

Thématique/Thematic

N° 11

juillet • july 2003

**Défis éducatifs
et droits de l'homme**

**Educational Challenges
and Human Rights**

Textes de

Régis Alviset

François Audigier

Paulo David

Jean Hénair

Virginie Repaire

Véronique Truchot

Centre international de formation à l'enseignement
des droits de l'homme et de la paix

International training center on human rights and peace teaching

CIFEDHOP

Le CIFEDHOP a été créé en 1983 par l'Association mondiale pour l'École instrument de paix (EIP). Il est animé par une équipe pédagogique internationale de formateurs et de chercheurs spécialisés dans l'éducation aux droits de l'homme et à la paix. Chaque année, le CIFEDHOP organise, à Genève, une Session internationale de formation pour les enseignants et les enseignantes des écoles primaires, secondaires et professionnelles. Il tient également ailleurs dans le monde des sessions régionales et nationales.

CIFEDHOP was founded in 1983 by the World Association for the School as an Instrument of Peace (EIP). It is directed by an international team of educators and researchers specialized in human rights and peace education. Each year in Geneva, CIFEDHOP organizes an international training session for teachers from primary, secondary and vocational schools. It also organizes national and regional sessions around the world.

CIFEDHOP

5, rue du Simplon, 1207 Genève, Suisse

Guy-Olivier Segond, Président

Monique Prindeviz, Directrice

Téléphone : (22) 736 44 52

Télécopieur : (22) 735 06 53

Courrier électronique : cifedhop@mail-box.ch

Site internet : www.eip-cifedhop.org

Thématique/Thematic

Coordination

Jean Hénaire

Révision/Revision

Monique Prinzezis

Michaël Elbaz (pour l'anglais)

Mise en pages/Layout

Serge Rochman

Impression/Printing

Alpha Offset

Les opinions émises dans les articles de cette collection n'engagent que leurs auteurs et non pas nécessairement le CIFEDHOP.

The opinions expressed in the articles included in this collection are those of their authors and not necessarily those of CIFEDHOP.

Dans ce numéro/Summary

Présentation/Introduction 9

L'École et l'éducation aux droits de l'homme :
six propositions pour débattre et agir 13

par François Audigier

A Holistic Vision of the Right to Education 37

by Paulo David

Les indicateurs du droit à l'éducation :
le défi d'une mise en œuvre 55

par Jean Hénaire et Véronique Truchot

Les enfants tsiganes à l'école :
le défi d'une intégration 81

par Régis Aloiset et Virginie Repaire

PRÉSENTATION



Le présent numéro est consacré au thème des défis éducatifs et des droits de l'homme. Un sujet très large, à peine effleuré ici. Par ailleurs, les articles qui sont proposés renvoient à quatre objets de réflexion et d'étude dont on sait qu'ils demeurent largement d'actualité. Ce qu'on peut essayer de saisir, en toile de fond, c'est que les enjeux soulevés dans ces textes montrent que l'intégration des droits de l'homme dans l'éducation demeure un projet inachevé et que sa réalisation relève du défi à maints égards et suppose, en cette période d'incertitudes et de changements, l'expression d'une volonté politique qui tarde néanmoins à s'affirmer. Que les propos en ces pages qui suivent puissent servir à alimenter le débat.

INTRODUCTION



The current issue is dedicated to the theme of educational challenges and human rights. We can merely begin to touch on this topic as it is one that is so broad. Moreover, the articles that are included are organised along four main thematic lines of particular relevance at this time. The points raised in these texts suggest that there is much work left to be done in order to integrate human rights within education. Its realisation is a challenge in many respects, and in these uncertain and changing times, requires a political will that has yet to be made manifest. We hope the views and opinions outlined in the following pages may serve to amplify the debate.

L'ÉCOLE ET L'ÉDUCATION AUX DROITS DE L'HOMME : SIX PROPOSITIONS POUR DÉBATTRE ET AGIR

par François Audigier



Les droits de l'homme doivent demeurer à la base de tout projet d'organisation de la société. Il en va forcément de même pour l'École, une institution sociale sans cesse interrogée sur la place qu'elle réserve en son sein à l'éducation aux droits de l'homme. Dans un contexte difficile de déstabilisation auquel l'École publique n'échappe pas, il convient de rappeler son nécessaire engagement envers les droits et libertés pour l'ensemble des orientations et des actions éducatives qu'elle a pour charge de mener à bien.

Human rights must be at the very heart of every effort to organise society. Similarly, the same principle applies in the school, an institution in which the role of human rights education is consistently called into question. It is the responsibility of the school to implement and uphold rights and liberties in all curriculum and educational programmes. In these times of upheaval, in which public schools have also been seriously affected, it is all the more important to recall and strengthen this essential commitment of the school.

Préambule

Dire que nos institutions éducatives sont entrées dans une période de profondes turbulences est un lieu commun largement répandu. Elles ne semblent plus répondre de façon suffisante aux attentes qui leur sont adressées : transmettre une culture commune, préparer la vie active, développer l'autonomie des personnes, faciliter l'intégration sociale, garantir l'égalité des chances, sélectionner les meilleurs, transmettre des valeurs, adapter les individus aux impératifs de la vie économique, construire le "vivre ensemble", etc. Elles partagent avec d'autres institutions privées et publiques une situation qualifiée de crise. Quel que soit le sens que l'on donne à ce terme de crise, quelle que soit la méfiance nécessaire envers ces mots passe-partout, ces mots qui semblent produire un consensus facile et qui fonctionnent trop souvent comme des concepts-masques, cette situation met en cause le statut de l'École, interroge ses finalités et son fonctionnement. Loin de se réduire aux seuls États européens ou aux seuls États dits développés, cette situation de crise de l'École concerne la quasi-totalité des États de la planète, crise difficile ici, souvent dramatique ailleurs. Ses caractères sont multiples et les réactions tout autant. C'est dans ce contexte et avec ce qu'il recouvre que je construis mon propos, affirmant d'abord que l'École a rempli et continue de remplir un rôle irremplaçable. À elle, à ses acteurs et à ses responsables, de répondre aux défis qui lui sont lancés. En particulier, c'est le titre même de cet article, c'est avec la conviction que les droits de l'homme, qui reposent sur la déclaration de l'égalité des personnes et de la nécessité d'agir dans un esprit de fraternité les uns envers

les autres (article premier de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* de 1948), sont et restent la base de tout projet d'organisation de la société, que je formule ces réflexions. L'ampleur de ces préoccupations est immense et je ne ferai qu'en effleurer certains aspects¹.

Quelques préalables sur l'École

Avant d'aller plus avant dans la présentation de ces propositions, il est important de préciser le lieu d'où j'écris ces pages, la culture et quelques convictions qui les soutiennent. Mon propos est un point de vue européen. Derrière ce terme général, je place d'abord mon inscription dans un ensemble d'États² qui ont une longue tradition scolaire, pas si longue que cela au regard de l'histoire, plusieurs siècles de développement qui aboutissent à la fin du XIX^e siècle à la proclamation de l'instruction obligatoire et de l'École publique, mais longue au regard

¹ Tout au long de cet article, je m'appuie sur de multiples travaux et réflexions sur l'École et son avenir. Ils sont trop nombreux pour être cités tous, sociologues, historiens, anthropologues, juristes, politologues, etc., parfois philosophes lorsque ceux-ci acceptent de contextualiser leurs propos et reconnaissent que les sciences sociales, parmi elles les sciences de l'éducation, ont produit de nombreux savoirs sur l'École. Aussi ai-je pris le parti de ne citer que ceux auxquels j'emprunte précisément une référence.

² J'emploie le terme d'État pour désigner la configuration politique majeure qui organise notre monde : un peuple, un territoire, un gouvernement souverain. Cela ne préjuge en rien des modalités d'organisation de chaque État, des libertés politiques ou des systèmes éducatifs, de l'unité ou de la diversité culturelle, etc. Simplement, je préfère État à Nation, terme plus ambigu qui ne correspond pas nécessairement à une entité juridique ayant une présence dans l'espace international, nous devrions dire inter-étatique, ou à Pays, couramment employé et qui lui non plus n'a pas de traduction planétaire.

d'autres États qui n'ont développé leurs système éducatifs que de nombreuses décennies plus tard. Ainsi, à Genève, la loi de 1872 institue l'instruction obligatoire pour tous les enfants de 6 à 13 ans et mandate le gouvernement pour mettre en œuvre toutes les mesures nécessaires permettant le respect de cette obligation. Cela se traduit ici, un peu partout autour de cette même période en Europe occidentale, par le développement de l'École publique. Cela ne s'oppose pas à l'existence d'écoles privées, mais l'École publique a une mission particulière puisqu'elle s'adresse à tous et s'oppose à toute discrimination, notamment de richesse, puisqu'elle est l'instrument principal de la mise en œuvre du droit à l'éducation.

Le développement de cette École repose sur un certain nombre de croyances raisonnées. Je les appelle "croyances" car ce sont des postulats, des axiomes, qui n'ont pas de légitimité scientifique, dont la pertinence peut être raisonnée mais non rigoureusement et définitivement prouvée. Par exemple : l'éducabilité de la personne humaine en mettant en son centre l'importance de l'instruction, l'importance des savoirs ; plus un individu a de connaissances, plus ses conduites sont rationnelles ; plus son niveau d'informations augmente plus il développe son esprit critique ; plus il comprend le système social, plus il s'engage et participe... Appuyé par ces croyances qui la fondent et la légitiment, le développement de l'École a accompagné le développement économique, les mutations culturelles, sociales et politiques, étudiées par maints historiens. Je retiens deux caractéristiques qui font toujours débat : la complexification et la diversification de la société qui impliquent une augmentation du niveau

de formation de la population et une augmentation des demandes de formation ; la construction et la transmission d'une culture commune pensée comme nécessaire à l'établissement et à l'affermissement d'un espace démocratique. La démocratie demande des citoyens "éclairés", c'est-à-dire à la fois cultivés et capables de réflexion, pour pouvoir débattre ensemble, négocier des accords, opérer des choix raisonnés, éloigner les actes destructeurs du lien social et des personnes.

Éléments de contexte

Cette configuration de l'école s'inscrit elle-même dans une pensée de la modernité dont je retiens trois caractères présentés par l'historiographe allemand Koselleck (*Le futur passé*, EHESS, 1990) : l'entrée du monde dans une ère de progrès matériel et humain, la disponibilité de l'avenir placé sous la responsabilité des humains, la nouveauté de cet avenir qui sera différent du passé. L'affaire est connue et a été développée par quantité d'auteurs. Ce bref rappel a pour objet de nous inviter à ne pas oublier ce contexte idéologique, les raisons, circonstances et croyances sur lesquelles le modèle scolaire occidental s'est mis en place. Ce modèle s'est très largement diffusé à travers le monde, modèle aujourd'hui remis en cause ici et ailleurs. Il repose sur d'autres caractères tels que la séparation du temps des enfants et des jeunes de celui des adultes, le premier étant un temps de formation et d'éducation. Il ne s'agit donc pas ici d'examiner la pertinence de ces croyances ou leurs relations avec les réalités de l'enseignement, mais de bien prendre conscience de leur puissance. Ainsi, loin d'être un siècle de progrès moral, le XX^{ème} siècle fut aussi celui de la

brutalisation du monde pour reprendre l'expression de l'historien nord-américain George Mosse (*De la Grande Guerre au totalitarisme, la brutalisation des sociétés européennes*, Hachette, 1999). Quant à l'esprit critique si fortement espéré, des études précises menées en cours d'histoire et de géographie par exemple, montrent sa rareté.

Dans le même temps où nos écoles sont déstabilisées et mises en cause, les déclarations et prises de position se multiplient qui insistent sur la transmission des valeurs, le rôle éducatif de l'École en relation avec la famille notamment pour l'école primaire et la première partie de l'école secondaire, sur l'apprentissage de règles de vie collective, sur l'acquisition de compétences de base, etc. Ainsi, sont réaffirmées certaines attentes adressées à l'École publique ; y répondre appelle des évolutions souvent profondes. Celles-ci doivent se faire dans le respect des droits de l'homme qui sont, dans les sociétés démocratiques, le socle de valeurs et de normes qui s'imposent à tous, à la communauté politique, à la communauté des citoyens. Il y est notamment affirmé le refus de toute discrimination au sein de l'École, que ce soit la race, le sexe, mais aussi l'argent, le capital social et le capital culturel qui sont plus souvent oubliés. Ces valeurs et normes s'imposent à tous, elles sont au-dessus des spécificités ; pour la vie commune dans des sociétés plurielles et dans des écoles qui assument cette pluralité, elles sont au-dessus des spécificités religieuses, ethniques, culturelles... Nous ne pouvons construire un monde commun que sur la proclamation de l'égale dignité des personnes. C'est en ce sens que si les droits de l'homme

sont encore objets de débats, voire de refus, au nom de particularismes culturels, ils sont la seule référence universalisable.

Enfin, il faudrait revenir aussi sur les relations entre l'éducation aux droits de l'homme et l'éducation à la citoyenneté ainsi que sur les modalités de leur présence dans les établissements et les curriculums scolaires. La citoyenneté est beaucoup plus appelée aujourd'hui que les droits de l'homme. Cela peut s'interpréter comme une réaffirmation des communautés politiques comme niveau essentiel des identités collectives, dans un monde déstabilisé par les processus de globalisation et de mondialisation (autre risque de concepts-masques). Sans entrer plus avant dans le débat et pour l'avoir développé ailleurs, les droits de l'homme sont le socle et l'inspirateur de toute citoyenneté démocratique. A cet égard, ils sont nécessairement présents dans toute éducation citoyenne, ils en forment le noyau dur, juridique et éthique ; toutefois, si il y a ainsi une relation plus qu'étroite, la perspective citoyenne renvoie plus précisément aux communautés politiques existantes et aux droits et obligations qui leur sont spécifiques ; la perspective droits de l'homme porte en elle une ouverture mondiale plus directe, ouverture due au caractère universel de nombre de textes adoptés dans le cadre des organisations internationales. Cette différence posée, précisons que ce sont des États qui composent ces organisations internationales, que la mise en œuvre de ces textes internationaux est sous la responsabilité d'États qui sont et demeurent souverains, du moins est-ce ainsi que les relations internationales sont en principe organisées. J'entends bien, au moment où j'écris ces lignes, (mai 2003)

l'arrogance dramatique de la clique qui dirige, avec ses serviteurs pour ne pas dire ses valets, le plus puissant empire que l'Humanité a connu durant son histoire. Quant aux présences, mes quatrième, cinquième et sixième propositions affirment sans ambiguïté que l'éducation aux droits de l'homme concerne toute l'institution scolaire et tous les personnels d'un même établissement ; la troisième indique la nécessité d'un temps spécifique, inscrit dans l'horaire scolaire ainsi que des temps de collaboration entre disciplines. Trois modes de présence qui sont complémentaires ; aucun ne remplace les autres.

