

L'administration et le financement du système scolaire au Japon

Jun OBA

Institut de recherche pour l'enseignement supérieur (RIHE)
Université de Hiroshima, Japon

Texte préparé pour

**Le stage de formation pour l'administration de l'enseignement
pour les pays francophones d'Afrique**

organisé par

**L'Agence japonaise de Coopération internationale
Centre international de Chugoku (Hiroshima)**

Du 23 août au 2 octobre 2005, Hiroshima/Tokyo, Japon

Sommaire

Avant-propos.....	2
Introduction.....	2
I. Les institutions d'État.....	3
II. Le Ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie (MEXT).....	4
1. L'organisation du ministère.....	4
2. Le rôle du MEXT.....	7
3. Le budget du MEXT.....	7
(1) Le budget de l'État.....	7
(2) La répartition du budget du MEXT.....	8
4. Le Conseil central de l'éducation.....	9
5. Les organismes sous l'autorité du MEXT.....	9
(1) Institut national de Recherche en Politiques éducatives (NIER).....	9
(2) Autres principaux organismes sous l'autorité du MEXT.....	10
III. Les collectivités territoriales et l'administration de l'enseignement.....	11
1. Les collectivités territoriales.....	11
2. L'administration locale de l'enseignement.....	12
(1) Le conseil de l'éducation.....	12
(2) La direction des communes et des départements.....	13
3. Le budget des départements.....	13
IV. Le financement du système d'enseignement primaire et secondaire.....	14
1. Les assistances financières de l'État aux collectivités territoriales.....	14
(1) L'enseignement obligatoire public.....	14
(2) Les lycées publics.....	16
2. Le financement des établissements privés pré-supérieurs.....	16
V. L'administration et le financement de l'enseignement supérieur.....	18
1. L'administration des institutions d'enseignement supérieur.....	18
(1) Les institutions universitaires nationales (universités nationales).....	18
(2) Les universités publiques.....	20
(3) Les universités privées.....	20
2. Le financement de l'enseignement supérieur.....	21
(1) Le financement des établissements d'enseignement supérieur.....	21
a. Les universités nationales.....	21
b. Les universités privées.....	22
(2) Les subventions de l'État pour les universités privées.....	23
(3) Les dépenses publiques en enseignement supérieur.....	24
Références.....	25
Index.....	27

Avant-propos

La place prise par la mission d'éducation dans la société contemporaine est hors de doute. Nous prenons de plus en plus conscience de l'importance de l'éducation pour le progrès social. Dans nombre de pays, l'éducation constitue une des premières priorités du gouvernement.

L'Éducation pour tous, déclaration adoptée à Jomtien, Thaïlande, en 1990, a marqué une volonté affirmée à l'échelle mondiale pour le développement de l'éducation. Elle a reconnu qu'en rappelant que l'éducation était un droit fondamental pour tous, celle-ci pourrait contribuer au développement de tous les aspects de la société. Cette déclaration a été réaffirmée, dix ans plus tard, au Forum mondial sur l'éducation à Dakar, Sénégal, en 2000, qui a adopté un Cadre d'action portant le nom de la ville.

Par ailleurs, la deuxième Conférence internationale de Tokyo sur le développement de l'Afrique (TICAD II) du 19 au 21 octobre 1998 a placé l'éducation, dans son rapport intitulé « Le développement de l'Afrique à l'aube du XXIème siècle : Le Programme d'action de Tokyo », au premier rang du plan d'action. Le rapport a fait valoir « l'éducation occupe une place centrale dans la formation du capital humain, qui a été la clef de l'accélération de la croissance et d'une réduction continue de la pauvreté dans les pays de l'Asie de l'Est ».

Le partenariat entre le Japon et les pays d'Afrique en matière d'éducation s'inscrit dans ce contexte. Le Japon a accordé une importance considérable au développement de l'éducation dans les pays en voie de développement, notamment à travers son agence gouvernementale de coopération : la JICA.

Par ailleurs, à travers le processus de modernisation, le Japon a développé le système éducatif pour atteindre la scolarisation universelle, la standardisation du programme national d'enseignement, et la massification de l'enseignement supérieur, notamment. Entre-temps, le système éducatif japonais a aussi affronté nombre de défis, parmi lesquels, certains n'ont pas encore été surmontés.

Le Japon, fort de son expérience dans le domaine de l'éducation, essentielle pour le développement, pourra certainement, pensons nous, aider les pays en voie de développement, en leur présentant les succès et les échecs.

Introduction

Le présent document a pour objectif de présenter les grandes lignes de l'administration et du financement du système scolaire au Japon. Un autre document, intitulé *Le système éducatif au Japon*, est consacré à la description de l'évolution du système scolaire, l'organisation des institutions scolaires, les programmes d'enseignement, l'état de la scolarisation, etc.

Les données statistiques sont, sauf indications contraires, issues du Ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie (MEXT). Elles sont disponibles sur son site Web, notamment à l'adresse suivante (en anglais) :

<http://www.mext.go.jp/english/statist/index.htm>

I. Les institutions d'État

Le Japon est une monarchie constitutionnelle, doté d'un régime démocratique. Sa constitution, entrée en vigueur en 1947, repose sur trois principes : souveraineté du peuple, respect des droits humains fondamentaux et pacifisme. La constitution stipule que l'Empereur est le symbole de la nation, et de ce fait, il lui est strictement défendu de se mêler de politique.

Le pouvoir législatif est détenu par un Parlement bicaméral (la Diète), composé d'une Chambre des conseillers (chambre haute) et d'une Chambre des représentants (chambre basse). Les membres de la Diète sont élus au suffrage universel direct pour une partie, et au suffrage universel selon un système de représentant à la proportionnelle pour l'autre.

Le pouvoir exécutif est confié à un Cabinet (conseil des ministres), composé d'un Premier ministre, élu par la Diète et nommé symboliquement par l'Empereur, et autres ministres chargés respectivement d'un grand domaine de l'administration, nommés par le Premier ministre et attestés par l'Empereur suivant l'avis du Cabinet. Le Cabinet est responsable de l'exécution de l'administration centrale, et présente des projets de loi et de budget à la Diète. Par ailleurs, le Cabinet conseille l'Empereur en matière d'actes d'État exécutés par ce dernier. Chaque ministre est responsable d'un ministère ou d'un autre service gouvernemental chargé du domaine relevant de sa compétence (Graphique 1)¹.



Graphique 1 Le Cabinet et les ministères du gouvernement japonais

Dans le gouvernement, c'est le Ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la

¹ Le Bureau du Cabinet est un organisme nouvellement créé lors de la réorganisation gouvernementale en 2001. Il est directement dirigé par le Premier ministre.

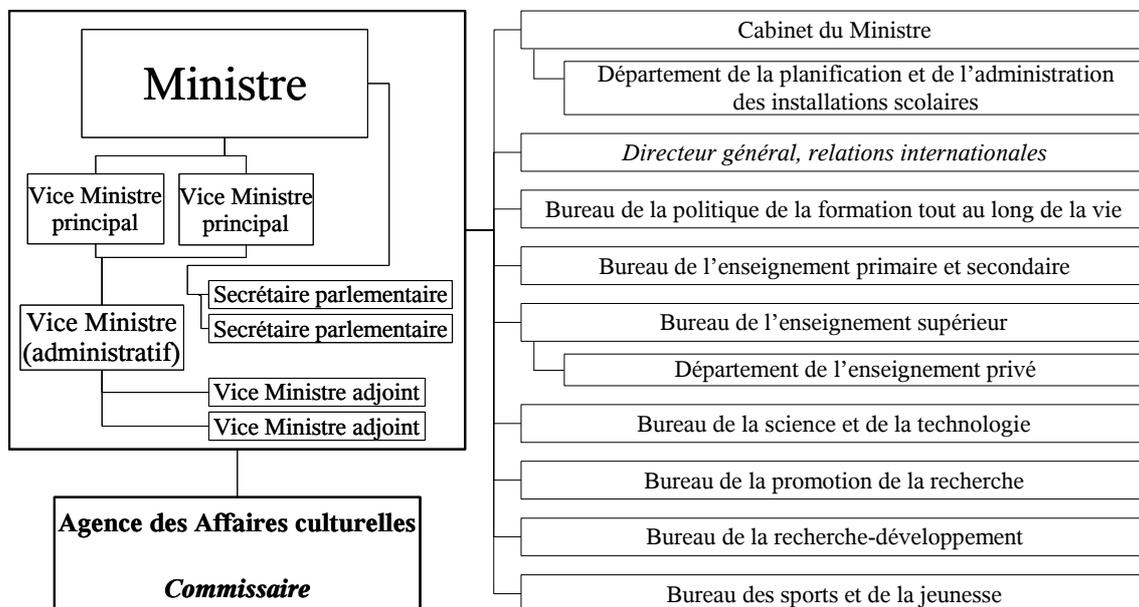
Science et de la Technologie (MEXT) qui est responsable de l'enseignement scolaire. Quelques ministères sont aussi chargés de l'éducation dans un certain domaine qui concerne leurs attributions, l'éducation pour la santé en dehors des établissements scolaires, par exemple, étant une responsabilité du Ministère de la Santé et du Travail. Par ailleurs, quelques institutions d'enseignement supérieur professionnel et technique (hautes écoles, *Daigakko* en japonais) sont placées sous quelques ministères en dehors du MEXT, telles que la Haute École de la Défense nationale de l'Agence de la Défense nationale, la Haute École de la Météorologie du Ministère du Territoire et du Transport, et la Haute École de l'Aviation civile placée en tant qu'institution administrative indépendante² sous le Ministère du Territoire et du Transport. Le MEXT collabore, en fonction des besoins, avec ces ministères pour mieux organiser la politique éducative.

II. Le Ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie (MEXT)

1. L'organisation du ministère

Le MEXT a cinq grands domaines de compétence : éducation, culture, sports, science et technologie. Ce ministère a été mis en place lors de la réorganisation gouvernementale en 2001, par la fusion du Ministère de l'Éducation, de la Science, des Sports et de la Culture (Monbusho) et de l'Agence de la Science et de la Technologie.

Sous l'autorité du Ministre de l'Éducation³ et des deux vice-ministres principaux, sont placés un secrétariat, dirigé par un vice-ministre administratif, et une Agence des affaires culturelles. Le secrétariat est composé d'un cabinet du ministre et de sept bureaux, exerçant respectivement les compétences attribuées.

