental des lois sur l'éducation ("la constitution", la "loi fondamentale sur l'éducation", la "loi relative à l'éducation"), ce qui pose comme condition préalable pour les objectifs déterminés par chaque école le respect des orientations pédagogiques fixées par l'Etat (OKATO (2000)). L'école se doit, tout en s'appuyant sur les différentes législations, de déterminer des objectifs pratiques adaptés à la réalité de chaque établissement. Les objectifs pédagogiques, une fois déterminés, doivent être transmis aux conseils de d'éducation et mentionnés dans le compte-rendu

publié par les écoles. Pour atteindre ces objectifs, l'école doit concrétiser tous les projets d'action pédagogique.

Néanmoins, certains notent que les objectifs pédagogiques ne changent pratiquement pas d'une année sur l'autre, que l'on se contente de les modifier à la marge, qu'ils sont trop abstraits et éloignés des exigences pratiques, et qu'ils sont donc difficiles à réaliser au quotidien (OKATO (2000)).

(2) L'organisation de la direction de l'école

Dans l'école, parallèlement aux organes consultatifs que sont les conseils d'enseignants ou les comités de gestion dont l'objet est de décider des orientations pour atteindre les objectifs pédagogiques, existe une structure de gestion scolaire¹², organe exécutif chargé de la mise en oeuvre de ces objectifs.

Le directeur d'école est censé diriger l'administration de l'école, mais dans la pratique il lui est impossible d'assurer seul cette charge, et il lui est indispensable d'en partager les tâches essentielles avec les enseignants. C'est ainsi qu'ont été élaborées les structures de gestion scolaire. Ainsi, ces structures sont devenues un système d'organisation où, afin d'atteindre avec efficacité les objectifs de leur propre école, l'ensemble des enseignants, à commencer par le directeur, se répartissent le travail et les tâches administratives en faisant valoir le rang, la spécialisation, les qualités, les compétences et les spécificités de chacun, le directeur représentant l'autorité responsable vis-à-vis de l'extérieur (OKUDA et collègues (1987)).

Au Japon, en dehors des directeurs et sous-directeurs, nommés selon la législation, les responsables occupent, selon le règlement en vigueur, la fonction et le grade d'enseignant. Le directeur, en tant que plus haut responsable, dirige l'administration de l'école et occupe officiellement la fonction de contrôle des enseignants (alinéa 3 de

¹² Cette organisation est aussi appelée "organisation de la répartition des affaires administratives de l'école" mais aujourd'hui, on utilise généralement la dénomination citée. Selon ce dispositif, les enseignants se voient répartir les fonctions afférentes à l'administration et à la conduite de l'école. Qu'il s'agisse des conseils d'enseignants ou des comités chargés des projets, des structures de recherche ou des organes de réflexion, aujourd'hui chacun prend une part active dans ce processus.

l'article 28 de la "loi sur l'enseignement scolaire"), le sous-directeur, quant à lui, a pour fonction de seconder le directeur, de mettre de l'ordre dans l'administration de l'école et, selon les besoins, de superviser l'enseignement aux élèves (alinéas 4 et 5 de l'article 28 de la "loi sur l'enseignement scolaire")¹³.

De plus, les dépenses scolaires des écoles publiques japonaises sont prises en charge principalement par les organisations publiques locales, les attributions concernant l'organisation et l'exécution du budget de l'éducation, qui inclut les dépenses des écoles, reviennent au secrétaire de ces organisations publiques locales. Pour cette raison, ce sont les écoles elles-mêmes qui rassemblent les fonds, mais il n'y a pas de système efficace pour gérer ces fonds (colloque sur les problèmes de gestion de l'école, 2000).

2-2 Les activités de l'école (les événements annuels)

Le tableau 4-1 présente les différents événements qui rythment l'année scolaire. L'enseignement scolaire japonais est réparti en trois trimestres. Parmi les événements scolaires sont incluses dans les activités spéciales les cérémonies, dont la cérémonie de la rentrée, celle de fin d'année, la cérémonie d'entrée des élèves de première année ou la cérémonie de fin d'études, et les activités comme les excursions, les voyages d'études, les fêtes sportives ou les séances de publication des résultats. Selon le schéma 4-1, on constate que les parents participent d'une manière ou d'une autre à ces événements une fois par mois. De plus, une journée de visite est organisée une fois par trimestre pour permettre aux parents d'assister aux cours.

2-3 Les particularités de la gestion de l'école japonaise

La gestion de l'école se divise en plusieurs catégories d'activités, et nous allons tenter de traiter dans les grandes lignes la façon assez particulière dont on l'aborde au Japon.

(1) Le système des responsables

On s'est intéressé, au cours d'un séminaire qui a eu lieu en 1985 entre les pays de l'OCDE et le Japon, au système des responsables¹⁴, caractéristique de l'organisation de l'école japonaise. Ce système de responsables a été institué en 1975, ce qui a permis d'en faire un "principe de base étendu à l'ensemble du pays", alors que jusqu'alors chaque école avait sa propre façon d'organiser les attributions des responsables. L'organisation et le contenu des tâches administratives furent ainsi clairement définis.

Le tableau 4-2 présente les principaux responsables et leurs tâches dans l'école primaire. Chaque responsable, sous le contrôle du directeur d'école, est chargé de l'organisation de la communication, des directives et des conseils liés à ces différents sujets.

(2) L'enquête fondamentale sur l'école et le compte-rendu des résultats auprès de l'administration

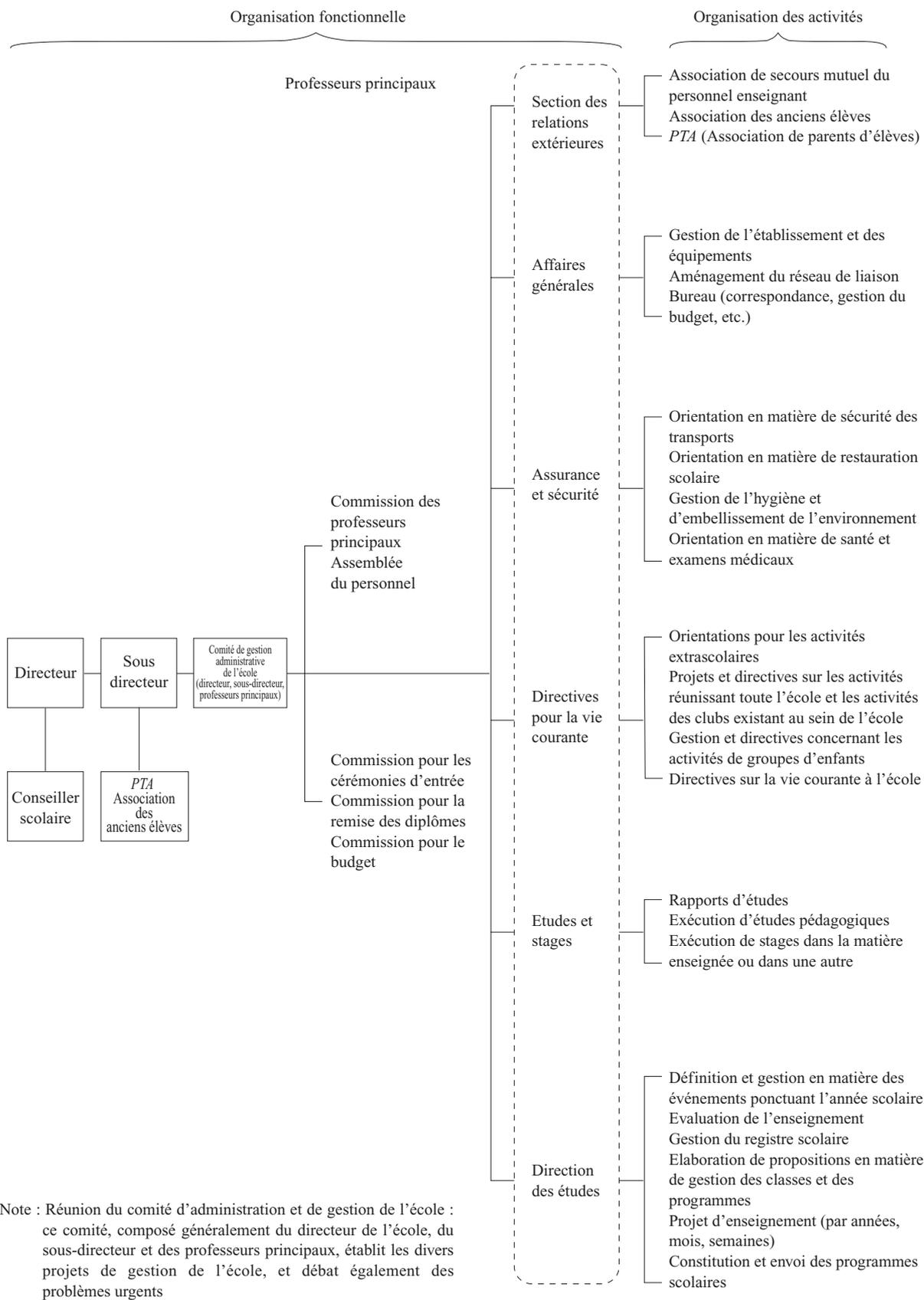
A partir de 1911, le ministère de l'Éducation nationale avait obtenu, par l'intermédiaire des préfets, des informations essentielles sur l'ensemble des écoles primaires et des collèges, et les avait officiellement publiées dans son rapport annuel. En 1948, ce rapport a pris le nom d'enquête fondamentale sur l'école, et il est de nos jours encore l'enquête de référence pour maîtriser les statistiques et les chiffres essentiels concernant l'école.

Les directeurs d'école doivent établir un rapport précis des informations relatives à leur école, détaillant le nombre de classes, d'élèves et de professeurs, et le transmettre aux comités de

¹³ Jusqu'ici les sous-directeurs cumulaient les fonctions d'enseignement et d'administration. C'est grâce à une nouvelle législation qu'ils ont acquis une fonction indépendante en 1974.

¹⁴ Ces dernières années, on a mis en place dans toutes les collectivités locales, parallèlement aux directeurs et sous-directeurs qui représentent la direction de l'école, un nouveau dispositif de "chefs", qui exercent une fonction d'organisation, avec le responsable et les enseignants.

Schéma 4-1 Exemple de système de gestion d'une école



Source : L'auteur

Tableau 4-1 Exemple de calendrier des événements scolaires

Mois	Trimestre, vacances	Événement scolaire	Participation des parents
Avril	Vacances de printemps 1 ^{er} trimestre	Rentrée des classes	
		Cérémonie de début des cours	
		Examen médical	
Mai		Visite chez les familles	
		Excursion	
		Examen de sport	
Jun		Participation des parents à un cours et discussion avec les parents	
Juillet		Grand ménage, cérémonie de clôture du trimestre	
Août	Vacances d'été	Séjour scolaire dans la nature	
Septembre	2 ^{ème} trimestre	Cérémonie de début du trimestre, exposition des œuvres réalisées pendant les vacances	
Octobre		Fête du sport	
Novembre		Exposition de l'école (exposition et fête de la culture)	
Décembre		Jour de participation des parents aux cours et discussion avec les parents	
		Exercice d'évacuation	
	Grand ménage, cérémonie de clôture du trimestre		
Janvier	Vacances d'hiver		
Février	3 ^{ème} trimestre	Cérémonie de début du trimestre	
		Marathon	
		Jour de participation des parents aux cours et entretien avec les parents	
Mars		Grand ménage, cérémonie de clôture du trimestre	
	Vacances de printemps	Remise des diplômes	

Source : L'auteur, d'après TAKAKURA Sho et collègues (1998)

l'éducation des communes. En fonction de ce rapport, on détermine pour l'année scolaire suivante le nombre de postes d'enseignants à affecter aux écoles. S'il y a moins de quarante élèves dans l'année scolaire, on forme une classe et on y affecte un professeur. Si dans l'année, on compte plus de 41 élèves inscrits, on crée deux classes et on y affecte deux enseignants. Le nombre d'affectations de professeurs est une question déterminante pour les écoles, et la prise de décision repose essentiellement sur les rapports des directeurs.

(3) Les stages internes à l'établissement

Au Japon, vers le milieu des années soixante, dans les écoles, lieux de pratique de l'enseignement par excellence, on vit se développer activement les "stages internes à l'établissement", qui s'appuient sur les tentatives des enseignants de se concerter pour résoudre les questions pédagogiques et scolaires (OKUDA et collègues (1987)). Nous examinerons les détails de ces études au sein de l'école dans les

chapitres 11 et 12.

(4) Le diagnostic de l'enseignement scolaire (le bilan de la gestion de l'école)

On a développé une nouvelle méthode d'évaluation, intitulée "diagnostic de l'enseignement scolaire", comme moyen de mesurer la pertinence de l'action pédagogique de l'école. Actuellement, dans certaines collectivités locales, les écoles examinent elles-mêmes, en se référant aux diagnostics, le degré de réalisation de leurs projets pédagogiques, ce nouveau moyen étant utilisé comme un indicateur permettant de clarifier la politique à mener pour l'amélioration de l'enseignement scolaire.

Le diagnostic de l'école concerne quatre catégories, les élèves, les parents, les enseignants et le directeur, et répond aux interrogations portant sur l'enseignement scolaire par une évaluation à cinq niveaux.

Les résultats de ce bilan pédagogique sont transmis aux comités d'enseignants, et leur permettent de

Tableau 4-2 Fonctions des responsables

Professeur principal chargé des études	Elaboration des projets d'éducation dans l'école (projet annuel, projets trimestriel et mensuel)
Professeur principal chargé de la vie scolaire	Outre l'orientation des élèves au sein de l'école, activités au sein de l'école, comportements problématiques, consultation, réunions d'enfants, nettoyage, embellissement de l'environnement, directives en matière de sécurité, activités des clubs
Professeur principal de niveau	Après avoir pris connaissance des objectifs d'enseignement scolaire, décision, exécution et évaluation
Professeur principal chargé de la santé	Elaboration de projets de santé et de sécurité au sein de l'école ; orientations en matière d'activités de groupes autour de la santé à l'école et comité de santé des enfants

Source : L'auteur

mieux comprendre leur école, et les encouragent à collaborer davantage. Ainsi, le "diagnostic de l'enseignement scolaire" peut être considéré comme un outil de gestion efficace pour améliorer l'école (MAKI (1981)).

2-4 Le rôle du directeur d'école et des comités d'enseignants

(1) Le rôle du directeur d'école au Japon

Le directeur d'école détient la responsabilité de l'ensemble de la gestion de son établissement, et les attributions liées à sa charge consistent à "diriger l'administration de l'école et assurer le contrôle de ses enseignants" ("loi relative à l'éducation" - alinéa 3 de l'article 28). Depuis l'ère Meiji et pendant de longues années, le rôle du directeur consistait avant tout à mettre à exécution la réglementation sur l'éducation et à assurer l'entretien et la bonne gestion de l'école (MAKI (1981)).

D'après une récente étude du Centre national de recherches pédagogiques, on demande beaucoup plus aux directeurs, en plus du simple rôle de direction qu'ils remplissaient jusqu'à aujourd'hui, on exige qu'ils aient de véritables qualités de leader de l'école et qu'ils soutiennent concrètement l'activité de l'école ; il leur est demandé de : (1) porter le plus vif intérêt à la spécialisation des enseignants, (2) soutenir l'effort d'amélioration des activités pédagogiques, (3) prendre en considération l'importance des études menées au sein de l'école pour l'éducation, (4) proposer, aux enseignants confrontés à des difficultés, des points de vue et des données afin de les aider, (5) bien comprendre les enseignants (OKAHIGASHI (2000)).

(2) Les comités d'enseignants

Même si, aujourd'hui encore, les comités d'enseignants ne reposent pas sur la législation, ils sont devenus depuis les années 1880 un outil de gestion et d'administration très important. Ils recueillent l'avis des enseignants, remplissent un rôle indispensable pour améliorer le maintien et la direction de l'administration de l'école, et existent dans presque toutes les écoles.

Le rôle effectif des comités d'enseignants se résume en quatre fonctions: (1) servir de lieu de réponse aux demandes du directeur d'école, (2) servir de lieu de consultation où l'école doit engager l'élaboration, la mise en place et l'évaluation des projets et des programmes scolaires, (3) aider les enseignants à mieux communiquer, organiser et comprendre ce qui touche à l'administration de l'école, (4) servir de lieu de diffusion des résultats des recherches et des études (OKUDA et collègues (1987)). Enfin, la particularité de ces comités est qu'ils servent de lieu d'études pour les enseignants, permettant ainsi des discussions actives sur l'amélioration du contenu et des méthodes pédagogiques (MAKI (1981)).

2-5 L'action des PTA et l'institution du système des conseillers scolaires

Les PTA ne sont pas des organes dépendants de l'école, ils ont pour objet l'épanouissement des enfants dans leur famille, l'école et la société, grâce à la collaboration entre parents et professeurs. Les PTA, fondées sur des statuts bien définis, sont des associations indépendantes qui, par le biais des assemblées générales et des comités de gestion,

Encadré 4-2 Construction d'une école qui associe et fait collaborer familles, école et localité

(1) Activité forestière

L'association de parents d'élèves (*PTA*) du collège municipal Kadoike de la ville de Numazu, dans la préfecture de Shizuoka, a réalisé, en associant les familles, l'école et la société, un projet de création de forêt, dont elle s'est aussi chargée de l'entretien et de la gestion. Le lieu, la dénomination, l'étendue, l'aspect etc. ont été fixés en concertation avec les élèves, et le projet a été financé grâce essentiellement aux activités de la *PTA*, qui a organisé notamment des kermesses scolaires, des activités de collecte de produits recyclables, ou encore des stands de vente lors des fêtes locales. La forêt est gérée et entretenue par la *PTA*, les élèves, et les habitants bénévoles de la région. Les résultats pratiques sont le développement des activités autonomes des élèves, et l'élaboration d'un système qui éduque les élèves dans la région, ce qui a eu pour effet de resserrer les liens entre familles, école et société.

(2) Activité Bell Mark

L'activité *Bell Mark* est un mouvement qui, en 2000, associait plus de 27 000 *PTA* d'écoles maternelles, d'écoles primaires, de collèges, de lycées, à des entreprises. La création de ce mouvement remonte à 1960, après la demande de soutien financier auprès du quotidien *Asahi Shimbun*, en 1957, de la Ligue nationale pour la recherche sur l'enseignement en zone isolée pour les écoles dans les lieux reculés. Il visait à l'origine à donner tous les enfants l'opportunité d'un enseignement dans un environnement favorable, où que ces enfants habitent. Les *PTA* s'occupent de rassembler les "points cloche – Bell Mark" que l'on trouve sur des produits des entreprises associées au mouvement, pour les envoyer à la Fondation pour l'éducation *Bell Mark*, qui accorde à chaque point la valeur d'un yen, utilisable pour l'achat, auprès des sociétés participantes, d'équipements nécessaires aux écoles. 10% du montant des achats sont ensuite versés à la Fondation et sont utilisés pour aider des écoles dans des lieux reculés, des écoles pour handicapés ou encore des écoles des pays en développement.

Source : Document réalisé à partir des sites Internet de l'association *PTA* de l'école municipale Kadoike de la ville de Numazu (préfecture de Shizuoka) : (http://www2.tokai.or.jp/kadoty/PTA/mori/mori_00html) (18 avril 2003), et de la Fondation *Bellmark* pour l'éducation) : (<http://www.bellmark.or.jp/>) (18 avril 2003)

organisent des assemblées essentielles comme les conseils de classes, les conseils de fin d'année scolaire ou les comités de circonscription. Par ailleurs, des conseils spécialisés sont également organisés, comme le comité pour la culture, le comité pour la santé publique ou le conseil de l'information, dont nous présentons les fonctions concrètes et l'organisation dans le schéma 4-2 et le tableau 4-2.

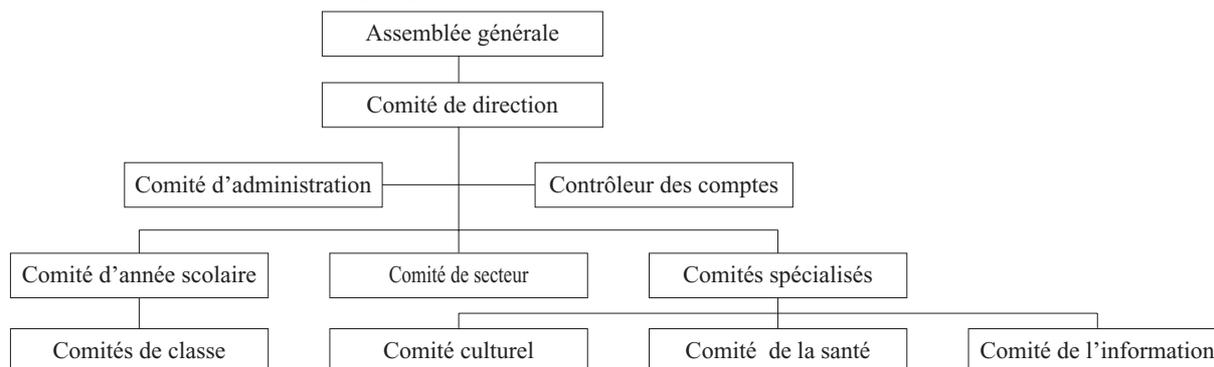
Par ailleurs, le système des conseillers scolaires a été mis en place en 2000, permettant aux directeurs d'établissement de recueillir les avis des parents et de la population locale afin de développer une action pédagogique spécifique aux régions.

3. Conclusion

On considère que l'amélioration fondamentale de la gestion de l'école a produit de vrais résultats sur l'enseignement et, à présent, on tient compte de cette constatation également au niveau de la collaboration pédagogique avec les pays en développement ; on comprend aujourd'hui la nécessité, dans les pays en développement où l'aide de l'Etat est insuffisante, d'améliorer l'enseignement par des efforts autonomes des écoles.

Quand on regarde l'histoire de la conduite de l'école au Japon, depuis sa création à l'ère Meiji, on a offert à tous les enfants une même éducation au moyen d'une politique centralisée ; tout en permettant la diffusion uniforme de l'éducation à

Schéma 4-2 Exemple de l'organigramme et des fonctions d'une association de parents d'élèves (PTA)



Dénomination	Composition	Fonctions
Comité de classe	Plusieurs membres, dont le professeur responsable de la classe Administrateurs : directeur du comité et directeur suppléant	<ul style="list-style-type: none"> - Les parents des élèves de la classe et les enseignants tiennent des réunions, discutent notamment de l'apprentissage des enfants et de la vie de classe, et mettent au point des solutions et des améliorations - Les réunions se tiennent une fois par mois ; des réunions exceptionnelles se tiennent en cas de nécessité
Comité d'année scolaire	Tous les membres des comités de classe correspondant à un même niveau scolaire et tous les professeurs Administrateurs : directeur du comité, directeur suppléant	<ul style="list-style-type: none"> - Présentation au comité de direction et aux comités spécialisés des opinions et revendications de chaque comité de classe - Transmission aux classes des décisions du comité de direction et des comités spécialisés - Tenue de réunions pédagogiques par classes et organisation d'entretiens - Réunions une fois par mois et réunions exceptionnelles en cas de nécessité
Comité de secteur	Répartition des écoles par secteur, sélection de membres et professeurs Administrateurs : directeur de secteur et suppléant	<ul style="list-style-type: none"> - Amélioration de la vie à l'extérieur de l'école et amélioration de l'environnement - Réunions une fois par mois et réunions exceptionnelles en cas de nécessité
Assemblée générale	Tous les membres	<ul style="list-style-type: none"> - C'est l'organisme de décision le plus élevé, il programme les activités, prépare le budget prévisionnel, choisit les administrateurs, révisé les statuts, etc. Tenue de l'assemblée avec au minimum un cinquième des membres présents et décision à la majorité des voix. Le président de l'assemblée doit être choisi en dehors du comité de direction - Des assemblées régulières ont lieu en avril (résultats et élection des administrateurs), en juin (projets d'activités, budget). Assemblées extraordinaires lorsque le comité de direction le juge nécessaire ou encore lorsque plus d'un membre sur dix l'estiment nécessaire
Comité de direction	Administrateurs, directeurs des comités de classe, directeurs des comités de secteur, directeurs des comités spécialisés	<ul style="list-style-type: none"> - C'est l'organe exécutif le plus important, qui étudie les projets d'activité et les projets de budget élaborés par les comités de classe, les comités de secteur, les comités spécialisés et les présentent à l'assemblée générale. - Il met à exécution les décisions prises par l'assemblée - Se réunit une fois par mois, mais aussi lorsque le comité de direction le juge nécessaire ou que plus d'un tiers des membres le demande. Le comité se tient avec plus de deux tiers de ses membres présents et les décisions sont prises à la majorité. Sont acceptés les représentants des directeurs suppléants.

Dénomination	Composition	Fonctions
Comité d'administration	Directeur : une personne (parent d'élève) Directeurs suppléants : deux personnes (un parent d'élève et un professeur) Secrétaires comptables : trois personnes (deux parents d'élèves et un professeur) Commissaires aux comptes : deux parents d'élèves et un professeur	<ul style="list-style-type: none"> - Il convoque l'assemblée générale et le comité de direction. - Il gère les tâches en se fondant sur les décisions prises par l'assemblée générale et le comité de direction - Les membres sont élus pour un an et peuvent être reconduits une fois dans leurs fonctions. Les administrateurs ne peuvent cumuler leur mission avec celle d'administrateur pour un autre organisme, de commissaire aux comptes ou de membre du comité électoral - Les commissaires aux comptes effectuent un contrôle trimestriel en fin de trimestre, mais peuvent aussi en cas de besoin se réunir pour un bilan exceptionnel. Ils font rapport à l'assemblée générale.
Comités spécialisés	Membres et professeurs choisis parmi les parents d'élèves qui ne sont pas déjà suppléants des comités de classes Administrateurs : directeurs de chaque comité spécialisé, directeurs suppléants	<ul style="list-style-type: none"> - Comité culturel (planifie les réunions de soutien, les séances de cinéma, les séances de lecture, les réalise, et s'occupe de promouvoir les activités culturelles pour donner plus de contenu aux activités) - Comité de santé (promotion de l'enseignement sur les questions de santé et les questions de restauration scolaire, afin de l'améliorer) - Comité pour l'information (en charge de la rédaction du journal de PTA et de sa publication) - Autres (comité de gestion électorale et autres)

Source : L'auteur, d'après les codes de référence du ministère de l'Éducation et des Sciences

travers le pays et l'amélioration homogène de son niveau de qualité, ce pouvoir très centralisé s'était étendu au niveau du système de gestion et de l'administration de l'école.

Au Japon, même dans un dispositif aussi centralisé, parallèlement à la formation à l'ère Meiji d'un système de répartition des tâches, les enseignants mirent en commun les problèmes internes rencontrés dans leur école et élaborèrent, par le biais des études au sein de l'école ou des comités d'enseignants, un système de collaboration pour améliorer l'école. Cela permit de développer les compétences de management, les capacités à résoudre les difficultés et la motivation au travail des enseignants, et contribua par ailleurs à améliorer les conditions d'apprentissage des élèves. On peut dire que dans le système de gestion de l'école au Japon, le système d'administration scolaire est bien organisé et fonctionne avec efficacité, permettant une mise en

pratique efficace de l'action pédagogique ; en effet, à l'occasion du séminaire de 1985 entre l'OCDE et le Japon, l'organisation interne de l'école japonaise et son système de gestion ont été fortement appréciés par les pays de l'OCDE.

Par ailleurs les PTA, qui à l'origine avaient pour objet de soutenir l'école en garantissant les ressources budgétaires nécessaires, sont devenues des organisations qui recherchent concrètement l'épanouissement des enfants, par la relation et la coopération qu'elles entretiennent avec les familles, les écoles et la société. Il y a certainement beaucoup d'enseignements à tirer d'une telle approche, pour aider à la "participation de la population dans la gestion de l'école".

<YAMAGUCHI Naoko, SHINDO Yuko,
MURATA Toshio>

Chapitre 5 La politique de promotion de la scolarisation à l'ère Meiji

- Les initiatives des régions

Les enjeux des pays en développement

Il y a aujourd'hui dans le monde plus 113 millions d'enfants non scolarisés¹ et la communauté internationale s'est fixé pour but d'atteindre d'ici à 2015 la scolarisation complète de tous les enfants jusqu'au terme du cycle primaire. Dans les pays en développement, les opportunités de scolarisation des enfants sont limitées, tout d'abord par le manque d'écoles, mais aussi par la pauvreté des familles, qui peut empêcher les enfants d'aller à l'école lorsqu'il existe une école, ou par l'incompréhension du rôle de l'école par les parents, et aujourd'hui de nombreux enfants ne sont pas scolarisés. Résoudre ce problème est difficile. Le taux de scolarisation de l'enseignement primaire progresse sensiblement d'année en année, et l'on ne peut qu'espérer que chaque pays concentrera ses efforts pour atteindre cet objectif.

Points essentiels

Quelques années à peine après la promulgation du "système d'enseignement", plus de 23 000 écoles primaires avaient ouvert leurs portes. Mais le taux de scolarisation n'augmenta pas aussi aisément, pour différentes raisons : les dépenses liées à la création et à l'entretien des écoles, mais aussi les frais de fonctionnement, étaient à la charge des personnes bénéficiant de l'école, la fréquentation scolaire signifiait une perte de main d'œuvre pour les familles, le contenu de l'enseignement dispensé dans les écoles primaires était remarquablement éloigné du quotidien du peuple. Grâce aux efforts conjoints du gouvernement et de la population pour améliorer la scolarisation dès la promulgation du système d'enseignement, le taux moyen de scolarisation atteignait 90 % en 1902, au niveau national, et en 1912, la majeure partie des enfants d'âge scolaire allaient à l'école.

Nous présenterons ici, après avoir étudié dans les grandes lignes la politique de l'enseignement primaire qui commença avec la promulgation du "système d'enseignement", des exemples d'initiatives prises dans les régions pour promouvoir la scolarisation.

1. La politique éducative dans le "système d'enseignement"

1-1 L'interprétation par l'administration pédagogique locale de la notion de scolarisation²

A l'occasion de l'institution en 1872 du "système

d'enseignement", le ministère de l'Education nationale, partant de l'idée selon laquelle l'instruction devait s'acquérir par étapes, a concentré ses efforts sur le premier degré que représentait l'école primaire (TSUCHIYA (1962), pp. 108-109). De son côté, chaque préfecture (collectivité locale), a ajouté lors de la promulgation du "système

¹ Par "enfants non scolarisés", on entend les enfants exemptés de l'obligation scolaire, les enfants temporairement exemptés de celle-ci, les enfants habitant à une adresse inconnue, les enfants qui souhaitent aller à l'école mais qui n'y vont pas, ou encore les enfants inscrits à l'école mais qui ne la fréquentent pas, c'est-à-dire tous les enfants qui pour des raisons diverses n'y vont pas. On parle en général d'"enfants non encore scolarisés", mais nous utilisons dans le présent ouvrage le terme "enfants non scolarisés".

² Dans la mesure où il n'y a pas de source particulière, nous nous référons à l'ouvrage publié en 1974 par le Centre national de recherches pédagogiques (pp. 592-600).

d'enseignement", sa propre interprétation afin d'en rendre plus compréhensible le contenu, et d'expliquer à la population le bien-fondé de la scolarisation des enfants à l'école primaire.

Ces interprétations revêtaient différentes formes, du simple ajout d'un avant-propos au texte sur le système d'enseignement³ à une interprétation plus personnelle de ce que désigne le "système d'enseignement". Ainsi, chaque préfecture avait sa propre interprétation : certaines insistaient sur l'utilité de l'acquisition quotidienne du savoir⁴, d'autres faisaient le lien entre la scolarisation des enfants et la prospérité de la nation et la puissance militaire⁵, d'autres encore soulignaient le fait que les différences de condition sociale pouvaient être effacées grâce au savoir et à l'éducation ou que la réussite sociale était possible grâce à l'instruction⁶, certaines enfin défendaient l'importance de l'instruction pour les filles⁷.

1-2 Les différents types d'écoles primaires et leurs conditions réelles au sein du "système d'enseignement"

Le "système d'enseignement" autorisait la création de différents types d'écoles (tableau 5-1) et il fut décidé que la participation à ces différents types d'écoles serait considérée comme une scolarisation⁸. Cependant, comme le ministère de l'Education nationale, pour son exécution, avait posé comme norme l'école élémentaire et n'avait fixé de règlement que pour celle-ci, les autorités préfectorales firent des écoles de ce type d'écoles élémentaires réglementaires leur priorité. C'est pour cette raison qu'un peu partout les écoles furent confrontées à des difficultés de scolarisation des enfants, dues essentiellement aux différences entre la théorie et la pratique (NAKA (1962), pp. 241-244).

Du fait que les établissements d'enseignement populaire, comme les terakoya, avaient été généralisés auparavant, à peine trois ans après la

Tableau 5-1 Brève présentation des écoles primaires établies par le "système d'enseignement"

Type d'école primaire	Elèves	Particularités
Ecole élémentaire	Garçons et filles de 6 à 9 ans (niveau élémentaire) Garçons et filles de 10 à 13 ans (niveau supérieur)	Ecole composée du niveau élémentaire et du niveau supérieur. Tous les élèves, garçons et filles, doivent terminer leurs études dans les délais imposés. Le programme scolaire comporte 14 matières au niveau élémentaire et 18 au niveau supérieur, et, suivant les besoins peut avoir des matières supplémentaires. Il existe une méthode.
Ecole de filles	Filles	Aux matières enseignées dans les écoles ordinaires, on ajoute des travaux d'aiguilles.
Ecole de hameaux	Enfants des villages et hameaux éloignés et personnes ayant dépassé l'âge scolaire	Enseignement abrégé. Possibilités de cours du soir compatibles avec les horaires de travail.
Ecoles pour les pauvres	Enfants de familles pauvres	Etablies à partir de dons pour les couches défavorisées. Autre appellation : "école de bienfaisance".
Cours privés	Non connus	Ouverts aux personnes ayant l'autorisation de suivre les programmes scolaires de l'école primaire à domicile.
Ecoles maternelles	Enfants de moins de 6 ans	Enseignement pré-scolaire.

Source : L'auteur, d'après des chapitres 21 à 27 du document : *Système d'enseignement*, édition spéciale, publication officielle du ministère de la Culture n°13 (en date du 3 août 1872).

³ Préfecture d'Osaka, "interprétation du Système d'enseignement" (janvier 1873) ou préfecture de Yamanashi, "interprétation introductive du Système d'enseignement" (juin 1873)

⁴ Préfecture de Sakai, "l'acquisition du savoir" (décembre 1872)

⁵ Préfecture de Toyama (avril 1874) ou préfecture d'Aichi (mai 1875)

⁶ Préfecture de Saga, "proclamation sur la scolarité" (mai 1873), préfecture d'Aomori, "proclamation sur la scolarité" (octobre 1873)

⁷ Préfecture de Shimane (mai 1875), préfecture d'Ibaraki (novembre 1875).

⁸ Publication du Centre national de recherches pédagogiques (1974), pp. 610-626, 1052-1071.

promulgation du “système d’enseignement”, dès 1875, sur les 53 760 écoles que l’on avait projeté de construire, plus de 24 000 étaient ouvertes (TSUCHIYA (1962), pp. 111-112). Néanmoins, si l’on étudie les conditions dans lesquelles les écoles primaires publiques ont été établies à travers le pays, les établissements nouvellement construits ne représentaient en 1876 que 26 %, et l’on avait utilisé les temples bouddhiques (36 % des cas), des maisons particulières (32 % des cas), mais aussi des granges ou des greniers à riz. Ce n’est qu’en 1891, avec la “réglementation pour la création d’écoles” que débuta l’effort de normalisation des bâtiments scolaires.

De plus, à cette époque, même si le budget de construction et d’entretien des écoles primaires était fourni par les recettes des circonscriptions scolaires, des souscriptions, des frais de scolarité ou des consignations de l’Etat, ces dépenses représentaient une lourde charge pour les familles.

2. Le niveau de scolarisation dans les écoles primaires⁹

2-1 Conditions réelles de la scolarisation dans les écoles primaires

Malgré l’impulsion donnée à la construction des écoles et à l’organisation du dispositif pédagogique par la promulgation du “système d’enseignement” dont l’objet était “l’éducation pour les masses”, le taux de scolarisation ne progressait pas. La première raison était que le niveau de vie de la population à l’époque était très médiocre ; mais il faut aussi savoir qu’il était difficile pour la population d’assumer les dépenses de construction ou d’entretien des écoles qui leur étaient assignées selon le principe de la prise en charge par les parties concernées, qu’envoyer des enfants à l’école signifiait pour les familles une perte de main d’oeuvre, et enfin que le contenu de l’enseignement prodigué dans les écoles primaires était fort éloigné de ce qu’aurait dû être un enseignement s’enracinant dans la vie du peuple.

Dans de telles conditions, l’initiation de ce

“système d’enseignement” suscita parmi la population un vif mécontentement. Par exemple, la période entre 1871 et 1877 vit une révolte paysanne gagner le pays entier et les critiques et le rejet par la population de l’ensemble de la politique du gouvernement de Meiji furent accompagnées d’attaques contre les écoles allant parfois jusqu’à l’incendie des bâtiments, symboles de la politique de “modernisation”.

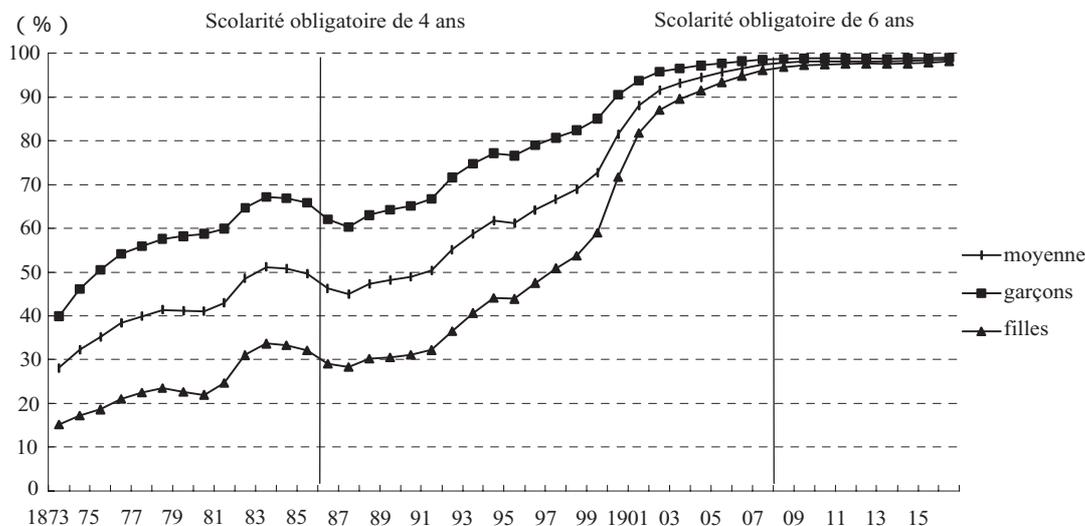
En conséquence, les méthodes coercitives de scolarisation appliquées depuis la promulgation de ce “système d’enseignement” durent, pour apaiser les esprits dans les régions, être modifiées par un assouplissement des conditions pour mieux répondre aux conditions locales, par une simplification du contenu de l’enseignement et par une approche plus pratique (“Premier décret sur l’instruction publique”, 1879). Cependant, avec la révision du décret sur l’instruction publique de 1880, ce système contraignant de scolarisation fut renforcé et, en 1881, en plus de l’élaboration d’un modèle d’institution de règles coercitives au niveau de l’administration locale, la “réglementation de l’institution forcée de la scolarisation”, l’uniformisation des statistiques et des enquêtes sur les affaires scolaires furent adoptées dans tout le pays. Durant cette période, le système administratif de scolarisation forcée fut encore renforcé par le biais de commissions pédagogiques nommées par le ministère de l’Education nationale et les fonctionnaires de l’administration locale, ce qui eut certainement une incidence sur l’amélioration de l’état de la scolarisation.

Mais, en raison de la récession économique liée aux dépenses engagées lors de la révolte de Satsuma de 1877, qui entraîna le durcissement du prélèvement des frais de scolarité, le taux de scolarisation baissa à partir de 1883.

Par la suite, le taux de scolarisation progressa d’un seul coup, soutenu par la croissance économique liée à la victoire du Japon dans la guerre sino-japonaise de 1894-1895 et par l’institution, en 1900, de la gratuité de l’enseignement obligatoire. En 1905, environ trente ans après la fondation du système

⁹ *Ibid.*

Schéma 5-1 Evolution du taux de scolarisation (école primaire)



Source : Bureau d'enquête du ministère de l'Éducation nationale (1962)

moderne d'enseignement, le taux de scolarisation dépassait 95 % et les difficultés liées à la scolarisation des enfants étaient pratiquement résolues.

Cependant, les élèves qui figuraient dans les statistiques ne fréquentaient pas tous pour autant l'école tous les jours, et du fait que beaucoup d'enfants dits scolarisés ne l'étaient en réalité que de façon nominale, et que l'on incluait dans les chiffres des élèves du primaire, les jeunes enfants qui n'étaient pas encore en âge d'aller à l'école ou les adolescents, la proportion d'enfants d'âge scolaire fréquentant l'école quotidiennement (taux de fréquentation de l'école) atteignait à peine le seuil des 20 % à l'époque de la fondation du système de l'école primaire et, avant la gratuité de l'enseignement obligatoire, n'atteignait pas la moitié (tableau 5-2). Avec le renforcement du système de scolarisation forcée, il n'était pas facile de modifier l'opinion du peuple à l'égard de l'éducation ni de faire avancer la société. Sans doute cela nécessitait-il du temps.

2-2 Les disparités au niveau de la scolarisation

Selon le schéma 5-1, en 1873, année suivant la promulgation du "système d'enseignement", le taux de scolarisation étant respectivement de 39,9 % pour

les garçons et de 15,1 % pour les filles, il apparaît de manière évidente que la différence entre les filles et les garçons était extrêmement importante. Cette tendance se prolongea jusqu'à 1900, date à laquelle la gratuité de l'enseignement obligatoire fut complètement adoptée. Elle reflète particulièrement bien la mentalité de l'époque selon laquelle "les études étaient inutiles pour les filles", ce qui explique que le taux de scolarisation des filles représentait, jusqu'au début des années 1890, à peine la moitié de celui des garçons (tableau 5-2). En outre, dans certaines préfectures, le taux de scolarisation des filles était extrêmement faible, ce qui peut être une explication des disparités entre les régions concernant le taux de scolarisation en général (cf. le "chapitre 6 l'éducation des filles" au sujet de la manière de faire avancer la scolarisation pour les filles).

Enfin, comme on peut l'observer dans le tableau 5-3, le taux de scolarisation présentait de grandes différences selon les préfectures. On peut envisager plusieurs explications à cela, telles les disparités économiques dues aux différences entre le potentiel agricole et commercial des régions, ou encore les différences, d'une région à l'autre, de volonté politique et de motivation des fonctionnaires de l'administration de l'éducation pour faire progresser la scolarisation.

**Tableau 5-2 Taux de scolarisation, taux de présence, et taux de fréquentation
(années 1873-1886/90/95/99)**

Année	Taux d'inscription Garçons/Filles %	Nombre d'enfants en âge d'être scolarisés (A)	Nombre d'élèves des classes primaires (B)	Nombre moyen d'élèves assistant quotidiennement aux cours (C)	Taux de présence C/B x 100	Nombre d'élèves ayant l'âge de suivre l'école primaire (D)	Moyenne des élèves d'âge scolaire suivant quotidiennement les cours de l'école primaire (E)	Taux d'assiduité E/A x 100
1873	39,9/15,1	4 205 341	1 145 802	742 530	64,80	1 037 501	672 361	15,99
1874	46,17/17,22	4 923 272	1 590 561	1 165 922	73,30	1 464 450	1 073 464	23,18
1875	50,80/18,72	5 168 660	1 928 152	1 428 619	74,09	1 815 803	1 345 331	26,03
1876	54,16/21,03	5 160 618	2 067 801	1 547 881	74,86	1 966 288	1 471 880	28,52
1877	55,97/22,48	5 251 807	2 162 962	1 530 164	70,74	2 073 284	1 466 662	27,93
1878	57,59/23,51	5 281 727	2 273 224	1 596 976	70,25	2 169 979	1 524 473	28,86
1879	58,21/22,59	5 371 383	2 315 070	1 607 979	69,46	2 186 860	1 518 897	28,28
1880	58,72/21,91	5 533 196	2 348 859	1 655 598	70,49	2 218 834	1 563 878	28,26
1881	59,95/24,67	5 615 007	2 607 177	1 686 391	64,68	2 456 238	1 588 749	28,29
1882	64,65/30,98	5 750 946	3 004 137	1 948 362	64,86	2 838 092	1 840 618	32,01
1883	67,16/33,64	5 952 000	3 237 507	2 104 839	65,01	3 059 719	1 989 283	33,42
1884	66,95/33,29	6 164 190	3 233 226	2 126 687	65,78	3 163 080	2 080 538	33,75
1885	65,80/32,07	6 413 684	3 097 235	1 957 392	63,20	3 097 235	1 957 392	30,52
1886	61,99/29,01	6 611 461	2 802 639	1 827 123	65,19	-	-	27,64
1890	65,14/31,13	7 195 412	3 096 400	2 248 030	72,60	-	-	31,24
1895	76,65/43,87	7 083 148	3 670 345	2 829 570	80,32	-	-	39,95
1899	85,06/59,04	7 097 430	4 302 623	3 461 383	83,16	-	-	48,77

Source : L'auteur, d'après du *Recueil d'études sur l'éducation nationale* (1974a), pp. 612-613, 1066, (1974b), pp. 222-223

Tableau 5-3 Répartition du taux d'inscription par circonscription administrative (1873 à 1880)
(Unité : Nb de Préfectures)

Année \ Taux d'inscription	1873	1874	1875	1876	1877	1878	1879	1880
	Moins de 10 %	2	2	-	-	-	-	1
entre 10 et 19 %	11	10	6	2	-	-	-	-
20 à 29 %	7	21	14	5	5	6	2	2
30 à 39 %	13	10	20	16	18	14	16	14
40 à 49 %	8	12	12	5	7	9	11	13
50 à 59 %	3	6	6	9	6	6	6	8
60 à 69 %	1	2	2	1	2	2	3	1
70 à 79 %	-	-	1	-	-	1	-	-
+ de 80 %	-	-	-	-	-	-	-	-
Total des circonscriptions	45	63	61	38	38	38	39	39

Source : Recueil du Centre national de recherches pédagogiques (1974a), p. 616

3. Les actions dans les régions en faveur de la scolarisation

3-1 L'affectation de responsables du respect de l'obligation scolaire¹⁰

Si l'on prend l'exemple de la préfecture de Saitama, dans le cadre des mesures prises à cet égard,

conformément à la "loi sur l'obligation de scolarisation pour les non-scolarisés" de 1875, des responsables furent nommés pour veiller au respect de l'obligation scolaire. On désigna en effet des responsables de ce contrôle, des "administrateurs de circonscription scolaire"¹¹, des "chefs d'école"¹², mais aussi des fonctionnaires qui cumulaient

¹⁰ C. TSUCHIYA (1962), pp. 113-114, Publication du Centre national de recherches pédagogiques (1974), pp. 600-601

¹¹ Responsables au niveau local des affaires administratives pédagogiques (devenus par la suite les maires de communes). Comme ils avaient la charge de plusieurs circonscriptions scolaires du primaire, ils ne pouvaient assurer le contrôle de chaque établissement.

¹² Considérés comme des citoyens des communes et servant d'adjoints aux administrateurs de circonscription scolaire, ils se chargeaient de la gestion et de l'entretien de chaque école ainsi que du contrôle de l'obligation scolaire.

plusieurs fonctions, des “agents administratifs de district”¹³ ou des “professeurs de l'enseignement public général”, pour inciter et obliger la “population civile” à scolariser les enfants. Les enfants non scolarisés et les parents ne pouvaient plus s'opposer à cette scolarisation forcée. De plus, des agents de police faisaient des rondes tous les jours à l'exception des jours fériés, entre 8 heures et 15 heures et s'ils rencontraient des enfants en âge de fréquenter l'école, ils les pressaient de s'y rendre. Quand les enfants refusaient à plusieurs reprises d'obtempérer, ils prenaient leur adresse et leur nom, et adressaient un rapport aux responsables du contrôle, aux parents et à l'école.

Par ailleurs, d'après le “règlement sur le contrôle des affaires scolaires”, il fut décidé que les commissaires de police devaient se charger des fonctions qui par la suite furent occupées par les inspecteurs des affaires scolaires¹⁴, et l'on peut considérer que le rôle des fonctionnaires de police dans le contrôle de la scolarisation fut déterminant.

Par la suite, même si l'on utilisa une terminologie variable selon les années ou les régions pour les désigner, on continua sans cesse d'affecter, dans les préfectures ou au sein des établissements, des responsables du contrôle de la scolarisation et de la présence à l'école.

3-2 Les actions concrètes dans les régions (exemples représentatifs)

Après l'introduction, avec le “système d'enseignement”, d'un système moderne d'enseignement scolaire, le développement de la scolarisation, dû à l'origine à une initiative de l'Etat, fut également pris en main activement par les préfectures et la communauté locale. Nous présentons ci-dessous des exemples d'actions menées dans chaque région. L'essentiel du contenu de ces différentes actions peut être défini selon les

catégories suivantes : (1) financement des frais de construction et d'entretien des écoles ou des dépenses de l'enseignement, (2) politique d'instruction des enfants et des parents dans les régions, (3) mesures en faveur des enfants pauvres (tableau 5-4).

Le contenu de ces actions pour faire avancer la scolarisation, très riche et varié, évolua, selon les périodes et l'état d'avancement de la scolarisation, de la “pression et de la coercition exercées par les autorités administratives” au début de l'instauration du “système d'enseignement”, en passant par “l'adaptation à la situation des régions et au niveau social et culturel du pays”, à une “politique autonome fondée sur les écoles et les parents”. Dans ce processus, il ne s'agissait pas d'une simple action en faveur de l'instruction, mais d'activités qui demandaient une véritable implication de la part des parents et de la communauté locale. Par ailleurs, le fait que les inspecteurs de l'instruction publique présentaient, à l'occasion de leurs tournées d'inspection, les conditions de scolarisation et les actions menées dans les autres régions, contribuait au renforcement des actions de scolarisation dans les régions.

4. Conclusion

Après la promulgation du “système d'enseignement”, le gouvernement décida de lancer une politique de promotion de la scolarisation en vue de “la scolarité pour tous”. La mise en œuvre de ce système fut soutenue par la forte volonté politique au niveau du pays, par la collaboration et les efforts conjoints des directives administratives prises par les inspecteurs de l'instruction publique, les responsables de l'administration pédagogique locale, et le personnel des écoles et les bénévoles locaux.

La série de mesures prises en faveur du développement de la scolarisation, notamment

¹³ Les responsables de l'administration générale des communes (dont les agents administratifs) étaient en réalité les administrateurs des écoles.

¹⁴ Publication du Centre national de recherches pédagogiques (1974), p. 601. Il fut déterminé entre autres qu'ils devaient siéger à la commission de l'éducation du bureau de l'administration centrale et y donner leur avis, et qu'ils devaient travailler à la généralisation du “Système d'enseignement” en assurant les relations avec les responsables des affaires pédagogiques ou les agents de circonscription scolaire.

Tableau 5-4 Exemples d'actions concrètes en vue de promouvoir la scolarisation dans les provinces (exemples)

Objectifs	Dénomination / année / région	Contenu
Pouvoir aux frais de construction des écoles, aux frais d'entretien et aux frais d'enseignement	<i>Rongensansoku</i> (trois principes à adopter)/ 1873 / Ehime	Outre les contributions destinées à couvrir les frais d'application du Système d'enseignement, toutes les familles devaient payer une somme donnée, mais cela s'est avéré difficile à mettre en œuvre et la préfecture a donné les instructions suivantes : La pratique qui consistait à faire l'aumône dans les villages et sur les routes aux pèlerins en pèlerinages n'était plus autorisée, et l'argent qui y était consacré devait être utilisé pour la scolarisation Ordre était donné d'économiser sur le tabac et d'affecter à l'enseignement les économies. Avec l'adoption en 1873 du nouveau calendrier, les fêtes traditionnelles ayant été interdites, le budget réservé jusqu'alors pour la fête des filles et la fête des garçons a été affecté à l'éducation.
	Récolte de produits agricoles à but lucratif et interdiction de spectacles/ 1874 / Kanagawa	Encouragement à planter des produits agricoles destinés à la vente dès la naissance d'un enfant. Interdiction de spectacles tels que "danses et théâtres locaux" qui étaient la distraction des paysans et ordre de transférer les fonds consacrés à ces spectacles à l'éducation. Destruction des petits théâtres pour en utiliser les matériaux en tant que matériaux de construction d'écoles de villages. Ce genre d'actions a été mené dans de nombreuses régions.
	<i>Gakuden</i> (champs pour l'école) Vers 1877 – et première moitié des années 1880 / Aomori	La préfecture d'Aomori était à l'époque, avec 20 % d'inscrits à l'école, une des régions les moins avancées sur le plan de la scolarisation, mais les autorités ne pouvant pas investir de grosses sommes d'un seul coup dans l'éducation, il fut décidé de prêter à titre gratuit des terres non cultivées (appelées <i>gakuden</i> – champs pour l'école), qui appartenaient pour l'essentiel au secteur public, aux circonscriptions scolaires et aux écoles. Ces champs ont été exploités et gérés en commun par les habitants et les revenus ont été attribués aux frais de scolarité. Pendant la première moitié des années 1880, ce système a été élargi à la dimension nationale et a contribué à l'amélioration du taux de scolarisation.
	Aviculture /vers 1885 / Fukushima	Les dirigeants de quinze regroupements de villages ont stimulé la scolarisation en confiant à des enfants de familles pauvres la tâche d'élever des poulets, le produit de la vente des œufs leur permettant de payer les frais d'école.
Provinces, lutte pour l'instruction des enfants et des parents des régions	<i>Shugakuhai</i> (label de scolarisation) vers 1876, Kyoto, Aichi, Shizuoka, Yamanashi, Niigata, Akita, Aomori, Ishikawa et autres	En guise de preuve de leur scolarisation, les enfants devaient porter sur leur col ou encore leur ceinture un badge de laiton. Ce signe, qui flattait l'orgueil des parents et des élèves, était une incitation à la scolarisation. Cette pratique s'est accompagnée de l'apparition de faux badges.
	<i>Furafu</i> ¹⁴ (bannière de scolarisation)/ vers 1876 / Ishikawa, Aomori et autres	Ces bannières étaient à l'origine destinées à indiquer l'emplacement d'une école, mais elles sont ensuite devenues des signes montrant à tout le niveau de scolarisation et par conséquent des incitations à le faire progresser. En fonction du type de bannière, on pouvait déduire le niveau de scolarisation de l'école.
	"Séances de projection" et "conférences d'éducation populaire" dans tout le Japon	A travers des conférences données par des personnes liées à l'éducation, on s'est efforcé de promouvoir l'instruction des parents et d'encourager la scolarisation des enfants. Ces activités ont été déployées dans tout le pays.

¹⁴ *Furahu*, mot d'origine hollandaise signifiant bannière

Objectifs	Dénomination / année / région	Contenu
Provinces, lutte pour l'instruction des enfants et des parents des ré	“Associations pour l'assiduité scolaire” vers 1911 Fukushima / autres	Les directeurs d'écoles et enseignants encourageaient la présence des enfants à l'école en faisant pression sur les enfants concernés et en rendant visite à leurs familles, mais ils ont aussi, dans le cadre de l'école, mis au point des activités organisées et planifiées. Là où habitaient un nombre d'enfants suffisant ont aussi été formés des groupes pour aller ensemble à l'école sous la direction d'un élève plus âgé. Le responsable de ces groupes contrôlait toujours les bonnes mœurs du groupe, s'occupait du trajet de retour, faisait baisser l'absentéisme et encourageait l'assiduité. L'école remettait aux groupes dont les résultats étaient bons une bannière, leur décernait une médaille ou autre distinction. Ces groupes, tant par les résultats obtenus en terme d'assiduité à l'école, que par les résultats scolaires, ont produit des résultats satisfaisants.
	Remise de diplômes et de “bannières de scolarisation” (Ensemble du pays)	Diplômes remis aux élèves assidus et aux parents passionnés par l'école
Mesures en faveur des enfants pauvres	Assouplissement des conditions de scolarisation en fonction du “niveau culturel” de la région (mesures en faveur des filles des familles pauvres) (Dans tout le pays)	Classement des régions d'après leur pauvreté et établissement d'écoles de bienfaisances en fonction du degré de pauvreté, adoption de mesures groupées : écoles primaires simples, écoles du soir etc. Par ailleurs, prises de dispositions telles que exemptions de cours, prêts de livres et autres.
	Simplification du contenu et pragmatisme de l'enseignement vers 1877 Shizuoka et autres	Les cours se composaient de 2 à 3 heures d'enseignement de la lecture, de l'écriture et du calcul ; les garçons effectuaient dans le cadre des heures d'école des travaux tels que le tressage de cordes ou encore le fauchage, tandis que les filles pouvaient venir à l'école tout en s'occupant des jeunes enfants dont elles avaient la charge. Après l'école, on leur enseignait le tissage. Des cours de couture ont aussi été créés.
	Prêt par des volontaires d'équipements scolaires vers 1898 Fukushima	Achat grâce aux dons reçus de matériels scolaires pour prêter manuels et autres fournitures scolaires aux enfants pauvres. Inscription annuelle de ces frais dans le budget.
	Aide financière par les “associations de parents d'élèves” vers 1906	Les associations de parents d'élèves octroyaient des aides financières pour la scolarisation et l'assiduité à l'école des enfants défavorisés. L'utilisation de ces fonds, collectés auprès des membres ou auprès de personnes souhaitant contribuer, était soumise à l'approbation des membres. L'argent était utilisé pour des activités très variées : prêt ou don de livres et de matériels scolaires, fourniture des repas de midi, de vêtements, d'équipement contre le froid ou encore de chaussures, prêt d'imperméables, octroi d'aides financières pour le traitement des trachomes, traitement des malades et coupes de cheveux. Les aides étaient déterminées à l'avance par le conseil ou attribuées en fonction des nécessités au cas par cas après délibération. Vers 1906, à l'occasion de la famine (des mauvaises récoltes), de nombreuses associations de parents d'élèves se sont constituées ¹⁵ .

¹⁵ Publication du Bureau d'études de l'éducation nationale (1974a), pp. 942-945

Objectifs	Dénomination / année / région	Contenu
Recherches de fonds pour subvenir aux constructions d'écoles primaires, à leurs frais d'entretien et aux frais d'éducation	Subventions octroyées par les associations Vers 1900 / Fukushima	A l'origine de ce mouvement, il y avait la conférence donnée par un inspecteur du ministère de l'Éducation en 1899, dans laquelle il expliquait que : "Des villages de la préfecture de Kagoshima ont formé une association qui obtient de bons résultats pour promouvoir la scolarisation et l'assiduité scolaire. Elle achète le matériel scolaire et le prête, et tous les enfants appartenant à l'association disposent ainsi du nécessaire. Lorsque les enfants relevant de l'association ne sont pas scolarisés, une amende leur est imposée". Lorsque cet exemple fut connu dans la préfecture de Fukushima, les autorités décidèrent de créer des associations de ce type. Cela aboutit à la création, dans les années 1910 et 1920, d'associations de parents qui obtinrent de bons résultats sur le plan de la progression de la fréquentation scolaire. Il y a peu d'exemples d'associations créées après la guerre contre la Russie pour encourager le paiement des impôts qui se soient ensuite consacrées à la promotion de la scolarisation. Les associations de promotion de la scolarisation ont généralement été créées au niveau des villages ¹⁶ .
Autres	Entretien des registres d'âge scolaire	La réglementation en matière de mise au point de registres d'âge scolaire a joué un rôle important dans la prise en main de la situation scolaire.
	Création d'un fonds pour l'éducation	Un fonds pour l'éducation a été constitué à partir des indemnités de la guerre sino-japonaise et utilisé pour l'équipement des écoles et l'éducation.

Source : L'auteur, d'après des documents suivants : Publications du bureau d'étude pour l'éducation nationale (1974a), Comité de l'instruction publique de la préfecture de Fukushima (1972), Publication du centre régional de formation à l'éducation de Shizuoka (1972)

fondées sur l'instauration de la gratuité de l'enseignement obligatoire, mais aussi l'évolution économique, sociale et culturelle, alliées à la prise de conscience et au changement d'attitude des parents à l'égard de l'éducation de leurs enfants, ont agi de manière complexe, et ont certainement conduit à la disparition des problèmes de scolarisation.

Toutes sortes de mesures ont été appliquées pour faire avancer la scolarisation, notamment des mesures concernant les dépenses liées à la scolarisation des enfants, ou des moyens plus souples en faveur de la scolarisation des enfants défavorisés. Certes, ces actions ont été menées à l'initiative de l'administration, mais il faut souligner qu'elles ont

pu être mises en place en les adaptant à la réalité des régions, et que "faire avancer la scolarisation" des enfants ne pouvait se faire que par l'action conjointe du gouvernement et du peuple.

<KOBAYASHI Kazue et MURATA Toshio>

Remerciements

Nous remercions la bibliothèque du laboratoire d'études sur l'éducation nationale et M. Hajime Arai, Professeur à l'Université Hoso pour leur aide. Nous les remercions également pour leurs prêts d'ouvrages.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 945-946

Encadré 5-1 Exemples de mesures prises pour encourager la scolarisation (pour référence)

Qu'il y ait peu d'enfants scolarisés dépend de plusieurs facteurs, premièrement l'insuffisance des efforts de promotion de la scolarisation de la part de ceux qui en ont la responsabilité, deuxièmement l'incompréhension par la population de la nécessité de la scolarisation des enfants, qu'ils font travailler à la maison, et troisièmement l'impossibilité de recouvrir les frais de scolarité. Pour remédier à ce problème, il faut équiper l'administration du canton d'une lanterne magique, que les instituteurs utiliseront lors de veillées rassemblant les familles des enfants d'âge scolaire, pendant lesquelles ils leur expliqueront pourquoi les enfants doivent être scolarisés, et les encourageront à le faire. Cette méthode a permis de faire progresser le taux de scolarisation mais il est urgent de trouver des méthodes adaptées lorsque les enfants contribuent au travail familial et lorsque les frais de scolarité ne sont pas payés. Nous présentons ci-dessous quelques suggestions à ce sujet :

Cours pour les filles chargées de la garde de petits enfants (pour l'école, cela représente une très lourde charge, mais dans la mesure où les enfants sont scolarisés, il faut leur apporter un minimum d'éducation)

Montrer comment trouver des moyens financiers pour payer les frais de scolarité (le moyen le plus simple étant de leur faire élever des poules dont le produit de la vente des œufs leur permettrait de couvrir les frais de scolarité)

Encourager l'implication des parents (faire circuler dans chaque village, en même temps que les avis de la mairie, peintures, exercices de calligraphie ou rédactions, choisis parmi les copies d'examens et faciles à apprécier par des gens ordinaires. Même si les parents ne comprennent pas tout de suite ces réponses, si c'est l'occasion pour la famille de se réunir et de critiquer les réponses, les parents en se penchant sur l'école encouragent les enfants et cela a sans aucun doute une grande influence. Mais il faut prendre garde à ce qu'aucune note ne soit mise sur la copie. En effet, la méthode de notation doit pour être aussi équitable que possible, être naturellement effectuée avec rigueur, mais un grand nombre de parents pourraient se plaindre du manque d'équité de l'école. C'est pourquoi la note est écrite sur une autre feuille et il vaut mieux se contenter d'une appréciation simple. En cas de notation, transcrire les chiffres à l'aide des caractères japonais de manière à ce que les parents les comprennent facilement. Par ailleurs, pour relever notamment le taux de scolarisation des filles, il faut donner des devoirs de couture, de façon à ce que les filles, en posant des questions à leur mère, leur fassent découvrir les vertus de l'école.

(Extrait d'un article de revue publiée en février 1890)

Source : L'auteur, d'après de l'ouvrage du Comité d'instruction publique de la préfecture de Fukushima (1972), pp. 502-503.

Chapitre 6 L'éducation des filles

Les enjeux des pays en développement

La majorité des enfants non scolarisés dans les pays en développement sont des filles. La différence entre les filles et les garçons en matière de taux de scolarisation est particulièrement importante en Asie du Sud, au Moyen-Orient, en Afrique du Nord et en Afrique subsaharienne. Dans ces régions, il est évident que, pour atteindre l'objectif politique de l'Education pour tous (*Education for All : EFA*), la scolarisation des filles doit être une priorité politique. Les évaluations des connaissances effectuées au niveau international indiquent aussi des disparités entre les filles et les garçons dans le contenu et la qualité de l'enseignement reçu.

Améliorer le niveau d'éducation des filles est perçu depuis quelques années comme indispensable au développement économique et social des pays en développement. De nombreuses études ont prouvé que l'amélioration du niveau d'éducation des filles joue un rôle important pour réduire la mortalité infantile, contrôler les naissances, améliorer la nutrition et l'hygiène, en bref pour faire progresser la situation.

Dans ce contexte, l'importance de l'amélioration du taux de scolarisation et de la qualité de l'enseignement dispensé aux filles a été soulignée dans de nombreuses conférences internationales, à commencer par la Conférence mondiale sur l'éducation pour tous de 1990, le Sommet mondial pour le développement social de 1995 et le Forum mondial sur l'éducation de 2000. La scolarisation des filles est aujourd'hui considérée par la communauté internationale comme une priorité mondiale.

Points essentiels

Au Japon, des mesures politiques très diverses ont été essayées pendant l'ère Meiji (1868-1912) dans le but de généraliser l'enseignement secondaire pour les filles. Mais le système de l'enseignement obligatoire au début de l'ère Meiji n'avait pas été pourvu financièrement et la politique qui prônait un enseignement mixte copié sur le modèle occidental ne correspondait pas aux besoins locaux, ni aux aspirations des parents. De ce fait, la progression de la généralisation de l'enseignement primaire pour les filles aura été très lente. Mais plus tard, grâce à la mise en place d'un enseignement différencié pour les filles et les garçons, respectueux du principe confucianiste "bonnes épouses et bonnes mères" et approprié aux circonstances de l'époque, la généralisation de l'enseignement primaire pour les filles connut un développement rapide.

Ainsi, l'expérience japonaise dans le domaine du développement de l'enseignement dispensé aux filles fut le reflet du contexte et des conditions sociales et culturelles d'une époque. Si l'expérience du Japon dans ce domaine peut être profitable aux pays en développement, il paraît essentiel aujourd'hui de tenir largement compte du fait que le développement d'un enseignement égal et commun aux filles et aux garçons est devenu une valeur reconnue comme universelle au niveau international.

Au Japon, depuis les temps anciens, l'enseignement dispensé aux filles était centré sur les questions domestiques, et ce n'est qu'à partir de l'ère Meiji que fut introduite l'éducation moderne. A l'ère Meiji, la promotion de la scolarisation des filles dans l'enseignement élémentaire fut considérée comme un objectif politique et elle fut accomplie dans le cadre de débats et d'initiatives qui ne concernaient pas seulement le gouvernement central, mais aussi les individus et les régions.

La généralisation de l'enseignement élémentaire pour les filles, perçue comme un élément essentiel de l'éducation des filles dans les pays en développement, a été réalisée au Japon vers la fin de l'ère Meiji. C'est pourquoi nous souhaitons nous concentrer dans ce chapitre sur l'évolution de la généralisation de la scolarisation des filles au niveau élémentaire, depuis le début de l'ère Meiji jusqu'à la période qui a suivi l'adoption du "système d'enseignement" à la fin de Meiji, et examiner la politique menée pour faire avancer la scolarisation des filles.

1. Les tâtonnements de la politique du développement de l'éducation des filles au début et au milieu de l'ère Meiji - l'éducation des filles selon le "système d'enseignement" et la politique d'occidentalisation

Le modèle original du système pédagogique moderne japonais prit forme avec la promulgation en 1872 du "système d'enseignement". Avant cette promulgation du "système d'enseignement", le ministère de l'Education nationale proclamait que dans l'"ordre de mise en œuvre du système d'enseignement", "le parcours des êtres humains ne connaît pas de différences entre les hommes et les femmes. Les garçons sont déjà instruits. Nous avons pour devoir d'étendre l'enseignement à l'ensemble des filles à égalité avec les garçons". "Le système d'enseignement" proclamait [qu'il était nécessaire de] "s'attacher à ce que dans le peuple entier, autant parmi les aristocrates, que parmi les paysans, les artisans, les commerçants mais aussi les femmes et

les enfants, sans exception, aucune personne ne reste sans instruction, ni dans les villages, ni dans les familles", et que "si les enfants de tous âges, filles et garçons confondus, ne fréquentent pas l'école élémentaire, leurs parents doivent être tenus pour responsables devant la loi", et l'on insistait sur la nécessité de scolariser les filles et les garçons, sans distinction, du moins pour l'enseignement primaire. Il fut aussi décidé que l'on ne devait pas non plus faire preuve de discrimination entre les hommes et les femmes dans le recrutement des professeurs du primaire. C'est pour toutes ces raisons que le "système d'enseignement" est considéré comme le point de départ de l'éducation des filles au Japon.

Toutefois, il paraît difficile de croire qu'il existait à cette époque un mouvement né au Japon exigeant la libération des femmes et l'égalité entre les sexes. Si l'on réfléchit au contexte de l'époque où le Japon se jeta à corps perdu dans une "modernisation", synonyme en réalité d'"occidentalisation", on peut supposer que cette idée d'égalité des sexes dans l'éducation était fortement influencée par la politique pédagogique en cours dans les pays occidentaux. D'après FUKAYA (1977), à l'instar du gouvernement de Meiji, qui reçut l'influence du système pédagogique en cours à l'époque à l'est des Etats-Unis et défendit "une éducation commune aux femmes et aux hommes", sans mentionner la couture ou les travaux manuels, les préfectures aussi adoptèrent les mêmes méthodes d'enseignement pour les filles et les garçons ; mais ces méthodes, inadaptées à la réalité du Japon de l'époque, furent rapidement écartées. Fukaya observe également qu'en réalité, "dans les régions où le taux de scolarisation des filles était élevé, depuis l'introduction du système d'enseignement, un enseignement distinct entre les filles et les garçons avait été institué, par contre, dans les préfectures qui avaient adopté les mêmes méthodes scolaires pour les filles et les garçons, le nombre de filles scolarisées était dans tous les cas extrêmement faible".

En 1879, fut publiée l'"arrêté relatif à l'éducation" qui instituait le principe d'un enseignement distinct pour les filles et les garçons au niveau du secondaire. Pendant les dix premières années de Meiji (à partir de

1867), il généralisa dans les préfectures l'utilisation de méthodes d'apprentissage différentes pour les filles et les garçons, avec l'ébauche d'un enseignement spécifique aux filles qui incluait les tâches ménagères comme la couture. Ainsi, la politique et les idées en faveur d'un enseignement commun aux filles et aux garçons, élaborées au tout début de l'établissement du système d'enseignement, perdirent très rapidement de leur vigueur et, à peine dix ans après la restauration de Meiji, la politique et les idées privilégiant un enseignement distinct gagnèrent de l'influence. Dans l'"arrêté relatif à l'éducation" de 1879, on recommanda l'institution de disciplines comme la couture, et l'on décida, "dans toutes les écoles, [de] ne pas mettre les garçons et les filles dans les mêmes classes. A l'exception des écoles élémentaires où l'on ne s'opposera pas à ce que les garçons et les filles soient dans les mêmes classes" ; le principe de la discrimination dans l'enseignement entre les filles et les garçons était lancé. OGAWA (1995), en prenant l'exemple en 1880, de membres du personnel éducatif réactionnaires, comme les proviseurs des écoles normales de jeunes filles (directeurs d'école), désigne cette période du début des années 1880 comme une "période rétrograde", où le gouvernement de Meiji s'était écarté de l'égalitarisme occidental en matière d'éducation des filles pour revenir à une politique fondée sur des valeurs traditionalistes. Non seulement, on imposa aux filles des travaux de couture et un enseignement différent de celui des garçons, mais en 1881, dans le texte sur "les grandes lignes du livre de l'instruction morale dans l'école primaire", il était écrit que "le livre de l'instruction morale [était] constitué de deux parties, l'une à l'usage des garçons, l'autre à l'usage des filles" ; dans l'éducation morale aussi, on attachait une grande importance à la vertu des femmes selon les règles confucianistes (KATAYAMA (1984)).

Les mesures pour l'éducation des filles, suivant le même cheminement que les théories occidentales de libération des femmes, en vogue au milieu de l'ère Meiji, connurent un bref développement avant de décliner. En 1883, la tendance à l'occidentalisation de la société reprit de sa vitalité, et vers 1887 une

approche occidentale de l'éducation des filles connut un nouvel essor. Mais elle eut une influence limitée uniquement au niveau de l'enseignement secondaire, dans les grandes villes, et n'eut aucune répercussion sur la politique gouvernementale.

2. L'expansion, liée au nationalisme de la fin de l'ère Meiji, de l'éducation des filles

Le schéma A-1 Evolution du taux de scolarisation (école primaire) (p. 259), de l'annexe : "Statistiques sur l'éducation", qui montre l'évolution du taux de scolarisation des filles au niveau de l'enseignement primaire à l'ère Meiji (1868-), indique que jusque vers 1895 environ ce taux connut une croissance irrégulière. Mais entre 1891 et 1904, on constate une expansion très rapide puisque dans un temps très court, il passe d'un peu plus de 30 % à un niveau proche de 100 %. FUKAYA (1990) souligne que la progression de l'éducation des filles à cette époque était étroitement liée au principe d'éducation des filles appelé "l'esprit national", lui-même issu du principe "bonnes épouses et bonnes mères". Il cite ensuite l'explication par les éléments concrets suivants : (1) Premièrement, le gouvernement, après l'expérience de la guerre sino-japonaise, comprit l'importance "d'éveiller chez les femmes la conscience nationale". (2) Deuxièmement, les femmes, parce qu'elles n'avaient pas reçu d'éducation, étaient pour cette raison sans défense face aux étrangers, qui avaient depuis la révision des traités le droit de résider au Japon, et face au christianisme, et il fallait leur faire prendre conscience de leur qualité de Japonaises. (3) Et troisièmement, la progression à la fois quantitative et qualitative du travail des femmes depuis le milieu de l'ère Meiji. Pour cet auteur, le gouvernement de Meiji, tenant compte de ces différents éléments, se consacra à l'éducation des filles et, en exerçant, comme nous le verrons plus loin, une véritable pression pour assurer la scolarisation au niveau du pays entier, parvint à généraliser l'enseignement obligatoire pour les filles.

Nous examinerons ci-dessous l'approche adoptée

pour promouvoir une scolarisation efficace de l'enseignement élémentaire pour les filles pendant la deuxième moitié de l'ère Meiji.

2-1 L'engagement politique du gouvernement - les débats et les recherches sur les causes et les mesures à prendre contre la non scolarisation des filles

Pour les raisons présentées plus haut, le gouvernement de Meiji, conscient de la nécessité de scolariser les filles, ne cessa des années 1890 aux années 1900, de souligner l'importance de l'enseignement obligatoire pour les filles, et donna les instructions nécessaires. Des débats sur les mesures à envisager pour l'accélération de la scolarisation des filles furent lancés dans chaque région, à travers tout le pays. Ces discussions évoquèrent, parmi les principales causes de la non scolarisation des filles, les éléments suivants : (1) la non-reconnaissance par les parents de la nécessité pour les filles d'être scolarisées, (2) la pauvreté, (3) les tâches domestiques comme la garde des jeunes frères et sœurs, (4) l'idée selon laquelle l'éducation des filles devait se faire à la maison, (5) le fait que le contenu de l'enseignement dispensé était le même pour les filles et les garçons, (6) l'insuffisance du contrôle de la fréquentation de l'école et le manque de sanctions à l'égard des parents dont les enfants n'étaient pas scolarisés et (7) les mariages précoces. Parmi les mesures adoptées, nous mentionnerons : (1) la mise en place de cours de couture à l'école, (2) des classes pour les filles chargées du soin d'enfants en bas âge, (3) des séances de discussions avec les parents, (4) un enseignement séparé pour les filles et les garçons, (5) la révision du contenu pédagogique pour l'adapter aux filles, (6) l'introduction de la gratuité pour l'enseignement obligatoire, (7) les pressions sévères exercées sur les parents dont les filles ne sont pas scolarisées, (8) le prêt de matériel scolaire et (9) l'augmentation du nombre de femmes enseignantes (FUKAYA (1990) et (2000)).

Les causes de la non - scolarisation des filles et les mesures à prendre font actuellement l'objet de débats du même genre dans les pays en développement. On se rend compte que la situation de ces pays présente

une grande similitude avec le Japon de Meiji. Nous aborderons plus tard en détail chacune des mesures évoquées ci-dessus, mais nous retiendrons que le gouvernement de Meiji, en consultant les associations pédagogiques (associations de professeurs) de chaque préfecture et canton, les cercles d'études de chaque canton et de chaque ville, au sujet de l'éducation des filles et de la politique à suivre, suscita des débats et des études adaptés à la réalité des régions. Il s'efforça ainsi de promouvoir l'éducation des filles. Ces débats et ces études confirmèrent les initiatives de chaque région. Le gouvernement central et les régions purent établir ensemble les bases du rétablissement de l'éducation des filles. Cette promotion, région par région, permit de prendre en compte les différences des besoins éducatifs, liées aux différences de structures de production des régions rurales et urbaines et aux spécificités régionales et culturelles. On peut supposer qu'elle contribua simultanément à susciter, dans chaque région, le désir de faire avancer l'éducation des filles.

2-2 L'adoption de la gratuité de l'enseignement obligatoire

Le "système d'enseignement" stipulait que "si les enfants de tous âges, filles et garçons confondus, ne fréquentaient pas l'école élémentaire, leurs parents [devaient] être tenus pour responsables devant la loi", ce qui impliquait que l'enseignement élémentaire était désormais obligatoire. En 1900, le "décret sur l'école primaire" fut révisé entièrement, et on lança le principe fondamental de l'obligation scolaire au niveau du primaire et la gratuité de la scolarité. À l'époque, le taux de scolarisation des garçons était d'environ 80 %, celui des filles d'environ 50 %, et cet amendement avait pour objectif de généraliser la scolarisation des garçons et d'augmenter très rapidement celle des filles.

Mais les régions qui avaient une base financière faible eurent beaucoup de mal à réagir immédiatement à cette politique, et il est difficile de conclure que la gratuité de l'enseignement aboutit à l'augmentation rapide du nombre d'élèves. Il semblerait plutôt, comme le notent certains auteurs,

que le fait que “l'Etat décide d'attribuer des subventions en prenant pour critères le nombre d'enfants d'âge scolaire et le nombre effectif d'enfants allant à l'école”, ait été directement lié à la scolarisation obligatoire (URABE (2000)).

2-3 Vers un enseignement (notamment des cours de couture) adapté aux filles

À l'époque qui vit le passage de l'éducation commune aux filles et aux garçons du début de l'ère Meiji à un enseignement distinct, le contenu de l'instruction destinée aux filles au niveau du primaire fut déterminé par la législation et fut centré autour des cours de couture. Si la mise en place de cours de couture avait déjà été encouragée lors de “l'arrêté relatif à l'éducation” de 1879, c'est véritablement une vingtaine d'années plus tard, sous l'influence des courants qui avaient préconisé dans les années 1890 la distinction entre les sexes, que l'enseignement de la couture se développa, avec l'équipement en matériel de couture et la formation de professeurs. Légitimée par le principe “bonne épouse, bonne mère”, l'organisation de l'enseignement de la couture a été essentiellement conçue pour faire avancer et stabiliser la scolarisation des filles, et pour répondre aux attentes des parents.