Ces préalables posés, ces éléments de contexte rappelés, j'en viens à mes six propositions concernant les défis éducatifs et les droits de l'homme. J'insiste sur le fait que chacune ouvre d'abord à débats. Ces propositions sont solidaires et aucune ne peut être isolée des autres. Ainsi, l'insistance sur les savoirs n'a de sens que liée aux valeurs et aux expériences sociales et scolaires, etc. Ces six propositions sont inégalement développées dans la mesure où je l'ai fait pour certaines dans d'autres textes déjà publiés et donc disponibles.

Propositions

1. L'École publique remplit un rôle irremplaçable

Dans ce contexte difficile de déstabilisation que j'ai rapidement dessiné, il importe de réaffirmer le rôle irremplaçable de l'École publique, en particulier dans la perspective d'une éducation aux droits de l'homme et d'une mise en œuvre du droit à l'éducation. Parmi les

divers arguments en faveur de cette thèse, j'en retiens deux, le premier plus longuement exposé, le second rapidement énoncé :

- la démocratie est un système politique fragile. Quoi qu'en aient dit certains auteurs célèbres, la proclamation de l'égalité des personnes humaines n'est pas naturelle ; plus encore prendre au sérieux cette proclamation et ce qui va avec, à savoir l'égalité des droits, pour organiser la vie sociale de manière non contradictoire avec ce principe, est encore moins naturel. La démocratie est une création quotidienne et nous connaissons tous les difficultés constantes qui se mettent sur son chemin. Nous savons aussi que le contenu même de la démocratie divise et que certains de ceux qui se proclament ses plus farouches défenseurs sont aussi parfois ceux qui laissent allègrement pousser des intérêts et des modes d'expression qui, contradictoires avec les droits de l'homme, sont favorables à leur pouvoir. Je suggère ici une opposition entre une démocratie "darwinienne" et une démocratie "solidaire". La première met en avant une société où l'égalité des droits est certes affirmée, où les pouvoirs politiques sont régulièrement soumis au contrôle des citoyens, mais où la vie sociale est organisée de manière à privilégier la compétition entre les personnes et les institutions, la concurrence dans ce qu'elle a éventuellement de plus brutal. D'autres croyances que celles évoquées au début de ce texte sont ici à l'œuvre, telles que le refus de l'idée d'intérêt général ou de biens collectifs, plus exactement la proclamation selon laquelle cet intérêt est la somme des intérêts particuliers, et que la plus grande créativité doit être laissée à l'invention humaine, cette créativité ne

pouvant produire que des effets bénéfiques pour tous, que le succès, les inégalités sociales sont d'abord la marque du talent personnel, etc. Ce sont ainsi les plus adaptés qui réussissent le mieux et créent le plus de richesses ; il est donc normal qu'ils s'en approprient la plus grande part, d'autant plus normal que leur efficacité les désigne comme les meilleurs et que, allons jusqu'au bout, pour certains, les meilleurs sont ceux qui sont marqués d'un sceau divin... Les lois, car il existe des lois, sont là pour garantir que cette compétition se fait sans violence directe, selon un minimum de règles entretenant l'illusion que tous sont égaux dans cette compétition. Quelques unes de ces lois dressent des filets pour rattraper ceux qui tombent trop bas, éviter les exclusions qui apparaissent trop brutales³. Ce qui vaut au niveau de l'individu, vaut aussi au niveau des États. Ainsi, notre monde est une somme de communautés politiques qui, en concurrence les unes avec les autres, cherchent à obtenir par tous les moyens, le maximum d'avantages. Tous les travaux d'analyse économique et sociale montrent un accroissement considérable des inégalités dans nos États et entre nos États depuis plus d'une vingtaine d'années. Il y a du Sud dans le Nord et du Nord dans le Sud. Je n'ose évoquer les conséquences d'un mode de développement qui met à mal notre planète puisque ce serait refuser ma confiance envers ceux qui, ayant le pouvoir économique, le pouvoir culturel, le pouvoir médiatique et le pouvoir politique, ont ainsi fait la

³ Encore que cette logique poussée à son terme affirme que les initiatives des personnes ou des institutions privées sont les meilleurs garants de ces rattrapages, de ces réparations du tissu social.

preuve qu'ils étaient les plus efficaces et donc les plus compétents, les meilleurs.

A l'opposé, je pense essentiel de défendre l'idée d'une démocratie solidaire, autrement dit d'une société où tout est mis en œuvre pour que les personnes soient insérées dans des réseaux de solidarité, garantis par la puissance publique, organisés par elle si cela est nécessaire. Une démocratie solidaire est aussi nécessaire pour s'opposer à la concentration des pouvoirs et des richesses, pour garantir l'existence de cet espace public de délibération qui lui est indispensable. Pour débattre des questions qui les concernent et qu'ils partagent, les citoyens ont besoin d'une culture commune, autrement dit d'outils et de références partagées. La démocratie est le système d'organisation des pouvoirs qui est le plus efficace pour permettre aux citoyens de débattre de leurs différences d'opinions et d'intérêts, de passer des compromis pour vivre ensemble, de faire les choix pour l'avenir. Je n'ai aucune naïveté, ni aucune illusion sur l'importance des rapports de force, sur les inégalités... mais l'humain a pour particularité le refus de l'élimination des plus faibles. Cela n'est en rien opposé à l'idée de liberté, mais place cette idée au regard des exigences de solidarité et de justice. C'est aussi à partir de ce point de vue que les perspectives de développement durable ou les recherches autour de l'idée de "biens publics mondiaux" (François Lille et François-Xavier Verschave, *On peut changer le monde, A la recherche des biens publics mondiaux*, La Découverte, 2003) ont quelque chance d'inspirer nos actions, nos décisions, d'orienter la construction de notre futur, de nos futurs, de ceux de nos enfants ;

- le second argument en faveur de l'École publique est lié au fait que celle-ci est la mieux placée pour mettre en œuvre le droit à l'éducation, droit qui figure en bonne place dans les droits de l'homme, en particulier dans les textes qui concernent les "enfants". La société, par là son École, a une obligation de moyens, c'est-à-dire l'obligation de mettre à la disposition des familles et des enfants les meilleures institutions scolaires possibles dans un souci d'égalité de cette mise à disposition. Sur le marché, ce sont des clients inégaux qui ont accès aux biens selon leurs moyens. L'horizon de l'École publique est celui de l'égalité de ces moyens, ceci dans et par une exigence de justice. Je ne développe pas les débats sur l'égalité des chances aujourd'hui rattrapés voire dépassés par les études qui mettent en avant les inégalités de fait entre les établissements scolaires, entre les classes d'un même établissement. Cela interpelle aussi les acteurs qui sont présents à l'École, principalement les enseignants. Pour répondre aux défis posés aujourd'hui, il n'y a ni âge d'or, ni modèle parfait d'École ; il y a une histoire, des histoires, des expériences à connaître, à étudier, à comprendre ; il y a un avenir à construire.

2. Les droits de l'homme forment un corpus de droits solidaires

Après avoir réaffirmé l'importance de l'École publique, je déplace le curseur vers les droits de l'homme. Nous sommes dans une période où deux grandes tendances menacent la démocratie, même si certains pensent qu'elles sont très positives : l'individualisme et le marché. Contre l'individualisme, je pose le fait que nous sommes tous des

co-citoyens et non des individus indépendants les uns des autres. Contre l'emprise totalitaire du marché, dont je reconnais l'efficacité quand il s'agit de la production de certains biens, il est important d'affirmer que, d'une part la vie n'est pas que production et consommation de biens, notamment de biens mesurables et évaluables en termes monétaires, d'autre part que tous les biens ne sont pas nécessairement les mieux produits et les mieux répartis par les mécanismes du marché. Le capitalisme s'est développé avec la démocratie, mais aussi avec des régimes autoritaires pour ne pas dire plus. Hors des systèmes totalitaires, ce capitalisme a été d'autant mieux accepté par les populations qu'il s'est accompagné du développement des droits économiques et sociaux, garantissant à tous, sinon une juste répartition des biens, au moins la mise en œuvre de quelques principes de solidarité. La démocratie se dissout dans des inégalités trop facilement acceptées.

Si je reprends les classifications traditionnelle des droits avec les droits-libertés et les droits-créances, nous sommes dans une période où les premiers sont glorifiés avec des appels fréquents à la notion ambiguë bien qu'utile de société civile et les seconds dévalorisés, au nom de leur coût, de leur inefficacité, etc. Tout cela est aussi connu que l'augmentation constante des inégalités.

Les droits de l'homme ont ainsi une dimension politique essentielle. Autrement dit, les droits-libertés sont garantis par l'existence d'une puissance publique, elle-même sous le contrôle des citoyens, qui non seulement veille à leur respect formel mais prend des mesures pour que tous les citoyens soient à même de les exercer. Quant aux droits-

créances, leur existence et leur effectivité sont limitées par les possibilités propres à nos communautés politiques ; la part des richesses produites qu'il convient de redistribuer, l'accès aux soins, la mise en œuvre du droit à l'éducation, etc., sont autant de biens dont la définition quantitative et qualitative dépend des choix, choix des citoyens qui débattent démocratiquement dans l'espace public.

Enfin, ce bref rappel de la consubstantialité des droits-libertés et des droits-créances, entre eux et avec la démocratie, doit aussi faire place à l'extension des droits de l'homme vers les droits culturels. Chacun sait que ces derniers sont en débat, non pas tant sur leur reconnaissance générale ou leur importance que sur leurs contenus précis et sur les modalités de leur mise en œuvre. J'ai énoncé précédemment l'importance de la construction d'un espace public de délibération pour l'existence même de la démocratie et la contribution irremplaçable de l'École à cette construction. Cette nécessité rappelée, ses conséquences sont complexes. Je ne prends que deux exemples sous forme de questions. D'une part, l'espace public est-il principalement organisé par la libre expression et la libre confrontation des personnes, quelles que soient leurs appartenances, ou par la négociation d'accords entre des communautés dites culturelles ? Il est d'ailleurs intéressant d'observer que, depuis que l'économie de marché s'est présentée sans rivale et a triomphé de son concurrent soviétique, les conflits de culture ont remplacé les conflits sociaux et les conflits de classe comme clés de lecture de notre monde. D'autre part, la reconnaissance nécessaire de droits culturels, doit-elle conduire à accorder à des communautés culturelles le droit d'ouvrir des écoles

selon les langues mais aussi les valeurs, les visions du monde, les croyances propres à ces communautés ? Dans ce cas, comment s'organise et se développe l'espace public ? Comment les personnes habitant un même territoire entrent-elles en relation et en coopération, négocient leurs désaccords, construisent-elles leurs accords ? Quel monde commun voulons-nous ?

3. Au regard d'une éducation aux droits de l'homme, la première exigence est de faire en sorte que les établissements scolaires fonctionnent et soient dirigés comme des lieux de droit

Cela ne sert à rien de dispenser un enseignement des droits de l'homme si intéressant ou si approfondi soit-il dans un établissement scolaire qui fonctionne en dehors des règles de droits, pour parler plus crûment, où les droits de l'homme sont constamment bafoués, que ce soit par les élèves ou par les adultes. L'éducation aux droits de l'homme n'a pas de sens lorsque les élèves vivent dans des établissements scolaires, plus largement des établissements d'éducation et de formation, où règnent l'arbitraire, le pouvoir absolu de quelques-uns même encadré par des règles communes, etc. Une telle situation n'existe évidemment pas ! mais cette évidence est toujours bonne à rappeler. Toute personne, quels que soient son âge, sa fonction, son sexe, etc., est titulaire des droits de l'homme, dispose d'une égale dignité. Cela ne conduit pas à une confusion des rôles, mais tout simplement à un principe de cohérence qui veut que la première exigence soit que les établissements ne fonctionnent pas, que les adultes ne se comportent pas de manière contraire aux droits de

l'homme. Les droits ne disent pas comment organiser de manière précise et spécifique, la vie scolaire, les relations, les institutions. Ils définissent un espace de liberté et des principes, des normes et des valeurs à partir desquels organiser la vie commune, analyser et évaluer les situations sociales.

De manière précise, les adultes, en particulier les enseignants, n'ont ni les mêmes fonctions, ni le même statut, ni les mêmes droits et obligations que les élèves. Leurs rôles et leur autorité sont définis et se déploient dans une institution qui n'est pas un équivalent de la société civile ou de la société politique, mais dans une institution qui a une finalité particulière, à savoir la mise en œuvre du droit à l'éducation. L'École n'est pas une démocratie et ne saurait fonctionner comme telle. À l'École, toutes les personnes sont titulaires des droits de la personne humaine, nul ne peut en être privé. Mais la définition précise des droits positifs, des droits et obligations dont chacun est titulaire est liée à la finalité de l'École et aux statuts différents des personnes.

4. Au centre des missions de l'École, la construction de savoirs par les élèves est aussi au centre de l'éducation aux droits de l'homme

Il y a actuellement un faux débat stupide qui agite la France autour de la formule "l'élève au centre". Pour les uns, il ne s'agit là que d'une formule démagogique, cause de tous les malheurs que connaît actuellement l'École, pour les autres, cette formule introduite dans la loi en 1989 traduisait une évolution nécessaire. Je rappelle de manière triviale que

l'École est effectivement au service des élèves, des générations suivantes, et qu'elle remplit ce service principalement en mettant les élèves en situation d'acquérir une partie des compétences et des savoirs, de la culture, accumulés par les générations précédentes, à charge pour la nouvelle de faire fructifier et de développer cet héritage.