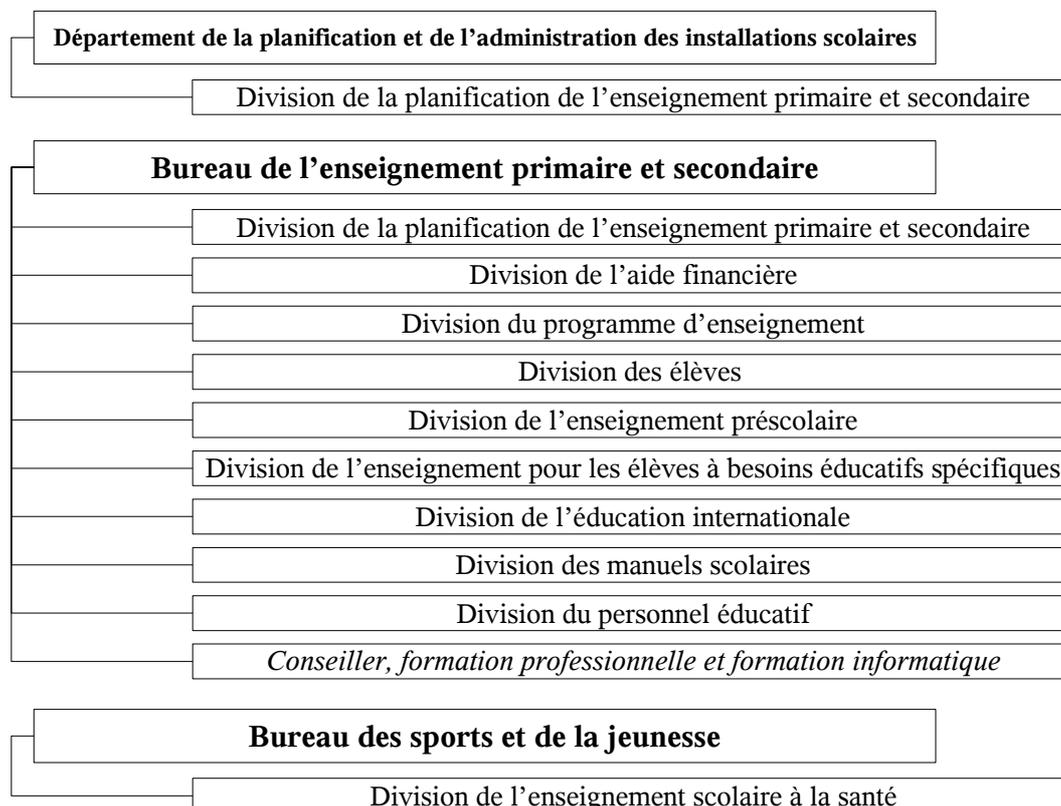


Graphique 2 L'organisation du Ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie (MEXT)

2 Se reporter infra, page 9 (note 5).

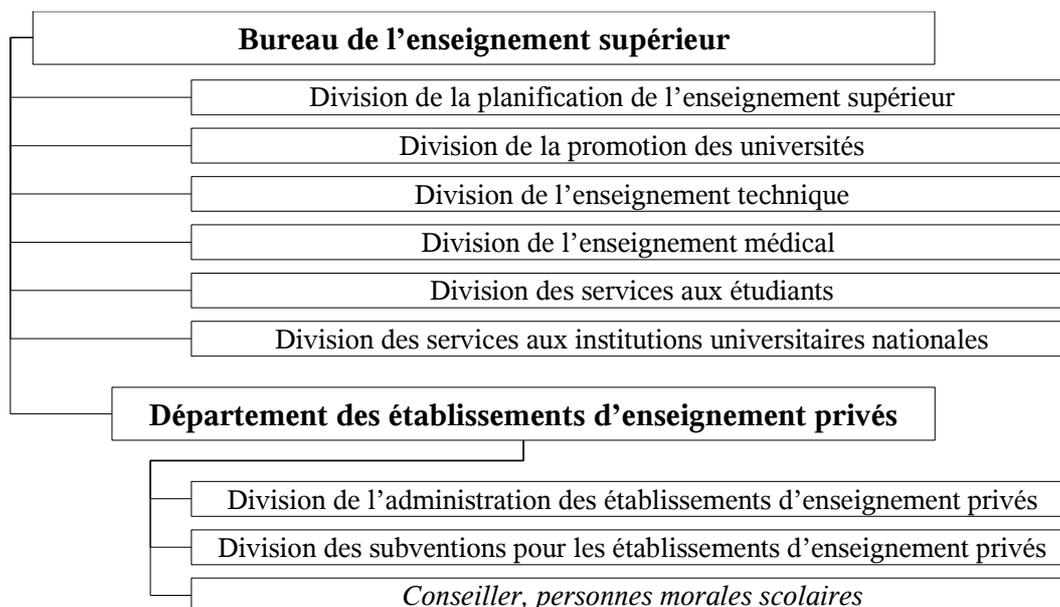
3 Dans ce document, nous utiliserons le terme « Ministre de l'Éducation » pour référer au ministre responsable du MEXT.

En matière d'enseignement scolaire (préscolaire, primaire et secondaire), c'est le Département de l'enseignement primaire et secondaire qui est principalement responsable, excepté l'éducation à la santé dont le Bureau des sports et de la jeunesse est responsable, et l'aide aux installations scolaires locales dont le Département de la planification et de l'administration des installations scolaires est responsable. Sous les bureaux ou départements, sont placées des divisions chargées respectivement de l'exécution de différentes missions.



Graphique 3 Les services ministériels responsables de l'enseignement scolaire (préscolaire, primaire et secondaire)

Le Bureau de l'enseignement supérieur est à la fois responsable de l'enseignement supérieur, et aussi, à travers son Département des établissements d'enseignement privés, de l'administration des établissements privés de tous les niveaux (Graphique 4). Le Bureau de la politique de la formation tout au long de la vie est responsable de la formation tout au long de la vie, de l'éducation sociale, et de l'éducation des femmes. Enfin, le Bureau des sports et de la jeunesse est responsable de la santé scolaire incluant l'éducation à la santé.



Graphique 4 Les services ministériels responsables de l'enseignement supérieur et des établissements d'enseignement privés

2. Le rôle du MEXT

Contrairement à l'administration éducative d'avant guerre, fortement centralisée, et sous laquelle la marge de manœuvre des collectivités territoriales et des institutions scolaires était très limitée, le rôle de l'administration du gouvernement en matière d'éducation, assumée par le MEXT, peut être qualifié d'une part informatif et incitatif, offrant son assistance aux collectivités territoriales et à d'autres entités, et d'autre part régulateur du système éducatif, définissant les grandes lignes de celui-ci.

Les rôles principaux du ministère en matière d'éducation sont les suivants :

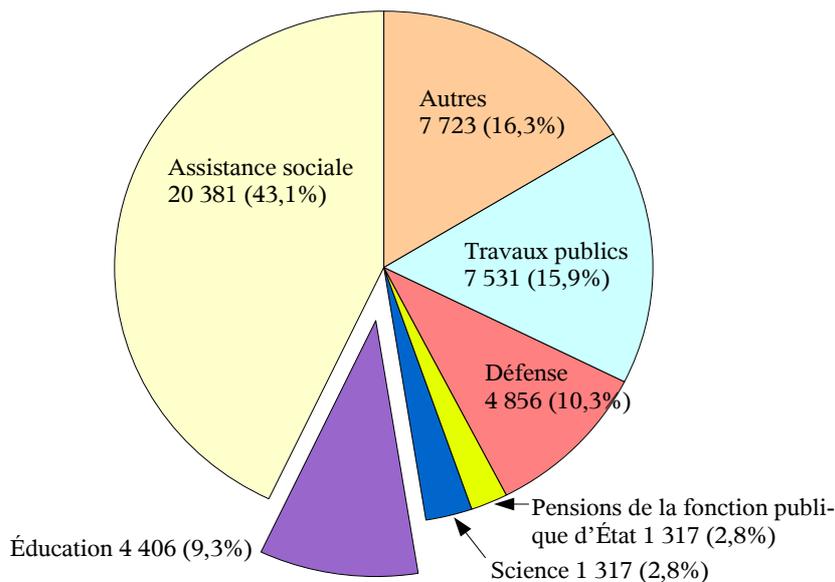
1. établir un cadre fondamental du système éducatif ;
2. définir les normes du programme d'études primaires et secondaires et autoriser les manuels utilisés dans les institutions de ces niveaux ;
3. subventionner les collectivités territoriales, notamment dans leur construction des écoles et dans les salaires des enseignants ;
4. étudier et présenter les orientations de l'éducation et donner des conseils techniques aux collectivités territoriales ;
5. fonder des institutions d'enseignement supérieur ou en autoriser la fondation et les gérer ou subventionner ;
6. promouvoir l'apprentissage tout au long de la vie par des mesures appropriées, incluant la mise en place d'une Télé-Université (*University of the Air*), offrant des cours télévisés et radiodiffusés ;
7. promouvoir la recherche pédagogique afin d'améliorer et moderniser l'éducation notamment à travers un institut de recherche pédagogique, des missions d'études composées de divers experts sur des problèmes précis en matière d'éducation, et divers programmes d'expérimentation conduits dans des écoles pilotes.

3. Le budget du MEXT

(1) Le budget de l'État

Le budget de l'État de l'année 2005 s'élève à 82 183 milliards de yens. Il se décline grosso modo en trois parties : 1) budget destiné aux dépenses ordinaires, qui constitue le budget pour les diverses activités de l'État ; 2) dotation aux collectivités territoriales (*Taxes affectées aux collectivités locales*, mentionnées ci-après) ; 3) remboursement de l'emprunt d'État. Leur part s'élève respectivement à 57,5%, 19,6% et à 22,4%.

L'État alloue un budget de 4 406 milliards de yens pour l'éducation, et celui-ci correspond en gros au budget du MEXT destiné à l'éducation et représente 9,3% du budget de l'État destiné aux dépenses ordinaires (Graphique 5).

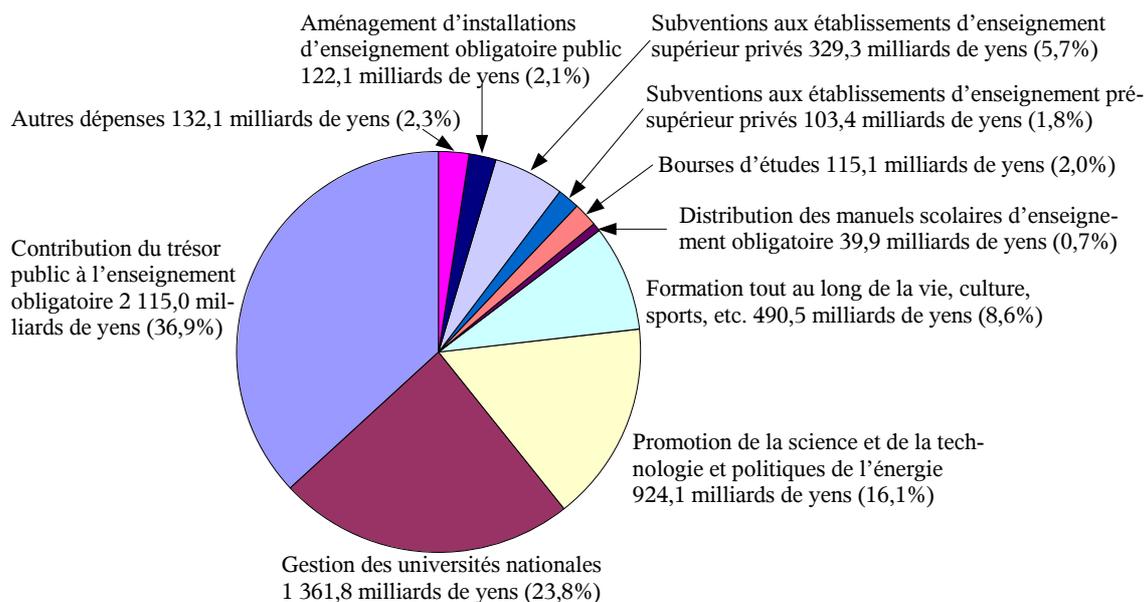


Graphique 5 La répartition du budget de l'État 2005 (dépenses ordinaires)

(2) La répartition du budget du MEXT

Le budget de l'année fiscale 2005 du MEXT, le budget pour l'éducation et celui pour les autres activités confondus, s'élève à 5 805 milliards de yens. Il représente environ 12% du budget de l'État destiné aux dépenses ordinaires.