2-4 La formation des femmes enseignantes et leur progression

Le développement de la scolarisation des filles exigeait la formation et l'accroissement du personnel enseignant féminin. Selon FUKAYA (1977), lors de l'assemblée générale de la deuxième commission nationale de l'instruction publique, en 1899, il fut décidé au sujet des femmes enseignantes, “comme elles convenaient mieux à l'éducation des petites filles et que leur formation et leur rémunération coûtaient moins cher que celles des hommes, de “déterminer sans faute l'établissement dans chaque préfecture de moyens nécessaires à la formation des femmes enseignantes”. En 1900, le ministère de l'Education nationale annonça son intention de voir chaque préfecture créer des postes d'enseignants pour les filles et des sections de formation de femmes

professeurs. Puis, au début des années 1900, la formation des femmes enseignantes connut un développement accéléré dans les écoles normales, et en 1903, elle était répandue dans presque toutes les préfectures. Il existait des structures pour former des professeurs féminins dans les écoles normales, mais comme la loi sur la formation rapide des enseignants fut mise en pratique, des formations accélérées d'enseignante offrirent aux jeunes filles ayant achevé leurs études primaires un système de formation accélérée d'enseignante titulaire pour les cours de couture de l'école primaire. Le recrutement de femmes enseignantes augmenta ainsi très rapidement. Alors qu'il ne représentait que 10 % de l'ensemble du corps enseignant au début des années 1890, il dépassa les 20 % dix ans plus tard. Cette augmentation sensible se poursuivit jusqu'à la fin de l'ère Meiji (1916), période qui vit la généralisation de l'éducation des filles.

2-5 La création d'écoles (cours) pour les bonnes d'enfants

Le taux de fréquentation de l'école obligatoire avait fortement augmenté et dépassait 90 % à la fin de l'ère Meiji. Toutefois, pour les filles des familles les plus défavorisées qui aidaient leurs parents en gardant d'autres enfants, ou encore se plaçaient comme bonnes, la réforme du contrôle et du système scolaire ne suffisait pas à garantir leur scolarisation. On créa pour elles, dans tout le pays, les “écoles (cours) pour bonnes d'enfants”. Ces classes pour les fillettes qui travaillaient, se déroulaient dans les bâtiments des écoles le soir après les heures de cours, et leur offraient un enseignement court centré autour de la couture, de la lecture, de l'écriture et de l'instruction morale (cf. encadré 6-1).

2-6 L'organisation des registres des enfants d'âge scolaire - La scolarisation forcée

Au début des années 1900, sur la base des discussions menées dans les régions sur l'éducation des filles, des instructions successives furent données dans chaque préfecture pour la scolarisation des filles¹. Selon des études menées sur la préfecture de

¹ Ces instructions ne concernaient pas que les filles, mais elles servirent en définitive à promouvoir l'éducation des filles car beaucoup de filles n'allaient pas à l'école.

Encadré 6-1 Souvenirs de filles qui allaient à l'école en étant bonnes d'enfants

Autrefois à Hamazume, le taux de filles scolarisées était faible, elles s'occupaient d'enfants chez elles ou dans d'autres familles. L'école ou la mairie faisaient pression pour qu'elles viennent à l'école, mais elles ne le pouvaient pas, car elles devaient travailler pour vivre. Il arrivait que leurs parents soient convoqués à la mairie. K. Koji et K. Nakaya, qui étaient les instituteurs de l'école, se sont concertés, et ont autorisé ces fillettes à venir avec l'enfant dont elles avaient la garde. A partir de ce moment-là, il y a eu beaucoup plus d'élèves, et celles qui gardaient un petit enfant s'asseyait à leur pupitre en le gardant sur le dos, tandis que celles qui avaient la responsabilité d'enfants plus grands les laissaient debout à côté d'elles. Lorsqu'un enfant pleurait, cela gênait tout le monde, alors la jeune fillette qui s'en occupait l'emmenait dans le couloir et écoutait de là ce que disait l'instituteur. On appelait ces filles, qui venaient avec un jeune enfant, des "élèves spéciales". Même si ces fillettes avaient des mauvaises notes, leurs parents comprenaient bien que c'était aussi leur faute, parce qu'ils les obligeaient à garder les enfants, et ils ne les grondaient pas trop.

Source: Revue du village d'Amino, préfecture de Kyoto

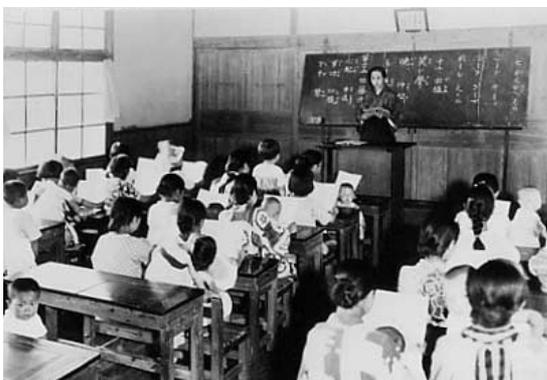


Photo : une classe avec des enfants en bas âge (Temple de Nagamatsu, ville de Takasaki)

Kumamoto, l'institution des registres des enfants d'âge scolaire servit au début à enquêter sur la situation réelle de la non scolarisation, et il "fut décidé en 1900 de décerner aux écoles dont le taux de scolarisation était satisfaisant "la bannière d'encouragement à la scolarisation" (URABE (2000)). La préfecture accordait aux écoles qui avaient une forte proportion d'enfants scolarisés ces "bannières d'encouragement à la scolarisation", lesquelles étaient arborées à l'intérieur des établissements. Selon URABE, on peut supposer que "cette manière ostentatoire de montrer à tous le degré de scolarisation provoqua une véritable compétition entre les écoles et les régions pour ce qui était de l'obligation de scolarisation, et entraîna sans doute très rapidement chez les parents eux-mêmes une plus grande considération à l'égard de la scolarisation de leurs enfants".

Partant de l'expérience de la préfecture de

Kumamoto, on a mis en place et exploité les registres d'enfants d'âge scolaire dans les pays en développement et l'on peut considérer que l'institution de la cartographie scolaire, un système de collecte de statistiques sur l'éducation, est aujourd'hui une base essentielle pour améliorer le taux de scolarisation. Ce système de "bannières d'encouragement à la scolarisation", moyen unique pour faire avancer la scolarisation, montre bien l'originalité de l'expérience japonaise.

3. Observations

Nous avons présenté le processus de généralisation et les efforts politiques menés en faveur de l'enseignement élémentaire pour les filles à l'ère Meiji. Nous souhaitons maintenant réfléchir sur la pertinence d'une application de ces principes aux pays en développement en tenant compte de leur

réalité.

Le premier enseignement est que, ainsi que nous l'a montré l'histoire du début de la restauration de Meiji où le concept d'un enseignement mixte ne favorisa pas la promotion de la scolarisation, l'élaboration de mesures politiques et les débats sur l'éducation des filles sans tenir compte des facteurs culturels réels et des besoins des parents perdent leur pertinence et ne peuvent résister à l'épreuve du temps.

L'idée d'"un enseignement égal pour les filles et les garçons", simple imitation de l'Occident, fut éphémère, et le fait qu'elle était inadaptée à la réalité sociale et culturelle du Japon de l'époque est riche d'enseignements au regard de la situation des pays actuellement en développement.

L'opposition que suscitèrent les courants d'idées favorables à l'occidentalisation au début de l'ère Meiji, puis vingt ans plus tard la mode des constructions étrangères, ne se limita pas au seul domaine de l'enseignement, mais s'étendit à l'ensemble des domaines de la société. Ainsi peut-on considérer que l'incohérence de la politique du gouvernement vis-à-vis de l'europanisation a entravé le développement de l'éducation des filles, fondé sur une éducation commune aux deux sexes et sur le principe venu d'Occident de la libération de la femme.

En outre, la notion d'éducation de base comme droit fondamental de l'homme, l'égalité des hommes et des femmes dans l'enseignement, la contribution de l'éducation des filles dans l'évolution de la société, se retrouvent aujourd'hui dans les réunions internationales comme celles de l'ONU, pour converger vers une conception globale. Cela constitue une différence fondamentale entre le Japon de la modernisation et la situation de la communauté internationale. En effet, avec les tâtonnements de la politique d'éducation des filles et ses résultats au Japon à l'époque, on peut s'interroger sur la valeur universelle de l'enseignement commun et égal pour les filles et les garçons et sur ses errances, car elle n'a pas suscité une implication suffisante au niveau national. Cependant, concernant un sujet qui comporte des facteurs culturels comme l'éducation

des filles, on peut tirer une leçon simple, à savoir qu'il faut être circonspect vis-à-vis d'une manière de procéder consistant à appliquer, voire à imposer unilatéralement, ce qui vient des pays donateurs aux pays aujourd'hui en développement. Pour que le caractère essentiel et universel de l'instruction des filles porte en lui des valeurs qui puissent être reconnues au niveau des différentes régions, il est souhaitable que l'on prenne des initiatives suffisamment souples.

En deuxième lieu, il est évident que l'engagement politique du gouvernement et des collectivités locales mené, dans la deuxième moitié de Meiji, en faveur de l'éducation des filles, a eu des résultats concrets pour le développement de l'instruction des filles. L'histoire de la politique de promotion, au niveau des collectivités locales, de l'éducation des filles, la façon dont elle a été étudiée puis mise en place, mérite d'être soulignée. Pour l'étude sur la politique à mener en faveur du développement de l'instruction des filles dans les pays en développement, l'importance essentielle de l'engagement des gouvernements doit être soulignée sans relâche. De plus, on rappelle dans de nombreux rapports que ces gouvernements doivent coopérer avec ceux des autres pays et avec les ONG pour promouvoir l'instruction des filles (comme par exemple dans celui de Stromquist en 1997). Très peu de documents cependant traitent des débats et de l'élaboration de mesures politiques dans ces régions. Aujourd'hui, dans nombre de pays en développement, la décentralisation progresse régulièrement, et l'expérience du Japon, qui a respecté les initiatives des gouvernements locaux et l'a exploitée pour la promotion de la scolarisation des filles, peut être un bon exemple.

En troisième lieu, il paraît essentiel de proposer un contenu pédagogique adapté aux besoins de la communauté locale ou des familles qui envoient leurs filles à l'école, et l'on peut suivre l'expérience japonaise dans ce domaine. Par exemple, l'introduction, au niveau du cycle primaire, des cours de couture comme élément essentiel de l'enseignement des travaux domestiques, correspondait en outre à ce que les filles devaient

apprendre dans la société sur la division du travail entre les femmes et les hommes de l'époque, et fut efficace pour faire avancer et établir définitivement la scolarisation des filles. Mais, il n'est pas certain que cette expérience du Japon soit réellement profitable aux pays en développement aujourd'hui. Des études menées antérieurement sur la promotion de l'éducation des filles dans les pays en développement ont souligné, dans la plupart des cas, l'importance de "la pertinence" (*relevance*) du contenu de l'enseignement dispensé aux filles. Mais nombreuses sont les critiques à l'égard de la mise en place d'un enseignement des tâches ménagères destiné exclusivement aux filles, qui comprend la couture, la cuisine, le soin des jeunes enfants, et qui présuppose une division du travail entre les femmes et les hommes (par exemple, Tietjen (1991)). Il s'agit là sans doute d'un moyen efficace pour faire avancer la scolarisation des filles, tout en répondant aux attentes des parents, mais qui peut aussi inciter au maintien d'une répartition sexiste des rôles. Et, nombreux sont les intellectuels qui soutiennent obstinément l'idée d'un programme d'études égal pour les filles et les garçons (comme Stromquist (1997)). C'est pour cela que l'expérience de la réforme du programme scolaire, qui se traduit par la scolarisation des filles et par l'introduction de cours de couture, significatives de l'état d'esprit de la société japonaise à l'époque favorable à la division des tâches entre les filles et les garçons, ne peut pas être appliquée aux pays en développement. Toutefois, comme elle a démontré la nécessité d'adapter dans chaque société l'éducation des filles aux besoins de cette société, il est possible que cette expérience soit positivement appréciée.

En quatrième lieu, l'expérience japonaise de l'éducation présente un exemple de l'utilisation, avec la même aisance, d'un enseignement séparé comme d'un enseignement commun pour les filles et les garçons. Pour l'étude et la mise en œuvre de l'amélioration de l'éducation dans les pays en développement également, particulièrement dans les sociétés islamiques, l'éducation séparée des filles et des garçons est considérée comme un moyen efficace de faire progresser le taux de scolarisation et le

niveau d'instruction des filles (Bellew et King (1993)). Mais il existe d'autre part des controverses qui soulignent l'importance du développement des facultés grâce à un enseignement commun aux filles et aux garçons, pour établir une société construite conjointement par les hommes et les femmes. Si l'on réfléchit à la réalité culturelle du Japon de cette époque concernant les deux sexes, qui commença par l'adoption, avec une certaine modération, d'un enseignement au contenu spécifique pour chaque sexe, pour atteindre, au final, une généralisation de l'enseignement élémentaire, qui plus est commun aux filles et aux garçons, on peut considérer l'expérience du Japon comme tout à fait unique.

En cinquième lieu, l'expérience des écoles (cours) pour les bonnes d'enfants est un exemple de l'augmentation des chances de scolarisation pour les enfants des classes les plus défavorisées. Cet enseignement et ces écoles pour les bonnes d'enfants, proposés comme un service aux élèves confrontés à des situations particulièrement difficiles, a été mise en place dans de nombreux pays en développement (à titre d'exemple, Bellew et King, en 1993, évoquent l'exemple plutôt réussi du Bangladesh). A l'exemple du Japon, qui avait réussi à trouver une forme d'action pédagogique adaptée aux enfants défavorisés qui devaient travailler, sans doute pourra-t-on atteindre la solution et trouver des mesures en faveur des "derniers 10 %" avant la généralisation complète de l'enseignement élémentaire, problème fondamental dans nombre de pays en développement.

4. Conclusion

La manière de présenter l'éducation japonaise des filles aux pays en développement est influencée par l'appréciation qui sera faite de l'éducation des filles et de la situation des femmes dans le Japon contemporain. Si d'aucuns estiment que l'éducation des filles au Japon aujourd'hui est un échec, il faudra tirer des enseignements de cet échec. Dans le cas contraire, il faudra présenter cet exemple comme un exemple de réussite. Il est indéniable que la généralisation très rapide de l'enseignement obligatoire pour les filles à l'ère Meiji a eu un effet

direct sur le niveau moyen d'instruction du peuple japonais, dont on peut dire qu'il fut la base du développement du Japon moderne. En outre, quand on observe de près la politique de promotion de l'éducation des filles menée au début des années 1900 au Japon, on s'aperçoit qu'elle n'est pas si éloignée, tant dans la pratique que d'un point de vue plus fondamental, de celle des pays en développement aujourd'hui. Concernant cette mise en œuvre, plutôt que de prétendre apporter à la communauté internationale des idées originales, sans doute peut-on dire que le Japon peut attester par son expérience et valider d'un point de vue historique l'action mise en œuvre jusqu'ici par les pays en développement.

Cependant, quand on survole le processus de développement de l'éducation des filles à l'ère Meiji, on s'aperçoit que c'est le principe "bonne épouse bonne mère", jugé dans le Japon d'aujourd'hui comme indubitablement nationaliste, qui en fut le support idéologique. Il ne s'agit pas là d'une simple appréciation politique de ses effets sur l'amélioration du taux de scolarisation des filles, mais on doit le traiter comme un sujet extrêmement grave, qui permet de constater quelles sont les valeurs

culturelles et politiques de l'éducation des filles au Japon. On peut présenter ce point de vue d'une manière encore plus radicale, en affirmant que c'est sur ces bases historiques des tâtonnements de la politique d'éducation des filles à l'occidentale, favorable à la libération des femmes pendant la première moitié de l'ère Meiji, puis de la mise en place à la fin de Meiji d'une politique nationaliste, que la société japonaise, où persistent aujourd'hui encore différences et discriminations entre hommes et femmes, s'est construite. L'échec de la politique d'occidentalisation et le succès de la politique nationaliste en matière d'éducation des filles ont eu des effets positifs, car ils ont proposé un système d'enseignement adapté aux besoins des principaux intéressés et à la réalité culturelle de l'époque. C'est, dans une certaine mesure, un argument plutôt convaincant pour son application. Néanmoins, il va sans dire que l'idée d'appliquer ce système tel quel, sans ajustement, aux pays en développement, serait extrêmement dangereuse car trop utilitariste et négligeant le contexte culturel qui l'a vu naître.

<KURODA Kazuo>

Chapitre 7 La politique de promotion de la scolarisation des enfants et des élèves en difficulté après la guerre

Les enjeux des pays en développement

Réaliser l'objectif de l'Éducation pour tous (EPT) signifie réussir à faire venir à l'école ceux que l'on appelle en anglais les *last 5 to 10 %*, c'est-à-dire les cinq à dix pour cent d'enfants non encore scolarisés. Ces enfants vivent généralement une existence marginale sur le plan économique, social et culturel, et leur quotidien se déroule dans des circonstances très diverses. C'est pour cela que les mesures prises auparavant ne suffisent pas à assurer leur scolarisation et qu'il faut élaborer des mesures ciblées et efficaces.

Points essentiels

Le compte-rendu d'enquête publié en 1953 par le ministère de l'Éducation nationale sur les conditions réelles de l'éducation, intitulé *L'état actuel de l'enseignement dans notre pays - l'égalité des chances devant l'instruction comme point essentiel*, faisait le bilan des conditions existant alors au Japon sur le plan de la non-scolarisation et des absences de longue durée. Le pourcentage d'enfants non scolarisés ne dépassait pas 0,3 % du total des enfants d'âge scolaire, mais le problème ne fut pas négligé pour autant dans le cadre de la réforme de l'éducation de l'après-guerre, qui accordait une très grande importance à l'égalité des chances devant l'éducation. Différentes mesures furent adoptées, dont une politique de législation au niveau national. Ces mesures étaient organisées en trois catégories, à savoir : encourager la scolarisation des enfants défavorisés (avec la prise en charge des frais que cela nécessitait), garantir l'accès à l'école des enfants habitant dans des régions isolées, et enfin, offrir une opportunité d'enseignement aux jeunes handicapés la chance garantie aux jeunes handicapés. Elles eurent un rôle déterminant pour faire baisser le nombre d'enfants qui avaient alors des difficultés de scolarisation et pour maintenir le taux de scolarisation à un niveau élevé. Dans les circonstances actuelles du Japon, qui a connu une forte croissance économique, l'importance de l'aide financière à la scolarisation et de la garantie d'accès à tous de l'école n'est plus aussi grande. Mais l'on peut espérer de nouveaux développements en ce qui concerne l'éducation des enfants handicapés.

1. Contexte

Après la promulgation, en 1872, du "système d'enseignement", grâce aux fortes initiatives de l'État, aux grandes idées politiques et à la force d'action des collectivités locales, alliées à la compréhension, à la tolérance et aux efforts continus du peuple, plusieurs mesures, ayant pour objet le développement de la scolarisation des enfants, ont pu être mises en œuvre (cf. chapitre 5, "La politique de promotion de la scolarisation à l'ère Meiji"). Ainsi, le taux de scolarisation pour l'instruction obligatoire, à

peine à 28,1 % Ce chiffre ne changea pas beaucoup par la suite. En 1952, une enquête à grande échelle, réalisée pour la première fois depuis la guerre sur la situation de l'instruction publique, donnait un taux de 99,7 %.

Après la guerre, conformément à l'esprit de la "Constitution du Japon" (promulguée en 1946), la "loi fondamentale sur l'éducation" et la "loi relative à l'éducation" furent promulguées en 1947, comme axe de la réforme de l'éducation. La première loi établissait et précisait les idées fondamentales, et la seconde avait pour objet de définir le système de

l'enseignement scolaire nécessaire à la concrétisation de ces idées fondamentales. Ces deux lois sur l'éducation insistaient particulièrement sur le principe de "l'égalité des chances devant l'instruction" et sur la généralisation de l'enseignement gratuit et obligatoire en tant que moyen de mise en œuvre de ce principe. En outre, pour éviter que les enfants non scolarisés ne soient les laissés pour compte de la société, parallèlement au fait que l'on garantissait l'éducation comme un droit fondamental de l'individu, il était nécessaire d'éviter qu'ils ne tombent dans la délinquance et n'augmentent ainsi l'insécurité sociale. C'est pour ces raisons qu'en 1952, lorsqu'ils représentaient à peine 0,3 %, on considéra comme essentiel de réagir à cette situation des enfants non-scolarisés, et l'on jugea nécessaire de prendre des mesures pour les intégrer très rapidement dans l'école.

2. La réalité de la non-scolarisation après la guerre

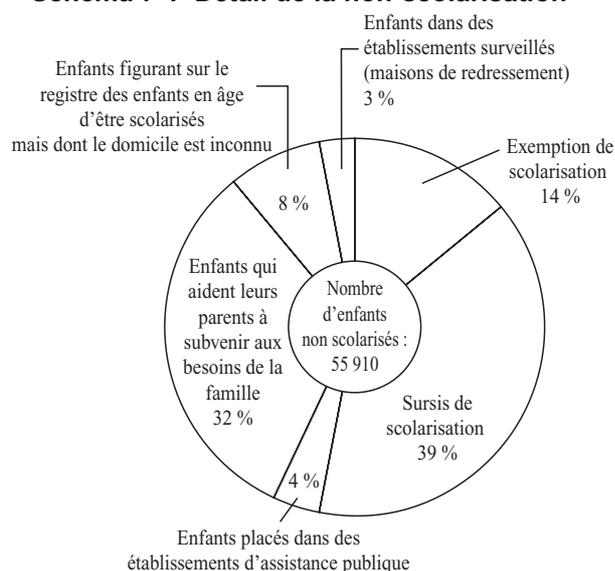
En nous basant sur le compte-rendu d'enquête publié en 1953 par le ministère de l'Education nationale sur les conditions réelles de l'enseignement

("Etat actuel de l'enseignement dans notre pays - Autour de l'égalité des chances devant l'instruction"), nous nous proposons d'étudier la non-scolarisation et les absences de longue durée¹ de l'époque.

Selon le schéma 7-1 qui présente le détail de la non-scolarisation au niveau du primaire et du secondaire, 53 % des 55 910 enfants non-scolarisés l'étaient notamment pour des raisons d' "arriération mentale", de "handicap physique", de "constitution chétive" (maladive), de "surdité ou de problèmes d'audition", de "cécité ou amblyopie", de "dysphasie" ; il s'agissait d'enfants pour lesquels on avait décidé la "dispense de scolarisation" ou l' "ajournement de la scolarisation". A propos de cette situation, le ministère de l'Education nationale estimait que "ces chiffres pourraient être diminués s'il existait des équipements pédagogiques adaptés" (ministère de l'Education nationale (1953)) et il reconnaissait ouvertement le manque d'équipements pédagogiques spécifiques.

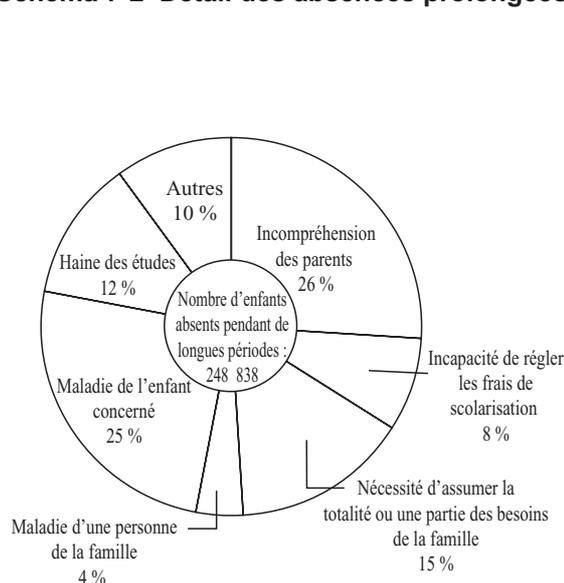
Par ailleurs, "ceux qui aidaient aux revenus de la famille" représentaient 32 % ; on devine que la scolarisation des enfants défavorisés, contraints de travailler, était très limitée.

Schéma 7-1 Détail de la non-scolarisation



Source : L'auteur, d'après des données du ministère de l'Education (1953)

Schéma 7-2 Détail des absences prolongées



Source : L'auteur, d'après des données du ministère de l'Education (1953)

¹ L'enquête du ministère définissait une absence de longue durée comme toute absence supérieure à 50 jours.

Le détail des absences prolongées au niveau du primaire et du secondaire obligatoire est donné dans le schéma 7-2. Parmi les 248 838 enfants absents pour une longue période, il apparaît que ces absences sont dues à la non-reconnaissance de l'école par les parents ("incompréhension de la famille") et à la détresse financière ("enfants qui doivent se charger de la totalité ou d'une partie des revenus de la famille et enfants qui ne peuvent pas payer les dépenses scolaires"). Ce qui montre que ces enfants, quoique inscrits, ne pouvaient fréquenter l'école. Par ailleurs, parmi les explications possibles figurant dans la catégorie "autres", on note des problèmes financiers ("le manque de fournitures scolaires", "le manque de vêtements", ou "le manque de chaussures", ou encore des problèmes dus à la localisation des écoles, "l'éloignement de l'école").

Sur la base des résultats de l'enquête évoquée ci-dessus, des mesures légales ont été prises, visant à instaurer l'égalité des chances devant l'éducation, pour les enfants confrontés à des difficultés de scolarisation d'ordre financier, géographique ou physique. Il faut souligner aussi que ces dispositions ont été prises alors que la population était en proie à une très grande pauvreté, suite à l'effondrement de la puissance du pays et à l'inflation de l'après-guerre liées à la défaite. Ceci montre que l'éducation était considérée comme une priorité dans la politique de développement du Japon.

3. Les mesures pour les enfants ayant des difficultés pour fréquenter l'école

3-1 Prise en charge publique des frais liés à l'école

(1) Le soutien à l'éducation basé sur la "loi sur la protection sociale"

Des dispositions en faveur des enfants rencontrant des difficultés de scolarisation en raison de la pauvreté des familles avaient déjà été prises, entre 1868 et 1925 (ères Meiji et Taisho), essentiellement par la communauté locale ou par les collectivités locales (cf. chapitre 5, "La politique d'accélération de la scolarisation à l'ère Meiji"). Mais c'est en 1928 (au début de l'ère Showa) que l'on commença à

prendre des mesures au niveau national avec la promulgation de la "loi sur l'encouragement à la scolarisation des enfants d'âge scolaire" et les "instructions du ministère de l'Education nationale". Elles prirent la forme de subventions accordées par l'Etat ou les collectivités locales en faveur des communes qui fournissaient aux enfants défavorisés le matériel ou les livres scolaires. Toutefois, pour tenir compte du fait que les problèmes de scolarisation des enfants défavorisés étaient liés à la misère des familles, en 1948, les frais d'incitation à la scolarisation furent prévus dans la "loi sur la protection sociale" du ministère de la Santé publique (promulguée en 1946, maintenue jusqu'à maintenant après l'amendement de 1950).

L'objectif de la "loi sur la protection sociale", explicité dans l'article 1 du premier chapitre de celle-ci, stipulait que, "Suivant le degré de leur pauvreté, la Nation prendrait la protection nécessaire de tous les citoyens vivant dans la misère, et en même temps qu'elle leur assurera le minimum requis pour vivre et les aidera à retrouver leur autonomie". Le taux de protection (le barème de calcul de la pension à attribuer) était fixé essentiellement en fonction de l'âge, du sexe, de la structure familiale et de la région d'habitation, et était établi dans la mesure du possible selon quatre critères : (1) l'exploitation des capacités, (2) l'exploitation des biens, (3) la charge familiale, (4) l'application d'autres lois. Ainsi, s'il n'y avait aucun moyen de subsistance, une indemnité de protection sociale était attribuée. Cette protection était constituée de huit sortes d'aides, aide aux moyens de subsistance, au logement, à l'éducation, aux soins médicaux, à l'accouchement, à l'emploi, aux funérailles, et aide pour les gardes-malades. L'aide à l'éducation, qui se limitait aux dépenses nécessitées par l'enseignement obligatoire, comprenait les subventions pour les manuels scolaires, les fournitures, les frais de cantine (sous forme d'aide financière ou de prestations en nature). Par ailleurs, comme la protection sociale relève de la juridiction du ministère du Travail et de la Santé publique, les requêtes s'effectuent en général par l'entremise des bureaux d'aide sociale des communes de résidence.

D'après les statistiques du ministère du Travail et de la Santé publique, les bénéficiaires de la protection sociale sont en légère augmentation. Pour l'exercice 2002, le nombre d'allocataires s'élevait à environ 110 000, soit 1 % des élèves de l'enseignement obligatoire.

(2) L'incitation à la scolarisation avec la "loi sur la contribution du budget national en faveur de la scolarisation des élèves avec des difficultés financières"

Alors que l'aide à l'éducation était mise en œuvre par le ministère de la Santé et des Affaires sociales sur la base de la loi sur la protection sociale, le ministère de l'Éducation nationale promulguait, en 1956, la "loi sur la contribution du budget national en faveur de la scolarisation des élèves avec des difficultés financières". Dans ces conditions, cette aide à l'éducation ne concernait pas l'extrême misère, mais avait été décidée en reconnaissance de la nécessité d'aider les enfants et les élèves en situation de quasi-pauvreté qui avaient des difficultés matérielles pour acquérir les manuels scolaires ou payer les frais de cantine. L'objectif de cette loi est stipulé dans l'article 1 : "A l'égard des collectivités locales qui assurent l'encouragement à la scolarisation, notamment en fournissant du matériel scolaire aux enfants confrontés à des difficultés de scolarisation dues à des problèmes financiers, l'État apportera l'aide nécessaire, et contribuera à une mise en œuvre équilibrée de l'enseignement obligatoire dans les écoles primaires et les collèges". Cette aide inclut les crédits pour les dépenses nécessitées par la scolarisation comme les frais de fournitures scolaires, les frais d'ordre général, ou encore les frais des voyages d'études. Les critères de cette subvention, d'après la "loi sur la protection sociale", sont déterminés par un arrêté pour les personnes qui avaient besoin de cette protection. Ils peuvent en principe être appliqués également aux personnes dont le niveau de pauvreté correspond en grande partie à ces mêmes critères, mais d'après la "loi sur la protection sociale", les allocations ne peuvent pas

être cumulées. Cette aide est donc réservée à ceux qui ne bénéficient pas de l'aide à l'éducation du ministère de la Santé publique et des Affaires sociales. En outre, son attribution est décidée par les comités d'instruction publique des communes, et les demandes se font en règle générale auprès des écoles primaires ou secondaires où étudiaient les élèves.

Ainsi, on a vu que, pour les enfants confrontés à une scolarisation difficile en raison des problèmes financiers des familles, deux mesures avaient été adoptées, l'aide à l'éducation avec la "loi sur la protection sociale" et l'incitation à la scolarisation avec la "loi sur la contribution du budget national en faveur de la scolarisation des élèves avec des difficultés financières". Comme les autorités compétentes se divisaient entre le ministère du Travail et de la Santé publique et le ministère de l'Éducation nationale, l'administration budgétaire et le suivi des requêtes étaient différents, mais l'objectif de ces dispositifs était le même et leur contenu variait à peine.

3-2 La diffusion de l'enseignement dans les régions reculées

Depuis la promulgation, en 1872, du "système d'enseignement", jusqu'à celle de la "loi sur la promotion de l'éducation en zone rurale" en 1954, la politique administrative avait pris beaucoup de retard vis-à-vis des "régions reculées (zone rurale)"², c'est-à-dire : "les zones isolées en montagne, les îles éloignées, ou d'autres régions encore ne bénéficiant pas de conditions de transport ni de conditions naturelles, économiques et culturelles favorables", car la scolarisation de ces régions avait été ajournée. Pendant toute cette période, les familles habitant dans ces "régions reculées" et qui s'inquiétaient de l'éducation de leurs enfants, ont dû prendre des initiatives autonomes, en créant et gérant des écoles non reconnues officiellement mais elles rencontraient dans la mise en œuvre de ces initiatives de nombreuses difficultés.

Après la guerre commença une action organisée, centrée autour des enseignants de ces régions, qui

² Extrait de la définition de la loi sur le développement de l'enseignement dans les régions reculées

œuvrait pour l'amélioration de l'éducation dans les régions reculées, et le mouvement qui travaillait à la promulgation de la "loi sur la promotion de l'éducation en zone rurale" fut très actif, de même que le ministère de l'Education nationale, qui déploya tous ses efforts pour la réalisation de l'"égalité des chances devant l'éducation". Il en résulta que dans un temps très court, à peine deux ans, la loi fut promulguée, et plusieurs mesures furent prises pour améliorer le niveau de l'enseignement dans les régions reculées.

Nous évoquerons plus en détail ces mesures et ces actions concrètes dans le chapitre 8, consacré à l'enseignement dans les régions reculées.

3-3 La possibilité offerte aux handicapés de recevoir une éducation³

(1) Mise en place de l'éducation spéciale et égalité d'accès à l'éducation

Si, depuis 1878, année où fut introduite une éducation destinée aux enfants sourds ou aveugles, jusqu'à aujourd'hui, l'enseignement "spécial" japonais repose sur une histoire vieille de plus de 125 ans, c'est en 1947, avec la promulgation de la loi sur l'enseignement scolaire que cet enseignement spécial fut clairement établi au sein du système scolaire. L'école des aveugles de Tokyo, créée en 1909, a été la première école spécialisée dotée du statut d'établissement d'enseignement public et le "décret sur les écoles pour aveugles et les écoles pour sourds" a imposé aux préfectures la création de telles écoles en 1923. Depuis cette date, des écoles pour aveugles et des écoles pour sourds ont été implantées à travers tout le pays.

Dans de telles conditions, l'obligation scolaire dans les écoles pour aveugles et les écoles pour les sourds, instituée à partir de 1948, avait mené à la création des écoles pour handicapés et, avec la prolongation de la scolarité obligatoire en 1956, l'obligation scolaire sur neuf ans dans le primaire et le secondaire fut généralisée. Pour les écoles pour handicapés, il fallut attendre la promulgation en 1956 d'une "loi de mesures spéciales pour l'organisation d'écoles

publiques pour handicapés", mais à partir de cette date, des écoles pour handicapés furent très rapidement créées dans tout le pays. Ensuite, c'est en 1979 que l'enseignement obligatoire fut institué pour les écoles pour handicapés, année où s'achevait le "plan septennal d'organisation de l'école pour handicapés" de 1972 qui instituait l'obligation de scolarisation pour tous les enfants en âge scolaire. L'accès à l'éducation des enfants handicapés était garanti et assuré grâce aux écoles pour handicapés, pour aveugles et pour sourds.

(2) L'incitation à la scolarisation par la "loi sur l'incitation à la scolarisation dans les écoles pour handicapés, pour aveugles et pour les sourds"

L'objectif de la loi promulguée en 1954 "sur l'incitation à la scolarisation dans les écoles pour handicapés, pour aveugles et pour sourds" était ainsi défini dans l'article 1 : "Conformément à l'idée d'égalité des chances devant l'éducation, eu égard à la situation particulière de la scolarisation dans les écoles pour aveugles, les écoles pour sourds et les écoles pour handicapés, l'Etat et les collectivités locales détermineront l'aide nécessaire à la mise en œuvre de la scolarisation des enfants et des élèves dans ces écoles, et s'attacheront à y encourager la diffusion de l'enseignement".

Cette loi, si elle présentait ses objectifs dans son article 1, ne fournissait pas de dispositions concrètes. Pour faire avancer la scolarisation des enfants handicapés physiques et mentaux dans le cadre de l'incitation à la scolarisation en général, nombreux étaient les exemples de services compétents allouant une aide, partielle ou complète, aux frais de prise en charge des parents. On peut penser que les aides à l'éducation selon la "loi de protection sociale" ou encore l'encouragement fondé sur la "loi sur la contribution du budget national en faveur de la scolarisation des élèves avec des difficultés financières" progressaient vivement dans les communes. Parmi les familles qui avaient un enfant handicapé, celles auxquelles la "loi de protection

³ Nous remercions pour cette partie Messieurs Tanaka et Ando pour les documents qu'ils ont bien voulu nous fournir.

sociale” et la “loi sur la contribution du budget national en faveur de la scolarisation des élèves avec des difficultés financières” pouvaient s’appliquer étaient en nombre extrêmement limité. En outre, les créations d’écoles pour aveugles, pour sourds ou pour handicapés étaient limitées et il n’est pas difficile d’imaginer qu’en comparaison des enfants en bonne santé, les charges occasionnées par les enfants handicapés étaient très lourdes pour les familles ; il était donc indispensable de soutenir ces familles pour faire avancer la scolarisation des enfants handicapés et rendre réelle l’égalité des chances devant l’éducation.

(3) Situation actuelle de l’enseignement spécial et orientations à venir

Aujourd’hui, l’enseignement spécial pour les enfants handicapés est réalisé de trois manières : par l’enseignement dans les écoles pour aveugles, sourds ou handicapés, par l’enseignement dans les classes spécialisées de l’école primaire et secondaire et par un enseignement destiné aux enfants légèrement handicapés qui fréquentent les écoles et les collèges du régime général et suivent quelques cours pour enfants inadaptés. Les écoles pour aveugles, sourds ou handicapés concernent les enfants victimes d’un lourd handicap ; en dehors du primaire et du secondaire, des écoles ont été également créées pour la maternelle et l’enseignement supérieur. En mai 2001, selon les statistiques du ministère de l’Education et des Sciences, on dénombrait 996 établissements, dont 71 pour les aveugles, 107 pour les sourds, 818 pour les handicapés (dont 525 écoles pour les handicapés mentaux, 198 pour les handicapés physiques et 95 pour les enfants malades), et environ 92 000 enfants handicapés bénéficiaient d’un enseignement scolaire (ministère de l’Education et des Sciences (2002a)). Les classes spécialisées pour les enfants ayant un handicap relativement léger sont intégrées dans les écoles primaires et les collèges, et concernent environ 77 000 enfants. L’enseignement destiné aux enfants souffrant d’un handicap léger, inscrits dans les classes ordinaires du primaire et du secondaire, suivant habituellement le même enseignement que

les autres élèves et recevant, dans des classes à part, un enseignement spécial correspondant à leur handicap (trouble de la parole, hyperémotivité, troubles de la vue, de l’audition) concerne à travers tout le pays, environ 29 000 enfants. Le nombre d’enfants relevant de cet enseignement spécial dans le cycle de l’enseignement obligatoire s’élève à environ 157 000, soit environ 1,4% de l’ensemble des enfants d’âge scolaire.

Depuis 2001, l’enseignement spécial développe davantage la spécialisation des enseignants et des équipements scolaires, et s’efforce de répondre très activement aux besoins des élèves rencontrant des difficultés telles que problèmes d’apprentissage, syndrome d’hyperactivité et troubles de l’attention, ou encore autisme avec quotient intellectuel normal. Ainsi, l’enseignement spécial a connu une importante évolution entre son ancienne conception et l’approche actuelle d’un “enseignement spécial de soutien”, qui désormais ne concerne pas seulement les handicapés, mais se doit d’offrir à tous ceux qui ont des besoins spécifiques le même accès à l’éducation.

3-4 L’octroi de bourses d’études

Ces bourses ne sont pas destinées directement aux élèves, mais comme l’on considère qu’elles servent à augmenter leurs chances d’accéder aux écoles supérieures, et qu’elles contribuent dans une certaine mesure au recrutement des enseignants, nous nous proposons de tracer les grandes lignes de ce système de bourses publiques organisé sur la base de la “loi sur l’organisation d’assistance scolaire du Grand Japon”.

Le système japonais de bourses publiques a été institué avec la promulgation en 1944 de la “loi sur l’organisation d’assistance scolaire du Grand Japon”. Même si cette organisation avait déjà été créée en 1943 en tant que fondation d’utilité publique, la nouvelle loi lui conférait le statut de personne morale spéciale. Ensuite, en 1953, elle prit la désignation actuelle de “Organisation nationale d’assistance scolaire du Japon”, et avec la révision en 1984 de la “loi sur l’organisation d’assistance scolaire du Japon”, qui visait à l’amélioration générale du

système, le système actuel de bourses fut créé.

Selon cette loi, le service des bourses a “pour but d’offrir l’égalité des chances devant l’éducation aux étudiants et aux élèves brillants confrontés à des difficultés d’ordre financier pour poursuivre leurs études et de faire en sorte que l’Etat et la société contribuent à la formation d’éléments doués et compétents, notamment par l’octroi de prêts pour couvrir les frais d’études”.

Ces bourses sont destinées aux étudiants et élèves inscrits dans les lycées, les universités de cycle court, les universités de cycle long et les lycées professionnels, et les écoles professionnelles. Les personnes demandant cette bourse le font sur la recommandation du directeur d’établissement, puis l’organisation nationale prend sa décision en fonction de leur personnalité, état de santé, niveau de connaissances et de la situation financière de la famille. Il y a deux types de bourses. Les étudiants et élèves particulièrement brillants, qui pour des raisons d’ordre financier ont de grandes difficultés à poursuivre leurs études, reçoivent une bourse sous forme de prêt sans intérêts, la “bourse de première catégorie”. Les étudiants et élèves sélectionnés selon des critères moins sévères reçoivent une “bourse de deuxième catégorie”, sous forme de prêt avec intérêt. Alors que, dans d’autres pays, les bourses sont généralement octroyées sous forme de subvention, la spécificité des bourses japonaises est qu’elles doivent être remboursées. Comme les étudiants se destinant à l’enseignement ou à la recherche n’avaient pas l’obligation de rembourser cette aide⁴, on peut penser que ce dispositif a contribué au recrutement d’enseignants et de chercheurs.

À la fin de l’exercice 2002, le nombre de boursiers, depuis l’institution de ce système, s’élevait au total à 6 730 000, et le montant total des prêts atteignait 5 543,8 milliards de yens.

À peu près en même temps que les mesures énumérées ci-dessus, la “loi sur la cantine scolaire” et la “loi sur l’hygiène à l’école” ont été promulguées respectivement en 1954 et 1958. Pour ce qui est de la cantine scolaire, comme elle eut tout d’abord pour

objet, au moment de son introduction, d’aider les enfants défavorisés et ainsi d’apporter une assistance aux enfants sous-alimentés, et se transforma ensuite en une véritable politique de l’hygiène pour l’amélioration de la nutrition et le progrès de la santé, on peut considérer que, si elle a contribué à faire avancer la scolarisation, elle a eu surtout une grande influence sur le plan de la santé des élèves. Nous ne traiterons pas cet aspect dans ce chapitre analysé dans le rapport “L’expérience du Japon en matière de la santé (version anglaise)” prochainement publié par la JICA. De même, comme nous avons l’intention de développer les mesures d’hygiène centrées autour de l’école, le thème de l’hygiène scolaire sera abordé dans ce rapport.

4. Conclusion

Avec la réforme de l’enseignement de l’après-guerre, des mesures furent établies de façon systématique en faveur des élèves (derniers 0,3 %) qui, pour des raisons d’ordre financier, géographique ou physique étaient confrontés à des difficultés de scolarisation. Ainsi dès 1980, l’égalité des chances pour l’instruction était atteinte dans presque tout le pays, et le taux de scolarisation pour l’enseignement obligatoire atteignait 99,98 à 99,99 %. Avec l’amélioration du niveau de vie de la population qui résulta de la forte croissance économique, le nombre absolu d’élèves ayant des difficultés de scolarisation diminua et, à l’exception de l’action en faveur des jeunes handicapés, ces dispositions eurent moins d’importance.

Nous pouvons retirer quatre éléments importants de l’expérience japonaise ainsi présentée, en matière d’action en faveur des enfants et des élèves qui après la guerre ont eu de grandes difficultés de scolarisation. Ces points peuvent contribuer au développement et au progrès de l’éducation dans les pays en développement aujourd’hui.

Premièrement, il est indispensable de procéder à des enquêtes sur la situation réelle de l’enseignement à l’échelle du pays entier. Sans enquêtes élaborées, il

⁴ Cette exemption a été annulée en 1998.

est difficile de maîtriser les problèmes fondamentaux concernant les enfants et les élèves à la scolarisation difficile, et sans une bonne compréhension de ces problèmes, il est impossible de réfléchir aux bonnes solutions. Particulièrement dans les pays en développement où le taux de scolarisation peut dépasser les 90%, il est indispensable d'apporter des réponses extrêmement précises, adaptées à la spécificité des enfants non-scolarisés, et ces enquêtes sont tout particulièrement importantes. Il faut certes beaucoup de temps, de travail et de moyens financiers pour mener de telles études dans tout le pays, mais procéder ainsi permet au final une plus grande efficacité.

Deuxièmement, pour assurer l'égalité d'accès à l'éducation, une initiative forte de l'Etat, ainsi qu'un fort engagement de la population, sont indispensables. Il est important de mettre au point des lois sur les dispositions à prendre pour soutenir les enfants et les élèves à la scolarisation difficile, et de préserver la légitimité et la continuité du travail de l'Etat, ce qui permet de prendre les décisions concernant les plans d'exécution et de garantir les

ressources financières avec beaucoup plus de facilité.

Troisièmement, les ressources financières sont extrêmement importantes pour l'autonomie et la capacité de mise en œuvre des collectivités locales. Comme l'on a pu l'observer, un grand nombre de mesures ont été mises en œuvre au niveau des communes, et si l'on ne transfère pas le pouvoir effectif et les ressources financières aux régions et si l'on ne donne pas à l'administration pédagogique locale les moyens nécessaires à la mise en œuvre d'une politique valable, il paraît difficile de mener une action efficace.

Enfin, il paraît souhaitable de renforcer la coopération avec d'autres domaines d'application proches de l'éducation. Du fait que les enfants à la scolarisation difficile sont confrontés à toutes sortes de problèmes d'ordre économique, social, matériel ou physique, il est difficile de leur répondre sur le seul plan de l'éducation, et une action concertée dans le domaine de l'aide sociale, de l'hygiène et de la santé s'avère indispensable.

<MURATA Toshio>

Chapitre 8 L'enseignement dans les régions reculées

Les enjeux des pays en développement

Grâce aux initiatives, menées activement depuis le Forum mondial sur l'éducation de 1990, pour la généralisation absolue de l'éducation de base, de grands progrès ont été accomplis et à présent, dans les pays d'Asie du Sud-Est et d'Amérique latine où le taux de scolarisation est supérieur à 90 %, la priorité est de faire progresser l'accès à l'enseignement scolaire des "derniers 5 à 10 %", pour véritablement atteindre la généralisation absolue de l'enseignement primaire.

L'amélioration de l'enseignement dans les régions reculées, où l'écart avec les zones urbaines est important, représente, dans les pays en développement, un problème qu'il faut résoudre, et qui est particulièrement aigu dans les régions montagneuses et les zones insulaires, où les problèmes s'accumulent : faible taux de scolarisation, forte proportion d'abandons scolaires, mauvais résultats scolaires, manque de professeurs. Il est urgent de les surmonter.

Points essentiels

Le gouvernement japonais, qui consacra une énergie considérable à la généralisation de l'éducation, se désintéressa des problèmes spécifiques à l'enseignement scolaire dans les régions isolées et faiblement peuplées pendant très longtemps, jusqu'après la guerre, et dans ces régions, la généralisation de l'enseignement se fit grâce aux efforts des populations locales. Suite au prolongement à neuf ans de la scolarité obligatoire, le gouvernement avait fait de la correction des disparités régionales en matière d'enseignement une priorité politique nationale, et il s'attaqua réellement à ce problème avec la promulgation en 1954 de "loi sur la promotion de l'éducation en zone rurale". Cette loi, qui prenait en considération la médiocrité de l'enseignement dispensé dans les régions isolées, était l'aboutissement des efforts conjugués des enseignants, qui s'efforçaient d'offrir aux enfants une éducation convenable, et du gouvernement, qui les soutenait. Cette loi devint ensuite le moteur essentiel de la promotion de l'enseignement dans les régions isolées. Par ailleurs, le système de gestion du personnel, qui organise une rotation des enseignants, contribue à corriger l'écart entre les régions isolées et les autres sur le plan du nombre et de la qualité des personnels enseignants.

1. La généralisation des écoles dans les régions reculées

Après l'institution, en 1872, du "système d'enseignement", le gouvernement s'est consacré à la généralisation de l'enseignement scolaire et le taux de scolarisation connut une ascension fulgurante. Mais les régions éloignées et faiblement peuplées étaient négligées, et de ce fait non concernées par les mesures prises par l'administration pour la

généralisation de l'enseignement. L'"Arrêté relatif aux écoles primaires" de 1886 comprenait une mesure concernant les enfants qui n'étaient pas scolarisés pour des raisons de santé ou de pauvreté, en leur octroyant un délai d'une durée bien définie pour s'inscrire à l'école. En 1890, ce délai devint illimité et pouvait aussi devenir une dispense. La plupart des enfants qui bénéficiaient d'un délai l'avaient en raison de leur pauvreté, et c'est dans les régions reculées, à faible productivité agricole, que

les gens étaient les plus misérables (TAMAI (1996)). Par ailleurs, la même année, la réglementation relative à l'installation des écoles fut instituée. Elle prévoyait que lorsque le nombre d'enfants n'atteignait pas le minimum requis, ou encore lorsque les communes rencontraient trop de difficultés pour fonder leur propre école, elles pouvaient créer des écoles en collaboration avec une autre commune. Les enfants d'âge scolaire étaient envoyés dans les écoles d'autres villages, mais comme il était difficile pour ces enfants de parcourir chaque jour de très longues distances pour se rendre à l'école, ils obtenaient très souvent un délai pour s'inscrire à l'école, voire une exemption.

Nombreux étaient les enfants défavorisés qui habitaient loin des écoles et avaient de grandes difficultés à les fréquenter, et par conséquent parmi ceux-ci nombreux étaient les enfants des régions reculées à être dispensés de l'école et de fait exclus du système scolaire. Depuis l'introduction du système d'enseignement jusqu'à la fin de la guerre existaient des régions dispensées de l'obligation de créer des écoles appelées "régions exemptes de création d'écoles", essentiellement dans les zones les plus reculées comme les campagnes, les zones montagneuses ou les îles éloignées, qui ne bénéficiaient d'aucune intervention de l'administration et où bon nombre d'enfants habitant dans ces régions furent longtemps privés de la chance de bénéficier de l'instruction publique.

Mais, même dans ces régions isolées où l'installation d'une école n'était pas obligatoire et où les enfants étaient dispensés de l'obligation scolaire, on vit grâce à des habitants créant eux-mêmes des lieux d'enseignement privés très simples, de nombreux exemples d'habitants prenant en charge l'enseignement aux enfants.

Dans une publication du comité de l'instruction publique de la préfecture d'Iwate, *Histoire de l'enseignement moderne à Iwate*, (Volume 3 - ère Showa), on peut lire que même dans la préfecture d'Iwate, il restait à la fin de la guerre quelques "régions exemptées de création d'écoles". Même si au début des années 1900, le taux de scolarisation à Iwate atteignait 90 %, il restait un village de

montagne exempté où aucun enfant n'était scolarisé. En 1909, un homme venu dans ce village pour son travail, s'apercevant que les enfants en âge d'être scolarisés ne se rendaient pas à l'école, décida d'apporter son aide, et consacra son temps libre à une sorte de cours privé pour les enfants qui se rassemblaient en petits groupes. Puis, lorsque son employeur fit faillite et partit, cet homme resta et en 1912, loua une maison, fabriqua des tables avec des barriques à essence, et ouvrit sans autorisation une école, ne faisant pas de distinction d'âge, à la manière des *terakoya* (où pouvait entrer qui voulait, quand il voulait, quel que soit son âge). Ce document relate aussi comment en 1929 un homme, venu dans un village de montagne pour produire du charbon de bois, ouvrit une école, sans autorisation, pour les "enfants du charbon", ou encore comment un autre, un militaire à la retraite, touché par leur manque d'instruction, réussit à convaincre les villageois de s'instruire et consacra ses biens personnels à l'ouverture d'une école. Dans la préfecture d'Iwate, qui comprenait beaucoup de zones isolées, c'est souvent grâce aux efforts de la population que progressivement, de plus en plus d'écoles purent être créées dans ces régions. Au début, il ne s'agissait que de simples lieux d'enseignement avec deux ou trois classes et dortoirs qui servirent par la suite de bases à la création d'écoles publiques. Par ailleurs, dans les régions isolées d'Hokkaido, de nombreuses écoles furent créées grâce à la contribution des habitants ; d'autres privées, furent ouvertes dans des bâtiments de ferme loués, où la population locale, comme les élus des villages ou les moines bouddhistes, s'improvisèrent professeurs (TAMAI (1996)).

Ainsi, nombreuses furent les écoles construites et gérées par les habitants de ces régions isolées. La construction de ces écoles demanda certainement beaucoup de sacrifices et un travail considérable à ces habitants de régions pauvres et d'accès difficile. Mais ils ne supportaient pas de voir leurs propres enfants vivre dans l'ignorance, et c'est certainement leur désir passionné de leur donner une éducation qui a stimulé le développement des écoles.

2. L'amélioration qualitative de l'enseignement dans les régions reculées

Comme nous l'avons vu, le développement des écoles dans les zones éloignées, qui avait pris beaucoup de retard par rapport aux autres régions, put progresser grâce aux efforts de leurs habitants. La situation cependant, de l'enseignement dans ces régions était loin d'être satisfaisante, et un mouvement naquit après la guerre, à l'échelle de tout le pays, initié par les enseignants préoccupés par cette situation, et qui réclamaient la mise en œuvre d'une politique de développement.

Nous allons maintenant nous intéresser, parmi les mesures de développement de l'enseignement dans ces régions, à la "loi sur la promotion de l'éducation en zone rurale" qui a permis l'amélioration du niveau d'enseignement des régions et la "politique à grande échelle de gestion du personnel", spécifique au Japon, pour assurer le recrutement de professeurs dans les régions isolées.

2-1 L'amélioration de l'enseignement par la loi pour le développement de l'enseignement dans les régions reculées

(1) Les problèmes rencontrés par les régions reculées

D'après l'enquête menée par le ministère de l'Éducation nationale en 1954, les écoles (primaires) des régions éloignées¹ représentaient 34,8 % de l'ensemble des écoles ; si elles n'existaient naturellement pas dans les grandes villes comme Tokyo ou Osaka, à Hokkaido, elles représentaient environ une école sur cinq², et à part cela, dans cinq préfectures, dont Nagasaki, qui comprenait de nombreuses petites îles, ces écoles primaires dépassaient 30 % du total.

Si le cycle d'enseignement obligatoire de neuf ans fût institué en 1948, ces écoles se trouvaient encore

dans une situation difficile et étaient bien loin de l'égalité des chances devant l'instruction. Parmi ces régions, beaucoup ne bénéficiaient pas de conditions économiques et culturelles favorables, et avaient de maigres ressources financières. C'est pour ces raisons que la construction et l'équipement de ces écoles se faisaient dans des conditions extrêmement précaires, et que peu d'enseignants voulaient y travailler, et ce problème de recrutement faisait obstacle à la qualité de l'enseignement³. Dans la mesure où l'administration ne prenait pas les mesures nécessaires, l'amélioration de l'environnement éducatif de ces écoles en zone reculée ne pouvait se poursuivre, et le faible niveau de l'enseignement inchangé dans ces régions, même dans l'après-guerre, fut perçu comme un problème.

(2) Le chemin parcouru jusqu'à la promulgation de la "loi sur la promotion de l'éducation en zone rurale"

Les premiers à se faire entendre pour réclamer l'amélioration de l'enseignement dans les zones isolées furent les professeurs qui travaillaient sur le terrain.

La première grande assemblée nationale de recherche sur l'enseignement en classe unique et en classe à niveaux multiples eut lieu en 1952, et la "Ligue nationale pour la recherche sur l'enseignement en zone isolée" (la Zenhekiren) fut constituée pour conduire des recherches de façon organisée concernant l'enseignement dans les régions reculées. Plus de 2 000 professeurs en poste dans des écoles en zone isolée s'y rassemblèrent. Ils mirent l'accent sur la nécessité de mener des recherches et des débats de façon structurée pour obtenir l'amélioration de l'enseignement dans ces régions, et exigèrent des mesures d'urgence au niveau national, afin de "faire disparaître les problèmes des écoles en zone isolée" et non pas de "faire disparaître les écoles en zone isolée".

¹ Par école des régions reculées, nous entendons des écoles à classe unique ou à classes à plusieurs niveaux (à ce sujet, voir aussi p. 93).

² Selon l'enquête de 1953 du ministère, il y avait 8 674 écoles de régions reculées, dont 743 à Hokkaido, soit un chiffre plus élevé qu'Iwate, qui en comptait 285.

³ D'après le comité de l'instruction publique d'Iwate (1982), un des cantons de la préfecture comptait 62,4 % d'enseignants non titulaires et en moyenne 15 % des enseignants étaient absents chaque mois.

Encadré 8-1 Situation des écoles dans les régions reculées juste après la Seconde Guerre mondiale (entre 1945 et 1950)

“Une des écoles annexes est fermée depuis avril, parce qu'elle n'a pas d'enseignant. Le village se trouve à 36 kilomètres de la gare la plus proche, et si l'on ne trouve pas de camion pour y aller, cela représente une journée de marche. Il n'y a pas de médecin dans le village, les enfants n'ont pas pu passer l'examen de santé du printemps. Et quand bien même un maître viendrait, il n'y a pas pour lui de logement de fonction et personne dans le village n'a de maison à louer. Ce hameau et son école se trouvent tout au fond d'une vallée, aussi l'école est-elle privée de la lumière du soleil entre décembre et mars. Le bâtiment de l'école est vieux, ses fenêtres petites, au point qu'à l'heure où s'achèvent les cours, il fait trop sombre pour y étudier. J'aimerais avoir plus de pétrole pour les lampes, parce qu'avec notre ration actuelle il n'est pas question d'étudier ni même de lire le journal. Le village dispose de dix enseignants, mais seul le directeur de l'école est diplômé, les autres, qui ont de moins de vingt ans, n'ont même pas terminé le lycée, ce qui donne beaucoup de soucis au directeur.”

Source : Extrait du récit d'un directeur d'école, Comité d'instruction publique de la préfecture d'Iwate (1982)

Encadré 8-2 Efforts réalisés tant par l'Etat que les collectivités territoriales pour instaurer des lois de développement

Entre la fin de la première grande réunion nationale et la promulgation deux années plus tard de la loi de développement, plus de treize mille documents furent soumis au gouvernement et à la Chambre des députés, par les écoles concernées du Japon. Il y eut plus de quatre mille pétitions. Les administrateurs et les représentants des préfectures ont presque toujours payé eux-mêmes leurs frais de voyages jusqu'à Tokyo, où ils venaient apporter des pétitions, requêtes et demandes d'explication. Les représentants de la Ligue nationale pour la recherche sur l'enseignement en zones isolées ont rendu visite à de nombreuses reprises aux députés issus des milieux de l'enseignement, pour réclamer l'instauration d'une loi de développement.

Le ministère de l'Éducation apporta son soutien au mouvement de la Ligue. De nombreux membres de l'exécutif, à commencer par le ministre de l'Éducation nationale, comprenaient parfaitement le problème, et faisaient tout pour promouvoir une loi de développement. Après la guerre, parce que le nouveau projet pour l'enseignement cherchait à développer et à égaliser l'accès à l'éducation, il était essentiel de développer d'une part l'accès à l'enseignement des enfants souffrant de handicaps, physiques ou mentaux, et d'autre part, de ceux souffrant d'un handicap matériel, c'est-à-dire les enfants vivant dans les régions reculées, et il fallait pour cela que le pays élaborât des mesures basées sur cette nouvelle approche.

Source : Recueil de la Ligue nationale pour la recherche sur l'enseignement en zones isolées (1982)

Si la Zenhekiren avait pour objet principal la recherche, elle voulait également établir l'égalité des chances dans l'éducation et, percevant la nécessité d'élaborer des mesures au niveau national pour promouvoir le développement de l'enseignement dans ces régions, elle créa un an plus tard l'Assemblée nationale pour l'accélération du développement de l'enseignement en zone isolée (la Zenhekishin), organisation administrative au niveau

national réunie autour du préfet d'Hokkaido. C'est ainsi que se développa un mouvement national visant la promulgation d'une loi sur le développement de l'enseignement dans les régions reculées et l'élaboration d'un système de subventions.

Pour obtenir la promulgation de cette loi, la Zenhekiren rassembla des documents sur la réalité du terrain, à partir d'expériences personnelles, d'enquêtes, qui corroboraient les témoignages des

enseignants de ces écoles, et la Zenhekishin, pour y répondre, proposa des documents au gouvernement et à la Diète. Pour travailler plus efficacement, la Zenhekiren se consacrait à l'amélioration du contenu et des méthodes pédagogiques, des stages et des études des enseignants, à la préparation du matériel scolaire, et à l'étude de mesures favorisant le personnel enseignant compétent, tandis que la Zenhekishin se préoccupait de l'aménagement des bâtiments, du renforcement de l'installation et des équipements.

Grâce à ces efforts conjugués, la plupart des membres de la Diète furent, sensibilisés à la question de l'enseignement dans les régions reculées, lorsque le projet de loi fut déposé en mai 1953. Les délibérations en furent facilitées et "loi sur la promotion de l'éducation en zone rurale" fut promulguée, un an plus tard, en 1954.

Cette loi, qui promeut l'enseignement scolaire et l'instruction civique, définit les missions des communes, des préfectures et du ministre de l'Education nationale en charge de ce développement, et établit que l'Etat doit allouer des subventions aux communes et aux préfectures. Elle fut amendée en 1958 et en 1960. Les amendements de 1958 étaient particulièrement importants puisqu'ils définissaient pour la première fois précisément les critères et le taux des indemnités spéciales à accorder aux enseignants et au personnel employés dans les écoles en zone isolée, et qu'ils transféraient à l'Etat la moitié de la charge incombant jusqu'alors aux préfectures des subventions, notamment "l'aide aux frais de construction des logements du personnel enseignant des écoles primaires et secondaires".

Le budget consacré au développement, qui représentait à peine 100 millions de yens en 1954, passa à 2,5 milliards de yens en 1965, à 8,1 milliards en 1970, pour atteindre les 16 milliards de yens en 1982 (Zenhekiren (1982)).

(3) La clarification des critères de classement des écoles dans les régions reculées

En 1954, lorsque la loi sur le développement fut promulguée et les bases légales consolidées, la notion

même de zone isolée n'était pas encore clairement définie, et il était difficile d'évaluer précisément le degré de difficulté des conditions d'enseignement. Il était par conséquent nécessaire, pour pouvoir prendre des mesures rationnelles et efficaces en faveur du développement de l'enseignement dans les régions reculées, de comprendre avant tout de manière précise la situation réelle de l'enseignement dans ces régions, et de mettre au point des critères permettant de déterminer de façon objective le niveau des régions isolées.

Le ministère de l'Education nationale organisa en 1956 une "enquête sur l'enseignement dans les régions reculées", qui permit d'appréhender clairement la situation réelle de ces régions. Cela permit d'uniformiser au niveau national les critères de classification des écoles en zone isolée, jusqu'ici déterminés par les préfectures.

L'article 2 de la loi sur le développement définit les "écoles classées en zone isolée" comme "les écoles primaires et secondaires publiques se trouvant dans des régions comme les zones montagneuses ou les îles éloignées, qui ne bénéficient pas de moyens de communication ni de bonnes conditions naturelles, économiques et culturelles" et ces écoles sont classées par les autorités préfectorales en fonction des critères évoqués plus haut. Les écoles en zone isolée sont classées selon une notation globale allant de 1 à 5, d'après des critères de base (éloignement géographique, notamment la distance entre l'école et les établissements publics) et des critères additionnels (conditions de vie défavorables liées aux conditions d'alimentation en électricité, ou encore aux conditions naturelles comme dans les zones de fort enneigement ou de froid extrême). On distingue également les zones reculées moyennes et les zones reculées spéciales (le détail de ces critères de distinction figure dans l'une des annexes).

(4) Les différentes mesures adoptées pour le développement de l'enseignement

Depuis la promulgation de la "loi sur la promotion de l'éducation en zone rurale", toutes sortes de mesures ont été prises par l'Etat et les collectivités locales, à commencer par des dispositions en faveur

des enseignants, de la fréquentation de l'école par les élèves ou de la gestion de l'hygiène et de la santé, et elles ont produit d'excellents résultats concernant l'amélioration du niveau de l'enseignement dans ces régions. Le tableau 8-1 présente les principales initiatives.

Ainsi, depuis la promulgation de cette loi, différentes mesures ont été successivement mises en place, accompagnées par des subventions et une prise en charge par l'Etat, et elles ont permis de parvenir rapidement au renforcement de l'enseignement dans ces régions. Ces mesures, prises au niveau national, répondaient aux souhaits des régions comprenant beaucoup de zones isolées, et se montraient attentives à ces régions restées longtemps dans l'ombre. Il est clair que ces dispositions ont été influencées par la "loi sur la promotion de l'éducation en zone rurale".

2-2 Le recrutement et l'amélioration de la qualité des enseignants dans les régions reculées

Conformément à la loi pour le développement de l'enseignement dans les régions reculées, plusieurs sortes d'aides en faveur des enseignants travaillant dans ces régions furent adoptées, mais les enseignants qui souhaitaient travailler, de leur plein gré, dans ces régions aux conditions économiques et aux moyens de transport médiocres demeuraient peu nombreux, et il était urgent de prendre les mesures administratives nécessaires pour les y maintenir. La "politique à grande échelle de gestion du personnel" introduite à ce moment-là était plus qu'une mesure spéciale pour ces régions, puisqu'elle avait pour objet "l'affectation, selon leurs aptitudes, des enseignants et les échanges de personnel, pour que l'enseignement soit maintenu à un niveau bien défini et dispensé avec pertinence" ; mais au final, elle eut pour résultat de réduire considérablement la pénurie

Tableau 8-1 Action fondée sur "loi sur la promotion de l'éducation en zone rurale"

Allocation d'une indemnité aux enseignants dans les lieux reculés	Versement, pour les enseignants travaillant dans des lieux reculés, d'une indemnité maximale de 25 % proportionnée à l'isolement selon les normes nationales. Versement d'une prime spéciale attribuée aux enseignants ayant exercé plus d'un an dans les lieux reculés classés "niveau 2" et ayant obtenu de bons résultats.
Mesures concernant le bien-être et la santé des enseignants (le montant des aides est fonction de la circonscription administrative et du niveau d'isolement de la zone concernée)	- Livraison (annuelle) de médicaments dans les lieux reculés. - Versement pour les enseignants dans les lieux reculés et pour leur famille d'"indemnités pour les frais de transport occasionnés par les soins médicaux" - "Examen médical du conjoint" gratuit pour les épouses, âgées de plus de 35 ans, des enseignants en poste dans les zones reculées. Versement d'une "aide au voyage" d'environ cent mille yens par voyage pour les enseignants et leurs conjoints ayant un poste fixe dans une zone reculée
Stages proposés aux enseignants dans les zones reculées	A partir des spécificités de l'enseignement dans les lieux reculés, tenue de réunions d'études sur la gestion des écoles annexes et de réunions d'études sur la gestion de classes uniques à plusieurs niveaux, tenue de réunions d'études sur l'enseignement en zones reculées, envoi en mission de professeurs dans ces réunions d'études à travers tout le pays
Entretien de l'environnement éducatif	Différents dispositifs sont prévus pour l'aménagement de l'environnement scolaire en zones reculées, notamment l'achat de cars et de bateaux scolaires, la création de salles de réunion, l'installation d'une salle de bains dans l'école, l'envoi de matériel scolaire, ainsi que de produits alimentaires pour la restauration scolaire, ou encore la distribution gratuite de médicaments de première nécessité
Mesures vis-à-vis des enfants dans les zones reculées	Prise en charge pour les élèves des écoles classées en zone reculée, des frais de fréquentation scolaire des enfants géographiquement éloignés de l'école, des frais de pension, possibilités d'examens médicaux et d'entretiens de santé, subventions pour couvrir les frais d'envois en mission de médecins, dentistes et pharmaciens pour effectuer des enquêtes sur l'hygiène à l'école

Source : L'auteur, d'après de documents du ministère de l'Education nationale (1964 et 1973) et du Comité d'instruction publique de la préfecture d'Iwate.

Encadré 8-3 Pratique de l'enseignement dans les écoles situées dans des lieux reculés

En raison des contraintes engendrées par l'éloignement, et parce qu'il y a peu d'élèves et peu d'enseignants qui peuvent être envoyés dans ces zones pour y travailler, il faut soit adopter la formule de la classe unique, dans laquelle un seul enseignant s'occupe de l'ensemble des élèves de l'école, soit une formule à plusieurs classes regroupant deux ou trois niveaux. Dans les deux cas, il faut, pour surmonter les difficultés liées à l'encadrement d'un nombre élevé d'élèves, adapter les méthodes d'enseignement à une classe unique pour mener à bien les objectifs d'enseignement.

Jusque vers les années 1930, existait un enseignement combinant plusieurs classes reposant sur un professeur ainsi par exemple ces enseignants "modèles" qui avaient développé leur point de vue et leur méthode personnelle d'encadrement. Mais, au fur et à mesure que les débats et les études menées sur l'enseignement se sont approfondis, ont été mises au point des méthodes d'enseignement qui accélèrent la compréhension et l'apprentissage de l'enfant dans les conditions d'enseignement propres aux zones reculées.

Actuellement, pour effectuer un enseignement à plusieurs niveaux, les méthodes de base sont soit un "enseignement différent par groupes de niveau", où l'on enseigne une matière différente aux élèves séparés en deux groupes, soit encore un "enseignement d'une matière commune", où, à partir d'une même matière enseignée à tous, on donne aux élèves des contenus différents selon leur niveau. Dans l'enseignement différencié, on utilise la méthode d'enseignement dite "de décalage" où on décale par niveaux le programme d'enseignement des deux groupes et celle dite du "déplacement d'un groupe à l'autre" où le professeur se déplace alternativement d'un groupe à l'autre.

Source : L'auteur, d'après des matériels du centre d'études sur l'enseignement de Hokkaido (2001) et de la Ligue nationale pour la recherche sur l'enseignement en zones isolées (1985).

de professeurs dans ces régions.

(1) Le manque de professeurs dans les régions reculées

Même si depuis l'ère Meiji, une indemnité d'éloignement était allouée aux enseignants en poste dans ces régions, ces allocations étaient déterminées par les préfectures, et leur nombre, ainsi que les primes elles-mêmes, étaient insuffisants. L'enquête de 1953 dénombrait quelque 8 700 écoles primaires à classe unique ou à classes à niveaux multiples, dont plus de la moitié ne recevaient de la part des préfectures aucune prime d'éloignement pour les enseignants en poste (ministère de l'Education nationale (1953)).

Parce que les conditions de vie notamment et l'environnement culturel, étaient particulièrement défavorables dans les régions isolées, et que les dispositifs incitatifs pour les enseignants étaient insuffisants, peu de professeurs souhaitaient y travailler, et les écoles de ces régions avaient de

grandes difficultés pour recruter des enseignants. Ce problème était particulièrement sérieux avant-guerre et selon le rapport de la Zenhekirei ("Trente ans d'enseignement dans les régions reculées"), *"l'affectation dans les écoles en zone isolée était vécue comme un "exil". La politique de gestion du personnel des autorités administratives faisait aussi problème parce qu'elle procédait à une "gestion punitive du personnel" en "refoulant vers les régions reculées" les enseignants des écoles situées dans les régions ordinaires qui avaient mauvaise réputation"*, ce qui laisse deviner à quel point la situation des enseignants dans ces régions était déplorable.

Avec l'institution après la guerre d'un système d'enseignement démocratique, la "gestion punitive du personnel", comme on pouvait s'y attendre, disparut. Le nombre de professeurs non diplômés, la qualité des enseignants dans ces régions demeurait faible, notamment parce que la proportion de personnel non diplômé y était très élevée. Selon le comité d'instruction de la préfecture d'Iwate (1982),

“Aucun enseignant ne souhaitait travailler dans les régions isolées où les salaires étaient bas et où la pénurie alimentaire régnait. Même s'ils y étaient nommés officiellement, les enseignants refusaient la plupart du temps de quitter leur région d'origine pour être affectés dans ces endroits où la vie était impossible, et l'administration ne pouvait rien y faire. Les directeurs d'école, conscients qu'ils ne pouvaient rien attendre de l'administration, devaient consacrer leur temps à chercher eux-mêmes des professeurs. Quand ils n'en trouvaient pas, ils étaient réduits à fermer les écoles” ; et des mesures d'urgence s'imposaient pour résoudre cette pénurie d'enseignants qui devenait de plus en plus alarmante.

(2) La “politique à grande échelle de gestion du personnel” - la mise en place d'un système de rotation du personnel

Avec la création, en 1952, des comités de l'instruction publique dans les communes, la gestion du personnel de leurs écoles leur fut transférée. Mais à l'époque, ces comités avaient, en moyenne, la responsabilité de deux écoles primaires et d'une école secondaire, ce qui signifiait qu'ils ne pouvaient quasiment pas prendre de mesures à cet égard. (SATO et collègues (1992)).

Avec la promulgation en 1956 de la “loi relative à l'organisation et la gestion de l'administration régionale pédagogique (loi de l'administration régionale pédagogique)”, les compétences de l'enseignement en matière d'engagement et de répartition des enseignants furent transférées des communes aux préfectures et de très grandes villes officiellement désignées. Dans ce nouveau système, les communes construisaient les écoles et supervisaient le personnel enseignant, et les préfectures le rémunéraient et se chargeaient de son recrutement et de son affectation. En fait, les communes, de leur côté, installaient des écoles et contrôlaient le personnel enseignant, tandis que l'on inaugura un nouveau système de gestion du personnel, les préfectures se chargeant de la rémunération des enseignants, de leur embauche et de leur affectation. Si la politique de mutation des enseignants variait légèrement selon les comités des

différentes préfectures, il existait des mesures communes à tous : (1) les échanges entre villes et cantons, (2) les échanges entre régions isolées et non isolées, (3) une répartition plus pertinente des enseignants, (4) la mutation des enseignants restés longtemps dans le même établissement (SATO et collègues (1992)).

Dans ce dispositif, les enseignants ne restaient pas trop longtemps dans la même région et étaient mutés au bout de quelques années. Même si cette politique à grande échelle de gestion du personnel variait d'une préfecture à l'autre, la règle était que les enseignants soient affectés dans une zone isolée tout d'abord trois ans après leur recrutement puis lorsqu'ils étaient promus à la fonction de directeur d'école.

Les échanges de personnel enseignant entre régions isolées et non isolées, commencés en 1956, se renforcèrent d'année en année et, progressivement, l'idée selon laquelle “[Il faut] travailler au moins une fois dans une école en zone isolée” devint naturelle aux enseignants. De plus, l'environnement dans ces régions s'améliorait d'année en année, la réticence des enseignants à être mutés dans ces écoles se dissipa peu à peu. Cela permit de résoudre les problèmes de pénurie de personnel enseignant dans ces régions et d'y améliorer le niveau d'enseignement.

3. Conclusion

Si l'on réfléchit sur cette politique japonaise de développement de l'enseignement dans les régions isolées, il faut retenir en premier lieu les initiatives prises par la population locale et les professeurs en poste sur place pour améliorer l'enseignement offert aux enfants de ces régions. Le développement de l'enseignement au Japon depuis la restauration de Meiji (1868) s'est fait avant tout à l'initiative du gouvernement, mais la promotion de l'enseignement dans ces régions fut à ses débuts initiée non pas par l'Etat mais par le terrain, c'est-à-dire par la population et les enseignants, et il est en cela de nature très différente des autres politiques. Quand il n'y avait pas d'école, on en construisait ; quand il n'y

Encadré 8-4 Exemple de rotation complète du personnel

Dans la préfecture de Nagano, on a réparti pendant de longues années le personnel enseignant en s'efforçant de réduire les différences entre régions et entre écoles dans les écoles primaires et les collèges. Dans cette préfecture, on a depuis 1956 fait des transferts entre villes, campagnes et villages de montagne, mais aussi des échanges entre écoles primaires, collèges, écoles pour malvoyants, malentendants et écoles pour handicapés. Parmi les enseignants eux-mêmes, la tendance était de demander des lieux et des écoles toujours différents et de valoriser le "cumul des stages", et les professeurs restant dans une même région et dans une même école étaient au contraire dépréciés.

Dans la préfecture de Nagasaki, où les îles éloignées représentent plus de 40 % de la superficie, on a procédé par tâtonnements successifs quant à l'affectation du personnel. Le principe de mutation adopté à partir de 1976 organise le territoire de la préfecture en trois zones : villes, campagne et îles éloignées. Tous les enseignants enseignent dans toutes les zones pendant leur carrière, restent au maximum six ans dans la même école et quinze ans dans une zone. Enfin, dans la préfecture d'Iwate, afin de stabiliser l'enseignement dans les régions reculées, on a encouragé les mutations de couples d'enseignants dans les zones reculées.

Source : SATO et collègues (1992)

Encadré 8-5 Exemple de gestion du personnel tenant compte des désirs des enseignants

En 1956, la préfecture de Tokyo a annoncé que les enseignants demandant une mutation pour obtenir un poste dans une matière appropriée ainsi que les personnes travaillant dans la même école depuis longtemps, seraient mutés, même contre leur gré, pour un meilleur équilibre entre les sexes ou entre les âges, ou pour des raisons de gestion de la région ou des écoles. Réagissant à cela, le syndicat d'enseignants de la capitale a organisé un mouvement d'opposition avec pour mot d'ordre « nous nous opposons fermement à toute mutation sans le consentement de la personne intéressée ». Ils ont finalement obtenu que seules seraient sujettes à mutation les personnes volontaires ou les enseignants acceptant de le faire, convaincues par leur directeur d'école. De ce fait, la tendance à se fixer du personnel enseignant s'est renforcée, et même lorsqu'il y avait des mutations, elles s'effectuaient le plus souvent dans une même région ou encore vers une région limitrophe. Le personnel s'est donc stabilisé et des inégalités importantes entre régions, écoles, âges et sexes sont apparues. La préfecture de Tokyo, qui observait cette situation avec attention, s'est alors orientée vers des mutations du personnel imposées par l'administration. En conséquence, le nombre d'enseignants travaillant longtemps dans une même école a diminué et le taux de déplacement a progressivement augmenté.

Source : SATO et collègues (1992)

avait pas de professeurs, tous les habitants se mobilisaient pour en chercher et, si malgré tout ils ne trouvaient personne, ils s'improvisaient professeurs et enseignaient eux-mêmes aux enfants. Ces efforts constants se multiplièrent dans chaque région, à travers tout le pays, pour se transformer bientôt en un vaste mouvement qui fit bouger l'Etat et la Diète, et cela très certainement permit d'aboutir à la loi pour le développement de l'enseignement dans les régions

reculées. L'application de cette loi, une fois promulguée, permit de mettre en place un système offrant le même enseignement à tous, et de réaliser l'égalité des chances et la qualité de l'enseignement, jusque dans les régions de montagnes et les îles les plus éloignées. La loi eut à cet égard un rôle considérable.

Dans les pays en développement, l'écart entre les régions, en termes de nombre d'enseignants, est très

préoccupant, et l'on retrouve le problème de l'enseignement en zones reculées, lié d'une part au fait que les enseignants préfèrent se concentrer dans les villes, où les conditions de vie sont meilleures et les revenus complémentaires plus faciles à assurer, alors qu'ils désertent les zones rurales et les régions isolées. Le Japon avait autrefois le même problème et, grâce à l'instauration d'un nouveau mode d'affectation des enseignants, à la prise en compte d'informations pertinentes notamment concernant le

nombre d'enfants, au pouvoir attribué à l'administration pour l'affectation des enseignants à chaque établissement, à des garanties satisfaisantes offertes aux enseignants nommés dans ces zones - rurales ou isolées - avec des conditions de travail médiocres, et enfin à la bonne coordination de toutes ces mesures, le Japon réussit à corriger l'écart entre les régions en matière de nombre d'enseignants.

<YAMAGUCHI Naoko>

Chapitre 9 Comment résoudre le problème des redoublements et des abandons en cours d'études

Les enjeux des pays en développement

Avec le développement du mouvement pour l'Education pour tous (EPT), le nombre d'enfants non scolarisés, c'est-à-dire des enfants qui n'ont pas accès à l'école, diminue également dans les pays en développement. Mais la majorité des enfants quittent l'école après avoir redoublé une ou plusieurs fois pour avoir échoué aux examens de passage, sans avoir terminé le cursus de l'éducation obligatoire. Les redoublements ont, de l'avis général, non seulement peu d'effets sur l'amélioration des résultats scolaires, ils entraînent aussi une charge financière accrue pour les parents et les autorités scolaires, puisqu'ils prolongent la scolarité. Faire diminuer le taux de redoublement et augmenter l'efficacité de l'enseignement sont des questions importantes pour l'éducation dans les pays en développement.