L'éducation aux droits de l'homme a certes une finalité comportementale, mais elle est aussi éducation à des savoirs, à des contenus. Je l'ai écrit précédemment, les droits de l'homme ne sont pas naturels ; aucune expérience spontanée ne permet de les formuler. Leur proclamation, leur effet sur le droit positif, sur les mentalités, etc., sont les résultats d'une longue histoire, elle-même faite de nombreux détours, de nombreux allers et retours, les résultats d'un long travail intellectuel, de débats, etc. Il y a bien un corpus de savoirs autour des droits de l'homme ; ce corpus est à placer au cœur de l'éducation aux droits de l'homme. L'insistance mise par certains sur les devoirs sous prétexte que trop souvent cet aspect d'obligations est omis a quelque chose d'indécent lorsque l'on prend conscience du nombre de personnes qui sont plus ou moins totalement privées de droits, à quel point des institutions qui devraient être en accord avec eux, notamment les institutions d'éducation, en sont éloignées.

Connaître ses droits, connaître ceux des autres, les miens, les tiens, ceux de toute personne est bien un ensemble de connaissances à construire. Ce n'est pas une liste à apprendre, du moins pas au niveau d'une éducation pour tous. Dans l'École, en dehors de toute spécialisation pour la

formation du citoyen, la priorité est donnée à la construction des concepts qui sont liés aux droits de l'homme, qui en forment le noyau dur. Ceux-ci ne sont pas en nombre si grand : droit, loi, dignité, fraternité, liberté, égalité, pouvoir, solidarité, personne humaine, responsabilité... Bien sûr, cette liste n'est pas close, chacun peut la prolonger et la développer, mais les quelques concepts qui viennent d'être énoncés en forment la colonne vertébrale. Ces concepts, plus encore ces concepts-valeurs, comme tout concept, ne sont pas le réel ; ils ne sont pas dans l'expérience, autrement dit, il ne suffit pas de "vivre" ou de "faire vivre" les droits de l'homme pour qu'ils arrivent à la conscience du sujet. Les concepts donnent sens au réel, ils sont des outils indispensables pour étudier, analyser, comprendre, évaluer les situations humaines et sociales, ici du point de vue des droits de l'homme. Les expériences donnent de la chair aux concepts. Elles les habillent de vie. Nul ne peut comprendre ces droits si il ne peut les associer avec des situations vécues, soit par lui-même soit par d'autres.

Enfin, ces droits sont mis en œuvre, défendus, élaborés, proclamés... par et dans des institutions, que celles-ci soient étatiques ou interétatiques. Ils sont liés à des pratiques sociales dans des contextes divers. Leur connaissance est aussi connaissance de ces institutions et de ces pratiques. Pour qu'ils soient ou deviennent une arme aux mains des citoyens, il importe que ceux-ci sachent quels usages ils peuvent en faire, de quelles manières il peuvent faire valoir leurs droits et ceux des autres. Là encore, il n'est pas question de basculer vers une quelconque religion du droit. Celui-ci est une construction humaine ; théorique ou

pratique, elle est plongée dans les rapports de force, placée sous la responsabilité des humains. La loi n'est pas nécessairement juste. Je n'ignore pas non plus les risques de juridicisation à outrance dans des sociétés où chacun cherche par tous les moyens à bénéficier du maximum d'avantages matériels et symboliques. Mais, jusqu'à présent, l'esprit humain n'a guère inventé autre chose de mieux pour réguler et organiser les relations sociales dans le respect d'un certain nombre de valeurs.

Ainsi, l'éducation aux droits de l'homme comporte des contenus spécifiques. Il est donc nécessaire que, dans les cursus scolaires, en relation étroite avec l'éducation à la citoyenneté quand celle-ci existe, elle bénéficie d'un curriculum qui l'identifie comme tel, d'un temps spécifique pour que les élèves construisent ces savoirs.

5. Toute éducation aux droits de l'homme travaille sur les valeurs, y compris sur les conflits de valeurs

Avec les droits de l'homme, nous avons ce que j'ai nommé plus haut des concepts-valeurs, des mots-valeurs. Cela signifie que ces concepts disent aussi quelque chose sur les grandes valeurs de l'humain, sur ce qui est bon, bien, juste, vrai, voire beau, pour m'en tenir aux quelques valeurs fondamentales. Celles-ci désignent ce à partir de quoi, un point de vue à partir duquel les actes, les discours, les situations sociales, les décisions sont étudiés, analysés, différenciés, hiérarchisés... Les valeurs comme les concepts, les concepts-valeurs ne sont pas des choses qui ont une existence observable, mesurable, directement appréhendée par les sens. Ainsi, "l'"égalité n'existe pas plus que "la"

liberté. Ce qui existe ce sont les inégalités multiples, nombreuses, inégalités sociales, économiques, physiques, intellectuelles, etc. Mais c'est parce que nous avons construit le concept d'égalité, que nous lui avons attribué certaines significations, que nous lui avons donné une place centrale dans l'univers du droit, que nous sommes en état de dire que dans telle situation, ce principe n'est pas respecté, qu'il convient alors d'agir dans telle direction. Cette position est liée à de nombreuses expériences d'éducation aux droits de l'homme qui, trop peu attentives à ce risque de réification des concepts, finissaient par convaincre les élèves que décidément, les droits de l'homme n'étaient que bafoués, qu'ils ne servaient donc pas à grand chose. Contre cette tendance, seul un travail systématique sur "les mots et les choses", les "valeurs et la vie" réussit à déplacer ces conceptions spontanées des élèves, à construire avec eux le sens, l'intérêt, la puissance et l'usage des mots.

Ce même raisonnement vaut pour tous les concepts-valeurs liés aux droits de l'homme (et au-delà...). Pour illustrer cela, je prends un dernier exemple, celui du concept de liberté qui introduit aussi à d'autres dimensions de ce travail nécessaire. En suivant le philosophe Paul Ricoeur, nous admettons que la liberté n'est qu'un mot, que ce qui existe ce sont des actes posés par des personnes, que ce sont ces actes qui attestent ou non de la liberté de la personne. Il n'y a pas des personnes libres et d'autres qui ne le sont pas, pas plus qu'il n'existe d'échelle de continuité entre les unes et les autres. Il y a des actes, eux-mêmes posés dans des contextes aux multiples facettes. La liberté, comme l'autonomie, terme qui, à l'école, est plus utilisé

que le précédent avec l'idée de la construction d'un élève autonome⁴, sont à penser comme un mouvement de la personne, une intention éducative jamais achevée et non comme un état ou une propriété.

Enfin dans la vie les valeurs sont souvent en conflit. C'est un autre aspect du travail sur les concepts-valeurs à considérer. Toute étude de situations sociales, vécues ou non, pour peu qu'elle soit suffisamment complexe, met en jeu des valeurs contradictoires, des valeurs qui entrent en conflit notamment au moment où il faut décider, agir. Il est important de ne pas faire croire aux élèves que les décisions sont simples, toujours simples. La mise en œuvre de compétences citoyennes liées aux droits de l'homme requiert cette conscience de la complexité du monde, des conflits de valeurs. A nouveau, je peux témoigner de situations de travail déjà avec de très jeunes enfants où, par exemple, sont débattus les tensions entre liberté et obligation scolaire, entre égalité de traitement et différences de réussite, etc.

6. L'éducation aux droits de l'homme travaille sur la relation entre savoirs et expériences

Après avoir insisté sur les dimensions conceptuelles et éthiques de l'éducation aux droits de l'homme et sur la

⁴ Il serait intéressant de pousser plus loin l'analyse de ces termes, pourquoi parle-t-on d'autonomie lorsqu'il s'agit d'éducation et non de liberté ? L'élève autonome serait-il celui qui fait tout seul son travail scolaire, qui accomplit tout seul les tâches liées à son métier d'élève, alors que l'élève libre serait celui qui oserait dire non car il saurait pourquoi il dit oui ?

mise à distance de l'expérience que ces dimensions appellent, je reviens sur cette question des expériences. C'est un lieu commun de dire aujourd'hui qu'il faut que les élèves "vivent" les droits de l'homme. Déjà Piaget entre les deux Guerres insistait sur l'importance de l'expérience dans la construction du comportement et du jugement moral. Quelle que soit la pertinence de cette position et pour de nombreuses raisons que je ne développe pas ici, l'enseignement, au sens habituel de transmission de connaissances, a continué à dominer les pratiques aussi bien lorsque l'éducation aux droits de l'homme existait en tant que telle que lorsqu'elle était liée à l'éducation civique. Le procès de cet enseignement, généralement très normatif, est abondamment instruit et connu. L'accord est aujourd'hui très partagé sur l'importance qu'il convient d'accorder à ce "vivre les droits de l'homme", plus largement aux expériences des élèves. Toutefois, cette expression et le terme même d'expérience recouvre une large gamme de situations, par là de contributions possibles pour l'éducation aux droits de l'homme. J'en reste ici aux expériences vécues au sens des établissements, à l'expérience scolaire.

Cette expérience scolaire est variée. Elle est en premier lieu expérience de l'enseignement, expérience liée à la transmission et à la construction de savoirs, de compétences, mais elle ne se limite pas à ces moments. Elle est aussi expérience des moments "hors cours". De nombreuses enquêtes et recherches mettent en évidence que le "vivre ensemble", les manières d'être avec les autres, les conceptions de la règle et de la loi... se construisent peu à peu à travers les multiples facettes de la vie scolaire, voire

même plus dans les moments hors cours que dans les cours. Ce hors-cours désigne à la fois des temps et des espaces : couloirs, escaliers et déplacements dans les bâtiments scolaires, cantines et moments de repas, récréations et espaces où elles se déroulent, etc., mais aussi ces lieux scolaires où les règles sont quelque peu différentes, par exemple dans un laboratoire de sciences ou une salle de sports lorsque ces équipements existent. Que ce soit pendant les cours ou pendant ces hors-cours, les élèves vivent des expériences de vie commune qui sont au cœur des processus de socialisation. Pendant longtemps, les comportements ont été régis, ils le sont encore souvent, par des règlements imposés ou fort peu négociés ; la socialisation est d'abord comprise comme l'intériorisation par la personne, ici l'élève, de règles, de principes, de valeurs, de normes, déjà présents dans la société et sur lesquels le sujet a peu de prise. Même si les courants rassemblés sous le terme général d'éducation nouvelle ont depuis longtemps promu d'autres approches, leur influence est resté à la marge, inspirant un petit nombre d'acteurs mais ne réussissant pas à se répandre massivement. Certes, il existe des systèmes éducatifs qui sont plus sensibles que d'autres aux dispositifs de participation, à la mise en œuvre de conseils d'élèves que ces conseils se tiennent au niveau de la classe ou au niveau de l'école. Dans ce cas, les élèves se voient offrir des situations où ils peuvent vivre des moments de coopération, d'exercice de leurs libertés et donc de leurs droits, où leur parole est entendue, a du pouvoir.

Toutes ces expériences vécues, qu'elles soient liées ou non aux moments d'enseignement, qu'elles soient ou non

organisées dans des dispositifs *ad hoc*, sont autant de supports et d'occasion pour construire les concepts et valeurs que j'ai introduits dans les propositions précédentes. Ce sont des occasions, des supports et non des garanties, conditions nécessaires et non suffisantes, car il faut ces moments où l'on revient sur ces expériences, sur ces dispositifs pour les analyser, les étudier, énoncer les concepts qui permettent de les comprendre, de les évaluer. Nous sommes constamment dans une dialectique entre l'expérience et la raison, l'une et l'autre se construisant mutuellement.

Au delà de six propositions...

Au terme de ces six propositions, j'entends le lecteur soupirer et lever les bras au ciel devant l'immensité de la tâche. J'entends aussi les réductions dont l'éducation aux droits de l'homme est si souvent l'objet, réduction qui voudrait n'y voir qu'une éducation aux comportements, aux bons comportements, ceux requis par les adultes, surtout par ceux qui ont des positions de pouvoir à quelque niveau que ce soit, réduction au respect des règles, des lois, des normes sans autre dimension, notamment sans dimension critique. L'éducation aux droits de l'homme exige plus des adultes que des élèves. Elle exige plus pour au moins deux raisons :

- elle est éducation au risque, tout simplement parce que la liberté de l'autre est un risque, parce que l'affirmation de cette liberté laisse l'avenir ouvert, ouvert à la construction et à la responsabilité humaines. Le monde que les adultes, ceux qui actuellement tiennent les pouvoirs, ceux qui ont

entre 45 et 75 ans (!) n'est après tout pas si réussi que ces mêmes adultes soient si soucieux de le défendre et aient tant à craindre des jeunes ;

- elle n'est pas réservée à ces jeunes. Il y aurait, il y a beaucoup de danger à faire croire aux élèves que le monde des adultes est conforme aux valeurs et aux principes que ces mêmes adultes enseignent. De toute manière, les élèves n'ont pas besoin d'aller bien loin de chez eux ou d'arriver à un âge avancé pour observer les fossés qui existent entre ces valeurs, ces principes et les réalités. Cela ne délégitime ni les valeurs, ni les principes, ni les discours qui les prennent pour objet. Cela demande peut-être aux adultes un peu plus de modestie...

François Audigier est professeur de didactiques des sciences sociales (histoire, géographie, citoyenneté) à la Faculté de psychologie et des sciences de l'éducation, Université de Genève. Courriel : Francois.Audigier@pse.unige.ch

La liste des publications récentes de l'auteur ainsi que quelques compléments bibliographiques sont consultables sur :

<http://www.unige.ch/fapse/SSE/teachers/audigier/welcome.html>

A HOLISTIC VISION OF THE RIGHT TO EDUCATION

by Paulo David



The UN Convention on the Rights of the Child (1989) suggests a holistic vision of the right to education. As this international human rights treaty powerfully combines civil and political rights with economic, social and cultural rights, it provides for a dynamic interpretation of the right to education, covering significant issues such as non-discrimination, violence, right to privacy, freedom of thought, right to rest and leisure, and student participation and empowerment.

