

Revue
internationale
d'éducation de Sèvres

Revue internationale d'éducation de Sèvres

43 | décembre 2006
Que savent les élèves ?

Une politique volontariste des savoirs et des compétences basée sur l'évaluation

Le cas du Japon

A voluntarist policy of knowledge and skills assessment. The case of Japan

Una política voluntarista de evaluación de los conocimientos y las competencias.

El caso de Japón

Daisuke Sonoyama



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ries/211>

DOI : 10.4000/ries.211

ISSN : 2261-4265

Éditeur

Centre international d'études pédagogiques

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2006

Pagination : 47-55

ISSN : 1254-4590

Référence électronique

Daisuke Sonoyama, « Une politique volontariste des savoirs et des compétences basée sur l'évaluation », *Revue internationale d'éducation de Sèvres* [En ligne], 43 | décembre 2006, mis en ligne le 23 juin 2011, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/ries/211> ; DOI : 10.4000/ries.211

Une politique volontariste des savoirs et des compétences basée sur l'évaluation

Le cas du Japon

Daisuke Sonoyama

Depuis la formation du gouvernement Koizumi le 26 avril 2001, les piliers de la politique scolaire au Japon sont devenus la formation des élites et la concurrence basée sur les connaissances.

LE RETOUR À L'ÉMULATION

Avec les *Directives de réforme structurelle des universités d'Etat* définies en juin 2001, le ministère de l'éducation et des sciences (*Monkasho*) a présenté des mesures pour la création d'universités capables d'affronter la concurrence internationale. D'autre part, il a pris des mesures pour l'amélioration du niveau scolaire dans l'enseignement primaire et secondaire, à la suite d'un débat apparu avant même la réalisation totale des nouvelles directives d'enseignement (2002) fondées sur le principe « cadre non contraignant et force de vivre ». Déclenchées par la dénonciation de la baisse du niveau des étudiants par les professeurs d'université, les critiques se sont en effet concentrées sur l'« éducation non contraignante » (*yutori*) définie par le ministère de l'éducation et de la culture (*Mombusho*), qui vise à assouplir l'emploi du temps et à diminuer le stress scolaire afin de permettre tant aux élèves qu'aux enseignants une plus grande liberté de réflexion. Pour répondre à ces critiques, le *Monkasho* a lancé, sous le nom de *Recommandations pour l'étude* (2002), un « Appel pour une amélioration du niveau scolaire ». Il a par ailleurs déclaré qu'il pose comme objectif prépondérant l'acquisition d'un « niveau scolaire solide », qui représente l'aspect cognitif de la « force de vivre » (*Ikiru tikara*). C'est en fait la fin de l'éducation non contraignante dont les programmes ont été réduits de 30 %. Simultanément, le ministère a clairement affirmé que les nouvelles directives d'enseignement représentaient un standard minimum, et qu'il était nécessaire de procéder activement à la séparation des classes par niveau d'acquisition, qui était freinée jusque-là. Il a également présenté un projet pour l'amélioration du niveau scolaire et pris des mesures pour établir un système permettant d'attribuer des crédits à des écoles-pilotes afin de leur faire mener des recherches sur le sujet.

Ce « niveau scolaire solide » se trouve dans le prolongement de la nouvelle conception du niveau scolaire en usage jusqu'alors, mais qui, dans les faits, n'avait pas progressé comme prévu. Dans chaque école, on a alors commencé à utiliser abondamment les cahiers d'exercices et les exercices répétitifs concernant les nécessaires acquisitions scolaires de base. À l'inverse est apparue la tendance à négliger le « temps d'études globales » introduit dans les nouvelles directives d'enseignement : durant trois heures par semaine, les élèves recherchent une problématique et doivent la résoudre¹. Cette évolution illustre le retour à l'éducation de base et à l'apprentissage des connaissances, sans toutefois modifier les programmes.

