

Efficienc e et gouvernance : l'exemple de la Corée du Sud

Chae-Chun Gim

Traducteur : Hélène Bréant



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ries/7731>

ISSN : 2261-4265

Éditeur

Centre international d'études pédagogiques

Référence électronique

Chae-Chun Gim, « Efficienc e et gouvernance : l'exemple de la Corée du Sud », *Revue internationale d'éducation de Sèvres* [En ligne], Colloque 2019 : Conditions de réussite des réformes en éducation, mis en ligne le 11 juin 2019, consulté le 11 juin 2019. URL : <http://journals.openedition.org/ries/7731>

Ce document a été généré automatiquement le 11 juin 2019.

© Tous droits réservés

Efficiencia y gobernanza : l'exemple de la Corée du Sud

Chae-Chun Gim

Traduction : Hélène Bréant

- 1 Il existe en Corée quatre niveaux de gouvernance : le gouvernement central (échelon national), les bureaux municipaux et provinciaux de l'éducation (échelon régional), les bureaux locaux de soutien à l'éducation (échelon local) et les établissements scolaires².
- 2 En Corée, le gouvernement central est, depuis la création de la République de Corée en 1948, l'autorité suprême en matière de prise de décision et de mise en œuvre des politiques publiques. Cela s'explique par une tradition historique et culturelle presque millénaire de gouvernements centraux forts, de la dynastie Koryo (918-1392) à la dynastie Choson (1392-1910). Avant qu'on ne commence à promouvoir l'autonomie des autorités locales au début des années 1990, les directeurs (« *superintendants* ») des bureaux municipaux et provinciaux étaient nommés par le Président. Par la suite, ils seront élus par les membres du Conseil d'établissement (*School Council*). Depuis 2006, ils sont élus directement par la population locale, et leurs compétences en matière de définition des politiques éducatives ont été renforcées (Kim, 2017). Autour de 2010, le gouvernement central a transféré une part importante de ses compétences en matière d'enseignement élémentaire et secondaire aux bureaux municipaux et provinciaux de l'éducation ainsi qu'aux écoles. Par conséquent, bien que le gouvernement central reste très puissant, une part substantielle de ses compétences a été transférée aux autorités locales, sur le plan réglementaire et institutionnel. Les bureaux locaux de soutien à l'éducation restent fidèles à leur nom, puisque leur rôle consiste essentiellement à « soutenir » les écoles qui mettent en œuvre les programmes et les budgets définis par les bureaux municipaux et provinciaux de l'éducation (autorités supérieures) plutôt qu'à prendre eux-mêmes des décisions en matière de politique éducative. L'établissement scolaire dispose lui aussi d'une certaine autonomie dans la définition de sa propre politique, et ce depuis l'instauration du système du Conseil d'établissement (*School Council*) en 1998.
- 3 Malgré cette nette tendance du gouvernement central à déléguer des compétences aux bureaux municipaux et provinciaux de l'éducation ou aux écoles, il va conserver à l'avenir

un rôle prépondérant en Corée, et ce pour les raisons que voici. Tout d'abord, comme nous l'avons exposé plus haut, le pays est marqué par une longue tradition de pouvoirs centraux très forts, et la population continue d'attendre du gouvernement central qu'il résolve les problèmes en matière d'éducation. De nombreux Coréens, y compris parents et enseignants, estiment que traiter les questions relatives au système scolaire relève davantage du gouvernement central que des bureaux municipaux et provinciaux de l'éducation.³ En outre, la question scolaire est devenue récemment un sujet important lors des dernières élections présidentielles. Les exemples de promesses de politiques éducatives radicales ont émaillé les campagnes lors des présidentielles de 2012 et 2017. Ainsi, lors des élections de 2012, le premier engagement consistait à offrir aux élèves un dispositif appelé « semestre de liberté » qui, le temps d'un semestre, exempterait les élèves d'examens écrits intermédiaires et finaux afin de les encourager à explorer leurs propres rêves et talents. La deuxième promesse consistait à exiger des établissements qu'ils se transforment en « écoles ouvertes toute la journée », pour que les élèves des écoles élémentaires puissent rester jusqu'à 17 h dans les locaux de l'école où les parents viendraient les chercher après leur journée de travail, et même en « classes ouvertes toute la journée », accueillant les élèves jusqu'à 22 h pour les parents ayant besoin d'une prise en charge complémentaire. Lors des élections présidentielles de 2017, la première des promesses consistait à mettre en place un « système de crédit au lycée », afin d'étendre le choix des matières offertes aux lycéens. Le deuxième engagement visait à transformer les « *special-purpose high schools* » – ces établissements du second degré pour élèves particulièrement doués – et les lycées indépendants qui ont le droit exclusif de sélectionner leurs élèves, en établissements d'enseignement général dans lesquels les élèves sont affectés.