Points essentiels

Au Japon, le système d'examen de passage dans la classe supérieure fut adopté en même temps que le système d'enseignement moderne. À l'époque, non seulement le taux de scolarisation était faible, mais le nombre d'élèves qui, une fois scolarisés, redoublaient à plusieurs reprises pour avoir échoué aux examens était en forte augmentation, et la majorité des élèves abandonnaient leurs études sans les terminer. Le système d'examen de passage dans la classe supérieure fut abandonné dans le cadre de la révision, en 1900, de l'«Arrêté relatif aux écoles primaires», pour être remplacé par le système de passage automatique dans la classe supérieure. Cela permit de résoudre le problème des redoublements quelque trente ans seulement après la mise en place de l'enseignement moderne. Pourquoi ce système d'examen avait-il été introduit ? Enfin, quelles furent les conditions qui permirent de les supprimer ? Nous analyserons les différents facteurs et les mesures qui ont rendu possible l'utilisation du système de passage automatique.

1. Introduction du système de classes (système de l'année scolaire) et application du système des examens de passage dans la classe supérieure

Le système de classes, ou encore système des années scolaires, qui suppose que l'on étudie un programme scolaire selon un ordre clairement établi dans un temps limité, en tenant compte des degrés de difficulté, de la continuité et du caractère systématique du programme, et en répartissant celui-ci en différentes classes ou niveaux, fut adopté au Japon en même temps que le système d'enseignement moderne introduit lors de la

restauration de Meiji. Parallèlement fut introduit le système des examens de passage en classe supérieure, qui permet d'évaluer le niveau des connaissances acquises par les élèves au moyen d'un examen écrit dont le résultat déterminera le redoublement ou le passage en niveau supérieur.

Le «Système d'enseignement» de 1872, première loi sur l'enseignement moderne, incluait des dispositions qui déterminaient avec précision le système des examens à l'école. Le système des examens de passage était défini de la manière suivante : «les élèves, dans les différentes disciplines, doivent obligatoirement franchir chaque niveau, conséquemment, il y a un examen obligatoire pour

chaque niveau, et les personnes qui achèvent leurs études, à chaque niveau, doivent passer un examen et le réussir, ceux qui échouent ne pouvant pas passer au niveau supérieur" (chapitre 48). L'école primaire durait huit ans au total, soit quatre ans au niveau inférieur et quatre ans au niveau supérieur. Par ailleurs, chaque année scolaire était divisée en deux semestres, ainsi l'ensemble d'un cursus s'organisait-il en 8 semestres, en partant du niveau 8, niveau le plus bas, pour aller vers le niveau 1, niveau le plus élevé. Les élèves étaient soumis à un examen de passage à chaque milieu d'année et, en cas de succès, passaient dans la classe supérieure. Ceux qui échouaient par manque de connaissances devaient redoubler leur classe et reprendre le programme. À la fin du niveau 1 du cursus élémentaire, les enfants passaient à nouveau un grand examen (examen de fin d'études) qui couvrait l'ensemble du programme et, en cas de succès, ils pouvaient poursuivre le cursus supérieur de l'école primaire. Là encore, on pratiquait le même système d'examen.

Ces examens de passage et de fin d'études furent appliqués assez strictement. Afin d'assurer l'impartialité et la rigueur des examens, ce système fut progressivement uniformisé dans les préfectures. On décida par ailleurs de l'élaboration des sujets d'examen par les professeurs, qui devaient aussi s'occuper des candidats, de la validation des sujets d'examen par les fonctionnaires locaux, et l'on imposa la présence sur les lieux d'examen d'employés locaux, comme les secrétaires des cantons ou les administrateurs de circonscription scolaire (responsables de l'administration pédagogique). Les préfectures décidaient de la réussite aux examens selon leurs propres critères, mais la norme était d'avoir obtenu 60 à 70 % de bonnes réponses pour passer au semestre suivant. Dans le cas d'enfants dont les résultats étaient particulièrement brillants, on raccourcissait la durée (un semestre) de leur année scolaire en leur permettant le passage au niveau supérieur ("le saut de classe").

À l'arrière-plan de ce système de niveaux et de ces méthodes d'examens de passage apparaissent, d'une part, la décision de transmettre très rapidement et

massivement les techniques et savoirs modernes occidentaux, pour répondre à l'exigence de l'époque qui était d'atteindre "civilisation et développement éclairé" et "enrichissement du pays et renforcement de l'armée" et, d'autre part, l'intention de suivre les principes fondamentaux de l'individualisme et du respect des compétences qui doivent régir l'enseignement sur la seule base des capacités propres à chaque individu, ceci dans une école ouverte, à égalité, pour le peuple entier.

Au début de l'ère Meiji, en dehors des examens de passage (à chaque fin de semestre) et des grands examens (de fin d'études), on procédait régulièrement à des examens de formes variées : l'"examen mensuel" (de renouvellement du classement des élèves), l'"examen exceptionnel" (pour sauter un semestre) ou encore l'"examen comparatif" (concours de connaissances entre les écoles de la région) et l'"examen itinérant (où les gouverneurs organisaient des remises de prix à l'occasion d'examens rassemblant les meilleurs éléments). Par la suite, de l'ère Taisho (1912-1926) jusqu'à l'après-guerre, l'intensité de la compétition des examens de passage vers l'école supérieure était telle qu'on a souvent parlé d'"enfer des examens", mais si l'on pense, qu'avant 1912, les examens avaient pénétré la culture de l'école jusque dans les écoles élémentaires, et si l'on considère leur influence sur la vie quotidienne, il serait plus exact de qualifier la période du début de l'ère Meiji d'"époque des examens".

2. La multiplication des redoublements (le maintien dans la même classe semestrielle) et des abandons en cours d'études

Le système d'examens de passage provoqua naturellement un nombre important de redoublements. De plus, les redoublements à répétition furent à l'origine de nombreux abandons en cours d'études. Certaines préfectures instituèrent un règlement qui exigeait le renvoi de l'école pour les élèves recalés deux fois de suite. Les statistiques étaient encore imparfaites à la fin du XIX^e siècle, et il

est difficile de quantifier précisément les redoublements et les abandons à travers tout le pays. Cependant, l'étude des fragments de documents statistiques existants montre qu'au Japon aussi, le problème du redoublement et de l'abandon dans le cycle primaire était autrefois considéré comme un phénomène extrêmement préoccupant.

On dit, qu'en moyenne, 20 à 30 % des candidats étaient recalés à ces examens. Un facteur aggravant qui n'apparaît pas dans les statistiques est l'échec aux examens pour "non-présentation à l'examen" car, les enfants craignant d'échouer ne se présentaient pas aux examens de passage. Dans plusieurs préfectures, on rapporte que les recalés de ce type représentaient 15 à 20 % du nombre total des élèves. On suppose que les redoublements, consécutifs à un échec ou à une telle situation à l'examen, augmentaient considérablement chaque année.

Ces échecs, ressentis comme un déshonneur par les enfants, leur faisaient perdre le goût des études, et entraînaient finalement un alourdissement des charges financières pour les parents. À cette époque, les frais de scolarité étaient plutôt élevés même à

l'école primaire, et un redoublement signifiait non seulement une augmentation de la charge financière de la scolarité mais, du fait du rallongement de celle-ci, elle entraînait aussi une perte de main-d'œuvre, ce qui avait pour effet d'augmenter le mécontentement des parents.

On peut observer à cette époque le déséquilibre flagrant dans la proportion entre le nombre, très important, des redoublants et celui des enfants inscrits pour chaque niveau semestriel. Le tableau 9-1 montre la proportion des élèves inscrits à chaque classe semestrielle dans la préfecture d'Aichi, qui a conservé des statistiques sur l'enseignement datant de cette époque.

En 1876, pour l'école primaire inférieure, sur un total de 72 081 enfants, les élèves du niveau semestriel 8 étaient 39 123, soit 54 %, les élèves du niveau semestriel 7 étaient 16 508 enfants, soit 23 % du total, et les deux niveaux, qui correspondent ensemble, à la première année du primaire aujourd'hui, rassemblaient 77 % de l'ensemble des élèves de l'école primaire. Quant au primaire supérieur, tous semestres confondus, il était, avec

Tableau 9-1 Nombre d'enfants inscrits dans une même classe d'école primaire (exemple de la préfecture d'Aichi) (1876 à 1880)

Année	1876	1877	1878	1879	1880
Classe	Nb. d'enfants				
Niveau supérieur					
niveau 1	-	-	-	2	38
niveau 2	-	-	7	17	58
niveau 3	-	1	6	30	75
niveau 4	-	2	8	65	184
niveau 5	1	1	14	107	176
niveau 6	4	10	100	201	390
niveau 7	3	19	164	280	592
niveau 8	37				
Niveau inférieur		163	368	756	898
niveau 1	245	363	871	1 732	2 588
niveau 2	435	673	1 553	2 334	3 365
niveau 3	988	1 372	2 769	4 050	4 737
niveau 4	2 461	2 399	4 293	5 504	6 874
niveau 5	4 961	4 694	7 065	8 450	9 699
niveau 6	7 315	8 758	10 151	11 689	12 276
niveau 7	16 508	17 163	17 861	16 473	14 472
niveau 8	39 123	31 329	23 686	22 106	20 686
Total	72 081	66 949	68 918	73 796	77 108

Note : Les écoles primaires de l'époque proposaient 4 années en niveau inférieur et 4 années en niveau supérieur, soit au total 8 années. Chaque année se répartissait en deux semestres. Des groupes étaient déterminés en partant du niveau le plus bas, le niveau 8 du niveau inférieur, vers le niveau le plus élevé, le niveau 1 du niveau supérieur. Les niveaux 8 et 7 inférieurs correspondent à la première année d'école primaire actuelle.

Source : Centre national d'études sur l'éducation (1974a), p. 53

0,06 % de l'ensemble des élèves, pratiquement inexistant. Au fil des années, la proportion d'enfants inscrits dans les classes du niveau supérieur alla s'accroissant, ce qui allait vers une correction de ce déséquilibre, mais huit ans après l'institution du système d'enseignement, en 1880, les classes semestrielles 7 et 8 représentaient encore 46 % de l'ensemble des élèves. Si on y ajoute les classes 6 et 5, les quatre premières classes (semestrielles) représentaient 74 % des effectifs. À peine 4 % des élèves parvenaient à la classe de niveau 1 de l'école primaire inférieure. C'est-à-dire que vers 1880, nombre d'enfants abandonnaient l'école primaire après avoir terminé un cycle de deux années scolaires. "L'arrêté relatif à l'éducation", qui supprimait le système d'enseignement en place, écourta radicalement la durée de scolarisation, en ramenant la durée de scolarité obligatoire à 16 mois minimum". Cet "arrêté relatif à l'éducation" fut lui-même amendé l'année suivante pour instituer une "école primaire d'une durée de trois ans" ; et l'on peut dire que cette modification de la législation était adaptée à la réalité de la scolarisation de cette époque.

Le grand nombre de redoublants apparaît aussi

dans les grands écarts d'âge entre les enfants inscrits dans chaque classe. Le tableau 9-2 est l'illustration d'un rapport du département de Kyoto, très rare pour l'époque, qui établit une classification par âge des enfants inscrits dans chacune des classes.

Si l'on observe les enfants inscrits au niveau 8 du cycle primaire inférieur, les plus nombreux, on peut remarquer que la tranche d'âge est extrêmement large, avec 5,2 % d'enfants de moins de 6 ans (d'un âge inférieur à l'âge scolaire), 17,2 % d'enfants de 6 ans, 22,2 % de 7 ans, 20,9 %, de 8 ans, 14,8 % de 9 ans, 8,8 % de 10 ans, 4,7 % de onze ans, 2,7 % de 12 ans, 1,4 % de 13 ans, et 2,0 % de 14 ans et plus. Dans le système actuel, cela équivaldrait à avoir dans une classe de première année d'école primaire des enfants d'une tranche d'âge allant de la maternelle à la troisième année du collège. À cette époque, il y avait d'une part des enfants qui entraient à l'école primaire sans avoir atteint l'âge scolaire et de l'autre, des enfants plus âgés qui entraient à l'école bien après l'âge requis (6 ans révolus). Ainsi, tous les enfants plus âgés n'étaient pas nécessairement des redoublants, mais cet écart d'âge au sein d'une même classe montre la multitude des redoublements et plus encore des redoublements à répétition. On peut

Tableau 9-2 Nombre d'enfants inscrits dans une même classe de l'école primaire dans la région de Kyoto, classés en fonction de leur niveau scolaire et de leur âge (1877)

Âge :	de 6 ans	6 ans	7 ans	8 ans	9 ans	10 ans	11 ans	12 ans	13 ans	+ de 14 ans
Niv. sup										
Niv. 1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Niv. 2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Niv. 3	-	-	-	-	-	-	1	1	1	-
Niv. 4	-	-	-	-	-	1	1	1	-	-
Niv. 5	-	-	-	-	-	1	2	3	5	1
Niv. 6	-	-	-	-	4	8	7	4	10	9
Niv. 7	-	-	-	-	-	2	16	27	18	9
Niv. 8	-	-	-	4	3	13	45	74	96	49
Niv. inf.										
Niv. 1	-	-	-	1	41	41	78	130	108	56
Niv. 2	-	-	-	1	20	138	180	230	203	96
Niv. 3	-	-	10	11	123	309	488	426	299	122
Niv. 4	-	-	14	90	428	745	756	636	304	137
Niv. 5	-	6	43	266	774	1 082	908	647	270	108
Niv. 6	1	17	180	698	1 550	1 460	1 026	608	247	119
Niv. 7	10	217	1 133	2 553	3 003	2 258	1 421	672	247	187
Niv. 8	1 287	4 256	5 480	5 162	3 646	2 181	1 164	674	333	475
Total	1 298	4 496	6 860	8 791	9 561	8 239	6 093	4 133	2 141	1 368

Source : Centre national d'études sur l'éducation (1974a), p. 545

facilement imaginer combien il devait être difficile pour les enseignants, qui pratiquaient la méthode de l'enseignement magistral, de faire leurs cours dans les classes élémentaires de l'école primaire devant une multitude d'enfants de tous âges et aux expériences les plus variées. Le passage en classe semestrielle supérieure devint, en 1886, un passage en classe annuelle supérieure, toujours au moyen d'un examen de passage.

3. Le système d'examens de passage dans la classe supérieure et sa justification

Le système des examens de passage permettait de vérifier si les élèves avaient ou non assimilé les notions requises pour chaque niveau. Ce dispositif sévère a toutefois été à l'origine de nombreux cas de redoublement et d'abandon en cours d'études. Cela représentait un véritable dilemme alors que l'objectif était l'universalisation de l'éducation ("l'instruction pour tout le peuple") à une époque où le taux de scolarisation était très faible. En outre, l'aggravation de la rigidité de l'enseignement fondé sur le bourrage de crâne et l'apprentissage par cœur en vue des examens, ainsi que le fardeau qui pesait sur les enseignants et les élèves soumis à des examens qui se prolongeaient parfois jusqu'à l'aube, furent mis en cause. Il faut comprendre les raisons pour lesquelles le monde de l'éducation au Japon du XIX^e siècle, attachait, malgré ces inconvénients, autant d'importance au système des examens de passage et tenait à le mettre à exécution avec autant de rigueur. Sans doute ce recours important aux examens était-il lié à l'insuffisance des conditions d'enseignement du Japon d'alors.

Différents éléments entrent en jeu : un enseignement au contenu largement étranger, un nombre insuffisant d'enseignants rodés aux méthodes modernes, un taux de scolarisation peu élevé, des conditions d'enseignement très variables selon les régions, ou une organisation du corps enseignant fortement dépendante des examens.

L'école moderne à ses débuts s'est inspirée du modèle américain, introduisant presque sans modification ses programmes scolaires et ses

disciplines au Japon. Les manuels scolaires eux-mêmes ont été élaborés à partir de la traduction ou de la simple imitation d'ouvrages étrangers. Un tel contenu pédagogique paraissait lointain voire insolite, pour les enfants et leurs parents, mais aussi pour les enseignants

Après la création, en 1872, de l'école normale de Tokyo, des écoles normales ont été construites dans chaque préfecture jusqu'à la fin des années 1870 ; néanmoins, le nombre de professeurs rompus aux méthodes modernes d'enseignement y était dans l'ensemble extrêmement limité. Nombre d'enseignants, anciens professeurs de *terakoya*, samourais sans emploi ou prêtres bouddhistes et shintoïstes furent nommés sans formation complémentaire. Le système d'étalement du programme sur plusieurs classes comme les méthodes d'enseignement leur étaient parfaitement étrangers. Dans l'ensemble, le niveau de connaissances et de compétences des enseignants était encore très faible.

A cette époque, parmi les enfants inscrits et scolarisés, certains ne fréquentaient pas l'école ou étaient peu assidus. Dans les années 1870, parmi les élèves scolarisés, seulement 70 % environ se rendaient quotidiennement ou régulièrement à l'école. La qualité des études des enfants s'en ressentait fortement.

La responsabilité des frais de construction des écoles, de gestion, d'administration, de rémunération des enseignants, fut confiée aux communes après la suppression du système de circonscription scolaire. La situation financière de ces unités d'administration pédagogique variait beaucoup d'une région à l'autre. Le contexte économique et financier propre à chaque région avait un impact important sur les équipements des établissements scolaires ou la rémunération des enseignants. Les différences entre les zones urbaines et rurales étaient extrêmement sensibles. Le Système d'enseignement, outre les écoles primaires officielles, pouvait revêtir des formes simplifiées, d'écoles pour les pauvres ou

d'écoles de village, différentes selon les régions. Enfin, compte tenu des moyens de transport et de communication de l'époque, il était extrêmement difficile pour l'Etat de maîtriser le fonctionnement de chaque école.

Le système d'examens de passage, initié par le ministère de l'Education, avait pour fonction de soutenir les enseignants dans l'accomplissement de leur tâche. Même pour les professeurs qui, par manque de compétence, ne pouvaient bien orienter ou éclairer les élèves et les parents, la menace de l'échec à l'examen constituait une arme de contrôle très efficace. Ainsi, ce système d'examens très strict garantissait-il aux enseignants une autorité indiscutable, qui permettait de maintenir la discipline dans les classes et de contrôler les élèves assez facilement.

Il est intéressant d'observer les autorités nationales et pédagogiques dans ce contexte où s'enlisait l'action pédagogique. Même si elles créaient et géraient les écoles, elles ne maîtrisaient pas véritablement le niveau de la pédagogie en cours dans ces établissements, ni le degré de savoir réellement assimilé par les enfants. Ces autorités n'avaient pas à l'égard de l'action pédagogique menée au niveau local par les enseignants ou les écoles une confiance suffisante. Aussi, pour que l'Etat puisse évaluer les résultats de sa politique pédagogique, les autorités locales et nationales mirent en place les examens pour établir un niveau de connaissances déterminé et vérifier le niveau des élèves. Les examens représentaient ainsi un "contrôle de qualité" incontournable. On peut penser qu'à l'époque, compte tenu de la mauvaise qualité de l'enseignement et des écarts considérables entre régions et entre écoles, si l'on avait adopté un système de passage automatique au niveau supérieur, seraient apparues de très fortes différences de niveau de connaissances entre les enfants et, dans des cas extrêmes, certains n'auraient su ni lire ni écrire à la sortie du primaire.

4. Vers le système du passage automatique : circonstances et arrière-plan

C'est en 1900 que le système des examens de passage en classe supérieure en fin d'année fut supprimé au profit du passage automatique au niveau supérieur. Voici ce que stipulait la nouvelle loi : "Institution pour le primaire, en remplacement des examens de chaque fin d'année scolaire ou examens destinés à l'évaluation de l'assimilation de l'ensemble du programme, d'un contrôle régulier des résultats des élèves" ("application du troisième arrêté relatif aux écoles primaires").

Cette ordonnance supprimait les examens de fin d'année ou de fin d'études en vigueur auparavant pour le remplacer par un "contrôle régulier des résultats", ce qui exigeait des enseignants une évaluation des connaissances fondée sur un contrôle quotidien et continu des élèves.

Il s'agit de comprendre le contexte et l'arrière-plan d'une telle évolution vers le passage automatique. Il nous semble que deux facteurs furent déterminants : tout d'abord, la consolidation d'un contexte favorable à un meilleur enseignement, et deuxièmement, les changements concernant les objectifs de l'enseignement à l'école et la conception même de l'école.

4-1 La consolidation des conditions d'enseignement et l'amélioration des compétences du corps enseignant

Le premier élément d'explication réside dans le fait que depuis l'introduction, près de trente ans auparavant, de l'école moderne, l'organisation de l'enseignement avait été améliorée, les écarts entre les régions et les écoles s'étaient réduits, et les conditions d'enseignement à travers le pays avaient évolué vers une certaine normalisation.

Les améliorations avaient été les suivantes :

Les programmes scolaires, à l'origine strictes imitations des manuels en usage dans les pays occidentaux et comportant plus de vingt matières, avaient été simplifiés par la suite et concentrés autour de disciplines fondamentales. Le contenu pédagogique était mieux choisi et

plus adapté à la réalité japonaise. Les livres scolaires traduits avaient progressivement disparu.

L'«arrêté relatif aux écoles normales» de 1886 et l'«arrêté relatif aux écoles normales» de 1897 mettent en relief l'effort constant déployé en vue de développer le système de formation des professeurs. Un système de certificat avait aussi été mis en place à l'époque. Pour l'obtenir, il fallait avoir une compétence reconnue, soit en sortant de l'école normale, soit en étant reçu à un examen d'études pédagogiques. Certes, il y avait encore, en 1890, une majorité d'enseignants non qualifiés et sans certificat (58 %), mais en 1895, ce taux était déjà tombé à 20 %, témoignant d'une amélioration rapide du niveau d'études et de la qualité des professeurs. A partir des années 1890, les taux d'inscription et d'assiduité des élèves à l'école commencèrent à s'améliorer. Ils progressèrent régulièrement. En 1891, le taux d'inscription dépassait 50 % et le taux de fréquentation s'élevait à 74 %. En 1895, ils passèrent respectivement à 61 et 80 %, pour atteindre 73 et 83 % en 1899.

L'«arrêté relatif aux écoles primaires» de 1886 avait rendu obligatoires les quatre années de scolarité primaire, mais il était possible de réduire cette durée à trois ans en simplifiant les cours, pour répondre aux besoins des régions. Avec la réforme de 1900, le système d'une scolarité obligatoire de quatre ans en primaire fut uniformément établi. L'organisation administrative de l'éducation, particulièrement celle des régions, fut aménagée, un système fondamental d'administration pédagogique fut mis en place, allant du ministre de l'Education, aux gouverneurs aux chefs de circonscription (avec des inspecteurs) et aux communes (avec des responsables pour les affaires scolaires). Les écarts entre les régions pour les conditions d'enseignement furent ainsi corrigés et la normalisation à travers le pays renforcée.

Face à une telle évolution, la conscience et le comportement des enseignants évoluèrent également. Parmi les enseignants, certains,

critiquant des méthodes d'enseignement reposant sur le fait de contraindre les enfants à apprendre par cœur et mécaniquement en vue des examens ou à pratiquer un bourrage de crâne systématique, se passionnèrent pour les nouvelles pédagogies comme celles de Pestalozzi ou de Herbart, qui commençaient à être connues au Japon (enseignement basé sur la théorie pédagogique du développement de soi-même ou pédagogie en cinq étapes). Les enseignants furent de plus en plus nombreux à participer à des stages ou des formations destinés à diffuser ces méthodes. Dès la deuxième moitié des années 1890, plusieurs revues pédagogiques, principalement destinées aux enseignants, furent créées. On vit apparaître un nouveau profil d'enseignants, conscients d'exercer une vraie spécialité.

Dans un tel contexte, trente ans après l'introduction de l'école moderne, l'enseignement obligatoire japonais put disposer à travers tout le pays, de façon relativement équitable, d'enseignants ayant des compétences spécialisées ou d'un niveau d'études bien défini, tandis que par ailleurs une réelle amélioration se dessina en matière de programmes scolaires, de manuels scolaires, de méthodes pédagogiques, de structures administratives pédagogiques, et d'équipement des établissements scolaires, ce qui permit une progression nette de la confiance de la société à l'égard du système de gestion de l'école et des compétences des enseignants. Un système offrant aux enfants un enseignement d'un niveau à peu près comparable dans toutes les régions et toutes les écoles s'était dès lors mis en place.

Les désavantages du système des examens de passage en classe supérieure, à savoir la rigidité de l'enseignement, la charge toujours plus importante de leur organisation, l'apparition d'un grand nombre de redoublants ou d'élèves abandonnant leurs études, et enfin le coût financier pour les familles et les régions, pesaient trop lourd. Il est naturel qu'un nombre croissant de personnes aient manifesté leur désir de changement en faveur du passage automatique, puisqu'il existait alors un système qui assurait un

niveau scolaire établi pour l'ensemble des élèves, qu'il n'était plus nécessaire de vérifier par des examens. Bien évidemment, il y avait des différences de compétences entre les enfants, et le passage automatique s'accompagnait du risque de voir apparaître des écarts entre les niveaux de connaissances des élèves. Mais le développement de la normalisation de l'enseignement ne pouvait que réduire ces écarts. Il est difficile d'affirmer que, dès 1900, le Japon, avait suffisamment bien établi l'organisation de l'enseignement au point de maîtriser les risques d'inégalités entre les enfants au moment de l'adoption du passage automatique. Mais on peut considérer que c'est parce que le gouvernement a jugé que les bases des conditions d'enseignement étaient en voie d'achèvement, et parce qu'il était déterminé à continuer à les renforcer qu'il a opté pour la politique du passage automatique.

4-2 Les changements des objectifs de l'enseignement dans la conception de l'école

Outre le développement de la normalisation et de l'organisation des conditions d'enseignement, une autre motivation a vraisemblablement incité le gouvernement à adopter le système de passage automatique. L'objectif de l'enseignement et la conception même de l'école avaient évolué. Au moment de l'introduction de l'école moderne, l'objectif était d'éduquer le peuple par l'acquisition rapide des connaissances, du savoir-faire et de la culture modernes des pays occidentaux, et était placé sous l'emblème d'une "civilisation éclairée". C'est pourquoi un enseignement au contenu étranger au peuple fut prodigué, qui était à la fois abstrait et éloigné de la réalité de la vie. C'était un enseignement privilégiant l'acquisition des connaissances et des techniques, c'est à dire une formation centrée sur le savoir.

Mais, dès les années 1880, apparut un mouvement de rejet de cette politique d'éducation intellectuelle, tendant vers une occidentalisation jugée excessive. Des voix s'élevèrent, notamment celles des forces conservatrices au sein du gouvernement, essentiellement parmi les fonctionnaires de la cour

impériale, pour dénoncer le dérèglement de la moralité publique et pour exiger le rétablissement de l'ordre moral traditionnel. Ces cercles firent pression sur l'empereur qui prononça en 1879 "l'Ordre impérial sur l'éducation". Il posait en principe fondamental de l'éducation le respect de l'éthique confucianiste traditionnelle prônant le sens du devoir, la loyauté envers le suzerain et la piété filiale ou encore l'amour de la patrie. Il faisait de la morale, jusqu'alors relativement peu considérée, une discipline de la plus haute importance. Cette tendance devint encore plus explicite avec la promulgation en 1890 du "décret impérial relatif à l'éducation".

Le "deuxième arrêté relatif aux écoles primaires", promulgué la même année, fixait les objectifs de l'école primaire, qui jusqu'ici n'avaient pas été précisément définis, de la manière suivante : "L'école primaire a pour principes l'attention au développement physique des élèves, l'enseignement des bases de l'éducation morale et de l'éducation civique et la transmission des connaissances et des aptitudes moyennes nécessaires à la vie quotidienne" (article 1).

Il convient ici de prêter attention à l'ordre dans lequel figurent ces trois objectifs : premièrement, le développement physique des élèves ; deuxièmement, les bases de l'éducation morale et de l'éducation civique ; et troisièmement, les aptitudes et connaissances nécessaires à la vie quotidienne. L'éducation civique signifiait ainsi la pratique des connaissances et des compétences nécessaires aux Japonais en tant que membres de la nation. L'éducation prodiguée jusque-là avait pratiquement pour but exclusif l'acquisition du savoir et des aptitudes. Assurer un développement physique équilibré aux enfants, grâce à l'éducation physique et à l'observation de règles d'hygiène à l'école (objectif présenté en dernier dans la précédente ordonnance) et faire de l'éducation morale et de l'instruction civique une priorité, devenaient aussi important sinon plus, que l'acquisition des connaissances et des aptitudes. Plusieurs facteurs justifiaient cette importance accrue accordée à l'éducation physique : le fardeau excessif que constituait pour les enfants la pratique abusive

des examens était critiqué comme nuisant à leur développement physique et à leur santé. Et au moment où le Japon s'apprêtait à entrer en guerre avec la Chine et la Russie, la demande en soldats en bonne condition physique était devenue forte. Tout cela allait dans le sens d'une évolution des objectifs d'enseignement qui, d'un apprentissage exclusivement intellectuel, se déplacèrent vers un développement harmonieux pour les enfants, réalisant un équilibre entre éducation intellectuelle, morale et physique à l'école.

Les examens, particulièrement les épreuves écrites, constituent un moyen efficace pour mesurer le niveau d'acquisition des connaissances et des compétences. Il est toutefois difficile d'évaluer au moyen d'examens les résultats de l'éducation morale, civique ou physique. Il s'agit de connaissances impossibles à convertir en valeurs numériques. En outre, il est extrêmement difficile de prodiguer avec efficacité une éducation morale ou physique dans des classes où, en raison des redoublements, on mélange des enfants d'âges, d'expériences et de constitutions physiques complètement différents. Les écarts d'âges ou d'années scolaires entre les enfants, dus aux redoublements, voire l'inversion de statuts qu'elles impliquent, ne sont pas compatibles avec les valeurs morales et civiques confucianistes qui prônent la formation d'un ordre fondé sur la relation d'ancienneté entre aînés et cadets, le développement d'une conscience collective ou encore le développement de la notion d'amitié et de confiance entre camarades.

L'adoption du passage automatique est importante, parce que, au-delà des aspérités qui peuvent apparaître dans le niveau de connaissances des élèves, elle établit un certain seuil de tolérance et permet à l'ensemble des enfants de rester à l'école un certain nombre d'années. L'école se doit d'inculquer la discipline et la morale, la solidarité et la coopération entre enfants du même âge, l'esprit de loyauté en tant que sujet, une éducation pour un corps sain, autant de valeurs aussi importantes que l'acquisition des connaissances. Il est important que tous les enfants puissent suivre l'école obligatoire jusqu'au bout. Dès que cette conception de l'école

devint prédominante, le Japon abandonna le système d'examen de passage dans la classe supérieure en cycle primaire pour opter résolument pour la méthode du passage automatique basée sur l'âge et le nombre d'années d'études. Depuis que l'on s'était tourné vers l'adoption du passage automatique en classe supérieure en 1900, les critiques dénonçant la diminution globale du niveau de connaissances des élèves prirent fin et personne ne demanda plus le rétablissement des examens de fin d'année. Le système du passage automatique a été accepté sans difficulté par le monde de l'éducation japonais. À l'aube du XX^e siècle, l'école japonaise avait réussi à apporter une amélioration importante aux questions posées par le redoublement ou l'abandon en cours d'études primaire japonaise. Ces problèmes étaient, à l'exception des longues absences dues à la maladie ou à la pauvreté, pratiquement résolus.

5. Conclusion

Comme dans beaucoup de pays en développement, le Japon a lui aussi été autrefois affecté par les questions de redoublement et d'abandon en cours d'études. Ce phénomène découlait directement d'une application trop stricte du système d'examen de passage dans la classe supérieure. À l'époque, l'enseignement se faisait dans des conditions encore insatisfaisantes, et les problèmes de compétences et de spécialisations des professeurs étaient encore nombreux. Dans ce contexte, ni l'Etat ni les autorités pédagogiques n'avaient la certitude de pouvoir apporter aux enfants un niveau objectif de connaissances, à travers les activités quotidiennes d'enseignement. Il n'est pas exagéré de dire que la multiplication incessante des examens témoignait d'un manque de confiance et d'un malaise vis-à-vis des méthodes de travail des enseignants et de l'école. Le "contrôle qualité" de l'éducation fondé sur les examens était indispensable.

Pourtant, au bout d'une trentaine d'années d'expérience, le Japon prit la décision d'abandonner le système des examens de fin d'année. C'est l'amélioration des conditions d'enseignement, et particulièrement les progrès du professionnalisme

que représentait la spécialisation des enseignants, qui rendit possible cet abandon. La suppression du système d'examen de passage, tout comme l'évolution de la conception de l'école, reflétaient ces changements. Le rôle principal assigné à l'école avait évolué, pour les enfants, d'une formation focalisée sur l'acquisition à haute dose de connaissances et d'un savoir-faire moderne occidental, vers une formation privilégiant une morale nationaliste ou patriotique et le développement d'un corps sain. Ainsi, malgré les aspects négatifs comme l'influence du militarisme ou la renaissance d'une morale confucianiste conservatrice, l'éducation au Japon s'orienta, après cette période, vers un développement

harmonieux des élèves, fondé sur une éducation à la fois intellectuelle, morale et physique. Il va sans dire que la formation intellectuelle, l'instruction morale et l'instruction civique se font plus efficacement dans un groupe d'âge homogène. C'est ainsi que le Japon avait pu, en tout cas pour le cycle de l'école obligatoire, supprimer le système d'examen de passage dans la classe supérieure ("principe du niveau de connaissances") pour se tourner vers le système de passage automatique en niveau supérieur ("principe de l'âge et du nombre d'années d'études").

<SAITO Yasuo>

Chapitre 10 Le programme scolaire (*curriculum*)

Les enjeux des pays en développement

Le programme scolaire définit la portée de l'enseignement scolaire d'un pays et forme le socle sur lequel se développent toutes les activités d'enseignement qui ont lieu dans le cadre de l'école. Il a un lien direct avec la qualité de l'enseignement, et de plus, parce qu'il exerce une influence sur le désir d'apprendre des élèves et sur leurs résultats scolaires, il a aussi un impact important sur l'expansion quantitative de l'éducation et sur sa gestion. Dans les pays en développement, l'influence du programme scolaire de l'ancienne puissance colonisatrice, le retard en matière de recherche à ce sujet, l'insuffisance des données relatives à l'enseignement causée par l'absence d'enquêtes à ce sujet, l'ajout de nouveaux contenus mal choisis, la mauvaise connaissance de l'état réel de l'enseignement, une structure qui ne permet pas aux enseignants de se faire entendre dans l'élaboration du programme scolaire, un déficit absolu d'heures d'enseignement, une mise en œuvre trop uniforme d'un programme scolaire trop rigide, ou encore des mauvaises mesures pour le réaliser sont à l'origine de nombreux problèmes.

Nous mentionnerons par exemple un programme trop important, qu'il est impossible de couvrir dans le temps d'enseignement disponible, un programme conçu d'une manière qui n'est ni systématique ni progressive, qui ne tient pas compte des conditions réelles de développement des élèves, notamment de leurs capacités, de leurs spécificités (par exemple, sur le plan linguistique) ou encore de leurs conditions de vie, un programme qui n'est pas adapté aux besoins des enseignants et des régions où il est enseigné, ou qui ne reflète pas leurs préoccupations. Tout cela conduit à des initiatives destinées à donner plus de souplesse à la mise en œuvre du programme ou encore à confier plus de responsabilités aux membres des commissions scolaires et des écoles dans l'élaboration de celui-ci, mais cela ne suffit pas à apporter une solution aux problèmes fondamentaux.

Points essentiels

Au Japon, il existe bien sûr, comme dans les pays en développement, un "programme scolaire". Les enseignants ont certes un pouvoir décisionnaire, mais le processus global d'élaboration et de mise en œuvre de ce programme est réglementé par des lois. Les critères de ce programme scolaire sont renouvelés tous les dix ans dans le cadre d'une procédure administrative définie, dans laquelle sont menées parallèlement les activités se rapportant à l'application du programme actuel et la révision des normes pour le suivant, ce qui permet un processus ininterrompu de révision dans une recherche d'amélioration. La pratique de l'enseignement sur la base de ces critères se fait à la fois dans un mouvement du haut vers le bas, c'est-à-dire du ministère de l'Éducation et des Sciences vers les enseignants et les écoles, et du bas vers le haut, dans le mouvement inverse : tout cela rend possible la réalisation d'un programme scolaire efficace.

1. Définition du programme scolaire

L'expression programme scolaire correspond à l'anglais *curriculum*, mais il n'existe pas de définition rigoureuse de ce terme.

Selon le ministère de l'Éducation et des Sciences, le programme scolaire est "le plan d'enseignement scolaire organisé globalement en fonction des heures d'enseignement, avec des contenus appropriés au niveau de développement physique et mental des enfants et des élèves, visant à réaliser les objectifs de l'enseignement scolaire", et le ministère indique que "la définition des objectifs d'enseignement des écoles, l'organisation des cours et la répartition horaire de ceux-ci" en constituent les éléments fondamentaux¹. Parmi les critères du programme scolaire défini par le ministère sur la base des lois et ordonnances figurent les directives d'enseignement. Celles-ci sont définies de sorte que toutes les écoles japonaises offrent un niveau uniforme, et elles précisent les directives et les points importants des contenus d'enseignement et de l'organisation du programme scolaire.

Au niveau des écoles, il arrive souvent qu'en tant que programme scolaire organisé sous la responsabilité du directeur de l'école, on utilise les programmes d'enseignement annuel par matières de l'année scolaire précédente, ou encore le programme horaire de l'école.

Ainsi, le programme scolaire se compose des directives d'enseignement qui en constituent les critères au niveau national d'une part, et du plan d'enseignement annuel élaboré par chaque école et de son plan horaire d'autre part.

2. Evolution du programme scolaire - centrage sur le programme scolaire élémentaire

Dans cette section, nous étudierons essentiellement

l'évolution des documents qui correspondent aux "directives d'enseignement" de l'après-guerre, c'est-à-dire le programme scolaire au niveau national.

2-1 Un programme scolaire accordant trop de poids à la morale et aux connaissances pratiques (l'ère Meiji – 1868-1910)

Le gouvernement de Meiji a promulgué, en 1872, le "système d'enseignement", un ensemble de lois et d'ordonnances qui définissait comme programme scolaire les matières à enseigner au niveau de l'école élémentaire inférieure et à celui de l'école élémentaire supérieure. La même année, le ministère de l'Éducation nationale a promulgué la Méthode pour l'école élémentaire, qui correspond aux "directives d'enseignement pour l'école élémentaire"², et qui fournissait des orientations pour le nombre d'heures d'enseignement par matière, les manuels, et les méthodes d'enseignement. Elle était caractérisée par un programme scolaire destiné à toutes les classes sociales, par la priorité accordée à la lecture, l'écriture et au calcul, et qui comprenait aussi des contenus divers se rapportant aux sciences naturelles, et enfin par une composition inspirée des programmes scolaires occidentaux. Mais la mise en application de ce programme s'avéra difficile et, dans la réalité, la "méthode d'enseignement" élaborée par l'École normale de Tokyo, qui comportait moins de matières et avait un contenu plus transdisciplinaire, connut un grand essor.

Le gouvernement de Meiji entreprit de changer sa politique éducative, notamment au vu de l'opposition des régions à la centralisation du pouvoir, et abolit la "Méthode pour l'école élémentaire" en 1878. Cette décision conduisit les différentes préfectures à définir leur propre méthode, adaptée aux conditions locales, et généralement basée sur le modèle offert par la méthode de l'École normale de Tokyo et des écoles primaires qui lui étaient rattachées, et cela aboutit à une grande diversification en termes de durée de la

¹ Ministère de l'Éducation nationale (1999), pp. 12-13

² Les "directives d'enseignement" sont les critères définis au niveau national permettant aux écoles de définir le programme scolaire qu'elles mettent en œuvre, et leur rôle est d'assurer un contenu et un niveau donné dans tout le pays (AMANO (1999))

scolarité, de contenu de l'enseignement et de manuels scolaires.

A l'époque, le mouvement pour la liberté et les droits du peuple prenait de l'ampleur, et le gouvernement de Meiji, qui s'efforçait de le contrôler, s'attacha, sur le plan de l'enseignement, à revoir l'orientation occidentale qui avait jusqu'alors été la sienne. En 1880, à l'occasion de la révision de la loi sur l'enseignement, l'enseignement de la morale, très marqué par la pensée confucianiste, axée sur la loyauté et le respect, fut réintroduit au rang de matière importante. Cette loi révisée servit de base aux directives de l'enseignement primaire instituées en 1881. Ces directives fixaient les contenus de l'enseignement par matières pour chacune des huit années de l'école primaire et mettaient l'accent sur le "contenu éducatif moral" et "l'élaboration d'une méthode qui enseigne des savoirs utiles dans la vie pratique". Les écoles primaires étaient alors divisées en trois niveaux : le niveau inférieur (trois ans), le niveau intermédiaire (trois ans) et le niveau supérieur (deux ans) ; au niveau inférieur, auquel était inscrite la majorité des enfants d'âge scolaire, les deux priorités étaient l'enseignement de la morale d'une part, et de la lecture, de l'écriture et du calcul d'autre part. Afin de pouvoir complètement mettre en œuvre cette réforme, le gouvernement avait aussi défini les "Principes fondamentaux pour le programme des écoles normales", les "Instructions pour les enseignants d'école primaire", et les "Principes d'inspection de la conduite des enseignants", et il avait renforcé son contrôle sur les manuels. Mais il autorisait aussi "l'adaptation aux conditions locales", et les écoles et les enseignants conservaient le droit de décider des contenus et des points figurant sous cette rubrique.

En 1886, le gouvernement définit, dans "Matières et limites pour l'école primaire", le nom des matières et le nombre d'heures d'enseignement hebdomadaire. Le "Plan pour l'enseignement en école primaire", définissant les connaissances à étudier par année de scolarité, était envoyé aux gouverneurs de toutes les préfectures, qui devaient définir les contenus d'enseignement par année sur la base de ce document. C'est aussi en 1886 que le ministère de

l'Education nationale a introduit le système d'homologation des manuels scolaires. En 1890, la loi sur l'enseignement primaire subit une révision importante, et les "Principes fondamentaux pour la méthode d'enseignement de l'école primaire", tout en utilisant le Décret impérial relatif à l'éducation comme fondement, définissaient clairement les contenus et les objectifs de l'enseignement pour l'acquisition du "développement du sens moral" et des "connaissances et des aptitudes pratiques". Ces principes réglementaient le travail des enseignants par des instructions d'enseignement détaillées. Enfin, en 1900, le "Règlement pour la mise en œuvre de la loi sur les écoles primaires" fut adopté, établissant une législation pour le programme scolaire destiné à réaliser scrupuleusement la politique d'éducation morale qui reflétait la politique du pays. Jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale en 1945, le Décret impérial relatif à l'éducation a été la base du système éducatif fondé sur le respect du souverain et le patriotisme.

2-2 Un programme scolaire au patriotisme de plus en plus affirmé (de 1912 à la Seconde Guerre mondiale)

A l'ère Taisho (1912-1925) naquit un mouvement de recherche sur l'enseignement indépendant du gouvernement, connu sous le nom "Education libérale de Taisho", qui, influencé par les nouvelles conceptions de l'éducation qui apparaissaient à cette époque, accordait une grande importance à l'éducation pendant la petite enfance. Il y eut alors de nombreuses propositions de réformes de la pédagogie de l'école primaire. Mais, parce que le contenu de l'enseignement était placé sous l'autorité de l'Etat, ce mouvement eut des répercussions qui se limitèrent à des tentatives d'expérimentations de nouveaux programmes scolaires dans certaines écoles privées et dans les écoles primaires liées aux écoles normales d'instituteurs.

La mort de l'empereur Taisho marque le début de l'ère Showa (1926-1989). A la fin des années 1930, le gouvernement et l'administration centrale entreprirent de réviser le programme scolaire. En 1936, le gouvernement annonça la prolongation de la

Tableau 10-1 Contenu et caractéristiques des lois sur l'éducation

	Loi	Contenu et caractéristiques
1872	Règlements sur les enseignements des écoles primaires	- Stipulation des points essentiels concernant le nombre d'heures de cours, les manuels et les méthodes pédagogiques pour chaque matière - Contenu difficilement transposable dans les faits
1881	Principes des règlements sur les enseignements des écoles primaires	- Allocation des contenus éducatifs de chaque matière par année scolaire - Contenus éducatifs confucianistes - Importance du pragmatisme - Est devenu la référence nationale pour les Règlements sur les enseignements des écoles primaires
1886	Matières enseignées dans les écoles primaires et leurs critères	- Stipulation de la dénomination des matières et du nombre d'heures de cours hebdomadaires
1891	Principes fondamentaux des règlements sur les enseignements des écoles primaires	- Le "Décret impérial relatif à l'éducation" devient l'idéologie fondamentale - Objectifs : "cultiver les vertus" et "acquérir des connaissances et des talents pratiques"

Source : L'auteur

durée de l'enseignement obligatoire et son intention de réformer l'enseignement pour mieux préparer le pays à la guerre et le ministère de l'Éducation nationale présenta un plan de réforme qui donnait un contenu plus patriotique au programme scolaire. Cette orientation fut très disputée dans les milieux éducatifs.

En 1937, la Commission sur l'enseignement fut créée au sein du ministère de l'Éducation, et elle entreprit des études élargies pour une réforme de l'enseignement alors que le pays se militarisait. Ses travaux aboutirent à la promulgation de la "Loi des écoles de la nation" en 1941, qui autorisa l'unification de l'enseignement dans le programme scolaire des écoles nationales et l'enseignement global pour les premières années d'école. Mais dans la réalité, cela changea peu de choses dans les écoles, mis à part la place plus importante accordée au respect du système impérial.

2-3 Un programme scolaire incluant les principes de l'enseignement démocratique (l'après-guerre)

La Seconde Guerre mondiale s'est achevée en 1945 avec la défaite du Japon, qui fut alors placé sous l'autorité du GHQ (Commandement suprême des puissances alliées). Dans le domaine de l'éducation, la mission éducative américaine au Japon, envoyée à la demande du GHQ, et qui avait procédé à une analyse et une étude de l'enseignement japonais,

prépara ensuite un rapport sur son travail. La réforme du système scolaire en suivit les recommandations, mettant en place notamment l'enseignement démocratique, l'étude par modules, les écoles mixtes, et le système 6-3-3-4 (six ans d'école primaire, trois ans de collège, trois ans de lycée, et quatre ans d'université). En 1947, sous la direction du *Civil Information and Education Section*, fut rédigé le projet de "directives pour l'enseignement", qui réformait en profondeur un enseignement reposant sur un nationalisme excessif depuis le gouvernement de Meiji, en le recentrant sur les enfants, dont le quotidien devenait le point de départ de l'enseignement. Ces directives avaient une grande caractéristique : elles furent publiées sous la forme d'un "Guide de l'enseignant", ce qui apportait une grande amélioration à la conception d'avant-guerre de l'éducation du haut vers le bas, en faisant appel à la créativité dont les enseignants doivent faire preuve pour répondre aux conditions locales, à la vie des enfants et au contexte dans lequel leur école s'inscrivait, pour élaborer un programme scolaire approprié. Mais l'objet principal de cette réforme portait sur la méthodologie, et si le projet de directives pour l'enseignement eut un grand retentissement parce que c'était un document qui faisait date en ce qu'il donnait des indications précises sur la méthode d'enseignement et la méthode d'évaluation, il n'apportait cependant pas de quoi faire progresser significativement la réforme des

contenus.³

En 1951, ce projet de directives a été modifié, mais là encore son côté “Guide de l’enseignant” a été accentué.

Les dix premières années après la guerre ont vu l’enseignement au Japon rechercher la réalisation d’un enseignement démocratique dans une ambiance plutôt libre et ouverte, sous l’influence américaine. Les enseignants qui avaient été soumis à de fortes pressions avant la guerre ont formé des groupes de recherches divers et ont relancé le mouvement pour un enseignement démocratique, exerçant une influence considérable sur l’élaboration de programmes scolaires autonomes et démocratiques.

2-4 Un programme scolaire qui met l’accent sur la consolidation des savoirs de base et sur “Espace pour grandir”

Les directives d’enseignement de 1955 ne comportaient plus dans leur intitulé le terme projet. Parce que leur caractère légalement contraignant avait été défini, leur description se limitait aux rubriques simplifiées des contenus, et les méthodes d’enseignement et d’évaluation prirent à partir de ce moment-là le caractère de documents dépourvus de force contraignante.

La révision de 1958, la première révision générale après la fin de l’occupation du Japon, visait à l’approfondissement de l’enseignement de la morale et au renforcement des connaissances fondamentales. Les deux principales caractéristiques de cette révision étaient premièrement le changement d’orientation qui faisait des directives d’enseignement une norme nationale ayant une valeur légalement contraignante, et ainsi allait vers la centralisation et l’uniformisation du programme scolaire, et deuxièmement une nouvelle orientation pour le programme scolaire, qui n’était plus basé sur le principe de l’expérience mais sur la priorité donnée à la systématisation. La première de ces deux

caractéristiques reflétait l’environnement national et international qui existait alors, notamment la guerre de Corée et la politique des Etats-Unis vis-à-vis du Japon liée à l’anti-communisme et à la militarisation à cette fin, et constituait une expression de la tendance qui allait vers un renforcement du contrôle du haut vers le bas appliqué à l’éducation. La seconde avait été influencée par l’échec réel dans les classes et les écoles de l’enseignement basé sur le principe de l’expérience, ainsi que par les vives critiques faites à propos de l’apprentissage par module (apprentissage d’une partie du programme), accusé d’être à l’origine d’une baisse du niveau des connaissances. A partir de ce moment, les directives d’enseignement ont été révisées généralement tous les dix ans.

Le lancement réussi d’un satellite par l’Union soviétique en 1957, ainsi que le développement de la société et les progrès des sciences et des techniques furent à l’origine d’un mouvement mondial de réforme des programmes scolaires qui visait à mieux refléter dans les manuels scolaires les réalisations de l’époque en matières de sciences, techniques et culture. Le Japon fut aussi touché par cette tendance, et la révision des directives d’enseignement de 1968 avait beaucoup à faire avec la perception du renforcement nécessaire des innovations scientifiques et techniques et de la compétitivité du Japon sur le plan international. Le contenu de l’enseignement continuait à accorder une grande importance à la systématisation, mais cette révision marquait aussi le début de la prise de conscience du fait que les changements intervenus dans les écoles, notamment la progression du nombre d’enfants accédant au niveau supérieur de l’enseignement, conduisaient à une situation dans laquelle des enfants étaient incapables de suivre les programmes de l’école, et cela aussi en raison du peu d’importance attaché à la pertinence de l’enseignement pour le quotidien des enfants.

³ La pensée et la théorie de l’éducation de John Dewey, qui avaient soutenu le développement pratique de l’éducation lors du mouvement de l’éducation libre entre la fin du XIX^e siècle et le début du XX^e au Japon, a de nouveau attiré l’attention des milieux de l’éducation du point de vue de l’apprentissage par modules ou de l’éducation démocratique après la guerre. La pensée de Dewey était une épistémologie qui s’interrogeait sur le processus d’acquisition des connaissances, mais après la guerre, elle a été plutôt perçue au Japon comme un questionnement sur la manière de vivre.

La révision de 1977, qui prônait “plus de liberté et d'épanouissement”, a renforcé la cohérence entre l'école élémentaire, le collège et le lycée et, pour ce faire, a diminué le nombre d'heures d'enseignement et procédé à une sélection plus précise des contenus. Ces réformes ont été réalisées en tenant compte du rapport de la Commission centrale de l'éducation⁴ de 1971, qui avait pour objectif la “Troisième réforme de l'enseignement”, ainsi que du rapport de 1976 réalisé par la même commission. Dans ces directives d'enseignement, on trouve notamment la réduction du nombre d'heures de cours, des dispositions pour l'enseignement transversal dans les premières années d'école primaire, ou encore la présentation de *Kimigayo*, l'hymne national. N'y figuraient pas les “heures pour une plus grande aisance”, une à deux périodes d'enseignement par semaine, instaurées par une directive administrative. Ces directives d'enseignement introduisaient une importante augmentation des matières à option au lycée et une organisation des classes par niveau d'acquis.

La révision des directives d'enseignement de 1989 a été mise en place après le rapport du Conseil national de la réforme de l'éducation⁵ de 1987 et celui de la Commission du programme scolaire. Dans ce dernier, les objectifs de la révision des normes du programme scolaire ont été définis comme (1) former des personnes qui sachent vivre courageusement, (2) développer l'envie d'apprendre et la capacité de réagir de manière autonome aux changements de la société, (3) conforter les fondements et consolider l'éducation qui forme des individus, (4) favoriser une attitude respectueuse de la compréhension du monde, de la culture et des traditions japonaises. Le premier objectif mettait l'accent sur la reconnaissance et le désir de servir les autres, le deuxième sur de nouveaux concepts de savoir, le pouvoir de réflexion, de décision et d'expression, le troisième sur un enseignement répondant aux besoins individuels, et enfin le quatrième sur le sens des responsabilités que l'élève doit acquérir en tant que citoyen japonais vivant dans la communauté internationale. Les

nouvelles directives pour l'enseignement reflétaient ces préoccupations, en supprimant dans les petites classes de l'école élémentaire les disciplines des sciences et de la société pour les remplacer par une matière intitulée “Vie quotidienne”, en offrant au niveau du collège plus de matières à option, en introduisant l'enseignement par niveau d'acquis, et enfin en renforçant la cérémonie du drapeau et la pratique de l'hymne national. Au niveau du lycée, l'enseignement des sciences domestiques est devenu obligatoire pour les garçons, ce qui montrait que l'on avait enfin pris conscience de la nécessité de travailler à l'égalité entre les sexes.

2-5 Le programme scolaire actuel

La révision de 1998 des directives de l'enseignement a été réalisée sur la base du rapport de la Commission centrale de l'éducation⁶ de 1996 et du rapport de 1998 de la Commission du programme scolaire. Elles suggèrent, pour le système scolaire du XXI^e siècle, la semaine de cinq jours. Les caractéristiques du nouveau programme scolaire sont présentées dans l'encadré 10-1. Il nous semble important de revenir sur le fait que le ministère de l'Éducation et des Sciences pose clairement les directives de l'enseignement comme des normes minimales, ainsi que sur le fait que celles-ci mentionnent à plusieurs reprises que le dispositif doit permettre l'élaboration autonome du programme scolaire, pour que celui-ci conduise à un contenu d'enseignement qui reflète les spécificités des écoles. Enfin, pour ce qui est de la mise en pratique du programme scolaire, le ministère prend des initiatives pour mieux faire connaître les directives et pour faire de la recherche en pédagogie, en demandant aux écoles de faire en sorte que le contenu défini dans les directives d'enseignement soit bien acquis par les élèves, de manière à ce que le niveau scolaire ne baisse pas à cause de la diminution des heures d'enseignement ou du choix rigoureux du contenu d'enseignement.

La politique éducative est passée depuis les années

⁴ Voir Chapitre 1

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

90 d'une approche visant un enseignement uniforme à une approche favorisant la mise en œuvre de méthodes d'enseignement appropriées à chacun, et ce changement est aussi la première caractéristique des directives d'enseignement actuelles (annoncées en 1998), qui permettent la création d'écoles avec des caractéristiques différentes les unes des autres.

Les tableaux 10-2 et 10-3 montrent à titre indicatif le nombre d'heures d'enseignement par matières dans les écoles élémentaires et les collèges sur la base du programme scolaire pour 1998.

3. Le programme scolaire aujourd'hui

3-1 La réglementation du programme scolaire

Chaque établissement scolaire est responsable de l'organisation du programme scolaire, mais le ministère et le comité de l'instruction publique vérifient légalement le programme scolaire mis en pratique par les établissements d'enseignement et les enseignants à partir des normes de programme scolaire établies par les directives de l'enseignement et les lois et ordonnances s'y rapportant, des manuels scolaires homologués officiellement et des dossiers scolaires (cf. schéma 10-1).

Comme nous l'avons vu, les établissements d'enseignement doivent se conformer aux directives

d'enseignement définies par le ministère lorsqu'elles élaborent et mettent en œuvre leur programme scolaire, et celui-ci est ainsi contrôlé.

Les manuels scolaires homologués, distribués gratuitement à tous les élèves, sont homologués suivant le système d'homologation des manuels scolaires. Dans ce système, les éditeurs de manuels scolaires privés (maisons d'édition, associations, etc.) demandent au ministre de les homologuer, et ce dernier en vérifie le contenu et accorde son homologation. Comme ces manuels sont révisés généralement tous les quatre ans, le travail d'évaluation et d'homologation des manuels scolaires se fait dans un cycle de quatre ans. Le but de ce système, dans lequel les manuels sont rédigés par le secteur privé, est de les rendre plus créatifs et de meilleure qualité. Mais comme ces manuels doivent être conformes aux directives d'enseignement et aux normes pour les manuels scolaires, ce système permet aussi d'en contrôler le contenu. La sélection des manuels se fait de la manière suivante : le comité de l'instruction publique de la commune dans lequel les manuels seront utilisés établit, l'année précédant l'année d'utilisation, un comité de sélection qui confie le rôle d'examineur à plusieurs enseignants de chaque matière, et il choisit ensuite les manuels scolaires sur la base de leur évaluation.

Encadré 10-1 Objectifs et caractéristiques des directives d'enseignement en vigueur actuellement (1998)

Objectifs

Dans le cadre d'une semaine de cinq jours d'école, chaque établissement scolaire propose une éducation "originale" et "sans pression", qui permet à chaque enfant d'acquérir les contenus éducatifs fondamentaux et essentiels stipulés dans les directives d'enseignement, et de développer un "appétit de vivre" : envie, par exemple, d'apprendre et de réfléchir de sa propre initiative.

Caractéristiques

- Etablissement des directives d'enseignement comme critères a minima
- Enseignement adapté à chaque élève
- Création d'un cours d'"études intégrées"
- Plus large autonomie accordée aux établissements scolaires dans la mise en place des programmes d'études
- Réduction du nombre d'heures de cours et allègement des programmes
- Importance des activités éducatives expérimentales et mettant l'accent sur la résolution des problèmes
- Plus de matières optionnelles
- Meilleure évaluation (évaluation relative évaluation absolue)

Les dossiers scolaires contiennent pour chaque élève des notes ainsi que des résultats des évaluations du programme d'enseignement, et les établissements d'enseignement ont l'obligation de les garder parce que ces dossiers constituent le grand livre utilisé pour délivrer des certificats ou pour la formation. Ils indiquent l'approche et les méthodes qui servent de fondements aux activités d'évaluation de l'enseignement au quotidien, et parce qu'ils sont requis par les directives d'enseignement, ils constituent aussi un élément de la réglementation relative à l'enseignement et à l'évaluation des élèves.

3-2 Révision du programme scolaire

La révision des normes du programme scolaire se fait dans le cadre de la révision des directives

d'enseignement et des dispositions de cette révision (voir le schéma 10-2).

La révision des directives d'enseignement est réalisée par le ministère de l'Éducation et des Sciences dans une procédure publique dans laquelle elles sont révisées après les avis de la Commission centrale de l'éducation, chargé de définir les concepts de la réforme de l'enseignement, de la commission du programme scolaire, qui fournit le cadre général du programme scolaire et les orientations pour son amélioration, ainsi que des commissions des personnes collaborant à l'élaboration, pour chaque matière, des directives d'enseignement, qui définissent le contenu des directives du programme scolaire. Les grandes lignes des discussions de la Commission centrale de l'éducation et de la

Tableau 10-2 Nombre d'heures de cours à l'école primaire

Section	Langue japonaise	Sciences sociales	Arithmétique	Sciences	Vie quotidienne	Musique	Dessin et trav. manuels	Arts ménagers	Éducation physique	Éducation morale	Activités spéciales	Études intégrées	Total des heures
1ère année	272	-	114	-	102	68	68	-	90	34	34	-	782
2ème année	280	-	155	-	105	70	70	-	90	35	35	-	840
3ème année	235	70	150	70	-	60	60	-	90	35	35	105	910
4ème année	235	85	150	90	-	60	60	-	90	35	35	105	945
5ème année	180	90	150	95	-	50	50	60	90	35	35	110	945
6ème année	175	100	150	95	-	50	50	55	90	35	35	110	945

Note 1 : Les cours désignés dans ce tableau sont d'une durée unitaire de 45 minutes.

Note 2 : Les heures dédiées aux activités spéciales sont affectées dans le cadre des activités scolaires complémentaires désignées dans les Directives d'enseignement des écoles primaires.

Note 3 : Dans le cas de l'article 24, alinéa 2, si la religion est enseignée en plus de l'éducation morale, il est possible de substituer des heures de cours de religion à une partie des heures de cours d'éducation morale du tableau ci-dessus.

Source : "Règlements sur l'application des lois sur l'enseignement scolaire", article 24-Appendice 1.

Tableau 10-3 Nombre d'heures de cours au collège

Section	Langue japonaise	Sciences Sociales	Mathématiques	Sciences	Musique	Arts	Ed. physique et sanitaire	Technique et arts ménagers	Langues étrangères	Éducation morale	Activités spéciales	Matières optionnelles	Études intégrées	Total des heures
1ère année	140	105	105	105	45	45	90	70	105	35	35	0 ~ 30	70 ~ 100	980
2ème année	105	105	105	105	35	35	90	70	105	35	35	50 ~ 85	70 ~ 105	980
3ème année	105	85	105	80	35	35	90	35	105	35	35	105 ~ 165	70 ~ 130	980

Note 1 : Les cours désignés dans ce tableau sont d'une durée unitaire de 50 minutes.

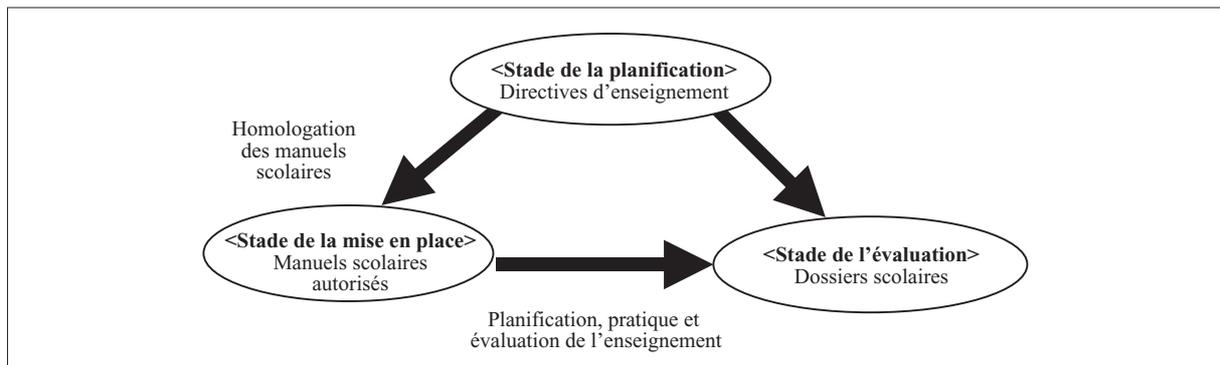
Note 2 : Les heures dédiées aux activités spéciales sont affectées dans le cadre des activités scolaires complémentaires désignées dans les Directives d'enseignement des collèges.

Note 3 : Le nombre d'heures dédiées aux matières optionnelles peut être affecté aux matières optionnelles, ou rajouté à celui des activités spéciales.

Note 4 : Le nombre d'heures dédiées aux matières optionnelles est fixé en fonction des Directives d'enseignement des collèges

Source : "Règlements sur l'application des lois sur l'enseignement scolaire", article 54 - Appendice 2.

Schéma 10-1 Réglementation du programme scolaire



Source : L'auteur

commission du programme scolaire sont publiées, et des forums de discussions publiques sont aussi organisés, avec notamment des enquêtes auprès des différents spécialistes et la communication de rapports intérimaires. Les membres des commissions sont choisis par le ministère de l'Éducation et des Sciences.⁷

Les motifs de la révision des directives de l'enseignement doivent être précisés dans le rapport de la Commission du programme scolaire, et doivent indiquer les principes directeurs, le nombre d'heures d'enseignement, ainsi que les grandes lignes de ces révisions. C'est ce qui permet de dire que le rapport de cette commission fournit le plan de révision du contenu des matières enseignées.

Le travail de révision des contenus proprement dits débute à l'occasion de l'étude des conditions d'application du programme scolaire effectuée lors la mise en pratique des directives d'enseignement du programme scolaire précédent. Il est mené par les enquêteurs sur les matières, et les personnes collaborant à la rédaction du programme, qui étudient parallèlement les tendances manifestées dans les projets de développement de programme scolaire émanant des établissements d'enseignement qualifiés (établissements scolaires de recherche) ou encore des établissements scolaires rattachés aux universités d'État, dans les résultats des recherches en pédagogie, des enquêtes sur les tendances à

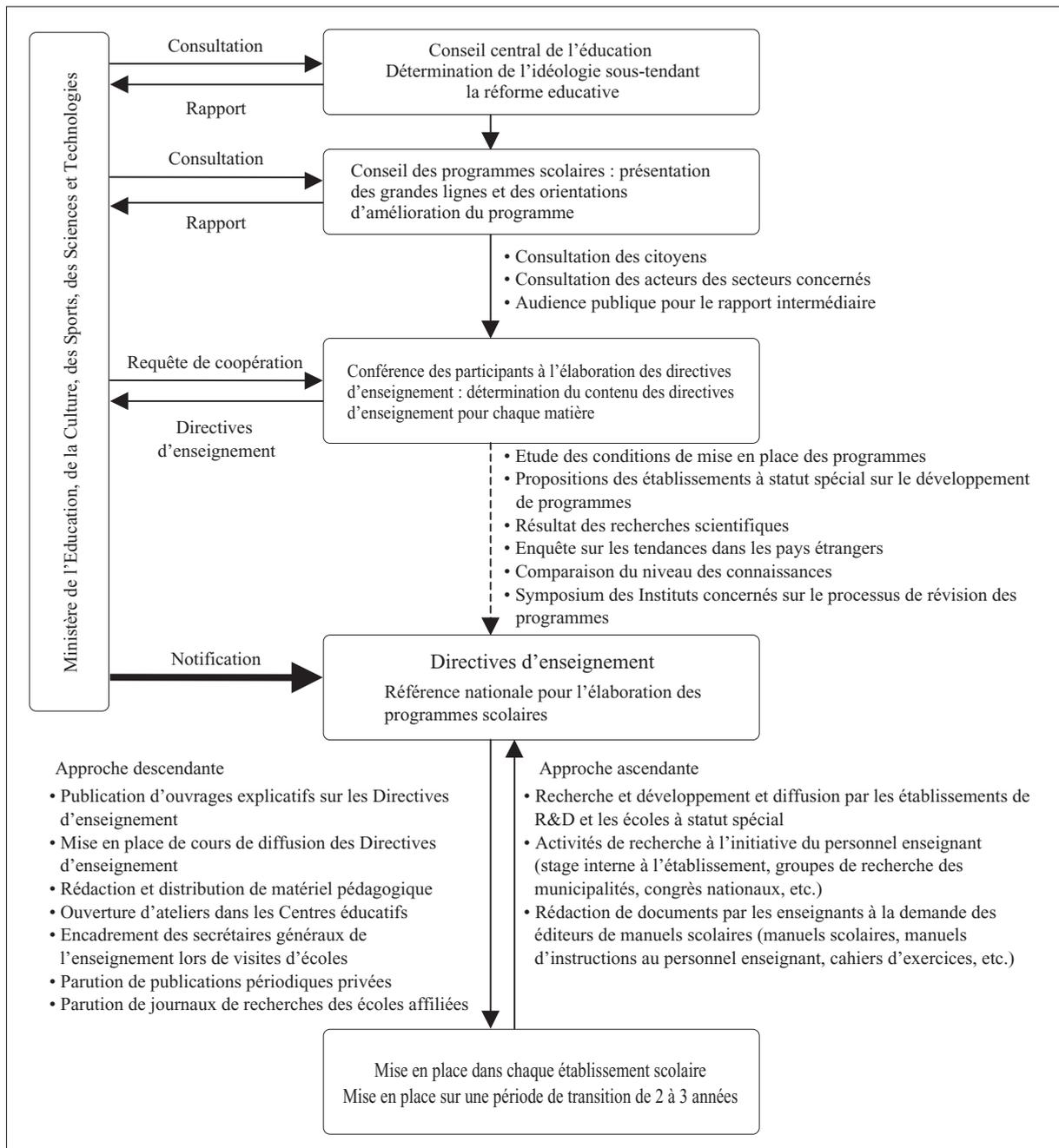
l'étranger, des comparaisons des niveaux de connaissance, ainsi que dans les symposiums de révision du programme organisés par les groupes d'études de ce secteur à l'époque de la révision. Comme les discussions des collaborateurs ne sont pas publiques et que la Commission centrale de l'éducation et la Commission sur le programme scolaire, qui sont à la base de cette révision, doivent agir dans un cadre spécifique, ces révisions se font d'ordinaire dans le calme, sur la base de quelques grands thèmes, et elles sont d'une autre nature que les très vastes discussions sur le programme scolaire que l'on peut voir dans les colloques.

Les révisions des normes du programme scolaire se font tous les dix ans, mais le ministère de l'Éducation et des Sciences organise pendant cette période de dix ans des réunions, pour chaque matière d'enseignement, de participants à l'élaboration des directives d'enseignement, des réunions de participants à l'élaboration des documents d'enseignement ou encore des réunions de collaborateurs aux enquêtes sur la mise en pratique des directives. Le ministère travaille ainsi de manière permanente à la révision du programme et à sa mise en œuvre.

Les normes, après leur notification, passent par des dispositifs transitoires qui durent de deux à trois ans, et les directives d'enseignement fondées sur les nouvelles normes sont intégralement mises en

⁷ Aux États-Unis et dans d'autres pays, le programme scolaire est modifié de façon importante par d'autres personnes et l'expression "réforme de l'enseignement" convient sans doute mieux, mais au Japon cela ne nous semble pas justifié puisque c'est l'administration de l'enseignement qui est responsable des révisions apportées aux programmes scolaires, et que ces révisions ne sont pas conçues comme des réformes, mais comme des améliorations.

Schéma 10-2 Processus de révision du programme scolaire et mécanisme de mise en œuvre



Source : L'auteur

pratique à tous les niveaux de l'enseignement obligatoire. Puis, lorsque les normes du programme scolaire sont révisées, on procède à l'élaboration des critères d'évaluation.

Le ministère effectue, dans les établissements d'enseignement pour la recherche et le développement désignés pour trois ans après en avoir fait la demande auprès du ministère de l'Éducation et des Sciences, sous la direction d'un personnel

d'encadrement qualifié, des recherches utiles à la révision du programme scolaire. Il y réalise par exemple des exemples à valeur de modèles au moment des dispositifs transitoires, et à l'occasion de l'élaboration des normes d'évaluation l'évaluation de la possibilité d'application des normes et des exemples à cette fin. Par ailleurs, les écoles élémentaires et les collèges rattachés aux universités publiques sont au cœur de la recherche sur les cours

dans les préfectures et au niveau national. Les enseignants de ces écoles y mènent des activités de recherches pédagogiques sans avoir à se soucier du renouvellement de leur qualification d'école de recherche.

Enfin le ministère de l'Education et des Sciences utilise, pour évaluer la situation de l'enseignement dans l'ensemble du pays et la situation de mise en pratique du programme scolaire, les résultats des différentes enquêtes réalisées au Japon, à commencer par celles du ministère⁸ en 1981-1983, puis en 1993-1995, ainsi que les résultats des trois enquêtes effectuées par l'IEA (*International Association for the Evaluation of Educational Achievement / Association internationale pour l'évaluation du rendement scolaire*) en 1964-1970, 1981-1983 et en 1995, ou encore l'enquête de l'OCDE (Organisation pour la coopération et le développement économiques) sur le suivi des acquis des élèves en 2000 et d'autres enquêtes internationales réalisées sur ces questions.

3-3 Mise en œuvre du programme scolaire

Le programme scolaire est appliqué selon deux dynamiques, l'une descendante (*top down*), l'autre ascendante (*bottom up*). La première commence par la publication, par le ministère de l'Education et des Sciences, de commentaires sur les directives de l'enseignement ; elle se poursuit par la mise en commun de leur interprétation au cours d'une conférence organisée pour les faire connaître et les propositions d'amélioration des méthodes grâce à l'élaboration de documents d'enseignement.

Les commentaires sur les directives d'enseignement, destinés aux enseignants, sont publiés dans le but de permettre la bonne application de leurs nouvelles versions et de réaliser leurs objectifs. Il existe différents types de commentaires,

qui peuvent porter aussi bien sur les règles générales, les diverses disciplines et la morale que sur les activités spéciales. Une dizaine de collaborateurs de divers horizons, chercheurs, secrétaires généraux de l'enseignement des comités de l'instruction publique, proviseurs ou encore enseignants, participent en général à l'élaboration de ces commentaires, lesquels examinent ces directives en fonction de leurs deux aspects : recherche et pratique.

Les conférences destinées à faire connaître les directives ont eu lieu jusqu'à présent dans les différentes régions au moment du passage à un nouveau programme ; les conférenciers étaient les fonctionnaires chargés de mener des recherches pour chaque discipline auxquels on avait confié la révision, la mise en œuvre et l'évaluation du programme. Cependant, hormis les réunions de présentation des résultats des établissements chargés des activités de recherche et de développement en matière de programme (établissements désignés pour la recherche), les conférences directement données par ces fonctionnaires chargés de recherche sur les différentes disciplines n'ont plus lieu de nos jours ; celles-ci sont remplacées par des cours utilisant les technologies de l'information et de la communication (*Information and Communication Technology : ICT*).

En tant que documents relatifs à l'enseignement, le ministère de l'Education et des Sciences publie chaque mois un *Document sur l'enseignement primaire*, une publication destinée aux écoles maternelles et primaires, et un *Document sur l'enseignement secondaire* pour les collèges et lycées ; y figurent des éditoriaux visant à faire connaître de manière systématique l'esprit de la révision, ainsi que sa mise en pratique dans le détail. On y cite également des cas concrets de mise en pratique testée dans les établissements chargés des activités de recherche en matière de programme. Ces documents

⁸ Le ministère de l'Education et des Sciences a un système qui réalise régulièrement des études sur la mise en œuvre du programme scolaire et des enquêtes sur le niveau scolaire, conformément aux directives d'enseignement de 1998. Les questions d'évaluation utilisées dans ces enquêtes sont des questions d'évaluation qui examinent la réalisation des apprentissages sur la base des normes du programme scolaire, c'est-à-dire qu'elles sont différentes des questions d'examen traditionnelles qui évaluent les connaissances dans le cadre d'un examen d'entrée. L'enquête sur la situation de mise en pratique permet à l'enseignant de réfléchir sur son enseignement, et lui offre une occasion d'améliorer sa méthode d'enseignement.

constituent les moyens pour faire connaître directement le programme aux enseignants.

En outre, dans les périodiques des différentes maisons d'édition, des éditeurs de manuels ou de journaux, ou dans les revues de recherches publiées par une partie des établissements annexes figurent des informations similaires à celles des documents sur l'enseignement ou sur les activités de recherche devant ou promouvant les révisions. Dans la mesure où ils proposent les résultats des recherches sur les cours, ces publications remplissent non seulement une fonction "top down" mais en même temps une fonction "bottom up".

Les secrétaires généraux de l'enseignement qui partagent la même interprétation des directives d'enseignement grâce au processus qui vient d'être décrit doivent faire en sorte que l'enseignant de base puisse la partager à son tour avec eux en visitant des établissements et en assistant à des conférences données dans les centres d'éducation qui se trouvent dans chaque département ou grande ville désigné(e) par décret.

Dans la dynamique ascendante d'application (*bottom up*) du programme scolaire, il existe trois formes d'approches : une application dirigée par les pouvoirs publics, une application autonome et une application avec intervention des éditeurs de manuels.

L'application dirigée par les pouvoirs publics sous sa forme typique sont les activités de recherche, de développement et de diffusion d'informations effectuées par les établissements chargés de la recherche par le ministère de l'Education et des Sciences ou par ceux désignés par les comités d'instruction publique des départements. Ces établissements effectuent un travail de recherche et de développement sur un sujet donné, et contribuent à l'amélioration des écoles environnantes en rendant publics les résultats de ces études.

Dans l'approche autonome, ceux qui ont compris

l'essentiel de ce qui était recherché par la révision, par exemple ceux qui coopèrent avec le ministère de l'Education et des Sciences ou les enseignants de base formés par les secrétaires généraux de l'enseignement deviennent les leaders de l'organisation à laquelle ils appartiennent et promeuvent les recherches sur les cours⁹. Cependant, les organisations de recherche autonomes n'ont pas pour but de mettre en pratique l'esprit de la révision effectuée par le ministère ; il s'agit d'organisations qui visent à promouvoir leurs propres recherches en privilégiant coûte que coûte leurs points de vue et les propositions concernant les directives d'enseignement, les interprétations originales y sont respectées. Tout au contraire, les directives d'enseignement et leurs interprétations sont rédigées de manière à favoriser les recherches autonomes des enseignants, pour laisser libre cours à ce type de propositions ou d'interprétations, et laisser le champ libre à des analyses autonomes. En ce sens, le ministère de l'Education et des Sciences n'a pas cherché à établir un système d'enseignement uniformisé.

Dans l'application avec intervention des éditeurs de manuels, ceux-ci demandent à des enseignants de rédiger des manuels, des ouvrages d'instructions à l'usage des professeurs, des livres d'exercices, ce qui permet à ces enseignants d'approfondir leur compréhension des nouvelles directives d'enseignement ; les directives sont ainsi mieux connues au niveau local grâce à ces enseignants¹⁰. En prenant part à ce travail, les enseignants qui vont contribuer à dynamiser l'enseignement au niveau local vont pouvoir connaître à fond le contenu du programme scolaire avant même que celui-ci soit appliqué et ils pourront aussi s'assurer que les manuels reflètent les idées d'amélioration inspirées par l'application du programme.

La dynamique ascendante (*bottom up*) s'effectue à travers les recherches sur les cours menées lors des

⁹ Confer le chapitre 13, partie II, pour des explications détaillées concernant les recherches sur les cours.

¹⁰ Pour la rédaction d'un manuel portant sur une partie du programme, la procédure suivie est la suivante : 3 à 7 réunions d'édition ont lieu en moyenne avant d'aboutir au texte définitif. Les éditeurs de manuels demandent à quelques enseignants de rédiger un manuel contre rémunération, et les enseignants appartenant à ces groupes de recherche dans les diverses régions, se sentant honorés par cette demande, n'hésitent pas à apporter leur soutien à l'éditeur.

réunions d'études qui ont lieu au sein d'un établissement ou au niveau des communes ; ce processus s'appuie simultanément sur un mécanisme selon lequel les résultats de ces recherches paraissent dans les ouvrages donnant des instructions à l'usage des enseignants ou dans les magazines à diffusion nationale et sont présentés au cours des congrès nationaux de sociétés savantes. Les conclusions de ces recherches finissent ainsi par être mises à la disposition des enseignants à l'échelle nationale. Les propositions originales, y compris celles visant la révision du programme, sont alors faites en grand nombre.

4. Conclusion

Le programme scolaire japonais est un programme d'enseignement général, qui se compose des objectifs éducatifs, des contenus d'enseignement et du nombre d'heures d'enseignement, traditionnellement organisé autour de la lecture, de l'écriture (langue nationale et calcul) et de la morale. Puis, influencé par l'évolution politique, économique et sociale au Japon et à l'étranger, les courants de pensée éducatifs internationaux, les tendances du monde de l'enseignement au Japon, et les problèmes éducatifs rencontrés sur le terrain, il a continué de se transformer sous le contrôle de l'Etat.

L'élaboration du programme scolaire a été confiée, à l'exception de la période de guerre, aux enseignants travaillant sur le terrain, qui avaient un certain pouvoir décisionnaire à ce sujet, mais cette formule a été véritablement mise en pratique à partir de 1945 environ, à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Après la guerre, face à des problèmes quantitatifs (augmentation du nombre d'élèves scolarisés et amplification des différences de niveaux entre eux) s'est posée une question relative à la qualité de l'enseignement : comment mener à bien les initiatives entreprises pour l'améliorer (révision des normes du programme) ? Actuellement, après de multiples débats, le but fixé est de développer la "force de vivre" : pour cela, chaque école étudie et réfléchit de manière autonome, en privilégiant une éducation qui accorde une plus grande marge de

liberté aux enfants. Comme orientations du programme scolaire futur, les points suivants ont été mis en avant : (1) accroissement de la marge d'autonomie accordée aux établissements pour élaborer le programme scolaire, (2) réduction du nombre d'heures de cours et sélection rigoureuse du contenu d'enseignement, (3) importance accordée aux activités générales d'apprentissage, activités expérimentales en passant par la résolution des problèmes, (4) élargissement du champ des apprentissages optionnels, (5) renforcement de l'enseignement en fonction des individualités et (6) amélioration des évaluations.