Par ailleurs, les organismes indépendants réalisant des tests d'évaluation pour mesurer le niveau scolaire ont vu leur nombre augmenter. Parmi ces organismes, certains publient les notes moyennes école par école et des voix se sont fait entendre qui craignent une hiérarchisation croissante, liée au « système du libre choix de l'école ».

Ainsi, l'éducation au Japon a pris brutalement la direction de l'amélioration du niveau scolaire. Fondamentalement, il y a eu la reconnaissance que l'éducation est à la base de la compétitivité. Cette mise en relief, consécutive à l'orientation de la politique de l'économie industrielle, consiste à assouplir l'emploi et le travail et à créer de nouvelles industries. Cette orientation est apparue après que l'influence de la globalisation s'est précisée sous la forme de la dilution du secteur industriel de la production et de la dépression qui a suivi l'éclatement de la bulle économique. Ce qui a été recherché là, c'est la « formation de l'employabilité basée sur l'individu » : il s'agit en fait d'une méritocratie focalisée sur une élite partielle. Au Japon, il était jusqu'alors considéré comme tabou de plaider pour la formation d'une élite, mais ces dernières années, l'objectif de « l'émergence d'un personnel très performant » figure dans un document du *Monkasho* (*Réforme structurelle de l'éducation*, 2003) et on assiste à la promotion de mesures admettant officiellement la « différence », telles que l'entrée prématurée dans l'enseignement supérieur ou la répartition des classes par niveaux de motivation. Le terrain de discussion des questions d'éducation a donc beaucoup changé.

En novembre 2004, M. Nakayama, le ministre du *Monkasho*, a annoncé la mise en place, dès l'année 2007, d'un test national d'évaluation des connaissances pour tous les élèves de douze ans et de quinze ans. Selon lui, il s'agit d'« avoir pour but la première place mondiale pour le niveau scolaire », avec l'éducation comme stratégie d'État. Les tests d'évaluation du niveau scolaire étaient en usage dans les années 1950-60 pour l'ensemble des collégiens mais, devenus la cible de critiques affirmant qu'ils poussaient à la compétition, ils furent supprimés. À partir des années quatre-vingts, ils étaient réalisés sous la

1. Ce travail interdisciplinaire s'apparente aux « travaux personnels encadrés » français.

forme d'une « enquête sur la situation de l'application des programmes scolaires », sur un échantillon de 9 % maximum. Dorénavant, ces tests seront réalisés pour l'ensemble du pays, avec une cible considérablement accrue : l'objectif clairement annoncé est d'augmenter l'esprit de compétition dans les lieux d'enseignement. Les résultats de l'enquête PISA de l'OCDE ont fait passer le Japon de la huitième à la quatorzième place pour l'aptitude à la lecture, de la première place à la sixième pour les mathématiques appliquées. Ces résultats ont eu pour effet de donner une impulsion à cette proposition personnelle du ministre du *Monkasho*. Le ministre a observé qu'il était « nécessaire d'avoir conscience du danger que représente cette tendance à la baisse du niveau scolaire au Japon », ce qui renforce l'opinion selon laquelle une éducation compétitive est indispensable.

On peut dire qu'avec cette orientation vers un progrès qualitatif de l'éducation à travers la compétitivité, le Japon en est finalement venu à rivaliser avec la nouvelle éducation néo-libérale à l'américaine ou à l'anglaise. Malgré de fortes critiques dénonçant le fait que cette nouvelle politique favorise la hiérarchisation des écoles et contribue à accentuer la fracture sociale, le *Monkasho*, déterminé à faire avancer les mesures sur l'amélioration du niveau scolaire, a commencé à envisager d'augmenter le nombre d'heures de cours dans les écoles primaires et les collèges, nombre qui allait en diminuant depuis 1977.

D'autres mesures ont été prises pour la formation des élites et pour la compétitivité avec le niveau mondial. Ainsi, l'expérimentation pendant trois ans d'établissements modèles où est confronté le développement du niveau des connaissances (337 établissements depuis 2003), ou encore de subventions de deux mille millions de yens pour des établissements de « *Super Sciences* » (99 lycées depuis 2003) ou de « *Super English Language* » (101 lycées depuis 2005) afin d'accroître le niveau de l'enseignement en sciences, en mathématiques ou en anglais.