- 4 Pour gagner des voix, les candidats aux présidentielles vont continuer à promettre des réformes en éducation. Une fois élu, le président va essayer de traduire ses promesses de campagne en actes. Le gouvernement central s'évertuera à faire œuvre de persuasion, voire à exercer des pressions sur les bureaux municipaux et provinciaux de l'éducation à travers différents canaux afin de tenir ses promesses électorales. Dans ces circonstances, la politique éducative n'est rien d'autre qu'un otage politique ; elle débouche sur des conflits entre les différents niveaux de gouvernance. En d'autres termes, il est fort probable qu'elle ne réussisse pas.
- 5 Il est communément admis qu'autrefois, la croissance et le développement de l'éducation en Corée étaient facilités par des décisions politiques fortes et cohérentes, prises et mises en œuvre à l'échelon national. Un système de curriculum national fort qui a obligé à uniformiser les programmes et le nombre d'heures de cours dans tous les établissements coréens, l'adoption d'instructions détaillées pour l'évaluation et l'enregistrement des notes des élèves et le CSAT (*College Scholastic Ability Test*), test d'entrée à l'université régissant les admissions de façon très sélective, ont été autant de symboles de la standardisation et de l'efficience de l'éducation coréenne (Gim, 2017a). Suivant un consensus national largement répandu, le système scolaire devait viser l'excellence à travers la compétition, si bien que la préoccupation première des autorités chargées de l'éducation comme des écoles était la poursuite efficace de cette aspiration à l'excellence.
- 6 Néanmoins, les effets délétères combinés de l'autorité rigide du gouvernement central et de sa promotion agressive de la standardisation et de l'efficience de la politique scolaire ont conduit un nombre croissant de personnes à s'intéresser aux droits humains et au bien-être des élèves. Les directeurs des bureaux municipaux et provinciaux de

l'éducation, notamment ceux qui partagent une vision plutôt progressiste de l'éducation, se sont davantage préoccupés des droits et du bien-être des élèves que de l'excellence et de l'efficience. Ce changement a creusé un fossé idéologique et politique, divisant la société en deux camps : l'un qui met en avant les principes marchands de sélection et de concurrence ainsi qu'une gestion efficiente par la standardisation nationale, l'autre qui souligne l'autonomie locale ainsi que les droits et le bien-être des élèves.

- 7 Pour permettre la réussite d'une politique éducative, le gouvernement central, les bureaux municipaux et provinciaux de l'éducation et les écoles doivent être en phase avec la politique menée, ou du moins partager sa vision et ses objectifs. Le programme « semestre de liberté » introduit en 2013 en est un bon exemple. Tandis que le dispositif visant à transformer la scolarité entendue comme une compétition tournée vers la réussite aux examens en une « éducation authentique » qui insiste sur la participation des élèves, sur l'élargissement de la palette de choix et sur la relation au métier procédait d'une initiative nationale, les bureaux municipaux et provinciaux de l'éducation tout comme les enseignants en partageaient le but, le contenu et les méthodes. C'est ce qui a permis d'engranger des résultats positifs grâce à la participation active observée à tous les niveaux. Malgré l'alternance politique de 2017, cette politique a non seulement survécu – fait rare en Corée –, mais elle a même été étendue, passant d'un programme d'un « semestre » à une « année de liberté ».
- 8 Plusieurs facteurs expliquent ce succès (Gim, 2017b). Tout d'abord, une vision partagée entre les acteurs des différents niveaux de gouvernance. L'idée que les pédagogues doivent accorder aux élèves la liberté d'explorer leurs centres d'intérêt et leurs rêves fait l'objet d'un large consensus. Ensuite, la prise de décision était partagée. Le gouvernement central s'est contenté de présenter sa vision et l'orientation politique, encourageant les bureaux chargés de l'éducation et les établissements scolaires à prendre l'initiative en matière de décisions sur les contenus et méthodes spécifiques. En outre, la mise en œuvre de cette politique a commencé par un petit nombre d'écoles pour être ensuite étendue aux seuls établissements volontaires. Le programme a commencé par une étude pilote menée dans 42 établissements la première année, pour concerner 811 écoles (25 % des écoles coréennes) volontaires la deuxième année puis s'étendre au cours de la troisième année, et ainsi de suite. De surcroît, les instituts nationaux de recherche tels que le Korean Educational Development Institute (KEDI), le Korea Institute for Curriculum and Evaluation (KICE) et le Korea Research Institute for Vocational Education & Training (KRIVET) se sont montrés très dynamiques en accompagnant les écoles et les enseignants dans la mise en place du dispositif. Ils ont ainsi apporté leur concours de diverses façons, notamment en effectuant un suivi du programme, en développant et en fournissant des supports didactiques et en contribuant à la formation des enseignants et des parents. Autre facteur de réussite, l'argent. Le gouvernement central a accordé des subventions supplémentaires aux établissements. Sixième facteur : cette politique a réussi à susciter l'attention et le soutien de l'opinion publique. Le chef de l'État, le Premier ministre et les ministres ont publiquement fait savoir qu'ils soutenaient le programme en se rendant dans les écoles pilotes, et les médias ont aussi couvert le programme.
- 9 Au cours des quelque soixante années qui nous séparent de la libération de la Corée du joug japonais en 1945, l'excellence et l'efficience ont été les valeurs primordiales du champ éducatif et scolaire, mais depuis une dizaine d'années, elles sont progressivement remplacées par les questions d'égalité et de bien-être, visibles par exemple dans la distribution de repas et d'uniformes gratuits pour tous les élèves. À partir de cette année