En plus du budget destiné à la promotion de recherche et de technologie (incluant politiques de l'énergie), le budget du MEXT est largement consacré à l'enseignement obligatoire public et aux universités nationales. Les dotations de fonctionnement et autres financements aux établissements privés sont très limités.



Graphique 6 Le budget du MEXT de l'année fiscale 2005

4. Le Conseil central de l'éducation

Le Conseil central de l'éducation est un organe consultatif qui étudie à la demande du Ministre de l'Éducation ou de sa propre initiative tous les problèmes concernant l'éducation. Le Conseil comprend cinq sections, une sur le système éducatif, une autre sur l'apprentissage tout au long de la vie, une autre sur l'enseignement primaire et secondaire, une autre sur les universités, et enfin une sur les sports et la jeunesse.

Ses membres, au nombre de 30 maximum, sont nommés par le Ministre de l'Éducation parmi les personnalités ayant des compétences scientifiques dans différents domaines, notamment les universitaires. Le président du Conseil est élu parmi les membres, et celui en exercice (au mois d'août 2005) est un ancien président d'une université privée (Université Keio).

Le Conseil adresse au Ministre de l'Éducation les rapports des travaux assortis de ses propositions et de ses avis concernant les politiques du ministère. En 2005 (de janvier à août), le Conseil a établi deux recommandations sur la vision d'avenir de l'enseignement supérieur et sur l'amélioration de l'enseignement préscolaire adaptée au changement de l'environnement entourant l'enfant.

En février 2005, un Comité spécial sur l'enseignement obligatoire a été mis en place dans le Conseil pour étudier les aspects financiers de l'enseignement obligatoire, notamment la Contribution du trésor public à l'enseignement obligatoire (mentionnée ci-après).

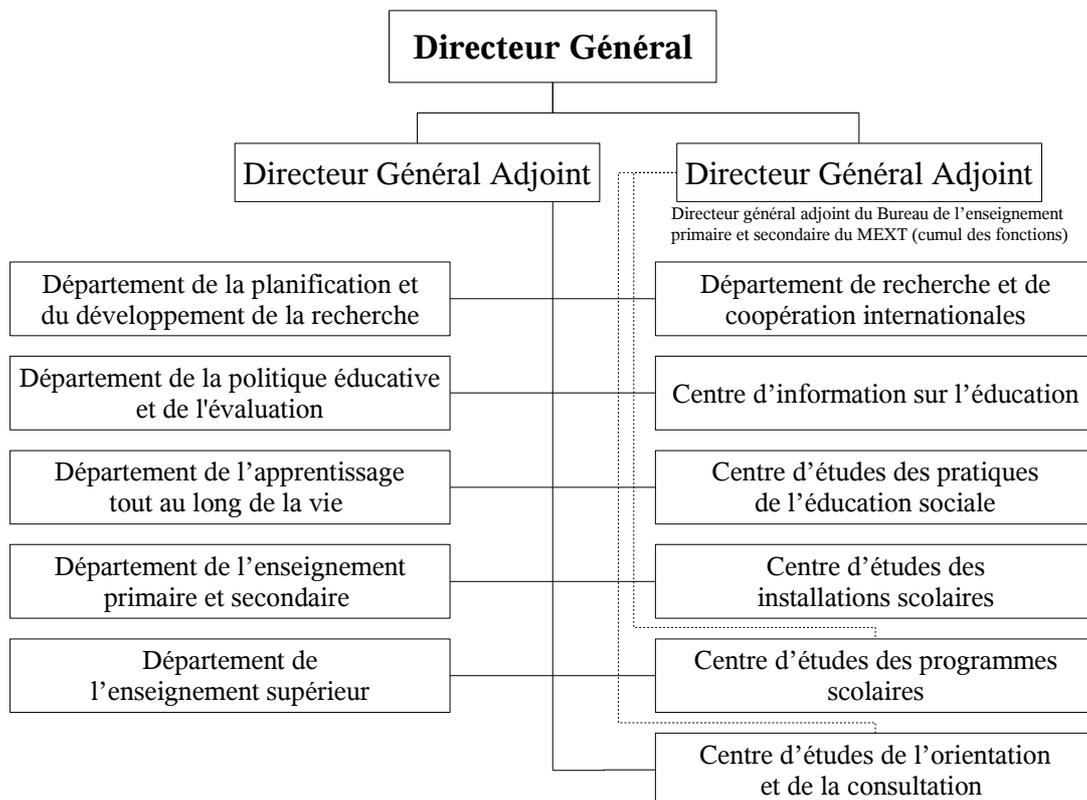
5. Les organismes sous l'autorité du MEXT

(1) Institut national de Recherche en Politiques éducatives (NIER)⁴

Situé à Tokyo, cet institut de recherche a été fondé en 1949, sous le nom d'« Institut national de Recherche pédagogique », pour faire des recherches fondamentales et appliquées en matière d'éducation. En 2001, lors de la réorganisation gouvernementale, ont

⁴ <http://www.nier.go.jp/homepage/kyoutsuu/English/index.html> (site Web en anglais).

été nouvellement rattachés un centre d'études des programmes scolaires et un centre d'études de l'orientation et de la consultation. À la fin de l'année 2003, l'institut comptait 58 chercheurs répartis dans différents centres et départements, et 36 agents (chercheurs) dans le centre d'études des programmes scolaires. Le budget de l'année fiscale 2005 s'élève à 3 524 millions de yens incluant les dépenses de personnel. Le graphique ci-dessous montre l'organisation de l'institut.



Graphique 7 L'organisation de l'Institut national de Recherche en Politiques éducatives

Les départements et les centres sont chargés de tous les domaines de recherche en éducation et sont censés fournir des informations utiles pour les décideurs et autres. Le département de l'enseignement primaire et secondaire, par exemple, fait des recherches notamment dans les domaines suivants :

1. programmes, méthodes et évaluation de l'apprentissage transversal (*apprentissage intégré*) ;
2. organisation des classes et affectation des enseignants ;
3. évaluation et modes d'instruction des enseignements disciplinaires.

(2) Autres principaux organismes sous l'autorité du MEXT

Divers organismes éducatifs, dont les statuts légaux diffèrent, existent sous l'autorité du MEXT. Parmi les institutions administratives indépendantes (IAI)⁵ sont classés :

⁵ Ce sont des personnes morales de droit public, dotées d'une certaine autonomie financière et de gestion, dont le système a été créé en 1999. La JICA est devenue une IAI en octobre 2003.

- ⇒ Centre national de Développement des Enseignants
- ⇒ Institut national de la Formation multimédia
- ⇒ Institut national de l'Éducation spéciale
- ⇒ Centre national d'Examens d'Entrée universitaire
- ⇒ Organisation des Services aux Étudiants du Japon
- ⇒ Institution nationale pour les Diplômes académiques et l'Évaluation des Universités
- ⇒ Centre national de l'Éducation des Femmes

Quelques organismes sont fondés sous forme de différents types de personnes morales d'utilité publique. Ce groupe d'organismes comprend :

- ⇒ Centre de Recherche des Manuels scolaires
- ⇒ Société japonaise pour la Promotion et de Mutualité des Écoles privées
- ⇒ Télé-Université
- ⇒ Société japonaise pour la Santé scolaire

III. Les collectivités territoriales et l'administration de l'enseignement

1. Les collectivités territoriales

De nos jours, la première responsabilité de l'enseignement primaire et secondaire public est imputée aux collectivités territoriales. L'organisation territoriale du Japon comprend deux niveaux d'administration, la commune et le département, qui sont des collectivités territoriales décentralisées. Sur le plan juridique, celles-ci sont personnes morales de droit public, disposant de compétences propres et d'une autonomie par rapport au pouvoir central.

La commune est la structure de base de l'organisation administrative japonaise⁶. Elle dispose d'un organe délibérant, le conseil municipal, et d'une autorité exécutive, le maire. Les membres du conseil et le maire sont élus au suffrage universel direct. Au cours de ces dernières années, les communes ont été incitées à fusionner dans le processus de décentralisation afin de mieux assumer une responsabilité agrandie. À la date du 1er avril 2005, il y avait 2 395 communes, contre 3 190 trois ans auparavant.

Le département est une division territoriale administrative englobant plusieurs communes. Il dispose d'un organe délibérant, le conseil départemental, et d'une autorité exécutive, le gouverneur. Les membres du conseil et le gouverneur sont élus au suffrage universel direct. Le Japon compte 47 départements.

Dans le principe, les communes sont responsables de l'enseignement primaire et du premier cycle du secondaire sauf pour les établissements privés de ces niveaux, et les institutions publiques d'enseignement du second cycle du secondaire et supérieur ainsi que

⁶ Au Japon, il y a trois sortes de collectivités territoriales de base en fonction de la taille : *Shi* (ville majeure), *Cho* (ville mineure) et *Son* (village).