La Convention relative aux droits de l'enfant (1989) invite à une saisie d'ensemble du droit à l'éducation. En raison même du fait que cette Convention traite à la fois des droits civils et politiques, économiques, sociaux et culturels, elle permet une interprétation dynamique d'enjeux fondamentaux tels la non-discrimination, la violence, le droit à la vie privée, la liberté de pensée, le droit aux loisirs ainsi que la participation de l'élève et sa reconnaissance en tant que sujet de droit.

Education as a human right has been enshrined in several significant international human rights instruments, including the *Universal Declaration of Human Rights* (1948), the *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (1966) and the *Convention on the Rights of the Child* (1989). The aim of this paper is to look at some specific dimensions of the right to education as understood under the *Convention on the Rights of the Child* (the *Convention*, hereafter). These are complementary – and in no way in opposition – to the interpretation of the same human right under both the *Universal Declaration* and the *Covenant*.

The Right to Education : a Global approach

The *Convention* is the most comprehensive treaty among the seven main international human rights instruments. It is the only one that combines so significantly all civil and political rights with economic, social and cultural ones, thereby loyally reflecting the principles of interdependence and indivisibility of all human rights affirmed by the *Vienna Declaration and Programme of Action* (1993).

The UN Committee on the Rights of the Child – the expert body established by the *Convention* to monitor its implementation by States Parties – interprets the right to education in such a “holistic perspective” (see CRC/C/58, para. 9). The *Convention’s* ultimate aim is to guarantee the development of the child to his or her fullest potential, and education plays an important role in this regard (article 29.1.a). The Committee states that:

“Education” in this context goes far beyond formal schooling to embrace the broad range of life experiences and learning processes which enable children, individually and collectively, to develop their personalities, talents and abilities and to live a full and satisfying life within society (Committee on the Rights of the Child 2001, para.2).

When the Committee monitors the right to education within each country, it starts by looking at how the *Convention’s* four general principles are applied in the education system:

- non-discrimination (article 2) ;
- the best interests of the child (article 3) ;
- the right to life, survival and development (article 6) ;
- the right of the child to freely express his or her views and have them given due weight in all matters affecting the child (article 12).

For example, with regard to the right of the child to be protected from all forms of discrimination, the Committee monitors, among other things, gender discrimination, or access to school for children with no residence permit, from minority, indigenous or other vulnerable groups, or the provision of education in institutions for the disabled and in detention centres. In this regard, in 2002, the Committee expressed concern, inter alia, over the right to access education of children who are deprived of liberty in the United Kingdom¹.

¹ CRC/C/15/Add. 188, paras. 47-48.

Unsurprisingly, the Committee is extremely concerned by the persistent discrimination suffered by girls, including within the education system. The Committee has expressed concern in this regard in approximately half the countries it has reviewed. But it also expressed concern about discrimination against boys in the education systems of many Caribbean countries, such as Barbados and St. Kitts and Nevis, resulting in academic underachievement in the male community².

The interdependence and indivisibility between civil and political rights and economic, social and cultural rights is vigorously illustrated by the direct link between respect for the child's right to an identity (articles 7 and 8 of the *Convention*) and the right to education. UNICEF notes that, "A birth certificate is a ticket to citizenship ... Every year, about 40 million babies – one third of all births – go unregistered around the world"³. Some countries, such as Eritrea, Ethiopia, Namibia, Somalia, Oman, Afghanistan and Cambodia, have no birth registration system. Many others have fewer than 30 per cent of children registered (for example Zambia, Sierra Leone, Rwanda, Papua New Guinea and Bangladesh), and the majority of countries have not registered all their children⁴.

The *Convention* obliges state parties to ensure that, "The child shall be registered immediately after birth and shall have the right from birth to a name..." (article 7.1). In many

² CRC/C/15/Add. 103 and Add. 104.

³ Dow, U. (1998) "Birth registration: the 'first' right", in *The Progress of Nations*, 1998, New York : UNICEF, 5-8.

⁴ Ibid.

countries, children who are not officially registered cannot enroll in school (for example in Algeria, Argentina, Brazil, China, the Democratic Republic of Congo, India, Kenya, the Russian Federation and Vietnam). As such, the right to education of millions of children is denied worldwide every day, as a consequence of an administrative failure to respect their right to an identity. Reasons for not delivering birth registration can vary. They include excessive fees; the absence of an official birth registration system, especially in remote areas; fear of registering, which is relatively common among indigenous populations, illegal migrants and refugees ; and corruption.

In addition to the provisions on education, the Committee also looks at the guarantee of other human rights in schools, and ensures that children are respected as full subjects of rights, rather than as only vulnerable objects in the hands of teachers and school managers. The Committee stated that, “Children do not lose their human rights by virtue of passing through the school gates” (2001, para. 8). In this context, the civil rights and freedoms of children (articles 13 to 17) are key to the educational process.

When discussing the situation of child rights in Norway, the Committee expressed concern regarding the potential discrimination faced by children who do not wish to attend religious classes (CRC/C/15/Add. 126, para. 26). In the case of the United Kingdom, the Committee criticised the government’s position regarding adolescent gays’ freedom of expression and right to access information in schools⁵.

⁵ CRC/C/15/Add.188, paras. 43-44.

The Committee is also convinced that any form of violence within the school will gravely impede the child's right to education and his or her inherent dignity. The Committee is especially concerned by the use of corporal punishment by teachers as a means of discipline and the phenomenon of bullying. Article 19 states:

“States Parties shall take all appropriate legislative, administrative, social and educational measures to protect the child from all forms of physical or mental violence, injury or abuse, neglect or negligent treatment, maltreatment or exploitation, including sexual abuse, while in the care of parent(s), legal guardian(s) or any other person who has the care of the child.”

Article 28.2 guarantees that:

“States Parties shall take all appropriate measures to ensure that school discipline is administered in a manner consistent with the child's human dignity and in conformity with the present Convention.”

The Committee energetically advocates for the legal prohibition of all forms of physical punishment, including its so-called light forms, such as chastisement. It also calls for the effective protection of children from bullying⁶. To facilitate respect for the dignity of the child and prohibition of physical punishment, States Parties need to invest

⁶ Newell, P. And Hodhkin, R. (2002). “Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child”. UNICEF, 424-426.

seriously to sensitise and train all teachers and other school officials to alternative forms of discipline that are consistent with articles 19 and 28.2.

Implementation of the Right to Education

Contrary to the 1990 Jomtien *World Declaration on Education for All* and the 2000 *Dakar Framework for Action*, the *Convention* includes legal obligations for all states that have ratified the treaty. The right to education, as spelled out in articles 28 and 29, are not an *option* for States Parties, but rather an *obligation* under international law, which needs to be reflected in domestic law, policies, institutions and programmes.

The *Convention* states that the right to education is to be achieved “progressively and on the basis of equal opportunity” (article 28.1). States Parties are nonetheless obligated to “make primary education *compulsory* and available *free to all*” (article 28.1.a, emphasis added). The Committee on Economic, Social and Cultural Rights considers this right as “unequivocal”⁷. The monitoring work of the Committee shows that this obligation remains a challenge in a great number of States Parties. Some States Parties have even made a reservation – not only on the basis of financial constraints – to the right to free compulsory primary education. They read as follows⁸:

⁷ General Comment No. 11, E/C.12/1999/4.

⁸ CRC/C/2/Rev. 8.

Samoa :

“The Government of Western Samoa, whilst recognising the importance of providing free primary education, as specified under article 28 (1)(a) of the *Convention on the Rights of the Child*, and being mindful of the fact that the greater portion of schools within Western Samoa that provide primary education are controlled by bodies outside the control of the government, *pursuant* then to article 51, the Government of Western Samoa thus reserves the right to allocate resources to the primary level sector of education in Western Samoa, in contrast to the requirement of article 28 (1)(a) to provide free primary education.”

Singapore :

“(3) The *Constitution* and the laws of the Republic of Singapore provide adequate protection and fundamental rights and liberties in the best interests of the child. The accession to the *Convention* by the Republic of Singapore does not imply the acceptance of obligations going beyond the limits prescribed by the *Constitution* of the Republic of Singapore nor the acceptance of any obligation to introduce any right beyond those prescribed under the *Constitution*.”

Swaziland :

“The *Convention on the Rights of the Child* being a point of departure to guarantee child rights; taking into consideration the progressive character of the implementation of certain social, economic and cultural rights; as recognized in article 4 of the *Convention*, the

Government of the Kingdom of Swaziland would undertake the implementation of the right to free primary education to the maximum extent of available resources and expects to obtain the co-operation of the international Community for its full satisfaction as soon as possible.”

The Committee has expressed “deep concern” that Nepal did not make primary education compulsory⁹. Other countries, such as Côte d’Ivoire, the Democratic Republic of Congo, Guatemala, Jordan, Paraguay, Senegal, Yugoslavia and Zimbabwe, have also been criticised by the Committee for failing to guarantee this right¹⁰.

It is important to note that the *Convention* itself does not define the number of years “primary education” is supposed to cover, therefore leaving states with much flexibility to set the related age limit. This age may vary between 10 and 13 years old, and consequently the age limit for free and compulsory education is not equal for all children. The 1990 *Jomtien Declaration* also adds to the imprecision, as it does not refer to “primary education” but rather to “basic education”, and states, “The scope of basic learning needs and how they should be met varies with individual countries and cultures, and inevitably changes with the passage of time” (article 1.1). It also says, “Basic education *should* be provided to all children, youth and adults” (article 3.1, emphasis added). The *Jomtien*

⁹ CRC/C/15/Add.57, para. 18.

¹⁰ Newell, P. And Hodhkin, R. (2002). “Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child”. UNICEF, 417.

Declaration does not refer to the *right* to education. It is a universal political statement, which is not of a binding nature for states. This lack of consistency between the political and legal commitments and processes of governments, which is not unique to the international level, runs the risk of weakening the concept of the right to education.

The Committee, which has so far monitored the right to education in 166 states, has noted that in several countries, despite legal guarantees, free education is not necessarily without costs. Some public primary schools do request some types of fees, others bear excessive indirect costs for parents. These can be generated by the high costs of learning materials, including books, transportation, food and uniforms.

Some of the most neglected human rights recognised in the *Convention* are the ones enshrined in article 31, especially the rights to leisure, culture and rest. These rights are essential to ensure the full development of the child, but both developed and developing countries still struggle to respect them. The Committee criticised the Japanese education system, not merely for its quality or accessibility, but also for generating high levels of stress, creating a “school phobia” and neglecting children’s right to rest and leisure¹¹.

¹¹ CRC/C/15/Add. 90, para. 22.

In other countries, such as Morocco, Paraguay, Myanmar, China and Macedonia, the Committee expressed concern over the fact that children belonging to minorities had no (or limited) access to education in their own language.

Finally, the Committee observed that in some States Parties (for example Nicaragua, Guatemala and Suriname), the official age for ending compulsory education is not synchronised with the minimum age for access to employment, leaving children who drop out of school in a grey zone that could lead some of them to work illegally under dangerous conditions. The Committee usually recommends that these countries extend the age of compulsory education to the minimum one of access to employment (when it complies with *ILO Convention 138*).

Monitoring the Right to Education

One particularity of human rights is that, in addition to identifying emerging issues, they often examine well-known situations, but from their own specific perspective, subsequently revealing new dimensions. For example, the human rights community is not the only one taking a close look at education, but it does so from a rights-based perspective. Though the education community might satisfy itself with a statistic indicating that 93 per cent of children aged 14 attend classes in a specific country, the human rights community will look at the seven per cent of children who do not have access to school in order to understand whether patterns of discrimination prevail. It will raise serious concerns and try to provide remedies in case, among these seven per cent of children, 91 per cent

are girls belonging to indigenous families. Similarly, though in many countries we have relatively easy access to statistics on attendance and drop-out rates, we have only modest knowledge of the quality and adequacy of schools.

Education is an area for which much knowledge and research, including data and indicators, exist. They have been developed in a wide-range of fields, ranging from psychology to sociology, and of course pedagogy. While these tools are important in assessing the *enjoyment of rights* of young children, they are insufficient. Monitoring children's rights and childhood might require different tools and serve different purposes¹².

Traditional education indicators and statistics feed analysis about *education status*, not necessarily to properly assess the exercise of the *right to education*. Tools to understand issues such as the "Four As" defined by the UN Special Rapporteur on the Right to Education and endorsed by the Committee – availability, accessibility, acceptability and adaptability¹³ – and the general levels of enjoyment of the right to education (especially by vulnerable and unrecognised groups of people) remain scarce, and sometimes non-existent. For this reason, today we are equipped to obtain information on school attendance and drop-out rates, but it is still scientifically

¹² Casas, F. (1996). "Monitoring children's rights and monitoring childhood : different tasks?", in Verhellen, E. (ed.) *Monitoring children's rights*, The Hague : Martinus Nijhoff, 49-56.

¹³ E/CN.4/1999/49, paras. 42-74.

challenging to monitor the feeling of (in)security of students in schools, the protection of their right to privacy, the level of impunity with regard to violence, or the respect for the aims of education – as spelled out in article 29. Hence, too often, the right to education is monitored with traditional instruments that are not rights-specific, and therefore the understanding of the implications of this right are still not well understood by States Parties and other stakeholders.

In its reporting guidelines for periodic reports, the Committee identifies the minimum information it needs to monitor respect of the right to education by States Parties¹⁴. However, due to the holistic approach, States Parties also need to provide information about other rights, such as civil rights and freedoms, that are also fundamental to understand levels of respect for the right to education.

Furthermore, in 2001, the Committee adopted a General Comment on the “aims of education” as enshrined in article 29 of the *Convention*¹⁵. This General Comment provides further explanation to States Parties and others involved in the field of education about the contents of the aims of education and on the way they should be human rights compatible. It identifies six strategic dimensions¹⁶:

- i. The link between the aims of education and other human rights of children, such as the right to express

¹⁴ CRC/C/58, paras. 105-118.

¹⁵ CRC/GC/2001/1.