Lorsque l'on observe le fonctionnement du programme scolaire japonais, on retrouve les directives d'enseignement, les manuels officiels et les livres de suivi de l'élève (ainsi que l'enquête sur l'application du programme) à chacune des étapes du projet, de la mise en œuvre et de l'évaluation ; le programme est ainsi contrôlé légalement. La révision du programme passe par le travail de révision des directives d'enseignement et les mesures de transposition. Le travail de révision a lieu tous les dix ans, après le processus suivant : la commission centrale de l'éducation décide des principes de la réforme éducative, la commission du programme scolaire présente le cadre du programme et les orientations de l'amélioration ; la réunion de ceux qui coopèrent à l'élaboration des directives d'enseignement pour chacune des disciplines fixe ensuite leur contenu. Puis, le programme scolaire est réalisé à travers deux processus : le premier est le processus du *top down* dirigé par le ministère de l'Education et des Sciences ; le deuxième est celui du *bottom up*, orchestré par les groupes de recherche formés par les établissements désignés, ainsi que des enseignants et des maisons d'édition. Ce système permet de réaliser le programme d'une manière efficace.

Ainsi, les opérations de révision du prochain programme et les activités concernant la réalisation du programme actuel se font toujours en parallèle et en corrélation les unes avec les autres ; la révision du programme scolaire au Japon n'est donc pas un travail momentané, mais constitue bien un processus

ininterrompu qui vise à améliorer la qualité de l'enseignement.

A partir de l'expérience japonaise telle qu'elle vient d'être décrite, les suggestions suivantes peuvent être faites pour l'élaboration, la mise en œuvre et la révision du programme scolaire par les pays en développement :

Appréhender tout d'abord avec précision la réalité de l'enseignement scolaire, savoir ce qui se passe effectivement dans l'école ou dans les classes, et connaître les changements qui se produisent chez les enfants.

Ensuite, vérifier s'il s'agit véritablement d'un programme efficace pour éliminer les problèmes dans l'enseignement scolaire et réaliser les principes de la réforme éducative (= vérification quantitative et qualitative du programme).

Clarifier les critères de révision, organiser un large débat public et recueillir les avis, afin que

le programme scolaire réponde à la demande de la population.

Améliorer le niveau des enseignants, afin que l'on puisse procéder dans les écoles à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation du programme, d'une manière autonome et en phase avec la réalité.

Construire un système de soutien venant des pouvoirs publics, afin que les enseignants puissent mener à bien l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation du programme.

Préparer les manuels ou matériels pédagogiques indispensables à la révision du programme scolaire, et créer un mécanisme qui permette de les distribuer rapidement et sûrement.

Systématiser la révision du programme scolaire, afin qu'elle n'ait pas un caractère passager, mais devienne un processus continu d'amélioration qualitative de l'enseignement.

<ISODA Masami, MURATA Toshio>

Chapitre 10 - Suppléments

Après avoir vu l'évolution et l'organisation des programmes scolaires au Japon, nous allons dans un domaine où les projets japonais de coopération avec les pays en développement sont nombreux, celui des mathématiques et des sciences, observer concrètement comment les programmes scolaires et les méthodes d'enseignement dans ces disciplines ont évolué dans le temps au Japon.

Bien que les programmes scolaires des pays en développement soient parfois d'un niveau comparable à celui des pays industrialisés, on constate que leur mise en oeuvre se heurte en pratique à de nombreuses difficultés. Les enseignants ne comprennent pas toujours le contenu des programmes, ou encore utilisent des méthodes inadéquates ; le contenu de l'enseignement est par trop dissocié de la vie réelle, et les enseignants qui ont à régler ces problèmes n'ont pas la volonté

d'améliorer la situation, pour ne citer que quelques-uns des obstacles.

Le Japon a absorbé à l'époque Meiji (1868-1912) les connaissances les plus récentes de l'Occident, ainsi que les méthodes d'enseignement, qui ont été adoptées et diffusées dans tout le pays. Ensuite, de 1912 à l'époque contemporaine, l'enseignement s'étant établi comme une spécialité professionnelle autonome, s'est mis en place le système dans lequel les enseignants prennent eux-mêmes en charge les recherches sur les cours et les programmes scolaires, les retours des expériences des enseignants de terrain alimentant le processus d'amélioration. Il nous semble que ce processus qui a vu l'introduction de connaissances neuves venues de l'étranger, suivie de leur appropriation et leur adaptation aux besoins de l'époque peut fournir matière à réflexion aux pays en développement.

Supplément 1 : Développement de l'enseignement des mathématiques

Introduction

L'origine des mathématiques occidentales formalisées dans l'Europe des temps modernes remonte aux mathématiques grecques pratiquées dans le monde méditerranéen et aux mathématiques arabes pratiquées dans les régions musulmanes. L'arithmétique d'aujourd'hui existait déjà il y a quatre mille ans en Egypte et en Mésopotamie où, pour en faciliter l'apprentissage par le peuple, elle faisait déjà l'objet de formulations à la manière de nos manuels scolaires. Il ne s'agissait pourtant pas d'une discipline universelle unique et, comme cela

apparaît dans les différentes manières de compter, il existait plutôt dans chaque région du monde des mathématiques "ethniques", particulières à la culture et à la langue des peuples de la région. Puis il y eut fusion entre les mathématiques ethniques (au Japon, le calcul au boulier) et le calcul écrit et les mathématiques importées, et c'est ainsi que se sont formées l'arithmétique et les mathématiques d'aujourd'hui : les mathématiques constituent un seul système, mais les mathématiques scolaires se sont constituées par l'intégration de différentes mathématiques.

En retraçant ci-après les grandes lignes de la formation des mathématiques scolaires au Japon, nous prêterons plus particulièrement attention à la mutation ayant conduit du calcul à la japonaise aux mathématiques à l'occidentale, à l'apparition des enseignants des mathématiques, une activité distincte de celle de mathématicien, et à la structuration des programmes de cette discipline.

1. Le développement de l'enseignement des mathématiques à Edo

Dans le Japon de la période Edo, les gens du peuple envoyaient leurs enfants dans les *terakoya* pour y apprendre "la lecture, l'écriture et le boulier"¹. Le calcul au boulier enseigné dans les *terakoya* incluait déjà l'extraction des racines carrées et l'application du théorème de Pythagore, ce qui correspond au programme de mathématiques de notre collège actuel. Parallèlement, le *wasan* (littéralement, le calcul à la japonaise), qui relevait des mathématiques supérieures, s'enseignait dans les académies privées à un niveau plus élevé que celui des *terakoya*. Sur le plan des instruments utilisés, au boulier en usage dans les *terakoya*, les académies de *wasan* ajoutaient les bâtonnets de calcul, et l'élite mathématicienne se démarquait ainsi du peuple comptable, jusque dans les objets employés.

Les livres disponibles pour le "calcul à la japonaise" étaient à l'origine des livres de mathématiques chinois. Du *Sanyoki* (Notes à l'usage du calcul) paru vers 1600 furent tirés divers ouvrages traitant du calcul au boulier pour les besoins de la vie quotidienne, comme le *Warizan-sho* (Manuel de la division) publié en 1620, dont le tirage, estimé à plus de 30 000 exemplaires, montre bien que l'enseignement de la technique des quatre opérations au boulier était déjà largement répandu au début de l'époque d'Edo.

C'est en 1627 que parut le célèbre *Jinkoki* (Notes sur le minuscule et le gigantesque) qui allait devenir le best-seller des manuels d'enseignement du calcul à

l'époque d'Edo. Cet ouvrage, bien que ne présentant pas d'approche systématique des arithmétiques chinoises utilisées auparavant, possédait les deux caractéristiques suivantes. D'abord, il regorgeait d'histoires amusantes joliment illustrées, ce qui le rendait attrayant auprès du petit peuple toujours friand de divertissements mathématiques qui instruisent dans la joie. De plus, il reposait sur une méthode qui a été le moteur du développement des mathématiques, à savoir l'exposition de problèmes. Le *Jinkoki* acquit une popularité telle qu'il en circula de nombreuses éditions pirates contre lesquelles l'auteur tenta de se protéger par une succession d'éditions révisées. A la fin de chaque volume du *Shinhen-Jinkoki* (Nouvelle compilation de notes sur le minuscule et le gigantesque), édition entièrement refondue parue en 1641, l'auteur livrait à la sagacité du lecteur des problèmes à résoudre. Ces défis lancés au public contribuèrent à populariser les concours de meilleurs problèmes et de meilleures solutions et à hisser en une trentaine d'années seulement les mathématiques japonaises au niveau mondial.

Si, par la suite à l'époque Meiji, il fut possible d'envisager le passage du *wasan* aux *yosan* (mathématiques occidentales) et si ce passage fut facilement réalisé, cela tient au fait que les mathématiciens à l'ancienne comme les maîtres des *terakoya* et des académies privées étaient culturellement préparés à en appréhender le contenu. Par ailleurs, plus tard à l'époque Meiji, on retrouvera longtemps dans les manuels scolaires et dans les méthodes d'enseignement l'influence du *wasan* qui accordait une grande importance aux activités de rédaction et solution de problèmes.

2. Les débuts de l'ère Meiji (1868-1900) - Du calcul à la japonaise aux mathématiques occidentales

2-1 Activité et influence des experts étrangers

Au moment de la promulgation du système d'enseignement en 1872, les autorités décidèrent

¹ Les guerriers devaient autrefois maîtriser la technique du boulier, et par la suite le boulier s'est répandu dans le peuple en raison de ses applications pratiques.

d'adopter en matière de mathématiques scolaires le *yosan* (mathématiques occidentales), non seulement au collège mais dès l'école élémentaire, ce qui signifiait l'abandon du calcul traditionnel au boulier ou aux bâtonnets² au profit du *yosan* où tout se calcule par écrit.

Grâce à l'enseignement dispensé dans les *terakoya* et les académies privées, les personnes qui avaient en mathématiques un niveau comparable à celui du collège actuel étaient nombreuses dans tout le pays, et le terrain était propice à l'introduction de l'algèbre et des mathématiques modernes, mais il n'y avait pratiquement aucun maître capable d'enseigner les mathématiques à l'occidentale. La formation de professeurs de mathématiques à l'occidentale constituait un problème difficile, et à l'école primaire se posait la question de savoir comment introduire la tradition de l'enseignement du boulier (coexistence du calcul traditionnel et des mathématiques à l'occidentale).

Les experts étrangers officiellement recrutés par les autorités, dont Marion McCarrell Scott est l'un des plus émérites, eurent un rôle essentiel dans l'édification du système d'enseignement des mathématiques occidentales sur le substrat de l'ancienne discipline du *wasan*. Arrivé au Japon en 1871 comme professeur d'anglais et de culture générale à l'Université *Nanko* (devenue depuis Université de Tokyo), il fut dès la promulgation du Système d'enseignement de 1872 chargé des méthodes d'enseignement de l'anglais et de

l'arithmétique pour le primaire à l'Ecole normale (devenue depuis Université de Tsukuba). Alors qu'au Japon le cours magistral avec tableau noir était encore inconnu, Scott introduisit ce support de cours. Il publia à la demande du gouvernement "Le calcul à l'école primaire" (4 volumes)³ et d'autres manuels scolaires inspirés de la pédagogie pestalozziste⁴, introduisit les cartes murales et organisa le système des écoles normales⁵.

C'était l'époque où les élèves normaliens apprenaient les programmes en même temps qu'ils se formaient à la pédagogie. La nouvelle méthode du cours magistral introduite par Scott fut rapidement diffusée par des promotions de normaliens, au point qu'elle influença quelques années plus tard l'enseignement pratiqué dans les *terakoya*. L'Ecole Normale de Tokyo publia dans les années 1870 des livres du maître traitant de la conduite de la recherche pédagogique et des méthodes d'enseignement de l'arithmétique fondées sur l'intuitionnisme et elle ouvrit au public des cours-débats de recherches pédagogiques dans les écoles primaires qui lui étaient rattachés, initiant ainsi une pratique qui allait se généraliser dans tout le pays et donner naissance au mouvement de recherches sur les cours par les enseignants⁶.

² Avec le choix des mathématiques à l'occidentale, le mot *soroban* (boulier en japonais) qui avait toujours été synonyme "d'enseignement du calcul" va finir par perdre ce sens. Par la suite, à partir de 1936 environ, au moment de la faillite de l'ancien système scolaire, à l'instigation des fabricants de *soroban* et des écoles de *soroban*, va naître un mouvement en faveur de la réintroduction du boulier dans l'instruction obligatoire. Ce mouvement a connu récemment un regain d'activité. Aujourd'hui, le boulier a acquis dans l'enseignement le statut d'auxiliaire pour l'apprentissage de la numération positionnelle.

³ Dans cette "Arithmétique de l'école primaire", on peut voir une gravure représentant une salle de classe avec le maître qui se tient devant la classe pour faire un cours magistral et des élèves qui lèvent la main. On a l'impression d'entendre la question posée par le maître : "Combien y a-t-il d'élèves ?"

⁴ Par exemple, dans le "Calcul à l'école primaire", une image illustrant un maître face à sa classe avec ses élèves qui lèvent leurs doigts est utilisée pour montrer la méthode d'enseignement dans un cours magistral. La question qui accompagne l'image est : "Combien y a-t-il d'élèves?"

⁵ Pour l'administration, les mathématiques de l'école primaire étaient avant la guerre appelées "le calcul". Pendant la guerre, avec le nouveau programme qui y incorpore des autres notions, elles deviennent "l'arithmétique".

⁶ Au moment de la promulgation du système d'enseignement, des écoles normales furent ouvertes dans tout le pays, mais la situation financière du gouvernement Meiji allait entraîner leur fermeture dans les années 1870, à l'exception de l'Ecole Normale de Tokyo qui fut maintenue.

2-2 Vers l'unification de la terminologie et des équivalents en traduction - Le comité de traduction des termes étrangers de la Société des Mathématiques de Tokyo

Les manuels de mathématiques utilisés à l'époque dans les collèges étaient traduits ou adaptés de manuels anglais, américains, français ou allemands. En raison des spécificités de leurs pays d'origine, ces différents manuels entraient en concurrence et donnaient lieu à des discussions dont l'unification de la terminologie à utiliser constitue le meilleur exemple⁷. L'école primaire avait conservé la terminologie héritée du calcul à la japonaise, mais à partir du collège, les différences de vocabulaire entre les manuels traduits étaient devenues un réel problème. La Société des Mathématiques de Tokyo, première société savante de mathématiques modernes, fondée, en 1877, par des spécialistes du *wasan* reconvertis aux mathématiques occidentales à la fin de l'époque Edo, des adeptes de la nouvelle discipline, et d'anciens étudiants à l'étranger de retour au pays, publiait un bulletin : la Revue de la *Société Mathématique de Tokyo*. Et elle établit un comité de travail sur la terminologie à utiliser en traduction. L'unification se fit ainsi : la revue publiait des articles utilisant des propositions de traductions et le comité en discutait puis décidait par vote à la majorité.

Cette initiative de la Société des Mathématiques de Tokyo était novatrice, mais parce qu'il s'agissait d'un collectif bénévole basé à Tokyo sans relations officielles avec le gouvernement, ses choix ne furent pas toujours respectés ni appliqués.

2-3 Escalade des examens d'admission et stabilité de l'enseignement des mathématiques

La mise en place du système d'instruction publique se poursuivait essentiellement dans le domaine de l'enseignement élémentaire et le taux de scolarisation en primaire allait passer de 28,1 % en 1873 à 51,0 % en 1883. Cette brusque augmentation du nombre d'enfants scolarisés entraîna un manque de places disponibles au collège et une sévérité accrue des examens d'entrée. Avec le retour au calme à la fin de la Guerre civile du Sud-Ouest (1877) et l'abolition des charges héréditaires, l'instruction commença à être perçue comme un important moyen de mobilité et de promotion sociales, tandis que le développement de l'industrie faisait naître de nouvelles exigences en matière de formation, ce qui rendit plus grave encore le déficit en places des collèges et plus difficiles les examens d'entrée. L'examen d'entrée n'était plus un moyen de contrôle de l'aptitude du candidat à suivre les programmes du collège, mais un concours élitiste destiné à sélectionner les candidats les plus brillants, et l'épreuve d'arithmétique devint le principal instrument de cette sélection.

Des recueils de problèmes comme celui intitulé "*3 000 problèmes de mathématiques*" (paru en 1877) eurent un grand succès, et l'on considéra de plus en plus que "ce qui compte, c'est de trouver la solution" ou encore "enseigner la technique de résolution suffit". En réaction à ce dévoiement de l'enseignement du calcul apparut le "calcul théorique", pour qui le calcul est une science à part entière et qu'il est impossible d'enseigner en faisant abstraction de la théorie. On dit que les divergences d'idées entre les tenants du *wasan* (mathématiques japonaises) et les partisans d'adaptations de l'arithmétique telle qu'elle se pratiquait dans

⁷ A commencer par la numération où coexistaient les prononciations vernaculaires "hi, fu, mi..." , les prononciations reprises du chinois "ichi, ni, san..." et les translittérations en caractères chinois de termes de langues européennes, la terminologie utilisée en mathématiques par les Japonais était hétéroclite et complexe. Il faut attendre la période d'après-guerre pour qu'avec la coopération de la communauté scientifique, une terminologie rigoureusement scientifique finisse par s'imposer. Le comité de traduction des termes étrangers de la Société des Mathématiques de Tokyo est la première manifestation des efforts de la communauté scientifique pour cette mise en ordre terminologique. En ce qui concerne le vocabulaire des mathématiques scolaires, les publications sur la pratique de l'enseignement et les manuels scolaires, les instructions pédagogiques officielles et leurs guides d'interprétation, et les ouvrages de recherche sur l'enseignement des mathématiques jouèrent un rôle important dans son unification mathématique.

différents pays étaient l'une des raisons de cette situation.

L'enseignement des mathématiques à cette époque était très varié, intégrant le *wasan* et les traductions des autres mathématiques venues de l'Occident, mais à l'initiative des premiers mathématiciens japonais formés à l'étranger et rentrés au pays⁸, des choix politiques allaient être faits et des décisions allaient être prises.

3. La fin de l'époque Meiji (1880-1912) : Généralisation de l'enseignement élémentaire et apparition des manuels officiels

3-1 Méthodes d'enseignement (méthodes pédagogiques)

Au cours de la première partie du règne Meiji, sous l'influence du pestalozzisme, la méthode pédagogique était enseignée en même temps que le programme de la matière à enseigner. Avec la parution du "Grand guide des règles de pédagogie", qui définissait les objectifs et le contenu de l'enseignement⁹, la méthode d'enseignement devint un objet de discussion distinct de celles sur le contenu de l'enseignement.

En 1890, la conférence donnée sur les "prescriptions et méthodes de l'enseignement de l'arithmétique"¹⁰ lors de stages de formation des enseignants des écoles moyennes ordinaires au ministère de l'Éducation nationale, abordait le contenu du programme et les méthodes d'enseignement de l'arithmétique à enseigner au collège dans la continuation de l'apprentissage de l'arithmétique de l'école primaire. Elle insistait sur le

calcul formel, "le calcul n'ayant pas de théorie", et adoptait une vision séparatiste des branches mathématiques, "les notions de calcul devant s'enseigner en cours de calcul, et les notions d'algèbre en cours d'algèbre"¹¹. C'était l'époque où discuter des contenus était synonyme de discuter de la méthode d'enseignement, et on dit que ce courant de pensée a influencé le premier manuel scolaire officiel de calcul, à savoir le "*Livre de calcul des écoles primaires ordinaires et supérieures*" publié en 1905.

3-2 Un manuel scolaire qui dura : *Le Livre de calcul des écoles primaires ordinaires et supérieures*

L'enseignement du calcul suscita de nombreux débats à la fin du XIX^e siècle. Les discussions portaient notamment sur l'opportunité d'adopter ou non la position le comptage de Dewey et d'autres mathématiciens face à l'intuitionnisme de Pestalozzi, sur le choix du principe à adopter pour la maîtrise du calcul, en se fondant sur l'idée que les progrès en calculs perfectionnaient la pensée et permettaient de progresser dans d'autres matières, sur la pertinence d'une approche plus pratique orientée vers le côté utile du calcul dans la vie quotidienne, ou encore sur la manière d'apprendre les quatre opérations, simultanément ou successivement. Nous mentionnerons quelques unes des questions débattues alors au Japon.

Le premier manuel officiel de calcul, le *Livre de calcul des écoles primaires ordinaires et supérieur*, publié en 1905 et connu comme le "manuel à couverture noire", optait pour le principe de la numération, la théorie du perfectionnement de la

⁸ Parmi les mathématiciens les plus représentatifs, on citera Kikuchi Dairoku et Fujisawa Rikitaro, professeurs de mathématiques à l'Université impériale (devenue depuis Université de Tokyo). Que de grands mathématiciens au sommet de leur art au Japon aient consacré tant d'énergie à l'enseignement est très exceptionnel (OKUDA (1985)), mais à cette époque, tout mathématicien rigoureux ayant eu la chance d'étudier les mathématiques occidentales à l'étranger, une fois rentré au pays, se sentait investi de la responsabilité de contribuer à la systématisation de l'enseignement des mathématiques.

⁹ Dans le "Grand guide des règles de pédagogie" de 1891, il est écrit que la finalité de l'enseignement de l'arithmétique à l'école primaire est "la maîtrise du calcul pour les besoins de la vie quotidienne, l'exactitude du raisonnement et l'acquisition de connaissances utiles pour l'activité professionnelle". Légèrement remaniée dans l'expression, cette définition aura cours jusqu'après l'époque Taisho (1912-1926).

¹⁰ Les citations sont reprises de la transcription de la conférence donnée en 1893 par Fujisawa Rikitaro, professeur à la faculté des sciences de l'Université de Tokyo.

¹¹ A l'époque, les mathématiques étaient divisées en trois branches : calcul, géométrie et algèbre.

pensée et l'apprentissage simultané en douceur des quatre opérations. Il en tient compte dans son apprentissage des quatre opérations, dont l'approche pédagogique qui consiste à "introduire dès l'année scolaire précédente les notions de base de ce qui sera appris ensuite" y est déjà apparente¹². Le "manuel à couverture noire", qui allait subir une succession de refontes et révisions, resta en usage jusqu'à sa quatrième édition refondue (progression par années scolaires) en 1935 ; il a été le socle de l'enseignement du calcul et des mathématiques au Japon.

Ce qu'il faut remarquer ici, c'est que ces questions étaient débattues dans le milieu de l'enseignement des mathématiques, essentiellement les écoles normales et les établissements primaires qui en dépendaient, et que la recherche sur les cours de mathématiques au stade de la scolarité obligatoire était déjà clairement entre les mains des enseignants dès l'époque Meiji. Mais les acquis de cette recherche n'allaient pas figurer facilement dans les manuels scolaires, puisqu'il fallut attendre la quatrième édition en 1935 pour voir les enseignants du primaire accéder au statut de participants à la rédaction des manuels, et les résultats de leurs travaux être significativement pris en compte.

4. Le mouvement de réforme de l'enseignement des mathématiques et la réforme des méthodes pédagogiques à l'ère Taisho (1912-1926)

4-1 L'Association pour les mathématiques dans le secondaire et le mouvement réformateur

Au Japon, la politique de l'enseignement de l'arithmétique et des mathématiques pendant l'ère Taisho (1912-1926) ne subit pas de grands changements par rapport à celle de l'ère Meiji. Toutefois, au cours de cette période, le milieu japonais de l'enseignement des mathématiques allait

être influencé par les mouvements européens et américains en faveur d'une réforme des mathématiques, par les progrès de la psychologie dans le monde entier et par le courant de l'éducation libre. Ces influences donnèrent lieu dans la pratique éducative à des expérimentations qui allaient préparer les réformes ultérieures.

A l'époque, dans le domaine de l'enseignement des mathématiques, parmi les courants réformateurs qui s'étendirent au monde entier, le premier en date, le "Mouvement pour l'amélioration de l'enseignement des mathématiques", né en Amérique, eut une grande influence au Japon. Il fut à l'origine de la séparation des rôles du mathématicien et du professeur de mathématiques, et permit l'avènement d'une recherche pédagogique menée par les enseignants de mathématiques indépendamment des mathématiciens. Par ailleurs, le mouvement fut aussi l'occasion de supprimer le cloisonnement entre les branches des mathématiques, "algèbre", "géométrie" etc., pour faire naître une discipline d'enseignement unifiée avec un "programme de mathématiques" unique. Au regard de l'histoire de l'enseignement des mathématiques au Japon, ces deux points ont une importance capitale. C'est pourquoi, nous allons ci-après en suivre le processus dans le cas des collèves.

Dans les premières années du XX^e siècle, en Allemagne, en Angleterre et en Amérique, des voix s'élevèrent pour réclamer l'amélioration de l'enseignement des mathématiques, et des réformes furent entreprises dans ces pays. Face aux progrès des mathématiques universitaires et aux exigences d'une mutation vers des mathématiques socialement utiles, il s'agissait de concevoir une réforme du programme du collège supprimant le cloisonnement entre mathématiques scolaires et mathématiques universitaires. Le projet de réforme allemand fusionnait les disciplines au moyen de la notion de fonction mathématique et introduisait la géométrie intuitive, le projet anglais consistait en une refonte

¹² Cette approche pédagogique et le principe de l'élargissement progressif sont la substance même du système de l'enseignement de l'arithmétique et des mathématiques au stade de l'instruction obligatoire au Japon, et constituent le fondement des techniques d'enseignement de type "résolution de problèmes" qui font la fierté du Japon dans le monde entier. Avec les récentes réductions d'horaires touchant l'enseignement de l'arithmétique et des mathématiques, il est devenu difficile de conserver cette substance.

utilitariste de l'enseignement des mathématiques, et le projet américain proposait comme méthode pédagogique une méthode de laboratoire expérimental.

Ces différentes approches concordaient sur leur vision de la problématique des mathématiques traditionnelles au collège et la "Commission internationale d'enquête sur l'enseignement des mathématiques", établie en 1908, permit de discuter des progrès en la matière à l'échelle mondiale. La tendance se propagea aussi au Japon où s'instaura un débat sur le programme scolaire, son contenu, ses objectifs et les méthodes pédagogiques, ce qui lança dans le pays une recherche autonome sur l'enseignement des mathématiques¹³.

C'est dans ce contexte qu'à la demande du ministère de l'Éducation nationale fut organisée en 1918 la "Convention nationale des professeurs de mathématiques des écoles normales, collèges et lycées de filles", où l'on discuta de ce qui se faisait dans le monde pour améliorer l'enseignement des mathématiques. Il en résulta une motion d'urgence instituant "l'Association japonaise pour l'enseignement des mathématiques au collège" qui établissait clairement la communauté des enseignants en mathématiques.

4-2 Le calcul dans la vie quotidienne

Le développement de la psychologie entraîna à cette époque un rejet de la théorie de la discipline mentale.¹⁴ Avec le développement de la pensée éducative libertaire, on mit en avant dans l'éducation au Japon le principe de liberté et de participation

volontaire de l'enfant, et avec le "courant de l'éducation libre de Taisho" débuta graduellement un mouvement de recentrage "du maître vers l'élève", "du cours fondé sur l'injection de connaissances vers un cours favorisant l'auto-apprentissage", "du cours magistral vers l'apprentissage individualisé".

Dans l'enseignement des mathématiques, le plus représentatif de ce courant d'éducation libre de Taisho fut le "Mouvement pour un nouvel enseignement du calcul", qui conduisit les enseignants dans les établissements primaires rattachés aux universités à élaborer et à mettre en pratique des méthodes pédagogiques diverses.¹⁵ Tous ces mouvements partageaient la conception du "calcul dans la vie quotidienne" qui, "à l'encontre d'un enseignement où le calcul est une panacée à ingurgiter pour ses vertus de discipline mentale à l'ancienne, s'attache à ériger en principes mathématiques le mesurable de la vie quotidienne de l'enfant".

5. De l'enseignement des mathématiques avant et pendant la guerre à l'enseignement d'après-guerre

5-1 Publication de manuels s'inspirant des acquis des mouvements éducatifs depuis l'époque Taisho (1912-1926)

Deux grandes innovations marqueront l'enseignement du calcul et des mathématiques au début de l'ère Showa : d'abord, le remplacement du premier manuel officiel, le "livre à couverture noire", utilisé pendant 30 ans, par le "manuel vert" ; puis, au

¹³ Très vite, les jeunes chercheurs prirent conscience du fait que la séparation des branches était une idée rétrograde, mais ils n'osaient pas s'opposer à la doctrine professée par des mathématiciens auréolés de prestige et, au Japon, il fallut une vingtaine d'années au mouvement réformateur pour devenir influent. À l'époque, le terme "mathématiques" n'était perçu que comme un terme générique recouvrant des disciplines différentes, et les programmes scolaires d'aujourd'hui ont été élaborés à partir du mouvement de restructuration pendant la guerre, lequel mouvement était lui-même l'héritier du mouvement réformateur.

¹⁴ Théorie selon laquelle, si l'on exerce une faculté particulière en l'appliquant à un objet particulier, non seulement cet exercice sera bénéfique au développement de cette faculté vis-à-vis de cet objet, mais il aura aussi pour effet de développer les autres facultés de l'esprit (OKUDA (1985)).

¹⁵ Nous mentionnerons par exemple : "l'enseignement arithmétique automatiste" de Shizumaru Kawano à l'école primaire rattachée à l'Université des jeunes filles du Japon ; "l'enseignement du calcul par la pédagogie du vécu" de Tomo Satoh à l'école primaire Seijo ; "l'enseignement du calcul par le questionnement" de Jingo Shimizu à l'école primaire rattachée à l'école Normale Supérieure de jeunes filles de Nara ; ou encore, "l'enseignement arithmétique tachiste" et "l'enseignement arithmétique domestique" de Yoshiei Iwashita à l'école primaire rattachée à l'École Normale Supérieure de filles de Tokyo.

Encadré 10-2 Apprentissage du calcul fondé sur la pratique

A l'époque, dans le milieu des professeurs d'arithmétique, la grande question était d'adapter l'enseignement à la vie des élèves en valorisant au mieux un manuel officiel qui était surtout un recueil de problèmes de calcul. C'est ainsi que s'établit la tendance à rechercher les sujets des problèmes d'arithmétique dans l'expérience de la vie quotidienne des enfants. La technique d'enseignement par la rédaction de problèmes pratiquée par Jingo Shimizu, professeur à l'école primaire rattachée à l'école normale supérieure de jeunes filles de Nara, illustre bien cet enseignement sur la base de "l'arithmétique du vécu". Elle visait à développer la faculté d'auto-apprentissage ("réfléchir par soi-même et s'instruire par soi-même") et consistait à faire rédiger par les élèves eux-mêmes des problèmes tirés de leur expérience vécue (photos 10-1 et 10-2). Sur ces photos de classe de l'époque, on retrouve déjà une forme originelle de la pédagogie de type résolution de problèmes pratiquée de nos jours.

En outre, on sait que le mouvement du calcul dans la vie quotidienne coïncide avec le changement de support écrit dans la salle de classe : c'est l'époque où l'on abandonne l'ardoise et la craie pour adopter le papier et le crayon. Une des contraintes de l'enseignement du calcul était qu'on ne disposait sur l'ardoise que de la place pour faire une opération. Il fallait effacer l'ardoise pour continuer. Faute de pouvoir noter les résultats, on les mémorisait et l'essentiel de l'apprentissage devait donc se faire collectivement en classe. Le papier à cahier et les crayons étaient des produits d'importation trop coûteux et, tant qu'ils ne deviendraient pas d'un prix abordable, on ne pouvait recourir à la technique d'enseignement d'aujourd'hui où chaque élève écrit dans son cahier à la recherche d'une solution personnelle, en procédant par retours en arrière et tâtonnements. En ce sens, on peut dire que le "mouvement du calcul dans la vie quotidienne" est un bon exemple de la corrélation entre changement d'environnement, changement de méthode d'enseignement et même changement du rôle du manuel.

Photo 10-1

Dans le couloir, chaque élève écrit sur un petit tableau individuel un problème de son invention



Photo 10-2

De retour en classe, les problèmes composés par les élèves sont reportés au tableau pour y travailler collectivement



Photos : Collection SHIMIZU, 1924.

moment où l'école primaire sera rebaptisée "école de la nation", le "calcul" devient l'"arithmétique", et un nouveau manuel, le "manuel bleu ciel", vient remplacer le "manuel vert". Nous allons voir ci-dessous quelles évolutions traduisent ces changements.

C'est dans la quatrième édition (1935) du manuel officiel intitulé "Manuel d'enseignement de l'arithmétique à l'école primaire ordinaire", couramment appelé "manuel vert", que les aspirations du mouvement pour "le calcul dans la vie quotidienne" et pour une réforme de l'enseignement des mathématiques seront pris en compte. Dans le livre du maître, on lit : "Ce manuel d'arithmétique à l'usage des établissements primaires ordinaires a été rédigé en mettant l'accent sur l'éveil de l'intelligence mathématique de l'enfant et en veillant à le guider judicieusement dans la perception mathématique des réalités de la vie quotidienne". Comparé à son prédécesseur à couverture noire, ce manuel très rénovateur inspiré par une sensibilité au "calcul dans la vie quotidienne", avec des objectifs et un contenu entièrement rénovés, témoigne d'une grande inventivité dans la méthode pédagogique.

En 1941, avec la "loi sur l'Ecole de la Nation", qui avait pour but le maintien du régime de guerre, l'école primaire, investie du rôle d'éduquer le citoyen sujet de l'empire, est rebaptisée "Ecole de la Nation", et la finalité de l'éducation prend une coloration patriotique. Simultanément, les matières scolaires subissent une révision de grande ampleur dans le cadre de leurs cinq disciplines, éducation civique, sciences et mathématiques, éducation physique, éducation artistique et enfin éducation pratique. Avec l'instauration de la nouvelle discipline "sciences et mathématiques", le calcul change d'appellation pour devenir l'arithmétique, dont les objectifs sont définis comme "l'acquisition des connaissances pratiques nécessaires à la vie du citoyen en matière de nombres, formes et quantités, la formation de l'esprit aux idées scientifiques et à la manipulation des concepts mathématiques et scientifiques". La réforme conduisit à la publication de nouveaux manuels, le "*Livre des nombres à l'usage des 1ère et 2ème années de l'enseignement*

élémentaire" et le "*Livre de calcul à l'usage des 3ème et 4ème années de l'enseignement élémentaire*", surnommés d'après la couleur de leur couverture "manuels bleu ciel". Héritiers du manuel à couverture verte dont ils prenaient la place, ces nouveaux manuels étaient cependant fortement teintés des préoccupations du temps de guerre.

Par ailleurs, en ligne avec la réforme de l'enseignement de l'arithmétique dans le primaire, les idées de réforme des mathématiques au collège prenaient un tour concret avec, à l'initiative de l'Association japonaise pour l'enseignement des mathématiques au collège, le lancement d'un "Mouvement de restructuration de l'enseignement des mathématiques", qui se dota d'instances de travail. Le Comité de la Région Est basé à Tokyo, le Comité de la Région Centre basé à Osaka et le Comité de la Région Ouest basé à Hiroshima firent chacun des propositions sur le programme de mathématiques au collège, et un projet fut officiellement soumis au ministère de l'Education en 1941. Même si, par le passé, les collèges rattachés aux écoles normales avaient à plusieurs reprises établi des projets de réforme des programmes scolaires présentés à l'échelon national, ce mouvement de restructuration constitue le premier exemple d'un collectif d'enseignants créé à l'initiative d'une société savante présentant un projet de réforme du programme scolaire à la fois précis et concret.

5-2 Développement dans l'après-guerre de l'enseignement des mathématiques par la méthode active

En 1945, après sa défaite, le Japon est occupé par les troupes alliées, principalement américaines. Cette occupation allait être à l'origine de grandes réformes dans tous les domaines, dont celui de l'éducation. La promulgation de la nouvelle constitution du Japon est suivie d'un ensemble de dispositions législatives, dont la "Loi fondamentale sur l'éducation" de 1947 et la "Loi relative à l'éducation". Publiés la même année, les textes d'application de cette dernière définissent les critères applicables à l'enseignement de chaque matière à l'école primaire et au collège

(selon le nouveau système). Ils contiennent des dispositions sur l'enseignement de l'arithmétique dans le primaire et des mathématiques dans le secondaire. Pour le contenu des programmes de chaque matière, ils renvoient à des "Directives d'enseignement".

Les *Directives d'enseignement - Volume Arithmétique et Mathématiques (projets)* de 1947 fixent le programme, définissent la finalité de l'enseignement des différentes matières pour "permettre la croissance harmonieuse de l'enfant, acteur de son environnement au quotidien, en développant sa faculté d'observation des nombres, quantités et formes, et d'interprétation des phénomènes". L'objectif d'un "enseignement de

l'arithmétique et des mathématiques où l'élève apprend par lui-même et acquiert un raisonnement autonome", dont on parlait déjà à l'ère Taisho (1912-1926), apparaît pour la première fois comme objectif national dans un texte officiel réglementant cet enseignement. Ce guide recourait à un concept de méthode active dont la signification et la mise en oeuvre dans la pratique de l'enseignement du calcul et des mathématiques serait une préoccupation constante des réformes des programmes d'après-guerre.

Il est intéressant de noter que ces Directives d'enseignement (projets) définissaient un programme d'un niveau proche de celui d'avant-guerre, qui fut révisé un an plus tard pour ne pas faire obstacle à la

**Encadré 10-3 Méthode d'enseignement de type solution de problème -
Chaque élève propose sa solution inscrite sur un panneau**

Au moyen d'un panneau, chaque élève propose sa solution au problème. Les différentes solutions ainsi obtenues à un même problème sont comparées et l'on discute des raisonnements de chacun pour en tirer des idées nouvelles. Tel est le courant principal de l'enseignement du calcul. Le maître prend le rôle d'assistant ; il encourage les élèves à s'exprimer et intervient quand cela est nécessaire pour faire progresser la discussion entre les élèves. Les photos 10-3 à 10-5 ont été prises pendant un cours de ce genre.

Photo 10-3



Photo 10-4



Photo 10-5



Photos : Collection ISODA, 1995.

pratique d'un enseignement conforme à la nouvelle politique d'éducation arrêtée selon les directives de l'armée d'occupation. Cette révision consistait à retarder d'un an le programme scolaire originellement prévu pour chaque année scolaire pour que l'enseignement soit plus en phase avec l'expérience vécue des jeunes élèves.

Vers 1950, les orientations de la réforme du système éducatif japonais furent révisées en fonction de l'évolution de la situation internationale ; et en 1951, avec le retour de la souveraineté du Japon, parurent de nouvelles directives d'enseignement, qui cherchaient à concrétiser l'enseignement par modules. Ce document décrivait avec précision la méthode pédagogique et le processus d'un enseignement par modules, avec un concept de répartition entre temps d'apprentissage et d'évaluation similaire à celui de l'enseignement de type résolution de problèmes si prisé de nos jours dans le monde entier.

L'économie se redressait et retrouvait son niveau d'avant-guerre, et alors que le progrès des sciences et technologies exigeait un niveau d'éducation toujours plus élevé, c'était encore l'époque des "écoles à ciel ouvert" où la classe devait se faire souvent sans salle de classe. Dans ce contexte, les critiques contre "le niveau en baisse dans les trois fondamentaux (lecture, écriture, calcul) par rapport à l'avant-guerre" devenaient récurrentes, et relever le niveau en arithmétique et en mathématiques fut de plus en plus perçu comme une préoccupation urgente.

Les premiers à réagir à cette tendance et à prendre l'initiative furent des mathématiciens, inquiets du faible niveau des programmes établis pendant l'occupation. Ils s'organisèrent en une association privée, le "Groupe de discussion sur l'enseignement des mathématiques", qui désigna comme origine du problème un "apprentissage par module de vie quotidienne", centré sur la vie quotidienne de l'enfant, et proposa une méthode pédagogique visant à "l'étude méthodique".

Prenant acte de cette effervescence, le ministère de l'Education nationale procéda en 1958 à une révision des directives d'enseignement pour réorienter l'enseignement dans les écoles primaires et les

collèges vers l'étude méthodique, reposant sur un enseignement systématique et progressif. Le contexte d'une société qui recherchait à devenir une nation indépendante par le développement économique exerça certainement une influence sur ce changement d'orientation. Par rapport à la perception mathématique active s'appuyant sur "le principe mathématique" et la "mathématisation" qui avait eu cours avant la guerre, les nouvelles directives se donnaient pour objectif un enseignement de l'arithmétique et des mathématiques caractérisé par une "pensée mathématique", qui reflétait clairement la promotion démocratique des sciences et des techniques. La formation de "la pensée mathématique", comme celle de la "pensée scientifique" dans l'enseignement des sciences, devint la préoccupation centrale de l'enseignement de l'arithmétique et des mathématiques, un des piliers de l'éducation dans un Japon en pleine croissance, et la recherche pédagogique sur ce thème a été très active au cours de la décennie 1960.

Dans les années soixante se développèrent, surtout aux Etats-Unis, des critiques sur l'enseignement des mathématiques et des sciences, et le "Mouvement des mathématiques nouvelles", prônant la modernisation de l'enseignement des mathématiques, prit de l'ampleur. Au Japon aussi se développa ce mouvement, dans lequel l'Association Japonaise pour l'Enseignement des Mathématiques allait jouer un rôle majeur, tant pour encourager les études sur les tendances mondiales en matière d'enseignement des mathématiques que les travaux de recherche scientifique sur les bases de cet enseignement. Des projets de programme intégré d'enseignement de l'arithmétique et des mathématiques de l'école primaire à l'université furent élaborés, et divers systèmes et méthodes pédagogiques furent expérimentés.

Par ailleurs, avec la réalisation de la première enquête internationale sur l'enseignement des mathématiques en 1964, il devint clair que si les étudiants japonais avaient un excellent niveau scolaire en mathématiques en comparaison de ceux d'autres pays, ils avaient aussi des problèmes de disposition d'esprit et de réflexion mathématiques.

C'est dans ce contexte que les directives d'enseignement furent revues et corrigées en 1968. L'objectif des cours d'arithmétique mathématiques fut reformulé ainsi : “développer l'attitude et l'aptitude à appréhender dans une approche synthétique et progressiste des solutions en considérant les phénomènes de la vie quotidienne d'une manière mathématique (et, au collège, sur la base des connaissances mathématiques).”

5-3 Le mouvement de modernisation des mathématiques dans l'impasse - Le mouvement d'humanisation de l'enseignement des mathématiques

La révision des directives d'enseignement de 1968 reflétait cette modernisation de l'enseignement des mathématiques. Groupes de travail et associations de réflexion sur l'enseignement des mathématiques effectuèrent toutes sortes de recherches pour cerner la problématique et produire un matériel pédagogique adapté aux objectifs de formation d'un “esprit mathématique”. Les stages pour enseignants se multiplièrent. Sur le terrain, les enseignants du primaire avaient du mal à comprendre cette approche, les enseignants des collèges et des lycées devaient enseigner un contenu nouveau pour eux, et sur le plan théorique, les mathématiciens entretenaient la confusion entre mathématiques nouvelles à l'américaine et la modernisation à la japonaise. Devant les critiques et le risque de former des promotions de “laissés pour compte”, le matériel pédagogique modernisé fut remis aux oubliettes.

A partir de 1973, la commission centrale de l'éducation lança une réflexion sur les problèmes de l'enseignement des mathématiques dans les établissements primaires, les collèges et les lycées.¹⁶ Puis en 1976 furent publiées les directives pour l'enseignement visant à “une plus grande marge de liberté pour les enfants”. Dans ces directives, le contenu en arithmétique et en mathématiques était allégé, avec une diminution du nombre d'heures

d'enseignement. Cette réforme fut généralement bien accueillie parce qu'elle conférait plus de liberté à l'élève. Les enseignants en mathématiques la virent comme mettant l'accent sur les connaissances de base et l'enseignement du calcul, tandis que les tendances des recherches pédagogiques en mathématiques s'orientèrent vers le développement des connaissances actives, y compris la capacité de résoudre les problèmes et l'approche mathématique.

Mondialement, après la faillite du mouvement des mathématiques nouvelles, le “mouvement d'humanisation de l'enseignement des mathématiques”, qui envisage les mathématiques comme une activité humaine qui doit être enseignée comme telle, passa au premier plan. Dans le programme scolaire japonais, cet aspect était souligné depuis la guerre et avec la réforme de 1989, il revint à l'ordre du jour en tant que bénéfique à la formation spirituelle. La réforme de 2002 qui a inclus dans l'objectif de l'enseignement des mathématiques le “plaisir de l'activité mathématique” se donne pour objectif un enseignement qui permet à l'élève “ de réfléchir par lui-même et de s'instruire par lui-même”.

6. Conclusion

Au Japon, l'histoire de l'enseignement de l'arithmétique et des mathématiques dans le cadre de l'éducation nationale débute par la substitution des mathématiques occidentales aux mathématiques japonaises avec la politique de modernisation du gouvernement Meiji et le “système d'enseignement ” qui introduit le système moderne d'enseignement scolaire. Si, au tout début, on fit appel à des spécialistes étrangers, les mathématiciens et enseignants japonais oeuvrèrent ensuite à introduire et implanter au Japon les mathématiques occidentales et à établir des méthodes rigoureuses pour l'enseignement de l'arithmétique et des mathématiques dans les écoles. Dans ce processus,

¹⁶ Cette remise en question du mouvement de modernisation de l'enseignement des mathématiques n'est pas particulière au Japon. Partout dans le monde, on peut dire que si les années 1960 furent celles de la modernisation, les années 1970 furent celles de la réflexion sur cette modernisation.

les professeurs chargés de cette discipline s'organisèrent en groupes autonomes de réflexion sur l'amélioration de l'enseignement des mathématiques. C'est par leur intermédiaire que s'exerça l'influence des courants de pensée ou des mouvements du monde entier dans le domaine de l'enseignement des mathématiques, des nouvelles tendances en psychologie et en pédagogie, et de l'expression des besoins en matière d'enseignement des mathématiques d'une société japonaise en constante évolution.

Ce qu'il y a sans doute de plus remarquable dans le développement de l'enseignement de l'arithmétique et des mathématiques au Japon, c'est, depuis l'époque Meiji (1868-1912), cette faculté des acteurs de la communauté de l'enseignement de la discipline à organiser et animer des mouvements pédagogiques et à exercer une influence sur la réforme des

programmes d'enseignement. Il est certain que les grands sujets débattus en matière de pédagogie depuis l'époque Meiji ont souvent eu pour point de départ la recherche pédagogique en mathématique.

Pour la mise en place d'un enseignement des mathématiques dans les pays en développement, un retour sur l'expérience japonaise dans ce domaine nous paraît instructif parce qu'il montre une façon d'approcher l'évolution des programmes scolaires dans la perspective de déploiement autonome de méthodes d'enseignement pouvant servir de modèle en fonction du stade de développement, tout en s'adaptant à des besoins changeants en fonction des époques, et prenant en compte des tendances mondiales dans le domaine de l'enseignement des mathématiques.

<ISODA Masami, MURATA Toshio>

Supplément 2 : Développement de l'enseignement des sciences

Introduction

L'histoire de l'enseignement au Japon depuis la Restauration Meiji peut être présentée comme un processus allant de l'introduction du système d'enseignement moderne à son enracinement, puis à son développement. L'histoire de l'enseignement des sciences ne se rapporte qu'à la matière "sciences" et qu'à son contenu, et sur le plan des généralités, ce qu'elle enseigne est défini en fonction des buts de l'enseignement et de son importance. De nos jours, à l'époque de la science et de la technologie, l'opinion généralement admise au sujet de l'enseignement des sciences est qu'il est d'une importance croissante, puisque la culture scientifique n'est plus l'apanage des scientifiques, mais qu'elle est devenue indispensable à la vie en société. Autrement dit, définir comment cette matière a été traitée dans le cadre de l'enseignement scolaire est le premier point de vue sur l'histoire de l'enseignement de cette matière.

Ceci posé, enseigner les sciences n'est pas une préoccupation qui n'existait pas autrefois. La science s'intéressant aux principes de l'univers naturel et la technique aux moyens par lesquels l'homme peut agir sur celui-ci, il a toujours été indispensable à l'homme pour sa survie, bien évidemment dans la société industrielle, mais aussi dans la société agricole et même dans la société tribale vivant de la chasse et de la cueillette, d'avoir des connaissances adaptées en techniques et en sciences, et d'agir en fonction de celles-ci. Dans la masse des connaissances accumulées et transmises de génération en génération, définir quelles parties de ce savoir ont été enseignées à l'école est le deuxième point de vue sur l'histoire de cet enseignement.

Quant à ce que doit être l'enseignement des sciences, il y a deux conceptions distinctes : pour les uns, c'est l'acquisition systématique des connaissances scientifiques qui doit être regardée

comme importante, et pour les autres, c'est sur la pensée scientifique, l'acquisition de la méthode scientifique et l'entraînement à la résolution de problèmes scientifiques qu'il faut mettre l'accent. Ces conceptions ne s'excluent pas l'une l'autre mais, au fil des époques, l'une ou l'autre a été privilégiée. Autrement dit, ce que doit être l'enseignement des sciences et son contenu constitue le troisième point de vue sur l'histoire des sciences.

Nous avons présenté quelques éléments de la problématique de l'histoire de l'enseignement scientifique. Nous allons maintenant expliquer le cheminement du développement de cet enseignement au Japon, en combinant ces points de vue.

1. Situation autour de 1868 (Restauration Meiji)

À l'époque d'Edo, si l'enseignement était déjà largement répandu, les sciences n'étaient pratiquement pas enseignées. Les connaissances scientifiques et techniques nécessaires à l'exercice d'un métier se transmettaient dans le cadre de la vie familiale ou des relations de maître à apprenti, sans que cette transmission du savoir soit systématisée.

En 1720, quand le shogunat des Tokugawa décide d'assouplir sa politique isolationniste, les sciences et les techniques modernes furent introduites au Japon en langue néerlandaise, la Hollande étant le seul pays européen avec lequel le Japon entretenait des échanges, en tant qu'une des disciplines de ce qu'on appelait alors "les études hollandaises". Dans un premier temps, c'est surtout la médecine qui retint l'attention mais le champ d'étude s'élargit progressivement à toutes les sciences et techniques. Vers le milieu du XIX^e siècle, avec l'intensification et l'élargissement des contacts entre le Japon et l'Occident, la prise de conscience de l'importance de la science moderne avait beaucoup progressé, et les

“études hollandaises” s’étaient muées en “études occidentales”. En 1856, le gouvernement réorganisait la *Bansho-wage-goyokyoku* (Chancellerie en langues étrangères) et fondait le *Bansho-shirabesho* (Bureau d’études des langues étrangères), première institution officielle pour la recherche en “études occidentales” et l’enseignement des langues étrangères. Bien au-delà du niveau gouvernemental, l’engouement pour les sciences modernes se répandait dans tout le peuple. Les instruments scientifiques importés d’Occident (lunettes d’approche, pompes à vide, “*electriciteits*” (appareils à décharge d’électricité statique), machines à vapeur miniaturisées, etc.) deviennent objets de curiosité et de collection et attirent la curiosité de tous les Japonais de toutes les classes sociales.

Avec la Restauration Meiji de 1868, l’intérêt pour les marchandises et la culture des pays développés devient encore plus grand. Yukichi Fukuzawa crée la Fondation Keïo pour l’enseignement et publie la même année une Encyclopédie illustrée d’initiation aux sciences, annonçant la vague d’ouvrages de vulgarisation scientifique qui atteint son apogée en 1872 et 1873. Si ce boom éditorial a souvent été appelé “fièvre des principes de la nature”, c’est que ces publications n’avaient nullement un caractère pratique ou technique, mais se proposaient d’exposer les théories des sciences fondamentales, essentiellement dans le domaine de la physique. Se démarquant de la perception naturaliste ancienne qui reposait sur un principe d’antagonismes complémentaires, comme le *yin* et le *yang*, ces ouvrages initièrent un large public à la perception de la nature et à l’esprit scientifique qui sont à l’origine des sciences modernes en Occident.

2. La généralisation de l’enseignement élémentaire et les enseignements professionnels

Immédiatement après la Restauration de Meiji (1868), les *terakoya* continuent à jouer un rôle important dans l’enseignement élémentaire. Le gouvernement Meiji incite les autorités régionales à construire des écoles primaires, mais sans grand

effet. Le ministère de l’Education nationale, créé en 1871, fait de l’ouverture d’écoles primaires la priorité de sa politique d’enseignement et le système d’enseignement est promulgué l’année suivante, en 1872. Le système scolaire établi par ce code, inspiré pour l’essentiel du système français, pose comme principe la scolarisation des enfants pendant 8 ans, de 6 à 13 ans, les quatre premières années d’enseignement constituant “l’école primaire inférieure”, et les quatre dernières “l’école primaire supérieure”. Dans les programmes d’enseignement, du point de vue des horaires, les sciences étaient assez bien loties, avec à l’école primaire inférieure un module correspondant à une heure de cours par semaine pendant 6 mois, 6 modules de leçons d’hygiène et 12 modules de physique de la nature, et à l’école primaire supérieure, 30 modules de physique de la nature, 10 modules de leçons de choses, 9 de chimie et 2 de biologie. On peut dire que cet horaire, inspiré des pratiques dans les académies “d’études occidentales” de l’époque, faisait la part belle à la physique et mettait l’accent sur la formation de l’esprit scientifique et la perception scientifique de la nature. Mais l’obligation de scolarisation pendant 8 ans était bien loin des réalités sociales de l’époque, et beaucoup d’élèves ne bénéficiaient pas de cet enseignement complet en sciences.

Le ministère de l’Education changea de politique, raccourcissant la durée de la scolarité obligatoire mais renforçant l’obligation de scolarisation, et réorganisa le système d’enseignement en s’inspirant de ce qui se pratiquait dans les autres pays développés, avec “l’arrêté relatif à l’éducation” de 1879. Le contenu de l’enseignement était réorienté vers des matières comme l’histoire du Japon et l’éducation morale et civique, au détriment des heures consacrées aux matières scientifiques. Selon “l’Arrêté relatif aux écoles primaires” de 1886, les sciences devaient être enseignées deux heures par semaine pendant les quatre années de l’école primaire inférieure et supérieure. Par la suite, à partir de 1907, la durée de la scolarité obligatoire passa à six ans et les sciences en faisaient partie avec deux heures de cours par semaine à partir de la 5ème année. La finalité de l’enseignement des sciences est

alors définie comme le fait “d’observer minutieusement les êtres, choses et phénomènes naturels, de comprendre leur interdépendance et leurs relations avec la vie humaine, et de cultiver l’amour de la nature”, et cette matière est celle qui doit enseigner des connaissances sur l’environnement et les circonstances de la vie de tous les jours. Cette définition allait être maintenue presque telle quelle jusqu’au lancement de “l’école de la nation” en 1941.

Au début de l’ère Meiji, le ministère de l’Education nationale consacrait tous ses efforts à l’enseignement élémentaire pour tous et il ne prit que peu de mesures pour l’enseignement professionnel. Cet enseignement se faisait en réalité hors de la tutelle du ministère. Dans le domaine de l’agriculture, activité principale du Japon de l’époque, le ministère de l’Agriculture et du Commerce aménageait diverses actions éducatives dans le but de la modernisation. Le ministère de l’Industrie, le Bureau de la monnaie du ministère des Finances, les arsenaux de l’armée de terre et de la marine, les chemins de fer, les secteurs modernes de l’industrie lourde, etc. avaient tous créé leurs propres écoles pour former du personnel dans leur domaine d’activité. Le ministère de l’Education nationale tenta d’introduire des enseignements professionnels dans les écoles primaires, mais la plupart de ces tentatives échouèrent. Ce n’est à la fin du XIX^e siècle, lorsque l’industrialisation du Japon commença vraiment à décoller, qu’un enseignement professionnel fut aménagé par le ministère de l’Education, en tant que formation faisant suite à l’enseignement élémentaire et secondaire.

A partir de 1904, les écoles primaires japonaises commencèrent à utiliser un jeu de manuels scolaires officiels. Parmi ces manuels, il est intéressant de noter que le *Livre de lectures en langue nationale* renferme nombre de textes sur des scientifiques ou inventeurs japonais et étrangers, notamment Isaac Newton, Charles Darwin, Thomas Edison, Tadataka Inoue (auteur d’une cartographie du Japon) ou Takakazu Seki (un grand mathématicien des mathématiques japonaises), et des récits retraçant l’histoire du développement des locomotives à vapeur, de l’aviation, du téléphone et autres techniques modernes. Cela montre bien le désir d’éveiller la

curiosité et l’intérêt des enfants pour la science et la technique, qui sera visible dans tous les manuels jusqu’à la fin de la Seconde Guerre mondiale.

3. L’influence des deux guerres mondiales

Pendant toute l’ère Meiji (1868-1912), le ministère de l’Education nationale s’attacha à créer des écoles primaires de façon à permettre l’accès de tous à l’enseignement, et cela vint soutenir la croissance du taux de scolarisation. Mais les abandons en cours de scolarité n’étaient pas rares et le taux d’abandons s’éleva plus rapidement, surtout à partir du moment où la scolarisation des filles progressa. De nombreux élèves abandonnaient leurs études, juste avant de les terminer, ce qui montre qu’obtenir un diplôme n’était pas considéré comme important. Il faudra attendre le début des années 1920 pour que le taux de scolarisation des garçons et des filles et le taux de diplômés de l’école primaire approchent des 100 %, que l’enseignement élémentaire se généralise, et que l’importance de l’enseignement scolaire ne s’enracine dans la société japonaise.

La Première Guerre mondiale, qui éclata en 1914, eut diverses répercussions sur la société japonaise. Sur le plan économique, les importations de produits industriels européens furent interrompues. Cela incita le Japon à rechercher l’autosuffisance et encouragea l’industrie nationale, entraîna un accroissement de la demande pour les produits japonais sur les marchés d’Asie du Sud-est, et dynamisa le secteur industriel japonais. Par ailleurs, cette guerre qui vit l’apparition d’armes nouvelles comme les gaz toxiques, les chars et avions de combat, les sous-marins, etc., était une guerre scientifique, ce qui eut un grand retentissement dans le Japon qui venait de remporter une guerre traditionnelle contre la Russie en 1905. Diverses mesures furent prises pour encourager la recherche scientifique et technique et pour promouvoir l’enseignement des sciences.

En ce qui concerne l’enseignement des sciences, en 1919, le nombre d’heures de cours augmente avec, dans les écoles primaires ordinaires, deux heures de sciences par semaine à partir de la 4^{ème} année. Le collège comptait alors cinq ans d’enseignement, et

jusqu'alors, la physique et la chimie y étaient enseignées à raison de deux heures par semaine à partir de la 4^{ème} année, et après 1919, à partir de la troisième année. En 1918 avait été créée l'Association de recherche pédagogique en sciences, un organisme national ayant pour vocation de fédérer les efforts de recherche en matière d'enseignement des sciences à l'école primaire. Le mouvement d'amélioration de l'enseignement des sciences prit son essor et suscita un intérêt extraordinaire. Des fonds furent accordés pour permettre un enseignement plus attrayant pour les élèves, mais cet enseignement qui incluait des expériences ne prit pas racine. Le mouvement pour l'amélioration de l'enseignement des sciences continua à réclamer la révision des manuels officiels ou encore l'introduction des sciences au programme des petites classes de l'école primaire, mais cela ne put être réalisé à l'époque en raison des difficultés économiques de l'après-guerre et de la montée du nationalisme.

Avec le début de la Seconde Guerre mondiale en 1939, lorsque l'école primaire devint en 1941 l'école de la nation, la promotion de l'enseignement scientifique redevint une priorité pour la patrie, et la formation de personnel technique, comme l'enseignement scientifique, fut à nouveau favorisé. En matière de formation professionnelle, l'exemple des écoles supérieures des métiers de l'industrie, dans lesquelles la scolarité se faisait sur deux ou trois ans après deux ans d'études à l'école primaire supérieure, montre l'importance accrue qu'on lui accordait : il en existait à la fin de la guerre cinq fois plus qu'en 1930, tandis que leurs effectifs s'étaient multipliés par dix.

Pour ce qui est de l'enseignement des sciences, à l'école primaire qui devient en 1941 "l'école de la nation", les matières scientifiques y sont enseignées deux heures par semaine dès la première année, et les manuels sont révisés. Ainsi, les objectifs du mouvement pour l'amélioration de l'enseignement des sciences se trouvent enfin réalisés, mais à l'initiative du gouvernement. La finalité de l'enseignement des sciences est alors ainsi formulée ("Observer précisément les choses et les phénomènes de la vie de tous les jours, y réfléchir, et apprendre à

les maîtriser et à s'en servir dans le quotidien, et développer ainsi un esprit rationnel et créatif pour contribuer au développement de la nation"), faisant une large place à la pensée et à l'esprit scientifiques. Le moyen d'y parvenir, plus que l'expérimentation et l'observation, devait être les travaux manuels. Par exemple, on fabriquait des lance boulettes de papier pour étudier la pression de l'air, et des sous-marins en coquille d'œuf pour illustrer la poussée d'Archimède. Le point essentiel devenait d'éveiller la curiosité et de soutenir efficacement l'attention des enfants. La durée de la scolarité obligatoire avait aussi été portée à 8 ans, mais cette décision ne put être appliquée dans les circonstances de la guerre.

4. L'apprentissage par module de vie quotidienne après la Seconde Guerre mondiale

A la défaite, le Japon fut occupé par les troupes alliées, essentiellement américaines. Sous les ordres du GHQ (Commandement suprême des puissances alliées) furent conduites les réformes de l'après-guerre, qui avaient pour but la démilitarisation et la démocratisation du pays. L'enseignement des sciences subit lui aussi un remaniement en profondeur, avec l'introduction du concept de sciences du vécu à l'américaine. L'accent était mis sur le fait que l'étude des sciences avait pour objet de permettre aux enfants de résoudre les problèmes de la vie quotidienne et le programme d'enseignement s'articulait autour de "modules" adaptés au cadre de vie de l'enfant, sur la base desquels il était procédé à une sélection et à un agencement des matériels pédagogiques. Avec les "*Directives d'enseignement, Volume Sciences (projet)*" élaboré par le ministère de l'Éducation nationale en 1947, les sciences sont enseignées à l'école primaire deux heures par semaine de la 1^{ère} à la 3^{ème} année, puis trois heures par semaine de la 4^{ème} à la 6^{ème} année, et ensuite quatre heures par semaine au collège. L'objet de l'enseignement est défini ainsi : "Pour que chacun puisse gagner sa vie raisonnablement et mener une vie meilleure, faire acquérir aux jeunes élèves, en ce qui concerne les problèmes rencontrés dans leur environnement, les

trois points suivants”, à savoir (1) la faculté d'observer, de juger et de traiter scientifiquement, (2) la connaissance des grands principes scientifiques et de leurs applications et (3) la disposition d'esprit à produire du nouveau en progressant à partir de l'identification du vrai. Le texte énonce ensuite treize sous-objectifs, presque tous relatifs aux dispositions d'esprit ou aux compétences à acquérir, centrés sur la solution aux problèmes de la vie des jeunes élèves. Ces directives n'avaient pas force de loi et ne se proposaient que d'émettre des recommandations à l'intention des enseignants. Elles allaient être remaniées et parachevées avec une série de révisions à partir de 1952.

Il va sans dire que la raison principale de l'introduction des sciences de la vie et de l'apprentissage par module n'était autre que le poids des recommandations émises par le grand quartier général allié, mais nous allons présenter quelques éléments qui expliquent pourquoi ce changement fut facile. Premièrement, la bombe atomique, symbole de la puissance de la science américaine, était considérée comme la cause principale de la défaite et, nul au Japon ne mettait en doute la nécessité de promouvoir les sciences et les techniques. Deuxièmement, dans le marasme social de l'après-guerre, chacun ne pouvait compter que sur soi-même pour résoudre ses problèmes de subsistance et acquérir cette compétence était une nécessité. Et troisièmement, parmi le corps enseignant, cette réforme de l'enseignement des sciences d'après guerre était dans son esprit perçue comme le prolongement logique de la précédente, celle des années de guerre.

Mais parce que le contenu des directives d'enseignement était nouveau, la mise en œuvre sur le terrain ne se fit pas sans peine. Les enseignants qui trouvaient le programme difficile à enseigner étaient mécontents. Les parents d'élèves critiquaient la baisse du niveau qu'elles apportaient, et l'apprentissage par module de vie quotidienne fut bientôt vivement critiqué à l'intérieur comme à l'extérieur de l'école. La loi de promotion de l'éducation scientifique fut promulguée en 1953. Pour promouvoir l'enseignement des sciences, y

compris des mathématiques, elle établissait des normes en matière d'équipements d'établissements scolaires et, pour faire appliquer ces normes, l'Etat subventionnait les équipements à concurrence de la moitié de la dépense. Ce système a été amendé à plusieurs reprises par la suite, mais il continue aujourd'hui. A titre indicatif, on trouvera au tableau 10-4 les prescriptions actuellement en vigueur à l'école primaire.

5. De l'étude méthodique à l'étude de type exploratoire

Pour suivre l'évolution des programmes scolaires japonais depuis la guerre, il suffit de relever les modifications apportées par les révisions successives des instructions officielles pratiquement une fois tous les dix ans. Après la première révision, celle de 1958, les directives d'enseignement ne sont plus proposées comme un projet mais prennent force de loi. Face au problème de la baisse du niveau des élèves en sciences fondamentales, l'enseignement est réorienté vers l'étude méthodique, d'où l'utilisation du terme "étude méthodique", mais l'"apprentissage par module de vie quotidienne" perdure, et le programme réalise un compromis entre les deux approches. Quant au nombre d'heures de cours de sciences par semaine, il passe à deux heures en 1ère et 2ème années de l'école primaire, trois heures en 3ème et 4ème années, quatre heures en 5ème et 6ème années, et quatre heures aussi au collège.

En 1957, le succès du lancement par l'Union Soviétique du premier satellite artificiel, le Spoutnik, frappe de stupeur une Amérique qui prend conscience du retard qu'elle a pris dans la course à la conquête de l'espace. La réforme de l'enseignement des sciences devient une préoccupation nationale. Au Japon, le "New Science Movement" américain et son slogan "Modernisation" inspirent nettement la réforme des directives d'enseignement. Les connaissances scientifiques ne doivent plus être inculquées systématiquement ; il faut procéder à un "apprentissage de type exploratoire", à la manière du scientifique qui explore son sujet. Les changements les plus remarquables concernent le collège et le

lycée. Par exemple, le but des sciences au collège doit être “de renforcer la curiosité pour les choses et phénomènes naturels qu’on fera explorer de manière scientifique, pour développer l’aptitude et l’attitude d’observation et de raisonnement scientifiques tout en gardant le souci de développer la prise de conscience des rapports entre la nature et la vie de l’homme”. Pour ce faire, il est prescrit de développer “l’inventivité”, la “compréhension des concepts scientifiques”, la “faculté d’observer la nature avec un esprit de synthèse et de cohérence”, la “perception scientifique de la nature”, etc. Quant à l’objectif de l’enseignement des sciences dans le primaire, il est défini ainsi : “par la familiarisation avec la nature, par l’observation des choses et l’expérimentation sur les choses et phénomènes naturels, approfondir les connaissances théoriques et objectives et, parallèlement à l’approfondissement des connaissances sur la nature, cultiver les compétences et l’attitude scientifiques”, et à cette fin, développer chez l’élève “le sentiment de respect pour la nature”, la “compréhension de l’interdépendance des phénomènes naturels”, ainsi que “la perception raisonnée des rapports de cause à effet et les facultés de traitement qualitatif et quantitatif”.

6. Allègement des programmes et prise en compte de la personnalité de l’élève

Les directives d’enseignement allaient encore une fois être amplement remaniées en 1977, avec pour objectif de “former des élèves capables de réfléchir et de décider par eux-mêmes”. Il en découle les trois objectifs suivants : (1) cultiver chez l’élève de riches qualités humaines, (2) veiller à ce que la vie scolaire ménage à l’élève un espace de liberté et soit épanouissante et (3) pratiquer un enseignement adapté aux capacités de l’élève et mettant l’accent sur ce qui est essentiel et fondamental, c’est-à-dire sur ce qui est indispensable au citoyen. En ce qui concerne l’enseignement des sciences, pendant toute la scolarité primaire et secondaire, pour cultiver les facultés et l’esprit d’exploration du monde naturel et former aux concepts essentiels et fondamentaux des sciences naturelles sans contraintes excessives, la

ligne générale devient de prêter une attention toute particulière au développement physique et mental des élèves et d’alléger les programmes pour n’en retenir que les aspects essentiels et fondamentaux. Par exemple, la définition de la finalité des sciences au collège devient “cultiver par l’observation et l’expérimentation l’attitude et les facultés d’observation de la nature, approfondir la compréhension des choses et des phénomènes naturels et faire prendre conscience de l’interdépendance entre la nature et l’homme”. Avec cette réforme, à l’exception de l’éducation civique et des activités spéciales (réunions interclasses, activités en club, etc.), le nombre d’heures de cours diminue dans toutes les matières. Pour les sciences, à l’école primaire, il passe à deux heures par semaine jusqu’en 2^{ème} année, puis trois heures par semaine à partir de la 3^{ème} année et au collège, trois heures par semaine pendant les deux premières années puis quatre heures en 3^{ème} année.

Pour comprendre une telle réforme, il convient de la remettre en perspective dans le contexte de l’époque. Premièrement, les problèmes scolaires comme la violence à l’école, l’indiscipline, le nombre de “laissés pour compte” (élèves ayant pris un retard impossible à rattraper), etc., ne cessaient de s’aggraver. La réforme veut apporter des solutions à ces problèmes. Deuxièmement, le moyen d’appliquer cette nouvelle orientation étant de ménager des espaces pour grandir dans la vie scolaire afin de mieux adapter l’enseignement à la personnalité et aux dons de chacun d’eux, il fallait réduire le nombre d’heures de cours et alléger les programmes. Troisièmement, en ce qui concerne les sciences, la “modernisation” avait rendu leur enseignement abstrait et abscons, et avait clairement échoué dans le monde entier. La réforme en prenait acte et fixait comme ligne de conduite de faire assimiler les concepts essentiels et fondamentaux des sciences naturelles sans “imposer de contraintes excessives”. Et quatrièmement, s’il n’a pas été décidé au contraire d’augmenter le nombre de cours de sciences pour améliorer les connaissances, la manifestation des effets négatifs de la science et de la technique, comme la pollution de l’environnement, n’y est sans

Tableau10-4 Equipements obligatoires pour l'enseignement des sciences par modules dans les écoles primaires (2002)

	modules	matériaux pour l'enseignement des sciences		Nb. d'appareils obligatoires		
A. biologie et environnement Nb d'heures par module 3ème année :24 4ème année :32 5ème année :30 6ème année :30	(1) botanique	appareil d'observation à l'extérieur	appareils pour observer les animaux sauvages (jumelles, etc.)	22		
			appareils pour la collecte de plantes (sécateurs, boîtes d'herborisateur)	1		
		équipements de laboratoire	microscope	84		
		modèles réduits	modèles de plantes (modèles de structure de tige, modèles de fleurs)	2		
	(2) zoologie	équipements de laboratoire		matériel pour l'élevage	13	
				incubateur	2	
				microscope	84	
	(3) anatomie et physiologie humaine	équipements de laboratoire	matériel pour étudier le corps humain (modèle de la circulation sanguine, modèle des articulations)		33	
		maquettes	maquette du corps humain (modèles anatomiques, ossature)		5	
	B matière et énergie Nb d'heures par module 3ème année :24 4ème année :32 5ème année :30 6ème année :30	(1) lumière	équipements de laboratoire	instruments pour étudier la lumière (miroir plan)	5	
instruments pour étudier les cellules photo électroniques (photomètres, etc.)				1		
(2) électricité		instruments de mesure	instruments de mesure de l'électricité (ampèremètre, voltmètre, galvanomètre)		43	
(3) magnétisme		équipements de laboratoire	instruments pour étudier les circuits électriques (ampoules, fils électriques nichrome, piles)		21	
			instruments pour étudier les champs magnétiques (aimants, compas/boussoles)		2	
(5) pression		équipements de laboratoire	instruments pour les études hydrostatiques et atmosphériques (réservoir de vide, niveau)		21	
(6) thermophysique		instruments de mesure	instruments pour mesurer la température (thermomètre)		1	
		équipements de laboratoire	instruments pour étudier la conductivité thermique		1	
			instruments pour étudier l'air (appareil pour expérimenter les courants de convection) supports pour des expériences (supports métalliques, lampe à alcool, lunettes de sécurité)		22	
(7) fluides		instruments de mesure	instruments de mesure des volumes (éprouvettes graduées à pied)		1	
			instruments de mesure du poids (balance)		22	
			appareils pour mesurer la température (thermomètre)		1	
		équipements de laboratoire	instruments pour des expériences (supports métalliques, lampes à alcool, lunettes de sécurité)		22	
(8) mécanique		instruments de mesure	appareils pour mesurer le poids (balance à ressort)		22	
		équipements de laboratoire	appareils pour expérimenter le principe de levier (leviers, roues/essieu monté)		32	
(9) dynamique		instruments de mesure	appareils pour mesurer la vitesse (chronomètre)		1	
		appareils de laboratoire	appareils pour étudier le mouvement des corps (poids pour des expériences physiques, pompes à air)		42	
(10) combustion		équipements de laboratoire	supports pour des expériences (supports métalliques, lampes à alcool, lunettes de sécurité)		22	
C. terre et univers Nb d'heures par module 3ème année :21 4ème année :30 5ème année :32 6ème année :37		(1) lumière solaire	équipements de laboratoire	appareils pour étudier la lumière (miroir plan)		5
		(2) astronomie	équipements de laboratoire	appareils pour étudier les corps célestes (sphère, planisphère)		13
	(3) eau	instruments de mesure	appareils pour mesurer la température (thermomètre)		1	
		équipements de laboratoire	supports pour des expériences (supports métalliques, lampe à alcool, lunettes de sécurité)		22	
	(4) météorologie	instruments de mesure	instruments d'études météorologiques (abri météorologique, matériaux d'observation météorologique)		3	
	(5) rivières et fleuves	équipements de laboratoire	maquettes (cartes terrestres)		4	
		instruments de mesure	instruments d'études géologiques (cartes topographiques)		14	
	(6) géologie	échantillons	échantillons de pierres et fossiles		11	
modèles réduits		modèles de terrains (modèles de formation géologique)		4		
D. instruments polyvalents	instruments de mesure	appareils pour mesurer la longueur (mètre ruban)		1		
	équipements de laboratoire	instruments de visualisation des matériaux (téléviseurs, etc.) dispositifs pour les résidus chimiques, appareils pour fabriquer des matériaux, machines mécaniques et manuelles		1		
	équipements de laboratoire	meubles à tiroir (armoires pour les appareils, armoires à pharmacie)		2		
	échantillons	documents audiovisuels (vidéo, logiciels informatiques)		28		

Note : Ce règlement concerne les écoles primaires où le nombre total d'élèves par classe entre la 3ème et la 6ème année est inférieur à 12. Il s'agit du nombre d'unités fixés par les manuels publiés par les éditions éducatives Kyoiku Shuppan

Source : L'auteur

doute pas étrangère.

Révisé en 1989, les directives d'enseignement citent parmi les principes généraux ayant inspiré la nouvelle compilation des programmes, celui qui consiste à "développer la volonté d'étudier par soi-même et la capacité d'adaptation aux changements de la société, centrer l'enseignement sur les connaissances fondamentales et rechercher un enseignement qui valorise la personnalité". Cette révision avait deux aspects. Le premier est une inversion dans les objectifs de l'éducation, le développement de la volonté de s'instruire et de la faculté d'auto-apprentissage, placé au même rang que l'acquisition des connaissances essentielles et fondamentales, devient de fait l'objectif prioritaire. La mutation vers une société de la connaissance imposée par les progrès rapides de l'informatisation et de la mondialisation est prise en compte, le plus important devenant la capacité de renouvellement d'un savoir rapidement périmé par un apprentissage continu tout au long de l'existence. Avec cette nouvelle orientation, le but de l'éducation en sciences devient, dans le cas du collège : "éveiller la curiosité envers la nature, procéder par observations et expérimentations, développer l'attitude et l'aptitude à examiner scientifiquement, ainsi qu'approfondir la connaissance des choses et des phénomènes naturels et cultiver la vision et la réflexion scientifiques". L'ordre de l'énumération dans cet énoncé a aussi un sens et, en 1991, le ministère de l'Éducation nationale allait introduire sa "nouvelle conception du savoir" qui précise que l'évaluation des résultats doit accorder la priorité à l'esprit de curiosité et à la motivation par rapport aux connaissances et à la compréhension. Le deuxième aspect remarquable de la réforme est la nouvelle impulsion donnée à l'idée "Espace pour grandir" et de prise en compte de la personnalité introduite par la précédente réforme. Dans les écoles japonaises, on faisait encore classe le samedi jusqu'à midi, alors que le système de deux jours de repos hebdomadaire se généralisait dans le monde du travail. Pour pouvoir donner congé aux élèves le samedi, il est procédé à une nouvelle réduction d'horaires. À l'école primaire, les cours de sciences sont supprimés en 1ère et 2ème années, et

une nouvelle discipline est créée, celle des sciences sociales et de la vie. Au collège, le champ des options facultatives est élargi. Par conséquent, l'horaire des sciences passe à trois heures par semaine en primaire à partir de la 3ème année, et à trois heures par semaine au collège.

Les directives de l'enseignement, dans leur version de 1998, définissent ainsi un des principes généraux à l'origine du nouveau programme scolaire : "Dans le but de développer chez l'élève la force de vivre, dans le cadre d'activités éducatives spécifiquement orientées vers la valorisation de l'ingéniosité, viser à éduquer la capacité d'auto-apprentissage et d'auto-réflexion, tout en veillant à fixer les connaissances essentielles et fondamentales et à dispenser un enseignement épanouissant la personnalité." Bref, encore plus clairement que dans l'exposé des motifs de la précédente réforme, l'objectif prioritaire de l'éducation devient de développer "l'appétit de vivre". Quant au but de l'enseignement des sciences au collège, à savoir "éveiller l'intérêt envers la nature, procéder par observation et expérimentation en avançant sciemment vers un objectif...", l'accent est mis sur la curiosité intellectuelle et sur l'esprit objectif d'investigation appliqué à la nature, en tant que composantes de la "l'appétit de vivre". Cette révision introduit dans l'horaire un "temps pour les apprentissages de synthèse", laissé à la discrétion de chaque établissement scolaire, pour des activités de développement de l'inventivité des élèves en fonction des circonstances et de la situation régionale. Elle réduit encore les horaires pour l'enseignement des sciences : en primaire, deux heures par semaine en 3ème année, et trois heures par semaine à partir de la quatrième année ; au collège, trois heures par semaine en 1ère et 2ème année et deux heures par semaine en 3ème année. En ce qui concerne les sciences, cela représente une réduction d'horaire de quelque 30 % par rapport aux précédentes instructions officielles.

7. Aversion pour les sciences et débat sur la baisse du niveau scolaire

Dans le domaine de l'enseignement des sciences, depuis 1977, la tendance est donc aux réductions d'horaires et aux allègements de programme. Cette tendance fait l'objet de critiques dont nous allons ci-après exposer deux aspects.

Le premier aspect est l'aversion des collégiens et des lycéens pour les sciences, qui est devenue un problème de société aux alentours de l'année 1990. A la fin de la décennie 80, la situation économique du Japon était excellente. Alors que les entreprises manifestaient un grand appétit de recrutement, l'environnement de travail et le traitement des employés s'étaient dégradés dans le secteur des industries de fabrication, par rapport à des secteurs comme la finance. Il s'ensuivit, parmi les diplômés en sciences et technologies des universités, une désaffection pour les emplois dans ces industries, qui engendra à son tour une désaffection des étudiants pour les filières universitaires techniques et scientifiques. A l'origine de ce phénomène, on a incriminé l'aversion des enfants pour les sciences et la façon dont elles sont enseignées à l'école. En primaire, le professeur principal de la classe enseigne toutes les matières, mais beaucoup d'enseignants du primaire, littéraires de formation pour la plupart, ont peu d'affinités pour l'enseignement des sciences. Voilà disent les critiques la première cause de ladite aversion des élèves pour les sciences. Aujourd'hui, des efforts sont faits pour présenter les sciences et techniques aux élèves de façon plus attrayante par une coopération entre les universités scientifiques et techniques, les écoles et les milieux académiques et industriels.