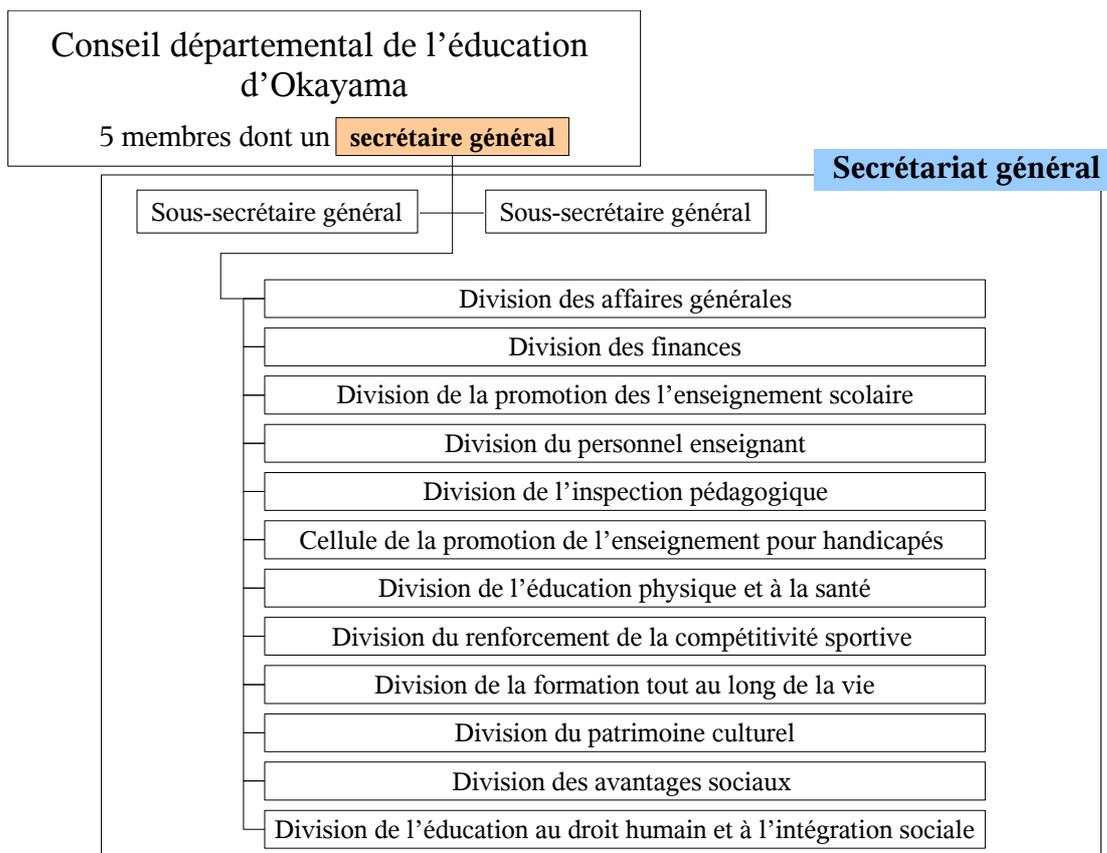
les établissements privés (sauf les supérieurs) sont placés sous l'autorité des départements.

2. L'administration locale de l'enseignement

(1) Le conseil de l'éducation

Dans chaque commune et département est installé un conseil de l'éducation, organisme administratif délibérant, chargé de l'administration des établissements scolaires publics à l'intérieur de son périmètre administratif. Ses membres, au nombre de cinq dans le principe, sont nommés par le maire/gouverneur de l'extérieur de l'administration avec l'approbation du conseil municipal/départemental. Le conseil est relativement indépendant du maire/gouverneur par rapport aux autres services directement placés sous l'autorité de celui-ci. Ainsi, le conseil de l'éducation cherche à assurer continuité et cohérence de l'administration de l'éducation, tout en évitant de la situer au cœur d'un enjeu politique.

Le conseil de l'éducation dispose d'un secrétariat composé d'agents administratifs, dont le secrétaire général est nommé par le conseil parmi les membres du conseil (sauf le président)⁷. Vous trouvez ci-après l'organisation d'un conseil départemental de l'éducation (Graphique 8). Il est à noter que sa structure correspond dans une certaine mesure à la structure du MEXT.



Graphique 8 Le Conseil départemental de l'éducation d'Okayama (2004)

Les missions du conseil de l'éducation en matière d'enseignement scolaire sont comme

⁷ En réalité, un administratif (originaire du corps enseignant ou non-enseignant) mis en détachement est nommé membre du conseil pour faire remplir la fonction de secrétaire général.

suit⁸ :

1. ouverture, entretien et fermeture des écoles publiques dans son périmètre administratif ;
2. entretien des propriétés d'utilité scolaire ;
3. administration du personnel enseignant et administratif dans les écoles publiques et le conseil de l'éducation ;
4. scolarisation des enfants d'âge scolaire, inscription de ceux-ci aux établissements et leurs changement d'établissement et exclusion⁹ ;
5. organisation structurelle, programme d'enseignement, instruction pédagogique, discipline et orientation professionnelle.
6. administration des manuels scolaires et autres matériels pédagogiques ;
7. aménagement des installations scolaires, les bâtiments notamment ;
8. formation continue des enseignants et autre personnel ;
9. assurance de la santé, de la sécurité, du bien-être du personnel et des élèves et d'autres soutiens à ceux-ci ;
10. amélioration de l'environnement sanitaire des établissements scolaires ;
11. restauration scolaire.

(2) La direction des communes et des départements

D'autre part, le maire/gouverneur est responsable en matière d'éducation des éléments suivants :

1. les universités publiques (au cas où le département ou la commune en possède) ;
2. les établissements privés pré-supérieurs¹⁰ (les gouverneurs seulement) ;
3. acquisition et disposition des propriétés d'utilité scolaire des écoles publiques ;
4. la conclusion des contrats concernant le conseil de l'éducation ;
5. l'exécution du budget du conseil de l'éducation.

3. Le budget des départements

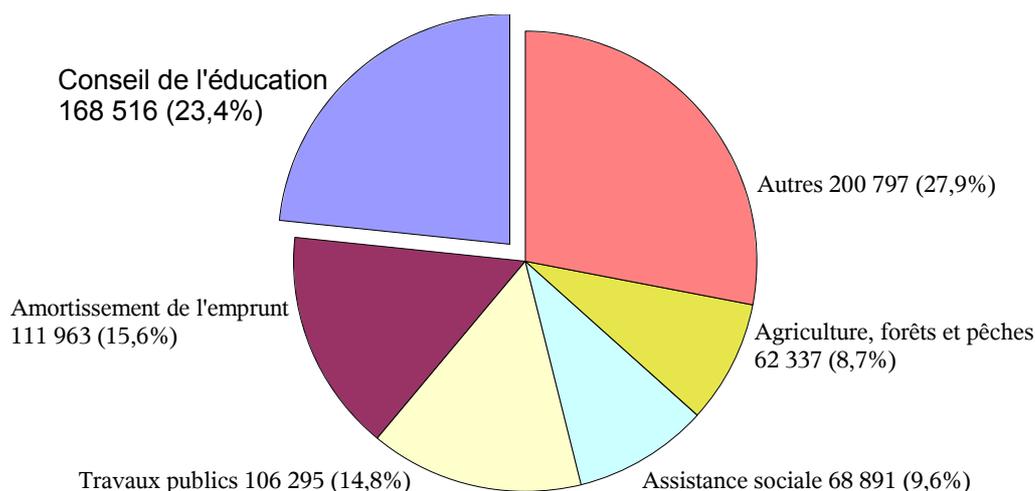
En 2003, dans leur ensemble, les départements ont consacré 23,8 % du budget à l'éducation¹¹. Dans le budget 2005 du département d'Okayama par exemple, le conseil de l'éducation représente 23,4% (168 516 sur 718 799 millions de yens) (Graphique 9).

8 À part l'enseignement scolaire, le conseil de l'éducation est responsable d'autres domaines administratifs, incluant éducation sociale, sports et protection du patrimoine culturel.

9 Ceci ne concerne pas les enfants d'âge scolaire obligatoire : ceux-ci ne font pas l'objet de l'exclusion.

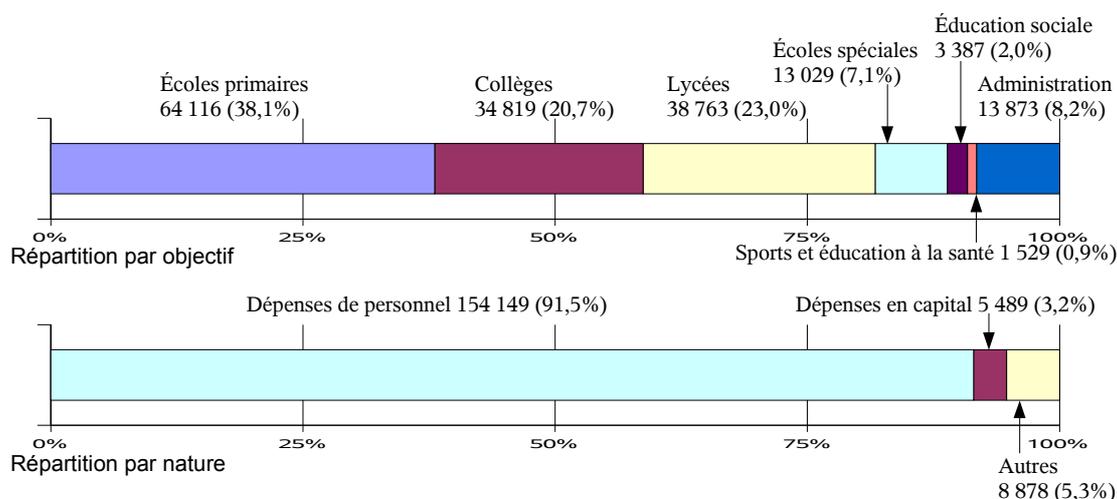
10 Les universités privées sont placées sous l'autorité du MEXT.

11 Le journal *Nikkei* daté du 6 juin 2005.



Graphique 9 Le budget du département d'Okayama en 2005 (en millions de yens)
 Source : Conseil départemental d'Okayama *Kyoiku Jiho*, mai 2005.

Le budget du conseil de l'éducation est réparti par objectif, grosso modo en différents types d'écoles publiques, autres activités et administration. Dans le cas du département d'Okayama, le budget pour les écoles primaires et secondaires publiques (incluant les écoles spéciales) représente 89%. Par nature, la plus grande partie du budget du conseil de l'éducation est affectée à couvrir les dépenses de personnel (Graphique 10)¹².



Graphique 10 Le budget du Conseil départemental de l'éducation d'Okayama en 2005 (en millions de yens)

Source : idem.