¹⁶ *ibid*, paras. 5-14.

views and have them taken into account (article 12), the rights and responsibilities of parents (articles 5 and 18), freedom of expression (article 13), freedom of thought (article 14), the right to information (article 17), and the rights of children with disabilities (article 23);

- ii. Implementing the right to education requires States Parties and all other stakeholders to establish a human rights sensitive process that promotes a child-friendly school system. For example, school discipline needs to be administered in a non-violent manner, “consistent with the child’s human dignity” (article 28.2). Hence, all forms of violence, including physical punishment, must be prohibited by all means;
- iii. Any form of discrimination must be prevented and fought;
- iv. The link between the aims of education and combating racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance needs to be prioritised;
- v. The content of education needs to be closely looked at in order to ensure that education does not become an instrument of excessive competition, rather than one that prompts the harmonious development of the child;
- vi. Insist on the indivisibility of human rights and recognise the child as a rights-holder capable of participating “fully and responsibly in a free society”¹⁷.

¹⁷ Ibid, para. 14.

It is significant to note that during 2001, a number of concerned parties in Sweden, including the Ministry of Education, Save the Children and school personnel, took the initiative to organise a specific meeting to discuss the Committee's General Comment. The aim of the meeting was to identify issues of concern to the Swedish education system specifically, and make recommendations for improving the implementation of article 29 of the *Convention*. These types of national implementation processes are fundamental to improving respect for human rights.

A New Vision of Education

The *Convention on the Rights of the Child* proposes a dynamic vision of the role of children in society, as actors of their own human rights, in accordance with their evolving capacities. For 191 States Parties, respect for the human rights of children are not *optional*; they are an *obligation*. This means that all the provisions and principles recognised by the *Convention* need to shape today's schools worldwide. All must work towards this objective, even if one needs to accept that this requires time, as it also involves changes in mentalities and the attitudes of adults. In a remarkable booklet entitled, "A school for children with rights: the significance of the United Nations *Convention on the Rights of the Child* for modern education policy"¹⁸, Thomas Hammarberg, a leading human rights

¹⁸ Hammarberg, T. (1998) "A school for children with rights: the significance of the United Nations Convention on the Rights of the Child for modern education policy". Florence : UNICEF-Innocenti Research Centre.

expert who has been a member of the Committee for six years, affirms :

“Teachers could find their job description in the Convention on the Rights of the Child. Its principles about non-discrimination, the best interests of the child, child development and respecting the views of the child are all crucial ingredients in the conduct of educators.”

He also believes that the role of teachers should drastically move from that of being *lecturers* to becoming *facilitators* :

“Obviously, the Convention encourages the changing role of educators from ‘lecturers’ to ‘facilitators’. Their skill is to encourage and assist pupils in the learning process, rather than to know all the facts. It is to help introduce democratic attitudes and prevent violence. It is also to make the school relate to the community and the outside world in a constructive way.”

The importance of article 12 of the *Convention* should not be overlooked. All concerned parties are still in an experimental phase in implementing this right. This provision is at the heart of child rights. Children are recognised the right to express their views “freely in all matters affecting the child, the views of the child being given due weight in accordance with the age and maturity of the child”. In other words, children should be considered equal partners in decision making, including in the school system. This does not mean, of course, that they should have the last word. It means that they should take a *full part* in decision-making processes, in accordance with their

evolving capacities. Article 12 and articles 13 to 17 also offer dynamic tools to empower children to exercise their rights progressively. The school system, along with family and community, are unique environments for young people to develop these essential skills.

Hammarberg's vision loyally integrates the spirit and message of the *Convention*. Are States Parties, but also individual adults – whether teachers or parents – ready to relay this vision?

Note: reference to “children” in this article follows the definition provided by article 1 of the *Convention on the Rights of the Child* : “... a child means every human being below the age of eighteen years unless, under the law applicable to the child, majority is attained earlier.”

Paulo David is Secretary of the Committee on the Rights of the Child at the Office of the UN High Commissioner for Human Rights (OHCHR). His books include “*Enfants sans enfance*” (Hachette, 1995) and “*Human Rights in Youth Sports*” (Routledge, forthcoming 2003). E-mail : p david.hchr@unog.ch

LES INDICATEURS DU DROIT À L'ÉDUCATION : LE DÉFI D'UNE MISE EN ŒUVRE

par Jean Hénaire et Véronique Truchot



La réalisation pleine et entière du droit à l'éducation dans le monde est un des principaux objectifs que s'est assignée la communauté internationale en matière de droit international des droits de l'homme. L'atteinte de cet objectif ne peut faire l'économie des moyens à mettre en œuvre pour y parvenir. Au nombre de ceux-ci, les travaux portant sur la recherche et la construction d'indicateurs les plus susceptibles d'y contribuer méritent que l'on s'y arrête.

The full realization of the right to education in the world is one of the international community's principal objectives with regard to international human rights law. All possible means must be made available if there is to be a realistic chance of achieving this goal. This includes increasing research work and developing indicators that are most likely to aid in this effort.

Le droit à l'éducation : repères historico-juridiques

La notion de droit à l'éducation en tant que droit international des droits de l'homme apparaît pour la première fois, en 1948, à l'article 26¹ de la *Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH)*², adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 10 décembre de la même année. Ce droit est réaffirmé, en 1960, dans la *Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement*³ et, en 1966, dans la *Recommandation concernant la condition du personnel enseignant*⁴.

C'est 18 ans après l'adoption de la *DUDH* que le contenu du droit à l'éducation est exposé en détail à l'article 13⁵ du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (ci-après le *Pacte*)⁶, adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale des Nations Unies le 16 décembre 1966⁷. Dix autres années s'écouleront avant que ce *Pacte* n'entre en vigueur et que les États ratificateurs du *Pacte* soient juridiquement contraints de veiller à son application.

L'article 13 dudit *Pacte* réaffirme que "toute personne a droit à l'éducation", précise les buts de l'éducation⁸ et

¹ Voir l'article 26 de la *DUDH* en annexe.

² [En ligne]. Accès : <http://www.eip-cifedhop.org/instruments/dudh.html>

³ [En ligne]. Accès : <http://www.eip-cifedhop.org/instruments/discrimens.html>

⁴ [En ligne]. Accès : http://www.eip-cifedhop.org/instruments/R_enseignants.html

⁵ Voir l'article 13 du *Pacte* en annexe.

⁶ [En ligne]. Accès : <http://www.eip-cifedhop.org/instruments/pacteesc.html>

⁷ dans sa résolution 2200 A (XXI).

⁸ "L'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine

énonce quelques principes pour sa mise en œuvre : l'enseignement primaire obligatoire et accessible gratuitement à tous ; l'enseignement secondaire généralisé et accessible à tous ; l'éducation de base intensifiée et les conditions matérielles du personnel enseignant améliorées. Un paragraphe est consacré à la liberté des parents quant au choix d'inscrire son enfant dans un établissement ne relevant pas des pouvoirs publics. Les objectifs poursuivis dans cet article reflètent les buts de l'Organisation des Nations Unies tels qu'exprimés dans sa *Charte*⁹ et dans la *DUDH*¹⁰. Mais, l'article 13 va plus loin sur trois points : "l'éducation doit viser à l'épanouissement du "sens de la dignité" de la personnalité humaine ; elle doit "mettre toute personne en mesure de jouer un rôle utile dans une société libre"; elle doit favoriser la compréhension entre tous les groupes "ethniques" ainsi qu'entre toutes les nations et tous les groupes raciaux ou religieux"¹¹.

Pour sa part, la *Convention relative aux droits de l'enfant* (CDE) adoptée le 20 novembre 1989 et entrée en vigueur le 2 septembre 1990¹², stipule, en son article 28, que les États parties reconnaissent le droit spécifique de l'enfant à l'éducation¹³. Cette *Convention* est la seule à avoir été ratifiée par l'ensemble des États membres des Nations

et du sens de sa dignité et renforcer le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales".

⁹ *Charte des Nations Unies*, articles 1 et 2.

¹⁰ Paragraphe 2 de l'article 26.

¹¹ Observation générale n°13 [en ligne]. Accès : [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/E.C.12.1999.10,+CESCR+Observation+generale+13.Fr?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/E.C.12.1999.10,+CESCR+Observation+generale+13.Fr?OpenDocument)

¹² [En ligne]. Accès : <http://www.eip-cifedhop.org/instruments/cde.html>

¹³ Voir l'article 28 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*.

Unies à l'exception, à ce jour, des États-Unis d'Amérique. Après avoir posé le principe de non-discrimination, cette *Convention* énonce des dispositions d'ordre général sur l'éducation - accès, finalité et objectifs - auxquelles s'ajoutent des prescriptions spécifiques qui visent à protéger l'enfant des mauvais traitements, de l'abandon ou de la consommation illicite de stupéfiants, ainsi que des garanties contre un travail qui compromettrait son éducation primaire.

Qu'en est-il de l'application de ce droit à l'éducation proclamé depuis plus d'un demi-siècle par l'Assemblée générale des Nations Unies ? Fort est de constater que le bilan est contrasté. L'engagement d'assurer à tous l'éducation en 2000, pris à Jomtien, en 1990, lors de la *Conférence mondiale sur l'éducation pour tous*, n'a pas été tenu. Encore aujourd'hui, plus de 113 millions d'enfants (majoritairement des filles) n'ont toujours pas accès à l'enseignement primaire et on dénombre 880 millions d'adultes analphabètes¹⁴. Lors du *Forum mondial sur l'éducation pour tous* (EPT)¹⁵ tenu à Dakar, en 2000, le même engagement a été reporté en 2015. Pour que celui-ci soit rempli, la communauté internationale est invitée à renforcer les mécanismes de surveillance de la mise en œuvre de ce droit à l'éducation.

Mécanismes de surveillance

Au nombre des facteurs qui font obstacle à l'application pleine et entière du droit à l'éducation, il convient de

¹⁴ Cadre d'action de Dakar, paragraphe 5 [en ligne]. Accès :

http://www.unesco.org/education/efa/fr/ed_for_all/dakfram_fr.shtml

¹⁵ Le Forum sur l'EPT a été mis sur pied pour suivre les progrès et évaluer les résultats de l'engagement pris à Jomtien.

mentionner la difficulté d'exercer une surveillance efficace de la réalisation de ce droit par les États parties aux instruments juridiques internationaux leur faisant obligation, en droit interne, de veiller à leur mise en œuvre. Comme en témoigne l'analyse des données actuellement disponibles, l'état d'application effective des dispositions du *Pacte* révèle de grandes disparités entre nombre de pays¹⁶.

Au sein du Conseil économique et social, il existe six comités¹⁷, qu'on appelle aussi "organes conventionnels", chargés de "surveiller l'application des différents instruments à travers l'examen des rapports présentés par les Etats en vertu desdits instruments"¹⁸. Comité des droits économiques, sociaux et culturels [ci-après Comité ESC]¹⁹ qui veille à l'application des dispositions du *Pacte* du même nom, fait rapport à la Commission des droits de l'homme (ci-après la Commission)²⁰ ; les cinq autres organes font

¹⁶ Voir, par exemple, les indicateurs de l'éducation pour tous (EPT) de l'Unesco.

¹⁷ Ces comités ont été créés en vertu des principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.

¹⁸ [En ligne]. Accès : http://www.unhchr.ch/french/html/abo-intr_fr.htm

¹⁹ C'est en 1978 que le Conseil économique et social créé un Groupe de travail de session chargé d'étudier l'application du *Pacte*. Ce groupe de travail devient le Comité des droits économiques et culturels en vertu d'une décision du Conseil en 1985.

<http://www.france.diplomatie.fr/frmonde/nuoi/4ecosoc/ecosubs/ctesc.htm>

Contrairement au Comité des Droits de l'Homme (organe indépendant en charge du contrôle de l'application du *Pacte International relatif aux droits civils et politiques*), ce Comité reste malheureusement incompétent pour reconnaître les plaintes individuelles concernant les droits économiques, sociaux et culturels. Sa mission de contrôle des engagements étatiques s'opère donc exclusivement par le biais de l'examen de rapports que les États sont tenus de lui soumettre périodiquement.

²⁰ La Commission des droits de l'homme de l'ONU est l'organe qui, à l'origine, a élaboré la *Déclaration universelle des droits de l'homme*.

rapport à l'Assemblée générale : le Comité des droits de l'homme (ci-après Comité CP²¹) surveille l'application du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* ; le Comité des droits de l'enfant veille à l'application de la *CDE*; le Comité pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ; le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et le Comité contre la torture surveillent la mise en œuvre des instruments du même nom²². Ces Comités examinent les rapports que les États parties sont tenus de présenter en vertu des engagements qu'ils ont pris. Ces rapports concernent les mesures qui ont été prises et les progrès accomplis en vue de l'application de l'instrument concerné.

De plus, la Commission et le Comité ESC ont mis en place des procédures et mécanismes (appelés mécanismes extra-conventionnels) qui les habilitent à constituer des groupes de travail ou de nommer des experts indépendants pour examiner et surveiller la situation des droits de l'homme dans un pays donné ou les violations majeures des droits de l'homme à l'échelle mondiale sur un thème particulier comme celui de l'éducation, par exemple. C'est ainsi qu'en 1998, la Commission, en vertu de la résolution 1998/33, nommait Mme Katarina Tomasevski pour une période de trois ans, au titre de Rapporteuse spéciale sur le droit à l'éducation ; son mandat a par la suite été renouvelé pour trois ans par la résolution 2001/29.

²¹ La Commission est chargée de surveiller l'application du *Pacte relatif aux droits civils et politiques*.