SUR LA VOIE DE LA DÉRÉGULATION

Le nombre des collectivités autonomes adoptant le « système du libre choix de l'école » va croissant et la voie de la dérégulation de l'éducation s'affirme de plus en plus, avec entre autres l'extension des prérogatives des directeurs d'établissements, qui a pour objectif de développer l'autonomie des établissements (janvier 2002), ou encore la politique consistant à demander aux écoles de s'auto-évaluer (avril 2002), réalisée à 96,5 % en 2004. La commission de réforme globale du cadre administratif instaurée par le gouvernement en avril 2001 a fait des propositions pour l'enseignement primaire et secondaire, entre autres :

– la diversification des structures scolaires dès le stade de l'enseignement obligatoire, la formation de personnel ayant une forte créativité étant nécessaire à l'activation de l'économie japonaise ;

- le développement de la participation des écoles privées, la fin de l'interdiction de la gestion des écoles par les sociétés privées et les organismes non-lucratifs, l'introduction des *community schools*;

- la promotion de la compétition inter-écoles en répartissant de façon égale les subventions publiques entre les établissements scolaires au moyen d'un système de bons (*voucher system*);

- la promotion de la divulgation des informations et de l'évaluation par des organismes tiers permettant aux consommateurs et aux usagers de choisir de façon appropriée les services éducatifs.

À la suite de cela, il a été décidé en conseil des ministres, en mars 2002, d'introduire et promouvoir les *community schools* et le système du choix de l'école («Projet tri-annuel de la dérégulation»), dans le but d'«établir une émulation entre les différentes écoles, dans une atmosphère de saine tension, en encourageant les activités pédagogiques originales et en favorisant une situation de coexistence avec les écoles publiques traditionnelles».

Les *community schools* sont une forme d'établissement proposée par le «comité national de réforme de l'éducation» (décembre 2000) d'après le concept des *charter schools* américaines. Ce sont des écoles publiques d'un nouveau type, instaurées par les communes sur la base des besoins locaux particuliers, et dont la gestion est l'objet d'une participation des instances locales (établissement d'un conseil d'administration de l'école). Elles ont pris une forme légale sous le nom d'«écoles d'administration locale», par un amendement de la loi sur l'éducation régionale, en juin 2004. Ces écoles seront assez différentes des *charter schools* en ce sens que leur création reste du ressort des commissions régionales d'éducation, et que leur conseil d'administration ne sera pas la plus haute instance de décision. Mais elles sont l'objet de l'attention publique parce qu'elles sont les premiers établissements où la participation des parents et des habitants de la région à l'administration de l'établissement est assurée de façon institutionnelle. Il est prévu qu'environ soixante-dix établissements soient désignés pour deux années comme écoles d'administration locale pour l'année scolaire 2005-2006.

Cependant, il ne fait aucun doute que le vrai but de la proposition faite par la commission de réforme globale du cadre administratif, en introduisant ce système, est d'améliorer la qualité des services éducatifs en associant compétitivité et liberté de choix. Il s'agit de mettre les établissements en compétition, par la diversification des fournisseurs de services éducatifs avec, entre autres, la fondation plus facile d'écoles privées, la reconnaissance d'établissements gérés par des sociétés anonymes, et la création des *community schools* d'un type unique (puisque reflétant l'opinion des habitants), et aussi par la possibilité de décider de l'établissement scolaire de son choix. Il est évident que le but final de tout cela est la formation de leaders ayant une riche créativité.