2019, le développement de la distribution de repas gratuits aux élèves du secondaire supérieur, la fourniture d'uniformes gratuits pour se rendre à l'école, et l'accent placé sur les droits des élèves et sur leur bien-être en tant que conditions préalables à une éducation égalitaire sont devenus les priorités de la politique éducative coréenne. C'est l'une des évolutions actuelles. Par ailleurs, le gouvernement pousse à la roue en faveur d'une politique qui transforme les rares lycées (élitistes) jouissant d'une certaine autonomie, à l'instar des « *special-purpose high schools* » et d'autres établissements indépendants de l'enseignement secondaire supérieur, en établissements d'enseignement général standardisés.

*

**

- 10 La population coréenne, y compris les parents et les enseignants, est traversée par une ligne de faille, un conflit de valeurs qui oppose l'excellence à l'égalité. D'aucuns arguent que la Corée, qui n'a guère de ressources naturelles, doit à l'excellence et à l'efficience de son système éducatif le niveau d'industrialisation et de démocratisation auquel elle est parvenue, et que nous devons poursuivre sur la voie de l'excellence et de l'efficience, car ce sont les valeurs essentielles pour survivre dans la compétition acharnée qui fait rage dans le monde. D'autres estiment au contraire que la quête de l'excellence et de l'efficience en matière d'éducation est usée jusqu'à la corde, qu'elle fait souffrir les élèves et qu'il faut donc réorienter nos priorités vers la recherche de l'égalité et du bien-être des élèves. Si la notion d'« éducation à la créativité » en tant qu'élément essentiel pour se préparer à la quatrième révolution industrielle fait consensus en Corée, la définition de cette notion est radicalement différente selon le camp. Devons-nous viser la créativité sur la base de l'excellence et de l'efficience ou bien la faire reposer sur des fondations d'égalité et de bien-être ? On pourrait affirmer qu'une équité qui recherche à la fois l'excellence et l'égalité serait la réponse. Mais cela ne résoudrait pas le fond du problème, ne faisant que nous amener à une autre question : qu'est-ce que l'équité ? Comment devrions-nous atteindre le point d'équilibre qui résoudrait les conflits entre excellence et efficience d'une part, et égalité et bien-être dans l'éducation d'autre part ? Ce dilemme sur une question fondamentale est au cœur des problèmes actuellement posés à la politique éducative coréenne.

BIBLIOGRAPHIE

GIM C. C. (2017a) : « Changes in elementary and secondary education policy », dans S. B Kim *et al.*, *Historical Changes and Prospects of Educational Policy*, Seoul : Seoul National University Press, p. 78-155.

GIM C. C. (2017b) : « Reflections on the Free-Semester Program », *Korean Language Education Research*, 52 (3), p. 7-35.

KIM S. B. (2017) : « Changes in educational administration and policy », dans S. B Kim *et. al.*, *Historical Changes and Prospects of Educational Policy*, Seoul : Seoul National University Press, p. 524-587.