IV. Le financement du système d'enseignement primaire et secondaire

1. Les assistances financières de l'État aux collectivités territoriales

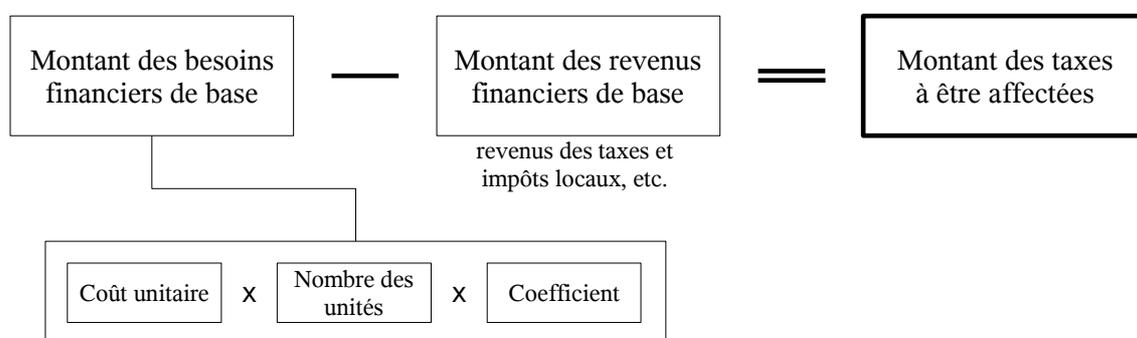
(1) L'enseignement obligatoire public

Bien que la gestion des établissements publics soit une responsabilité des communes,

¹² Même si les écoles primaires publiques et collèges publics sont fondés par les communes, les salaires du personnel enseignant sont à la charge des départements, secondés par l'État.

l'État (MEXT) participe au financement de l'enseignement obligatoire public, en subventionnant 50 % du salaire des enseignants et du coût des installations (bâtiments notamment). Par ailleurs, l'autre moitié du salaire des enseignants est prise en charge par les départements, qui sont responsables aussi de la nomination et révocation des enseignants. Les manuels scolaires sont gratuitement distribués aux élèves, y compris à ceux fréquentant les établissements privés, à la charge de l'État.

Par ailleurs, les impôts locaux ne couvrant qu'un tiers de dépenses des collectivités territoriales, l'État accorde des dotations sous forme des Taxes affectées aux collectivités locales (*Chihokofuzei*) pour assurer leur fonctionnement, y compris l'éducation. En 2003, toutes les collectivités territoriales excepté 115 d'entre elles en ont bénéficié. Les Taxes sont un moyen d'ajuster les finances des collectivités territoriales en vue d'assurer un certain niveau d'égalité administrative de tous les citoyens à travers le pays. Les fonds sont attribués sous forme de crédits globalisés à chaque collectivité territoriale sans affectation précise. En principe, le montant des Taxes que chaque collectivité territoriale peut espérer recevoir de l'État est calculé comme suit (Graphique 11) :



Graphique 11 Le calcul des Taxes affectées aux collectivités locales

Les coûts unitaires sont arrêtés sous forme d'un barème par la loi concernant les Taxes. Vous trouvez ci-après quelques exemples des coûts unitaires relatifs à l'enseignement obligatoire (Tableau 1).

Tableau 1 Des exemples des coûts unitaires relatifs à l'enseignement obligatoire (2002)

<i>Type d'établissement</i>	<i>Type de dépense</i>	<i>Unité</i>	<i>Montant standard</i>
Coût des écoles primaires	Dépense courante	Par élève	47 300 yen
		Par classe	950 000 yen
		Par établissement	10 825 000 yen
	Dépense en capital	Par classe	826 000 yen
Coût des collèges	Dépense courante	Par élève	40 000 yen
		Par classe	1 150 000 yen
		Par établissement	13 347 000 yen
	Dépense en capital	Par classe	826 000 yen

Il est à noter, toutefois, que chaque collectivité territoriale peut utiliser les Taxes, allouées sous forme d'une enveloppe globale, comme bon lui semble, et que le montant

des besoins financiers de base relatif à l'enseignement obligatoire, calculé sur la base du barème n'est pas toujours assurément dépensé à cette fin. Le montant affecté à l'éducation varie en fonction de la politique des collectivités territoriales, et celles-ci ne sont pas toujours favorables à l'égard de l'éducation sur leur territoire. Par exemple, en 2003, l'État a augmenté de 2 200 millions de yens les Taxes destinées à l'aménagement des bibliothèques des établissements d'enseignement obligatoire publics, mais la dépense totale pour l'achat des livres de ces bibliothèques n'a progressé que de 100 millions de yens.

(2) Les lycées publics

Les lycées publics sont gérés par les départements. Le coût des lycées publics fait l'objet de Taxes affectées aux collectivités locales. Pourtant, la participation, même partielle, à ce coût est demandée aux parents des lycéens. Les droits de scolarité des lycées publics du département d'Okayama, par exemple, s'élève en 2005 à 111 600 yens par an¹³. Par, ailleurs, les manuels scolaires et d'autres matériels pédagogiques sont aussi à la charge des parents.

2. Le financement des établissements privés pré-supérieurs

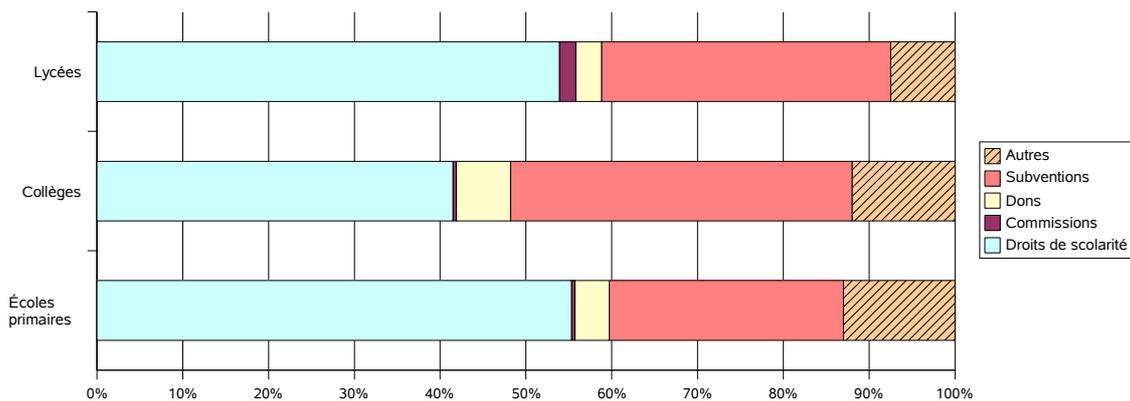
Au Japon, excepté l'État et les collectivités territoriales, sous l'autorité desquels sont placés les établissements nationaux et publics, seulement les personnes morales scolaires sont autorisées à fonder des écoles (établissements privés), sauf dans certaines Zones spéciales pour la réforme structurelle¹⁴ où une entreprise commerciale agréée par la collectivité territoriale concernée peut fonder des écoles sous condition d'autorisation du MEXT.

Les personnes morales scolaires, décrites dans la Loi sur les écoles privées, sont une sorte de fondation d'utilité publique avec la personnalité juridique, dont la création doit être autorisée par le Ministre de l'Éducation en cas d'enseignement supérieur ou par le gouverneur du département en cas d'enseignement pré-supérieur. En avril 2004, il y avait environ 8 000 personnes morales scolaires et 16 691 établissements privés, scolarisant 5 486 062 sur 20 513 140 élèves et étudiants (26,7%).

Les sources de financement principales des écoles privées sont issues, les subventions mises à part, des droits de scolarité et des dons (Graphique 12). La part des droits de scolarité se situe entre 42% (collèges) et 55% (écoles primaires). Toutefois, la proportion des subventions est également élevée et atteint entre 27% (écoles primaires) et 34% (lycées).

13 À part ceux-ci, les admis (demandeurs d'inscription) doivent s'acquitter des droits d'inscription (5 650 yens) pour la première année.

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

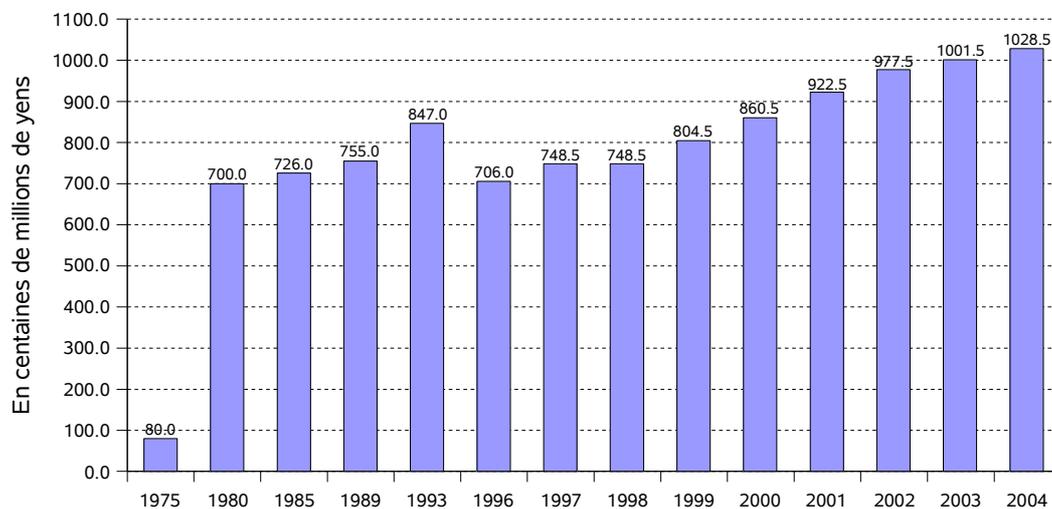


Graphique 12 Les sources de financement des personnes morales scolaires fondatrices d'institutions d'enseignement primaire et secondaire privées*

* Les personnes morales scolaires ayant des institutions de différents niveaux (un lycée et un collège, par exemple) sont classées dans le groupe des institutions de niveau supérieur (dans le cas de l'exemple précité, le groupe *Lycées*).

Source : Société japonaise pour la Promotion et de Mutualité des Écoles privées (2004a)

En 1975, la Loi sur la subvention pour la promotion des écoles privées a été adoptée et la contribution financière par l'État (à l'égard aux établissements privés d'enseignement supérieur) et par les départements (à l'égard des établissements privés d'enseignement pré-supérieur) a été institutionnalisée. Les départements sont secondés par l'État en cette matière par le biais de la Contribution aux subventions départementales pour la dépense ordinaire des établissements d'enseignement pré-supérieur privés du MEXT (Graphique 13) et Taxes affectées aux collectivités territoriales.



Graphique 13 La contribution aux subventions départementales pour la dépense ordinaire des établissements d'enseignement pré-supérieur privés du MEXT

Par ailleurs, comme mentionné plus haut, les manuels scolaires d'enseignement obligatoire sont distribués à chaque élève dans les établissements privés à la charge de l'État.