Depuis juillet 2002, dans les «zones spéciales» de réforme structurelle, les sociétés anonymes et les organismes non lucratifs s'occupant par exemple de

l'éducation des enfants refusant d'aller à l'école ont la possibilité de fonder des écoles. Dans le cadre d'une « zone spéciale », le premier collègue géré par une société anonyme a ouvert ses portes, en avril 2004, dans la préfecture d'Okayama. Le *Monkasho* était opposé à cette ouverture, sous le prétexte que le caractère public, la continuité, et la stabilité de la structure fondatrice d'une école étaient nécessaires pour assurer la qualité de l'enseignement, maintenir le niveau et progresser. Elle a cependant eu lieu, grâce au soutien actif du bureau de promotion des zones spéciales. Cette même commission de réforme a également plaidé pour une levée de l'interdiction du modèle « institution publique – administration privée ». Ce modèle consiste à confier à une société anonyme ou à un organisme non lucratif l'ensemble de l'administration et de la gestion d'une école établie par une collectivité locale. Le *Monkasho* continue à résister sur ce sujet et il a limité cette possibilité aux zones spéciales, aux écoles maternelles et aux lycées. La commission de réforme globale du cadre administratif plaidant de son côté pour plus de privatisation, on estime que la confrontation avec le *Monkasho* durera encore longtemps.

VERS UN STANDARD MINIMUM ?

Ces mesures ont été présentées dans le « Programme de réforme de l'éducation » de janvier 1997. Ce document important énonce clairement que la politique de l'éducation publique va dans la même direction que la tendance à la dérégulation, principe fondamental des réformes administratives entamées dès 1993. C'est-à-dire qu'il s'agit, « en ce qui concerne la réalisation des réformes de l'éducation, de veiller à rendre possibles des activités variées, tout en poursuivant l'assouplissement des règles administratives de façon globale ». Au début de l'année 2006, le fait que l'éducation ait été ajoutée aux cinq grands domaines de la réforme administrative (administration, économie, finances, sécurité sociale, politique financière) a été le déclencheur direct de l'élaboration de ce programme.

Les programmes scolaires japonais sont plus détaillés que les programmes français, par exemple. Ils concernent toutes les disciplines et servent de modèles aux auteurs de manuels scolaires, qui sont le plus souvent des enseignants du second degré ou des universitaires. Le *Monkasho* contrôle les manuels au mot près pour s'assurer de leur conformité aux programmes. Le contrôle s'exerce également sur la philosophie et l'idéologie des manuels, en particulier depuis le renforcement de l'idéologie nationale nipponne.

En 1998, le rapport du Conseil central d'éducation (*Chukyoshin*), qui met l'accent sur le renforcement de l'indépendance et de l'autonomie des établissements scolaires, a proposé d'étendre l'aire de responsabilité des écoles. Dans le même temps, on a demandé plus d'initiative dans les lieux d'enseignement, tentant ainsi, sur le plan des instances dirigeantes dans le domaine de

l'éducation, de sortir du système bureaucratique. Le rapport du *Chukyoshin* du 20 mars 2003 réaffirme la politique de dérégulation en ajoutant que pour la première fois la politique de l'éducation doit contractualiser ses objectifs pour cinq ans et évaluer leur programme régulièrement.

Le rapport du *Chukyoshin* du 26 octobre 2005 propose de poser dorénavant comme objectif d'éducation le « développement de l'acquisition de connaissances, à une éducation développant la force de vivre », c'est-à-dire en renforçant les programmes scolaires et en faisant passer le test national.

Ce test national créera un standard minimum. En même temps, le ministère veut promouvoir la politique de concurrence et d'évaluation en donnant plus d'autonomie et responsabilité aux collectivités locales, aux établissements, aux parents, aux enseignants et aux élèves.

En novembre 2005, le gouvernement a révisé la Loi de la charge de la caisse de l'État de la moitié à un tiers, ce qui vise à autoriser les collectivités locales à mener une politique plus autonome et responsable, mais crée une différence entre les collectivités riches et les régions pauvres.

Le *Monkasho* voudrait aller encore plus loin car, il souhaiterait introduire l'évaluation des enseignants et le renouvellement de leur certificat d'aptitude de professeur tous les dix ans (juillet 2006). On parle même de la révision du système de salaire uniforme par une indemnité d'heures supplémentaires. Depuis 1974, les enseignants avaient un avantage uniforme par rapport aux autres fonctionnaires publics, ajoutant 4 % pour « coordination » à leur salaire de base pour stimuler l'attrait de la profession. Cette réforme signifie l'articulation selon leurs efforts, et donc l'introduction d'une culture de la méritocratie dans le monde des enseignants ainsi que de la culture de l'évaluation. Le ministre envisage une nouvelle loi pour avril 2008.