NOTES

1. *Ndlr* : Voir du même auteur (2017) « Histoire du système éducatif sud-coréen », Revue internationale d'éducation de Sèvres, n° 76, p. 135-146. DOI : 10.4000/ries.6085.
2. En 2019, la Corée compte 17 bureaux municipaux / provinciaux, 176 bureaux locaux et 12 835 écoles élémentaires et établissements du secondaire.
3. Ces trente dernières années, le gouvernement coréen a essayé de transférer la gestion des enseignants de l'échelon central à l'échelon local, mais des raisons politiques l'ont empêché de mener à bien ce projet. Les directeurs d'école et chefs d'établissement sont toujours nommés par le Président, et tous les enseignants relèvent de l'État central et non des autorités locales. Pour des raisons d'ordre symbolique et historique, les chefs d'établissement préfèrent recevoir leur arrêté d'affectation signé de la main du Président, même s'ils sont en réalité nommés par le directeur du bureau municipal ou provincial compétent. Les enseignants souhaitent eux aussi préserver leur statut d'agents du ministère de l'éducation nationale, même si la gestion des personnels et leur affectation relèvent en fait du directeur du bureau municipal ou provincial compétent. Le passage, en 2013, d'une gestion centralisée à une gestion locale de certains personnels tels que les inspecteurs a entraîné un phénomène contradictoire : les inspecteurs des bureaux municipaux / provinciaux de l'éducation sont des agents locaux, tandis que les enseignants qu'ils sont chargés de superviser sont tous des fonctionnaires du ministère.

RÉSUMÉS

Depuis la fondation de la République de Corée dans les années 1940, le système scolaire coréen accorde la priorité à l'excellence et à l'efficience. Ce double objectif a été poursuivi à travers la standardisation et la compétition. Le curriculum national, les instructions nationales pour l'évaluation et l'archivage des notes des élèves ainsi que le test d'entrée à l'université en sont autant d'exemples. Dans ce contexte, les bureaux régionaux et locaux de l'éducation et les établissements scolaires ont cherché en priorité à viser l'excellence et l'efficience. Toutefois, du fait des incidences négatives qu'a eues par le passé la politique nationale de standardisation et de promotion de l'efficience menée par le puissant gouvernement central, le pendule s'est mis à osciller dans le sens de l'égalité et du bien-être des élèves¹. Actuellement, les autorités centrales et régionales incitent à une politique de conversion des établissements autonomes du secondaire supérieur en lycées d'enseignement général uniformisés. Cette évolution a suscité de violents conflits idéologiques et politiques au sein d'une société coréenne clivée en deux camps : l'un qui fait valoir la standardisation et l'efficience, l'autre qui souligne l'égalité et le bien-être des élèves. N'y a-t-il vraiment aucun moyen de résoudre les conflits entre excellence et efficience d'un côté, égalité et bien-être de l'autre ? Ce dilemme sur une question fondamentale est au cœur des problèmes actuellement posés à la politique éducative coréenne.

School education in Korea has prioritized excellence and efficiency above all else since the founding of the Republic of Korea in the 1940s. Excellence and efficiency were pursued through standardization and competition. Some examples are the national curriculum, national guidelines for assessment and records of students' grades, and the CSAT (College Scholastic Ability Test). Under the circumstances, regional and local education offices and schools were primarily interested in excellence and efficiency. However, due to the adverse effects of the powerful central government and its national standardization and efficiency policy in the past, the pendulum has swung to equality and the wellbeing of students. Nowadays, the central and regional governments push for a policy to convert autonomous high schools to standardized general high schools. The change has triggered severe ideological and political conflicts between the camps throughout Korean society, with one emphasizing standardization and efficiency, and the other stressing equality and the wellbeing of students. Is there truly no way to resolve the conflicts between excellence/efficiency and equality/wellbeing in education? This is one of the most important and fundamental problems at the root of Korean education policies today.

INDEX

Palabras claves : política educacional, bienestar, igualdad de oportunidades, competición, eficiencia, normalización, valor, gobernabilidad

Keywords : educational policy, well-being, equal opportunity, competition, efficiency, standardization, values, governance

Index géographique : Corée du Sud

Mots-clés : politique éducative, bien-être, égalité des chances, compétition, efficience, normalisation, valeur, gouvernance

AUTEURS

CHAE-CHUN GIM

Yeungnam University, Corée du Sud

Le Professeur Gim enseigne à la Yeungnam University, en République de Corée. Après un master obtenu à l'Université nationale de Séoul, il a soutenu un doctorat en politiques éducatives et curricula à l'Université de Californie (UCLA). En tant que professeur, il a enseigné les questions de curriculum et d'instruction à la faculté des sciences de l'éducation. Il a également exercé les fonctions de conseiller pour l'éducation auprès du Président de la République de Corée, et a été nommé vice-ministre de l'éducation avant de présider le KEDI (Korean Educational Development Institute). Il a également été membre du conseil d'administration de l'Association internationale pour la recherche sur les manuels scolaires et les supports éducatifs (IARTEM, *International Association for Research on Textbooks and Educational Media*) et du Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement (CERI) de l'OCDE.

ccgim@yu.ac.kr