²² [En ligne]. Accès :

http://www.unhcr.ch/french/html/menu2/6/intro_fr.htm

La tâche de la Rapporteuse spéciale est complexe car "l'éducation est à la fois un droit fondamental en soi et une des clefs de l'exercice des autres droits²³". En effet, ce droit "a été selon les cas classé parmi les droits économiques, les droits sociaux et les droits culturels. Il appartient en fait à ces trois catégories. En outre, à bien des égards, il est un droit civil et un droit politique, étant donné qu'il est aussi indispensable à la réalisation complète et effective de ces droits. Ainsi, le droit à l'éducation incarne l'indivisibilité et l'interdépendance de tous les droits de l'homme²⁴". En ce sens, il "constitue un véritable pont entre les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels.²⁵"

Plusieurs organes chargés de surveiller l'application des instruments internationaux s'intéressent au droit à l'éducation. C'est la raison pour laquelle "la Commission a souligné la nécessité [selon la Rapporteuse spéciale] de collaborer avec les organisations et organismes des Nations Unies s'occupant d'éducation ainsi qu'avec les organisations régionales et non gouvernementales²⁶." Il entrait d'ailleurs dans le mandat de la Rapporteuse d'"Entretenir un dialogue régulier et examiner d'éventuels domaines de collaboration avec les organismes et

²³ Observation générale n°13, paragraphe 1.

²⁴ Observation générale n°11, paragraphe 2.

²⁵ Rapport annuel présenté par Mme Katarina Tomasevski à la Commission des droits de l'homme (2001) [en ligne]. Accès depuis la page : <http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/FramePage/SReduction%20Fr?OpenDocument&ExpandView>

²⁶ Rapport préliminaire (1999), paragraphe 4 [en ligne]. Accès : <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0811fcdb0b9f6bd58025667300306dea/a267f738490b5c2f80256738003cebfa?OpenDocument#1>

institutions spécialisées des Nations Unies et les organisations internationales s'occupant d'éducation, notamment l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), ainsi qu'avec des institutions financières internationales telles que la Banque mondiale²⁷". La diversité des terminologies utilisées par ces organisations et les interprétations auxquelles elles donnent lieu représentent un défi supplémentaire à relever pour la Rapporteuse spéciale. Par exemple, les dispositions de l'article 13 du *Pacte* laissent aux États une grande marge d'appréciation dans sa mise en œuvre en stipulant que chaque État partie s'engage "...à agir [...] au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte...²⁸". Le caractère progressif de la réalisation des droits et l'expression "au maximum des ressources disponibles" renvoient souvent à des interprétations à géométrie variable²⁹.

²⁷ Rapport préliminaire 1999, paragraphe 1 *op. cit.*

²⁸ Voir le document présenté par Paul Hunt en 1998 : "Obligations des Etats, **indicateurs** et critères: le droit à l'éducation". [En ligne]. Accès : <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/23a89bf90e53e6ccc125656300593189/367083cda0cd5758802566ab005bf5b9?OpenDocument&Highlight=0,indicateurs>

²⁹ Babadji (2000).

À la recherche d'un langage commun

La question de l'interprétation est cruciale et a conduit la Rapporteuse spéciale à contribuer à la "création d'une terminologie commune". Dans un premier temps, elle a examiné les éléments d'information déjà disponibles dans le système des Nations Unies et analysé le contenu et le champ d'application du droit à l'éducation sous l'angle des obligations contractées par les gouvernements³⁰. Dans son rapport préliminaire, Mme Tomasevski souligne les divergences sur les finalités de l'éducation que traduisent les différences terminologiques et fournit des exemples qui illustrent bien son propos : considérer l'éducation comme un produit qui a une valeur marchande est différent que de l'envisager comme un droit, de même que "définir les personnes comme du capital humain n'est pas la même chose que de les définir comme des sujets de droit". Dans la perspective du Droit international des droits de l'homme (*DIDH*), l'éducation est "une fin en soi et non simplement le moyen d'atteindre d'autres objectifs.³¹". Ainsi, de ce point de vue, il est nécessaire de définir et d'intégrer une approche de l'éducation qui soit fondée sur les droits de l'homme en incluant ces derniers dans le contenu et le processus de l'éducation.

Toutefois, la Commission ayant accordé la priorité à l'enseignement primaire en vue de "contribuer à l'application du principe d'un enseignement primaire obligatoire universel et gratuit énoncé dans le droit

³⁰ Rapport préliminaire (1999).

³¹ Ibid, paragraphe 13.

international relatif aux droits de l'homme", c'est sur ce point qu'a porté le rapport préliminaire de la Rapporteuse spéciale. Dans ce rapport, elle insiste sur le fait que "l'enseignement obligatoire n'implique pas forcément la réalisation du droit à l'éducation" et constate que "les États qui ont incorporé dans leur droit interne le principe de l'enseignement primaire obligatoire sont beaucoup plus nombreux que ceux qui ont fait de même pour le droit à l'éducation." Elle soulève ainsi l'interrogation cruciale qui guide depuis lors ses travaux : "qu'implique la réalisation pleine et entière du droit à l'éducation?"³².

Par ailleurs, dans son Observation générale n°1 (2001)³³, le Comité des droits de l'enfant, chargé de veiller à l'application de la *CDE* a explicité cet article en insistant sur le caractère nécessairement interdépendant des diverses dispositions de la *Convention* et sur le fait que les buts, énoncés dans l'article 29³⁴ sont tous directement liés au respect de la dignité humaine et des droits de l'enfant. En outre, le Comité souligne clairement que "Le droit de l'enfant à l'éducation n'est pas seulement une question d'accès à l'éducation (art. 28), mais concerne également le contenu de l'éducation"³⁵. Ce contenu devrait intégrer les

³² Ibid, paragraphe 8.

³³ Observation générale n°1 17 avril 2001, CRC/GC/2001/1 [en ligne] Accès : [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/CRC.GC.2001.1,+CRC+OBSERVATION+GENERALE+1.Fr?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/CRC.GC.2001.1,+CRC+OBSERVATION+GENERALE+1.Fr?OpenDocument)

³⁴ À savoir, le développement global du plein potentiel de l'enfant (par. 1 a) de l'article 29), y compris l'acquisition de la notion de respect des droits de l'homme (par. 1 b), un sens profond de l'identité et de l'appartenance (par. 1 c) et la socialisation et l'interaction avec autrui (par. 1 d) et avec le milieu (par. 1 e).

³⁵ Ibid, paragraphe 3.

droits de l'homme³⁶ et être fermement ancré dans les valeurs énoncées au paragraphe 1 de l'article 29³⁷. On voit combien la définition du droit à l'éducation mérite d'être précisée à la lumière de ces divers instruments.

Le développement d'une approche d'ensemble

Le Comité ESC a adopté deux observations générales sur l'application des articles 13 et 14 du *Pacte* qui viennent préciser d'une part, les engagements pris par les États en matière d'enseignement primaire gratuit et obligatoire³⁸ et, d'autre part, le contenu du droit à l'éducation³⁹. La définition que donne l'Observation générale n°13 du droit à l'éducation dans le 1^{er} paragraphe, montre combien la réalisation de ce droit va au-delà du seul accès à l'enseignement primaire :

“En tant que droit qui concourt à l'autonomisation de l'individu, l'éducation est le principal outil qui permette à des adultes et à des enfants économiquement et socialement marginalisés de sortir de la pauvreté et de se procurer le moyen de participer pleinement à la vie

³⁶ L'éducation aux droits de l'homme devrait consister à faire connaître la teneur des instruments relatifs aux droits de l'homme ; par ailleurs, les enfants devraient faire l'apprentissage des droits de l'homme en constatant l'application dans la pratique. Ibid, paragraphe 15.

³⁷ Ibid, paragraphe 4.

³⁸ Observation générale n°11 sur l'application de l'article 14 [en ligne]. Accès : [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/E.C.12.1999.4,+CESCR+Observation+generale+11.Fr?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/E.C.12.1999.4,+CESCR+Observation+generale+11.Fr?OpenDocument)

³⁹ Observation générale n°13 sur l'application de l'article 13.

de leur communauté. L'éducation joue un rôle majeur, qu'il s'agisse de rendre les femmes autonomes, de protéger les enfants contre l'exploitation de leur travail, l'exercice d'un travail dangereux ou l'exploitation sexuelle, de promouvoir les droits de l'homme et la démocratie, de préserver l'environnement ou encore de maîtriser l'accroissement de la population."

Vu l'incidence de nombre de facteurs influant sur le droit à l'éducation, on comprendra facilement que la construction d'indicateurs qui permettraient de documenter l'état de ce droit dans le monde constitue un véritable défi pour les organes de surveillance.

Les taux brut et net de scolarisation ont longtemps été les principaux indicateurs pour estimer l'atteinte de l'objectif de généralisation de l'enseignement primaire, mais ils présentent l'un et l'autre d'importantes limitations. Le taux brut ne mesure que la capacité globale qu'a le système, à un moment donné, d'accueillir les enfants qui devraient y avoir accès. Or, "la population totale officiellement en âge d'être scolarisée à ce niveau, se trouve gonflée dans bien des pays par la présence d'un grand nombre d'élèves, souvent redoublants, ayant dépassé cet âge, alors que, dans le même temps, beaucoup d'enfants de ce groupe d'âge ne sont pas scolarisés du tout⁴⁰". Le taux net, qui représente "le rapport entre le nombre des enfants officiellement en âge d'être scolarisés au niveau d'enseignement considéré qui le sont effectivement et la population totale de ce

⁴⁰ Unesco, Rapport mondial sur l'éducation, (2000), *op. cit.*

groupe d'âge⁴¹”, ne prend pas en compte la présence d'enfants ayant dépassé cet âge mais, permet d'obtenir le pourcentage d'enfants non scolarisés par rapport à la population du groupe d'âge officiellement scolarisable.

Au-delà des taux brut et net de scolarisation, il existe un large éventail d'indicateurs relatifs à l'éducation dont font état diverses publications telles le rapport *Regards sur l'éducation : les indicateurs de l'OCDE* (2001)⁴², le *Rapport de la Banque mondiale*, le *Rapport mondial sur l'éducation* de l'UNESCO (2000)⁴³ et le *Rapport mondial sur le développement humain* du PNUD⁴⁴. Ces différents systèmes d'indicateurs ont leur propre objet et ne convergent pas nécessairement vers un même but⁴⁵.

L'OCDE utilise toute une batterie d'indicateurs qu'elle actualise d'une année sur l'autre pour mesurer l'état de l'éducation à l'échelle internationale. Ces indicateurs informent sur : le contexte dans lequel opèrent les systèmes éducatifs⁴⁶ ; les ressources humaines et financières

⁴¹ Ibid.

⁴² [En ligne]. Accès :

http://www.oecd.org/catch_404/?404; <http://www.oecd.org/publications/e-book/9601052e.pdf> à partir de la page :

<http://www.ost.qc.ca/OST/HTML/Nouvelles/EVeille.asp?vBulletin=10>

⁴³ *Op. cit.*

⁴⁴ [En ligne]. Accès : <http://www.undp.org/hdr2002/francais/>

⁴⁵ Voir : Blais, Jean-Guy et S. Diene Mansa (2002). “La convergence des systèmes d'indicateurs en éducation”. Université de Montréal.

⁴⁶ Effectif de la population en âge d'être scolarisé, niveau de formation de la population, lien entre capital humain et croissance économique.

consacrées à l'éducation⁴⁷; l'accès à l'éducation⁴⁸, l'environnement pédagogique⁴⁹, l'insertion sociale et professionnelle à l'issue de la formation et la qualité des résultats des établissements d'enseignement⁵⁰. L'édition 2001 présente de nouveaux indicateurs qui rendent compte de la contribution de l'éducation à l'évolution de la croissance économique, des tendances qui caractérisent les subventions publiques ainsi que des dépenses publiques au titre de l'éducation⁵¹.

La Banque mondiale, qui produit des études comparatives sur les réformes de l'éducation et les manières d'implanter le changement, fournit, de son côté, une vue d'ensemble des indicateurs sur : l'éducation des filles⁵², l'éducation préscolaire, la performance des écoles -notamment en Afrique- et l'éducation des adultes. À l'instar de l'OCDE, la

⁴⁷ Dépenses d'éducation par étudiant, dépenses au titre des établissements d'enseignement et pourcentage du produit intérieur brut, part des investissements public et privé, aide publique aux élèves / étudiants et aux ménages, dépenses publiques totales d'éducation.

⁴⁸ Accès à l'éducation, participation à l'éducation et à la formation tout au long de la vie, scolarisation et taux de réussite dans le secondaire, accès à l'enseignement tertiaire, élèves bénéficiant de ressources supplémentaires (handicaps, troubles d'apprentissage...), participation des adultes à la formation continue.

⁴⁹ Notamment : traitement des enseignants répartition par sexe et par âge, nombre d'heures et de temps de travail, ratio enseignants / élèves, accès des enseignants aux TIC.

⁵⁰ Performances des élèves en lecture, mathématiques, science, sens civique, comportement.

⁵¹ "Regards sur l'éducation : les indicateurs de l'OCDE", (2001). [En ligne]. Accès : http://www.oecd.org/catch_404/?404; <http://www.oecd.org/publications/e-book/9601052e.pdf>

⁵² Taux brut net et d'inscription, taux d'analphabétisme chez les plus de 15 ans.

Banque mondiale rend compte de données statistiques relatives aux coûts de l'éducation et à la rentabilité des investissements dans ce domaine. Bien que les informations fournies par l'OCDE et la Banque mondiale soient utiles pour documenter l'état du droit à l'éducation - en ce sens qu'elles révèlent les inégalités mondiales dans l'accès à l'éducation -, elles ne constituent pas en tant que tel des indicateurs de l'effectivité du droit à l'éducation. Ainsi, par exemple, les modalités de gestion concernant l'efficacité des systèmes éducatifs ne se préoccupent ni des objectifs poursuivis, ni de l'impact de l'éducation sur la distribution des richesses. C'est ce que met en évidence la Rapporteuse spéciale dans son rapport préliminaire quand elle souligne "les différences qui existent entre éducation et droit à l'éducation" : le droit à l'éducation renvoie à une approche de l'éducation fondée sur les droits de l'homme⁵³. Pour illustrer son propos, elle rappelle que les statistiques sur l'inscription scolaire indiquent le nombre d'élèves inscrits en début d'année scolaire, mais ne disent rien du taux de fréquentation scolaire, ni du nombre d'enfants qui devraient fréquenter l'école. Tant l'étude de la Banque mondiale que d'autres conduites ailleurs sont axées sur l'offre de services éducatifs. Or, l'élimination des inégalités entre les sexes appelle une réponse du côté de la demande⁵⁴. De plus les statistiques sur l'inscription scolaire sont ventilées par sexe, mais ne le sont pas en fonction d'autres motifs de discrimination (minorité

⁵³ *Op. cit.*, paragraphe 13.