L'éducation au Japon est actuellement régie par la loi fondamentale adoptée en 1947 sous l'influence américaine, après le désastre de la guerre et les sacrifices des milliers de kamikazes, produits de l'éducation impériale de l'avant-guerre. Cette loi fondamentale symbolisait la nouvelle idéologie pacifiste et libérale respectant les droits de l'homme. Le projet de réécriture de la loi sur l'éducation, dont on n'a pas touché un seul mot depuis 1947, introduit un débat très important dont la presse se fait écho quotidiennement en ce moment. Le gouvernement attache beaucoup d'importance à la nationalité, à l'État, au respect de la tradition. Cet héritage de l'empire tend à unifier l'idéologie du pays. La loi de 1947 affirmait le contraire en respectant la liberté de conscience et d'expression. Si la nouvelle loi est adoptée, tous les programmes seront réécrits dans le but de nationaliser l'idéologie, l'histoire, les contenus en général et même la manière de les présenter et d'enseigner. Ainsi, certains vocabulaires seront interdits pendant la scolarisation, car jugés anti-nationaux. On comprendra la raison pour laquelle l'inventaire des connaissances à enseigner est très lié à la réécriture de la loi sur l'éducation.

La réécriture de la nouvelle loi fondamentale de l'éducation a été le vœu du parti libéral démocrate. Malheureusement, le Premier ministre l'a abandonnée par manque de temps et de consensus entre les partis. Le débat concerne surtout les croyances. En effet, depuis quelques années, il y a un mouvement de droite très fort dans la politique japonaise : dans une préfecture comme Tokyo, depuis la loi sur le drapeau et l'hymne national de 1999, la commission de l'éducation oblige tous les professeurs du primaire et du secondaire du public à hisser le drapeau national et à chanter l'hymne national. Le refus de l'un ou l'autre des deux principes est notifié au président de la commission et peut avoir un effet négatif dans la promotion ou la carrière de l'enseignant concerné. Ce contrôle peut s'étendre jusqu'au conseil des élèves. Le problème du drapeau et de l'hymne national se pose selon deux aspects : d'une part, l'histoire du drapeau et de l'hymne en font des symboles du régime impérial et d'autre part comment peut-on obliger des élèves et des professeurs libres dans leurs convictions à chanter cet hymne ou hisser ce drapeau ? Où est la liberté des croyances individuelles telle qu'elle est prévue à l'article 3 de la Loi fondamentale de 1947 ? Le cas extrême va jusqu'à la notification dans le bulletin scolaire des élèves de l'évaluation des attitudes en matière de loyauté nationale ou de fidélité à la nation. Et dans l'objectif d'une éducation exclusivement conçue pour le peuple japonais, la liberté de pensée pour les autres cultures est exclue (articles 19, 20 et 26 de la Constitution). C'est la mise en place du contrôle de la pensée, de l'idéologie par le régime impérial qui est en jeu.

LES NOUVELLES PRIORITÉS

Nommé Premier ministre le 26 septembre 2006, Shinzo Abé a succédé à la politique néo-libérale de Junichiro Koizumi. Sa priorité reste la réforme du système éducatif afin de le rendre plus dynamique et plus efficace. Pour ce faire, la réécriture de la loi fondamentale de l'éducation est importante, selon le Premier ministre, afin de promouvoir l'introduction de la loi du marché et de la compétition, et par ailleurs la culture du sentiment national et du patriotisme.

Actuellement, le débat est général. La presse traite de la question quotidiennement tandis que les sociétés académiques et des sciences de l'éducation sont opposées à cette réécriture.