Le deuxième aspect est le débat sur la baisse du niveau scolaire. La révision des directives d'enseignement de 1998 prenait effet en 2002, en même temps que l'adoption de la semaine de cinq jours dans les écoles publiques. Avant même qu'elles ne soient appliquées, les nouvelles directives avaient suscité dès 1999 des inquiétudes quant à la baisse du niveau scolaire qu'elles apporteraient, et cela tant auprès des parents d'élèves et des universitaires que

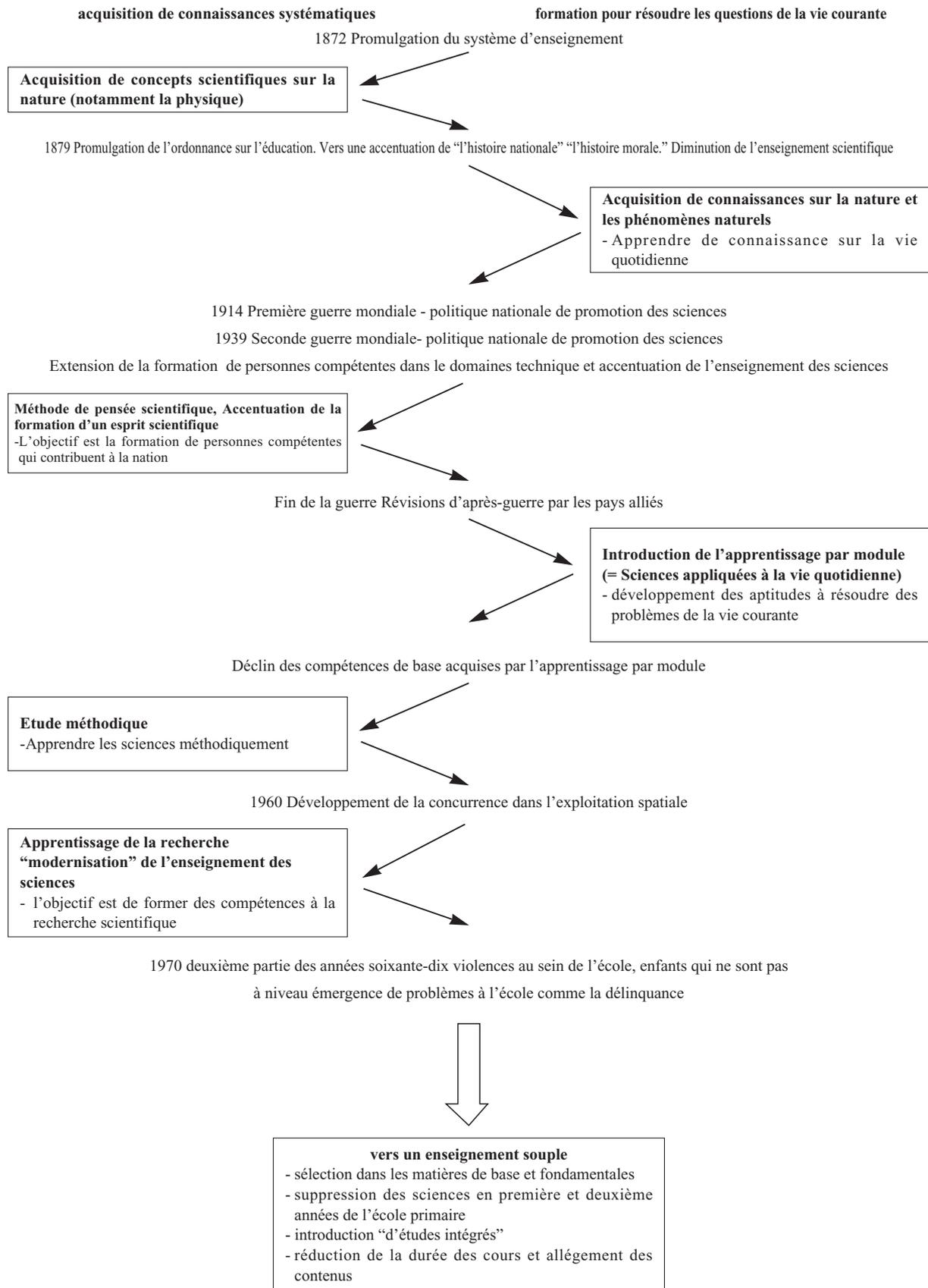
des milieux économiques. Ces derniers en particulier semblaient redouter une baisse de la qualité du personnel dont l'excellence avait été jusqu'alors un des moteurs de l'économie du Japon.

D'après des enquêtes internationales très fiables menées à grande échelle par des organismes comme l'Association internationale pour l'évaluation des compétences éducationnelles (IEA) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Japon baisse légèrement dans le classement pour les résultats des élèves en sciences, mais reste cependant aux toutes premières places à l'échelle mondiale. D'après les enquêtes de l'IEA, le Japon se classait premier sur 18 pays en 1970, deuxième sur 26 pays en 1983, troisième sur 41 pays en 1995, et quatrième sur 38 pays en 1999. (Dans tous les cas, l'enquête portait sur les résultats des élèves de 2ème ou 3ème année de collège).

Mais en même temps, le Japon est le pays du monde qui compte la plus grande proportion d'élèves déclarant détester les sciences et il se classe assez bas pour ce qui est du temps de travail personnel à la maison : le manque d'ambition pour les études y est évident. Toujours d'après les résultats d'une enquête de l'IEA (enquête de 1999 auprès d'élèves de 2ème ou 3ème année des collèges), alors que la moyenne mondiale des élèves déclarant "aimer beaucoup" ou "aimer" les sciences atteignait 79 %, elle se situait à 55 % au Japon. Quant au temps de travail personnel en dehors de l'école, pour une moyenne mondiale de 2,8 heures par jour, le Japon a un score de 1,7 seulement, et ce temps de travail personnel accuse une baisse de 30 minutes en l'espace de 5 ans.

Outre ces enquêtes comparatives internationales, des enquêtes menées au niveau national indiquent que le niveau scolaire serait plus bas que par le passé. Les inquiétudes ne seraient donc pas injustifiées. Quand on s'interroge sur les raisons de cette baisse de niveau, on doit tenir compte du fait qu'avec la "nouvelle conception du savoir" et l'objectif "d'appétit de vivre" présentés plus haut, on recherche de nouvelles connaissances différentes des anciennes, qui reposaient sur la mémorisation et que les directives d'enseignement ne traitaient pas la question de la baisse de niveau par rapport au passé. Néanmoins,

Schémas 10-3 Evolution du programme scolaire scientifique répondant aux besoins de la société



Source : Le Secrétariat

devant le problème de société que devient ce débat sur la baisse de niveau, le ministère de l'Éducation et des Sciences précisa à plusieurs reprises avec insistance que les directives d'enseignement fixent en matière d'éducation des "critères a minima". Ce qui, accompagné de mesures d'élévation du niveau, encourage l'enseignement fragmenté en groupes de niveau, ainsi que la création de cours "d'apprentissage renforcé", où l'on enseigne aux bons élèves un programme dépassant celui des instructions officielles, ou encore la création de "super-science high schools" pour les élèves les plus doués.

8. Conclusion

Nous avons ci-dessus tenté de résumer l'histoire de l'enseignement des sciences au Japon, depuis l'ère Meiji jusqu'à nos jours. A la Restauration de Meiji, un ambitieux programme d'enseignement des sciences fut mis en place, mais il dut être abandonné pour un enseignement plus restreint. A cette époque, le Japon était une nation agricole en voie de développement, et l'enseignement professionnel était pour l'essentiel dispensé en-dehors de l'école publique sous les auspices des ministères de l'Agriculture, du Commerce, etc. La question de l'enseignement des sciences à l'école reviendra au premier plan avec l'essor de l'industrialisation, et lorsque le pays sera en situation de guerre lors des deux conflits mondiaux. Après la Seconde Guerre mondiale, au cours de la période de forte croissance économique du Japon, l'enseignement des sciences sera l'objet d'une attention particulière. C'est avec la révision des instructions officielles de 1968 que les

programmes modernisés viseront le niveau le plus élevé pour cet enseignement. Cependant, à partir de 1977 et jusqu'à aujourd'hui, la tendance va être à la réduction des horaires et à l'allègement des programmes.

En ce qui concerne la perception de ce que doit être l'enseignement des sciences, à l'exception des premières années de la Restauration de Meiji, l'enseignement des matières scientifiques avait au début pour vocation de faire acquérir des connaissances sur l'environnement de la vie quotidienne, sans esprit de système. Les deux guerres mondiales auront pour influence de faire évoluer cet enseignement pour mettre l'accent sur le développement de la réflexion scientifique. L'apprentissage par module de vie quotidienne mis en place après la Seconde Guerre mondiale allait dans cette direction, mais le souci de systématisation des connaissances scientifiques n'y avait que peu de place. A partir de 1958, avec l'étude méthodique, l'enseignement des sciences est réorienté vers la l'acquisition systématique des connaissances, tendance qui sera encore accentuée après 1968, la finalité devenant la formation du raisonnement scientifique par un apprentissage de type exploratoire. Puis, à partir de 1977, naît un mouvement de remise en cause d'un enseignement des sciences jugé trop "moderne" et d'un niveau trop ambitieux. La formation de l'esprit scientifique prend alors le pas sur l'acquisition de connaissances systématiques et la tendance à l'allègement des programmes s'amorce.

<TSUKAHARA Shuichi>

Chapitre 11 Programme d'enseignement - Structuration du cours

Les enjeux des pays en voie de développement

Dans les pays en voie de développement, la majorité des cours se font, de nos jours encore, sur le modèle “Chalk & Talk”, où l’enseignant écrit au tableau un condensé du manuel et le fait recopier par les enfants. Les enseignants devront par conséquent relever de grands défis : acquérir la capacité de structurer un cours et pallier l’insuffisance des techniques d’organisation des apprentissages. Pour que les cours deviennent efficaces et que l’enfant devienne un sujet actif maîtrisant ses apprentissages, il faut changer la mentalité des enseignants, concevoir les cours en fonction des objectifs d’apprentissage, améliorer les techniques d’enseignement et accumuler un savoir-faire dans la gestion d’une classe.

Points essentiels

Au Japon, le contenu de l’enseignement a été amélioré en multipliant les pratiques de cours où l’on cherchait la meilleure façon d’adapter sur le terrain les diverses révisions des directives d’enseignement. Ces pratiques se sont inspirées du principe selon lequel “l’apprentissage doit être centré sur l’activité de l’enfant” ; elles présupposent des compétences fondamentales chez l’enseignant pour “concevoir le processus d’apprentissage”. Les enseignants japonais conçoivent et structurent leur cours en tenant compte du fait que “l’enfant est un sujet qui maîtrise ses apprentissages”, ce qui les encourage à partager informations et expériences avec leurs collègues, et à améliorer ainsi leurs techniques.

Lorsque l’on observe les cours qui sont donnés dans les pays en voie de développement, on voit çà et là des cours où l’enseignant donne des explications, écrit au tableau, tandis que les enfants ne font que recopier sur leurs cahiers ce qui est écrit au tableau ou encore ce qui figure dans les manuels. L’activité de l’enfant se résume alors à “écrire sur son cahier”, et “le fait d’étudier” consiste à “écouter ce que dit le professeur” ; l’heure du cours se passe à “écrire sur son cahier” ce que l’on a compris. D’autre part, on voit très souvent des cours où le temps consacré aux “explications” est extrêmement long. Comme l’enseignant explique avec des mots tout le contenu du cours, le temps consacré aux activités des enfants (réflexion pour résoudre les problèmes, tâches diverses, assimilation) sur une heure se raccourcit d’autant. Ce type de cours est en général monotone, les activités des enfants ne sont pas bien vivantes.

Cela peut sans doute s’expliquer par le fait que le cours s’articule autour des explications et commentaires de l’enseignant, qu’il n’est pas appréhendé comme une “activité d’apprentissage” de l’enfant, que sa conception ne favorise pas cette activité de l’enfant et que les techniques d’enseignement font défaut. Le cours devrait être synonyme d’activité d’apprentissage pour l’enfant. Pour ce faire, il s’avère nécessaire de concevoir des techniques fondamentales particulières propres au bon déroulement de l’enseignement et du processus d’apprentissage, et d’en faire profiter les enseignants afin qu’ils puissent mettre globalement en œuvre les différents procédés pédagogiques.

Au Japon, les enseignants font cours en mettant en pratique les mots clés, comme “la conception des cours” ou “la structuration des cours”. Cela signifie que l’enseignant, lorsqu’il élabore son projet

Tableau 11-1 Les programmes d'enseignement à la base de l'élaboration des cours

	Catégorie de Programme d'enseignement	Contenu du programme d'enseignement	Initiateur du programme
(1)	Programme d'enseignement annuel	Programme fondamental annuel par niveau et par matière (élaboration en fonction des Directives d'enseignement pour chaque matière)	Conseils locaux de d'éducation Etablissements scolaires
(2)	Projet d'enseignement par module du programme	Lors de la réalisation du programme d'enseignement annuel, chaque unité du programme est divisée en sous parties. Dans le "Programme d'enseignement sur une partie du programme", les heures sont réparties en fonction des éléments des activités d'apprentissage, afin de pouvoir développer l'enseignement correspondant à chaque unité du programme.	Niveaux (années scolaires) Enseignants
(3)	Projet d'enseignement	Lors de la réalisation du Programme d'enseignement sur une partie du programme, la répartition du temps, le déroulement du cours, les notes de l'enseignant au tableau, permettant de développer l'enseignement correspondant à chaque séance, sont minutieusement pris en compte dans les projets d'enseignement pour une séance.	Enseignants

Source : L'auteur

d'enseignement et choisit les matériels pédagogiques, planifie à l'avance ses notes au tableau, prévoit les questions à poser, anticipe la réaction des enfants, afin que les enfants puissent étudier le plus efficacement possible en classe. Dans ce chapitre, nous nous focaliserons principalement sur l'enseignement primaire. Afin d'examiner la pratique effective de "la conception des cours" ou de "la structuration du cours", nous présenterons d'abord les principes de sélection des modes d'apprentissage ou des méthodes d'enseignement, la façon dont se déroule un cours en fonction des grandes lignes de l'élaboration ou des objectifs du programme ou du projet d'enseignement japonais (première section) ; nous déduirons de l'expérience japonaise les enseignements ou les pistes qui pourraient être utiles aux pays en voie de développement (deuxième section).

Nous traiterons principalement dans ce chapitre du "programme d'enseignement" qui correspond pour une grande part à la phase de projet de la méthode éducative. Les "cas de mise en pratique" seront ajoutés dans les annexes, pour ne pas dépasser le nombre de pages prévues.

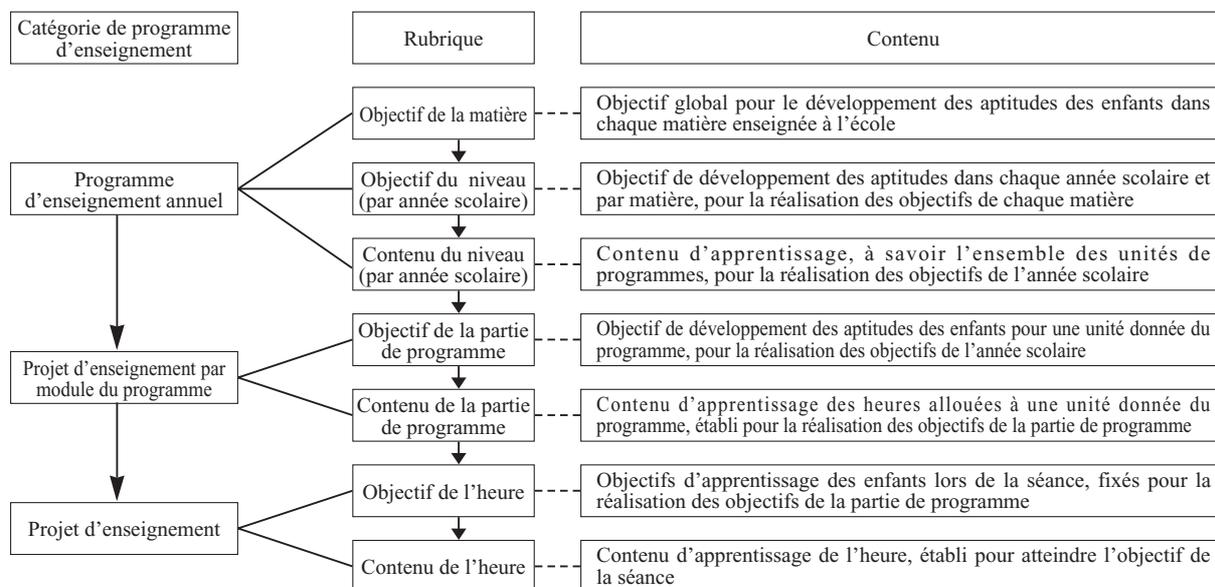
1. Grandes lignes du programme d'enseignement

1-1 La présentation générale de la conception du cours

Au Japon, les cours sont conçus en suivant un programme d'enseignement, lui-même élaboré à partir du programme scolaire. Le programme d'enseignement désigne le projet éducatif qui a systématisé les contenus après les avoir sélectionnés et classés d'après le programme scolaire, et qui vise à assurer un enseignement efficace ; d'une manière générale, il existe trois niveaux de programmes : le programme d'enseignement annuel, le projet d'enseignement par module du programme et le projet d'enseignement qui sera effectivement dispensé. C'est dans cet ordre que le programme d'enseignement pour chacune des disciplines est élaboré avant d'être concrétisé.

Le "programme d'enseignement annuel" ainsi que le "projet d'enseignement par module du programme" sont élaborés à partir des éléments suivants : objectifs fixés pour les apprentissages ; matériels pédagogiques utilisés sur une période donnée ; ordre dans lequel l'enseignement sera dispensé et méthode suivie ; temps imparti à chaque point enseigné. Le premier programme est élaboré

Schéma 11-1 Graphique de structuration du plan du cours



Source : L'auteur

par le comité régional de l'instruction publique ou chacune des écoles, tandis que le second l'est au niveau de chacune des classes ou de chaque enseignant. L'enseignant chargé de donner le cours fait ensuite un projet pour l'heure de cours (projet pour le cours réel)¹. Et enfin, les différents projets d'enseignement sont reliés les uns aux autres. C'est ainsi que l'on conçoit les cours sur toute une année.

Au Japon, on a accordé depuis le début de l'enseignement moderne une grande importance à cette idée de "conception du cours". De nos jours encore, le principal, les enseignants plus anciens ou le secrétaire général de l'enseignement donnent, pendant le stage de l'enseignant débutant, des instructions détaillées aux participants au stage pratique d'enseignement et aux enseignants affectés à leur premier poste. Cette conception constitue aussi l'un des axes des recherches sur les cours.

Dans le passage qui suit, afin d'expliquer le mode d'élaboration du programme d'enseignement, en nous conformant à ceux qui sont effectivement créés

au Japon, nous allons traiter : premièrement, de l'élaboration du programme d'enseignement annuel, deuxièmement du projet d'enseignement par module du programme, et enfin de la préparation des projets d'enseignement effectifs. Nous tenons à préciser qu'aucun de ceux-ci n'a en réalité de forme fixe, et qu'ils sont très divers parce qu'ils reflètent les diverses spécificités de chacune des différentes matières.

1-2 L'élaboration du programme d'enseignement annuel

Le programme d'enseignement annuel est fixé par règlement par le comité de l'instruction publique des communes d'après la "loi relative à l'éducation" et la "loi relative à l'organisation et à la gestion de l'administration régionale de l'éducation". Normalement, ce programme est élaboré, selon les directives d'enseignement, au niveau des écoles. De fait, le comité de l'instruction publique de chaque commune réalise un programme pour chaque classe

¹ En 2003, comme programme d'enseignement établi au niveau de l'école, il existe "l'heure d'étude générale". Celle-ci vise à ce que l'école puisse exprimer son autonomie même dans la constitution du programme scolaire, dans le sens où cela permet à l'école de mettre en valeur sa spécificité. Cependant, hormis les matières optionnelles au collège ou "l'heure d'étude générale" dans les écoles primaires ou les collèges, il n'arrive jamais qu'un programme scolaire spécifique soit constitué au niveau de chacune des écoles, à l'exception de cas spéciaux.

et chaque discipline en s'appuyant sur les directives établies par le ministère de l'Éducation et des Sciences et le présente à chacune des écoles.

Le comité de l'instruction publique de chaque commune établit dans une première étape le cadre du programme d'enseignement annuel avant que chaque école ne fixe individuellement le sien, de manière à éviter des écarts entre les écoles concernant le contenu des enseignements ou encore des décalages dans les rythmes d'avancement du programme ; le but ainsi recherché est de veiller au maintien à un niveau donné de l'enseignement dispensé dans toutes les écoles. Lors de l'élaboration du cadre du programme d'enseignement annuel, le comité de l'instruction publique sélectionne, en remplissant les formalités requises, les manuels qui seront effectivement utilisés dans les écoles qui dépendent de lui.

Comme nous l'avons montré dans le schéma 11-1, le programme d'enseignement annuel détermine : (1) un objectif disciplinaire, (2) un objectif commun à chaque classe, (3) le contenu de ce qui sera étudié dans une classe donnée. Les objectifs par classe et par discipline sont tout d'abord fixés au niveau de chaque comité de l'instruction publique et de chaque école. Puis, partant de ces objectifs généraux, on détermine un à un les objectifs des diverses disciplines pour chaque classe. Enfin, pour réaliser ces objectifs disciplinaires, les contenus d'apprentissage sont définis selon chaque partie du programme. En principe, ces contenus d'apprentissage sont présentés sous la forme d'un tableau général des modules d'apprentissage. Nous donnons dans l'annexe 1 des exemples de programmes réels d'enseignement annuel.

1-3 L'élaboration du projet d'enseignement par module du programme

Le contenu de l'apprentissage de chaque discipline est réparti en modules d'enseignement. Ceux-ci désignent un ensemble cohérent d'apprentissages², conçu en tenant compte des centres d'intérêt de l'enfant ou de ses activités, et de telle manière qu'il

apporte le résultat attendu à la fin du processus d'apprentissage. Chaque module du programme est relié d'un point de vue théorique à ceux des autres classes et à ceux de l'année en cours ; ces divers modules regroupent l'ensemble des contenus d'une discipline.

Dans le programme d'enseignement sur une partie du programme, il est nécessaire, comme nous l'avons montré dans le schéma 11-1, de fixer l'objectif de cette partie et d'en déterminer le contenu. Cet objectif est un repère qui indique "jusqu'à quel niveau sera développée, dans une matière donnée, telle ou telle capacité de l'enfant pendant le temps consacré à cette partie du programme" ; le programme précise concrètement les objectifs à atteindre. Ensuite, c'est à l'enseignant qu'il incombera de déterminer, conformément au programme d'enseignement annuel et en tenant compte des enfants, les éléments, les activités, et les critères d'évaluation pouvant être appliqués dans la pratique et être contrôlés par des examens.

Pour atteindre les objectifs déterminés, on définit des modules d'enseignement. On entend par là la répartition en un certain nombre d'heures de l'acquisition des éléments du programme. Il arrive souvent que les contenus soient de fait influencés par les manuels utilisés ; il faudra les sélectionner, les examiner et les analyser pour atteindre l'objectif défini pour chaque module.

Au Japon, le projet d'enseignement par module du programme est instauré pour chaque discipline, dans chacune des classes, et dans les différentes écoles, conformément au programme d'enseignement annuel élaboré par chaque comité de l'instruction publique des communes (mentionnés plus haut) ou encore à celui élaboré par les écoles. Il n'existe pas de forme fixe pour les modules d'enseignement conçus par chaque enseignant ; ils sont cependant en général élaborés à partir des points suivants : (1) intitulé du module ou du matériau, (2) objectif de cette partie, (3) prise en compte de l'enfant et appréhension des matériels pédagogiques, (4) programme

² Par exemple pour le cours de japonais : "faire un compte-rendu sur ses recherches" ; en arithmétique : "les formules et le calcul" ; en sciences : "la recherche du poids".

Tableau 11-2 Rubriques des projets d'enseignement effectif

	Rubrique	Contenu
1	Objectifs d'enseignement effectif	Définir clairement la position dans l'ensemble du module : ce que les enfants doivent acquérir dans le cadre de cet enseignement. Cet objectif est fixé concrètement d'après les projets de cours de l'ensemble du module.
2	Analyse de la perception des matériels pédagogiques par les enfants	Avant le cours, analyser la perception réelle des matériels pédagogiques par les enfants (voir tableau 12-3).
3	Contenu effectif et plan de déroulement du cours	Pour atteindre les objectifs, définir clairement le contenu et planifier le déroulement du cours. Le plan de déroulement effectif est souvent élaboré selon des modèles typiques comprenant des éléments tels que les activités des enfants, l'aide et les observations des enseignants, la répartition du temps, des projections concernant les réactions des enfants. L'usage des schémas opérationnels a tendance à se répandre.
4	Plan pour les notes de l'enseignant au tableau	Planifier l'utilisation faite du tableau pendant le cours. Pour mieux structurer les notes au tableau, planifier le mode d'expression le plus en rapport avec le processus de réflexion des enfants, le contenu des activités et la documentation.
5	Evaluation effective	Prévoir une évaluation future des acquis de cette partie du module et sa méthode, et indiquer comment ils seront utilisés.

Source : L'auteur

Tableau 11-3 Analyse de la situation des enfants et des matériels pédagogiques

	Analyse de la situation des enfants	Analyse des matériels pédagogiques
Contenu	L'enseignant fait un relevé de la situation avant le cours auprès des enfants y participant pour connaître leur situation par rapport aux objectifs du cours.	Pour vérifier la qualité des matériels pédagogiques et mettre en place un cours en conformité avec la situation de l'enfant, mener une série d'activités de recherches et approfondir la connaissance des matériels pédagogiques, tout en définissant clairement l'objectif de l'élément de programme et le contenu de l'enseignement, jusqu'à l'élaboration d'un programme d'enseignement pour cet élément.
Résultats	Grâce à une bonne connaissance de l'évolution générale de l'enfant et de l'état de son apprentissage, les objectifs de l'élément de programme ainsi que ceux de la séance apparaissent clairement, ainsi que, le cas échéant, la nécessité de faire quelques retouches ou changements.	Grâce à une bonne connaissance de l'évolution générale de l'enfant et de l'état de son apprentissage, les objectifs de l'élément de programme ainsi que ceux des séances apparaissent clairement, ainsi que, le cas échéant, la nécessité de faire quelques retouches ou changements.

Source : L'auteur, d'après NAGANO (2001)

d'enseignement couvrant toute cette partie.

Nous proposons dans l'annexe 2 un exemple de projet d'enseignement par modules.

1-4 L'élaboration du projet d'enseignement

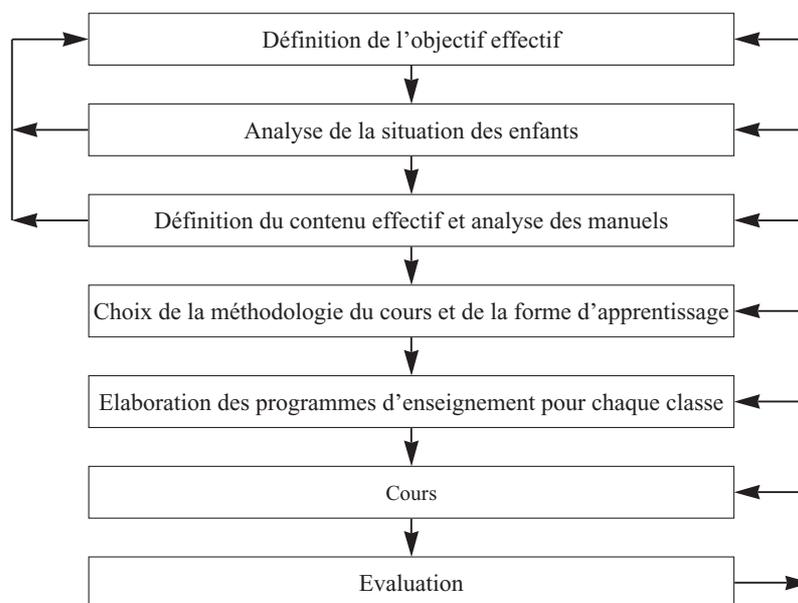
Une fois réalisé le programme d'enseignement couvrant un module, on prépare le plan du cours effectif (projet d'enseignement). Le projet d'enseignement structure le déroulement d'un cours ; pour l'élaborer, il convient de mener une réflexion sur la manière adéquate de transmettre aux enfants le contenu de chacune des unités indiquées dans les

rubriques du programme d'enseignement d'un module. Les projets d'enseignement n'ont pas non plus de forme fixe, mais ils contiennent en principe les rubriques figurant dans le tableau 11-2.

Ce qui caractérise les projets d'enseignement élaborés par les enseignants japonais et les projets d'enseignement par module du programme, c'est la prise en compte de la réalité des enfants et l'analyse des matériels pédagogiques.

Les matériels pédagogiques concrétisent le contenu éducatif d'un processus qui englobe enseignant et apprenants, et qui répond aux questions suivantes :

Schéma 11-2 Modèle de cours



Source : L'auteur, d'après NAGANO (2001)

“Qu’apprend-on ? Qu’enseigne-t-on ? Comment le fait-on ?”. Du point de vue de l’enseignant, cela correspond au contenu de l’enseignement, et du point de vue de l’enfant, cela renvoie à celui de l’apprentissage.

L’analyse et l’étude des matériels pédagogiques sont faites par un ou plusieurs enseignants. L’enseignant commence par chercher et sélectionner un matériel pédagogique, il s’en imprègne, puis il conçoit son cours en l’adaptant à la réalité des enfants, et enfin il planifie son cours. Avant de commencer, il doit avoir une vue d’ensemble du manuel, en avoir fait une analyse personnelle, puis en reconstruire le contenu en tenant compte de la demande, de la capacité ou des centres d’intérêt des élèves ou des enfants, tout en imaginant comment il enseignera effectivement. L’enseignant doit s’interroger en permanence sur les parties importantes du manuel, ses insuffisances, les points nécessitant un complément, ou encore la manière de faire cours de façon plus efficace et plus structurée.

Au Japon, on accorde une très grande importance à l’analyse et à l’étude des matériels pédagogiques, car l’on sait que la capacité d’apprendre des enfants est largement liée à la capacité de l’enseignant à exploiter au mieux ses matériels pédagogiques (cf. tableau 11-3).

Le schéma 11-2 propose un modèle de la série des activités spécifiques à un cours effectif, incluant l’analyse des enfants et celle des matériels pédagogiques.

Il est difficile pour un enseignant d’établir un plan pour l’ensemble de ses heures d’enseignement, et il arrive fréquemment, dans le cadre des recherches sur le cours, qu’un plan soit établi pour une partie du programme ou pour un cours effectif seulement. Cependant, un enseignant japonais, qu’il élabore ou non un projet d’enseignement, se doit de concevoir toujours à l’avance ses cours³. Nous proposons dans l’annexe 3 un exemple de programme d’enseignement d’un cours effectif.

³ Il arrive souvent que dans les projets d’enseignement rédigés pour effectuer les recherches sur les cours, le programme sur une partie du programme et le plan pour le cours effectif se succèdent l’un après l’autre. Il s’agit de mettre en lumière, pour les observateurs ou ceux qui participent aux recherches sur les cours, le but recherché par le cours effectif par rapport à l’ensemble du module dans lequel il se situe.

Tableau 11- 4 Catégories et caractéristiques des formes d'apprentissage

Dénomination	Apprentissage individuel	Apprentissage indifférencié	Apprentissage en petits groupes
Forme	Forme d'enseignement visant un apprentissage spécifique adapté aux particularités et aux besoins de chaque enfant.	L'enseignant dispense un contenu éducatif identique à l'ensemble des enfants, avec une seule méthodologie.	Les enfants sont divisés en groupes de plus de deux élèves, ils étudient ensemble à l'intérieur du groupe.
Avantages	Permet de s'adapter aux réactions de chaque enfant et aux disparités individuelles. Permet un contact humain entre enseignant et enfant.	Permet l'acquisition rapide d'un savoir commun par la transmission rapide d'informations communes à tous. Permet une réflexion de groupe à partir d'expériences et d'informations différentes.	Permet une réflexion de groupe dans une ambiance facilitant la prise de parole. Formation de la personnalité grâce à l'interaction avec les autres membres du groupe. Favorise une attitude positive qui permet de s'attaquer à des problèmes difficiles.
Inconvénients	Difficultés à dispenser un savoir commun. Demande des moyens financiers et une forte somme de travail de la part de l'enseignant.	Tombe facilement dans les travers suivants : bourrage de crâne, contrainte et parole uniquement. Difficulté à prendre en compte les disparités individuelles. Certains enfants qui ne peuvent pas suivre se voient laissés pour compte.	Tendance à se reposer sur les éléments les plus brillants. Si manque de discipline, l'efficacité du cours s'en ressent.

Source : L'auteur, d'après YOKOSUKA (1990) et NAGANO (2001)

Tableau 11-5 Catégories de méthodes pédagogiques

Méthode	Caractéristiques
Méthode de cours	L'enseignant transmet oralement aux enfants les connaissances et les informations. Efficace du point de vue du temps, mais risque que l'enfant tombe dans la passivité.
Méthode de débat	Réflexion de groupe grâce au dialogue, aux conseils et au débat pour la découverte et la résolution des problèmes.
Méthode de dialogue	Elargissement et approfondissement de l'apprentissage sous forme de réponses de l'enfant aux questions de l'enseignant. Nécessité d'une approche permettant d'obtenir des réponses de l'enfant. Risque que l'enseignant encadre trop l'enfant.
Méthode d'exposé	L'enfant expose les pensées et les opinions qu'il s'est formé lors des séances individuelles ou de groupe, ou encore les résultats d'une enquête.
Méthode d'exercice	Approche centrée autour d'exercices permettant la définition des aptitudes et autres éléments fondamentaux et essentiels.
Méthode d'expérimentation et d'observation	Mise en place d'expérimentations et d'observations, sur la base d'expériences directes et concrètes de la part de l'enfant.

Source : L'auteur, d'après YOKOSUKA (1990) et NAGANO (2001)

1-5 Le choix du mode d'apprentissage et de la méthode d'enseignement

Lorsqu'il élabore un plan pour un module ou un projet d'enseignement précis, ou encore lorsqu'il fait cours, l'enseignant doit choisir un mode d'apprentissage et une méthode d'enseignement adaptés. Habituellement, les modes d'apprentissage sont choisis en fonction du but recherché en cours ou de la méthode d'étude retenue, et ils sont classés, en fonction de la méthode, en sous-groupes d'étude en classe. On obtient ainsi trois principaux modes

d'apprentissage fondamentaux indiqués dans le tableau 11-4.

Chacun d'entre eux présente des points forts et des inconvénients. Il serait difficile, et d'ailleurs non souhaitable, de ne se servir que d'un mode d'apprentissage pour les différents processus d'étude et d'enseignement. Il est donc demandé à un enseignant, de choisir, après en avoir bien saisi les mérites et les faiblesses, les modes appropriés et de les combiner, tout en respectant chaque plan de cours ou programme d'enseignement, de manière à

développer efficacement les capacités de l'enfant.

On attend aussi de lui qu'il sélectionne non seulement les modes mais aussi les méthodes d'enseignement (dont les exemples sont montrés dans le tableau 11-5) qu'il combinera les uns avec les autres en fonction des objectifs du cours. Le choix de la méthode d'enseignement se fait en fonction des buts recherchés par la discipline ou le mode d'enseignement retenu, ces éléments interférant les uns avec les autres.

Actuellement, il arrive aussi de plus en plus souvent que l'on recherche des solutions ingénieuses comme par exemple des enseignements spécialisés⁴ qui valorisent les spécificités de chaque enseignant, des cours réunissant plusieurs classes, ou encore des cours où un enseignant expérimenté vient apporter son aide à un collègue (*team teaching*).

1-6 Les notes de l'enseignant au tableau

Au Japon, on écrit au tableau, au fur et à mesure du déroulement du cours, les réflexions des enfants, les thèmes du jour, les documents, les questions de l'enseignant et les réponses. C'est ce que nous appelons "notes de l'enseignant au tableau". A la fin du cours, le processus d'apprentissage (action et réaction de l'enseignant et des enfants) et la synthèse sont écrits au tableau. On considère qu'il est important de faire en sorte que l'on puisse saisir d'un coup d'œil les thèmes étudiés, l'évolution de la réflexion des enfants ou l'approfondissement de leur pensée. Ecrire de cette façon au tableau porte le nom de "structuration des notes de l'enseignant au tableau". En effet, on considère au Japon que la capacité de planifier de manière structurée ses notes équivaut à la capacité de prévoir le plan du déroulement du cours ; on demande aux enseignants de faire en sorte que ce qu'ils écrivent au tableau soit approprié et suffisamment structuré grâce à une préparation approfondie de leur cours. Si les notes de

l'enseignant au tableau sont bien structurées, l'enfant doit pouvoir, à la fin du cours, avoir une vision globale du cours, et se remémorer son déroulement. Nous donnons un exemple concret de plan de notes de l'enseignant au tableau dans l'annexe 3.

1-7 La réalité du cours - Structuration du cours

L'enseignant fait cours en suivant son plan de cours ou le plan de ses notes au tableau. Il faut tenir compte du fait que le déroulement du cours présente des spécificités différentes selon les matières ; nous proposons dans le schéma 11-3 un exemple de déroulement type que l'on peut grosso modo considérer comme commun à toutes les matières, tout en gardant à l'esprit la diversité propre à chaque cours.

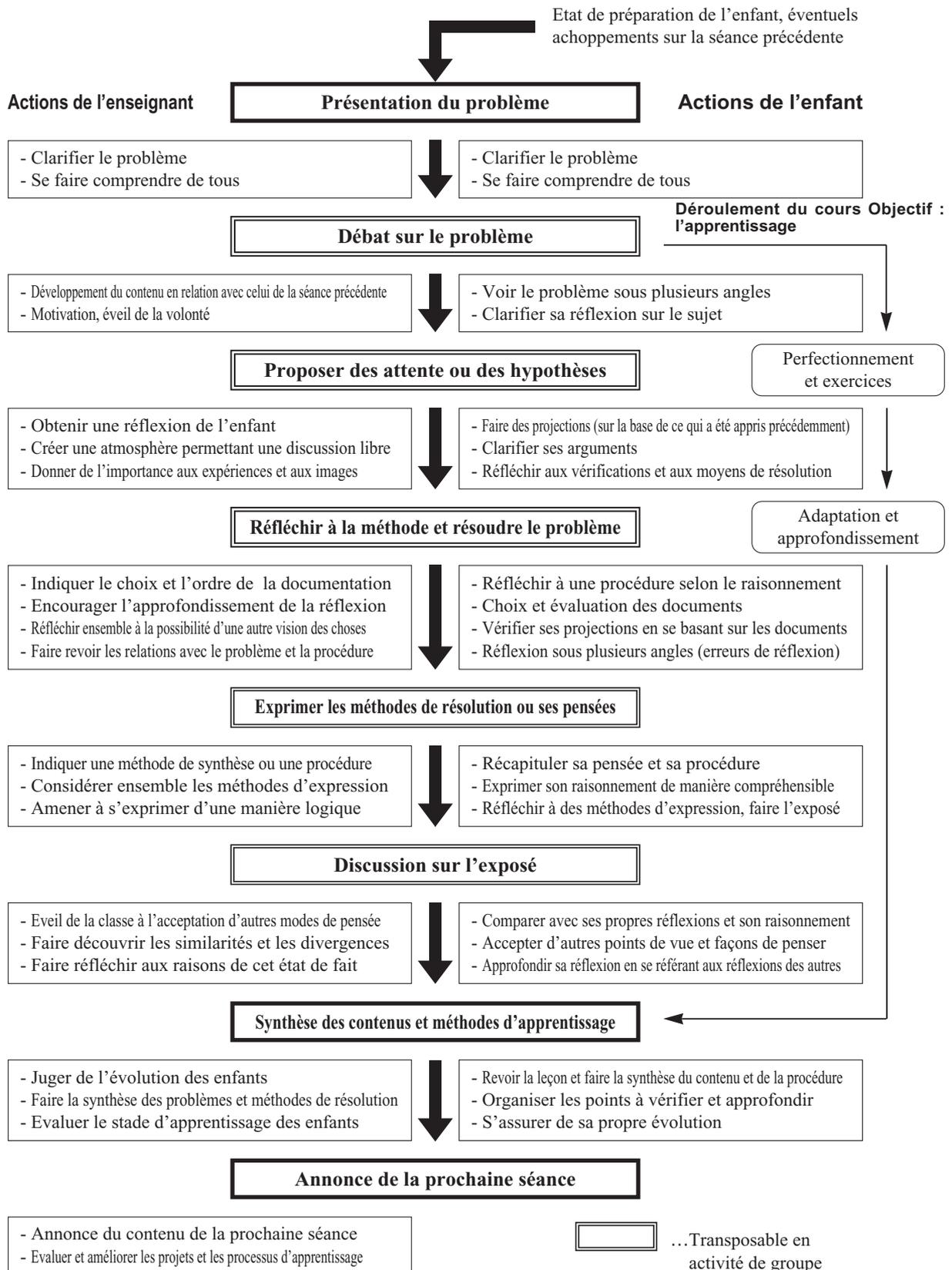
Le schéma 11-3 est un diagramme du déroulement type des apprentissages et fournit un exemple de "la structuration du cours". Comme le montre cette figure, il existe dans un cours un lien qui passe par les processus d'apprentissage dans un temps limité, où actions et réactions de l'enseignant et des élèves ont été pensés de manière logique. Dans un cours, plusieurs étapes sont liées les unes aux autres de façon organique. Il s'agit des étapes suivantes : montrer les sujets à étudier, en débattre, concevoir et poser une hypothèse, rechercher une solution, faire une présentation, faire la synthèse du cours et annoncer le sujet du cours suivant. Lors des cours au quotidien, on applique ce schéma fondamental en soulignant telle ou telle étape ou en éliminant certaines⁵, en fonction du but recherché ou du positionnement du cours dans la partie concernée du programme.

Nous donnons dans les annexes 1 à 3 des exemples ; l'annexe 4 est un exemple de cours donné en appliquant le schéma 11-3.

⁴ Système d'enseignement où un enseignant très spécialisé dans une matière est chargé de l'enseigner à toutes les classes d'un même niveau ou à l'ensemble de l'établissement. C'est une méthode qui cherche à améliorer le système traditionnel où un professeur en charge d'une classe s'occupait de toutes les matières, et qui vise à augmenter l'efficacité pédagogique.

⁵ Dans un cours qui a pour but l'acquisition de l'écriture ou encore l'entraînement au calcul de base, on ne pose pas d'hypothèse et l'on ne fait pas de prévision sur la suite du cours, on n'organise pas non plus de débat à partir d'une présentation faite par un élève, on passe directement de la discussion sur le sujet à la synthèse du cours.

Schéma 11-3 Le déroulement du cours (exemple)



Source : JICA (2003)

2. Conclusion

Comme l'on développe au Japon une forme d'enseignement centré sur l'enfant, le plan du cours doit être préparé de manière structurée et avec grand soin. On accorde une grande importance, en particulier, au projet d'enseignement et à la structuration des notes de l'enseignant au tableau. Ces deux préparations sont considérées comme faisant partie des techniques fondamentales que les enseignants se doivent de maîtriser. Si ce travail de planification a été fait, même en cas de changement de professeur, les enseignants peuvent, en se référant à ces plans, mettre en commun informations et expériences, ce qui leur permet de prendre connaissance du type d'enseignement dispensé. De plus, il est possible, à partir du projet d'enseignement, de partager avec un grand nombre d'enseignants des techniques de conception de cours, et d'organiser des débats pour aller plus loin encore dans leur amélioration.

Dans les pays en voie de développement, ce type de plan minutieusement préparé peut s'avérer utile dans la mise en place d'un apprentissage centré sur l'enfant. Il est nécessaire, pour cela, que les enseignants comprennent, dès le stade de leur formation, que les apprentissages s'organisent autour de l'enfant, et que c'est lui qui joue un rôle central dans les cours ; ils doivent aussi assimiler l'organisation des processus d'apprentissage centrés sur l'enfant. Pour faire un cours centré sur l'enfant,

les techniques fondamentales d'enseignement nécessaires pour transmettre un savoir et pour concevoir un cours sont indispensables. Les techniques d'analyse des objectifs d'une partie du programme, de structuration du déroulement d'un apprentissage ou d'élaboration des évaluations font elles aussi partie des techniques fondamentales. En acquérant ce type de compétences, il devient possible d'élaborer un projet d'enseignement pour chaque cours, de préparer les matériels pédagogiques et les questions à poser. C'est l'utilisation adéquate de ces compétences pour structurer un programme d'étude qui rend possible la réalisation dans la salle de classe d'"un apprentissage centré sur l'enfant".

Pour perfectionner ces techniques, il ne suffit pas que les enseignants fournissent des efforts individuels, il est également souhaitable que les enseignants mettent en commun leurs techniques, les accumulent et tentent de les améliorer à travers les recherches sur les cours ou les stages organisés au sein de l'établissement. Ces activités créent une émulation positive entre enseignants et leur permet de progresser au contact de leurs collègues ; il semble aussi que cela développe un état d'esprit favorable à la pratique d'un apprentissage centré sur l'enfant. Nous vous invitons à vous reporter au chapitre 13 pour des développements plus détaillés concernant les recherches sur les cours.

<KOJIMA Michio>

Annexe 1 Exemple de programme d'enseignement annuel : sommaire du plan de cours de japonais en 4^e année (Ecole municipale de A)

Premier	Objectifs de l'enseignement du japonais
	Développer la capacité de s'exprimer adéquatement et de comprendre précisément ; former les facultés de réflexion et d'imagination et le sens linguistique tout en rendant plus apte à échanger des informations ; approfondir l'intérêt pour la langue japonaise et la sensibilité au respect de la langue.
Deuxième	Objectifs du cours de japonais en 4 ^e année
	(1) Tout en s'adaptant à ses interlocuteurs et à leur niveau, apprendre à parler en suivant un fil conducteur logique de ce que l'on a constaté, etc. ; apprendre à écouter en s'attachant à l'essentiel et à se soucier d'avancer dans la discussion. (2) En fonction du lecteur et de l'objectif recherché, pour bien transmettre ce que l'on a constaté etc., apprendre à écrire en veillant à la continuité de son texte (enchaînement des paragraphes, etc.) et à s'exprimer de façon pertinente. (3) En fonction du but recherché, apprendre à lire en s'attachant à saisir ce qui est essentiel dans le texte et à suivre les enchaînements entre paragraphes ; développer le goût de lire avec le souci de varier ses lectures.
Troisième	Critères d'évaluation en cours de japonais de 4 ^e année
	(1) Intérêt, appétit et attitude de l'élève vis-à-vis de la langue japonaise. (2) Expression et compréhension orales : aptitude de l'élève, en fonction des interlocuteurs et du but recherché, à parler de ce qu'il a constaté en suivant un fil logique, et à écouter en s'attachant à l'essentiel. (3) Expression écrite : faculté de l'élève, en fonction du lecteur et du but recherché, à transmettre ce qu'il a constaté et à écrire en veillant à enchaîner les paragraphes. (4) Compréhension écrite : aptitude de l'élève, en fonction du but recherché, à saisir l'essentiel du texte et à en suivre l'enchaînement des paragraphes. (5) Connaissances, compréhension et maîtrise grammaticales et linguistiques : l'élève doit comprendre et manier les notions linguistiques de base de la langue japonaise : syllabes, mots, expressions, phrases et membres de phrase, niveaux de langue, etc.

Cours de 4 ^e année					
	Mois	Intitulé du module	Matériel pédagogique utilisé	Nombre d'heures	
1 ^{er} trimestre	Avril	Lecture et analyse. Sujet : Avoir des copains, c'est bien!	Lecture et analyse : Une triple prière	8	
			Lecture et analyse : Moi, je veux faire ça!	3	
		Rédaction	Quelque chose dont je suis fier	4	
	Mai			Le chant du printemps (poésie)	2
				Vous allez bien ? (lecture et analyse)	6
				Est-ce ainsi que je dois adresser la parole ?	2
		Lire en prêtant attention à l'enchaînement des paragraphes	Le quartier des hirondelles (description)	11	
	Juin	Rédaction : Ecrire en se souciant de transmettre exactement ce que l'on veut dire		Comment se servir d'un dictionnaire de japonais	3
				Et si nous étions journalistes...	13
		Apprentissage de vocabulaire		Les combinaisons d'idéogrammes	2
				S'il nous fallait vivre dans une île déserte	4
				Le chapeau blanc (conte)	5
Juillet	Ouverture sur le monde des livres (lecture et analyse)		Comment chercher des livres à lire	3	
			Présentons un ouvrage sur une affiche	8	
2 ^e trimestre	Septembre		Volbilis (lecture et analyse)	2	
			Jeu-concours de vocabulaire (en utilisant le vocabulaire de la 3 ^e année)	3	
		Faire une présentation qui marque l'auditoire (exposés oraux par les élèves)	Célébrons les anniversaires	13	

2 ^e trimestre	Octobre	Rédaction	Ecrivons nos réflexions de lecture	5
		Faire une présentation qui marque l'auditoire (exposés oraux par les élèves)	La fleur solitaire (conte)	12
			Les signes de ponctuation	2
			Commenter un graphique	6
	Novembre	Notre corps - Apprenons à l'observer et à le décrire (lecture et analyse de descriptions)	Comment notre corps se protège (descriptions)	5
			Voilà, je suis comme ça... (expression)	8
		Apprentissage de locutions	Le sens des locutions et expressions idiomatiques	2
	Décembre	Faire rapport de ce qu'on a constaté (exposés par les élèves)	Observer la vie de groupe - Le "livre blanc" de la vie de notre classe	15
			La promesse téléphonique	4
			Les mots à sens multiples	3
3 ^e trimestre	Janvier	Apprentissage de vocabulaire	Exprimer avec des mots au lieu de grommeler	4
			Les mots-pièges	3
	Février	Comment communiquer ses sentiments (descriptions, exposés) Voir Annexe 2.	Lire avec les mains et le coeur (description)	6
			Découverte du langage des signes	2
			Séances de réflexion sur "savoir communiquer et échanger"	15
			Les liens entre phrases, articulation des textes	5
	Mars	Textes à lire et analyser au choix de l'élève	Gon, le renardeau (conte)	14
			Ces étranges dessins qui s'animent (description)	2
Nombre total d'heures de cours				205

Annexe 2 Exemple du projet d'enseignement par module du programme : programme du projet d'enseignement par module du cours de japonais en 4^e année à l'école primaire municipale de A

L'exemple ci-dessous est le projet d'enseignement préparé par les professeurs de japonais en 4^e année de l'école municipale de A pour l'enseignement du module intitulé "Comment communiquer ses sentiments".

Cours de japonais de 4^e année - Module "Comment communiquer ses sentiments"

1. Intitulé du module et matériel pédagogique utilisé

Intitulé du module : "Comment communiquer ses sentiments"

Matériel pédagogique : "Lire avec les mains et le coeur"

2. Objectifs du module

Apprendre la lecture dans le but de rechercher ce dont l'auteur veut nous prendre à témoin.

Apprendre à faire un résumé écrit ou oral sans rien oublier d'essentiel dans ce qui a été dit ou constaté.

Pendant la lecture, tout en s'attachant à suivre le développement de la narration, dégager le point essentiel de chaque paragraphe pour appréhender correctement ce que l'auteur veut nous communiquer.

Apprendre à découvrir le poids et la saveur des mots en remarquant que le même mot peut être employé et interprété de façons différentes.

3. Perception des élèves et perception du texte

(1) Perception des élèves

A ce niveau, les élèves sont d'un âge où l'on est en général ouvert et dynamique ; ils manifestent de l'intérêt pour les activités de leur classe et les activités de la vie quotidienne en général. En ce qui concerne l'apprentissage du japonais, on peut dès le mois d'avril leur donner de la lecture à faire à la maison et ils le font de bon coeur. En ce qui concerne l'attitude d'écoute en cours, ils sont attentifs quand il s'agit d'écouter quelque chose qui les intéresse, mais ils ont du mal à soutenir leur attention. Il est encore nécessaire de développer leur faculté de rester attentif à ce qui se dit tout en réfléchissant. Pour ce qui est de l'expression, s'il y a des élèves spontanés et diserts, d'autres ne savent pas exprimer leur opinion. On veillera à jeter fréquemment un coup d'oeil au cahier de ces derniers pour leur faire compliment des opinions exprimées par écrit et les amener à prendre la parole avec assurance.

(2) Perception du dossier pédagogique

Le document "Lire avec les mains et le coeur" est un texte descriptif et narratif sur le braille. L'auteur fait part d'une expérience vécue poignante, celle de son désarroi de perdre la faculté de lire et de sa joie de la retrouver par l'apprentissage du braille. Etudier ce texte permet de faire sentir l'importance de la parole, de l'écriture et du bonheur de pouvoir lire à son gré. En outre, par ce récit d'une personne atteinte d'un handicap de la perception, nous souhaitons amener les enfants à réfléchir sur la façon de se comporter avec les handicapés sensoriels et à ce que l'on peut faire pour eux. Le dossier pédagogique permettra aussi d'aborder le grand thème social de la coexistence avec les handicapés et, plus généralement, de faire réfléchir chacun sur ses relations avec les camarades de classe et les personnes de son entourage.

4. Projet de cours sur l'ensemble du module (22 heures au total)

1 ^{er} phase	Approche du sujet	Objet : lecture du texte "Lire avec les mains et le coeur" en entier ; poser les repères d'apprentissage.	<u>3 heures</u>
		1-1 Après une discussion sur le titre du texte et sa lecture de bout en bout, échanger ses réflexions sur ce que l'on a découvert à cette lecture, ce que l'on y a trouvé de surprenant ou d'émouvant ; recherche individuelle d'un thème à travailler.	1 heure
		1-2 Discuter sur ce que chacun souhaite travailler ; déterminer avec précision quels seront les thèmes qui feront l'objet d'un travail collectif en classe.	2 heures
2 ^e phase	Étude d'un thème	Objet : pendant la lecture, en s'attachant à suivre le développement du récit, dégager le point essentiel de chaque paragraphe pour appréhender correctement ce que l'auteur veut nous communiquer.	<u>12 heures</u>
		2-1 Extraire du texte ce qui a trait au comportement admirable de la mère pour faire apprendre le braille à son enfant et à la joie éprouvée par l'auteur de sentir que cette forme d'écriture lui devient familière ; discussion.	1 heure
		2-2 Comprendre le principe de l'écriture braille.	2 heures
		2-3 Extraire du texte ce qui a trait aux aspects pratiques du braille et sur les moyens de s'en accommoder ; discussion.	4 heures
		2-4 Ecrire quelque chose sur ce dont l'auteur a voulu nous prendre à témoin en écrivant ce texte ; discussion.	5 heures
3 ^e phase	Expression	Objet : exposés par les élèves sur ce que l'on peut affirmer avec certitude sur la base d'une observation approfondie, en s'appuyant sur les informations recueillies au cours de leurs recherches et expérimentations.	<u>7 heures</u>
		3-1 Ordonner les informations recueillies au cours des recherches et des expérimentations, et préparer une présentation en imaginant des moyens pour bien se faire comprendre (technique d'exposé).	2 heures
		3-2 Présenter à la classe le résultat de ses recherches et de ses expérimentations en ayant recours à une technique d'exposé ; commentaires et débat sur les exposés.	5 heures
			Total : <u>22 heures</u>

Annexe 3 Exemple de projet d'enseignement : module de cours de japonais en 4^e année à l'école primaire municipale de A

Voici un exemple de projet d'enseignement attaché au module "Communiquer ses sentiments", dont le plan est donné en Annexe 2. Il s'agit de la fiche de la 19^e leçon d'une heure (sur les 22 qu'en comporte le module). Le projet d'enseignement s'intitule : "Exposés des élèves sur leurs recherches et échanges d'opinion".

Module : lecture de textes descriptifs sur le thème "Communiquer ses sentiments"

1. Date : Le 15 février 2002

2. Niveau : 4^e année (classe 1) (16 garçons, 18 filles ; 34 élèves au total)

3. Module : "Communiquer ses sentiments" (22 heures au total)

4. Objet de la leçon de la 19^e heure :

Présenter à la classe le résultat de ses recherches et de ses expérimentations en utilisant une technique d'exposé ; commentaires et débat sur les exposés.

5. Déroulement de la leçon (45 minutes effectives)

Activités d'apprentissage	Activités prévisibles des élèves	Aide du maître
1. Comprendre l'objectif de la leçon	- Annonce par l'élève président de séance de l'ordre des exposés au programme de la séance.	- Avant le début des exposés, indiquer les points auxquels l'auditoire doit être plus particulièrement attentif.
2-1 Faire la présentation en groupe (1) - Présenter en suivant une technique d'exposé. (montrer des objets) - Echanger des opinions entre le présentateur et l'auditoire.	<Groupe qui a recherché des inscriptions en braille dans les lieux publics ou sur les objets de la vie quotidienne> - Raisons du choix de ce thème de recherche "Je voudrais savoir où l'on trouve des inscriptions en braille autour de l'école et de quel genre". "J'ai lu que certains objets de la vie quotidienne étaient conçus de sorte à ce que leur usage soit facilité pour les malvoyants". - Ce que l'on a constaté ou pensé au cours de sa recherche. "Je ne l'avais pas remarqué auparavant, mais il y a des objets de la vie quotidienne conçus de sorte à ce que leur usage soit facilité pour les malvoyants". "Il y a du braille sur les canettes de bière." "A certains feux tricolores, il y a une musique qui permet de savoir quand c'est vert." "Dans les magasins, on ne trouve pratiquement aucune inscription en braille." "Sur certains trottoirs ou passages à piétons, il y a des plaques gravées en braille." - Echange par voie de questions ou de commentaires	- Montrer une carte du quartier de l'école où sont marqués les endroits où l'on trouve des inscriptions en braille. - Aider les élèves à afficher ou disposer leur matériel. - Faire prendre conscience aux élèves que les propos rapportés et non vérifiés doivent être identifiés comme tels.

Activités d'apprentissage	Activités prévisibles des élèves	Aide du maître
<p>2-2 Faire la présentation en groupe (2)</p> <p>- Présenter en suivant une technique d'exposé. (Procéder sous forme d'interview)</p> <p>- Echanger des opinions entre le présentateur et l'auditoire.</p>	<p><Groupe ayant travaillé sur la façon dont vivent les malvoyants et sur ce qu'ils ressentent></p> <p>- Raisons du choix de ce thème de recherche "Je voulais savoir comment on vit et comment on passe ses journées quand on est malvoyant". "J'aimerais savoir à quel point ça peut être déstabilisant".</p> <p>- Ce qu'on a constaté ou pensé au cours de sa recherche. "On a de l'ordre et l'on fait bien attention où l'on pose ses affaires". "On range ses pièces de monnaie par taille". "On est embêté de pas pouvoir savoir ce qu'il y a dans les boîtes de conserve". "Il faut toujours imaginer des trucs pour se débrouiller tout seul".</p> <p>- Echange par voie de questions ou de commentaires - L'élève président de séance annonce la fin de l'exposé.</p>	<p>• Idem</p> <p>- Poser quelques questions pour animer le débat.</p>
<p>3. Etre capable de répondre à la question de savoir ce qu'on apporte de nouveau au débat. Savoir ordonner ses idées sur ce qu'on pourrait ou souhaiterait continuer à travailler sur le sujet.</p>		<p>- Faire réfléchir sur ce qu'il pourrait être intéressant d'approfondir encore plus.</p>
<p>4. Annoncer les apprentissages prévus pour la leçon suivante.</p>		<p>- Désignation de l'élève qui présidera la prochaine séance.</p>

6. Plan des notes de l'enseignant au tableau

Horaire, temps impartis
Nom du module (Lire avec les mains et le coeur)
Nom du groupe du 1 ^{er} exposé de la leçon
Points auxquels il faut prêter une attention particulière dans l'exposé
Les arguments présentés
Nom du groupe du 2 ^e exposé de la leçon
Point auxquels il faut prêter une attention particulière dans l'exposé
Les arguments présentés
Les nouveaux thèmes de réflexion

7. Evaluation de la leçon

- Les élèves ont-ils eu le souci d'appliquer la technique d'exposé ?
- Les élèves se sont-ils exprimés en ayant conscience de s'adresser à un auditoire ?
- Les élèves se sont-ils exprimés avec le souci de lancer le débat ? Ont-ils su écouter les réactions de l'auditoire ?

Annexe 4 Exemple de guide de déroulement de leçon : Projet d'enseignement pour un cours de japonais Fiche de déroulement de leçon

1. **Date et heure** : Vendredi 17 janvier 2003, 3^e heure
2. **Niveau et classe** : 5^e année, classe n°2 (16 garçons, 13 filles, 29 élèves au total)
3. **Module** : “Apprécier la poésie – savourer un poème”
4. **Objectifs du module** :
 - Ressentir l'expressivité et l'effet du langage, lecture “savourer la poésie”
 - S'intéresser à la force des mots et à la façon dont ils sont employés.
5. **Objectifs de la leçon** : mémoriser le poème “Une envie de rencontre” du poète K. tout en essayant d'en apprécier l'expressivité.
6. **Déroulement de la leçon**

Activités d'apprentissage et réactions prévisibles des élèves	Aide-mémoire
1. Entrer dans le monde de la poésie en écoutant le poème “Chants de la lande” du poète K. - “Ils sont beaux les poèmes de K.!” - “Moi, les Chants de la Lande, je les ai déjà lus...” 2. Confirmer les objectifs de la leçon. - Lire “Une envie de rencontre”, ressentir ce que la poétesse K. A voulu exprimer et mémoriser le poème. 3. Tout en revivant ce que l'on a ressenti à la lecture du poème, copier le poème dans son cahier. - “Les mots que je trouve importants... Ce sont lesquels ?” - “Mais il y a des répétitions !” 4. Souligner les passages que l'on trouve les plus beaux ou les plus émouvants, noter ses impressions et comparer avec ce que des camarades ont noté. - “Envie de rencontre... mais quelle rencontre ?” - “Ces points de suspension en fin de strophe, ça veut dire quoi ?” - “Ces répétitions, c'est exprès...” 5. Réciter le poème en accentuant et en marquant une pause sur les passages que l'on trouve émouvants. - “Moi je trouve que ça, c'est bien dit...” - “Là, on sent bien ce qu'éprouve l'auteur”. 6. Révision des apprentissages du jour et annonce des apprentissages de la leçon suivante. - “Ce que j'ai aimé, c'est que c'est bien rythmé”. - “Je voudrais continuer à réfléchir sur le message de l'auteur”.	- Penser à apporter “Les chants de la lande” de la poétesse K. - Donner les titres pour faciliter l'entrée dans l'univers du poème - Faire une lecture exemplaire, lente et expressive de l'image renvoyée par le poème. - Ecrire lentement le poème au tableau, à la même vitesse que les élèves le recopient. - Encourager à recopier en respectant soigneusement l'énoncé et la présentation. - Faire écrire par chacun ce qu'évoquent les passages soulignés. - Effacer peu à peu le tableau à chaque reprise de lecture, en ne laissant que les passages essentiels. - Pour vaincre la réticence à la récitation, commencer par une lecture collective. - Annoncer que, pendant la prochaine leçon, on va réfléchir à ce que l'auteur veut communiquer par ce poème.

7. Evaluation de la leçon

Est-ce que chacun a pu se faire sa propre idée à la lecture du poème ? Est-on parvenu au stade de la lecture poétique, en ressentant la beauté du texte et son expressivité.

(Notes) Matériel pédagogique

Titre du texte : Une envie de rencontre Auteur : KUDO Naoko

J'ai envie

Envie de rencontrer quelqu'un

Envie de rencontrer quelque chose

Et ça me prend comme ça...

Mais rencontrer qui ? Rencontrer quoi ?
Et pourquoi maintenant ?...

Comme un gamin chargé des commissions
Qui s'égare en chemin, désespéré
J'en deviens ridicule

Pourtant, au creux de ma main,
J'ai comme une boule de sentiment
Une précieuse petite boule
Qui se passe de la main à la main

Et voilà, c'est pour ça,
Qu'il faut que je te rencontre.

Annexes 5 Exemples pratiques de cours sur la base des documents de l'annexe 4

Phase 1 - "Introduction au cours" (mise en condition)

Activités du professeur	Activités des élèves
<ul style="list-style-type: none"> - Faire lire à haute voix par des élèves les poèmes de la poétesse K. déjà étudiés (préparer l'étude de poèmes d'enfants). - Faciliter l'entrée des élèves dans l'univers du poème en citant des auteurs et titres de poème. - "Que pensez vous de tel poème que vous avez lu ? Vous aimez ?" 	<ul style="list-style-type: none"> - Lecture collective du poème à haute voix (vue de la classe 1) pour préparer l'étude du poème. - A partir de la nature du poème, essayer d'imaginer quel en est le titre et qui en est l'auteur. - Les élèves qui aiment le poème prennent la parole pour donner leur impression (vue de la classe 2).

Vue de la classe 1



Vue de la classe 2



Phase 2 : “Confirmation des objectifs de la leçon” (indication du thème d'apprentissage)

“Lecture à haute voix, appréciations d'un poème”, “Echange des impressions ressenties à la première lecture”, “Discussion sur le thème”

Activités du professeur	Activités des élèves
<ul style="list-style-type: none"> - “Nous allons aujourd’hui étudier un nouveau poème de la poétesse K”. - Annonce du thème d'apprentissage, notes de l'enseignant au tableau sur l'intitulé du thème : “Apprenons par cœur un poème en ressentant les pensées de l'auteur”. - Le professeur lit à haute voix le poème “Envie de rencontre” de la poétesse K (vue de la classe 3). Lecture lente et expressive de l'ambiance du poème. - Débat sur le thème : “Parlez les passages que vous avez trouvé beaux”. 	<ul style="list-style-type: none"> - Chacun inscrit dans son cahier le thème d'apprentissage. Compréhension du thème d'apprentissage. - Ecoute de la lecture du poème par le professeur, en essayant de s'en faire une image. - 2 ou 3 élèves prennent la parole pour dire l'impression ressentie en entendant le poème pour la première fois. “envie de rencontre...ça sonne bien, ça marque”, etc. (vue de la classe 4).

Vue de la classe 3



Vue de la classe 4



Phase 3 : “les enfants interprètent la pensée du poète et expriment leurs sentiments sur le poème” (approfondissement de la réflexion)

Activités du professeur	Activités des élèves
<ul style="list-style-type: none"> - “Vous allez maintenant recopier le poème dans votre cahier”. Ecrire lentement au tableau, à la vitesse des élèves qui recopient dans leur cahier (vue de la classe 5). - Encourager à recopier en respectant soigneusement l'énoncé et la présentation. - Après la transcription au tableau : “Soulignons les passages les plus beaux qui nous ont émus, et écrivons ce que nous avons ressenti en lisant ces passages et pourquoi c'est beau”. (approfondissement de la réflexion) - Après la transcription au tableau¹, passer une première fois entre les tables pour vérifier que tous les élèves ont bien compris. En se penchant à hauteur des élèves, demander s'il y a des points incompris ou des questions (vue de la classe 6). 	<ul style="list-style-type: none"> - Recopier le poème dans son cahier dans la même disposition d'esprit que lorsqu'on a écouté le poème. - Ecrire ce que l'on pense à la lecture des passages soulignés. “Envie de rencontre...mais qui l'auteur veut-il rencontrer ?” “Qu'est-ce que l'auteur veut dire en répétant les mêmes mots ?” etc.

Vue de la classe 5



Vue de la classe 6



¹ Le professeur alterne l'enseignement magistral à toute la classe et les entretiens individuels ou avec un groupe seulement. Il passe dans la classe pour voir où en est chaque élève ; il veille alors à avoir une attitude compréhensive, se penche vers les élèves pour leur parler à leur niveau.

Phase 4 : “Ce qu'on a ressenti - Echange d'opinions entre tous les élèves” (Faire part de ce qu'on a ressenti, de ce qu'on a pensé)

Activités du professeur	Activités des élèves
<ul style="list-style-type: none"> - Annonce de ce que l'on a ressenti : “Quelles impressions durables en gardez-vous ?” Les élèves s'expriment sur ce qui les a marqués et ils soulignent au tableau avec des craies de couleur les passages correspondants (vue de la classe 7). - “Y-a-t-il des mots ou des expressions que vous n'avez pas compris ?” - “Qui peut deviner le sens de cette expression ?” 	<ul style="list-style-type: none"> - 5 ou 6 élèves lisent ce qu'ils ont noté dans leur cahier, ce qui les a marqués et expliquent (vue de la classe 8). - Quelques élèves posent des questions au professeur sur des mots et des expressions qu'ils n'ont pas compris. - Quelques élèves commentent ce qu'ils ont imaginé.

Vue de la classe 7



Vue de la classe 8



Phase 5 : “Interprétation des impressions recueillies, lecture collective à haute voix, appréciation” (Approfondissement de la réflexion à partir de ce que déclarent les élèves)

Activités du professeur	Activités des élèves
<ul style="list-style-type: none"> - Approfondissement de la réflexion à partir de ce que déclarent les élèves : “A votre avis, quels sentiments l'auteur cache-t-il derrière ces mots ?” Veiller à ce que tous les élèves aient l'occasion de s'exprimer. - “L'auteur exprime-t-il le même sentiment quand il dit “j'ai envie de rencontrer” à la première ligne et à la dernière ligne du texte ?” “En quoi est-ce différent ?” - “Récitons le poème tous ensemble en y mettant du coeur”. Effacer peu à peu le tableau à chaque reprise de lecture, en ne laissant que les passages essentiels. (technique d'élimination progressive des notes de l'enseignant au tableau) (vue de la classe 9). 	<ul style="list-style-type: none"> - Chacun imagine les pensées secrètes de l'auteur. - Chacun garde un temps de réflexion. - 4 ou 5 élèves donnent leur avis. “Je pense que le “j'ai envie” de la dernière ligne est beaucoup plus chargé d'émotion”, etc. - Récitation collective en s'attachant à mettre du sentiment dans les mots.

Vue de la classe 9



Vue de la classe 10



**Phase 6 : "Révision des apprentissages du jour (synthèse du contenu et de la méthode)
"Le poème au programme de la prochaine leçon" (annonce du programme du cours suivant)**

Activités du professeur	Activités des élèves
<p>- Révision et conclusion sur l'apprentissage du jour : "Souhaitez-vous commenter ce qu'on a fait aujourd'hui ?", "Quelle impression vous en reste-t-il ?"</p> <p>- Annonce de la leçon suivante : La prochaine fois, notre thème de réflexion sera : "En composant son poème, qu'est-ce que l'auteur a voulu nous communiquer ?"</p>	<p>- Prise de parole pour faire part de son impression. "L'auteur est le même mais il exprime tout autre chose", "Avec la même expression "envie de rencontrer", on peut exprimer bien des choses différentes", etc.</p> <p>- Comprendre le thème de la prochaine leçon.</p>

Chapitre 12 La formation et les stages pour enseignants

Les enjeux des pays en développement

Aujourd'hui, dans les pays en voie de développement, toutes sortes de mesures sont prises pour améliorer la spécialisation des enseignants et faire progresser la qualité de l'enseignement. Mais ces pays ne pratiquent guère la formation initiale ou continue sur la base du profil d'enseignant le plus approprié aux conditions locales et n'arrivent pas à réaliser le développement professionnel à long terme de leur personnel enseignant.

La formation du personnel enseignant dans les pays en développement se fait souvent dans le second cycle de l'enseignement secondaire, et il arrive fréquemment que les enseignants ainsi formés n'aient ni les connaissances ni les techniques nécessaires à leur métier, parce que le programme de formation n'est pas adapté ou parce que les techniques de formation ne sont pas bonnes. Et il n'existe pas toujours un système de certification bien défini. Enfin, il est fréquent que les étudiants diplômés des établissements spécialisés dans la formation des enseignants renoncent et n'exercent pas ce métier, parce que le traitement qui leur est réservé, à commencer par la rémunération, est médiocre, leur position sociale peu élevée, et qu'il n'existe pas de plan de carrière. S'ils exercent comme enseignants, il n'est pas rare qu'ils dispensent en cours un enseignement inadapté, du fait de l'immaturation de leurs connaissances et de leurs compétences, ce qui entraîne chez les élèves une baisse du désir d'apprendre, ce qui conduit fréquemment à des redoublements et des abandons en cours d'études. De plus, les stages pour enseignants, indispensables à l'amélioration de leur qualité, n'existent pas toujours, ou ont des contenus trop éloignés du terrain de l'enseignement, c'est-à-dire que la formation continue fait elle-même problème.

Points essentiels

Au Japon, depuis l'introduction de l'enseignement scolaire moderne, on a accordé une extrême importance aux enseignants, qui déterminent le niveau de qualité de l'éducation et exercent une influence capitale sur l'échec ou le succès de l'enseignement scolaire. Pour cette raison, le gouvernement a toujours tenu compte du profil d'enseignant correspondant à l'époque, en prenant diverses mesures, notamment sur le plan de qualification et de la certification, de la formation initiale et continue, ou encore de l'amélioration de leur traitement. Ainsi s'est établi un processus de formation des enseignants planifiée sur le long terme, qui encourageait une évolution professionnelle régulière et progressive. Aujourd'hui, pour que les enseignants soient capables de réagir à la vitesse à laquelle la société change, et d'effectuer des tâches complexes, il est indispensable de leur offrir une formation systématique qui conçoive l'ensemble de leur formation comme un tout, depuis la formation initiale de qualité jusqu'à la formation continue, adaptée à leurs années d'expérience et leurs compétences. Pour la mettre en œuvre et élever le niveau de qualité des enseignants, l'Etat doit leur offrir des opportunités de formation, initiale et continue, avec des stages, et doit veiller à ce que les enseignants utilisent ces opportunités pour s'améliorer, et il doit enfin faire en sorte que le peuple comprenne la nécessité de cette formation.

Pour améliorer la qualité de l'enseignement, il faut avoir des enseignants de bonne qualité. Pour les recruter, il faut d'abord définir le profil recherché par la société pour cette profession, et il faut que les qualités requises, qui sont l'expression concrète de ce profil, soient définies dans le cadre d'un système de certification. Il faut ensuite former des personnes pour qu'elles remplissent ces conditions, dans des organismes de formation d'enseignants bien définis, puis lorsque les enseignants exercent leur profession, mettre en place une formation continue pour leur permettre de continuer à se spécialiser et de répondre de façon pertinente aux besoins de la société. Il faut aussi réfléchir à l'amélioration du traitement des enseignants, à commencer par leur rémunération, pour que l'enseignement attire de bons éléments. Nous présentons dans ce chapitre les types de profil d'enseignant que le Japon a souhaité recruter, les conditions de qualification définies dans ce but, et les modes de formation, les améliorations apportées à leur statut et particulièrement à leur rémunération. Nous évoquerons ce qui est fait pour améliorer les compétences des enseignants en poste grâce à différents types de stages.

1. L'évolution du profil des enseignants

Les professeurs des *terakoya* qui assuraient l'enseignement à l'époque d'Edo (1600-1867) étaient d'éminents érudits qui enseignaient à leurs élèves avec beaucoup de générosité. Cette image des professeurs de *terakoya* continue à exercer une influence aujourd'hui, puisque la conception de l'enseignement comme sacerdoce demeure ancrée dans l'esprit du peuple japonais. Au Japon, la mission des enseignants ne consistait pas seulement à transmettre un savoir et des techniques, mais à travailler au développement et à la formation de l'esprit des enfants, et l'on exigeait aussi d'eux une certaine force de caractère et une grande rigueur. Cette image idéale de l'enseignant au Japon, centrée sur la vision de l'enseignement comme sacerdoce, a évolué pour refléter les tendances de l'époque.

Après la Seconde Guerre mondiale, et les progrès de la démocratisation de l'éducation, est née l'idée selon

laquelle les enseignants ne devaient plus se résigner à une vie d'honorable pauvreté, mais être mieux traités, à l'instar des autres salariés. Avec cette montée de l'exigence d'un traitement meilleur, apparaissait l'image de l'enseignement comme une profession, qui venait s'ajouter à celle de l'enseignement comme sacerdoce. Par ailleurs, dans ce contexte d'évolution de la société qui accompagnait le développement économique, la profession d'enseignant était de plus en plus considérée sur le plan international comme une profession spécialisée, comme le montre notamment la publication par l'OIT et l'UNESCO en 1966 des *Recommandations concernant la condition du personnel enseignant*, et cette dimension vint s'ajouter à l'image japonaise des enseignants.

Aujourd'hui, le profil de l'enseignant idéal fusionne harmonieusement les trois images de l'enseignement comme sacerdoce, toujours présente dans l'esprit populaire, de l'enseignant comme travailleur, sur le plan de la rémunération qu'il mérite, et enfin de l'enseignement comme profession spécialisée, qui doit savoir réagir aux exigences de l'époque.

La formation du personnel enseignant et sa rémunération ont évolué au fil du temps, en fonction de l'évolution de l'image de la profession d'enseignant.

2. L'évolution historique de la formation et du recrutement des enseignants

2-1 La période de la fondation de l'enseignement moderne (les années 1870)

En 1871, le gouvernement créa le ministère de l'Éducation nationale, en tant que ministère du gouvernement central, et le nouveau ministère entreprit de préparer l'établissement du système scolaire moderne. En 1872, le ministère de l'Éducation nationale institua le "système d'enseignement", qui définissait les bases du système de l'enseignement moderne japonais et créait des établissements d'enseignement général moderne destinés à remplacer les *terakoya* et les anciennes écoles privées. Les préfectures des provinces, conformément au "système d'enseignement",

ouvrirent des écoles primaires publiques, ce qui fit rapidement augmenter les besoins en enseignants et par conséquent l'exigence que le gouvernement apporte une solution à ce problème. A l'époque, la profession était ouverte aux hommes et aux femmes âgés de plus de vingt ans et titulaires d'un diplôme de fin d'études de l'Ecole normale ou de l'école secondaire, et ces conditions stipulées par le "système d'enseignement" étaient les premières valables pour l'ensemble du pays. Le "système d'enseignement" précisait que la profession d'enseignant était ouverte aux diplômés des écoles normales, et le gouvernement entreprit de former ces enseignants qualifiés pour mettre en œuvre l'enseignement scolaire moderne, en créant des écoles normales. Il prit aussi des mesures d'urgence pour pallier le manque d'enseignants, en engageant d'anciens professeurs de *terakoya* (moines bouddhistes, guerriers ou prêtres shintoïstes), des responsables des écoles des anciens clans féodaux, ou encore des érudits et des membres de la classe guerrière, instruits mais sans travail.

Mai 1872 vit la création de la première Ecole normale japonaise à Tokyo, à laquelle furent invités les spécialistes américains de la formation des enseignants, inaugurant un système de formation calqué sur le modèle américain d'Ecole normale. Par la suite, étant donné la forte progression de la demande en enseignants résultant de la création d'écoles, le gouvernement mit en place des écoles normales nationales dans les académies universitaires. Mais parce que beaucoup des diplômés de ces écoles se consacraient eux-mêmes à la formation des instituteurs, cela ne suffit pas à combler le manque d'enseignants, et les préfectures créèrent des écoles d'apprentissage ou de formation spécialement destinées à la formation rapide d'instituteurs, sur deux à sept mois. Ces établissements furent progressivement consolidés et désignés uniformément sous l'appellation d'écoles normales (publiques). Des mesures furent aussi prises pour améliorer le niveau des enseignants par la généralisation de la loi sur l'enseignement, avec l'organisation de sessions de formation destinées aux enseignants en poste dans les écoles primaires et

l'envoi d'enseignants des écoles normales. Le ministère de l'Education nationale supprima en 1877 les premières écoles normales nationales et opta pour une formation dans des écoles normales publiques financées par l'Etat. A cette époque, un grand nombre d'enseignants et d'élèves des écoles normales étaient issus de la classe guerrière et avaient un haut niveau d'instruction, et les enseignants étaient considérés comme la seule classe d'intellectuels en province, c'est-à-dire avaient un statut social très élevé.