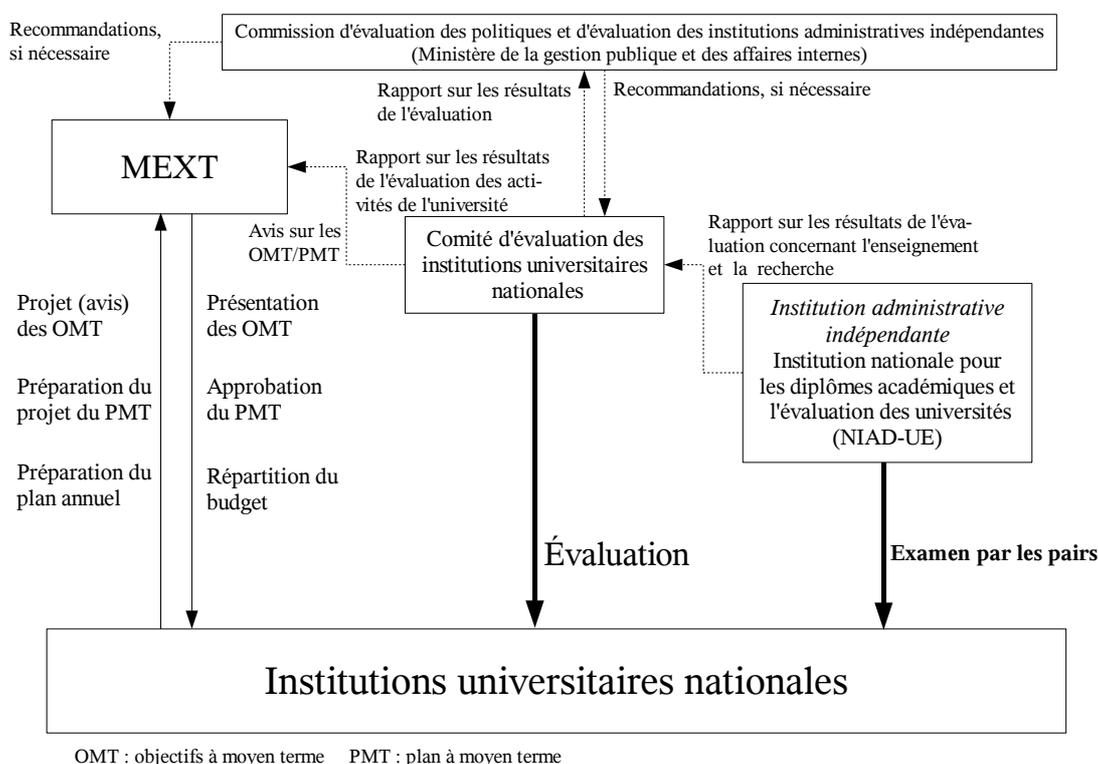
V. L'administration et le financement de l'enseignement supérieur

1. L'administration des institutions d'enseignement supérieur

(1) Les institutions universitaires nationales (universités nationales)

L'État fonde et gère quelques dizaines d'institutions universitaires (appelées « universités nationales »). En mai 2005, elles étaient au nombre de 87, alors qu'on comptait 86 universités publiques (fondées et gérées par des collectivités territoriales) et 553 universités privées. Les universités nationales sont réparties sur l'ensemble du territoire ; il y a au minimum une université multidisciplinaire dans chaque département.

En 2004, les universités nationales, qui avaient été un service du MEXT, ont été constituées en établissements autonomes de droit public (institutions universitaires nationales : IUN). Ceux-ci jouissent d'une autonomie agrandie et sont censés développer leur stratégie pour un meilleur enseignement-recherche, et seront de ce fait transformés en profondeur au cours des prochaines années. En contrepartie, un système d'évaluation a été mis en place pour effectuer une évaluation a posteriori.



Graphique 14 Le système d'évaluation des institutions universitaires nationales

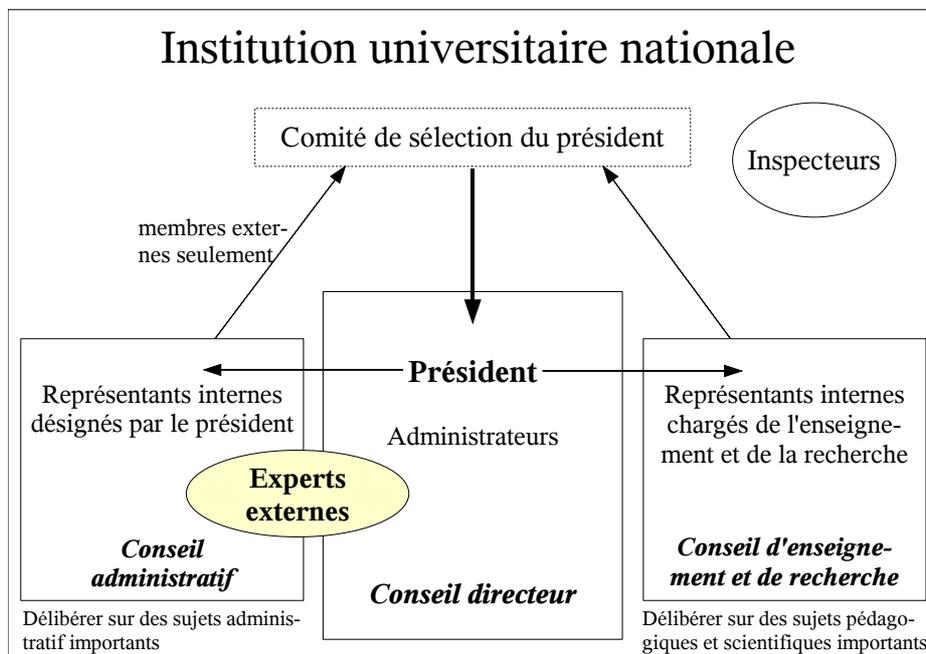
Les universités nationales seront institutionnellement évaluées par le MEXT, en étant assisté par l'Institution nationale pour les diplômes académiques et l'évaluation des universités, après la période (6 ans) des objectifs à moyen terme¹⁵ et du projet à moyen terme¹⁶. En outre, elles seront évaluées par une commission dans le Ministère de la Gestion publique et des Affaires internes en tant qu'établissements autonomes de droit

15 Objectifs de chaque IUN, définis par le MEXT sur la base de l'opinion de l'IUN concernée.

16 Projet que chaque IUN doit accomplir pendant la période déterminée. Il est définis par chaque IUN et doit être approuvé par le MEXT, et constitue la base de l'allocation de l'État.

public.

D'autre part, la participation des experts externes a été institutionnalisée. Ils participent à la gestion universitaire et aussi à la sélection du président de l'université (Graphique 15).



Graphique 15 Le gouvernement de l'institution universitaire nationale

(2) Les universités publiques

Les universités publiques sont fondées, avec l'autorisation du MEXT, par des collectivités territoriales (des départements en particulier). Tandis qu'elles sont majoritairement gérées directement par le département ou la ville, certaines universités publiques se sont dotées de la personnalité juridique et sont devenues institutions universitaires publiques.

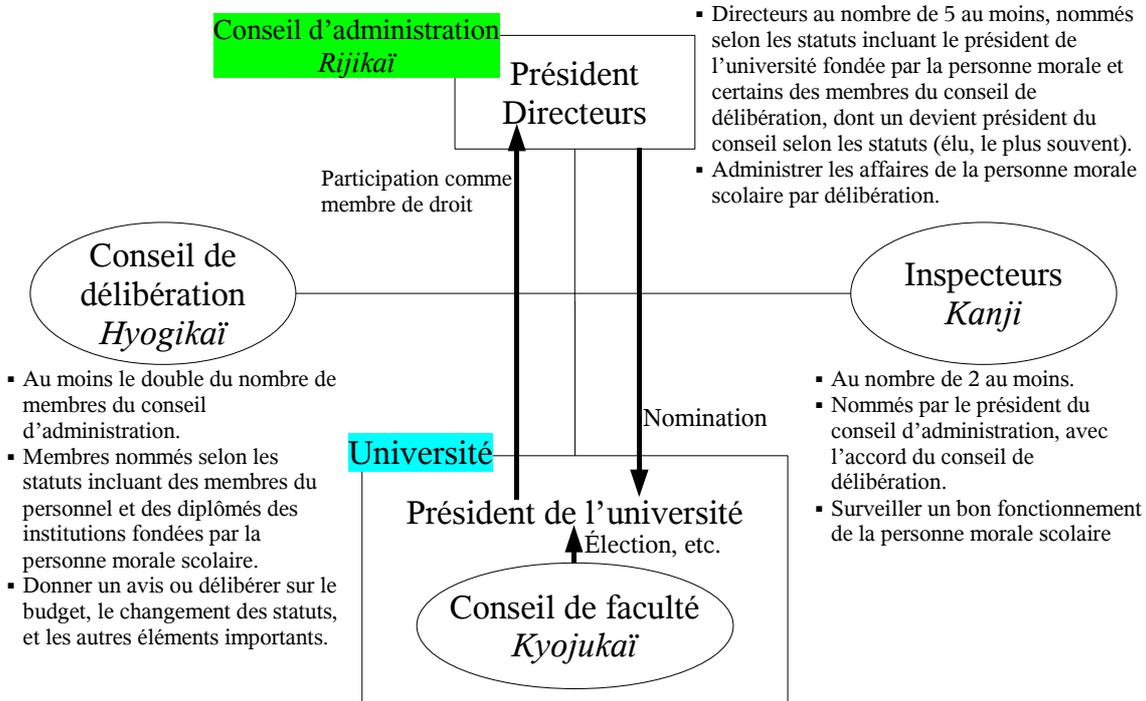
Les institutions universitaires publiques sont régies par la Loi sur les institutions administratives indépendantes locales, promulguée en 2003 et mise en application en 2004, et tout comme les universités nationales après l'autonomisation, elles jouissent d'un certain degré d'autonomie.

(3) Les universités privées

Les universités privées sont fondées, avec l'autorisation du MEXT, par des personnes morales scolaires. La personne morale scolaire est une sorte de fondation d'utilité publique avec la personnalité juridique et dotée d'un conseil d'administration comprenant le président de l'université et d'autres membres, responsables de la gestion de l'établissement. Dans l'université, comme dans les universités nationales et publiques, est installé un conseil de faculté pour délibérer sur les questions importantes. Ces deux conseils ont parfois des intérêts opposés.

L'organisation de la personne morale scolaire est définie par la Loi sur les écoles privées. Le Graphique 16 montre l'organisation de la personne morale scolaire ayant une université privée. Les structures de base telles que le conseil d'administration, le conseil de délibération et les inspecteurs sont identiques entre personnes morales scoli-

res, la loi réserve à chaque personne morale scolaire une large discrétion concernant son administration.