⁵⁴ Unesco (2002). "Rapport mondial de suivi sur l'EPT". Paris : Éditions Unesco.
En ligne :
http://www.unesco.org/education/efa/monitoring/monitoring_2002_fr.shtml

ethnique, religieuse...); quant aux taux d'abandon scolaire et de redoublement, ils ne tiennent pas compte non plus des sexes/pécificités.

Dans son *Rapport mondial sur l'éducation*, l'UNESCO recourt à des données relatives à la population⁵⁵ et au PNB par habitant, aux taux d'analphabétisme, de préscolarisation, d'accès à l'enseignement primaire, d'espérance de vie scolaire, de population scolarisable, de scolarisation (taux brut et net). En ce qui concerne l'obligation scolaire, l'UNESCO recueille des données sur la durée de la scolarité obligatoire, de l'enseignement primaire. D'autres indicateurs relatifs à "l'efficacité interne" de l'enseignement primaire sont également utilisés: pourcentage de redoublants et d'élèves atteignant les 2ème et 5ème années". Les autres données recueillies concernent le personnel enseignant (ratio maître/élèves, pourcentage de femmes parmi les enseignants), l'enseignement secondaire (durée, population scolarisable taux brut et net de scolarisation) et supérieur (nombre d'étudiants pour 100 000 habitants, taux brut d'inscription, pourcentage de femmes⁵⁶, répartition des étudiants diplômés par domaine). Sont également pris en compte le nombre moyen d'élèves par enseignant, le pourcentage de femmes dans l'enseignement. Là encore, les informations fournies ne suffisent pas pour évaluer la mise en œuvre du droit à l'éducation. Le PNB par habitant, par exemple, n'informe pas réellement sur le niveau de vie et ne rend pas compte

⁵⁵ Taux de croissance de la population, population 6-14 ans et plus de 65 ans, population urbaine, espérance de vie, fécondité, mortalité infantile.

de la satisfaction des besoins fondamentaux des plus démunis. De plus, le secteur de l'éducation non formelle est négligé dans les pays du Sud où ce type d'éducation est pourtant largement répandu.

Dans son *Rapport mondial sur le développement humain* de 2002⁵⁷, le PNUD utilise plusieurs sources de données - dont la Banque mondiale, l'OCDE, l'UNESCO, l'UNICEF - pour fournir un large éventail d'indicateurs qui renseignent sur plusieurs domaines relatifs au développement humain. L'indicateur du développement humain (IDH) est la moyenne arithmétique de trois indicateurs : la durée de vie, le niveau d'instruction et le PIB pour lesquels des valeurs maximales et minimales ont été fixées. Pour ce qui est du niveau d'instruction, il est composé pour 2/3 du taux d'alphabétisation des adultes (minimum 0% ; maximum 100%) et pour 1/3 du taux brut de scolarisation combiné (tous niveaux confondus) (minimum 0% ; maximum 100%)⁵⁸. Ces deux indices sont ensuite fusionnés pour donner l'indice de niveau d'instruction. On peut reprocher à ces indicateurs de ne pas prendre en compte les aspects de la dignité humaine pourtant essentielle dans la perspective des droits de l'homme.

Vers un cadre actualisé

⁵⁷ *Op. cit.*

⁵⁸ L'indicateur est calculé de la manière suivante :

$$\text{indicateur} = \frac{\text{val. nationale} - \text{val min}}{\text{val. max} - \text{val min}}$$

Pour plus de détail, consulter Mesures du développement : un cours de Bernard Conte, Univ. de Bordeaux) <http://conte.montesquieu.u-bordeaux.fr/Enseig/Lic-ecod/Chap-Intro99.html>

d'indicateurs du droit à l'éducation

Consciente des problèmes posés par les indicateurs existants au regard du droit à l'éducation, la *Commission* a adopté par résolution, en 1999⁵⁹, un projet d'atelier ayant pour objet de définir des critères de sélection d'indicateurs du droit à l'éducation eu égard aux droits de l'homme⁶⁰. Récemment, elle adoptait une résolution sur le droit à l'éducation⁶¹ dans laquelle elle engage les États à mettre l'accent sur l'élaboration d'indicateurs de qualité et d'instruments de suivi, notamment, faisant ainsi écho aux recommandations de la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'éducation.

La pertinence et la consistance des indicateurs de mesure de la mise en œuvre du droit à l'éducation sont, également au cœur d'un projet de recherche⁶² consacré aux indicateurs du droit à l'éducation, dans le cadre duquel se sont tenus une série de colloques (en 2000, à Fribourg, Suisse⁶³, en 2000, à Montreux, Suisse⁶⁴; en 2001, à

⁵⁹Résolution 1999/ 25 [en ligne]. Accès:

<http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/0add94c326723411802567670049f2f5?Opendocument>

⁶⁰ Point 6. b) de la Résolution 1999/25 opus cit. Voir aussi la présentation de l'atelier [en ligne]. Accès : www.unifr.ch/hepe/contrat_DDC/doc_pdf/IDECOL_presentation.PDF

⁶¹ Résolution 2002/23 adoptée le 22 avril 2002 [en ligne]. Accès :

<http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/151571a3a0c6382ac1256ba600530f9b?Opendocument>

⁶² Ce projet de recherche a été présenté par l'Institut interdisciplinaire d'Éthique et des droits de l'homme et la Chaire d'Histoire économique et de politique économique.

Ouagadougou, Burkina Faso⁶⁵) et d'ateliers de recherche (en 2001 à Fribourg⁶⁶ et, en 2002, à Ouagadougou⁶⁷). Partant du constat que les indicateurs existants recouvraient mal la réalité de l'éducation dans les pays du Sud⁶⁸, les participants ont insisté sur le caractère intrinsèquement culturel du droit à l'éducation qui est insuffisamment pris en compte par les indicateurs actuellement disponibles et ont engagé une réflexion sur la création d'un ensemble d'indicateurs intégrant les dimensions relatives à la diversité culturelle et prenant en compte les systèmes informels et la pluralité des acteurs publics et privés. Dans cette perspective, "les indicateurs culturels pertinents ne peuvent être que le fruit d'une collaboration tripartite entre les bailleurs de fonds, les États et les sociétés civiles des pays en cause.⁶⁹". Les indicateurs

⁶³ Colloque intitulé : "Les indicateurs du droit à l'éducation pour le développement : état des lieux et perspectives" [en ligne]. Accès : http://www.unifr.ch/hepe/contrat_DDC/doc_pdf/Historique.PDF.

⁶⁴ Colloque intitulé : "Statistique, développement et droits de l'homme" Voir les résultats de la conférence [en ligne]. Accès : <http://www.statistik.admin.ch/about/international/>

⁶⁵ Colloque sur les indicateurs du droit à l'éducation : L'effectivité d'un droit culturel. Programme [en ligne]. Accès : http://www.unifr.ch/hepe/contrat_DDC/pages/programme.htm

⁶⁶ Les indicateurs du droit à l'éducation: la mesure des capacités individuelles et institutionnelles" Accessible depuis la page : http://www.unifr.ch/hepe/contrat_DDC/pages/programme.htm

⁶⁷ Atelier de recherche sur la mesure du droit à l'éducation, accessible depuis la page : http://www.unifr.ch/hepe/contrat_DDC/pages/programme.htm

⁶⁸ Non prise en compte des systèmes d'éducation informels ; accent mis sur l'accès au système au détriment de l'acquisition d'une compétence, absence d'intérêt pour les questions d'équité.

⁶⁹ Voir les objectifs de la recherche [en ligne]. Accès : http://www.unifr.ch/hepe/contrat_DDC/pages/objectifs.htm

développés dans le cadre de cette recherche se réfèrent comme suit aux trois thèmes prioritaires définis dans la *Déclaration de Jomtien*.

- Les droits d'accès à l'éducation fondamentale: indicateurs susceptibles d'être retenus : effort consenti en faveur de l'éveil de la petite enfance ; taux net de scolarisation dans l'enseignement primaire (selon le genre ; selon la zone d'habitation) ; dépenses publiques pour l'enseignement primaire (en pourcentage du PNB par habitant ; en pourcentage des dépenses publiques d'éducation), dépenses publiques pour l'alphabétisation ; participation des institutions privées (écoles religieuses, ONG,...) à l'éducation primaire ; participation des institutions privées (écoles privées, ONG,...) à l'alphabétisation des enfants et des adultes ; nombre de programmes d'alphabétisation ; aide publique extérieure à l'alphabétisation, répartition des dépenses d'éducation par région, par genre, etc.
- Les résultats des processus d'apprentissage. Indicateurs susceptibles d'être retenus : pourcentage des élèves qui maîtrisent un ensemble de compétences de base définies au niveau national ou "taux de connaissance de base" (TCB) ; taux d'alphabétisation des jeunes selon le genre ; taux d'alphabétisation des adultes selon le genre ; indicateur de diffusion des livres ; indicateur de diffusion des journaux ; nombre d'inscrits ou de participants dans les formations aux métiers par habitants ; mode de validation des connaissances dans les processus d'alphabétisation.

- La construction des identités culturelles pour vivre dans la dignité, participer au développement et continuer à apprendre. L'identité culturelle étant autant un facteur universel⁷⁰ et invariant qu'une variable⁷¹, les indicateurs doivent tenir compte de l'équilibre entre ces deux dimensions. Compte tenu du principe de l'indivisibilité de tous les droits humains, les indicateurs devraient se présenter sous la forme d'indicateurs d'équilibre : équilibre linguistique entre les langues de proximité et de large communication ; équilibre entre les savoirs traditionnels locaux et scolaires ; équilibre des acteurs privés, civils et publics.

Pour la Rapporteuse spéciale, le contenu du droit à l'éducation tel que défini dans l'article 13 du *Pacte* et précisé dans l'Observation générale n°13 renvoie à quatre caractéristiques interdépendantes auxquelles doit répondre l'enseignement, sous toutes ses formes et à tous les niveaux: la dotation⁷², l'accessibilité⁷³, l'acceptabilité⁷⁴

⁷⁰ Chacun a droit d'accéder aux ressources indispensables à son identité.

⁷¹ chacun doit pouvoir disposer d'un volume suffisant de ressources pour pouvoir opérer un libre choix tenant compte de la spécificité de son milieu.

⁷² Établissements d'enseignement et programmes éducatifs en nombre suffisant, approvisionnement en eau potable, enseignants formés et rémunérés, matériels pédagogiques, etc.

⁷³ L'accessibilité revêt trois dimensions qui se chevauchent : non-discrimination, accessibilité physique, accessibilité du point de vue économique.

⁷⁴ La forme et le contenu de l'enseignement, y compris les programmes scolaires et les méthodes pédagogiques, doivent être acceptables (par exemple, pertinents, culturellement appropriés et de bonne qualité) pour les étudiants et, selon que de besoin, les parents.

et l'adaptabilité⁷⁵. Ces éléments fondent le programme en quatre points⁷⁶ qu'elle a développé pour structurer les obligations des gouvernements en matière de droits de l'homme découlant du droit à l'éducation. C'est à partir de ce programme qu'elle a mis au point des indicateurs fondés sur les droits⁷⁷ : "Les grandes innovations que l'on doit à l'introduction de l'optique droits de l'homme sont la prise en considération du profil des élèves admis, particulièrement importante pour les processus d'enseignement et d'apprentissage, la correspondance entre élèves admis et apports⁷⁸, les garanties des droits de l'homme pour le processus éducatif⁷⁹ et l'impact de l'éducation sur la jouissance de tous les droits de l'homme⁸⁰".

⁷⁵ "L'enseignement doit être souple de manière à pouvoir être adapté aux besoins de sociétés et de communautés en mutation, tout comme aux besoins des étudiants dans leur propre cadre social et culturel".

⁷⁶ (E/CN.4/1999/49, par. 51 à 74; E/CN.4/2000/6, par. 32 à 65; E/CN.4/2001/52, par. 64 et 65).

⁷⁷ Voir le Rapport annuel 2002 [en ligne]. Accès : <http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/396c9c8baae3dec1c1256b81005949dc?Opendocument>

⁷⁸ Le profil doit comprendre des données ventilées en fonction de tous les motifs de discrimination interdits par les instruments internationaux.

⁷⁹ "Le droit des droits de l'homme doit guider le processus d'enseignement, notamment pour ce qui est des objectifs de l'éducation, du contenu et des méthodes d'instruction, de la liberté de l'enseignement ou de la discipline. Le processus d'apprentissage nécessite l'élimination de certaines barrières, en particulier les obstacles liés à la pauvreté, la langue d'enseignement ou la capacité/l'incapacité."

⁸⁰ "Évaluation de l'impact de l'enseignement sur l'ensemble des droits de l'homme au moyen d'indicateurs tels que le taux de chômage chez les diplômés ou le degré de racisme chez les jeunes sortis du système scolaire".

Perspectives

Comme nous avons tenté de le montrer, la volonté de la communauté internationale de faire appliquer le droit à l'éducation partout dans le monde se heurte à un ensemble de difficultés au nombre desquelles figure la tâche complexe d'élaborer des indicateurs pertinents et fiables. De ce côté cependant, des progrès ont été enregistrés au cours de ces dernières années, ce qui donne à penser que les travaux du système onusien dans ce domaine commencent à porter fruit.

Toutefois, l'exercice n'est pas sans contraintes dans la mesure où l'inégalité des moyens des États agit comme un impedimenta sur leurs capacités respectives de soutenir une telle entreprise. Le Comité sur les conventions et recommandations de l'Unesco faisait remarquer récemment à cet égard que le nombre croissant de procédures du suivi au sein du système des Nations Unies constituait un lourd fardeau pour les États membres pour des résultats somme toute modestes⁸¹.

Rappelons aussi que dans les pays pauvres, des millions d'enfants n'ont toujours pas accès à l'enseignement de base, majoritairement les filles. Des conditions socio-économiques dégradées qui forcent les enfants au travail, la récurrence de conflits, une aide au développement jugée insuffisante et la déliquescence de certains régimes sont aux nombres des principaux facteurs explicatifs de cette situation.