2-2 Développement de l'enseignement moderne (1880-1930)

C'est avec l'ordonnance sur la révision de l'arrêté relatif à l'éducation de 1880 que les conditions de qualification des enseignants, destinées à garantir leur qualité, c'est-à-dire le système de certificat, furent instaurées. Selon cette ordonnance, il fallait, pour obtenir la qualification de professeur, avoir obtenu le diplôme de l'Ecole normale ou un certificat délivré par le gouverneur d'une préfecture. La Troisième ordonnance sur l'instruction publique de 1885 stipulait que tous les enseignants devaient posséder un certificat, qui était aussi obligatoire pour les diplômés des écoles normales. Cette ordonnance définissait aussi les types de certificats, leur domaine d'application et leur durée de validité. A partir de 1900, le certificat devint valable à vie, ce qui établissait la carrière des enseignants comme une vie consacrée à l'enseignement. De plus, afin de distinguer les enseignants qualifiés ayant obtenu leur certificat des autres, le Règlement d'application de l'ordonnance sur l'école primaire de 1900 établissait que les enseignants qui ne l'avaient pas, alors désignés comme des "chargés de cours" ou des "enseignants salariés", seraient désormais appelés enseignants suppléants. Mais dans la réalité, si le système de certificat d'aptitude à l'enseignement se mettait graduellement en place, les enseignants suppléants constituaient la majorité des enseignants dans les écoles primaires, et faire progresser la proportion d'enseignants qualifiés constituait un vrai problème.

Pendant que le système de la certification faisait de

Tableau 12-1 Principales propositions de loi concernant les diplômes, la formation et le salaire des enseignants

Année	Nom de la proposition de loi	Grandes lignes
1868	Système d'enseignement	Conditions de qualification des enseignants : hommes et femmes de plus de 20 ans, titulaires d'un certificat de l'Ecole Normale ou d'un Certificat des collèges
1880	Ordonnance révisée sur l'arrêté relatif à l'éducation	Création d'une école normale dans chaque préfecture. Coexistence parallèle de deux modes de qualification des enseignants : le diplôme des écoles normales et le certificat délivré par les gouverneurs des préfectures
1885	Troisième Ordonnance sur l'arrêté relatif à l'éducation	Unification du système de qualification des enseignants. Obligation de détenir un diplôme d'enseignant pour exercer
1886	Arrêté relatif aux écoles normales	Prise en charge par l'Etat des frais de scolarité des élèves des écoles normales
	Règlements des certificats d'aptitude pédagogique des enseignants des écoles primaires	Certificat délivré par le ministre de l'Education ou les hauts responsables de l'administration locale. Réglementation des catégories de certificats, de leur périmètre d'exercice et durée de validité
1896	Loi sur le subventionnement par l'Etat des primes à l'ancienneté des enseignants des écoles primaires municipales	L'Etat commence à subventionner les salaires des enseignants
1900	Loi sur les primes des enseignants des écoles primaires municipales	Mise en place du paiement des salaires basé sur une "grille des salaires des enseignants des écoles primaires" commune à tout le pays
1918	Loi sur la prise en charge par l'Etat des frais afférents à l'éducation obligatoire municipale	Elargissement de l'aide financière accordée aux écoles primaires ordinaires
1940	Loi sur la prise en charge des frais afférents à l'éducation obligatoire	Prise en charge par l'Etat de la moitié du salaire des enseignants
1948	Loi extraordinaire sur les fonctionnaires de l'enseignement	Les enseignants obtiennent le statut de fonctionnaires
1949	Loi sur les certificats d'aptitude pédagogique du personnel enseignant	Décision est prise que la formation des enseignants "en système ouvert" se fait en principe à l'université
1973	Loi sur l'assurance d'un personnel enseignant compétent (nom officiel : "Loi de mesures spéciales sur le recrutement du personnel enseignant des écoles de l'éducation obligatoire pour le maintien et l'amélioration du niveau de l'enseignement scolaire")	Augmentation planifiée en trois étapes du salaire des enseignants

Source: L'auteur

réels progrès, une grande réforme du système de formation des enseignants se préparait. En 1886, quatre ordonnances¹, l'ordonnance sur l'école primaire, l'ordonnance sur l'école secondaire, l'ordonnance sur l'université impériale et l'ordonnance sur les universités impériales furent promulgués par Mori Arimori, le premier ministre de l'Education nationale. Elles faisaient progresser

l'élaboration de l'enseignement public moderne. Le système de formation des enseignants était réglementé par l'ordonnance sur l'Ecole normale. Le profil de l'Enseignant alors recherché était une personne de qualité, qui puisse servir de modèle aux élèves afin de les diriger et les former, et être un enseignant capable d'influencer ses élèves par sa vertu. Cette ordonnance instaurait deux degrés pour

¹ Ces quatre ordonnances définissaient clairement les objectifs spécifiques des différentes écoles, et organisaient une structure double, constituée d'une part de l'éducation nécessaire pour former les masses, et d'autre part des études destinées à la formation d'une élite chargée de guider les masses. Cette structure caractérisa le système japonais jusqu'à la réforme du système d'enseignement de l'après-guerre. Amano, opus cit., 1999.

Encadré 12-1 Exemples montrant le bas niveau des salaires des enseignants

- Le troisième arrêté relatif aux écoles primaires de 1900 fixe le montant moyen des émoluments des enseignants, mais ceux-ci étaient bien inférieurs à ceux des fonctionnaires subalternes de l'époque, ("*hanninkan*", rang du fonctionariat inférieur à celui des "*kotokan*", plus hauts dans la hiérarchie). Concrètement, le salaire mensuel moyen des 59 456 *hanninkan* japonais était de 35 yens, alors que celui des 90 259 enseignants des Ecoles primaires était en moyenne de 20,9 yens.
- Le salaire de départ des élèves des Ecoles normales, même dans les grandes villes, était de l'ordre de celui des *hanninkan* stagiaires sortant du collège.

Source : SATO (2001)

L'Ecole normale, le degré supérieur et le degré ordinaire. Les écoles normales supérieures, placées sous la direction du ministre de l'Education, avaient pour objet de former les directeurs et les enseignants des écoles normales ordinaires ainsi que les enseignants du secondaire, tandis que les écoles normales ordinaires, créées dans chaque préfecture, avaient pour mission la formation des directeurs et enseignants des écoles primaires publiques. Ces écoles normales ordinaires avaient deux particularités, le "système d'allocation pour les frais d'études" et l'"entraînement militaire". Le système d'allocation pour les frais d'études, à la charge de l'Etat, couvrait bien évidemment les frais de scolarité, mais aussi l'ensemble des dépenses, du matériel scolaire aux dépenses courantes. Ce dispositif, en même temps qu'il permettait aux étudiants défavorisés mais brillants de poursuivre leurs études dans une école supérieure, avait pour but de faire naître en eux un sentiment d'obligation envers l'Etat et l'enseignement, ce qui devait assurer qu'ils accompliraient leur métier d'enseignant, une fois leurs études terminées. L'objectif de développer chez les élèves le sens de l'obéissance, de la sympathie et du respect était assigné aux Ecoles normales qui, grâce au système de l'internat, contrôlaient à la fois les études et le quotidien des élèves.

Ainsi, comme l'Ecole normale permit à partir de 1890 environ aux élèves doués qui étaient de familles trop pauvres pour pouvoir étudier de poursuivre leurs études, les enfants issus des classes populaire et paysanne vinrent à considérer le métier d'enseignant

comme une carrière possible. Par ailleurs, les élèves brillants issus de familles aisées poursuivaient leurs études dans le cycle secondaire. Ainsi, le développement des Ecoles normales et l'augmentation des besoins en personnel enseignant firent évoluer l'origine sociale des enseignants, ce qui eut une autre conséquence, la dépréciation de leur statut social.

Sur le plan de la rémunération, les choses progressèrent moins vite, sans doute aussi à cause de la vision de l'enseignement comme sacerdoce. Immédiatement après la promulgation du "système d'enseignement", il n'y avait pas à cet égard de normes définies parce que les communes nommaient les enseignants, mais en 1880, avec la deuxième ordonnance sur l'éducation, qui donnait aux gouverneurs le pouvoir de nommer les enseignants des écoles communales, les préfectures fixèrent des normes à cet égard. Par la suite, les enseignants de l'école publique furent traités comme fonctionnaires et un système de retraite fut institué ; puis, avec la loi de 1896 "sur la subvention de l'Etat pour la prime à l'ancienneté des enseignants de l'école primaire communale", des dispositions furent prises pour améliorer leur traitement et leur protection sociale, avec notamment le rétablissement de la subvention de l'Etat pour la rémunération des enseignants. Néanmoins, comparé à celui des autres fonctionnaires, le traitement des enseignants à cette époque était nettement inférieur (cf. tableau 12-1).

L'amélioration quantitative des enseignants fut réalisée entre le début du XX^e siècle et la fin des années vingt. Ce qu'il restait à faire était d'assurer

l'amélioration qualitative.

2-3 La formation des enseignants en période de guerre (1930-1945)

A partir de l'Affaire de Mandchourie en 1931, la politique japonaise s'orienta de plus en plus vers le nationalisme. Pendant cette période de guerre, le ministre de l'Education s'efforça de recruter des enseignants à leur poste et de préserver leur niveau. L'industrie, en cette période de guerre, connaissait une prospérité croissante, et le nombre de candidats aux postes d'enseignants mal rémunérés connut une baisse brutale, ce qui fit naître la crainte d'une baisse de la qualité de l'enseignement. C'est pourquoi le ministère de l'Education nationale demanda de l'aide aux gouverneurs des régions, augmenta le nombre de bourses pour les Ecoles normales, chercha à attirer des étudiants brillants en encourageant l'entrée à l'Ecole normale des étudiants diplômés des écoles professionnelles, agricoles, ou techniques, faisant ainsi tout son possible pour maintenir le niveau des étudiants des Ecoles normales. Il créa notamment l'école normale supérieure de Kanazawa pour former et recruter des enseignants en sciences qui étaient en nombre insuffisant, mais l'aggravation de la guerre empêcha ces écoles de remplir ces fonctions.

Par ailleurs, en 1943, pendant la guerre, l'ordonnance sur l'arrêté relatif aux écoles normales fut entièrement révisée, et une importante réforme fut conduite concernant l'enseignement élémentaire et la formation des enseignants. Cette réforme créait, à travers tout le pays, 56 Ecoles normales d'Etat, et la formation des enseignants devait en principe être réalisée par ces établissements d'Etat. En outre, les enseignants de l'enseignement élémentaire devaient être formés dans des établissements d'enseignement supérieur, ce qui constituait une réforme qui faisait date. Le développement des Ecoles normales et l'augmentation du nombre d'enseignants qualifiés avaient conduit à une diminution du pourcentage des enseignants suppléants, mais avec l'intensification du conflit, un nombre croissant d'enseignants masculins

qualifiés furent appelés sous les drapeaux, et pour combler ce manque, on fit de plus en plus appel aux jeunes filles diplômées du secondaire ou aux invalides de guerre, après leur avoir fait suivre une formation de courte durée. Pendant cette période, plusieurs mesures furent prises, notamment le doublement du montant des bourses pour l'Ecole normale ou encore le relèvement du traitement de base des nouveaux enseignants, hommes et femmes, mais elles ne suffirent pas à assurer assez de ressources humaines pour l'enseignement.

En ce qui concerne le traitement des enseignants, à l'époque de récession qui suivit la Première Guerre mondiale et la crise consécutive au krach de 1929, il était très faible, et de plus souvent payé en retard et diminué de diverses contributions forcées. Mais des mesures furent prises pour améliorer la situation des enseignants, afin de garantir à la nation un enseignement obligatoire d'un certain niveau, de préserver et d'améliorer le niveau de l'éducation au niveau national, et d'attirer des éléments brillants. Parmi ces mesures, la "loi sur la prise en charge par l'Etat des dépenses de l'enseignement obligatoire" fut promulguée en 1940. Jusqu'alors, les collectivités locales avaient la charge de la majeure partie de dépenses liées à l'enseignement obligatoire, mais avec cette loi, l'Etat prenait à sa charge la moitié des frais de rémunération des enseignants, ce qui allégera quelque peu la charge financière des communes et des préfectures. Le niveau de salaire des enseignants à cette époque, en dépit des mesures pour améliorer leur traitement, ne soutenait cependant pas la comparaison avec celui des autres fonctionnaires de l'administration ou des salariés des entreprises privées.

2-4 La réforme de l'enseignement après la guerre (1945-1960)

A la fin de la guerre en 1945, une réforme à grande échelle de l'enseignement fut mise en œuvre, sur la base du premier "rapport de la mission américaine sur l'éducation", qui incluait une critique de la

² La première mission américaine sur l'éducation, venue au Japon en mars 1946 à la demande du GHQ, était composée de 27 personnes dirigées par G. D. Stoddart. Elle enquêta pendant un mois sur l'éducation au Japon et remit au GHQ un rapport recommandant des orientations fondamentales et des mesures concrètes pour rebâtir le système éducatif japonais.

formation des enseignants avant la guerre². Le comité de réforme de l'enseignement, expression concrète des orientations fondamentales et des recommandations précisées dans ce rapport, fut mis en place au sein du cabinet en août 1946. Lorsque furent réglés les problèmes de l'après-guerre et l'ancien système liquidé, plusieurs lois importantes, qui allaient servir de base au nouveau système d'enseignement, furent élaborées par ce comité avant d'être promulguées et mises en œuvre.

Au sein de ce comité, un consensus s'établit sur le fait que, "concernant la formation des enseignants, partant de l'idée selon laquelle ils doivent disposer d'un champ de vision large et d'un haut niveau de culture générale, il n'est pas nécessaire de créer des écoles spécialisées, et qu'il vaut mieux former les enseignants à l'université, dans un cycle de quatre ans" et le principe du "système ouvert" qui prônait, "pour la formation des enseignants, de mener le programme d'études au sein de l'université et de la faculté" fut adopté. Cela conduisit, avec la "loi sur le certificat d'aptitude à l'enseignement (loi sur le certificat)" de 1949, à la suppression des écoles spécialisées, comme les Ecoles normales de l'ancien système, et ainsi au relèvement du niveau de formation des enseignants à égalité avec celui de l'université. La loi affirmait aussi le principe du recrutement ouvert (système ouvert), qui permettait aux étudiants ayant acquis certaines unités de valeur spécifiées par le ministère de l'Education nationale d'obtenir le certificat d'aptitude à l'enseignement. Les études pouvaient avoir été accomplies dans des universités généralistes ou de formation d'enseignants. La loi rendait aussi obligatoire ce certificat et instaurait plusieurs types de certificats. A ce stade, les deux principes fondamentaux, caractéristiques du Japon de l'après-guerre, de la "formation des enseignants à l'université" et de la "formation des enseignants selon le système ouvert" étaient établis dans le but d'assurer le maintien en nombre et l'amélioration qualitative du niveau des enseignants. Ensuite, grâce à l'amélioration du système de formation des enseignants et au dispositif réglementaire relatif aux enseignants, la proportion des diplômés du cycle universitaire de quatre ans et

le nombre d'enseignants qualifiés augmentèrent et le problème du manque d'enseignants ou de l'augmentation des personnels enseignants non qualifiés, visibles encore dans l'immédiat après-guerre, furent progressivement résolus.

La question du traitement des enseignants dans l'après-guerre avait bien sûr un lien étroit avec leur statut. Comme la "loi exceptionnelle sur les fonctionnaires de l'enseignement" de 1949 leur avait octroyé le statut de fonctionnaire, leur rémunération était basée sur l'index de rémunération des fonctionnaires. Ce système de rémunération variait selon l'établissement d'enseignement, universités, lycées ou collèges, et il existait aussi différents grades selon les fonctions exercées au sein de chaque établissement, professeurs d'université, directeurs d'école ou enseignants des écoles primaires ou secondaires. Par ailleurs, avec la loi de 1948 sur la prise en charge de la rémunération des personnels des écoles communales, la rémunération des enseignants des écoles de l'enseignement obligatoire devint la charge des préfetures, l'Etat en assumant la moitié.

2-5 De la période de forte croissance à aujourd'hui (1960-)

Pendant l'extraordinaire développement industriel et économique lié à la forte croissance des années 1960-1970, dans de nombreux domaines, et principalement dans le secteur privé, on avait besoin de personnes de compétence et de talent, et il devint de plus en plus difficile pour l'enseignement de recruter des personnes de bon niveau pour les métiers de l'enseignement. De plus, alors que les sciences et les techniques progressaient rapidement, il était important que l'enseignement ne se contentât pas d'inculquer un savoir et des techniques, mais tînt compte du développement de la créativité et de la personnalité des élèves. Pour pouvoir répondre à cette situation ainsi qu'aux exigences de la société, on commença à attacher beaucoup d'importance au développement des aptitudes personnelles des enseignants et à l'amélioration de leur spécialisation. Ainsi, de 1955 à 1970, le Conseil central de l'éducation et le Conseil de la formation des personnels enseignants ont, à plusieurs reprises,

formulé des propositions et établi des rapports concernant l'amélioration du système de formation des enseignants, en insistant sur la nécessité d'approfondir leur spécialisation. Même si le ministère de l'Éducation nationale entreprit, avec la révision en 1973 de la loi sur le certificat d'aptitude à l'enseignement, de développer et de renforcer les examens pour l'obtention du certificat d'enseignement, il n'y eut pas de changement fondamental pour la formation des enseignants ni pour les critères d'obtention de ce certificat.

Dans la première moitié des années 1980 apparurent plusieurs problèmes sociaux, notamment le développement de la délinquance chez les élèves ou l'importance excessive du barème de notation dans l'orientation, et pour l'opinion publique il devint urgent d'améliorer la qualification et les compétences des enseignants. Leur formation prit les

dimensions d'un problème politique. Le ministère de l'Éducation nationale répondit en créant en 1984 le "certificat spécial de maîtrise", qui conférait un titre équivalent à la maîtrise universitaire, et en présentant à la Diète le projet d'amélioration de la "loi sur le certificat d'aptitude à l'enseignement", qui prévoyait le relèvement des critères d'obtention du diplôme. Mais ce projet fut critiqué parce qu'il imposait des restrictions à la formation des enseignants dans les universités, et il ne fut pas voté.

Par la suite, le Conseil national de la réforme de l'éducation, créée en 1984 pour définir la réforme de l'enseignement, aborda la question de l'amélioration des compétences des enseignants comme l'un des problèmes essentiels de l'enseignement primaire et secondaire, et fit des propositions fondamentales, sur les divers aspects de la formation, du recrutement et des stages de formation des enseignants. Le ministère

Encadré 12-2 Evolution du système de certificats d'aptitude pédagogique des enseignants

La loi sur les certificats, promulguée en 1949, a été amendée à plusieurs reprises pour l'adapter à l'évolution de la société, les principales révisions ayant été réalisées en 1953 avec l'établissement d'un système d'homologation des cursus, en 1954 avec l'abolition des diplômes provisoires et des diplômes de directeur d'établissement, de président de comité d'instruction publique et de secrétaire général de l'éducation, en 1973 avec l'introduction du système d'examen sanctionnant l'homologation du diplôme d'enseignant, et la révision de grande envergure de 1988.

La révision de grande envergure de 1988 a été effectuée dans un contexte où, grâce à la loi sur le recrutement des effectifs de 1974, le traitement salarial des enseignants s'est amélioré considérablement : le nombre d'aspirants au métier d'enseignant a alors augmenté, rendant l'offre en enseignants largement supérieure à la demande. Ainsi, l'objectif d'augmentation des effectifs ayant été atteint, la révision de 1988 a fixé un nouvel objectif, mettant l'accent sur la haute compétence des enseignants et le développement d'une capacité d'enseignement pratique. Les principaux points de la révision étaient les suivants : la segmentation en 33 sections (certificat spécialisé : titulaire d'une maîtrise. 1^{ère} catégorie : titulaire d'une licence. 2^{ème} catégorie : titulaires de diplômes d'universités à cycle court ou établissements d'enseignement supérieur techniques) du certificat ordinaire d'aptitude pédagogique qui ne comportait que deux sections (1^{er} niveau, 2^{ème} niveau), le relèvement du niveau du diplôme avec l'augmentation du nombre d'unités de valeur à suivre, le changement de dénomination des matières spécialisées dans l'enseignement, avec une indication des matières plus exhaustive et l'établissement du "système d'enseignant spécial à temps partiel" permettant l'utilisation d'intervenants extérieurs. De plus, le terme "certificat ordinaire d'aptitude pédagogique" devient le terme générique pour désigner le certificat spécialisé, le certificat de 1^{ère} catégorie, et le certificat de 2^{ème} catégorie.

La révision de la loi sur les certificats de 1998 accorde une importance accrue à l'instruction du corps enseignant. Elle s'applique dans sa totalité aux personnes ayant commencé leurs études lors de l'année scolaire 2000.

Source : L'auteur

Tableau 12-2 Salaire des enseignants des écoles primaires et des collèges lors de leur première affectation (exemple de la ville de Tokyo (2003))

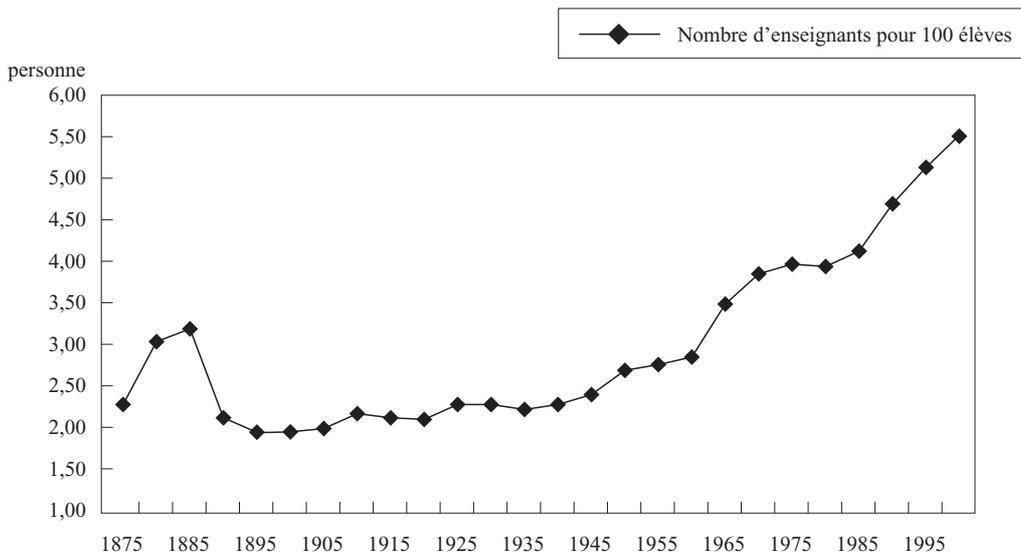
Catégorie de poste	Parcours universitaire et diplôme	Montant du salaire mensuel
Professeur Enseignant infirmier	Diplôme universitaire	199 100 yens
	Diplôme d’une université de cycle court (<i>tandai</i>)	181 100 yens
Professeur adjoint Enseignant infirmier adjoint Chargé de cours	Diplôme universitaire	188 600 yens
	Diplôme d’une université de cycle court (<i>tandai</i>)	169 500 yens

Source : Site Internet de la Commission des ressources humaines de la ville de Tokyo

Encadré 12-3 Evolution du nombre d’enseignants pour 100 enfants

Le graphique ci-dessous montre l’évolution du nombre d’enseignants pour 100 élèves de l’école primaire, plus exactement l’évolution à la hausse ou à la baisse de ce nombre d’enseignants par rapport au nombre d’élèves. D’après ce graphique, de 1890 à la période de forte croissance économique autour de 1960, le nombre d’enfants en âge d’être scolarisés augmentait, alors que celui des enseignants restait en permanence autour des 2 ou 3 pour 100 élèves : on comprend donc que la formation et le recrutement des enseignants ont été menés de manière planifiée. D’autre part, la rapide augmentation des chiffres après 1960 peut être attribuée à la diminution de la population en âge d’être scolarisée, due à la baisse de la natalité marquée par la période de forte croissance économique ; mais dans le même temps, des tentatives d’amélioration du système éducatif et d’enseignement sont effectuées, avec par exemple la recherche de “l’amélioration des méthodes pédagogiques prenant en compte les particularités de chacun (Rapport de la Commission centrale de l’éducation (1971))”

Evolution du nombre d’enseignants pour 100 élèves des écoles primaires



Source : Ministère de l’Education et des Sciences (2001)

de l’Education nationale rassembla les propositions des spécialistes de la commission sur la formation des personnels enseignants et autres experts, puis soumit à la Diète, en 1988, le projet de révision de la loi sur le certificat d’aptitude à l’enseignement, qui fut entériné à la fin de la même année. Cette révision, la première de grande envergure depuis la promulgation de la loi, remaniait en profondeur le

système mis en place en 1949 en rénovant les types de certificats, en améliorant les critères d’attribution et en permettant à des personnes ayant une expérience professionnelle de devenir enseignant. Le traitement des enseignants avait connu une grande amélioration depuis la publication, en 1966, des *Recommandations concernant la condition du personnel enseignant* par l’OIT et l’UNESCO, qui

avait attiré l'attention au plan international sur la conception de la profession d'enseignant comme un métier spécialisé, et au Japon également, l'idée de la nécessité de recruter de bons enseignants et d'améliorer significativement leur rémunération avait fait son chemin. Le ministère de l'Éducation nationale, tenant compte de la réalité du traitement des enseignants et des tendances internationales, et qui posait que l'enseignement obligatoire se devait de développer les qualités de la nation et devait pour cette raison recruter des éléments brillants, préserver et améliorer le niveau de l'enseignement scolaire, soumit à la Diète en 1973 la "Loi de mesures spéciales pour le recrutement du personnel enseignant de l'ensemble des établissements de l'enseignement obligatoire, pour le maintien et l'amélioration du niveau de l'enseignement scolaire (Loi sur l'assurance d'un personnel enseignant compétent)". Ce projet de loi suscita des controverses au sein du gouvernement lui-même, au moment de son élaboration, provoquées par la crainte de la rupture de l'équilibre avec les autres fonctionnaires, mais la loi fut adoptée après plusieurs amendements en 1974. Cette loi, qui faisait progresser de manière planifiée le changement radical de la rémunération des enseignants et visait à améliorer leur niveau de compétence, constituait un important progrès. Le traitement des enseignants évolua de manière conséquente en trois étapes, comme le prévoyait la loi, entre 1974 et 1978, pour atteindre un niveau dépassant de 30 % celui des autres fonctionnaires. Après ce changement, l'image traditionnelle qui voulait qu'enseigner signifiait un mauvais salaire n'avait plus lieu d'être. Les examens de sélection des professeurs devinrent beaucoup plus compétitifs et la profession d'enseignant fut soudain un métier recherché. Aujourd'hui, sans nul doute aussi grâce à ce changement, le nombre de candidats continue de progresser, et l'offre excède constamment la demande.

3. La situation actuelle de la formation des enseignants et des stages

Au Japon, c'est après avoir réussi à l'examen de sélection organisé par les préfectures, soit au cours des études universitaires, soit à la fin, que les enseignants peuvent prendre leurs fonctions. Ils consacrent ensuite généralement toute leur vie, jusqu'à la retraite, à l'enseignement. Aussi paraît-il indispensable, pour promouvoir leurs compétences professionnelles, de proposer un programme de formation qui leur permet d'avoir la qualité et les qualifications nécessaires à l'exercice de leur profession, et de leur offrir des stages tout au long de leur carrière. On attend des enseignants, afin qu'ils se rapprochent au mieux du profil idéal, qu'ils se perfectionnent en termes de professionnalisme et de spécialisation tout au long de leur carrière, c'est pourquoi l'on a mis en œuvre un dispositif d'enseignement des enseignants³. Nous présentons ci-dessous les grandes lignes de la formation des enseignants avant leur prise de fonction et des stages pendant leur activité.

3-1 Le système de formation des enseignants

Pour établir la profession d'enseignant comme une spécialité, il est important d'améliorer et de garantir le niveau de la formation des enseignants. Dans le cadre du système en vigueur, on accorde le titre d'enseignant aux étudiants diplômés ayant obtenu les unités de valeur définies par la loi sur le certificat d'aptitude à l'enseignement dans les universités ou les cycles courts universitaires offrant un cursus homologué par le ministre de l'Éducation et des Sciences et aujourd'hui 85 % des universités ont cette homologation. Pour garantir à l'enseignement obligatoire un afflux stable d'enseignants qualifiés et compétents, leur formation est assurée dans les universités publiques ou dans des facultés spécialement créées au sein d'universités privées à cet effet dans chaque préfecture.

Si les diplômés des universités et des facultés spécialisées dans la formation des enseignants

³ L'enseignement des enseignants recouvre à la fois la formation avant le début de la carrière et la formation continue. Il s'agit d'un concept relativement récent, qui est apparu dans les années soixante.

représentent actuellement plus de 60 % des enseignants du primaire, 60 % des enseignants des collèges et quelque 80 % des enseignants des lycées sont diplômés des universités généralistes. Ceci s'explique par le fait que la formation des enseignants du primaire doit suivre des objectifs précis, conformes à une demande programmée, qui rend inévitable une certaine fermeture, et que la formation des enseignants du primaire se fait dans un nombre d'instituts de formation à effectifs définis, qui sont essentiellement des facultés de sciences de l'éducation d'universités et des universités de cycle court privées.

3-2 L'état actuel de la formation des enseignants dans les universités et facultés spécialisées

3-2-1 Situation actuelle des universités et facultés de formation des enseignants

A partir du milieu des années 80, à un moment où était lancée la réforme de l'administration et qui voyait la baisse de la natalité et la diminution radicale des besoins en enseignants due à celle du nombre d'enfants, débuta la réorganisation des instituts et facultés publiques de formation des enseignants. Cette réorganisation s'est faite bien sûr par la réduction du nombre d'admissions dans ces universités et par différentes initiatives conformes aux orientations du ministère de l'Éducation et des Sciences, notamment par (1) la création de "nouveaux programmes d'études" (autrement dit "cursus non diplômant") qui dirigent dans des domaines professionnels autres que l'enseignement, (2) l'affectation d'un certain nombre d'étudiants à

d'autres facultés ou à d'autres sections, (3) le développement des troisièmes cycles, (4) la réorganisation des facultés et (5) une diminution radicale (en offrant beaucoup moins de places).

La révision de 1988 de la loi sur le certificat d'aptitude à l'enseignement augmenta largement le nombre d'unités de valeur nécessaire pour celui-ci. Cela rendit plus difficile l'obtention du certificat dans les universités et facultés généralistes et limita le caractère ouvert de ces études. Parmi les nouveaux certifiés, le pourcentage de ceux ayant étudié dans des universités généralistes et non dans des universités et facultés de formation d'enseignants passa de 21,3 % en 1990 à 17,7 % en 1995, une baisse considérable. La loi fut à nouveau révisée en 1998, avec pour effet d'augmenter considérablement le nombre d'unités de valeur nécessaire au certificat d'enseignement au collège, et aujourd'hui, il y a beaucoup moins de diplômés des universités généralistes parmi les nouveaux certifiés en collège. Le système ouvert n'est plus qu'une structure formelle, et bientôt la formation des enseignants du primaire et du secondaire sera exclusivement du ressort des universités et facultés nationales spécialisées.

3-2-2 Un programme d'études des universités et facultés de formation des enseignants fondé sur la loi sur le certificat

L'article 5 de l'actuelle loi sur le certificat d'aptitude à l'enseignement fixe, dans les termes que nous allons voir, les conditions d'obtention du certificat pour le primaire et le secondaire, et les universités s'y conforment pour organiser leur

Tableau 12-3 Conditions nécessaires à l'obtention du certificat (exemple)

Catégorie de certificat/ Qualification nécessaire		Qualification de base	Nombre minimal d'unités de valeur à obtenir en université		
			Matières concernant les disciplines enseignées à l'école	Matières concernant le métier d'enseignant	Matières concernant les disciplines ou le métier d'enseignant
Professeur des écoles primaires	Certificat de 1 ^{ère} catégorie	Licence	8	41	10
Professeur des collèges	Certificat de 1 ^{ère} catégorie	Licence	20	31	8

Note : L'exemple du Certificat de 1^{ère} catégorie est présenté dans ce tableau car c'est en moyenne celui que visent les diplômés des universités classiques (en 4 ans) actuellement.

Source : L'auteur, d'après SATO (2001)

Tableau 12-4 Matières concernant le métier d'enseignant

Matières concernant le métier d'enseignant	Questions devant être incluses dans les matières de la colonne de droite	Nombre minimal d'UV à obtenir	
		Professeur des écoles primaires, Certificat de 1 ^{ère} catégorie	Professeur des collèges, Certificat de 1 ^{ère} catégorie
Matières concernant la signification de l'enseignement	Sens du métier d'enseignant et rôle de l'enseignant	2	2
	Contenu de la fonction d'enseignant		
	Création d'opportunités permettant de choisir une orientation professionnelle		
Matières concernant les théories fondamentales de l'éducation	Idéologie de l'éducation, histoire et pensée de l'éducation	6	6
	Développement physique et mental et processus d'apprentissage des enfants en bas âge, enfants et élèves		
	Questions sociales, institutionnelles et administratives concernant le domaine de l'éducation		
Matières concernant les programmes scolaires et les méthodes pédagogiques	Sens des programmes scolaires et leurs méthodes d'élaboration	22	12
	- Méthode pédagogique de chaque matière		
	- Méthode pédagogique de l'instruction morale		
	- Méthode pédagogique des activités spéciales - Méthodes et Techniques d'enseignement		
Matières concernant l'encadrement des élèves, les conseils éducatifs et l'orientation scolaire	- Théories et méthodes d'encadrement des élèves - Théories et méthodes des conseils éducatifs - Théories et méthodes de l'orientation scolaire	4	4
Travaux pratiques généraux (note 1)		2	2
Stages pratiques d'enseignement (note 2)		5	5

Note 1 : Les travaux pratiques généraux sont une nouvelle matière, établie dans le but de "développer les facultés et dispositions permettant d'agir en tant que citoyen du monde". Les travaux pratiques se déroulent de la façon suivante : plusieurs thèmes sont choisis, comme par exemple le respect de l'humain et des droits de l'homme, l'environnement, la compréhension des cultures étrangères, la dénatalité, le vieillissement de la population et la protection sociale, la famille, et ils font l'objet d'un débat, de visites ou participation à des activités, ou encore d'enquêtes.

Note 2 : Les stages pratiques d'enseignement sont une condition nécessaire à l'obtention du certificat, tel qu'il est stipulé dans l'article 5 de la loi sur les certificats. La création de ces stages remonterait à l'année 1873, lorsqu'une école primaire annexe a été rattachée à l'Ecole Normale de Tokyo et qu'un stage de pratique des méthodes pédagogiques a été rendu obligatoire pour les étudiants de l'Ecole. En 1907, le nom "stage pratique d'enseignement" a été employé dans les Règlements des Ecoles Normales. Ces stages qui ont pour but de mettre en pratique les connaissances académiques acquises à l'université dans des conditions réelles sont un élément crucial du programme en ce qu'ils permettent de lier théorie et pratique.

Source : L'auteur, d'après SATO (2001)

programme d'études pour la formation des enseignants.

(1) Les conditions d'obtention du certificat

Ces conditions sont décrites dans le tableau 12-3.

(2) Les matières se rapportant à la discipline enseignée

Certificat d'instituteur de l'école primaire : acquérir plus de deux unités de valeur dans chacune

des matières suivantes (japonais (y compris la calligraphie), sociologie, arithmétique, vie quotidienne, musique, dessin et travaux manuels, travaux domestiques et éducation physique).

Certificat de professeur des collèges : acquérir au moins une unité de valeur dans les matières correspondant au certificat.

(3) Les matières se rapportant à la profession d'enseignant

Elles sont décrites dans le tableau 12-4.

(4) Divers

Pour obtenir le certificat, il faut aussi obtenir des unités de valeur dans les matières suivantes : Constitution japonaise, éducation physique, communication internationale et utilisation du matériel informatique. Par ailleurs, pour répondre aux exigences de notre époque marquée par le vieillissement de la population, on demande depuis avril 1998 aux nouveaux étudiants qu'ils aient acquis au moment de l'obtention de leur certificat d'enseignement primaire ou secondaire, une expérience pratique de l'aide aux personnes âgées.

3-3 Aperçu des stages pour les enseignants en activité

Au Japon, afin de contribuer à l'amélioration de la qualité du personnel enseignant, on a cherché à renforcer les stages pour les enseignants en activité. Avant la guerre, les stages pour enseignants ne bénéficiaient d'aucune base légale et se faisaient à l'initiative des enseignants eux-mêmes, par la participation à des stages organisés par l'administration, à des conférences organisées par l'administration ou encore par des séminaires organisés par plusieurs écoles. Mais aujourd'hui, pour répondre à l'élévation du niveau et à la diversification du contenu de l'enseignement, qui résulte des changements très rapides de la société, ainsi que pour voir les enseignants et les écoles jouer le rôle que la société attend d'eux, les stages pour les enseignants en activité sont considérés comme très importants. Ils sont très diversifiés, très nombreux, et très satisfaisants. Les stages sont un droit et un devoir pour les enseignants et la loi spéciale sur les fonctionnaires de l'enseignement stipule que les enseignants doivent bénéficier d'un accès suffisant à ces stages, ce qui est le cas, comme le montre le tableau 12-5.

Nous allons maintenant présenter quelques informations plus détaillées sur les contenus de ces stages.

3-3-1 Des stages correspondant au nombre d'années d'enseignement

Au Japon, nombreux sont les enseignants qui choisissent cette profession à leur sortie de l'université et l'exercent jusqu'à leur retraite, et l'on accorde beaucoup d'importance à leur développement professionnel par des stages adaptés. Ces stages sont de deux types : (1) les stages de l'enseignant débutant et (2) les stages pour les enseignants expérimentés. Les stages du premier type ont été les premiers à être mis en place, en 1988, et font partie de la formation obligatoire. Les stages du second type sont offerts en fonction du nombre d'années d'enseignement, après cinq, dix, et vingt ans de carrière.

Les stages pour les enseignants en fonction sont mis en œuvre sous des formes très diversifiées allant du niveau national au niveau individuel, en fonction du nombre d'années d'expérience et des objectifs, et c'est là leur grande caractéristique.

3-3-2 Des stages adaptés aux fonctions

Le développement des fonctions professionnelles évolue sur le plan qualitatif et qualitatif au fil de la carrière, qui part du travail de l'enseignant de base pour aller ensuite vers la fonction de professeur principal, de sous-directeur et enfin de directeur d'école. Les compétences requises varient à chaque étape de la carrière. Comme l'on attend des enseignants qu'ils développent des capacités différentes selon les niveaux de fonction, il est important de proposer des stages adaptés à chaque échelon. Le tableau 12-7 rassemble, pour chaque étape de la carrière d'enseignant, les exemples de stages correspondant aux fonctions et aux compétences requises. Ce tableau montre qu'à l'étape d'enseignant de base, les compétences les plus importantes sont une bonne compréhension des élèves et l'aptitude à les diriger, et que dans le processus qui conduit à la fonction de directeur en passant par les étapes du professeur principal et du directeur adjoint, les compétences de direction et de gestion sont graduellement développées. Par ailleurs, les comités de l'instruction publique des préfectures organisent souvent, au sein des comités d'enseignants

Encadré 12-4 Utilité et enseignements du stage pratique d'enseignement

[Utilité]

- Diagnostiquer l'aptitude au métier d'enseignant
- Programme fondamental permettant de développer des compétences pratiques de manière empirique et expérimentale
- Programme fondamental permettant de forger une éthique professionnelle de manière empirique
- Programme fondamental permettant de forger de manière empirique une culture de base concernant la formation de l'individualité et l'éducation nationale

[Points à apprendre]

points auxquels faire attention pendant l'observation du cours, méthodes d'élaboration des propositions d'enseignement, les questions et comment y réagir, comment désigner un élève, les notes de l'enseignant au tableau en tant qu'élément du déroulement du cours, comment prendre des notes de façon à approfondir la compréhension, volume de la voix et prise de notes, comment évoluer dans la classe entre les pupitres, comment donner des devoirs, à propos de l'objectif des interrogations, comment vérifier le degré de compréhension, comment réagir face à un blocage, comment gérer une classe, comment donner des "conseils de vie", choses auxquelles faire attention pendant le repas à l'école, comment réagir face à un accident, etc.

Source : Programme de formation des professeurs de l'enseignement élémentaire de l'Université Gakugei de Tokyo

Tableau 12-5 Catégories de stages par organisateur

Organisateur	Catégorie de stage	Exemple de stage
Etat ¹ (Organisateurs : établissements administratifs indépendants, centres de formation des enseignants)	Stages ayant pour objectif la formation des responsables des enseignants	Formation pour directeur et sous-directeur d'école, formation des enseignants ayant un certain nombre d'années d'expérience, stages de formation en bateau, envoi d'enseignants à l'étranger, cours de formation à l'orientation scolaire, cours de formation des responsables de l'enseignement des nouvelles industries et technologies
	Formation permettant de faire face aux problèmes les plus urgents	Stage de formation des responsables de l'informatisation de l'enseignement, groupe de formation sur la prévention contre le SIDA et l'usage de drogues
Préfectures Villes à statut spécial Comités d'instruction publique des municipalités au statut de "chukaku-shi" (villes importantes)	Formation selon le nombre d'années d'expérience dans l'enseignement, formation selon les fonctions	Stages de l'enseignant débutant, formation des enseignants avec 5, 10 et 20 années d'expérience, formation des secrétaires généraux de l'éducation, formation des nouveaux enseignants superviseurs, formation des directeurs et sous-directeurs d'établissement, stages sur l'enseignement des matières
Comités d'instruction publique des municipalités ²	Formations en fonction de la situation dans les municipalités	Conditions de travail et mutation du personnel municipal, cantines scolaires et problèmes s'y rattachant
Etablissements scolaires	Réalisation des objectifs éducatifs de chaque établissement	
Enseignants	Formation de la propre initiative des enseignants pour leur culture personnelle	

Note 1 : l'Etat propose également une assistance en ce qui concerne la formation mise en place par les préfectures sur les moments importants de la vie d'enseignant ou les fonctions pivots de la gestion des établissements scolaires

Note 2 : les Comités d'instruction publique des municipalités apportent leur coopération à la formation proposée par les préfectures en mettant en place des formations concernant la délinquance juvénile et les mesures mises en place par la police dans ce domaine, ou l'encadrement des élèves.

Source : L'auteur

Encadré 12-5 Utilité des formations pour les enseignants

D’après le premier rapport du Comité consultatif sur la formation du personnel enseignant du ministère de l’Éducation de 1997, les enseignants ont la responsabilité de “l’enseignement aux élèves de la classe”, à ce titre ils ont le devoir d’approfondir leurs connaissances et d’améliorer en permanence la qualité de celles-ci. Plus concrètement, il est exigé des enseignants une maîtrise approfondie des points suivants, pour lesquels des formations sont mises en place.

Travailler à l’amélioration de sa personnalité en tant qu’éducateur (exemple) Cultiver sa vocation et sa résolution en tant qu’enseignant, sa volonté d’enseigner, ainsi qu’un amour des élèves

Acquérir un haut niveau de connaissances et techniques spécialisées (exemple) Approfondir de manière spécialisée les connaissances et techniques acquises à l’université, et ce, d’une manière adaptée à la pratique à l’école

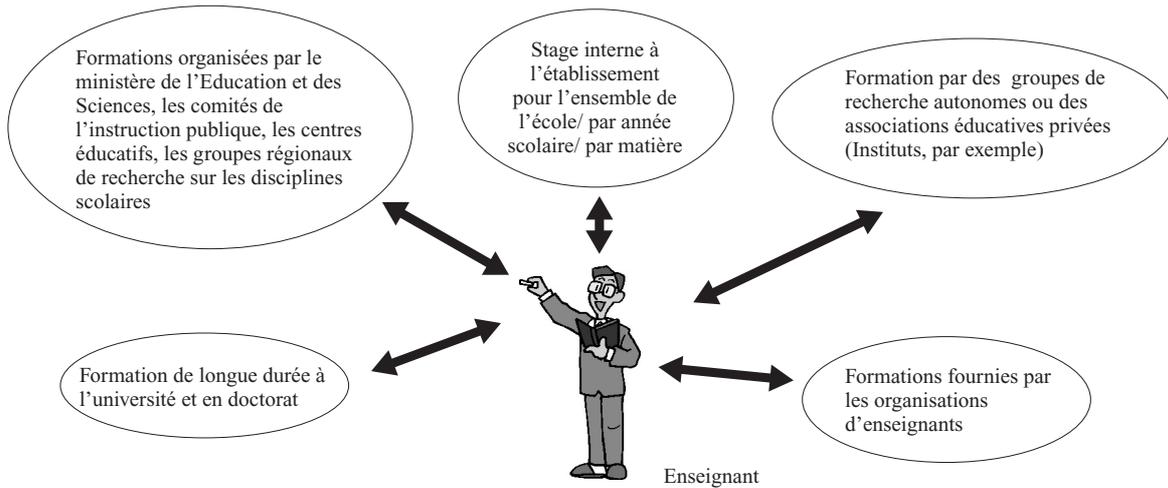
Apprendre de nouvelles méthodes d’enseignement (exemple) Acquérir les méthodes pédagogiques adaptées à l’évolution de la société, comme celles utilisant les nouveaux média tels que les ordinateurs

Communication entre enseignants et collecte d’informations (exemple) Construction d’un réseau transversal d’enseignants

Collecte des informations fournies par l’administration (exemple) Acquérir les informations nécessaires aux enseignants et aux établissements scolaires grâce aux formations administratives concernant les nouvelles directives d’enseignement et les nouvelles orientations.

Source : Premier rapport du Comité consultatif sur la formation du personnel enseignant (1997)

Schéma 12-1 Aperçu des organismes et lieux de formation



Source : L’auteur

Tableau 12-6 Grandes lignes des formations en fonction du nombre d'années d'expérience dans l'enseignement

	Stage de l'enseignant débutant	Groupes de formation pour enseignants expérimentés (Stage après 5, 10 ou 20 années d'enseignement)
Objectif	Les débuts dans l'enseignement sont une période importante qui permet de faire le lien entre l'étape de la formation universitaire et la pratique sur place, l'école. Cette période doit permettre de renforcer la conscience de ce qu'est le métier d'enseignant et les aptitudes aux activités éducatives autonomes. Il est nécessaire pour cela de mettre en place une formation des enseignants systématique et planifiée. Partant de ce constat, les objectifs sont de développer la vocation et une capacité d'enseignement pratique, ainsi que d'acquérir de larges connaissances	Objectifs : renforcer l'expertise de l'enseignant dans chaque matière, son engagement envers les recherches éducatives et ses qualités innées d'enseignant.
Dispositif de mise en place	Stage interne à l'établissement : 2 jours par semaine environ, au minimum 60 jours par an. Les enseignants expérimentés donnent des conseils et des avis aux débutants Stages externes à l'établissement : 1 jour par semaine environ, au minimum 30 jours par an ; cours dans des centres éducatifs ou autres, visites d'autres établissements, activités sociales. Il existe également des stages de 5 jours/4 nuits.	(exemple : formation pour une expérience de 10 ans dans l'enseignement) Les enseignants possédant une expérience de dix ans dans l'enseignement peuvent bénéficier d'une formation externe à l'établissement de 15 jours et d'une formation interne de 15 jours, en trois niveaux selon la note d'évaluation obtenue par l'enseignant, et ayant pour objectif l'amélioration des aptitudes en tant que fonctionnaire de l'enseignement : encadrement de l'apprentissage, conseils divers aux élèves etc. Dans le cas des établissements municipaux et d'arrondissement, les formations sont mises place par les comités d'instruction publique des villes et des arrondissements avec le soutien du comité d'instruction publique du district urbain.
Contenu de la formation	Qualités nécessaires à l'exercice du métier d'enseignant (exemple) disposition d'esprit en tant qu'enseignant, connaissances de base, gestion de la classe, enseignement des matières, morale, activités spéciales, conseils aux élèves, éducation sanitaire, sécurité etc.	(exemple : contenu de la formation des enseignants des établissements publics de la ville de Tokyo) Points importants en tant qu'éducateur (fonction. service), formation sur l'encadrement des enfants/élèves (chaque discipline et domaine, conseils généraux, méthodes pédagogiques, conseils d'orientation, conseils d'éducation), stages de formation à la gestion d'établissement (programme scolaire, gestion de classe ou d'année scolaire, environnement scolaire), évolution de la société (enseignement du traitement des informations, éducation sur l'environnement), formation sur les programmes (éducation contre la discrimination, sur la prévention des catastrophes, évaluation de l'enseignement).

Source : L'auteur

des préfectures, des sessions de stages de trois à cinq jours par an, centrés essentiellement sur des conférences et des ateliers de discussions.

3-3-3 Les stages internes aux écoles

Ces stages sont organisés de manière programmée sur la base d'un thème de recherche fixé pour que tout le personnel enseignant de l'établissement puisse atteindre son objectif pédagogique. Participer à ces stages sur le lieu de travail est facile, et parce que leurs thèmes, issus de la pratique de l'enseignement, sont familiers et que leurs conclusions peuvent être directement mises en œuvre, ils constituent sans nul

doute une forme de stage très importante pour l'évolution professionnelle des enseignants.

Au Japon, ces stages internes aux écoles destinés à améliorer l'enseignement scolaire sur le terrain, qui ont été lancés au milieu des années soixante, sont ceux qui ont fait l'objet du plus de soins. Aujourd'hui, la mise en œuvre et l'évaluation de ces stages, dans nombre de cas, sont incluses à l'avance dans le projet de gestion de l'école pour un cycle d'une année. Ces stages internes aux écoles attirent une attention considérable à l'étranger parce qu'ils ont un rapport avec la gestion menée au niveau de l'école (*school based management*), qui se pratique

Tableau 12-7 Éléments de compétences nécessaires et exemples de formations selon les fonctions

	Éléments de compétences	Contenu du stage selon la fonction
Directeurs d'établissement	<p>Capacité de gestion et d'administration de l'établissement, de coordination école/ environnement extérieur, capacité de management</p> <ul style="list-style-type: none"> • Compétences administratives en tant que plus haut responsable de l'établissement • Capacités de négociation avec le Comité d'Instruction Publique • Capacité d'accomplir les devoirs de sa charge avec assurance et résolution 	<ul style="list-style-type: none"> • La gestion d'établissement et le rôle du directeur • Problèmes d'administration et de gestion d'établissement • Règles de gestion de l'établissement • Evaluation de la capacité professionnelle des enseignants • Mutation du personnel • Administration financière
Sous-directeurs d'établissement	<p>Capacité de coordination de la gestion interne de l'établissement</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacité de planification et d'élaboration • Relations avec les syndicats d'enseignants • Capacité de gestion organisationnelle • Attention portée aux relations avec la communauté locale • Résolution des problèmes se référant aux Lois sur l'enseignement • Régulation des relations entre personnes • Découverte des problèmes et propositions de méthodes de résolution 	<ul style="list-style-type: none"> • Problèmes de gestion de l'établissement et fonction du sous-directeur • Problèmes d'administration et de gestion d'établissement • Relations avec les syndicats d'enseignants • Accidents à l'école et comment y faire face • Formation concernant les Lois sur l'Éducation
Enseignants Superviseurs Secrétaires Généraux de l'enseignement Professeurs principaux d'une année scolaire	<p>Capacité de leader des autres enseignants</p> <ul style="list-style-type: none"> • Confiance du personnel de l'établissement <p>Encadrement du personnel de l'établissement</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacité de faire ressortir les particularités de chaque membre du personnel de l'établissement • Compréhension de l'état d'esprit des enfants • Communication avec les aux parents au sujet de l'éducation • Régulation des relations entre personnes • Traitement juste de tous le personnel de l'établissement • Capacité de gestion organisationnelle 	<ul style="list-style-type: none"> • Problèmes pouvant être rencontrés dans ses fonctions de responsable de l'encadrement des élèves • Introduction à l'encadrement éducatif • Tâches en tant qu'enseignant superviseur • Considération et réflexions concernant les Lois sur l'Enseignement • Compréhension des comportements problématiques • La délinquance juvénile et mesures prises par la police dans ce domaine
Enseignants ordinaires	<p>Compétences fondamentales en tant qu'enseignant, capacités de gestion de la classe</p> <ul style="list-style-type: none"> • Compréhension de l'état d'esprit des enfants • Confiance du personnel de l'établissement • Philosophie pédagogique ferme 	<ul style="list-style-type: none"> • Stage de l'enseignants débutants, stage de la 10^{ème} année d'enseignement (3-3-1 cf. Formations en fonction du nombre d'années d'expérience dans l'enseignement)

Source : L'auteur, d'après KOJIMA (1996)

Encadré 12-6 Avantages des stages internes à l'établissement

Permettent d'approfondir les recherches concernant les problèmes de première importance auxquels sont confrontés l'école ou les enseignants

Permettent de poursuivre des recherches d'une manière étroitement liée à la pratique quotidienne de l'enseignement

Permettent de traduire aussitôt dans la pratique de l'enseignement les résultats des recherches

Permettent d'approfondir les recherches en commun, dans des rapports humains harmonieux

Permettent de mener à bien des recherches en collaboration avec les parents et les membres de la communauté locale

Source : L'auteur

aussi dans le reste du monde. On distingue deux sortes de stages internes, les études d'ordre général menées au sein de l'école et les stages pour enseignants. Les études d'ordre général consistent en une activité de recherche poursuivie au niveau de l'ensemble de l'école, autour d'un thème déterminé par chaque école, et sont souvent organisée autour d'un comité d'études ou de l'assemblée générale de recherche interne à l'établissement. Les stages pour enseignants recherchent une approche partagée par tous de la situation et des problèmes de l'école, ou bien consistent en une activité de recherche visant l'apprentissage de connaissances ou de techniques spécifiques. Ces stages sont organisés par groupes en fonction de chaque discipline ou de chaque programme, ou encore selon les missions définies par la répartition des tâches d'administration de l'école, et des séminaires de recherches sur les cours, afin d'augmenter les capacités individuelles des enseignants (pour le détail de ces recherches sur les cours, se reporter au chapitre 13), font aussi partie de cette catégorie. Par ailleurs, parce que les enseignants participent aussi activement non seulement aux stages internes mais aussi à des stages individuels entrepris pour faire progresser un projet de recherche individuel, ou encore à des stages externes dans des centres d'enseignement, l'action conjuguée des différents types de stage renforce le contenu des stages internes, et tout cela permet l'amélioration de la qualité et des compétences des enseignants. Enfin, pour promouvoir les stages internes, il existe un système d'écoles expérimentales désignées par le ministère de l'Éducation et des Sciences ou les comités de l'instruction publique, ainsi qu'un dispositif d'aides à la recherche constitué par des institutions privées, notamment les fondations pour l'enseignement.

4. Conclusion

Le rôle joué par les enseignants dans l'enseignement scolaire moderne est extrêmement important, et il n'est pas exagéré de dire que la qualité des enseignants détermine la qualité de l'enseignement. Par conséquent, la formation des

enseignants, qui dispensent cet enseignement, leur recrutement, et l'amélioration de leurs compétences, sont toujours essentiels, et peuvent être à l'origine de problèmes. Quand on observe l'évolution au Japon de la formation des enseignants et de leur recrutement, on s'aperçoit que l'on s'est toujours efforcé de recruter des enseignants de bon niveau et d'offrir à tous les enfants et élèves un enseignement de bonne qualité, et que l'on a réalisé toutes sortes de mesures et d'investissements sur le plan de la certification des enseignants, de leur formation et de leur rémunération. Quels sont les éléments de cette expérience japonaise qui pourraient contribuer à la formation et au stage pour les enseignants dans les pays en développement ? Pour conclure ce chapitre, nous souhaitons exprimer quelques réflexions à ce sujet.

Premièrement, il paraît nécessaire de déterminer le profil de l'enseignant idéal. Il est important de mener des débats au niveau national, de recueillir les avis pour développer une image concrète commune à l'ensemble du pays. Cela permettra d'établir la position sociale des enseignants, et de promouvoir la compréhension des investissements et des mesures nécessaires pour leur formation, leur recrutement et les stages de formation, et ainsi de former et de recruter des enseignants ayant les qualités requises.

Deuxièmement, pour promouvoir l'évolution professionnelle continue des enseignants d'une manière qui tienne compte de leur carrière, et qui soit basée sur la notion que l'enseignement est une profession spécialisée, il faut assurer une formation des enseignants planifiée et à long terme, basée sur le profil recherché par la société. Cela permettra d'améliorer également le programme de formation des enseignants en le rendant plus adapté et sans doute aussi de développer la fréquence, les formes ou les contenus nécessaires pour ces stages effectués durant leur activité. Cela présuppose évidemment l'emploi stable des enseignants, mais mettre en place une évolution professionnelle à un niveau donné en un temps donné devrait permettre de stabiliser les étudiants.

Troisièmement, l'ajustement de l'offre et de la demande en matière d'enseignants se fait par le degré

de difficulté de l'obtention de la qualité d'enseignant. Dans le cas où l'on a besoin de beaucoup d'enseignants, il faut les recruter en plus grand nombre en autorisant la formation des enseignants par le système ouvert, et donc en abaissant les conditions d'obtention du certificat d'enseignement. Dans les situations d'urgence et de nécessité, l'Etat devra sans doute prendre à sa charge la totalité des fonds nécessaires à la mise en place d'un système de bourses d'études pour s'assurer de disposer d'enseignants répondant aux qualités requises. Par ailleurs, dans le cas où le besoin en enseignants est moindre, il sera possible de mettre en place un dispositif imposant la formation des enseignants dans un cadre universitaire, avec des conditions d'obtention plus strictes.

Quatrièmement, il faut organiser des stages de formation continue à la fois souples et variés. En général, dans le programme de formation des enseignants, on attache davantage d'importance à construire les bases nécessaires au métier d'enseignant qu'à développer la capacité de réagir à l'évolution de la société et la tendance générale est à un enseignement plutôt orthodoxe. Aussi est-il nécessaire, pour pouvoir réagir rapidement face à une économie et une société en perpétuelle évolution, de préserver dans une certaine mesure souplesse et diversité à travers les stages de formation continue. Il est donc important d'établir des structures prévoyant des opportunités de formation diversifiées, qui reflètent les besoins de la société et qui seront organisées par l'Etat, les collectivités locales, les institutions universitaires, les syndicats enseignants

ou les écoles elles-mêmes. Il est tout aussi important de créer une organisation qui permette aux enseignants de se servir de ces opportunités en fonction de leurs besoins. Cela leur permettra d'acquérir les connaissances et les techniques en tant que spécialistes, et de répondre aux demandes de leurs élèves et de celles de leurs parents, ainsi que celles émanant de la communauté locale. Il est aussi souhaitable que les enseignants ne se contentent pas de saisir ces opportunités, mais organisent eux-mêmes des stages internes à leur école et des groupes d'études. Il nous semble en effet que compléter par des stages à l'extérieur les stages internes à l'établissement qui sont basés sur la pratique quotidienne de l'enseignement est une formule efficace de formation continue.

Il est indispensable, pour offrir à tous les enfants et aux élèves un enseignement adapté, que chaque enseignant ait une conscience et une motivation professionnelle élevées et qu'il maintienne un niveau de connaissances, de techniques et de compétences bien défini. Aussi l'Etat a-t-il la responsabilité d'offrir ces opportunités de formation et de stages aux enseignants, et les enseignants le devoir de les exploiter au maximum, et de toujours approfondir leurs connaissances. La nation devra pour sa part montrer qu'elle comprend l'action de l'Etat et les efforts des enseignants en soutenant l'enseignement.

**<TANAKA Shigeyuki, YAMAMOTO Shinji,
MURATA Toshio, ADACHI Kanako,
ISEJI Hiromi>**

Chapitre 13 Recherches sur les cours

Les enjeux des pays en développement

Lors du “*World Education Forum: WEF* (Forum mondial sur l’éducation)” qui s’est tenu à Dakar en 2000, les participants, loin de se contenter du simple fait que les enfants vont à l’école, ont à nouveau souligné l’importance de “ce que l’on apprend à l’école”. L’objectif du développement éducatif pour la communauté internationale visant à assurer une “Education de qualité pour tous” a été réaffirmé. Les programmes officiels qui précisent les objectifs et les contenus de l’enseignement des différents pays (les directives d’enseignement pour le Japon) présentent des contenus assez similaires, et privilégient un apprentissage centré sur l’enfant. Cependant, si l’on simplifie la réalité, on peut dire que dans le type d’enseignement qui se pratique dans les salles de classe des pays en voie de développement, “les enfants ne réfléchissent pas par eux-mêmes, mais parlent ou écrivent de manière mécanique en suivant simplement les instructions de l’enseignant”. Pour remédier à cet écart entre idéal et réalité, ou encore entre programmes officiels et cours, une révision de ces programmes et une réforme au niveau des classes s’imposent.

Points essentiels

Au Japon, les enseignants adaptent les directives d’enseignement (l’équivalent du programme officiel) à leurs enseignements à travers les recherches sur les cours ; ils ajoutent à ces directives des améliorations pratiques et innovantes pour perfectionner les cours. Les recherches sur les cours désignent une méthode d’amélioration des cours développée dans le contexte éducatif japonais, qui intègre le principe *Plan-Do-See* (Planifier-Faire-Voir), lequel consiste à “étudier avec les collègues enseignants les matériels pédagogiques, faire cours, échanger sur ces cours, et tirer parti des résultats de ces discussions lors de la prochaine étude des matériels pédagogiques”. La particularité de ces recherches sur les cours réside dans le fait que l’enseignant y joue le rôle central ; il réfléchit et trouve des solutions sur le terrain. A travers les recherches menées sur les cours, les enseignants apprennent au contact les uns des autres, ils développent leurs propres compétences et leur confiance en soi, et construisent un modèle de cours toujours amélioré. C’est cette accumulation de perfectionnements apportés aux cours au niveau de la classe qui permet de dispenser un enseignement de qualité ; c’est ce qui explique pourquoi ces recherches sur les cours suscitent de l’intérêt même au niveau mondial. Toutefois, lorsque l’on mène ces recherches, il est nécessaire, tout en visant une amélioration des cours au quotidien, de garder une vision du long terme et de revenir à ce qui constitue l’essence même de l’éducation ; et, comme ces recherches sur les cours privilégient par nature non pas le résultat mais le processus qui y mène, il faut, lorsqu’on introduit ces méthodes dans chacun des pays en développement, prêter une attention particulière au contexte culturel et social du pays, et réfléchir sur une pratique adaptée à la situation.

Ces recherches sur les cours pour en améliorer la qualité consistent à faire en sorte que les enseignants, en procédant à l'examen critique mutuel de leurs cours, et en les examinant, travaillent sur des méthodes d'enseignement efficaces, et le contenu d'un cours. Au Japon, ces recherches sur les cours ont joué un rôle important dans la constitution, le développement et la transmission des techniques d'enseignement ou encore dans la création de cours centrés sur l'enfant ; elles suscitent également à l'étranger un intérêt croissant.

Ce chapitre traitera cette question selon le plan suivant : dans la première section, nous en ferons une présentation générale ; dans la deuxième section, nous évoquerons le processus de développement de ces recherches sur les cours ; la troisième section sera consacrée à une analyse de leur signification ; enfin, dans la quatrième section, nous rappellerons, en tenant compte de ce qui précède, les précautions à prendre lorsque l'on cherche à appliquer ces méthodes aux pays en voie de développement.

Sauf mention spéciale, nous traiterons dans nos exemples de cours d'arithmétique.

1. Définition des recherches sur les cours

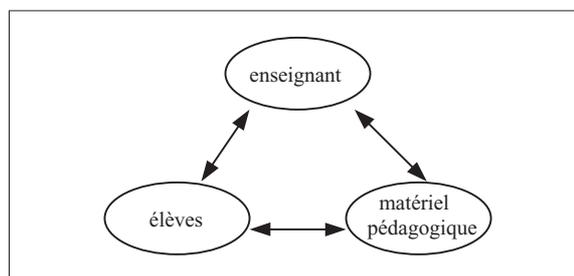
Les recherches sur les cours désignent une méthode qui permet aux enseignants d'améliorer leurs cours en coopération avec leurs collègues. Comme nous le précisons plus loin, cette activité s'effectue en trois étapes : l'étude des matériels pédagogiques, le cours en lui-même et un examen critique du cours a posteriori ; elle a lieu dans le cadre d'une formation organisée dans l'établissement ou lors de congrès réunissant des spécialistes. Au Japon, les enseignants travaillent eux-mêmes sur leurs cours dans une approche pratique en mettant à l'épreuve diverses théories sur le terrain et améliorent au quotidien leurs cours au niveau des classes. Nous voudrions rappeler ci-après les points essentiels concernant les recherches sur les cours, pour être sûr de partir sur de bonnes bases.

1-1 Le cours et ses trois éléments constitutifs

Le terme de "cours" est devenu courant depuis l'adoption du système d'enseignement de 1872, et est apparu pour la première fois dans un texte officiel en 1879, dans l'ordonnance sur l'éducation de la même année. Autrement dit, le "cours" est plus spécifiquement un produit de l'enseignement scolaire moderne et se distingue des séances d'apprentissage de la calligraphie ou des leçons telles qu'elles étaient données à l'époque d'Edo. A partir de l'ère Meiji, la notion de cours fut introduite avec l'adoption du cours communément appelé "cours collectif simultané", qui commence à la même heure pour tous les enfants d'une classe pour s'achever également de la même façon.

Les trois éléments composant un cours sont "l'enfant", "l'enseignant", et "le matériel pédagogique" utilisé pendant le cours. Et la qualité du cours est fonction du type de relation qui s'établit entre ses trois composantes¹. L'enseignant ne se contente pas simplement de faire cours en répondant à la demande des enfants : le cours ne se résume pas à une séance où ceux-ci étudient seuls les matériels pédagogiques, et l'enseignant ne se limite pas non plus à recopier simplement sur le tableau le contenu du manuel. L'enseignant propose aux enfants un matériel pédagogique qu'il aura préalablement étudié, donne des pistes de réflexion en restant attentif à leur réaction, et les dirige de telle manière que l'objectif de l'apprentissage soit atteint. Il est possible que la réaction des enfants aille au-delà de l'attente de l'enseignant. Celle-ci sera alors mise en valeur et permettra de dynamiser le cours si

Schéma 13-1 Relations entre les trois composantes du cours



Source : L'auteur

¹ SAITO (1970)

l'enseignant a les capacités suffisantes pour organiser son cours. On dit de ce type de situation qu'elle "présente des interactions", et ce genre de cours sera considéré comme un bon cours.

1-2 Définition des recherches sur les cours

Les recherches sur les cours possèdent diverses caractéristiques, mais la plus importante réside dans l'aptitude de l'enseignant à faire des recherches quotidiennes pendant ses cours, afin d'améliorer la qualité de son enseignement (de son cours).

Au Japon, les directives sur l'éducation sont fixées par les "directives d'enseignement", et les manuels sont élaborés d'après ces dernières. Les cours, à leur tour, se font d'après ces manuels. Comme le montre le schéma 13-2, les "directives d'enseignement" qui sont des normes fixées par l'Etat ne peuvent pas être changées, mais l'enseignant a une marge de liberté assez importante lorsqu'il fait cours, et il lui est

demandé d'être inventif lorsqu'il fait le plan de son cours en s'appuyant sur celles-ci. Les recherches sur les cours établissent des liens entre les directives d'enseignement qui correspondent au programme scolaire et le cours à proprement parler, elles sont pratique courante au Japon.

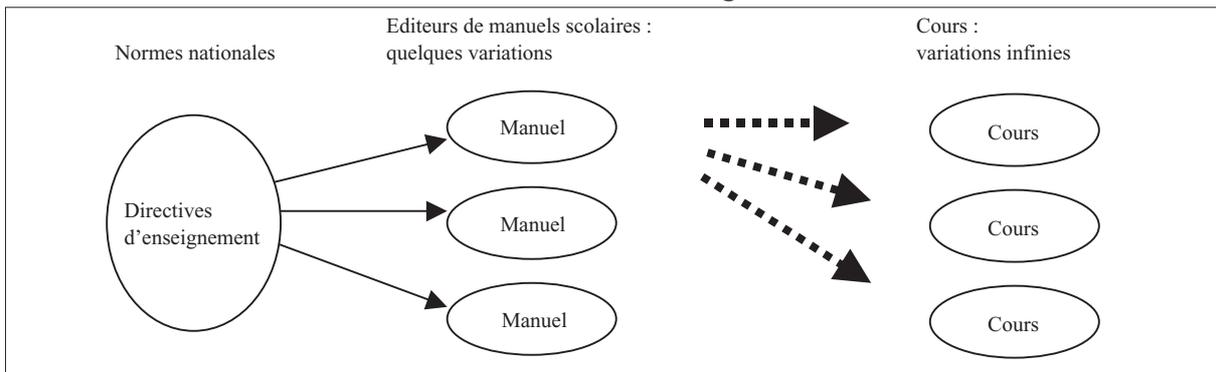
Afin de mieux en saisir le contenu, nous étudierons dans cette section : (1) les différentes étapes qui ponctuent l'activité de recherches sur les cours, (2) les points de vue retenus pour l'amélioration du cours et (3) les différents types de recherches sur les cours.

(1) Le processus des recherches sur les cours

Les recherches sur les cours se composent des trois activités suivantes : "étude des matériels pédagogiques", "cours dans le cadre d'une recherche", et "réunions d'évaluation sur le cours". (cf. schéma 13-3).

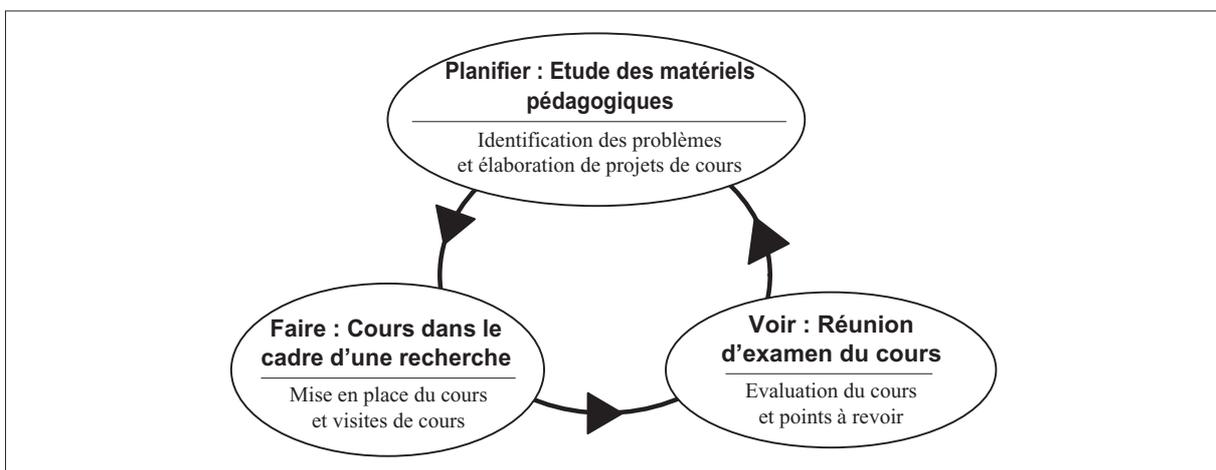
Dans "l'étude des matériels pédagogiques", on

Schéma 13-2 Des directives d'enseignement aux cours



Source : L'auteur

Schéma 13-3 Cycle des recherches sur les cours



Source : Le Secrétariat

commence par chercher voire sélectionner le matériel pédagogique, on procède à l'examen approfondi de la valeur d'un matériel pédagogique en l'analysant, puis on réfléchit au plan du cours en tenant compte de la réalité des enfants ; ces recherches désignent donc l'ensemble des activités qui touchent au matériel pédagogique et qui mènent à l'élaboration d'un projet d'enseignement². L'étude des matériels pédagogiques se fait dans le cadre des recherches sur les cours en général ; cependant, on cherche en faisant cours à connaître en même temps toute la portée d'un document pédagogique et à en corriger les défauts. Autrement dit, l'étude des matériels pédagogiques fait partie des recherches sur les cours, mais la réciproque est également vraie. Elles constituent la première étape des "recherches sur les cours".

Un "cours dans le cadre d'une recherche" est un cours qui suit un projet d'enseignement (projet de plan de cours) mûrement réfléchi, élaboré après une étude approfondie des matériels pédagogiques. Un nombre important d'enseignants, parfois même le secrétaire général de l'enseignement ou des universitaires viennent y assister pour observer les moindres faits et gestes de l'enseignant ou la manière dont réagissent les enfants. Lors de réunions de recherches de grande ampleur ouvertes au public, il arrive que plusieurs dizaines d'observateurs y soient présents.

A la fin de ce cours dans le cadre d'une recherche a lieu une "réunion d'évaluation sur le cours (ou réunion d'échanges de points de vue sur le cours)". Au début, celui qui a fait cours explique ce qu'il a

cherché à faire, puis chacun des participants donne son avis ou pose des questions sur les activités d'apprentissage des enfants ou élèves, sur le rôle de l'enseignant ou d'autres méthodes d'enseignement par rapport au but visé dans le cours ou à la lumière de ses propres expériences.

Tout ce processus peut être formalisé selon la succession d'actions suivantes, comme le montre le schéma 13-2 : (1) on identifie les problèmes et l'on élabore un projet de cours (*plan* planifier) ; (2) on donne un cours dans le cadre d'une recherche (*do* faire) ; (3) on évalue le cours et on énumère les points à revoir (*see* voir) ; (4) on repense le cours (*plan*) ; (5) on donne le cours conçu d'une nouvelle façon (*do*) ; (6) on l'évalue et l'on fait un compte-rendu (*see*) ; (7) on met en commun les résultats. On constate qu'il se crée ainsi un cycle (*plan-do-see*) (planifier-faire-voir). Dans le processus des recherches sur le cours, on reprend le cycle autant de fois que nécessaire pour perfectionner progressivement le cours.

(2) Le point de vue adopté pour les recherches sur le cours

Ce qui est important dans les recherches sur les cours, c'est où l'on situe leur objectif. Et, si l'on ne travaille pas suffisamment les matériels pédagogiques en fonction de ce dernier, ces recherches risquent de rester superficielles. La Fédération nationale des centres de recherches sur l'éducation affirme que "le cours repose sur les rapports interactifs entre enseignant et élèves qui se

Tableau 13-1 Catégories de groupes de recherche sur les cours

Niveau	Principaux organisateurs
A l'intérieur de l'établissement	Directeurs et enseignants des établissements publics
Groupes de recherche au niveau des préfectures, des municipalités et des arrondissements	Enseignants des établissements publics
Groupes de recherche au niveau des préfectures, des municipalités et des arrondissements	Comités l'instruction publique, bureaux de l'éducation
Au niveau du pays	Directeurs et enseignants des établissements annexes
Au niveau des préfectures ou du pays	Instituts ou entreprises du secteur privé

Source : IKEDA et collègues (2002), p. 28

² Pour le détail des "recherches sur les cours", se reporter au chapitre 11 : "Programme d'enseignement".

Encadré 13-1 Exemples représentatifs de recherches sur les cours

Exemple 1 : Seijo Gakuen

Le directeur de l'école privée Seijo Gakuen (fondée en 1917), Masataro Sawayanagi, est un personnage clé du mouvement de, l'éducation nouvelle de Taisho. L'un de ses objectifs était "une éducation dans le respect de l'individualité", dans l'optique de laquelle il a mis en place une approche évoluée, avec par exemple : l'introduction d'un cours de lecture, l'importance accordée à la nature dans l'enseignement, un apprentissage basé sur une planification établie par les enfants. Il a préconisé des études libres de cas plutôt que les réunions formalistes de critiques des cours de cette époque. En 1920, il a formé un "groupe de recherche sur les problèmes de l'éducation" composé d'enseignants de son école et de sympathisants, et par le biais de publications, a eu un large impact sur de nombreux enseignants des établissements scolaires publics et privés.

Exemple 2 : l'école primaire Shima

Yoshihiro Saito, directeur d'une école primaire de province, a lancé une réflexion sur l'école et les cours comme exercice pédagogique de l'école primaire Shima. A ce titre, il a eu une grande influence sur les recherches ultérieures sur les cours. D'après cet exercice et cette pensée, le cours est au cœur de l'école, et le cours et l'école se construisent en collaboration avec les enseignants, les parents, les spécialistes et les intellectuels. Cette pensée apparaît dans cette citation de Yoshihiro Saito : "Pour que l'être humain s'enrichisse spirituellement, il faut que les lois ou méthodes scientifiques reconnues se frottent à cet organisme vivant qu'est le cours et deviennent à leur tour quelque chose de vivant ; c'est lors de ce processus que les enseignants comme les enfants doivent s'enrichir".

Source : L'auteur, d'après SAITO (1970), p. 17 et collègue.

tissent par l'intermédiaire des matériels pédagogiques, et le phénomène qu'il engendre est quelque chose de complexe. Pour analyser et produire un diagnostic sur un cours, ce qui prime, c'est «l'objet sur lequel on va focaliser son attention» et «comment on va l'observer.» Il est nécessaire de fixer un point de vue pour établir son analyse et son diagnostic en fonction de l'objectif des recherches." La Fédération souligne ainsi l'importance du point de vue dans les recherches sur les cours. De plus, celle-ci estime que l'on peut analyser la capacité des professeurs à enseigner, qui constitue un élément important dans les recherches sur les cours, selon les trois critères suivants : "capacité à connaître fondamentalement ce qu'est l'enfant", "capacité à interpréter les matériels pédagogiques", et enfin "capacité à construire le cours". Les deux premiers ont un lien avec la vision sur les enfants, celle sur les matériels pédagogiques dont il est question dans les projets d'enseignement japonais, et le dernier désigne la capacité à réaliser les deux premières compétences

pendant le cours. Au cours des réunions d'études sur les cours, chacun exprime son avis en tenant compte de ces points de vue.

(3) Les divers types de recherches sur les cours

Il existe des recherches sur les cours de forme et d'importance variables. En général, celles-ci ont lieu dans le cadre d'une formation interne à un établissement scolaire, après sélection d'un sujet de recherche. Il peut aussi s'agir d'un groupe d'enseignants ayant des affinités entre eux, qui vont aux cours des uns et des autres et donnent un avis critique sur le cours du collègue. Il existe aussi des réunions pour les recherches sur les cours organisées par des syndicats d'enseignants ou des sociétés savantes. Il existe des types de recherches sur les cours différents en fonction de l'importance de la participation et des organisateurs, comme le montre le tableau 13-1. D'autre part, il existe beaucoup de séminaires ou de stages relatifs à la pratique de l'enseignement qui ne sont pas des recherches sur les

cours à proprement parler : il peut s'agir d'observateurs extérieurs qui viennent assister aux cours, de cours donnés par les stagiaires en stage pratique d'enseignement ou de ceux donnés dans le cadre de formation des enseignants débutants. Au Japon, les occasions ne manquent pas pour les enseignants de pouvoir assister aux cours des collègues. Cela leur permet de nourrir une réflexion critique sur les cours et de s'approprier ainsi les leçons qui peuvent en être tirées. Ces opportunités contribuent beaucoup à l'amélioration constante des cours par les enseignants.

2. Le processus de développement des recherches sur les cours

Quand les recherches sur les cours ont-elles commencé ?

Les recherches sur les cours telles qu'on les connaît actuellement sont devenues pratique courante à la suite du mouvement civil de développement des programmes scolaires des années 1960. Mais cela n'a pas commencé du jour au lendemain : c'est au contraire le fruit d'un processus de longue date qui se perpétue de nos jours et au cours duquel le secteur éducatif japonais a intégré l'éducation moderne.

Les enseignants ont montré un vif intérêt envers les méthodes d'enseignement et se sont demandés comment concevoir les cours pratiqués au quotidien, par rapport aux cours introduits en même temps que l'enseignement scolaire moderne. On peut imaginer qu'à l'époque Meiji, où on a introduit des méthodes pédagogiques américaines qui de nos jours encore paraissent très avancées, les maîtres des "terakoya", imprégnés qu'ils étaient des méthodes d'enseignement traditionnelles, ont dû surmonter de grosses difficultés. C'est dans ce contexte que, très tôt, ont eu lieu des tentatives de recherches sur les cours mettant l'accent sur les méthodes d'enseignement. L'Ecole normale supérieure de

Tokyo, fondée en 1872, s'est lancée dans la rédaction de documents pédagogiques destinés aux enseignants en se basant sur les méthodes pédagogiques importées par les spécialistes américains de la formation des enseignants. Cette documentation a ensuite été diffusée dans les établissements scolaires par l'intermédiaire des Ecoles normales de chaque préfecture, permettant ainsi la transmission de méthodes pédagogiques évoluées.

De l'ère Taisho au début de l'ère Showa, sous l'influence d'un nouveau courant mondial de pensée, de nouvelles méthodologies sont examinées et des cours sont tenus en public pour réaliser le nouvel objectif d'"éducation dans le respect de la personnalité". De nombreuses actions sont ainsi entreprises sur le terrain, dans les écoles, pour réaliser des recherches visant à l'amélioration de la conception des cours. Les actions menées par des écoles primaires privées comme Seijo Gakuen ou les écoles annexes comme celle d'Akashi sont particulièrement remarquables à cet égard (voir l'encadré 13-1).