Graphique 16 L'organisation de la personne morale scolaire ayant une université privée

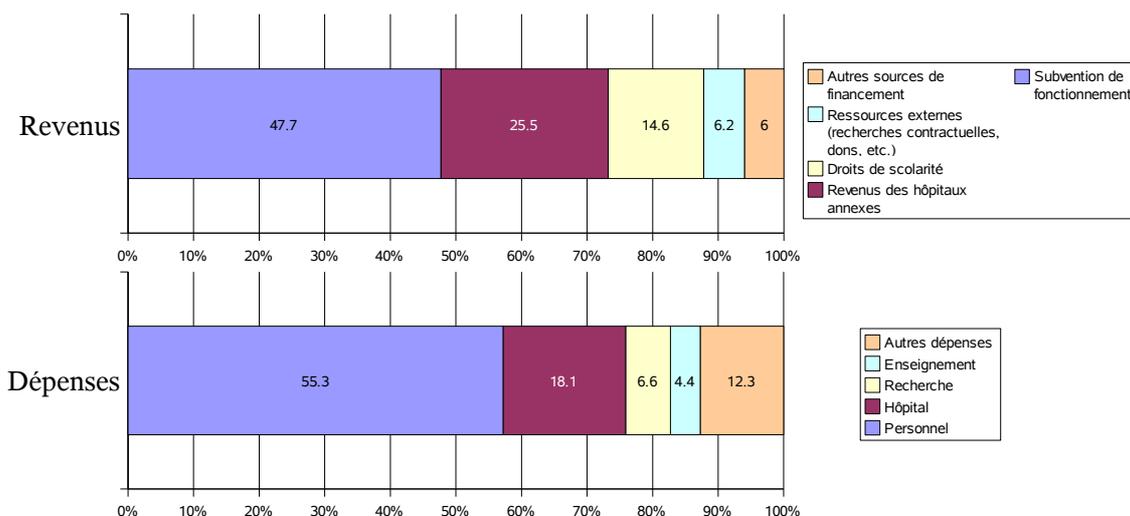
2. Le financement de l'enseignement supérieur

(1) Le financement des établissements d'enseignement supérieur

Puisque les établissements d'enseignement supérieur sont en général plus autonomes, sur le plan administratif aussi bien que financier, que les institutions pré-supérieures, leurs sources de financement sont le plus souvent multiples. Elles sont issues des droits de scolarité payés par les étudiants, de la dotation de l'État (en cas des institutions d'État), de la subvention (en cas des institutions privées), du placement du fonds (en cas des institutions privées en particulier), des revenus des hôpitaux annexes (au cas où l'institution en possède), des dons, de divers financements concurrentiels, et aussi des autres ressources financières.

a. Les universités nationales

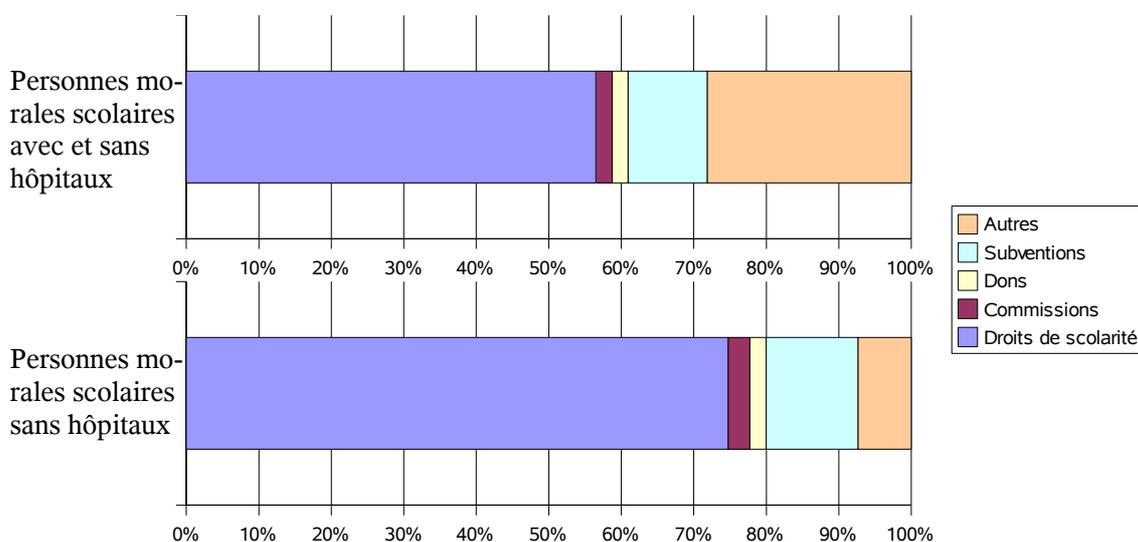
La source de financement la plus importante des universités nationales est la dotation de l'État (subvention de fonctionnement), dont la part s'élevait à 47,7% des revenus totaux en 2004. Un quart de ceux-ci sont constitués de la recette provenant des hôpitaux universitaires. La part des droits de scolarité est relativement faible, ne représentant que 14,6% des revenus. Quant aux dépenses, le poids des dépenses de personnel est le plus important. Dans les universités ayant au moins un hôpital, les dépenses hospitalières sont prépondérantes.



Graphique 17 Revenus et dépenses des institutions universitaires nationales en 2004

b. Les universités privées

Pour ce qui est des universités privées, le ratio des droits de scolarité rapportés au revenu total est très élevé, notamment dans les universités sans hôpitaux atteignant 74,7% en 2003¹⁷ (Graphique 18). Quant aux dépenses ordinaires, comme pour les universités nationales, les frais de personnel en constitue la plus grande catégorie, dont la part s'élevait en 2003 à 50% pour l'ensemble des universités et à 52% pour les universités sans hôpitaux.



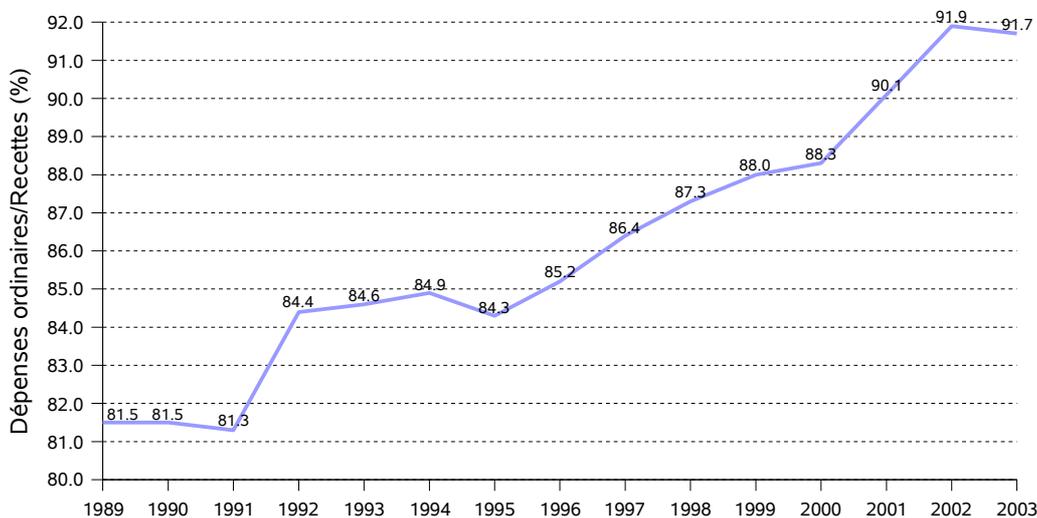
Graphique 18 La répartition des revenus des personnes morales scolaires fondatrices d'une ou plusieurs universités (en moyenne par personne morale scolaire) en 2003

Source : Société japonaise pour la Promotion et de Mutualité des Écoles privées (2004b)

En plus des dépenses ordinaires, afin de stabiliser leur fonctionnement, les personnes morales scolaires doivent imputer une partie des recettes aux fonds de base, réservés pour garantir les activités des institutions scolaires à long terme. Ces dernières années, on constate une hausse tendancielle des dépenses ordinaires par rapport aux recettes. Entre 1989 et 2003, sa part a augmenté de 10% pour atteindre 91,7%. Cela signifie une

17 Données concernant les personnes morales scolaires fondatrices d'universités.

détérioration de la situation financière des universités privées. En effet, près des deux tiers des personnes morales scolaires ayant des universités privées ne pouvaient pas disposer d'une somme suffisante pour pourvoir aux fonds de base, et pour un quart d'entre elles les dépenses ordinaires ont dépassé les recettes¹⁸.



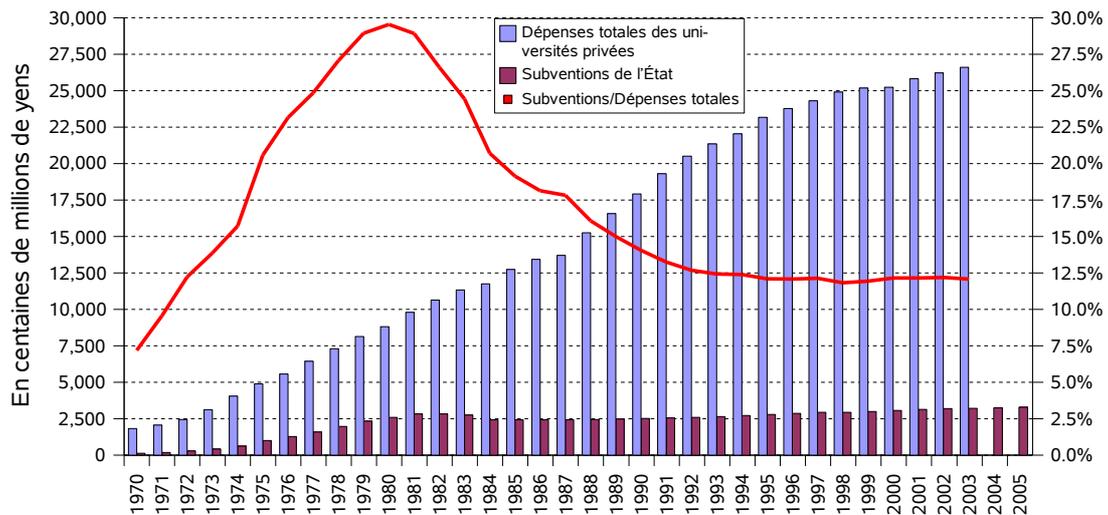
Graphique 19 Les dépenses ordinaires par rapport aux recettes des personnes morales scolaires fondatrices d'universités privées

Source : (idem).

(2) Les subventions de l'État pour les universités privées

À part les ressources propres, les universités privées perçoivent une aide financière de l'État (Subventions pour les dépenses ordinaires des établissements d'enseignement supérieur privés) sur la base de la Loi sur la subvention pour la promotion des écoles privées. Celle-ci, mise en vigueur en 1975, a initialement envisagé d'augmenter le ratio de la contribution de l'État par rapport aux dépenses totales des universités privées, pour atteindre 50%. Toutefois, cet objectif s'est avéré irréalisable, à mesure que la massification de l'enseignement supérieur progressait et que la condition budgétaire du gouvernement devenait difficile. Ces dernières années, ce ratio se situe aux alentours de 12% (Graphique 20).

¹⁸ Cela ne signifie pas que les universités privées fondées par ces personnes morales scolaires tombent immédiatement dans une situation critique, mais que leur situation financière est alarmante et nécessite un effort important de maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement et une révision en profondeur de leurs pratiques pour assurer les revenus.