Les connaissances et les contenus que les élèves doivent acquérir et qui seront évalués par le test national à l'âge de douze ans et de quinze ans seront structurés à partir de l'objectif éducatif de la « force de vivre », c'est-à-dire par l'implantation de la compétition basée sur les connaissances.

Les connaissances sont structurées en trois grands axes :

- l'initiative et l'autonomie dans la vie en général ;
- la relation entre soi et les autres dans la vie privée et à l'école ;
- la relation entre soi et la société dans la communauté et sur le lieu de travail.

À l'intérieur du premier axe, on trouve quatre piliers : l'amour-propre, la santé et la capacité physique, la capacité de prendre une décision et de faire un choix, la capacité à planifier son avenir, à saisir son rôle, à approfondir ses connaissances et à passer à l'exécution.

Le deuxième axe contient trois piliers : la concertation, savoir partager avec les autres, la capacité de s'entendre, de communiquer et enfin savoir coordonner les intérêts des uns et des autres en respectant les règlements, la justice et l'équité.

Le troisième axe comprend cinq piliers : la participation et la contribution sociale, la sensibilité, la créativité et l'appréciation de l'art et de la nature, la maîtrise de la langue et de l'informatique, la maîtrise des techniques et des connaissances, l'assiduité au travail, la compréhension de la culture nationale et des autres cultures, enfin la capacité de découvrir, de résoudre le problème, de planifier, de pratiquer, d'évaluer.

Ces douze piliers (ou domaines de compétences) seront développés dans les programmes des différentes matières enseignées en plus des connaissances de bases traditionnelles. Il est question de la manière de relier les savoirs entre eux et de la capacité à utiliser ces savoirs pour résoudre des problèmes que toute personne peut rencontrer dans la vie quotidienne.

Actuellement, on ne sait toujours pas comment prendre en compte les savoirs et les compétences (ou les capacités) acquis par les jeunes. Nous en saurons davantage après le premier test national sans doute, car le *Monkasho* et le *Chukyoshin* avouent que ce test national ne se limitera pas à évaluer l'acquisition des connaissances de base traditionnelles telles que savoir écrire ou lire les caractères chinois ou calculer mais qu'il aura pour objet de mesurer la capacité à maîtriser l'écriture, la lecture et le calcul dans un contexte de pratique, dans le sens de « compétences » de « *DeSeCo* »² de l'OCDE comme se définissent les différentes capacités citées ci-dessus par le *Chukyoshin*.

Le danger de ce test est l'utilisation qui sera faite de ses résultats. Pour l'instant, le *Monbusho* ne les utilise que pour la création du nouveau programme et ne publie que la moyenne nationale ou départementale pour éviter une émulation trop poussée. Par contre, à l'intérieur de chaque département, la commission de l'éducation est libre de les utiliser. Il peut y avoir, à l'extrême, des analyses par établissement et par classe qui peuvent influencer la méthode d'enseignement, la carrière et la mutation du professeur ou même le choix de l'établissement par les parents. Ainsi, dans certains quartiers de Tokyo, la carte scolaire a été abolie, laissant le libre choix des établissements par les parents. Si les parents ont connaissance des résultats du test, on peut s'attendre à un retour à la course aux résultats comme on l'a déjà connue il y a un quart de siècle et qui a causé tant de dommages à l'éducation japonaise. Même si la

2. Defining and Selecting Competencies.

diffusion des résultats est limitée au niveau local, l'influence du test national ira à l'encontre des efforts des enseignants. La loi du marché ainsi rétablie ne pourra pas maintenir l'équité entre les établissements publics ni entre les différentes catégories sociales.

Si les résultats sont ouverts au public là où le choix d'école est déjà mis en place, l'influence du résultat par classement des établissements sera beaucoup plus grande et cette loi du marché pourra difficilement maintenir l'équité pour tous les établissements publics et pour tous les élèves de différentes classes sociales.

C'est l'une des raisons pour laquelle la majorité des universitaires japonais redoute la réécriture de la loi fondamentale de l'éducation qui renforcerait cette politique éducative néo-libérale.