Ces mouvements se sont éteints pendant la guerre, mais avec la reconstruction de l'après guerre, les mouvements civils dans le domaine de l'éducation ont repris de plus belle, mettant l'accent sur les particularités des écoles, des enfants et des régions. A partir de 1960 environ, les sciences didactiques connaissent un bel essor avec par exemple la méthode américaine dite "*teacher-proof*"³ ; elles ont pour objectif de cerner les caractéristiques communes de ce qu'est un cours réussi.

A l'heure actuelle, on souligne les divers aspects de l'éducation et du cours, et les recherches sur les cours sont menées selon des méthodes et des points de vue variés. Les objectifs de ces recherches évoluent eux aussi : lors de l'ère Meiji, elles visaient surtout à la transmission de méthodes d'enseignement, ensuite, petit à petit, c'est le perfectionnement des enseignants par les enseignants qui devient la

³ Des spécialistes qui ont une profonde connaissance du sujet et des spécialistes de l'élaboration des cours où peuvent s'exprimer les initiatives et la créativité de l'enseignant forment des projets en y apportant leur érudition d'expert d'une part, et leur riche expérience pratique d'autre part. Ensemble, ils élaborent des matériels pédagogiques d'une très haute qualité, véritables ouvrages de référence : ce sont des programmes élaborés de telle sorte que n'importe qui puisse mettre en place un cours d'un niveau déterminé.

tendance majeure.

C'est ainsi qu'au fur et à mesure de la généralisation de l'éducation scolaire moderne, les recherches sur les cours se sont diffusées en plusieurs étapes. Lors de ce processus, diverses opportunités de recherches sur les cours ont été établies et de nombreux enseignants y ont participé, aboutissant à la parution de documentations et publications dans ce domaine.

Grâce à cette série d'activités s'étalant sur une longue période de temps, les acteurs concernés ont pu petit à petit mieux cerner ce que sont les recherches sur les cours ; les points de vue sur les objectifs et la méthodologie se sont unifiés, et les recherches sur les cours se sont généralisées. On peut penser que c'est la mise en pratique de ces recherches par de nombreuses personnes qui permet de dégager de nouveaux angles d'amélioration des recherches sur les cours et de les faire progresser.

3. L'utilité des recherches sur les cours

Les recherches sur les cours ont pour objectif de proposer un modèle concret d'amélioration au niveau de la salle de classe et servent principalement à adapter et concrétiser les programmes lors d'une pratique réelle du cours ; transmettre et développer les techniques de cours et l'image de ce qu'est le métier d'enseignant grâce à un apprentissage réciproque entre enseignants ; et enfin, permettre aux enseignants de renforcer leurs compétences et de prendre de l'assurance.

3-1 La concrétisation des directives d'enseignement

Au Japon, les programmes nationaux homologués sont les "directives d'enseignement", d'après lesquelles les manuels scolaires sont rédigés et les projets d'enseignement élaborés. Des formations sont également mises en place pour une meilleure diffusion de ces directives. Mais les objectifs éducatifs les plus nobles, les meilleurs matériels pédagogiques ne servent à rien s'ils ne sont pas mis en pratique concrètement lors des cours à l'école. Les recherches sur les cours sont faites pour que les enseignants adaptent et concrétisent les programmes à l'école lors des cours réels : elles relient donc l'idéal et la réalité.

3-2 Transmission et développement des techniques de cours et de l'image de ce qu'est le métier d'enseignant

Les recherches sur les cours ont joué un rôle important dans l'accumulation et la transmission⁴ des méthodes et techniques pédagogiques et dans la formation de l'image de ce qu'est le métier d'enseignant⁵. Lors de recherches sur les cours, le cours d'un enseignant est observé par d'autres professionnels du secteur: collègues, secrétaires généraux de l'enseignement, universitaires, qui ensuite échangent leurs points de vue dans une même arène, la réunion d'évaluation du cours, et approfondissent leur jugement sur les matériels pédagogiques, l'apprentissage des enfants, et la structure du cours. Ce genre de recherches est très populaire au Japon et chaque enseignant fait cours devant ses collègues au minimum une fois par an.

⁴ Les stages internes à l'établissement pour enseignants débutants ont toujours joué un grand rôle dans la transmission des techniques d'enseignement, en plus des recherches sur les cours. Les enseignants vétérans prennent en charge l'éducation des débutants en première année de poste, leur prodiguent des conseils pour mieux élaborer leurs projets d'enseignement, observent les cours des débutants et les orientent jusque dans les plus petits détails des techniques d'enseignement : l'attitude envers les enfants, l'endroit où se tenir dans la classe, la façon d'évoluer entre les pupitres, l'écriture, les notes au tableau... C'est un procédé très important et typiquement japonais, qui permet de transmettre la culture pédagogique d'enseignant vétéran à jeune enseignant, y compris l'état d'esprit dans lequel il faut aborder le métier d'enseignant.

⁵ La philosophie à la base du métier d'enseignant ne se fonde pas uniquement sur les recherches sur les cours. Les enseignants, avant d'entrer dans l'enseignement, ont eux-mêmes suivi entre 14 et 16 années d'enseignement scolaire en tant qu'élève. En suivant des cours presque chaque jour, ils se construisent inconsciemment mais sûrement une image de ce qu'est un cours. De plus, lors de leur formation, ils travaillent chaque jour pour devenir enseignant avec comme idéal une image commune de ce qu'est ce métier. Ils partagent donc dans une certaine mesure l'état d'esprit à la base de ce métier, à savoir une vision de l'éducation, de l'apprentissage, des enfants et des matériels pédagogiques.

Les enseignants apprennent ainsi les uns des autres. Ce processus de résolution des problèmes éducatifs concrets par le biais de la pratique des cours est répété sans cesse : les enseignants partagent ainsi leurs techniques pédagogiques et se forment un état d'esprit commun face à l'enseignement et l'apprentissage.

D'autre part, avant de faire un cours dans le cadre d'une recherche, les enseignants élaborent un projet d'enseignement en se basant sur des matériels pédagogiques ayant fait l'objet de recherches et examens poussés, puis mettent le cours en pratique. Dans le cadre des cours ayant fait l'objet de cette préparation, il n'est pas rare que soit faite une séance expérimentale mettant en pratique des plans d'enseignement ou méthodes pédagogiques originaux. Le cours fait ensuite l'objet d'une critique sous divers angles lors de la réunion d'évaluation, critique qui fait ressortir les points à améliorer. Grâce au travail de concert de tous les professionnels de l'éducation, qui permet la répétition de ce processus, de nouveaux contenus et méthodes d'enseignement sont développés et ont de fortes chances de faire un jour partie du savoir faire éducatif. Les recherches sur les cours recèlent donc un fort potentiel de développement de nouveaux contenus éducatifs ou méthodes d'enseignement.

Concrètement, pour les cours d'arithmétique, diverses actions ont été entreprises pour fusionner les recherches sur les cours et les recherches pédagogiques sur les matières enseignées, grâce au travail en commun de professeurs jouant un rôle prépondérant sur le terrain et d'universitaires. Par exemple, l'approche "open-end"⁶, qui s'est poursuivie sur près de vingt années à partir des années 1970, a été reprise et développée par la suite et constitue le modèle de l'apprentissage de la résolution des problèmes à la japonaise, qui suscite actuellement un grand intérêt. Grâce à la rencontre de la théorie et de la pratique naissent de nouveaux contenus et méthodes d'enseignement : c'est aussi une des raisons pour lesquelles les recherches sur les

cours sont aussi appréciées.

3-3 Renforcement des compétences et de l'assurance des enseignants

L'enseignant est habituellement le seul instructeur en classe. Il fait cours devant plusieurs dizaines d'enfants. De plus, s'il veut réussir son cours, il doit entretenir en permanence une "interaction" avec les enfants et le matériel pédagogique, comme nous l'avons vu précédemment. L'enseignant doit proposer un matériel pédagogique examiné à l'avance, dérouler son cours en évaluant la situation et les réactions des enfants et les guider pour atteindre l'objectif fixé : le succès ou l'échec du cours dépend entièrement de l'enseignant. C'est un travail extrêmement difficile, où l'enseignant doit sans cesse juger de lui-même si ses projets, ses méthodes et techniques d'enseignement sont adéquats ou non.

Les recherches sur les cours peuvent s'avérer une solution efficace à ce problème. L'évaluation de son cours par une tierce personne fait apparaître clairement les points forts et les faiblesses. Cette méthode donne confiance dans les points forts, qui pourront être retravaillés pour être utilisés au mieux lors des prochains cours. D'autre part, elle permet de dégager des voies d'amélioration des points faibles, et de les travailler jusqu'à ce que le problème soit résolu.

D'autre part, l'observation critique des cours des collègues permet d'être plus critique envers soi-même et peut donner naissance à de nouvelles façons de faire cours et à des méthodes éducatives efficaces.

Ces recherches sur les cours permettent de renforcer l'esprit critique des enseignants envers le cours, d'améliorer leur capacité d'élaboration des cours et d'encadrement de la classe, mais également de renforcer leurs points forts tout en surmontant leurs points faibles. C'est la méthode la plus efficace qui soit pour renforcer la confiance des enseignants en eux-mêmes.

⁶ Méthode qui consiste à construire son cours autour de problèmes non résolus et à utiliser de manière active la diversité des réponses exactes possibles, et dont l'objectif est d'acquérir, lors de ce processus, des connaissances et techniques apprises auparavant.

4. Conclusion

On constate à l'heure actuelle des tentatives de mise en place de recherches sur les cours dans les pays étrangers, notamment les Etats-Unis. Cette tendance à la diffusion dans le monde est digne d'intérêt, car elle démontre l'utilité des recherches sur les cours. Pourquoi les pays étrangers se sont-ils intéressés aux recherches sur les cours et pourquoi tentent-ils d'en mettre en place ?

Premièrement, parce qu'elles proposent un point de vue introspectif. Les recherches sur les cours sont des activités d'amélioration qui se tiennent au niveau de la classe et permettent de répondre aux questions suivantes : le programme a-t-il vraiment été réalisé en classe ? Comment a-t-il été réalisé ? L'évaluation des actions menées sur le terrain et la clarification des problèmes et des orientations, des changements à apporter permettent non seulement d'améliorer qualitativement l'enseignement au niveau de la salle de classe, mais aussi d'apporter des retouches pertinentes au programme éducatif standard du pays.

Deuxièmement, parce qu'il est reconnu que les recherches sur les cours apportent de réelles améliorations qualitatives à l'enseignement. Quand un problème éducatif fait l'objet d'une politique, les décideurs ont tendance à procéder à une réforme radicale des programmes. Ces réformes sont souvent une source de problèmes et d'inquiétude pour l'enseignant qui travaille sur le terrain, et l'école risque de plonger dans la confusion⁷. Les recherches sur les cours proposent au contraire une approche graduelle qui permet des améliorations au niveau de la classe et également une gestion des programmes adaptée aux besoins de l'école ; elles n'induisent pas forcément de réforme de grande envergure. Les cours sont améliorés par étapes en fonction des connaissances et compétences de l'enseignant, ce qui

permet des améliorations éducatives pertinentes.

Les recherches sur les cours, qui permettent d'apporter des changements utiles sur le terrain, pourraient aussi fournir des indications utiles au développement de l'enseignement des pays en développement. Dans ces pays, les enseignants, dans la plupart des cas, savent ce qu'est un bon enseignement mais ne le mettent pas ou ne sont pas en mesure de le mettre en pratique, ou bien encore les idées de chaque enseignant sont celles de ce seul enseignant, qui ne les partage pas avec les autres. Dans cette situation, les bonnes méthodes d'enseignement ne peuvent être diffusées. Les recherches sur les cours, qui impliquent justement que les enseignants apprennent les uns des autres, et qu'ils partagent leurs expériences et leurs techniques, peuvent constituer une piste pour débloquer cette situation.

Comment faire alors pour que cette alternative devienne réalité ?

Premièrement, lors des recherches sur les cours, des personnes de positions et de mentalités très diverses se réunissent et débattent. Il y a une entente tacite entre tous les participants pour que chacun respecte et estime le travail de l'autre et puisse échanger des critiques constructives. Dans les pays en développement, la plupart du temps, les directeurs d'établissement, les responsables des matières enseignées et les inspecteurs ne sont pas habitués à cette façon de procéder et ne savent s'exprimer que d'une manière unilatérale. Il est important de créer une ambiance dans laquelle tous les participants peuvent oublier leur position de supérieur ou de vétéran et se mettre à la place des autres, pour apprendre à complimenter les autres enseignants ou exprimer leur opinion de manière constructive, et apprendre les uns des autres.

Deuxièmement, les enseignants qui participent aux

⁷ Stigler et Hiebert expliquent la situation aux Etats Unis et expriment leurs doutes sur les réformes de grande envergure des programmes qui ne tiennent aucun compte de la situation sur le terrain, dans les termes suivants : "Les responsables chargés de proposer des politiques adoptent des programmes et voient si les notes des élèves s'améliorent. Si elles ne s'améliorent pas (...) des mécontents leur disent que les politiques sont inefficaces. Alors un mouvement se crée, des experts se réunissent, de nouvelles propositions sont tout de suite faites, dans la plupart des cas des changements diamétralement opposés sont mis en place. Ce qui est intéressant, c'est que personne ne recueille de données sur l'éventuelle réalisation du programme précédent en classe, ou encore, s'il a été réalisé, sur l'impact positif ou négatif qu'il a eu sur les progrès d'apprentissage des élèves, et ce processus se répète inlassablement".

recherches sur les cours au Japon forment un réseau d'échange d'informations. Dans les pays en développement, la plupart du temps, ce réseau n'existe pas. Souvent, il n'est même pas possible de demander conseil, même entre enseignants d'une même école. Il est donc important de créer un réseau de recherches sur les cours qui permette un échange d'informations, puis d'élargir petit à petit ce réseau. Des actions sont nécessaires pour que des tierces personnes, comme des experts japonais, puissent servir d'intermédiaire entre les enseignants des pays concernés. Il est également important de stipuler

clairement l'importance de ce réseau dans les activités de coopération éducative.

Les expériences d'enseignants eux-mêmes formés, et la formation des enseignants influent sur l'analyse qu'ils ont de l'éducation et de l'apprentissage, et cela se reflète dans la façon dont ils font cours. Quoiqu'il en soit, la culture du pays ou de la région constitue une toile de fond dont il faudra tenir compte lors de l'introduction et la mise en pratique des recherches sur les cours.

<BABA Takuya, KOJIMA Michio>

Supplément : La culture scolaire

Les enjeux des pays en développement

Dans les pays en développement comme ailleurs, l'éducation subit l'influence du contexte social, économique et politique national ou régional, mais aussi celle de la culture. Lors du processus de développement de l'éducation dans pays en développement, il sera donc important de prendre en compte le contexte culturel et d'en utiliser les spécificités de la manière la plus judicieuse. La mondialisation actuelle est un phénomène planétaire et l'enseignement dans les pays en développement doit lui aussi faire face aux exigences d'internationalisation et de mondialisation. Parallèlement, les rapports entre l'éducation et la culture suscitent un intérêt grandissant et l'on constate des tentatives ingénieuses d'intégration de la culture traditionnelle, de la culture régionale et de la sagesse ancestrale dans l'éducation.

Points essentiels

La culture scolaire est un produit de la culture sociale mais peut également agir sur cette culture : on ne peut comprendre la culture scolaire en la détachant de la culture sociale. Lors de l'étude par les pays en développement des enseignements de l'expérience éducative japonaise, une plus grande attention portée aux particularités de la culture scolaire et de la culture sociale permettra de comprendre l'importance d'une vision synthétique de l'organisation de l'éducation scolaire, des contenus et méthodes pédagogiques : chacun de ces éléments devra être examiné isolément, mais une attention toute particulière devra également être portée à leurs interrelations. L'expérience éducative japonaise pourra ainsi être transposée dans les pays en développement de manière optimale. D'autre part, il sera nécessaire de procéder à une réflexion en profondeur concernant la viabilité de la culture scolaire et sociale japonaise à l'échelle internationale, et son utilité sociale et internationale.

Introduction

Nous nous sommes attachés dans les chapitres précédents à retracer l'expérience japonaise en matière d'expansion quantitative et d'amélioration qualitative de l'éducation, et d'amélioration de son système de gestion, tout en la confrontant aux problèmes rencontrés par les pays en développement. Nous n'avons cependant guère eu l'occasion

d'aborder ce qui sous-tend toute action dans ces domaines, à savoir la "culture scolaire"⁸.

La "culture scolaire" est un terme général englobant toutes les composantes de l'école. La présente étude traite séparément dans différents chapitres les aspects relatifs au personnel enseignant, aux programmes, aux cours et à la gestion des établissements scolaires. Nous allons donc observer

⁸ Selon le "Nouveau dictionnaire sociologique de l'éducation" publié par l'Association japonaise de la sociologie de l'éducation (1986), on appelle culture scolaire "l'assemblage composite de la culture apprise, partagée et transmise par tous ou partie des membres de la communauté scolaire". On y distingue trois types d'éléments, matériels, comportementaux et conceptuels qui recouvrent les points concrets suivants : (1) éléments matériels : architecture de l'école, installations, équipement, matériel pédagogique, uniforme et tous les êtres et choses ayant consistance matérielle ; (2) éléments comportementaux : modes d'enseignement et d'apprentissage en classe, cérémonies et événements scolaires, activités des élèves et tous comportements formalisés à l'intérieur de l'école et (3) éléments conceptuels : connaissances et aptitudes (programmes), codes, valeurs et état d'esprit des groupes d'enseignants et d'élèves.

ici les aspects informels de la culture scolaire (les valeurs, normes ou états d'esprit spécifiques à chaque établissement scolaire et qui déterminent les modes de comportement des enseignants et des élèves) à l'exclusion de l'éducation scolaire ou du système scolaire qui en constitue les aspects formels. C'est cette culture informelle qui forge l'identité de l'école et est à la base de l'éducation scolaire. Comme nous le verrons ci-après, les anciens étudiants et stagiaires originaires de pays en développement se déclarent très intéressés par ces aspects informels, en plus des aspects formels de l'éducation japonaise. On peut affirmer que la culture scolaire japonaise a tout à fait sa place dans une réflexion sur l'éducation dans les pays en développement, car nombre de ses aspects ont déjà été intégrés ou vont éventuellement l'être dans les pays d'origine de ces étudiants et stagiaires.

La culture scolaire informelle n'est pas monolithique mais fait intervenir de multiples composantes : elle ne se limite pas à un simple rapport de cause à effet. Nous allons en conséquence nous contenter d'exposer ici quelques particularités de la culture scolaire japonaise qui ont suscité l'intérêt des pays en développement : l'"esprit de groupe", la "discipline", les "activités autonomes" et la "culture de l'écrit".

Une enquête très intéressante a été menée entre 1997 et 1999 par des chercheurs de l'Université de Tsukuba sous la direction du professeur Yokuo Murata⁹ sur la manière dont la culture scolaire japonaise est perçue dans les pays d'Asie. Cette enquête a pour cible les anciens étudiants et stagiaires originaires des pays d'Asie (désignés ci-après sous l'appellation "les anciens étudiants étrangers") et pour sujet les deux questions suivantes : (1) quelles sont à votre avis les spécificités de

l'éducation japonaise ? et (2) ces spécificités ont-elles été adoptées dans vos pays respectifs ? Les anciens étudiants étrangers ont fait de nombreuses remarques sur les particularités de la culture scolaire japonaise mentionnées ci-dessus et cité de nombreux exemples concrets au cours de la discussion. Nous allons présenter ci-dessous les résultats de cette enquête tout en débattant de ces particularités (esprit de groupe, discipline, activités autonomes et culture de l'écrit).

Nous aborderons en conclusion la question des rapports entre la culture scolaire et la culture sociale tout en soulignant les éventuelles précautions à prendre lors de la transmission aux pays étrangers de ces particularités de la culture scolaire japonaise dans le cadre d'une coopération éducative.

1. Spécificités de la culture scolaire du Japon

(1) L'esprit de groupe

Dans les écoles japonaises, les élèves forment des petits groupes à l'intérieur desquels ils ont souvent l'occasion de travailler lors des activités scolaires : groupes de travail, travaux pratiques, visites d'étude, travail en coopération, etc. L'esprit de groupe est inculqué et le sentiment d'appartenance à l'école renforcé par des manifestations régulières réunissant tous les élèves des classes de même niveau ou tous les élèves de l'établissement, comme le cérémonial du salut du matin, les réunions de classe, les compétitions sportives, les kermesses ou les excursions, ainsi que par diverses rencontres athlétiques ou concours inter - établissements, qui sont l'occasion de développer le sentiment d'attachement à l'établissement. Chaque école a son hymne et son drapeau et les élèves portent tous le même uniforme

⁹ Dans le cadre du programme de recherches subventionnées 1997-1999 ((B) (1)), une équipe de chercheurs de l'Université de Tsukuba, avec à sa tête le Professeur Yokuo Murata, a effectué pendant trois années à partir de 1997 une "Etude empirique comparative sur l'influence de l'éducation japonaise dans les pays d'Asie - Effets de la coopération et de l'aide dans le domaine de l'éducation". Cette enquête a pour but d'étudier l'influence de l'éducation japonaise dans les pays d'Asie depuis la guerre et de définir quels éléments de l'éducation japonaise ont été adoptés dans les pays asiatiques. Cette enquête a été effectuée auprès d'anciens étudiants ou stagiaires étrangers originaires de 7 pays (Corée, Chine, Thaïlande, Malaisie, Indonésie, Philippines et Singapour) auxquels ont été demandés (1) quelles étaient selon eux les particularités de l'éducation japonaise et (2) si des "caractéristiques japonaises" avaient été adoptées dans leur pays d'origine. Pour les détails méthodologiques et les résultats de la recherche, voir le rapport de recherche "Etude empirique comparative sur l'influence de l'éducation japonaise dans les pays d'Asie - Effets de la coopération et de l'aide dans le domaine de l'éducation" (rapporteur : MURATA Yokuo), mars 2000.

et les mêmes insignes, ce qui renforce encore ce sentiment d'appartenance et d'attachement. Chaque élève a conscience de faire partie de "son école" et de "sa promotion" à l'intérieur de l'école, il ressent un sentiment d'appartenance et d'attachement à l'établissement qui permet la cohésion du groupe, ce qui contribue à améliorer l'efficacité et les résultats des activités pédagogiques. Qui plus est, plus le sentiment d'appartenance à la communauté est fort, plus l'esprit de conciliation, la sollicitude et la courtoisie envers autrui se développent.

Qu'en pensent les anciens étudiants étrangers des pays en développement ? Ils remarquent que si tout ce qui développe le sentiment d'appartenance à la communauté scolaire, comme les activités de groupe, le port de l'uniforme et des insignes, l'hymne et le drapeau de l'établissement, est particulièrement développé au Japon, l'attachement de l'élève pour son école est aussi cultivé dans de nombreux pays d'Asie où les élèves portent également uniformes et insignes et participent à des rencontres sportives entre établissements. D'autre part, les activités en petits groupes ne se limitent pas à l'apprentissage, aux travaux pratiques ou expériences en groupe réalisés par les enfants des écoles, mais sont également pratiquées par les adultes avec par exemple les stages d'entreprise. Les anciens étudiants ont souligné que "l'étude en petits groupes permet d'approfondir la compréhension", "les expériences ou visites scolaires se font en petits groupes", "le travail en équipe développe un sens réciproque de la responsabilité", "les membres de l'équipe se partagent le travail et chacun assume la responsabilité de sa part de travail". Nombreux sont ceux qui se déclarent désireux d'adopter les activités en petits groupes telles qu'elles se pratiquent au Japon.

(2) La discipline

La discipline est un élément déterminant du comportement des élèves. La discipline à l'école permet de constituer un groupe ordonné et de maintenir l'ordre dans le groupe pour que les élèves puissent apprendre. Au Japon, dès la crèche et le jardin d'enfants, les enfants apprennent à se comporter en groupe, par le biais d'activités

communes ou de groupe, d'exercices de bonnes manières ou de discipline : lors de ces activités, l'accent est mis sur une discipline stricte. La discipline dans les écoles japonaises s'établit par le biais de la devise et du règlement d'établissement, des activités de groupe et de l'encadrement des élèves jusque dans les détails de la vie quotidienne. Dans les écoles japonaises, le règlement n'est pas qu'un bout de papier : il imprègne au contraire toute la vie scolaire au travers de l'encadrement des élèves au quotidien par les enseignants.

Les points les plus souvent cités par les anciens étudiants des pays en développement concernant la discipline et considérés comme typiquement japonais sont la ponctualité, suivie du cérémonial du salut (*chorei*) et de la passation des consignes du matin. Les anciens étudiants étrangers apprécient grandement ce *chorei* ou salut matinal qui est à la fois l'occasion de communiquer des informations, de faire des contrôles de sécurité et de rappeler les problèmes à résoudre. Par ailleurs, ils apprécient aussi toutes les manifestations de la discipline de groupe : le travail d'équipe en petits groupes, le système des "corvées" où chaque élève se voit à tour de rôle préposé au nettoyage ou au service de cantine, le civisme qui impose le respect mutuel. Ils estiment par ailleurs que le partage des tâches imposé par les corvées de ménage ou de cantine est une spécificité japonaise qui permet de "travailler en équipe et d'assumer une responsabilité les uns envers les autres". "Les élèves japonais ont des manières polies", "ils n'embêtent pas les autres", "ils ne jettent pas leurs débris n'importe où", ou encore "ils sont respectueux de la morale publique" sont des commentaires fréquents de la part des anciens étudiants étrangers qui considèrent que les bonnes manières inculquées en famille et à l'école jouent un grand rôle dans ce souci de respect des règles. Ce respect de la discipline se manifeste au niveau de la classe par l'apprentissage en petits groupes et par les tâches à effectuer à tour de rôle individuellement ou en équipe, au niveau de l'établissement scolaire, par l'arrivée en groupe des écoliers le matin, le *chorei* (salut du matin) et les activités des divers comités d'établissement. A l'échelle de la société, la

discipline est également inculquée par les familles, la communauté locale et la participation à des travaux collectifs dans le cadre des associations de quartier.

(3) Les activités autonomes

Dans les écoles japonaises, les élèves pratiquent diverses activités autonomes qui en font des acteurs directs de la genèse de la culture scolaire. Il en existe toute une variété : activités de groupe, des responsables des tâches diverses ou des comités, clubs, associations d'élèves, manifestations organisées par ces associations d'élèves, etc. Ces activités autonomes permettent aux élèves de s'impliquer dans la vie de l'école. Il faut néanmoins souligner que ces activités ne sont pas les manifestations d'une liberté ou autonomie permissives mais s'inscrivent dans le cadre défini de la classe, de la promotion, de la bibliothèque, du club à l'intérieur duquel leur pratique est autorisée.

Les anciens étudiants étrangers soulignent le fait que l'apprentissage, les recherches, travaux et jeux sont pratiqués de façon autonome lors d'activités en petits groupes : activités purement scolaires dans le cadre des cours, mais aussi activités des clubs ou activités spéciales dans le cadre de l'école, activités organisées par la communauté locale comme les clubs juniors de base-ball ou de football ou les cours du soir (y compris ceux des arts d'agrément).

Plusieurs anciens étudiants étrangers apprécient ces activités autonomes et s'intéressent fortement à l'enseignement tel qu'il est pratiqué : "apprendre aux élèves à étudier, à pratiquer et à chercher seuls", "laisser les élèves chercher eux-mêmes en bibliothèque", "accorder plus d'importance à l'observation sur place qu'au par coeur", "former les élèves à étudier, à débattre et à acquérir les méthodologies par eux-mêmes".

(4) La "culture de l'écrit"

Les écoles japonaises prônent la lecture et ont pour coutume de tenir journaux et registres : on peut appeler cela la "culture de l'écrit". Récemment, des classes réservent même un moment pour la lecture dans l'emploi du temps du matin. Les salles de classe ont leur coin lecture, les écoles leur salle de

bibliothèque et les communautés locales possèdent leur bibliothèque municipale : les élèves vivent ainsi dans un environnement où ils ont toujours livres ou revues à disposition. On trouve sur le marché une grande variété de magazines à des prix relativement abordables, les enfants peuvent donc se procurer facilement de la lecture en japonais (leur langue maternelle). Quant à la coutume de tout consigner par écrit, on peut noter que chaque classe tient son journal de bord et que la communication entre les familles des élèves et l'école est assurée grâce à des "carnets de liaison". Chaque école publie sa propre brochure et les dossiers scolaires et les événements rythmant la vie scolaire sont consignés sur papier et conservés. Cette coutume de l'écrit ne se limite pas aux écoles : les communautés locales publient également des gazettes régionales et des livres d'histoire de leur région.

Cette "culture de l'écrit" est mentionnée fréquemment dans les observations des anciens étudiants étrangers : "habitude bien ancrée de lire et de consigner par écrit", "manuels scolaires faciles à comprendre", "grand nombre de bibliothèques et de salles de lecture". Ils constatent également que "les gens sont souvent en train de lire", "les enfants ont pris l'habitude de lire à la maison dès leur plus jeune âge", "les gens notent leurs faits et gestes dans un cahier ou un classeur", "il y a partout des bibliothèques ou salles de lecture faciles d'accès", "il est facile de se procurer des livres, revues, ouvrages scientifiques de référence en langue maternelle (japonais)". Dans les pays en développement, il n'est pas toujours facile d'avoir des salles de lecture ou bibliothèques en nombre suffisant, et les cahiers, classeurs ou ordinateurs permettant de garder des traces écrites ne sont pas toujours disponibles, mais beaucoup d'anciens étudiants étrangers déclarent néanmoins vouloir développer dans leur pays cette coutume de la lecture et de l'écrit.

2. Culture scolaire et "culture sociale"

Loin d'être le seul produit de l'école, la culture scolaire est aussi fortement influencée par divers facteurs comme les idées généralement admises par

la société, la morale publique, les coutumes et modes et les attentes de la collectivité envers l'école, éléments que nous appellerons la "culture sociale". Si la culture scolaire dépend de l'action éducative des enseignants en classe et à l'intérieur de l'école, il faut admettre que cette action ne peut être menée à bien que parce qu'il existe des règles non officielles partagées par la classe, l'école et la communauté locale.

Hachiro Iwai souligne à propos de la "culture scolaire" une spécificité japonaise : "l'existence dans la société japonaise de "codes non officiels" mais largement partagés régissant les rapports humains au quotidien, normes communes qui bénéficient de l'aval des parents d'élèves et du monde extérieur et sont dans une certaine mesure partagés par les enseignants et les élèves et régissent les comportements là où le système formel se fait plus souple"¹⁰. Depuis quelques années, au Japon, le cadre réglementaire de l'institution scolaire tend à s'assouplir et le système devient plus laxiste, mais les normes non officielles partagées par les enseignants, les élèves, les familles, l'école et la communauté locale contribuent au bon fonctionnement et aux bons résultats de l'enseignement scolaire¹¹.

Mais que sont donc "cette perception et cette expérience partagée et cet objectif bien compris" qui constituent la base de la culture scolaire ? Les citoyens et les enseignants s'accordent pour considérer que "l'école est importante" et qu'elle est un "patrimoine collectif". De génération en génération, parents et enfants sont éduqués à l'école et vivent ensemble des expériences comme les compétitions sportives et les kermesses de l'école. De cette perception et de ces expériences se dégage un consensus tacite chez les citoyens et les enseignants concernant les objectifs suivants : améliorer le niveau scolaire des enfants et leur inculquer le sens de la discipline de groupe. C'est ainsi que dans une communauté où tous les membres appliquent un même code de valeurs non officielles,

s'instaure un système éducatif où chacun se préoccupe des autres : les parents viennent observer les cours à l'école et les enseignants tiennent les parents au courant de la vie de l'école.

L'enquête a montré que l'implication des parents dans les activités éducatives de l'école figure parmi les pratiques japonaises que les anciens étudiants étrangers souhaitent introduire dans leurs pays, ce qui apparaît concrètement dans les remarques suivantes : "la participation des parents aux activités scolaires", "l'importance de la relation parents professeurs", "l'observation des cours par les parents lors des journées portes ouvertes", "les enseignants sont souvent en contact avec les parents" et "les parents aussi participent aux compétitions sportives de l'école". Ils pensent que "l'enseignement de l'esprit communautaire et du souci des autres est systématisé dès la petite enfance" et en donnent pour exemple l'enseignement des bonnes manières en famille, à la crèche et à l'école. Citons encore cette réponse : "depuis la crèche ou le jardin d'enfants, l'enfant est formé aux rites de la vie en collectivité, on lui inculque le concept de "l'autre" et le respect d'autrui".

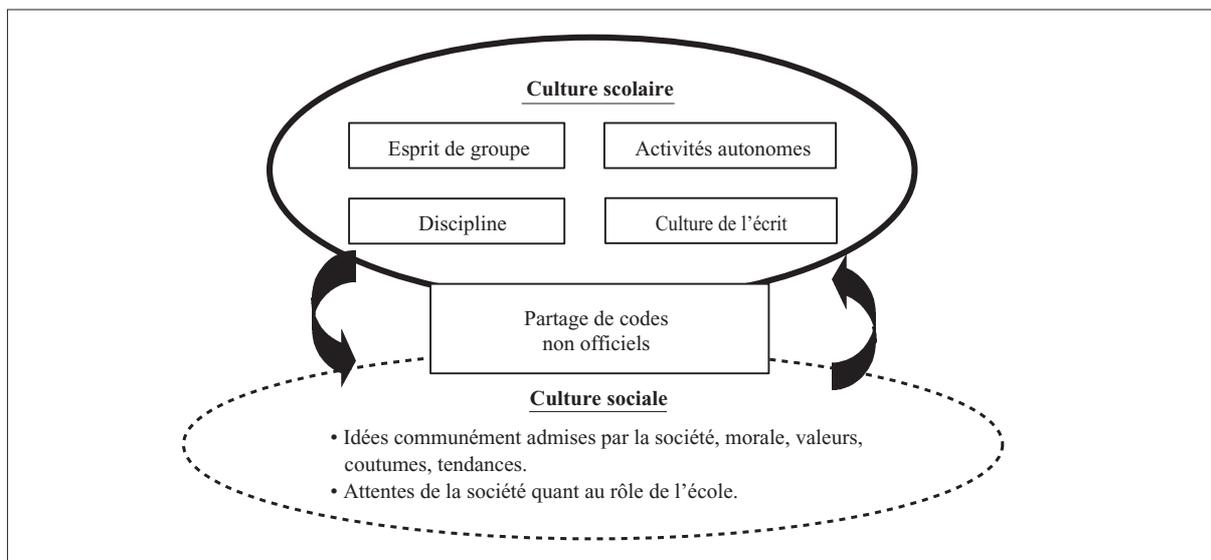
En outre, les attentes de la société envers l'école, l'importance accordée à l'éducation, le respect des personnes âgées, le sens civique du respect d'autrui, l'habitude de lire et de consigner par écrit, sont des exemples de l'influence de la culture sociale sur la culture scolaire. La culture sociale se propage directement et indirectement jusqu'à l'école par le biais de l'éducation familiale, des manifestations organisées par la communauté locale, des associations de parents d'élèves (*Parent-Teacher Association: PTA*) et des médias. L'école s'adapte et corrige sa trajectoire sous l'effet de cette culture sociale.

On peut considérer que l'école et la société dont elle est l'émanation forment une communauté à l'intérieur de laquelle l'école fonctionne. La culture scolaire dont les élèves sont porteurs exerce en retour

¹⁰ NAGANO et IKEDA (1993), pp. 56 à 59

¹¹ Nathan Glazer explicite ces codes non officiels dans sa thèse intitulée "Croissance économique au Japon et facteurs socioculturels" dans les termes suivants : "Chacun se sent lié par une perception et une expérience communes et un objectif bien compris" (*ibid.*, p. 57).

Schéma annexe 1 Culture scolaire et culture sociale



Source : L'auteur

une action sur la société (voir schéma annexe 1).

L'esprit de groupe, la discipline, les activités autonomes et la coutume de la lecture et de l'écrit sont autant de phénomènes admis communément dans le cadre de la classe, mais aussi dans une vision plus large, par l'école et la communauté locale. Pour transmettre de manière efficace les particularités de l'éducation japonaise à d'autres pays dans le cadre

d'une coopération éducative, il conviendra de ne pas se focaliser sur une activité de classe précise ou sur un aspect seulement de l'éducation scolaire, mais d'avoir une vue globale de la culture scolaire englobant la communauté locale.

<MURATA Yokuo, ADACHI Kanako,
UMEMIYA Naoki>

Troisième partie
Pour une application aux pays en développement de
l'expérience du japon en matière d'éducation

Chapitre 14 Pour une application aux pays en développement de l'expérience du Japon en matière d'éducation

Dans la première partie, nous avons retracé les grandes lignes de l'histoire de l'éducation japonaise dans le prolongement du "système d'enseignement" de 1872, en nous plaçant du point de vue du développement de l'enseignement. Nous avons également vu comment le système éducatif scolaire moderne avait été établi au Japon et la façon dont l'éducation scolaire avait été développée aussi bien quantitativement que qualitativement. Dans la deuxième partie, nous avons proposé des données échantillons au titre de l'"expérience du Japon en matière d'éducation", et nous avons montré comment elle a été menée à bien. Dans cette troisième partie, nous nous proposons de faire la synthèse des première et deuxième parties, en clarifiant les caractéristiques du processus de développement de l'éducation au Japon, et en expliquant les points suivants : l'état d'esprit dans lequel doit être abordée l'application de l'"expérience du Japon en matière d'éducation", telle que nous l'avons vue jusqu'à maintenant, au processus de développement de l'éducation des pays en développement, les adaptations nécessaires, les points nécessitant une attention particulière, les enjeux, etc.

L'intention du présent rapport est d'expliquer le plus objectivement possible la façon dont le Japon, qui autrefois était un pays en développement, a procédé au développement de son éducation, et dans cette optique, de présenter des expériences qui peuvent servir de référence aux pays en développement dans leur processus de développement de l'éducation. Nous voudrions donc insister une fois de plus sur le point suivant : notre objectif n'est pas de transplanter telle quelle l'expérience japonaise dans les pays en développement pour y établir un système identique.

1. Evolution des mesures prises dans le secteur de l'éducation au Japon

Nous allons tenter dans un premier temps, de retracer les grands courants du développement de l'éducation au Japon en nous référant aux descriptions des première et deuxième parties.

Au Japon, que le processus de prise de décision des politiques éducatives ait été démocratique ou non, le développement de l'éducation scolaire a toujours suivi le même parcours : tout d'abord, un cadre législatif des politiques éducatives est établi à l'instigation de l'administration puis il est traduit dans les faits grâce aux efforts conjoints des collectivités territoriales, des établissements scolaires et des communautés locales. Il est donc possible de retracer dans les grandes lignes le processus de développement de l'éducation en suivant les lois et ordonnances sur l'éducation et les rapports des principaux conseils consultatifs. Le schéma 14-1 retrace justement l'évolution des mesures prises sous l'angle du développement de l'éducation.

Même si les périodes considérées ne recouvrent pas tout à fait celles de la "modernisation du Japon et le développement de l'éducation" décrites dans la première partie du chapitre 1, il est possible de distinguer, d'après ce schéma, les grandes étapes du développement de l'éducation au Japon avec comme jalons les trois "Réformes éducatives" et la série de lois promulguées en 1900, et ainsi, de mieux faire ressortir les points capitaux de chaque étape de ce développement. Nous ferons donc, ci-dessous, la distinction entre les étapes suivantes : la "période d'introduction de l'éducation scolaire moderne entre 1868 et 1899", la "période de consolidation du système éducatif de 1900 à 1945", la "période de reconstruction du système scolaire dans l'après-guerre, entre 1945 et 1969", la "période d'adaptation de l'éducation à l'évolution de la société, de 1970 à

nos jours”, et nous analyserons l'évolution des politiques adoptées pour faire face aux problèmes de développement de l'éducation, ainsi que l'évolution des mesures prises par niveau d'enseignement scolaire. Le schéma 14-1, qui fait la synthèse des mesures concrètes prises lors de chaque période, servira de référence.

1-1 L'évolution par enjeu de développement de l'éducation

L'analyse de l'évolution des priorités des politiques éducatives sous l'angle des enjeux du développement de l'éducation montre que ces priorités sont passées de l'“évolution quantitative” à l'“amélioration qualitative” de l'éducation, et que “l'amélioration de la gestion de l'éducation” est restée une question cruciale tout au long du processus.

Lors de la “période d'introduction de l'éducation scolaire moderne”, la “réforme éducative des débuts de l'ère Meiji” a été mise en oeuvre avec comme pierre angulaire le “système d'enseignement” de 1872. C'est au nom de la politique de modernisation du gouvernement qu'a été tentée la construction d'un système éducatif scolaire moderne sur le modèle occidental. A cette époque, l'administration de l'éducation est l'une des priorités : une législation est mise en place dans le domaine de l'éducation, avec pour objectif la construction d'un système administratif et financier et d'un système scolaire. Des mesures sont également prises pour garantir un budget à l'éducation, ainsi qu'un dispositif de collecte d'informations. A cette occasion, le Japon a profité des résultats des recherches effectuées à l'étranger et des avis de conseillers étrangers. D'autre part, une législation est mise en place pour encadrer le système d'attribution des certificats d'aptitude pédagogique et la formation des enseignants, domaines liés directement à l'amélioration qualitative de l'éducation. Parallèlement, des dispositions sont prises pour que les écoles ainsi que les collectivités locales, qui sont les superviseurs directs des établissements scolaires, puissent mettre en pratique de manière autonome les mesures destinées à faciliter la scolarisation des enfants. C'est dans cette optique

qu'est effectuée la révision du système d'éducation scolaire pour qu'il s'adapte au mieux aux réalités locales. Mais en 1873, le taux de scolarisation dans l'enseignement primaire ne dépasse pas 28,1 % et au début de l'ère Meiji, la diffusion de l'éducation scolaire devient donc la priorité des priorités.

Au cours de la “période de consolidation du système éducatif”, en 1900, une réforme radicale est entreprise avec la promulgation d'une série de lois et ordonnances, entre autres, l'entrée en vigueur de la gratuité de l'éducation obligatoire et du passage automatique en classe supérieure. Dans le même temps, diverses mesures sont prises visant les filles, population généralement la plus défavorisée du point de vue de l'éducation, et la création d'établissements spéciaux comme les écoles pour non voyants et malentendants est rendue obligatoire. Dans le domaine administratif, l'Etat commence à prendre en charge les frais afférents à l'éducation obligatoire : les charges supportées jusqu'alors par les bénéficiaires s'allègent, et la part supportée par l'Etat augmente graduellement. Grâce à ces mesures, le taux de scolarisation dans le primaire dépasse 80 % : ensuite, l'accent est mis sur l'amélioration qualitative de l'éducation, avec des changements graduels du système éducatif, des contenus pédagogiques et des méthodes d'encadrement. A cette époque, les activités de recherche et les formations visant à l'amélioration qualitative de l'enseignement sont mises en place de façon active et spontanée par les enseignants. L'amélioration qualitative de l'éducation reste une priorité par la suite : “l'éducation libérale de Taisho” est le symbole de cette recherche par le secteur privé de nouvelles voies pour l'éducation. Mais avec la Seconde Guerre mondiale, c'est un coup extrêmement destructeur qui est porté à l'éducation scolaire japonaise.

Pendant la période de “reconstruction du système éducatif scolaire de l'après-guerre”, des réformes sont mises en place visant à une refonte radicale du système administratif et financier de l'éducation et du système scolaire, réformes fondées sur les principes de démocratisation de l'éducation et d'égalité des chances. A cette époque, la reconstruction de l'enseignement scolaire et l'égalité des chances dans

L'éducation deviennent des enjeux de première importance. En 1947 sont promulguées la "Loi fondamentale sur l'éducation" ainsi qu'une série de règlements qui seront les piliers de la "Réforme éducative d'après guerre", qui est elle-même l'un des volets du processus de démocratisation. Des normes nationales sont fixées avec, entre autres, les directives d'enseignement, qui déterminent la qualité de l'éducation, et d'autres mesures sont mises en place dans le domaine de la formation et du recrutement d'enseignants hautement compétents et de l'amélioration de leurs aptitudes, ou encore l'élaboration, et le fonctionnement dans la continuité d'un système d'évaluation de l'éducation. Dans le même temps, l'accent est mis sur l'évolution quantitative, parallèlement à l'amélioration qualitative. Par la suite, les aspects quantitatifs de l'éducation, en particulier dans les écoles primaires et les collèges, montrent une reprise rapide, et en 1950, le taux de scolarisation de l'éducation obligatoire, c'est à dire les neuf années d'école primaire et de collège, atteint 99,2 %. Par ailleurs, la mise en place et l'amélioration d'un environnement favorisant la scolarisation, avec pour objectif l'égalité des chances, sont jugées nécessaires : des mesures sont alors prises visant à une meilleure scolarisation des enfants vivant dans les régions reculées, des enfants handicapés et de ceux qui ne peuvent aller à l'école pour des raisons financières, ainsi que la promotion des repas des cantines scolaires et du système de santé scolaire. En 1960, le taux de scolarisation des écoles primaires est de 99,8 %, et le taux de scolarisation des collèges atteint 99,9 %.

Pendant la période d'"adaptation à l'évolution de la société", où le système éducatif scolaire est fermement établi et le taux de scolarisation très élevé à tous les niveaux de l'enseignement, les aspects qualitatifs du développement de l'éducation reviennent sur le devant de la scène. Une refonte radicale du système éducatif est effectuée pour faire face aux changements brutaux de la structure économique et sociale des années 1960, et une réforme exhaustive de restructuration de l'ensemble du système scolaire est tentée. D'autre part, les salaires sont augmentés pour mieux motiver les

enseignants, et des mesures sont élaborées pour une meilleure prise en compte des particularités de chaque école dans la gestion et l'administration des établissements scolaires. Dans les années 1970 est parachevée la mise en place du système scolaire tel que nous le connaissons actuellement, de l'enseignement préscolaire à l'enseignement supérieur. Par la suite, les améliorations se focalisent sur quelques objectifs d'amélioration qualitative, visant principalement à adapter l'éducation à l'évolution de la société.

L'amélioration de la gestion de l'éducation a toujours été une priorité, depuis la période d'introduction de l'éducation scolaire moderne au début de l'ère Meiji jusqu'à nos jours. Cependant, deux processus de transferts de pouvoirs et d'obligations diamétralement opposés peuvent être constatés dans l'administration et les finances de l'éducation. Dans l'administration de l'éducation, on constate une tendance progressive au déplacement des priorités du gouvernement central aux collectivités locales, et des collectivités locales aux établissements scolaires, en d'autres termes une "décentralisation". Après les années 1970 en particulier, dans le but de faire des changements utiles dans les établissements scolaires, des mesures sont prises pour que les établissements puissent réellement être gérés de manière autonome. Inversement, pour ce qui est des finances, la charge des frais afférents à l'éducation est transférée de l'école et de la famille à la collectivité territoriale, de la collectivité territoriale au gouvernement central. Dans les années 1940 est mis en place le système que nous connaissons actuellement, à savoir la prise en charge à parts égales par les collectivités territoriales et l'Etat des frais afférents à l'éducation.

Les remarques ci-dessus ont pour objectif de mettre en lumière les priorités des politiques éducatives ; les mesures concrètes pour la réalisation des politiques, l'évolution quantitative, l'amélioration qualitative et l'amélioration de la gestion ont toutes été réalisées parallèlement pendant la même période.

Schéma 14-1 Evolution de la politique éducative

Ère	Évolution de la société	Stade de développement de l'éducation	Taux de Scolarisation (%) ^{nb}					Politiques et mesures en matière d'éducation		
			Année	Primaire	Collège	Lycée	Université	Evolution quantitative	Amélioration qualitative	Administration
Meiji (1868-1912)	Modernisation	Période d'introduction de l'éducation scolaire moderne (1868-1899)	1873	28,1				1869 Législation de l'Instituts d'études supérieures		
								1870 Instauration d'une méthode pour les insituts d'études supérieures, Règlement sur les étudiants à l'étrangers		
								1870 Instauration d'une méthode pour les écoles primaires et les collèges		1871 Etablissement du ministère de l'Education nationale
							1872 Système d'enseignement (administration centralisée, circonscriptions scolaires)			
							1872 Création de l'Ecole normale de Tokyo	1872 Introduction de manuels scolaires étrangers traduits en japonais		
							1879 L'arrêté relatif à l'éducation (système éducatif démocratique, adoucissement de l'obligation de scolarisation)			
		Période de consolidation du système éducatif (1900-1945)	1880	41,1				1880 Ordonnance révisée sur l'arrêté relatif à l'éducation (centralisation, durcissement de l'obligation de scolarisation, importance accordée à la morale)		
							1886 Arrêté relatif aux écoles primaires Arrêté relatif aux Ecoles normales		1885 Création du système de cabinet ministériel Premier ministre de l'Education: Arinori Mori	
							1886 Arrêté relatif aux écoles secondaires 1886 Arrêté relatif aux universités impériales		1885 Obligation de collecte des frais de scolarité pour les écoles communales	
			1890	48,9				1890 Le décret impériale relatif à l'éducation		
							1897 L'arrêté relatif aux Ecoles normales			
								1899 Arrêté relatif aux écoles d'enseignement Arrêté relatif aux lycées de filles	1899 Création de postes d'inspecteurs envoyés en missions et nomination d'inspecteurs	
			1900	81,5		8,6		1900 Gratuité de l'enseignement obligatoire	1900 Introduction du système de passage automatique en classe supérieure	1900 Institution de subventions d'Etat aux frais de scolarité dans les écoles primaires
							1907 Allongement de la période d'éducation obligatoire de 4 à 6 années	1903 Ordonnance sur les écoles supérieures spécialisées		
Taisho	Libéralisation		1910	98,1		12,3		1918 L'arrêté relatif aux universités	Education libérale de Taisho	1917 Du Conseil extraordinaire de l'Éducation
Showa (avant-guerre)	Militarisme		1930	99,5		18,3			1933 Manuels scolaires officiels du primaire	1940 Loi sur la prise en charge par les caisses de l'Etat de l'enseignement obligatoire
								1943 Loi sur la Fondation de l'organisme de services des étudiants japonais	1941 Ordonnance sur les écoles de la nation	
Showa (après-guerre)	Démocratisation	Période de reconstruction du système éducatif (1945-1969)	1945	99,8		45,3		1947 Loi fondamentale sur l'éducation, Loi relative à l'éducation		
								1947 Directives d'enseignement (introduction de l'apprentissage par module de vie quotidienne)	1947 Création du Syndicat japonais des enseignants du primaire et du secondaire	
									1948 Système des comités d'instruction publique	

			1950	99,6	99,2	46,7		<p>1954 Loi sur la promotion de l'éducation en zone rurale, Loi pour promouvoir la scolarisation dans les écoles pour aveugles, les écoles pour sourds et les écoles spécialisées pour handicapés</p> <p>1956 Loi sur la cantine scolaire, Loi sur la contribution du budget national en faveur de la scolarisation des élèves avec des difficultés financières</p>	<p>1950 Loi sur les certificats d'aptitude du personnel enseignant</p> <p>1950 Loi sur la promotion de l'éducation technique et professionnelle</p> <p>1953 Loi sur la promotion de l'éducation scientifique</p> <p>1958 Révision des directives d'enseignement (accent sur l'étude méthodique)</p>	<p>1952 Conseil central de l'Éducation</p> <p>1956 Loi relative à l'organisation et à la gestion de l'administration régionale de l'enseignement</p>
			1960	99,8	99,9	57,6		<p>1963 Loi sur la distribution gratuite des manuels pendant la scolarité</p>		
Depuis la période de forte croissance économique	Diversification	Période d'adaptation de l'éducation à l'évolution de la société (1970-)	1970	99,8	99,9	81,4	14,8		<p>1971 Rapport du Conseil Central de l'Éducation (3^e réforme éducative)</p> <p>1973 Loi sur l'assurance d'un personnel enseignant compétent</p> <p>1975 Loi pour la promotion des écoles privées</p> <p>1978 Création de doctorats spécialisés en éducation</p>	<p>1974 Législation sur les sous-directeurs d'école et l'encadrement enseignant</p>
			1980	99,9	99,9	95,5	30,7		<p>1984 Création du Conseil national de la réforme de l'éducation</p> <p>1987 Rapport final du Conseil national de la réforme de l'éducation</p> <p>1987 Lancement des stages de formation pour les nouveaux titulaires</p>	
			1990	99,9	99,9	95,6	40,2		<p>1998 Rapport de la commission du programme scolaire (études intégrées, etc.)</p>	
			2000	99,9	99,9	95,3	54,4		<p>2002 Entrée en vigueur des nouvelles directives d'enseignement</p>	
							Concernent l'éducation de base	Concernent l'enseignement secondaire supérieur et l'enseignement professionnel	Concernent l'enseignement supérieur	Concernent l'ensemble

Nb : "Primaire" = écoles primaires, "Collèges" = collèges, "Lycée" = collèges de l'ancien système, lycées, "Universités" : établissements d'enseignement supérieur

Définition du taux de scolarisation pour chacune de ces catégories :

"Primaire" ou "Collèges" de l'après-guerre : ratio de la population scolarisée (sauf étrangers) par rapport à la population en âge d'être scolarisée dans le système d'éducation obligatoire (population scolarisée sauf étrangers + les dispensés de scolarisation et bénéficiaires d'un report de scolarisation + élèves dont le domicile est inconnu depuis plus d'un an)

"Collèges" d'avant-guerre : proportion des élèves ayant accédé aux cursus des collèges, des établissements d'enseignement secondaire pour filles (hors cursus pratique et technique), des établissements professionnels de l'ancien système ou des Ecoles normales (première partie)

"Lycées" : ratio de la population scolarisée par rapport à la classe d'âge concernée (établissements secondaires (sauf éducation par correspondance), établissements d'enseignement secondaire supérieur (après 1999), écoles pour non-voyants, pour malentendants, pour handicapés (supérieur), 1^{er}, 2^e et 3^e années des établissements supérieurs techniques (depuis 1932), les instituts nationaux de formation des enseignants des matières technologiques (1965), les instituts nationaux de formation des enseignants infirmiers (1970, 1975)). Les élèves des cursus par correspondance ne sont pas inclus dans le calcul.

"Universités" : ratio de la population scolarisée par rapport à la classe d'âge concernée (universités (sauf doctorat), universités de cycle court, 4^e et 5^e années des établissements supérieurs techniques (depuis 1962) et les cursus de spécialisation (depuis 1992), les écoles spécialisées (depuis 1976) les instituts nationaux de formation des enseignants des matières technologiques (1965), les instituts nationaux de formation des enseignants infirmiers (1970, 1975)). Les élèves des cursus par correspondance ne sont pas inclus dans le calcul.

Source : L'auteur et le Secrétariat. Réf. ci-dessous pour chaque donnée :

Bureau des enquêtes du ministère de l'Éducation nationale (1962) (données concernant le taux de scolarité des collèges de l'ancien système), ministère de l'Éducation et des Sciences (2001).

1-2 Evolution par niveau d'enseignement scolaire¹

Si l'on examine l'évolution des priorités des politiques de l'éducation par niveau d'enseignement scolaire, on constate que ces politiques ont toujours visé la construction d'un système englobant tous les niveaux d'enseignement, le système scolaire moderne lui-même étant déjà parachevé aux alentours de 1920. Après la réforme de l'éducation qui a eu lieu pendant la période de reconstruction de l'après-guerre, a été instauré le système unique "6.3.3.4" (6 années d'école primaire, 3 années de collège, 3 années de lycée, 4 années d'université), toujours en vigueur actuellement.

Pour ce qui est du nombre d'enfants scolarisés, on observe une augmentation spectaculaire : pendant la période de consolidation pour l'enseignement primaire, pendant la première moitié de la période de reconstruction pour l'enseignement secondaire inférieur, pendant la première moitié de la période de reconstruction pour l'enseignement secondaire supérieur et l'éducation préscolaire, pendant la seconde moitié de la période de reconstruction et la première moitié de la période d'adaptation à l'évolution de la société, et pendant la période d'adaptation pour l'enseignement supérieur. C'est en substance dans cet ordre que l'enseignement scolaire a été mis en place. On peut dire que l'établissement du système d'enseignement scolaire japonais a été achevé dans les années 1970.

Au début de la période d'introduction de l'éducation scolaire moderne, le but étant d'acquérir les sciences, les techniques et les systèmes avancés de l'Occident, l'accent a été mis sur l'enseignement secondaire, avec la promotion des séjours d'études à l'étranger des étudiants les plus prometteurs et l'emploi de "contractuels étrangers" pour faciliter les transferts de technologies. Puis, les Japonais ayant acquis un haut niveau d'expertise ont pris en main le développement de l'éducation dans leur propre pays, et se sont alors consacrés à la diffusion de

l'enseignement primaire à tous les enfants japonais.

Une fois l'enseignement primaire généralisé, l'accent a été mis sur l'enseignement secondaire inférieur pour accueillir les diplômés de l'enseignement primaire. Après la Seconde Guerre mondiale, juste après l'instauration des neuf années d'enseignement obligatoire (enseignement primaire + enseignement secondaire inférieur), le taux de scolarisation y dépasse les 99 %.

A partir de 1950 environ, le nombre d'aspirants à l'entrée dans l'enseignement secondaire supérieur augmente petit à petit, et dans les années 1960, alors que s'affirme la période de forte croissance économique, le peuple japonais réclame de plus en plus la généralisation de l'enseignement secondaire supérieur. Par la suite, le taux de scolarisation dans le secondaire supérieur passe à 81,4 % en 1970 puis à 95,5 % en 1980.

L'enseignement préscolaire est établi à peu près dans le même temps. Il se compose de jardins d'enfants placés sous la tutelle du ministère de l'Éducation, et de crèches placées sous la tutelle du ministère de la Santé. En 1970, le taux de scolarisation des seuls jardins d'enfants était de 53,8 % et de 64,4 % en 1980. Si l'on ajoute les crèches, on constate que la majorité des enfants d'âge préscolaire disposaient déjà d'opportunités d'éducation à cette époque.

Puis entre 1960 et 1970, l'accent est mis sur l'enseignement supérieur, avec la création de nombreuses universités classiques et universités de cycle court. Le taux de scolarisation dans le supérieur était de 14,8 % en 1970, de 30,7 % en 1980, de 40,2 % en 1990, de 54,4 % soit plus de la majorité, en 2000. Après 1980, c'est au contraire la "vulgarisation de l'enseignement supérieur" qui est considérée comme problématique.

A l'heure actuelle, où de nombreux nouveaux doctorats sont créés, des réformes sont mises en œuvre pour diversifier l'enseignement supérieur.

Les observations ci-dessus nous montrent que le

¹ Les niveaux d'enseignement scolaire se divisent généralement comme suit : enseignement préscolaire, primaire, secondaire (inférieur/supérieur) et supérieur. Au Japon, l'enseignement préscolaire s'effectue en principe dans les jardins d'enfants et les crèches, l'enseignement primaire dans les écoles primaires, l'enseignement secondaire inférieur dans les collèges, l'enseignement secondaire supérieur dans les lycées, et l'enseignement supérieur à l'université.

Tableau 14-1 L'expérience du Japon en matière d'éducation aux différents stades de développement de l'éducation

	Développement quantitatif	Amélioration qualitative	Amélioration de la gestion
La période d'introduction	<ul style="list-style-type: none"> • Etablissement d'écoles par les citoyens • Etablissement de fonds publics pour l'éducation scolaire • Enseignement itinérant à l'intérieur des circonscriptions scolaires • Elaboration et renforcement du dispositif de répression de la non scolarisation • Emission d'informations et prise de conscience de la population • Prise de conscience des acteurs concernés avec un système de décernement d'honneurs • Mise en place d'un système de soutien à l'éducation scolaires • Révision du système des écoles • Diversification du calendrier et de l'emploi du temps scolaires • Simplification et renforcement de l'aspect pratique des contenus éducatifs • Encouragement par les collectivités locales de l'éducation des filles • Mise en place du système d'éducation séparée filles/garçons et d'éducation mixte • Débats et recherches par les collectivités locales 	<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration et intégration des cursus de formation des enseignants • Mise en place et amélioration du système de certificats d'aptitude pédagogique des enseignants • Promotion de la recherche et développement dans les écoles à statut spécial • Adoption du système d'homologation des manuels scolaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Utilisation des recherches et résultats obtenus dans les pays étrangers • Proposition, mise en place et amélioration de politiques sur la base de recommandations, conseils et avis de personnalités étrangères • Introduction du système de recrutement et promotion des fonctionnaires par voie de concours • Mise en place d'une législation sur l'éducation • Mise en place de statistiques sur l'éducation • Répartition du budget de l'éducation par ordre de priorité • Création de revenus • Unification de l'administration de l'éducation et de l'administration générale • Clarification des pouvoirs, fonctions et compétences juridictionnelles du gouvernement central et des régions • Introduction des comités d'instruction publique • Expansion du système d'inspection • Création et mise en place dans la continuité des réunions du personnel enseignant • Frais relatifs à l'éducation imputés au bénéficiaire
La période de développement (avant-guerre)	<ul style="list-style-type: none"> • Gratuité de l'éducation obligatoire • Evolution vers le passage automatique en classe supérieure • Encouragement par les collectivités locales de l'éducation des filles • Création d'écoles et de classes permettant aux filles de familles pauvres travaillant comme baby-sitters de venir en classe avec l'enfant dont elles ont la garde (komori gakko) • Mise en ordre des registres scolaires et contrôle de la scolarisation • Education adaptée aux besoins des filles • Débats et recherches par les collectivités locales • Mise en place du système de formation rapide du personnel enseignant féminin • Création par les citoyens de structures éducatives ("kan i kyoikusho") • Prise en charge par l'Etat des frais relatifs à l'éducation scolaire 	<ul style="list-style-type: none"> • Soutien aux activités de recherche autonomes des enseignants • Coopération d'organismes comme les instituts aux activités de recherche • Choix des dispositifs d'apprentissage et des méthodes pédagogiques appropriées • Amélioration de la planification et de la technique des notes de l'enseignant au tableau • Construction et application de modèles de déroulement de cours • Techniques de cours avec par exemple des stages internes à l'établissement • Partage, accumulation et transmission des expériences • Travail en coopération des chercheurs et des enseignants • Introduction d'études sur les matériels pédagogiques • Mise en place d'enquêtes fondamentales sur l'école 	<ul style="list-style-type: none"> • Introduction des comités consultatifs • Augmentation graduelle de la part supportée par l'Etat dans les frais afférents à l'éducation obligatoire
La période de reconstruction (après-guerre)	<ul style="list-style-type: none"> • Introduction du système de mutation périodique du personnel enseignant • Subventionnement public de l'enseignement privé • Mise en place d'un fonds public pour l'enseignement scolaire • Révision du système des écoles • Mise en place d'une législation sur l'éducation dans les régions reculées • Introduction du système des écoles à statut spécial dans les régions reculées • Amélioration du traitement des enseignants des régions reculées 	<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration du traitement et du statut des enseignants • Amélioration et spécialisation des formations • Mise en place d'examens de recrutement des enseignants • Mise en place systématique de formations pour les enseignants en poste • Mise en place de stages internes à l'établissement • Mise en place des organisations d'enseignants • Mise en place de méthodes de 	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en place de la législation sur l'éducation • Clarification des pouvoirs, fonctions et compétences juridictionnelles du gouvernement central et des régions • Introduction du système de comités d'instruction publique • Elargissement du pouvoir discrétionnaire et de l'autonomie des établissements scolaires • Mise en place des programmes d'enseignement • Renforcement des compétences administratives des directeurs et

	Développement quantitatif	Amélioration qualitative	Amélioration de la gestion
La période de reconstruction (après-guerre)	<ul style="list-style-type: none"> • Concrétisation simultanée des politiques éducatives et des politiques d'autres domaines • Mutation interrégionale du personnel enseignant • Mise en place d'installations scolaires adaptées aux régions reculées • Introduction et développement de méthodes pédagogiques basées sur les particularités de chaque école, par exemple les classes uniques ou à plusieurs niveaux • Réalisation d'enquêtes à grande échelle / précises sur la situation réelle des enfants • Mise en place d'une législation concernant les enfants "nécessitant une attention particulière" • Garantie de l'éducation des enfants handicapés • Mise en place des bourses d'études remboursables 	<ul style="list-style-type: none"> contrôle des programmes scolaires • Elaboration et diffusion des directives d'enseignement • Révision périodique des directives d'enseignement en fonction du développement et des besoins des écoles • Mise en place de cours de diffusion des nouveaux programmes scolaires • Publication périodique de documentation pédagogique destinée aux enseignants • Promotion de la parution de publications et journaux de recherches du secteur privé • Promotion de la recherche et du développement dans les établissements à statut spécial • Introduction et aménagement des projets pédagogiques • Elaboration et mise en pratique des projets d'enseignement • Révision du programme de formation des enseignants • Adoption du système d'homologation des manuels scolaires • Distribution gratuite des manuels scolaires • Observation critique des activités faites en classe • Introduction des dossiers scolaires • Introduction des enquêtes sur l'état de la mise en œuvre des programmes scolaires • Participation à des enquêtes internationales sur les niveaux d'apprentissage 	<ul style="list-style-type: none"> sous-directeurs d'établissement • Renforcement des capacités de résolution des problèmes grâce aux stages internes à l'établissement • Systématisation et institutionnalisation de l'implication des parents et des citoyens dans la gestion des établissements scolaires • Promotion de la participation des enfants à la gestion des établissements
La période d'expansion	<ul style="list-style-type: none"> • Développement de l'<i>University of the Air</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration des salaires et du statut des enseignants • Evaluation périodique des établissements scolaires (diagnostic de l'enseignement scolaire) • Mise en place de l'enseignement de soutien spécial • Créations de doctorats spécialisés dans l'enseignement • Mise en place de formations pour enseignants débutants 	<ul style="list-style-type: none"> • Coopération avec les syndicats enseignants • Révision périodique des orientations • Introduction des énergies du secteur privé • Répartition du budget de l'éducation par ordre de priorité • Elargissement du pouvoir discrétionnaire et autonomie des établissements scolaires • Fixation d'objectifs éducatifs spécifiques à chaque école • Formation du système d'administration des établissements scolaires et répartition des tâches administratives • Renforcement des compétences administratives des directeurs et sous-directeurs d'établissement • Renforcement des capacités de résolution des problèmes grâce aux stages internes à l'établissement • Systématisation et institutionnalisation de l'implication des parents et des citoyens dans la gestion des écoles • Promotion de la participation des enfants à la gestion de l'établissement

Le système japonais a certes été mis en place de façon à englober tous les niveaux d'enseignement, mais lors de l'introduction de l'éducation moderne, c'est surtout l'enseignement primaire qui faisait l'objet d'une amélioration quantitative. Une fois l'enseignement primaire établi et généralisé, les efforts ont porté sur l'amélioration qualitative de l'éducation et sur l'enrichissement de l'enseignement post-secondaire.

2. Les caractéristiques du développement de l'éducation au Japon

Dans la première et la deuxième partie, nous avons fait quelques observations sur la réalité de l'expérience du Japon dans le domaine de l'éducation. Nous pouvons d'après ces observations dégager quelques unes des caractéristiques du développement de l'éducation au Japon : (1) des conditions préalables favorables au développement de l'éducation, (2) des politiques de l'éducation faisant toujours partie des politiques nationales prioritaires, (3) des réformes éducatives globales et progressives, (4) une centralisation de l'administration et une décentralisation des finances, et (5) une créativité et une ingéniosité des écoles elles-mêmes. Ces cinq points sont essentiels pour le développement de l'éducation dans un pays, et doivent également être présents à l'esprit dans le cas d'une éventuelle application de l'expérience japonaise aux pays en développement. Ces cinq points sont repris ci-dessous dans le détail.

2-1 L'existence de conditions de départ favorables au développement de l'éducation

L'éducation au Japon, comme nous l'avons vu au début du chapitre 1, a bénéficié de cinq facteurs socioculturels qui ont favorisé son développement rapide : (1) une maturité culturelle et un héritage traditionnel en matière d'éducation, (2) un enseignement de caractère laïc et une homogénéité linguistique, (3) la conscience des enjeux de l'unité nationale apportée par l'éducation, (4) l'émergence d'un système de carrière professionnelle basé sur les qualifications et (5) un choix de modèles variés.

Cela ne signifie pas que, si ces cinq conditions ne sont pas réunies, le développement de l'éducation est impossible, mais plutôt que si ces conditions sont réunies, le développement de l'éducation sera plus rapide. Par exemple, lors de la période d'introduction de l'éducation scolaire, la construction des établissements scolaires et leur gestion et administration reposaient entièrement sur le principe de la prise en charge des frais par les bénéficiaires. C'est sans doute parce que les Japonais ont toujours accordé une grande importance à l'éducation et qu'ils avaient compris que, dans un avenir proche, les qualifications allaient devenir l'élément clé de l'emploi et du statut social, qu'il a été possible de faire prendre en charge une partie des frais par la population et que l'éducation scolaire a pu se généraliser à un rythme aussi soutenu. Cependant, même si les frais ne sont pas à la charge des bénéficiaires, l'Etat peut néanmoins mettre en place graduellement le système : le processus prendra peut-être plus de temps, mais la généralisation de l'éducation scolaire ne sera pas compromise pour autant.

Au Japon, grâce à une utilisation judicieuse des données de départ énoncées ci-dessus, l'éducation a pu se développer rapidement. Par la suite, c'est la définition et la bonne utilisation des conditions de mise en œuvre des politiques, grâce à la capacité d'analyse de la situation du gouvernement et des collectivités territoriales, ainsi que leur capacité de proposer et de mettre en place ces politiques, qui ont rendu possible le développement de l'éducation.

2-2 Les politiques d'éducation comme priorité nationale

Au Japon, c'est dans des contextes historiques très différents, lors de l'ère Meiji et de l'ère Showa (période d'après-guerre), et dans un laps de temps très court d'à peine trente ans, qu'ont été résolus les problèmes liés à l'amélioration qualitative et quantitative de l'éducation. On peut donc dire que le développement de l'éducation a progressé rapidement. En effet, non seulement chacune des mesures prises était efficace mais les politiques de l'éducation avaient une place extrêmement

importante au coeur de la politique de modernisation de l'ère Meiji et de la politique de démocratisation de l'après-guerre. Le gouvernement a en outre lancé des enquêtes sur les conditions d'enseignement dans les pays étrangers, recruté de façon active des étudiants étrangers ou des spécialistes étrangers, intégrant ainsi les expériences étrangères à sa propre expérience de développement de l'éducation. Ainsi, après de nombreux essais et tâtonnements, les expériences étrangères ont pu être améliorées et adaptées au Japon en l'espace de quelques années. La forte capacité du Japon à intégrer les expériences éducatives des autres pays et ses efforts pour progresser ont été en ce sens des facteurs décisifs.

2-3 Amélioration globale et progressive de l'éducation

Le développement de l'éducation au Japon a connu des révisions exhaustives à la suite du "système d'enseignement" et ce dans des domaines divers, comme le système éducatif, l'administration et les finances de l'éducation, les programmes, les stages de formation des enseignants. Pour ce qui est des orientations et de la continuité ainsi que des résultats de ces révisions, mis à part les réformes de l'éducation du début de Meiji (1868-1885) et celles de l'après-guerre (1945-1950), il n'y a pas eu de réforme radicale, mais plutôt des améliorations constantes qui permettaient de garantir la cohérence des politiques et la continuité de l'administration.

L'"amélioration" met l'accent sur la collecte d'informations et les relevés de la situation réelle, et permet des révisions régulières des politiques menées. C'est une approche progressive qui se dessine ainsi, permettant une plus grande efficacité et une meilleure efficacité des politiques, bien loin d'une réforme radicale qui entraînerait des révisions de grande envergure. Un tel processus d'amélioration de l'éducation peut éventuellement paraître lent et fastidieux, mais il permet d'apporter de petites modifications fondées sur les connaissances accumulées, et au final, ces améliorations sont facilement acceptées par les acteurs du domaine de l'éducation et la population et elles permettent des avancées réelles et sérieuses.

En outre, une surveillance régulière est absolument indispensable à ce type d'amélioration, ce qui permet d'être plus attentif aux besoins de la population en matière d'éducation et de se faire l'écho des opinions du secteur industriel, directement relié au développement économique, et des divers développements et courants de pensées internationaux dans le domaine de l'éducation : ainsi, les retouches peuvent être faites rapidement et relativement sans peine.

2-4 Centralisation de l'administration et décentralisation des finances

Au Japon, de nombreux efforts ont été faits dans le domaine de la démocratisation, de la libéralisation et de la décentralisation, avec comme pivot central le système des comités de l'instruction publique. Cependant, à l'exception de l'après-guerre, l'administration de l'éducation japonaise a toujours été centralisée. Dans le processus actuel de développement de l'éducation dans les pays en développement, la décentralisation est la tendance dominante, et la centralisation de l'administration de l'éducation est souvent perçue de manière négative. Mais l'expérience du Japon est là pour prouver qu'une administration centralisée reposant pour une large part sur la bureaucratie est très efficace pour déployer à l'échelle nationale et de façon égale et uniforme les réformes éducatives ou les améliorations du système.

Par ailleurs, l'approvisionnement et la répartition des fonds ont toujours été effectués par un système de financement de l'éducation très décentralisé, et ce depuis les tout débuts du système scolaire moderne. La prise en charge du financement était effectuée de la manière suivante : l'Etat pour l'enseignement supérieur, les préfectures pour l'enseignement secondaire, les municipalités pour l'enseignement primaire. Mais au début de l'ère Meiji, les parents et la communauté locale se sont vus imposer une grande partie des frais en vertu du principe de la prise en charge par le bénéficiaire. Cela reflétait la compréhension de la population envers l'importance de l'éducation et les attentes très importantes placées en l'éducation en tant que moyen d'améliorer son

statut social et son niveau de vie.

C'est ainsi que s'est formé un système administratif pyramidal extrêmement efficace, avec au sommet des hauts fonctionnaires du gouvernement central, et aux mécanismes permettant des initiatives fortes de la part du gouvernement. D'autre part, du moins jusqu'à ce que le problème de l'éducation devienne un problème social dans les années 1970, la population japonaise a constamment montré une certaine compréhension envers l'administration de l'éducation et a continué à coopérer en supportant une part des charges financières : une véritable coopération s'est instaurée, grâce à laquelle de nombreuses mesures éducatives ont pu être menées à bien de façon rapide et sérieuse.

2-5 La créativité et l'ingéniosité des établissements scolaires

Aussi nobles que soient les philosophies sous-tendant l'éducation, aussi efficaces que soient les mesures prises dans ce domaine, elles n'ont de sens que si elles sont mises en pratique dans les écoles et les salles de classe. Dans ce sens, l'amélioration la plus importante et la plus essentielle dans le domaine de l'éducation scolaire sera celle menée par les enseignants, dans l'école ou la salle de classe, au contact direct des enfants et des élèves. Au Japon, les enseignants interprètent à leur gré les politiques éducatives et ont le devoir de les concrétiser dans l'école ou la salle de classe. Dans le même temps, ils se doivent de travailler à la recherche continue d'un meilleur enseignement, en se basant sur la pratique de leur métier à l'école. La plupart des enseignants se plient à ces obligations.

Pour pouvoir former et recruter ces enseignants, l'administration a mis en place une série de mesures exhaustives visant à établir un système de certification des aptitudes pédagogiques, d'amélioration des programmes de formation des enseignants, de stages pour enseignants en poste, d'amélioration du traitement salarial. En outre, pour acquérir les connaissances, compétences et savoir-faire nécessaires en tant que professionnels de l'éducation, les enseignants non seulement participent aux stages de formation mis en place par

l'administration, mais aussi mènent de leur propre initiative des activités de recherches sur les cours, et participent activement aux stages internes à l'établissement ou réunions de travail externes à l'établissement, améliorant ainsi leur expertise, tout en travaillant à la formation d'un réseau permettant la transmission des informations et les échanges réguliers de points de vue. Grâce à l'organisation horizontale et verticale de l'amélioration de leur expertise, l'analyse des enseignants concernant l'éducation, l'apprentissage, les enfants, les matériaux pédagogiques s'homogénéisent. Grâce à ce processus, chaque enseignant peut mettre sa créativité et son ingéniosité pédagogique au service des particularités de chaque enfant et de chaque élève, et au final, c'est l'objectif d'amélioration qualitative de l'éducation qui est atteint.

3. Pour une application de l'«expérience du Japon en matière d'éducation» au processus de développement de l'éducation des pays en développement

S'il n'est pas possible de transplanter telle quelle l'expérience du Japon dans des pays en développement au contexte historique totalement différent, l'étude de cette expérience peut par contre permettre de dégager des options de développement de l'éducation, ce qui constitue une approche nettement plus efficace que de partir de néant et d'élaborer des politiques en répétant essais et erreurs.

Si l'expérience du Japon doit être appliquée au développement de l'éducation dans les pays en développement, une condition préalable sera la présence d'acteurs concernés dans les pays en développement qui veulent tirer pleinement profit de cette expérience. Il serait également souhaitable qu'un système et une législation soient mis en place, permettant de rassembler la documentation et de réaliser les activités nécessaires au développement de l'éducation. En outre, les organismes de mise en place de ces activités doivent être renforcés : dans cette optique, il serait souhaitable de mettre en place un système qui leur permette, une fois le contenu des activités pleinement appréhendé, de jouer un rôle

directeur dans la réalisation de ces activités. Si ces conditions de départ ne sont pas remplies, il faudra soit réaliser des activités permettant leur mise en place avant le lancement de la coopération, soit déterminer le contenu de ces activités au moment du lancement de la coopération.

Après avoir posé ces conditions de départ, il s'agira de déterminer la manière dont l'expérience du Japon peut être appliquée au développement de l'éducation dans les pays en développement.

3-1 Coopération par stade de développement de l'éducation

Comme les observations ci-dessus l'ont clairement démontré, des politiques de l'éducation montrant une perspective à long terme et adaptées aux besoins de l'époque ont été mises en oeuvre sous forme de "réforme éducative". Le contenu de ces réformes a pris en compte de manière exhaustive tous les problèmes de l'enseignement et ce à tous les niveaux de l'enseignement : à ce titre, elles ont joué un rôle extrêmement important dans le développement de l'éducation. Pour ce qui est de l'approche concrète adoptée, des mesures ont été mises en oeuvre dans la continuité sur les plans aussi bien quantitatifs que qualitatifs. Les priorités de ces mesures se sont déplacées, au nom de la politique de modernisation, de l'expansion quantitative à l'amélioration qualitative, notamment dans l'enseignement primaire. En outre, lors du processus de démocratisation, les améliorations quantitatives et qualitatives ont été menées à bien simultanément, notamment dans l'éducation obligatoire. L'enseignement primaire et secondaire a donc connu une certaine amélioration quantitative, après quoi les efforts se sont concentrés sur l'amélioration quantitative de l'éducation préscolaire et de l'enseignement supérieur. Dans le même temps, l'accent a été mis sur l'amélioration qualitative de l'enseignement primaire, secondaire et supérieur, pour mieux l'adapter à l'évolution de la société japonaise.

Si l'on considère que l'expérience japonaise de développement de l'éducation telle qu'elle est décrite ci-dessus est un modèle possible, on peut dire que la

"mise en oeuvre des aides en fonction du stade du développement de l'éducation", appliquée jusqu'à maintenant comme un traitement symptomatique, est une approche très sûre. Elle permet d'examiner le stade de développement de l'éducation du pays concerné à la lumière de l'expérience japonaise, de présenter des approches concrètes et originales ou des mesures qui ont été prises au Japon lors du même processus, et quand cela est nécessaire, de réaliser concrètement certaines de ces approches dans le cadre d'une coopération à l'éducation.

3-2 Utilisation en tant qu'étude de cas

Les besoins en coopération dans le domaine de l'éducation des pays en développement sont variés : mise en place d'un système éducatif au sens large, renforcement de l'administration et du financement de l'éducation, élaboration de divers critères nationaux, garantie des opportunités d'éducation, etc. Quand une collaboration dans ces domaines est mise en oeuvre, il faut, dès le stade de l'élaboration des propositions ou de la formation des projets, présenter aux acteurs des pays concernés l'expérience du Japon comme un cas à étudier et débattre du contenu concret de la coopération d'une façon plus poussée qu'auparavant. L'expérience japonaise peut alors être utilisée de façon judicieuse, pour guider par exemple les efforts des pays en développement en vue de la mise en place de leur propre initiative des conditions préalables au lancement de la coopération. Si le processus actuel de développement de l'éducation des pays en développement coïncide avec l'expérience du Japon dans ce domaine, la présentation du cas japonais rendra d'autant plus facile l'élaboration d'une vision commune de la coopération et la prévision de l'impact positif ou négatif sur cette coopération. On peut donc penser que c'est une méthode efficace pour garantir l'engagement des pays en développement dans la coopération.