Graphique 20 Les dépenses totales des universités privées et les subventions de l'État

(3) Les dépenses publiques en enseignement supérieur

La massification de l'enseignement supérieur au Japon a été réalisée principalement par le secteur privé, et de ce fait le financement de l'enseignement supérieur a été particulièrement assuré par les parents d'étudiants. Étant donné que les subventions de l'État restent relativement modiques, les droits de scolarité des universités se sont beaucoup élevés ces dernières années. Les droits de scolarité de la première année¹⁹ des universités privées étaient en moyenne de 1 097 746 yens en 2004 (filiale médecine exclue).

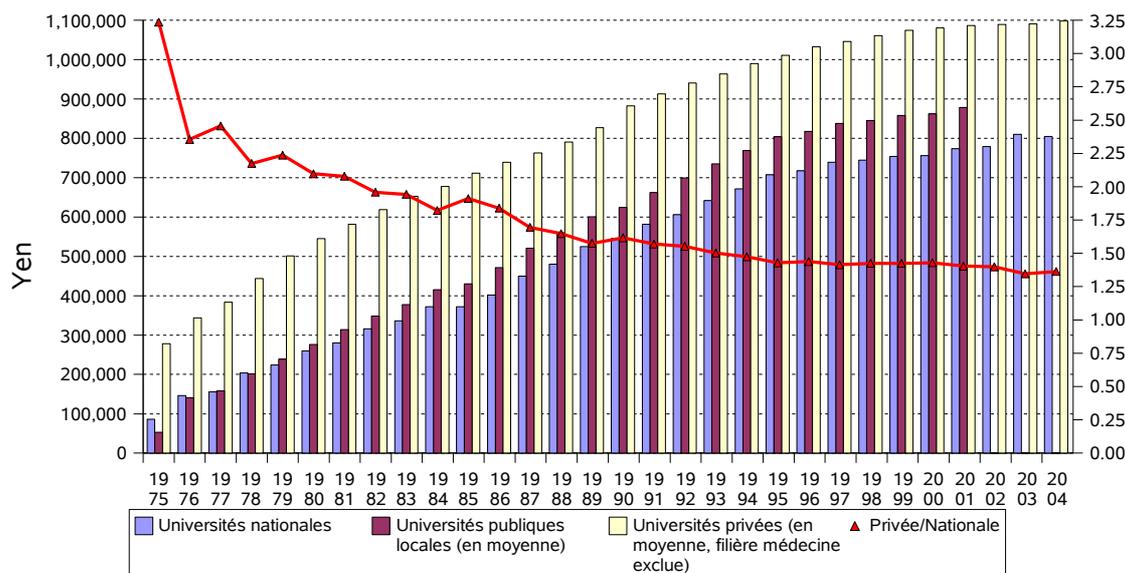
Sur le plan socio-économique, ceci constitue aujourd'hui, avec d'autres frais d'éducation, une des causes majeures de la faible fécondité. Une enquête auprès d'hommes et femmes âgés d'environ 20-60 ans, réalisée par un journal²⁰, montre qu'un quart des participants sans enfants ne voulaient pas avoir d'enfants, dont 31% pour une raison financière, notamment pour les frais d'éducation. Cette explication constitue la deuxième raison après la réticence à l'égard d'accouchement et/ou soins et éducation des enfants (40%). D'ailleurs, ce raisonnement avait déjà été confirmé par plusieurs sondages et études réalisés par différents acteurs.

En plus, aujourd'hui, même les droits de scolarité des universités publiques sont élevés. Les universités privées ont longtemps insisté sur l'égalité de traitement entre secteurs privé et public en matière de dépense publique par tête d'étudiant. Poussées par les universités privées d'une part, et le Ministère de la Finance d'autre part, le MEXT et les universités nationales ont dû augmenter leurs droits de scolarité, et en 2004, les droits d'inscription et les frais de scolarité des universités nationales s'élevaient respectivement à 282 000 yens et à 528 000 yens (Graphique 21)²¹.

¹⁹ Les frais de scolarité ainsi que les droits d'inscription qui ne sont demandés que lors de l'entrée à l'université.

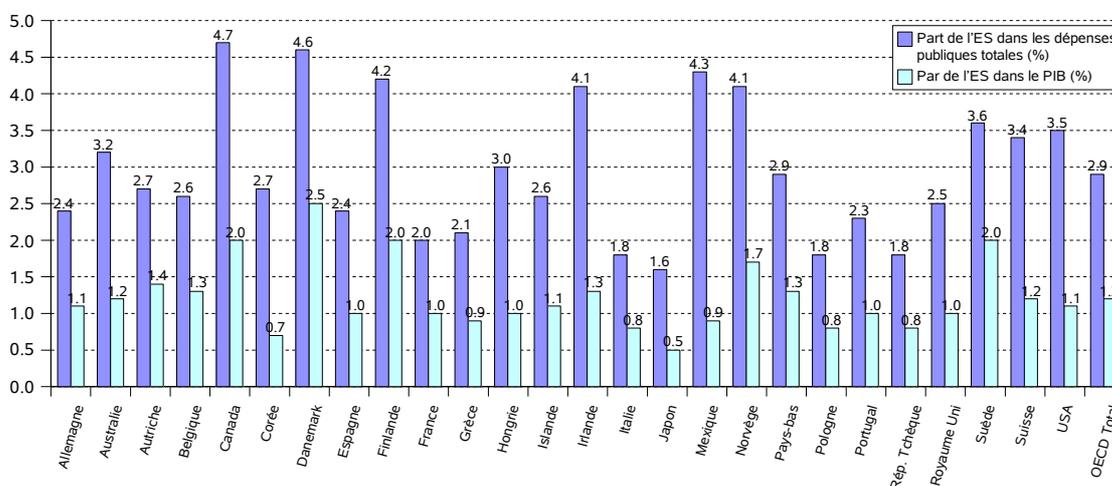
²⁰ Journal Mainichi, édition du 9 janvier 2005.

²¹ Comme le montre le Graphique 21, les universités publiques locales ont largement suivi les frais de scolarité des universités nationales et ont fixé les leurs légèrement au-dessus de ceux des universités nationales. Depuis 2005, les droits de scolarité des universités nationales ne sont plus identiques.



Graphique 21 L'évolution des droits de scolarité de la première année universitaire

Par conséquent, la dépense publique en enseignement supérieur reste très faible au Japon. C'est au Japon que les fonds publics attribués à l'enseignement supérieur, en pourcentage du PIB, sont les plus faibles des pays de l'OCDE (Graphique 22). En tenant compte de son degré de développement (Aghion et Cohen, 2004) et de l'avènement de la société de la connaissance, ce pays devrait certainement dépenser plus pour l'enseignement supérieur.



Graphique 22 Les dépenses publiques en enseignement supérieur (ES) dans les pays de l'OCDE

Références

- Aghion P. et Cohen É. (2004) *Éducation et croissance*. La Documentation française, Paris.
- Oba, Jun (2004a) “L’évolution de l’université d’État au Japon – le renforcement de l’autonomie institutionnelle et la garantie de la qualité de l’enseignement supérieur –”, *Séminaire Enseignement supérieur* de Sciences-Po du 29 janvier, Paris.
- Oba, Jun (2004b) “Towards privatisation? Restructuring of the national universities in Japan”, Le deuxième séminaire international “Reform of Higher Education in Six Countries” du 8 au 9 juillet, organisé par l’IFF Wien de l’Université de Klagenfurt, Vienne.
- Oba, Jun (2004c) “L’autonomisation des universités nationales au Japon : les premières réactions des nouvelles universités nationales” OCDE/IMHE, Conférence générale 2004, Paris.
- Oba J. (2005) *La dépense de l’éducation et le niveau scolaire - Le cas japonais*. Séminaire « Mieux comprendre l’école de demain » CIEP, Sèvres.
- Société japonaise pour la Promotion et de Mutualité des Écoles privées (2004a) *Le financement des écoles privées 2004 – Tome : enseignement primaire et secondaire* [Konnichi no shigakuzaisei 2004 : Shogakko-Chugakko-Kotogakko hen], Auteur, Tokyo.
- Société japonaise pour la Promotion et de Mutualité des Écoles privées (2004b) *Le financement des écoles privées 2004 – Tome : enseignement supérieur* [Konnichi no shigakuzaisei 2004 : Daigaku-Tankidaigaku hen], Auteur, Tokyo.

* Les documents de l’auteur précités sont téléchargeables à l’adresse suivante.
<http://home.hiroshima-u.ac.jp/oba/index-f.html>

Index

Administration de l'université		universités nationales	19
universités nationales	17	universités privées	20
universités privées	18	financement de l'enseignement obligatoire	14
universités publiques	18	financement des établissements privés pré-	
Agence de la Science et de la Technologie	4	supérieurs	15
budget des départements	12	fonds de base	20
budget du conseil de l'éducation	13	fonds publics attribués à l'enseignement supé-	
Bureau de la politique de la formation tout au		rieur	23
long de la vie	5	Forum mondial sur l'éducation à Dakar	2
Bureau de l'enseignement supérieur	5	Haute École de la Défense nationale	4
Bureau du Cabinet	3	Haute École de la Météorologie	4
Cabinet	3	Haute École de l'Aviation civile	4
Chihokofuzei	14	impôts locaux	14
collectivités territoriales	10	Institut national de Recherche en Politiques	
commune	10	éducatives (NIER)	8
Conférence internationale de Tokyo	2	Institution nationale pour les diplômes acadé-	
Conseil central de l'éducation	8	miques et l'évaluation des universités	17
conseil de délibération	18	institutions universitaires nationales : IUN	17
conseil de faculté	18	institutions universitaires publiques	18
conseil de l'éducation	11	Loi sur la subvention pour la promotion des	
conseil des ministres	3	écoles privées	16
conseil d'administration	18	manuels scolaires	12, 14 sv
constitution	3	MEXT	
Contribution aux subventions départementa-		budget	6
les pour la dépense ordinaire des établisse-		organisation	4
ments d'enseignement pré-supérieur privés	16	organismes sous l'autorité	8
Daigakko	4	rôle	6
département	10	Ministère de la Gestion publique et des Affai-	
Département de la planification et de l'admi-		res internes	17
nistration des installations scolaires	5	Ministère de la Santé et du Travail	4
Département de l'enseignement primaire et		Ministère de l'Éducation, de la Culture, des	
secondaire	5	Sports, de la Science et de la Technologie	3
Département des établissements d'enseigne-		Monbusho	4
ment privés	5	objectifs à moyen terme	17
dépenses publiques en enseignement supé-		personne morale scolaire	15
rieur	22	personne morale scolaire (organisation)	18
Diète	3	Premier ministre	3
éducation à la santé	5	Programme d'action de Tokyo	2
éducation des femmes	5	projet à moyen terme	17
Éducation pour tous	2	Subventions pour les dépenses ordinaires des	
éducation sociale	5	établissements d'enseignement supérieur pri-	
Empereur	3	vés	21
exclusion	12	Taxes affectées aux collectivités locales	14
Financement de l'université		TICAD II	2
subventions de l'État pour les universités		Zone spéciale pour la réforme structurelle	15
privées	21		