3-3 Utilisation comme options d'activités

Une analyse sectorielle de l'éducation au moment de la formation des projets permet d'avoir une idée claire de la situation réelle du pays concerné. Il

devient alors possible de choisir, comme composantes de projets, des activités apparues lors de la comparaison avec l'expérience japonaise comme des activités susceptibles d'apporter des solutions aux problèmes auxquels le pays en question doit faire face. Il est alors possible de faire la synthèse de l'expérience japonaise sous forme de données exploitables et de les organiser sous forme de "menu de coopération à l'éducation", ce qui peut permettre d'améliorer l'efficacité des aides. D'autre part, l'analyse minutieuse des conditions préalables aux "expériences du Japon en matière d'éducation" spécifiques et concrètes permettra lors de la réalisation des activités de coopération de clarifier l'orientation et l'approche à adopter, ce qui améliorera d'autant l'efficacité des aides².

Il sera également possible d'élargir l'éventail des réponses apportées aux problèmes qui ne manqueront pas de se présenter lors de la mission des spécialistes envoyés sur le terrain, en leur faisant suivre avant leur départ des stages sur l'expérience japonaise concernant les points où ils auront à intervenir, ou encore en leur faisant lire le présent rapport ainsi que d'autres documentations relatives à ce sujet.

Par ailleurs, il existe des activités où l'expérience japonaise peut s'appliquer sans trop de difficultés. Des enquêtes minutieuses en la matière et la compilation de leurs résultats sous forme de manuels d'instruction permettront non seulement de tirer un meilleur profit de l'expérience japonaise lors de la coopération, mais également d'élargir le spectre de cette coopération (voir l'annexe 1 à propos des possibilités d'adaptation de l'expérience japonaise dans le domaine de l'éducation).

4. Points à surveiller de près lors de l'application de l'expérience japonaise en matière d'éducation

Lors d'une application aux pays en développement de l'expérience japonaise en matière d'éducation, il sera nécessaire de réfléchir à l'approche la plus

susceptible de servir de référence. C'est pourquoi, nous avons organisé dans l'annexe 1 les activités spécifiques menées par le Japon dans ce domaine, et après avoir examiné les possibilités d'adaptation de l'expérience japonaise sous les quatre angles suivants, "temps nécessaire", "budget nécessaire", "niveau technique" et "travail et énergie nécessaires", nous avons organisé les conditions préalables à leur application. Voici le résultat de cette analyse.

4-1 L'application de l'expérience du Japon en matière d'éducation requiert travail et énergie

Lors d'une application de "l'expérience du Japon en matière d'éducation", une bonne dose d'énergie et de travail est de toute façon indispensable quelque soit le temps et le budget nécessaires ou le degré de difficulté technique des activités. C'est là une évidence quand on s'apprête à lancer quelque chose de nouveau, a fortiori lorsqu'on veut utiliser pour le développement de son propre pays l'expérience d'un pays étranger. Les acteurs concernés doivent tout d'abord collecter des informations sur l'expérience d'autres pays, et après examens sous différents angles des possibilités d'adaptation chez eux de cette expérience, apporter les améliorations adéquates pour finalement élaborer un modèle. Ensuite, après essais et tâtonnements successifs, cette expérience pourra être graduellement adaptée à leur propre pays. Le plus important dans ce processus est sans aucun doute la volonté sans faille et les efforts continus des acteurs concernés.

Une fois ces conditions de départ remplies, un examen plus approfondi des options d'adaptation permet de comprendre que les activités les plus proches du terrain, c'est à dire de l'école, sont les plus faciles à adapter, et a contrario, plus l'on se rapproche des politiques à l'échelle nationale, plus l'adaptation est difficile. Ce sont là des points qu'il faut garder à l'esprit lors de l'application de l'expérience japonaise. Dans cette optique, il est important d'envisager une méthodologie concrète en

² La JICA a recommandé, comme orientation fondamentale des aides à l'éducation, les trois points suivants : (1) l'amplification des aides à l'éducation, (2) l'importance des aides à l'éducation de base et (3) la mise en place des aides en fonction du niveau de développement de l'éducation (1994).

vue de cette application.

Nous traiterons ci-après les applications qui peuvent en être faites dans les écoles et les applications à l'échelle nationale.

(1) L'application à l'école

Les activités relatives à "l'amélioration de l'environnement scolaire de l'enfant", "l'amélioration et la diffusion des méthodes pédagogiques", "la mise en place d'une surveillance et d'une évaluation adéquate des écoles", "l'amélioration des capacités de gestion et d'administration des établissements scolaires", ainsi que les actions entreprises à l'instigation des établissements scolaires et des enseignants, c'est-à-dire les activités proches de l'école et qui ne demandent pas un gros budget, sont les activités où l'expérience japonaise sera relativement facile à adapter. Dans le cas des actions des établissements et des communautés locales, les acteurs concernés sont peu nombreux et il est donc facile de trouver un terrain d'entente. D'autre part, les charges financières étant relativement réduites, il sera plus facile de trouver un accord. Il n'est pas non plus nécessaire dans ce cas de passer par des formalités administratives compliquées ou par l'arbitrage d'une haute autorité politique, le lancement des actions est donc relativement rapide. De plus, les cibles de ces actions sont clairement définies et leurs besoins, problèmes, centres d'intérêt sont faciles à appréhender. Une fois tous ces éléments pris en compte, un déploiement progressif des activités en fonction de leurs capacités sera possible.

Prenons l'exemple des "stages internes à l'établissement". Imaginons qu'un enseignant fasse une proposition de formation en interne. Le directeur de l'école, soit la plus haute autorité de l'établissement, donne son autorisation (selon les cas, l'autorisation du responsable régional de l'administration de l'éducation en charge de la supervision des écoles sera nécessaire), et si les enseignants sont d'accord, la concrétisation peut se faire immédiatement. Même si la planification n'est pas faite de manière aussi formelle, les réticences envers ce genre de projets peuvent être réduites au

minimum si auparavant est instauré un dialogue, un échange d'idées et un partage d'informations avec les collègues, au sujet des difficultés quotidiennes ou des diverses interrogations. Une fois mis en place ces stages internes à l'établissement dans le but de faciliter l'acquisition des informations et expériences utiles, on peut alors procéder à un échange d'informations avec d'autres établissements ou en faire le rapport au responsable local de l'éducation. Par la suite, si ces activités remportent le soutien des acteurs concernés, des stages peuvent être organisés dans chaque établissement, et les échanges de points de vue entre écoles peuvent s'intensifier. Les résultats de ces stages internes à l'établissement peuvent être présentés lors de séminaires locaux, et si ces échanges s'intensifient, ils pourront représenter la "voix des écoles" auprès des autorités, et ainsi influencer les politiques éducatives ou le processus de proposition des projets éducatifs. Grâce à cela, c'est un véritable processus d'améliorations éducatives qui peut se mettre en place.

Voici comment l'objectif final peut être ainsi atteint en mettant en place une approche progressive tenant autant que possible compte de la réalité du terrain, et ce, même si l'expérience japonaise peut au premier abord paraître difficile à appliquer.

(2) L'application de l'expérience japonaise dans le domaine de l'éducation au niveau des politiques nationales

La mise en place d'un système éducatif, le renforcement de l'administration et du financement, l'élaboration de normes nationales dans tous les domaines de l'éducation, le droit à l'éducation pour tous les enfants, la formation, le recrutement et les stages des enseignants : toutes ces actions à l'échelon national demandent non seulement du temps, mais aussi un budget important et des efforts conséquents. Chacun de ces éléments demande une action globale et à ce titre relève d'un haut degré de difficulté technique. De plus, la population entière étant concernée, l'implication de nombreux acteurs est à prévoir et un arbitrage politique au plus haut niveau est indispensable. Pour toutes ces raisons, l'expérience du Japon sera difficile à appliquer

immédiatement. Cependant, si l'expérience japonaise est présentée comme un cas à étudier, il sera possible de constater les éventuelles carences des actions menées actuellement dans les pays en développement et de les ajouter aux activités menées. Il est possible de contribuer de cette manière à la réalisation de mesures efficaces. Il est également possible de prévoir jusqu'à un certain degré l'impact de ces mesures, ce qui stimule l'imagination des acteurs concernés, ainsi que leur compréhension et leur volonté, et de contribuer ainsi au développement de l'éducation du pays.

4-2 Conditions importantes préalables à l'introduction et à la mise en place d'actions dans chaque domaine

Les "conditions préalables à l'introduction et à la mise en application" de l'expérience du Japon en matière d'éducation, telles qu'elle sont stipulées dans l'annexe 1, sont entre autres : (1) une compréhension des besoins et le recueil de statistiques grâce à des enquêtes, (2) une prise de conscience des acteurs et personnes concernés et une meilleure compréhension de leur part, (3) un renforcement du dispositif des organismes responsables de la mise en place et l'émergence d'initiatives, (4) la mise en place d'un système et d'une législation. Ce sont là des éléments extrêmement importants dans la coopération internationale en matière d'éducation, qui déterminent la réceptivité du pays concerné, et sont également des conditions préalables à l'obtention d'aides au développement. Ils ont été soulignés à ce titre à maintes reprises et la présente analyse a abouti aux mêmes conclusions. Les pays en développement où ces conditions préalables sont déjà remplies pourront librement adapter l'expérience japonaise, tandis que les pays qui ne remplissent pas encore ces conditions auront sans doute besoin d'un soutien supplémentaire.

5. Les sujets à examiner pour une meilleure utilisation dans les pays en développement de l'expérience japonaise en matière d'éducation

Pour une meilleure utilisation dans les pays en développement des acquis du Japon en matière d'éducation, les sujets suivants devront à l'avenir être abordés :

5-1 La transmission des informations relatives à l'expérience du Japon en matière d'éducation

Le développement de l'éducation dans les pays en développement doit être mené par les pays en développement eux-mêmes. Si l'expérience japonaise peut y être adaptée, l'idée doit en venir des pays en développement eux-mêmes. Or, dans l'état actuel des choses, il faut reconnaître que l'expérience japonaise n'est pas suffisamment connue dans les pays en développement. Il faut donc faire savoir aux responsables de l'éducation dans les pays en développement que l'expérience japonaise est applicable à leur propre processus de développement de l'éducation. Dans cette optique, la méthode la plus efficace serait sans doute d'encourager les chercheurs, les responsables de l'administration de l'éducation et les enseignants des pays en développement à poursuivre des activités de recherches sur l'expérience du Japon en la matière. Mais pour cela, il faudrait améliorer l'information sur le sujet.

5-2 Mise en place d'une analyse sectorielle de l'éducation englobant les aspects historiques

Il faut évaluer avec exactitude le stade de développement de l'éducation du pays en développement qui fait l'objet d'une coopération éducative, ainsi que le processus qui l'a conduit à cette situation. Cela ne signifie pas qu'il faut se contenter de faire comme à l'habitude une compilation des problèmes d'éducation existants, mais plutôt qu'il faut s'attacher à comprendre comment les problèmes actuels de l'éducation ont

surgi et se sont développés, et comment ils ont été résolus. En d'autres termes il faut pouvoir appréhender la situation du pays concerné en la resituant dans son histoire. Grâce à cette démarche, il sera possible de proposer les expériences japonaises pertinentes comme des alternatives permettant de résoudre les problèmes auxquels le pays doit faire face.

5-3 Réalisation d'une coopération éducative prenant en compte les aspects sociaux

L'éducation est étroitement liée à la culture, à la religion, à la langue d'un pays, et ses conditions de diffusion, ainsi que son contenu dépendent pour une large part de sa situation économique et de son système politique. Il faut en conséquence porter une attention toute particulière au contexte culturel, social, économique et politique des pays en développement avant de mettre en place une coopération éducative. Dans de nombreux cas, ce point a été souligné et mis en pratique dès le départ, mais à la différence des coopérations standardisées et neutres tels que les transferts de technologie, une grande prudence sera nécessaire pour présenter aux pays en développement l'expérience japonaise dans le domaine de l'éducation. L'idéal serait que chaque pays, après avoir analysé sa situation dans de nombreux domaines et observé d'un œil critique l'expérience japonaise, s'il trouve une expérience particulière qui lui semble pouvoir être utilisée dans

son propre développement éducatif, l'introduise et la mette à l'épreuve en y apportant les améliorations adéquates.

5-4 Réflexion sur la coopération technique

La méthode la plus adaptée d'application aux pays en développement de l'expérience éducative japonaise consisterait, pour les acteurs des pays en développement, à travailler conjointement avec les Japonais à la recherche de possibilités et méthodes d'application, et ce grâce à la coopération d'experts japonais ou par le biais de visites au Japon des responsables de l'éducation des pays en développement. Cependant, des changements ont lieu dans les modalités des aides internationales au développement : on prône l'abandon de l'aide telle qu'elle a été pratiquée jusqu'à maintenant, par l'envoi d'experts ou l'accueil de stagiaires, en d'autres termes l'aide par projets, au profit d'une aide purement financière. L'utilité même des aides par projets est remise en question, rendant hypothétique leur mise en place. Pour pouvoir concrétiser une aide au développement qui tire le meilleur parti de l'expérience japonaise, il sera donc nécessaire de réfléchir aux formes futures de la coopération en tenant compte de cette évolution des modalités des aides au développement.

<MURATA Toshio>

Annexe : Les possibilités d'adaptation de l'expérience japonaise en matière d'éducation

[Objectif de l'analyse]

Cette annexe a pour objectif de donner aux personnes travaillant sur le terrain, dans les pays en développement, un aperçu des conditions préalables, de l'ordre des actions à suivre, du temps, du budget, du niveau technique, du degré d'efforts et d'énergie requis pour appliquer l'expérience japonaise dans le domaine de l'éducation. La situation étant différente selon les pays, les activités devront être choisies et examinées en fonction de chaque pays lors de l'utilisation pratique de l'expérience japonaise.

[Marche à suivre lors de l'analyse]

- (1) Le cadre de l'analyse a été fixé d'après le "schéma des problèmes de développement" du document "Approches pour planification systématique de projets de développement - Education de base" (JICA (2002))
- (2) Les principales mesures traitées dans "les expériences du Japon en matière d'éducation pouvant servir de références aux pays en développement" utilisées pour l'analyse ont été tirées de la 2^e partie, chapitres 2 à 13.
- (3) Les principales "conditions préalables pour l'introduction et l'application" de (2) ont été définies et mentionnées d'après les observations de la 2^e partie, chapitres 2 à 13 et d'après la réalité des pays en développement.
- (4) La période pendant laquelle "l'expérience du Japon en matière d'éducation pouvant servir de référence aux pays en développement" a réellement été lancée au Japon est appelée "période de démarrage" et est désignée par " ". Cette période se subdivise comme suit :

Période d'introduction	Période de consolidation	Période de reconstruction	Période d'adaptation à l'évolution de la société
La période d'introduction de l'éducation scolaire moderne s'étend du début de l'ère Meiji (1870) à la seconde moitié de l'ère Meiji (1899)	Période s'étendant de la seconde moitié de l'ère Meiji (1900) à la fin de la Seconde Guerre mondiale en 1945, pendant laquelle l'amélioration quantitative et qualitative de l'éducation scolaire a été menée à bien, notamment avec la gratuité de l'éducation obligatoire et le système de passage automatique en classe supérieure	Période s'étendant de l'immédiat après-guerre (1945), où l'éducation scolaire était complètement paralysée par la Seconde Guerre mondiale, à l'émergence des divers problèmes de l'éducation sous l'influence de la période de forte croissance économique aux alentours de 1970 (45 ^e année de l'ère Showa)	Commence aux alentours de 1970 avec l'examen de la "Troisième réforme éducative" par le conseil central de l'éducation et continue jusqu'à nos jours

- (5) Dans l'hypothèse d'une coopération éducative, les quatre rubriques des "critères de jugement des possibilités d'application" énoncées ci-dessous ont été évalués en trois niveaux : Temps nécessaire aux activités de prise de décision, planification, réalisation et évaluation (en mettant l'accent sur le temps nécessaire à la prise de décision), Budget nécessaire à la réalisation des activités, Degré de difficulté technique, Travail et énergie nécessaires à la réalisation des activités. Le sens des symboles utilisés est expliqué ci-dessous.
- (6) Les trois niveaux d'évaluation des 4 rubriques du point (5) sont les valeurs moyennes des dix pays qui ont fait l'objet de projets et d'enquêtes de la part de l'auteur sur une période de trois années allant de mai 2000 à avril 2003 (Guatemala, Honduras, Bolivie, Philippines, Myanmar, Tanzanie, Sénégal, Afrique du Sud, Lesotho, Egypte) et représentent un ordre de grandeur général dans les pays en développement. Le résultat de l'évaluation varie en fonction de la situation dans chaque pays.

	Temps nécessaire	Budget nécessaire	Niveau technique	Travail nécessaire
	Long	Important	Elevé	Important
	Moyen	Moyen	Moyen	Moyen
	Court	Faible	Faible	Faible

* "Le "temps nécessaire" est celui que prend la série d'activités suivante : Prise de décision Planification Réalisation Evaluation.

Objectif	Sous-objectifs	Aspects de l'expérience éducative du Japon pouvant servir de référence dans les pays en développement (Les chiffres renvoient aux chapitres correspondants. (Voir "Note"))	Principales conditions préalables à l'introduction et à l'application	Période de prise d'effet				Critères de décision sur la possibilité de transposition			
				Période d'introduction	Période de généralisation	Période de renouvellement	Période de maturité	Temps nécessaire	Budget nécessaire	Niveau technique	Moyens humains nécessaires
Promotion (quantitative) de l'éducation	Promotion (quantitative) des services éducatifs	Création d'un fonds public pour l'instruction scolaire	• Forte initiative et investissement de l'État								
		Création d'écoles par la population locale ou la tutelle	• Attitude compréhensive de la population locale et aide des pouvoirs publics								
		Gratuité de l'instruction obligatoire (défiscalisation des frais de scolarité)	• Garanties de financement • Préparation de la capacité d'accueil des établissements scolaires								
		Instauration du système de mobilité périodique du personnel enseignant	• Transfert aux collectivités locales des prérogatives d'embauche et de licenciement des personnels de l'enseignement • Accord des syndicats d'enseignants								
		Aide publique aux établissements privés	• Reconnaissance de l'autonomie des institutions privées et création d'un statut juridique d'établissement scolaire • Mise en place d'un système de subventions publiques								
	Amélioration de l'environnement éducatif des enfants	Incitation à la scolarisation par des missions itinérantes sur les secteurs scolaires	• Coopération des organismes concernés et des tutelles								
		Etablissement et application de sanctions en cas de non-scolarisation	• Attitude compréhensive et coopérative de l'école et de la population locale								
		Campagnes dans les médias et sensibilisation de la population	• Initiative des pouvoirs publics et de l'école								
		Renforcement de la prise de conscience parmi les responsables au moyen de distinctions honorifiques, décorations, etc.	• Initiative des autorités et de l'école								
		Renforcement de la prise de conscience dans la population par l'organisation d'aides à l'éducation scolaire	• Attitude compréhensive et coopérative des notables de la région								
	Assouplissement du système éducatif	Adaptation du système scolaire à la situation actuelle	• Demande sociale poussant à l'évolution du système scolaire								
		Diversification des cursus scolaires et des horaires possibles	• Autonomie de gestion à l'échelon de la région et de l'établissement scolaire								
		Simplification des programmes éducatifs et mise en oeuvre	• Maintien d'une certaine flexibilité en matière d'application du programme scolaire • Meilleure spécialisation des enseignants								
		Conversion au système de passage automatique en classe supérieure	• Engagement ferme au niveau politique • Mise en place d'un environnement propice aux études et standardisation à l'échelon national • Renforcement du sentiment de confiance dans la qualité de l'enseignement scolaire • Modification de la perception de l'école et des objectifs de l'éducation								
	Garantie d'accès à l'instruction scolaire pour les filles (correction de l'écart garçons-filles)	Passage de la séparation des écoles de garçons et de filles au système de la mixité garçons-filles	• Equilibre entre les besoins de la société et les considérations sexistes								
		Incitation aux actions en faveur de l'éducation des filles en s'appuyant essentiellement sur l'initiative des collectivités locales	• Degré d'avancement de la régionalisation • Transfert de ressources financières du pouvoir central aux régions								
		Animation du débat et des travaux de recherche par les collectivités locales	• Possibilité d'instaurer un débat libre et démocratique • Consensus social sur le caractère indispensable d'un corps enseignant féminin								

Objectif	Sous-objectifs	Aspects de l'expérience éducative du Japon pouvant servir de référence dans les pays en développement (Les chiffres renvoient aux chapitres correspondants. (Voir "Note"))	Principales conditions préalables à l'introduction et à l'application	Période de prise d'effet				Critères de décision sur la possibilité de transposition				
				Période d'introduction	Période de généralisation	Période de renouveau	Période de maturité	Temps nécessaire	Budget nécessaire	Niveau technique	Moyens humains nécessaires	
Promotion (quantitative) de l'éducation	Garantie d'accès à l'instruction scolaire pour les filles (correction de l'écart garçons-filles)	Création d'écoles ou de classes spéciales pour élèves ayant garde d'enfant	• Initiative de l'école et aide des autorités									
		Mise à jour des registres recensant les enfants en âge scolaire et injonctions de les scolariser	• Contexte se prêtant à créer une émulation entre établissements scolaires et entre régions									
		Sponsorisation d'une éducation adaptée aux besoins des filles	• Equilibre entre les besoins de la société et les considérations sexistes									
		Mise en place d'un programme de formation rapide d'enseignantes	• Forte initiative des pouvoirs publics									
	Amélioration de l'éducation dans les campagnes (correction des disparités entre régions)	Création d'établissements d'enseignement élémentaire par la population locale	• Existence de personnalités locales reconnues et motivation de la population locale									
		Mise en place d'une réglementation (Loi pour le développement de l'enseignement dans les régions reculées)	• Capacité des enseignants à s'organiser et à agir auprès des pouvoirs publics • Collaboration des administrations régionales et des pouvoirs publics									
		Introduction d'un régime scolaire particulier aux régions reculées	• Enquêtes de situation des écoles dans les régions reculées									
		Amélioration du traitement des enseignants dans les régions reculées	• Garantie de financement (subventions, etc.) et établissement de critères rationnels									
		Synchronisation de la politique éducative avec les mesures dans d'autres domaines connexes (santé et hygiène, développement régional, etc.)	• Forte initiative des collectivités locales									
		Gestion intégrée du personnel enseignant sur zones territoriales élargies	• Promotion de la régionalisation et transfert des prérogatives d'embauche et de licenciement des enseignants									
		Implantation d'établissements scolaires en fonction de la situation dans les régions reculées	• Garantie de financement (subventions, etc.) et établissement de critères rationnels									
	Garantie d'accès à l'instruction scolaire pour les enfants devant faire l'objet de soins particuliers	Mise au point et adoption de méthodes pédagogiques adaptées à la situation de chaque école (classe unique à plusieurs groupes de niveau, etc.)	• Existence de moyens de recherche pédagogique appliquée, de recherche sur les cours, etc.									
		Prise en charge par l'État des dépenses liées à l'instruction scolaire	• Garantie de financement et dotation évolutive									
		Conduite d'enquêtes de situation détaillées et exhaustives	• Ferme engagement du gouvernement et des collectivités locales vis-à-vis de la population									
		Mise en place d'une réglementation spécifique										
	Garantie d'accès à l'éducation pour l'enfance handicapée par la création d'établissements spéciaux, de classes spéciales, d'un enseignement trans-niveaux	• Coordination avec les autres secteurs (bien-être social, santé et hygiène, etc.)										
	Mise en place d'un système de prêts d'honneur	• Garantie d'investissement et consensus social										

Objectif	Sous-objectifs	Aspects de l'expérience éducative du Japon pouvant servir de référence dans les pays en développement (Les chiffres renvoient aux chapitres correspondants. (Voir "Note"))	Principales conditions préalables à l'introduction et à l'application	Période de prise d'effet				Critères de décision sur la possibilité de transposition						
				Période d'introduction	Période de généralisation	Période de renouveau	Période de maturité	Temps nécessaire	Budget nécessaire	Niveau technique	Moyens humains nécessaires			
Amélioration qualitative de l'éducation	Augmentation de l'effectif des enseignants et amélioration de leur motivation et de leur niveau de connaissances et de compétence	Mise en place d'un système de certification des enseignants	• Prévision précise des disponibilités et besoins en enseignants sur une base statistique											
		Mise en place/rationalisation de la formation des enseignants	• Prévision précise des disponibilités et besoins en enseignants sur une base statistique											
		Amélioration du traitement des enseignants et garanties statutaires	• Consensus social sur la nécessité d'assurer la disponibilité d'un personnel compétent • Garantie d'adéquation et de durabilité par des dispositions législatives											
		Mise en place d'examens de recrutement des enseignants	• Levée des contraintes politiques et garantie d'objectivité											
		Amélioration de la formation pédagogique et spécialisation	• Clarification d'un "profil de l'enseignant idéal" • Mise en place d'aides économiques aux étudiants (bourses, etc.)											
		Mise en place systématique de stages de formation continue pour les enseignants en exercice et diversification	• Clarification d'un profil de l'enseignant en fonction des années d'expérience et des compétences professionnelles • Création d'un environnement favorable à la participation aux stages et assouplissement des conditions de participation • Appréhension exacte des besoins en formation											
		Mise en place de stages internes à l'établissement (travaux de recherche pédagogique/stages pour enseignants)	• Implication des chefs d'établissement, etc. et motivation des enseignants • Création des conditions matérielles et psychologiques rendant possibles les échanges de vue entre enseignants											
	Amélioration des programmes scolaires	Organisation de collectifs d'enseignants	• Intérêt des enseignants et prise de conscience de cette nécessité • Prise en compte du contexte culturel et social dans lequel exercent les enseignants											
		Promotion de la recherche pédagogique pratique dans des établissements pilotes	• Renforcement du système de recherche pédagogique											
		Aide aux activités de recherche indépendante à l'initiative des enseignants	• Attitude compréhensive des gestionnaires et dirigeants de l'établissement scolaire											
		Coopération aux activités de recherche spécialisée des associations scolaires, etc.	• Coopération active des pouvoirs publics											
		Mise en place de la méthode de contrôle des programmes éducatifs (instructions officielles, manuels, publications officielles)	• Mise en place d'une réglementation sur l'obligation de respect • élévation du niveau de spécialisation des enseignants • Existence d'une évaluation des actions éducatives											
		Mise en place et généralisation de critères cohérents en matière de programmes scolaires sous forme d'instructions officielles applicables à l'enseignement et aux apprentissages	• Appréhension des besoins de la société et de la situation sur le terrain • Renforcement par les pouvoirs publics du système de mise en œuvre											
		Révision périodique des directives d'enseignement en fonction du développement de la situation socio-économique et des besoins locaux	• Clarification de la vision à long terme • Travaux d'enquête et de délibération par des organismes de conseil, par comité consultatif, etc.											
Amélioration des programmes scolaires	Organisation de stages de présentation des nouveaux programmes	• Préparation de documentations de stages, guide d'interprétation des directives d'enseignement, etc.												
	Publication périodique de documents pédagogiques à l'usage des enseignants	• Budgétisation de cette activité et établissement d'un circuit de distribution												
	Mesures incitatives des publications privées, revues pédagogiques, etc.	• Efficacité dans la mise à disposition de l'information par l'administration												

Objectif	Sous-objectifs	Aspects de l'expérience éducative du Japon pouvant servir de référence dans les pays en développement (Les chiffres renvoient aux chapitres correspondants. (Voir "Note"))	Principales conditions préalables à l'introduction et à l'application	Période de prise d'effet				Critères de décision sur la possibilité de transposition			
				Période d'introduction	Période de généralisation	Période de renouvellement	Période de maturité	Temps nécessaire	Budget nécessaire	Niveau technique	Moyens humains nécessaires
Amélioration qualitative de l'éducation	Amélioration et généralisation des méthodes pédagogiques (méthodes d'enseignement)	Mise en commun, cumul et propagation des techniques et expériences d'enseignement par les stages internes à l'établissement, les associations éducatives, les sociétés pédagogiques, etc.	<ul style="list-style-type: none"> • Implication des chefs d'établissement, etc. et motivation des enseignants • Création des conditions matérielles et psychologiques rendant possibles les échanges de vue entre enseignants 								
		Débats et actions concertées entre chercheurs et enseignants (recherche sur les cours, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> • Attitude compréhensive envers la recherche par les enseignants, approche scientifique 								
		Sélection d'un système d'apprentissage et d'une méthode pédagogique adéquate	<ul style="list-style-type: none"> • Création d'un environnement matériel propice 								
		Structuration de modèles pour la conduite des cours et mise en application	<ul style="list-style-type: none"> • Maîtrise des techniques et connaissances essentielles par les enseignants 								
		Amélioration des techniques et du plan des notes de l'enseignant au tableau	<ul style="list-style-type: none"> • Bonne compréhension des rapports entre préparation des cours et notes de l'enseignant au tableau 								
		Préparation et introduction de programmes d'enseignement annuel et des projets d'enseignement par module du programme	<ul style="list-style-type: none"> • Bonne compréhension par les enseignants des programmes et des matériels pédagogiques 								
		Elaboration et mise en pratique par les enseignants de projets d'enseignement	<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilisation des enseignants (pédagogie, techniques d'enseignement, matériel pédagogique) 								
	Refonte des programmes de formation des enseignants	<ul style="list-style-type: none"> • Initiative des pouvoirs publics et compréhension de la part des organismes de formation des enseignants 									
	Amélioration et généralisation des manuels et matériels pédagogiques	Adoption d'un système d'agrément des manuels scolaires	<ul style="list-style-type: none"> • Attitude des acteurs du secteur (prévention de la corruption, garanties de neutralité politique, etc.) 								
		Lancement de l'étude des matériels pédagogiques (dans le cadre des recherches sur les cours)	<ul style="list-style-type: none"> • Bonne compréhension par les enseignants des programmes et des matériels pédagogiques • Clarification de critères applicables à l'échelon national au moyen de directives d'enseignement 								
	Mise en place d'un système adéquat de suivi et d'évaluation des établissements scolaires	Distribution gratuite des manuels au stade de l'instruction obligatoire	<ul style="list-style-type: none"> • Garantie de financement 								
		Conduite d'enquêtes sur la situation des établissements scolaires	<ul style="list-style-type: none"> • Publicité du mode d'exploitation des résultats d'enquête, attitude bienveillante envers les établissements et élèves objets de l'enquête 								
		Réflexion critique sur les activités de classe dans le cadre des recherches sur les cours	<ul style="list-style-type: none"> • Création d'un environnement propice à la critique constructive 								
		Introduction d'un guide officiel de la pédagogie et des apprentissages	<ul style="list-style-type: none"> • Elévation du niveau de spécialisation des enseignants 								
		Adoption d'un système d'inspection sur la situation en matière de respect du programme scolaire	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en place d'un système de pratique du suivi 								
	Participation à des enquêtes internationales sur le niveau des élèves	<ul style="list-style-type: none"> • Initiative des pouvoirs publics et décision politique 									
	Mise en pratique de l'évaluation périodique des établissements scolaires (diagnostic sur l'éducation scolaire, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> • Attitude compréhensive envers les acteurs du milieu scolaire sur l'évaluation des établissements 									

Objectif	Sous-objets	Aspects de l'expérience éducative du Japon pouvant servir de référence dans les pays en développement (Les chiffres renvoient aux chapitres correspondants. (Voir "Note"))	Principales conditions préalables à l'introduction et à l'application	Période de prise d'effet				Critères de décision sur la possibilité de transposition			
				Période d'introduction	Période de généralisation	Période de renouveau	Période de maturité	Temps nécessaire	Budget nécessaire	Niveau technique	Moyens humains nécessaires
Amélioration de la gestion de l'éducation	Structuration du cadre de la politique éducative	Valorisation des acquis de la recherche pédagogique d'autres pays	<ul style="list-style-type: none"> Création de cellules de réflexion et d'entités spécialisées au ministère, élévation du niveau de spécialisation de ces instances Mise en place d'un système de séjours d'étude à l'étranger et promotion motivant les stagiaires de retour d'un séjour d'étude à l'étranger 								
		Etablissement, mise en oeuvre et amélioration de la politique éducative avec l'assistance d'experts étrangers	<ul style="list-style-type: none"> Garantie de souplesse au niveau de l'administratif pour permettre des améliorations graduelles Rapidité des autorités dans leur prise de décision 								
		Introduction d'un système de comités ou d'un organisme consultatif	<ul style="list-style-type: none"> Clarification des prérogatives, des fonctions et du rôle du comité consultatif 								
		Coopération harmonieuse avec les syndicats d'enseignants	<ul style="list-style-type: none"> Respect de la légalité par les mouvements syndicaux, pratique adéquate de la concertation 								
	Amélioration de la compétence de l'administration de l'éducation	Introduction d'un système d'examens de recrutement aux emplois administratifs	<ul style="list-style-type: none"> Etat de préparation de la fonction publique 								
		Instauration d'une réglementation afférente à l'éducation	<ul style="list-style-type: none"> Consensus legaliste, respect des décisions prises démocratiquement 								
		Mise en place d'un service de statistiques sur l'éducation	<ul style="list-style-type: none"> Etat de préparation à un système d'enquêtes périodiques dans le domaine de l'éducation 								
	Amélioration du financement de l'éducation	Répartition par priorités et répartition évolutive du budget de l'éducation	<ul style="list-style-type: none"> Etablissement d'un ordre des priorités entre domaines et projets 								
		Prise en charge par les bénéficiaires par transfert des dépenses de fonctionnement locales	<ul style="list-style-type: none"> Attitude compréhensive de la population locale et des parents d'élèves 								
		Création de revenus pour les établissements scolaires	<ul style="list-style-type: none"> Effort des pouvoirs publics et des établissements scolaires 								
		Augmentation progressive de la prise en charge par les finances publiques des dépenses liées à l'instruction obligatoire	<ul style="list-style-type: none"> Clarification de la répartition des charges entre l'Etat et les collectivités locales Réforme de la fiscalité et établissement d'un système de subventions locales 								
	Promotion de la régionalisation	Introduction d'une participation du secteur privé	<ul style="list-style-type: none"> Caractérisation des principaux besoins Structuration du système de répartition des rôles et de la coopération entre fonction publique et secteur privé 								
		Centralisation des services administratifs éducatifs et généraux	<ul style="list-style-type: none"> Etat de préparation au système d'autonomie des régions 								
		Clarification des pouvoirs, fonctions et tâches de l'administration centrale de l'éducation et de l'administration régionale de l'éducation	<ul style="list-style-type: none"> Promotion de la régionalisation 								
		Introduction du système de comité de l'instruction publique	<ul style="list-style-type: none"> Clarification du positionnement et du rôle des comités dans l'ensemble de la fonction publique 								
			Extension du système d'inspection des établissements scolaires	<ul style="list-style-type: none"> Reconnaissance de l'importance d'un système de suivi 							

Objectif	Sous-objektifs	Aspects de l'expérience éducative du Japon pouvant servir de référence dans les pays en développement (Les chiffres renvoient aux chapitres correspondants. (Voir "Note"))	Principales conditions préalables à l'introduction et à l'application	Période de prise d'effet				Critères de décision sur la possibilité de transposition			
				Période d'introduction	Période de généralisation	Période de renouveau	Période de maturité	Temps nécessaire	Budget nécessaire	Niveau technique	Moyens humains nécessaires
Amélioration de la gestion de l'éducation	Amélioration de la compétence dans la gestion administrative des établissements scolaires	Prise en charge par les bénéficiaires des dépenses des établissements scolaires	<ul style="list-style-type: none"> Attitude compréhensive de la population locale et des parents d'élèves Efforts des établissements scolaires et de la communauté pour la collecte des fonds 								
		Organisation de réunions de coordination (comité consultatif au niveau de chaque établissement) et mise en place d'un fonctionnement régulier de cette instance	<ul style="list-style-type: none"> Consensus des chefs d'établissement (adjoints, responsables) et des enseignants en vue de la création d'un comité d'établissement 								
		Extension des pouvoirs discrétionnaires des établissements scolaires et instauration du principe d'auto-gestion	<ul style="list-style-type: none"> Etat de préparation des enseignants et des élèves à assurer autonomie et auto-gestion Clarification du système de partage des responsabilités dans l'administration et la gestion de l'établissement scolaire 								
		Renforcement des capacités des chefs d'établissement et de leurs adjoints en matière d'administration et de gestion	<ul style="list-style-type: none"> Nomination judicieuse du personnel d'encadrement et formation de ce personnel 								
		Préparation des programmes scolaires (événement sportif, attribution des horaires, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> Appréhension des besoins de la communauté locale et des élèves en matière d'éducation 								
		Renforcement de la capacité à régler les problèmes des enseignants par des stages internes à l'établissement	<ul style="list-style-type: none"> Disponibilités en temps pour permettre la tenue de stages internes à l'établissement 								
		Fixation d'objectifs éducatifs par établissement scolaire	<ul style="list-style-type: none"> Etat de préparation des programmes officiels 								
		Mise en place d'un organe de gestion d'établissement scolaire (organe exécutif interne à l'établissement) avec désignation de responsables, clarification des attributions de fonctions et délégation de responsabilités	<ul style="list-style-type: none"> Existence des bases légales en ce qui concerne le personnel d'encadrement et sa mission Consensus des chefs d'établissement (adjoints, responsables) et des enseignants en vue de l'attribution des responsabilités 								
		Promotion de la participation des élèves à l'auto-administration des établissements scolaires (réunions de classes, comités d'étudiants, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> Clarification des rôles et des responsabilités des enseignants et des élèves 								
Implication des parents d'élèves et de la population locale dans la gestion des établissements scolaires par la mise en place d'organes ou de systèmes en ce sens	<ul style="list-style-type: none"> Prise de conscience des parents d'élèves et de la population locale, attitude compréhensive et coopérative des enseignants 										

Note :
 : Extrait de "Organisation administrative de l'enseignement" : Extrait de "Le financement de l'éducation" : Extrait de "La Gestion de l'école"
 : Extrait de "La politique d'accélération de la scolarisation à l'ère Meiji" : Extrait de "L'enseignement pour les filles"
 : Extrait de "La politique de promotion de la scolarisation des enfants et des élèves en difficulté après la guerre" : Extrait de "L'enseignement dans les régions reculées"
 : Extrait de "Comment résoudre le problème des redoublements et des abandons en cours d'études" : Extrait de "Le programme scolaire" : Extrait de "La formation et les stages pour enseignants"
 : Extrait de "La formation et le recyclage des enseignants" : Extrait de "Recherches sur les cours"

Annexe : Statistiques sur l'éducation

1. Enseignement scolaire

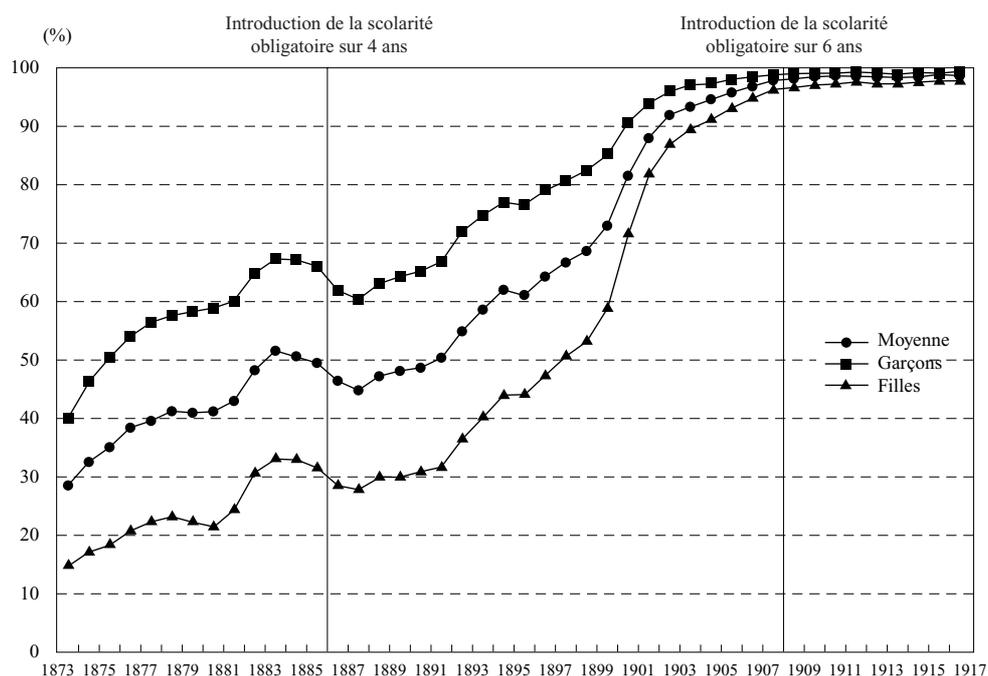
1-1 Evolution du taux de scolarisation dans l'enseignement

Avec la promulgation du système d'enseignement en 1872, le système scolaire se met en place, des écoles sont construites, mais en raison du fardeau excessif que constitue l'administration des établissements scolaires supportée par la population, et du manque de confiance des programmes d'enseignement, le mécontentement populaire croît, comme le montre les incidents d'écoles incendiées en juin 1873, et pendant quelques années le taux de scolarisation stagne. Il connaît ensuite, avec la révolution de l'ordonnance sur l'enseignement de 1880, une progression, grâce au renforcement des sanctions pour non-scolarisation et à l'amélioration des programmes scolaires. Mais avec la récession

consécutive à la répression de la révolte en 1877, et la rigueur accrue avec laquelle se pratiquait le prélèvement de droits de scolarité, le taux de scolarité baisse à nouveau.

En 1886, la scolarité devient obligatoire pour quatre ans. En 1880, le système des subventions de l'Etat est supprimé et en 1889 il est rétabli. C'est l'époque où s'intensifient les actions incitatives à la scolarisation, dans des préfectures notamment, et où des efforts particuliers sont faits pour les filles, avec la création de cours de couture ou de classes pour les jeunes filles s'occupant d'enfants en bas d'âge. Le développement économique consécutif à la victoire dans la guerre sino-japonaise de 1895 va permettre trente ans après les débuts du système d'enseignement moderne des taux de scolarisation supérieurs à 95 %, en 1905, alors que la durée de la scolarité obligatoire passe à 6 ans en 1907.

Schéma A-1 Evolution du taux de scolarisation (école primaire)



Source : Ministère de l'Education nationale, *La croissance japonaise et l'éducation: Développement de l'enseignement et croissance économique* (Bureau d'enquêtes du Ministère de l'Education nationale, 1962).

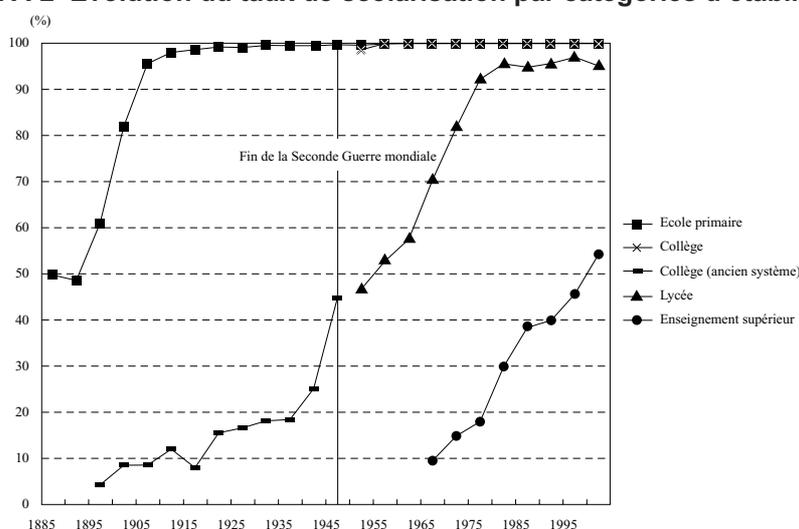
1-2 Evolution du taux de scolarisation par catégories d'établissements

Avec le nouveau système éducatif mis en place après la Seconde Guerre mondiale, qui portait à 9 ans la durée de la scolarité obligatoire, le taux de scolarisation au collège a atteint 99,2 % en 1950 (cependant, dans le contexte de pauvreté et de dispersion des familles, beaucoup d'élèves de l'après-guerre manquaient l'école pendant de longues périodes ou devaient travailler la journée et ne pouvaient aller à l'école que le soir, et dans de grandes villes comme Tokyo et Osaka, certains collèges avaient organisé un système de classes du

soir (Un siècle d'histoire du système d'enseignement, ministère de l'Education nationale)).

Le lycée sous sa forme actuelle existe depuis 1948 et le passage de l'ancien système du collège à celui du lycée se fit sans difficultés. Le taux de scolarisation au lycée progresse régulièrement, passant de 46,7 % en 1950 à 92,5 % en 1975. Si l'enseignement supérieur existait depuis le début du système d'enseignement, il avait longtemps conservé un caractère élitiste, et ce n'est qu'avec la croissance économique de l'après-guerre qu'il s'est démocratisé. En 2000, plus de la moitié des jeunes accèdent à l'enseignement supérieur.

Schéma A-2 Evolution du taux de scolarisation par catégories d'établissement



Note 1 : "Ecole primaire" et "Collège" : Pourcentage du nombre de personnes scolarisées (étrangers exceptés) dans le total de la population d'âge de la scolarité obligatoire (dont les étrangers scolarisés, les dispensés de scolarité à titre définitif ou provisoire et les personnes sans domicile connu depuis plus d'un an).

Note 2 : "Lycée" : Dans le total de la population d'âge correspondant, pourcentage du nombre de personnes fréquentant un lycée d'enseignement général (hors enseignement par correspondance), inscrites au programme d'enseignement d'équivalence de second cycle (depuis 1999), fréquentant la section lycée d'un établissement pour malvoyants, malentendants ou handicapés, une école d'enseignement professionnelle en 1^e, 2^e ou 3^e année (depuis 1932), un centre national de formation d'enseignants des métiers de l'industrie (1965) ou un centre national de formation d'enseignants pour handicapés (1970, 1975). Les étudiants recevant un enseignement par correspondance ne sont pas inclus dans les chiffres.

Note 3 : "Enseignement supérieur" : Dans le total de la population d'âge correspondant, pourcentage du nombre de personnes fréquentant une université de cycle long en 4 ans, une université de cycle court, une école professionnelle en 4^e ou 5^e année (depuis 1962) ou la section de maîtrise d'une telle école, la section spécialité d'une école de spécialisation (depuis 1976), un centre national de formation d'enseignants des métiers de l'industrie (1965), ou un centre national de formation d'enseignants pour handicapés (1970, 1975). Les étudiants recevant un enseignement par correspondance ne sont pas inclus dans ces chiffres.

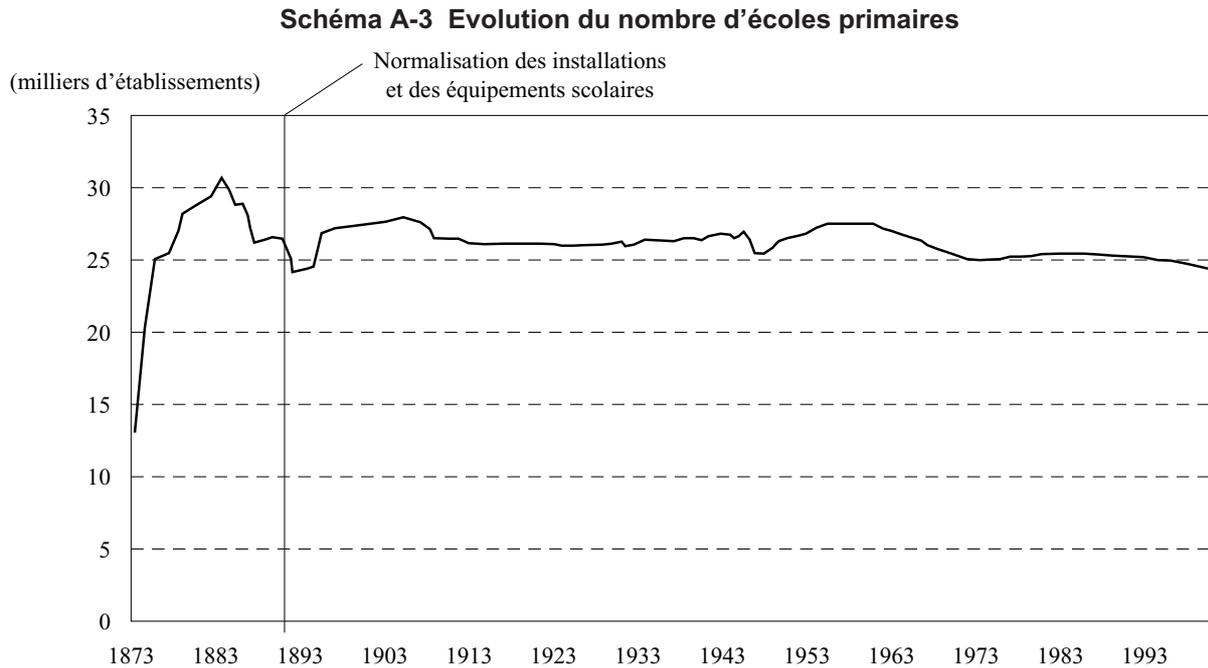
Note 4 : En ce qui concerne le collège de l'ancien système, les statistiques sont établies sur la proportion des inscrits pour l'enseignement à plein temps dans les grands collèges, les écoles supérieures de filles (hors section arts ménagers), les écoles de métiers (catégorie A) et les Ecoles normales (première section). (D'après : *Statistiques de l'Education nationale - Meiji, Taisho, Showa* - Ministère de l'Education et des Sciences, édition 2001)

Sources : Pour les collèges de l'ancien système : *La croissance japonaise et l'enseignement : Développement de l'enseignement et croissance économique* (1962), ministère de l'Education nationale, bureau d'enquêtes du ministère de l'Education nationale. Pour les autres établissements : *Statistiques de l'Education nationale - Meiji, Taisho, Showa* - Edition 2001, ministère de l'Education et des Sciences, imprimerie du ministère des Finances

1-3 Evolution du nombre d'écoles primaires

Trois ans après la promulgation du système d'enseignement en 1872, le nombre d'écoles primaires était déjà pratiquement le même que de nos jours. Cependant, jusqu'à ce que des règles précises soient fixées en matière d'aménagement et

d'équipement des écoles par le Règlement sur les installations et équipements scolaires de 1891, les écoles primaires étaient pour la plupart installées sommairement dans des locaux d'habitation ou des temples bouddhiques.



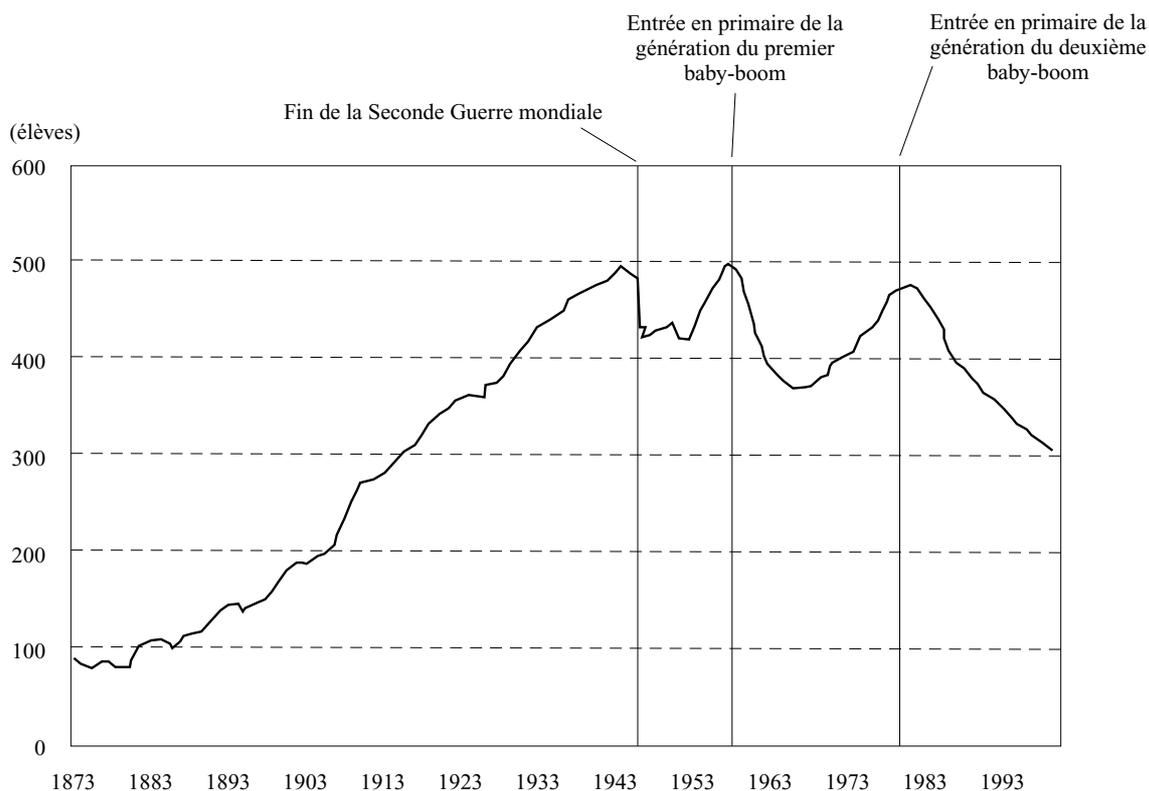
Source : Ministère de l'Education et des Sciences, *Statistiques de l'Education nationale - Meiji, Taisho, Showa* - Edition 2001, imprimerie du ministère des Finances.

1-4 Evolution du nombre d'élèves par école primaire

A partir de 1907, lorsque la durée de la scolarité obligatoire passe à 6 ans, l'augmentation du nombre d'élèves par établissement reflète l'accroissement de

la population, jusqu'au pic de 1944 où l'on on approche les 500 élèves par établissement. Après la crête du deuxième baby-boom, la tendance est à la baisse du nombre d'élèves par établissement, en raison de la baisse de la natalité.

Schéma A-4 Evolution du nombre d'élèves par école primaire



Source : Nombre d'élèves et nombre d'établissements, ministère de l'Education et des Sciences, *Statistiques de l'Education nationale - Meiji, Taisho, Showa* - Edition 2001, imprimerie du ministère des Finances

1-5 Evolution du nombre d'enseignants par catégories d'établissement

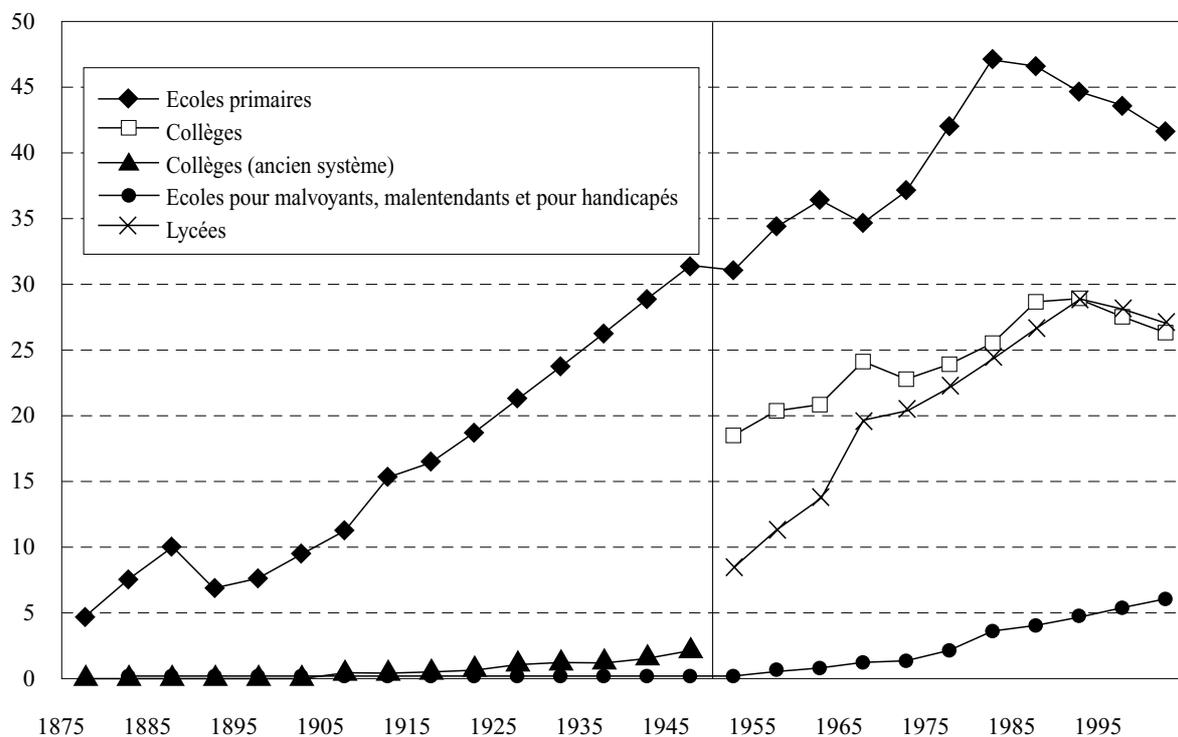
Pour les écoles primaires, collèges et lycées, le nombre d'enseignants progresse régulièrement jusque 1985 environ, la tendance passant alors à la baisse suite au recul démographique. En ce qui

concerne les écoles pour malvoyants, malentendants et handicapés, elles sont ouvertes progressivement après la guerre. Avec le "Plan septennal de création pour handicapés, lancé en 1979, ces établissements se multiplient et le nombre d'enseignants de cette catégorie commence à augmenter sensiblement.

Schéma A-5 Evolution du nombre d'enseignants par catégories d'établissement

(dizaines de milliers d'enseignants)

Fin de la Seconde Guerre mondiale



Note 1 : Statistiques établies en totalisant les effectifs du secteur public (établissements nationaux et municipaux) et de l'enseignement privé.

Note 2 : Statistique établies en totalisant les effectifs des établissements principaux et de leurs annexes.

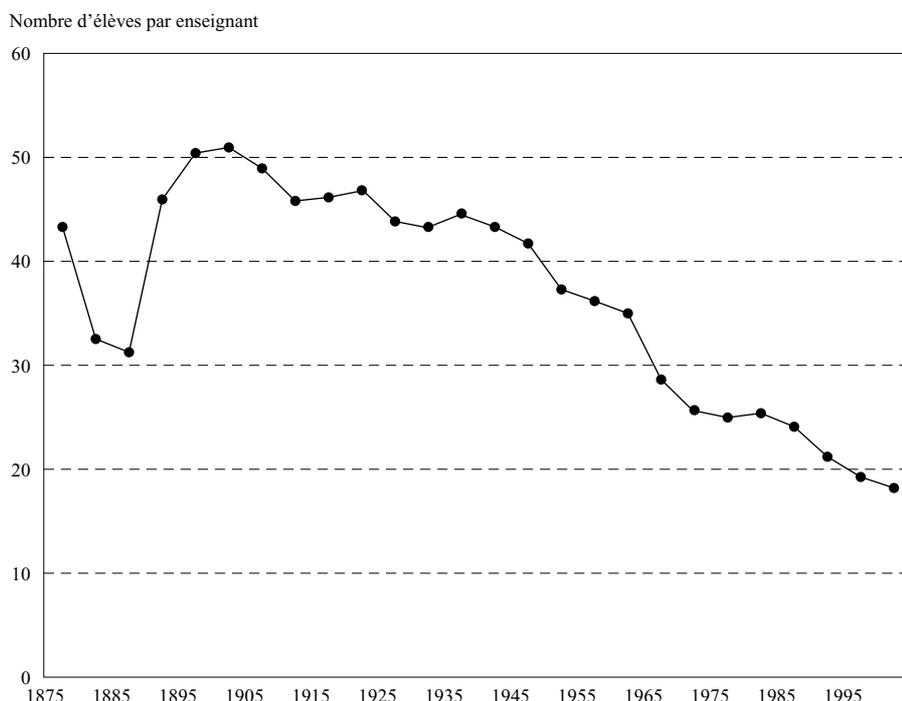
Sources : *Statistiques de l'Education nationale - Meiji, Taisho, Showa* - Edition 2001, ministère de l'Education et des Sciences, imprimerie du ministère des Finances, et *Rapport d'enquête sur les établissements scolaires*.

1-6 Nombre d'élèves par enseignant

Dans les années qui suivirent la promulgation du système d'enseignement (1872), l'objectif prioritaire étant l'augmentation du nombre d'enfants scolarisés, la formation et la stabilité du corps enseignant firent l'objet d'une attention particulière qui se traduit par l'augmentation du nombre d'enseignants. Mais au cours de la période de forte croissance

démographique à partir de 1890, le nombre d'enseignants ne croît pas au rythme de la population scolaire, et le nombre d'élèves par enseignant augmente fortement jusqu'à dépasser le chiffre de 50. Par la suite, ce chiffre diminue lentement et régulièrement. En 1995, le nombre d'élèves par enseignant est inférieur à la moitié de la valeur-crête du début du siècle.

Schéma A-6 Evolution du taux d'encadrement



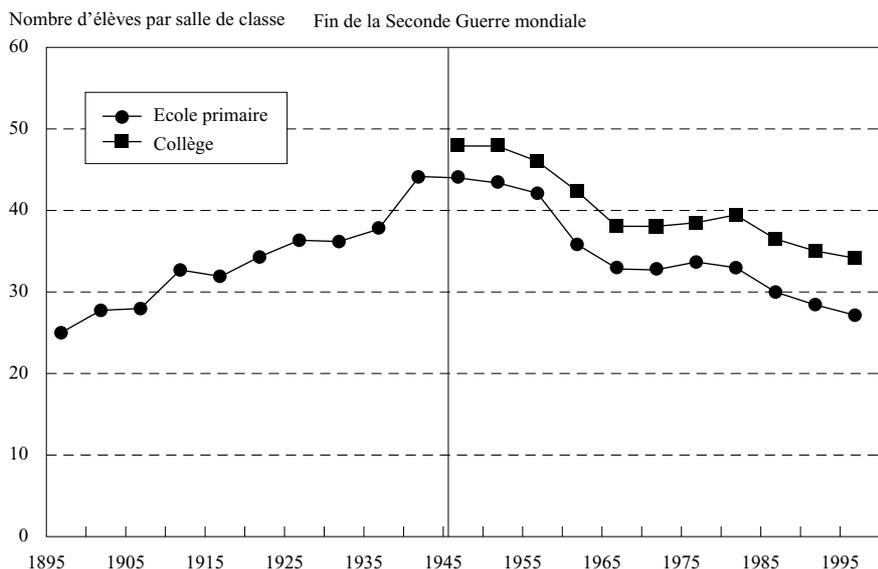
Sources : Mêmes sources que pour le schéma A-4 (nombre d'élèves par établissement)

1-7 Evolution du nombre d'élèves par salle de classe

A partir de l'époque Meiji (1868-1912), le nombre d'élèves par classe ne cesse d'augmenter, reflétant la progression du nombre d'élèves en primaire, et après la guerre, au cours des années 60, il dépasse encore

40. Au collège, dont la fréquentation se généralise après la guerre, le nombre d'élèves par classe approchera 50. Ensuite, sous l'effet conjugué d'un meilleur équipement et du recul démographique, la tendance est à une baisse lente et régulière du nombre d'élèves par classe.

Schéma A-7 Evolution du nombre d'élèves par salle de classe



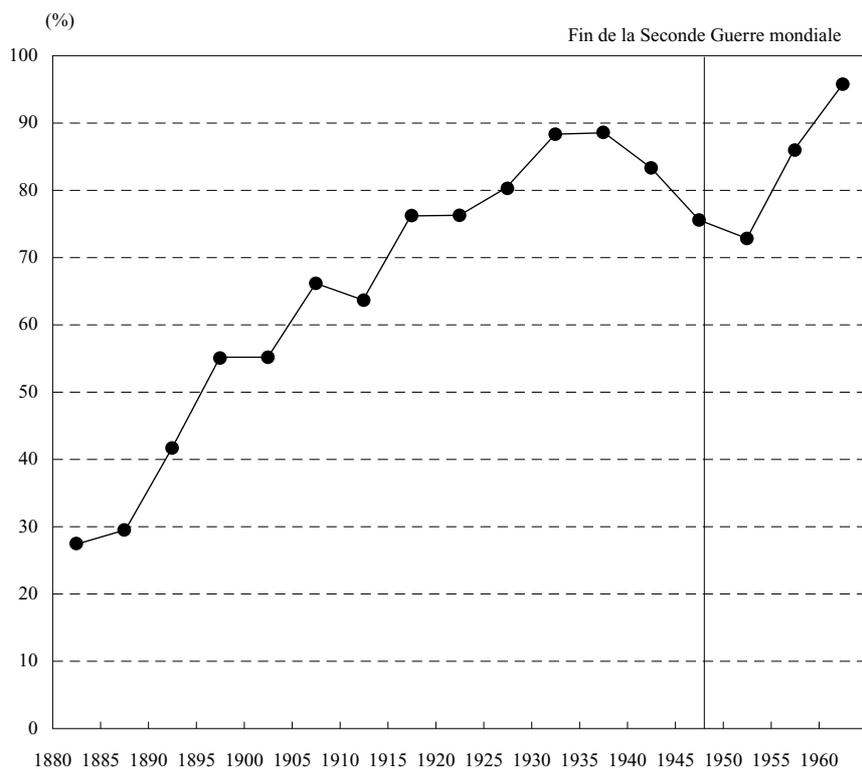
Sources : Ministère de l'Education et des Sciences, *Un siècle d'histoire du système d'enseignement - Recueil de documents* (1972), Société d'études sur l'administration impériale en province

1-8 Evolution du nombre d'enseignants qualifiés (dans le primaire)

Inférieure à 30 % au moment de la mise en place du système d'enseignement, la proportion d'enseignants qualifiés augmente régulièrement grâce à la création

des Écoles normales, pour approcher 90 % avant la guerre. Avec la guerre, le nombre d'enseignants qualifiés diminue pendant une dizaine d'années, pour se rétablir et dépasser son ancien niveau. En 1960, la proportion d'enseignants qualifiés dépasse 95 %.

Schéma A-8 Evolution du pourcentage d'enseignants qualifiés (dans le primaire)



Note : Enseignants qualifiés = instituteurs et professeurs titularisés

Source : *La Croissance japonaise et l'éducation : développement de l'enseignement et croissance économique* (1962), Bureau d'enquêtes du ministère de l'Éducation nationale, ministère de l'Éducation nationale

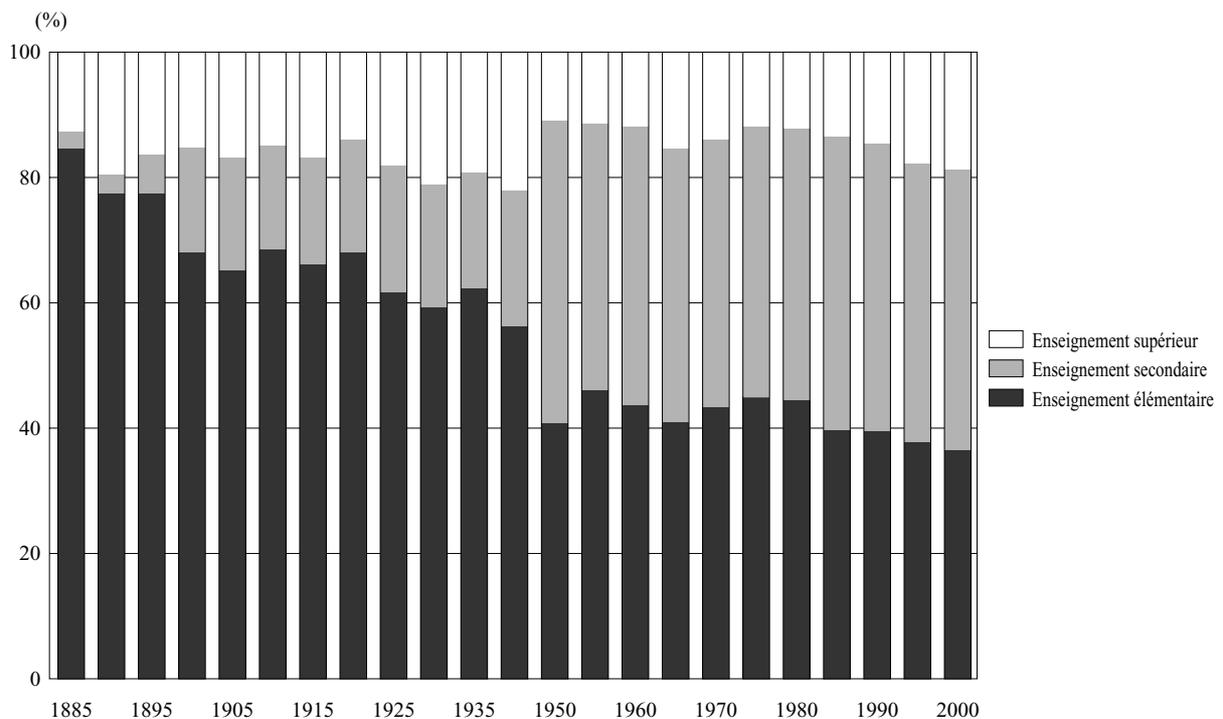
2. Dépenses d'éducation

2-1 Ventilation des dépenses d'éducation par niveaux d'enseignement

Depuis de l'ère Meiji (1868-1912), la grande préoccupation étant de généraliser l'enseignement élémentaire, la part des dépenses de l'enseignement élémentaire représente la plus grande partie des dépenses d'éducation, avec 84,3 % en 1885. Avec la généralisation de l'enseignement élémentaire, cette proportion diminue peu à peu au profit de l'enseignement secondaire, dont la part dans les dépenses augmente. La part des dépenses pour les collèges, qui n'était que de 2,8 % en 1885, croît fortement avec la politique de promotion de l'enseignement secondaire mise en place lors de

l'amendement à la loi par l'"Ordonnance sur les collèges" de 1899 et passe à 16,5 % en 1900. Elle va continuer à augmenter progressivement et, après la mise en place après la guerre du nouveau système de l'enseignement obligatoire, la part des collèges atteint 40 %, soit plus du double de son niveau d'avant la guerre. La part de l'enseignement supérieur oscille longtemps autour du niveau des 10 %, mais en 1930, une période de développement de l'enseignement supérieur, elle atteint 21,5 %. Après la guerre, la priorité devient à la généralisation de l'enseignement secondaire et la part relative de l'enseignement supérieur dans le total décroît. Ces dernières années, elle manifeste une tendance à la hausse du fait d'une démocratisation de l'enseignement supérieur.

Schéma A-9 Evolution de la ventilation des dépenses d'éducation entre les niveaux d'instruction



Note 1 : La rubrique "enseignement secondaire" inclut le collège de l'ancien système jusqu'en 1940.

Note 2 : La rubrique "enseignement supérieur" inclut la formation des enseignants jusqu'en 1940.

Note 3 : La rubrique "enseignement secondaire" inclut les écoles pour malvoyants, pour malentendants, pour les handicapés et les lycées depuis 1950.

Note 4 : La rubrique "enseignement supérieur" inclut les universités, les universités de cycle court, les écoles professionnelles, etc. depuis 1950.

Sources :

Période 1885-1940 : Ministère de l'Education nationale, *La croissance japonaise et l'éducation* (1962), consultable sur page Internet <http://www.wp.mext.go.jp/jky1962/index-32.html>

Période 1950-2000 : Ministère de l'Education et des Sciences, *Statistiques de l'Education nationale - Meiji, Taisho, Showa* - Edition 2001, Imprimerie du ministère des Finances

2-2 Part de l'Etat et part des régions dans les dépenses de l'instruction publique

Depuis l'ère Meiji (1868-1912), l'Etat a fourni des subventions, mais les réduit et les dépenses d'éducation des communes augmentent. Depuis la "Loi sur la prise en charge par l'Etat des dépenses de l'enseignement obligatoire" adoptée en 1918 dans le but d'élever le niveau d'éducation dans l'ensemble du pays, l'Etat prend en charge une partie des salaires des enseignants du primaire, et sa part dans le total des dépenses passe de 7,8 % en 1881 à 24,3 % en 1921. Par la suite, avec la nouvelle "Loi sur la prise en charge par l'Etat des dépenses de l'enseignement obligatoire" de 1940, l'Etat prend en charge la moitié de la rémunération des enseignants des écoles communales et la part de l'Etat s'établit aux alentours de 30 %. La progression de la part des préfectures dans le financement de l'enseignement augmente à un rythme modéré avant la guerre, mais avec la prise en charge de la rémunération des enseignants en 1940, elle double, passant de 20 à 40 %. Avec l'augmentation du montant des contributions de l'Etat et des préfectures, la part des communes passe de 76 % en 1881 à 49 % en 1935 pour descendre à 25 % en 1955, et se stabiliser autour de 30 % dans les années 1980.

Tableau A-1 Evolution des dépenses d'instruction publique de l'Etat et des régions (en milliers de yens)

	Année	Etat	Préfectoral	Municipal
Avant-guerre	1885	1 036	1 222	8 643
	1890	931	1 188	7 487
	1895	1 598	1 874	10 772
	1900	5 834	8 845	26 347
	1905	5 666	9 012	28 143
	1910	9 010	15 835	60 472
	1915	10 566	17 158	62 437
	1920	44 066	55 783	200 558
	1925	100 388	92 582	249 458
	1930	143 320	105 612	204 010
	1935	151 100	103 102	242 878
1940	270 673	199 697	201 540	
Après-guerre	1955	126 668 000	151 670 000	93 668 000
	1960	208 954 000	250 578 000	152 960 000
	1965	499 465 000	549 865 000	335 681 000
	1970	951 513 000	1 095 098 000	837 756 000
	1975	2 664 905 000	3 075 362 000	2 378 647 000
	1980	4 744 756 000	4 927 083 000	4 333 881 000
	1985	5 201 696 000	6 270 114 000	5 096 369 000

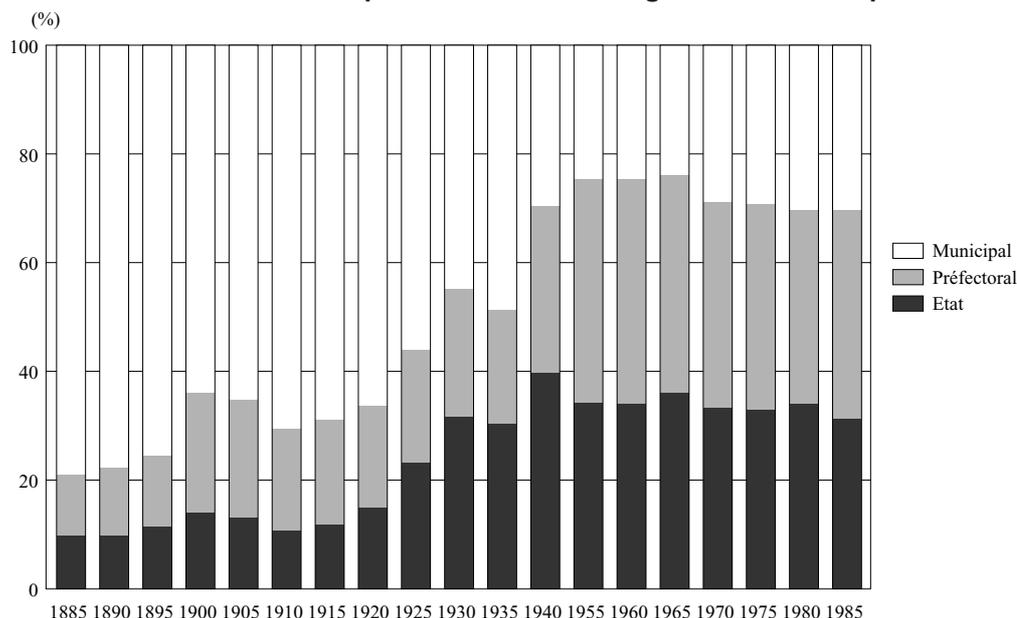
Sources :

Période 1885-1940 : *La croissance japonaise et l'éducation* (1962), ministère de l'Education nationale ; document consultable sur la page Internet

<http://www.mext.go.jp/jky1962/index-32.html>

Période 1950-1985 : Toshio Hosotani et collègues, *Nouvelle encyclopédie de l'éducation*, Daiichi-hoki-shuppan, 1990.

Schéma A-10 Evolution de la part de l'Etat et des régions dans les dépenses d'éducation



Sources :

Période 1885-1940 : *La croissance japonaise et l'éducation* (1962), ministère de l'Education ; document consultable sur la page Internet <http://www.mext.go.jp/jky1962/index-32.html>

Période 1950-1985 : Toshio Hosotani et collègues, *Nouvelle encyclopédie de l'éducation*, Daiichi-hoki-shuppan, 1990.

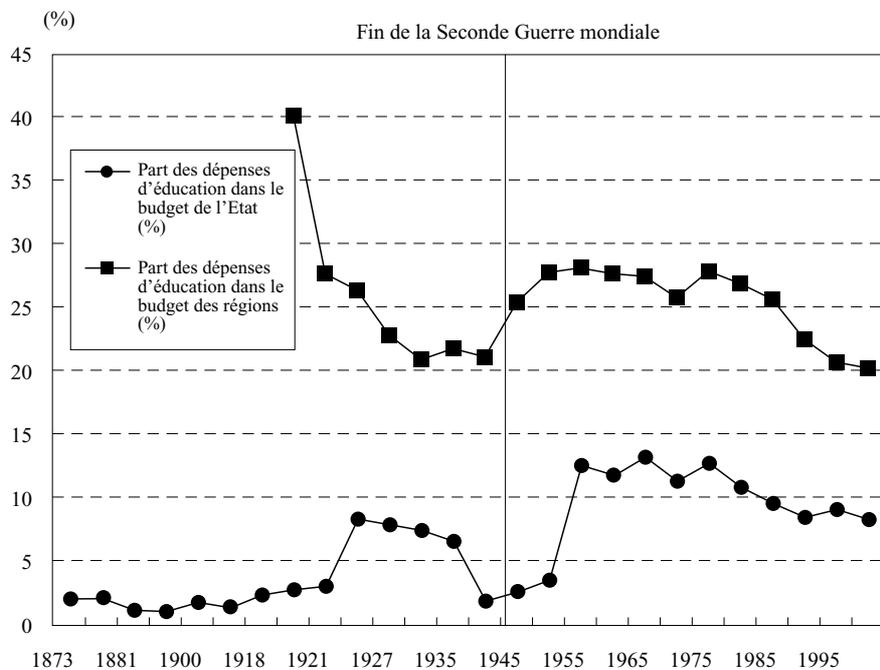
2-3 Part des dépenses d'éducation dans le budget de l'Etat et des régions

La part des dépenses d'éducation dans le budget de l'Etat augmente avec l'accroissement de la participation de l'Etat dans le total des dépenses d'éducation. Elle passe de 1,8 % seulement en 1885 à 4,7 % en 1950. L'accroissement de la participation de l'Etat après la guerre s'explique principalement par le financement de la reconstruction des installations détruites pendant la guerre, de la construction des collèges du nouveau système scolaire, et par l'augmentation des subventions de promotion de l'éducation dans les régions reculées et

de promotion de l'enseignement scientifique et des métiers de l'industrie.

Dans les régions, les budgets accordaient une part importante à l'éducation avant-guerre, lorsque l'effort portait sur la généralisation de l'enseignement obligatoire. Cette part a ensuite baissé lentement, se situant aux alentours de 20 % ces dernières années. Dans les dépenses d'éducation des provinces, le poste le plus lourd est celui de la masse salariale des personnels de l'enseignement et au niveau des communes, c'est celui des dépenses de construction d'écoles primaires et de collèges (selon HOSOTANI (1990)).

Schéma A-11 Evolution de la part des dépenses d'éducation dans le budget de l'Etat et des régions



Sources : Période 1873-1945 : Toshio Hosotani, *Nouvelle encyclopédie de l'éducation*, Editions Daiichi-hoki-shuppan, 1990. Période 1950-1998 : Ministère de l'Education et des Sciences, *Statistiques de l'Education Nationale - Meiji, Taisho, Showa* - Edition 2001, Imprimerie du ministère des Finances

<YAMAGUCHI Naoko>