⁸¹ Unesco (2002). "Éléments d'une stratégie globale de l'Unesco relative aux droits de l'homme". Conseil exécutif, 165 EX/10.

Mais on ne saurait glisser vers l'aveu d'impuissance sans risquer un retour en arrière. L'on sait qu'un travail d'analyse et de recherche sur les indicateurs implique des investissements conséquents et peut se révéler un fardeau financier pour les États aux prises avec une situation économique problématique. Et qu'en corollaire, les résultats de ces travaux peuvent conduire à des dépenses subséquentes en matière de financements récurrents du système. Mais les résultats prévisibles, à terme, peuvent se traduire en une plus grande transparence dans la gestion de l'éducation publique et en une meilleure élaboration de politiques visant à assurer le droit effectif à l'éducation. À cet égard, nous pensons que les rapports périodiques des États ne suffisent pas à eux seuls à tracer un portrait fiable de leurs engagements respectifs à mettre en œuvre le droit à l'éducation. Il serait d'autant plus contradictoire de s'y référer pour tirer des conclusions fondées alors qu'il est largement reconnu par ailleurs qu'ils ne possèdent pas, pour plusieurs, les moyens d'y parvenir.

Si la recherche de *bons* indicateurs du droit à l'éducation vise à rendre les systèmes éducatifs plus efficaces, notamment, elle s'inscrit également dans une volonté de contribuer à l'égalité en droits de tous et toutes, comme l'affirmèrent les auteurs de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*.

Jean Hénaire est chercheur en sciences de l'éducation. Il concentre ses travaux sur l'analyse comparée des politiques de l'éducation.

Courriel : jean.henaire@eip-cifedhop.org

Véronique Truchot est chercheuse en sciences de l'éducation. Ses recherches portent principalement sur les rapports d'autorité à l'école et les représentations qu'en ont les élèves. Courriel : veronique.truchot@eip-cifedhop.org

LES ENFANTS TSIGANES À L'ÉCOLE : LE DÉFI D'UNE INTÉGRATION

par Régis Alvoiset et Virginie Repaire



Sur un terrain de stationnement pour "Gens du voyage", à Dijon, l'école "Les Voyageurs" veille à l'intégration socio-scolaire des enfants tsiganes et voyageurs depuis plus d'un quart de siècle. Cette école est un groupe scolaire public mixte de l'Éducation nationale sans aucune distinction par rapport aux autres écoles publiques. Le projet pédagogique de cette école s'inscrit dans une volonté de faire réussir ces enfants en misant sur la nécessaire relation à établir entre culture d'origine et culture scolaire.

For over 25 years, "Les Voyageurs" School has been supporting the socio-academic integration of Roma ("Gypsy") and itinerant children in a parking lot in Dijon. In other respects, Les Voyageurs is a typical French public school. The school's educational project is part of an effort to assure that Roma children may develop to their full potential. As such, it provides a common ground wherein their culture of origin and classroom culture are able to co-exist.

Première partie : quelques repères contextuels d'ensemble

1.1 Diversité des groupes et modes de vie des familles

La présence des Tsiganes en France se caractérise par une succession de vagues migratoires, qui débuta au XV^e siècle, et par une dispersion des familles sur l'ensemble du territoire. Parmi les familles tsiganes en France, on compte aujourd'hui de nombreux Gitans, plus particulièrement présents dans le centre des villes situées dans le Sud de la France (comme à Montpellier, Perpignan, Marseille, Nîmes), des Roms et des Manouches, implantés sur l'ensemble du territoire, certains étant établis en périphérie des grandes villes. Notons que 95 pour cent des Tsiganes de France sont citoyens français.

Depuis la fin des années 80, les changements politiques et économiques dans les pays de l'Est ont rendu particulièrement difficiles les conditions de vie dans ces régions ; ces changements ont poussé de nombreux Roms ¹ à venir dans les pays de l'Europe de l'Ouest, notamment en France. Certaines familles roms émigrent, comme d'autres

¹ Dans le cas des familles venues des pays d'Europe de l'Est, l'appellation "tsigane" n'est pas employée car elle véhicule une connotation très péjorative, la marque d'une stigmatisation, celle de l'être inférieur, de celui qui est esclave. En effet, les populations désignées comme "tsiganes" ont été les esclaves des princes, des monastères et des grands propriétaires terriens jusqu'en 1856, en Roumanie. Les personnes ainsi désignées préfèrent se nommer "Rom", terme de racine indo-européenne, qui signifie homme en langue romani. Le terme "Tsigane" qualifie aussi les personnes auxquelles on prête des comportements marginaux ou déviants, celles que l'on dit en marge des sociétés.

populations, pour des raisons économiques et sociales, mais plus récemment aussi, depuis les événements survenus en ex-Yougoslavie, pour échapper à des persécutions, des actes de discrimination et des violences physiques². Pour ces groupes de famille, pris en charge par les États au titre de réfugiés politiques, la mobilité n'a pas été volontaire : elle est provisoire et s'apparente à un déplacement de population.

À la diversité socioculturelle s'ajoute une pluralité des modes de vie des familles³. En effet, en France, nombreux sont les Tsiganes itinérants, qui se déplacent régulièrement sur l'ensemble de l'Hexagone (voire dans les pays limitrophes, tels l'Espagne, l'Italie, la Belgique, etc.) ou qui voyagent durant quelques mois autour de la capitale et des grandes villes (telles que Lille, Strasbourg, Lyon, Rennes, etc.). La plupart se déplacent pour des raisons économiques (leur travail répond surtout à une demande de service temporaire), familiales ou religieuses. Cette mobilité dépend aussi pour beaucoup par ailleurs des possibilités de stationnement et de séjour dans les

² Rapport du Préfet Guy Merrheim, chargé de Mission "Gens du Voyage" remis à M. le Ministre de l'Intérieur en septembre 2001. D'après un rapport publié en avril 2002 par le Conseil de l'Europe sur *La situation juridique des Roms en Europe*, au cours des dernières années, le nombre de Roms originaires des pays d'Europe centrale et orientale sollicitant le droit d'asile a considérablement augmenté (21 853 demandes d'asile en 1999 contre 16 697 en 1998, soit une hausse de 16 pour cent), mais c'est moins de 1 pour cent du nombre total qui se sont vus l'octroyer.

³ Voir pour plus de précisions sur la culture et les migrations : Jean-Pierre Liégeois (1994). *Roma, Tsiganes et Voyageurs*. Éditions du Conseil de l'Europe.

communes⁴. D'autres groupes de familles sont sédentarisés, parfois de longue date, en ville ou sur des terrains désignés ou familiaux. La sédentarisation a souvent été le résultat de difficultés inhérentes au voyage (le nomadisme coûte cher, le stationnement dans les communes est problématique et la scolarisation des enfants comporte son lot d'obstacles), mais elle n'affecte pas pour autant l'identité ethnique ou culturelle des familles, qui restent fidèles à leurs traditions⁵.

Certains groupes de famille sont insérés dans le tissu social depuis plusieurs générations cependant que d'autres ayant fui récemment leur pays d'origine sont accueillis dans des foyers sociaux, en attente d'une régularisation administrative, ou éprouvant des situations de grande détresse, en marge de la société ou dans la clandestinité. Ces conditions de vie, désastreuses, sont dénoncées par les organismes non gouvernementaux (ONG)⁶. Mais en

⁴ En France, le droit à la mobilité des personnes (reconnu dans l'article 12 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*) implique le droit au stationnement dans les communes. Pourtant, lors de la séance du 30 octobre 2002 au Sénat, Jean-Patrick Courtois, rapporteur de la Commission des lois, rappelait que le nombre actuel de places d'accueil est de 2 669 alors que les besoins sont estimés à 30 539 places. Ces données montrent bien que, localement, faute d'emplacements réservés aux caravanes, de nombreuses familles n'ont pas d'autres alternatives que de stationner sur des terrains privés ou sauvages (parkings, campus universitaire, champs, terrains sportifs, etc.), et cela en toute illégalité.

⁵ Voir : Williams, Patrick, *Tsiganes, identité, évolution*, Éd. Syros, 1986. Piasere, Leonardo, "L'organisation productive d'un groupe de Rom xoraxané", *Études tsiganes*, 1980.

⁶ Voir à ce titre les résultats de l'étude menée par le Réseau Romeurope/ Médecins du Monde : "Roms, Sintés, Kalés, Tsiganes en Europe. Promouvoir la santé et les droits d'une minorité en détresse". *Migrations-santé*, n°108/109, 2001.

France, comme ailleurs, les Tsiganes (de nationalité française ou non) sont perçus comme “des étrangers de l'intérieur” qui, essentiellement, dérangent par leur mode de vie différent de celui de la majorité. Trop souvent fondées sur l'entretien de préjugés réciproques, les relations avec les populations locales et les représentants de l'administration sont empreintes d'hostilité, de rejet, voire de discrimination.

1.2 Les pouvoirs publics face aux Tsiganes et les enjeux de la catégorie administrative “Gens du Voyage”

En France, les enquêtes démographiques ne fournissent pas de données quantitatives sur les populations tsiganes. Pour une part, la mobilité d'une partie des familles ne permet pas un dénombrement affiné de la population ; s'ajoutent aussi des difficultés plus spécifiques, tel le manque de définition que le législateur donne à cette population et que le droit français, historiquement parlant, a éprouvé de grandes difficultés à nommer. Pendant longtemps, on a parlé de “Vagabonds” et de “Nomades” pour désigner ces groupes de famille de passage.

Rappelons aussi qu'en France, la notion de minorité culturelle ou de minorité ethnique n'existe pas dans le droit constitutionnel⁷ ; les terminologies telles que Tsigane, Rom ou Gitan n'apparaissent que très peu dans l'espace public

⁷ La *Constitution* du 4 Octobre 1958 rappelle dans son article 1 que “La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion.”

car elles ne sont pas reconnues officiellement. Les Tsiganes, Gitans, Roms et Manouches n'existent donc pas en tant que tels, ils sont appelés "Gens du Voyage", qu'ils voyagent réellement ou pas. Cela explique le fait qu'il n'y ait aucune donnée quantitative officielle sur le nombre de Roms, de Gitans ou de Manouches en France et très peu d'informations qualitatives quant à leurs pratiques sociales. En fait, c'est par un glissement sémantique vers la catégorie "Gens du Voyage" que les pouvoirs publics font peu à peu du "problème tsigane" un problème social⁸, qui légitime la mise en place progressive d'une réglementation particulière englobant tous les aspects de la vie : les conditions de déplacements et de stationnement des familles⁹, le logement, l'exercice des activités professionnelles et du droit de vote, la scolarisation des enfants, etc. On le voit, les Tsiganes ne représentent pas en France une minorité culturelle, mais une minorité sociale - ou plutôt une minorité asociale - que l'État se doit de contrôler et de surveiller.

En les enfermant sous une même appellation, les pouvoirs publics donnent alors des Tsiganes une image homogène : ils sont étiquetés comme des marginaux ou des inadaptés,

⁸ Jean-Pierre Liégeois, "Le discours de l'ordre. Pouvoirs publics et minorités culturelles". *Esprit*, n°5, 1980.

⁹ Du côté de la circulation des individus et de l'exercice de leurs activités professionnelles par exemple, les pouvoirs publics ont obligé les Tsiganes à porter un carnet anthropométrique d'identité (signalant leurs caractéristiques physiques), jusqu'en 1969. Aujourd'hui, ils doivent encore posséder un titre de circulation (délivré en fonction de leurs revenus potentiels) et être rattachés administrativement à une commune pendant plus de 3 ans pour exercer le droit de vote.

susceptibles de poser des problèmes sociaux ou psychologiques, de troubler l'ordre public. Associé à l'image de l'errance, le nomadisme est souvent mal perçu par la majorité sédentaire. En fait, c'est en postulant que le mode de vie particulier - le voyage - est en réalité une preuve du caractère asocial des groupes tsiganes, que les pouvoirs publics, soutenus par la majorité sédentaire, instaurent rapidement "la répression du vagabondage¹⁰", et se donnent progressivement pour mission de réadapter et d'intégrer ces êtres asociaux et marginaux, notamment à travers l'effort de sédentarisation et de scolarisation des enfants¹¹.

C'est ainsi que dans un contexte idéologique et politique, où les questions de sécurité et d'immigration dominent de plus en plus dans les discours politiques, le ministre de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy, présentait, en août 2002, un projet de loi pour la sécurité intérieure¹². Ce projet inclut, entre autres, des dispositions relatives à la tranquillité et à la sécurité des personnes et des biens. Ces nouvelles dispositions, défendues par le ministre, complétées par un nombre important d'amendements plus contraignants par les députés, sont adoptées par l'Assemblée nationale en

¹⁰ Henriette Asséo, "Marginalité et exclusion. Le traitement administratif des Bohémiens dans la société française au XVII^e siècle". *Problèmes socio-culturels en France au XVII^e siècle*, Paris, 1974, 9-87.

¹¹ Jean-Pierre Liégeois, "Bohémiens et Pouvoirs publics en France du XV^e au XIX^e siècle", In : *Etudes Tsiganes*, n°4, 1978.

¹² La loi n°2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI), qui définit le programme d'action du Gouvernement pour les cinq ans à venir, présentée par Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur, a été définitivement adoptée en février 2003.

février 2003. Les dispositions concernent directement les “Gens du Voyage”, au même titre que les prostituées, les mendiants et les délinquants mineurs. Les dispositions adoptées par le législateur instituent de nouveaux délits (sur le proxénétisme, la mendicité, l'occupation de terrains ou de halls d'immeuble) et étendent les compétences et les moyens de la police judiciaire (fouilles de voitures et utilisation des fichiers informatisés) pour renforcer les pouvoirs des préfets et des forces de l'ordre¹³. Les nouvelles dispositions pénales permettent notamment de punir “le stationnement sur un terrain appartenant à une commune ayant respecté les dispositions de la loi Besson de juillet 2000¹⁴”. La *Loi pour la sécurité intérieure* renforce la répression du stationnement “irrégulier” des “Gens du voyage” et complète le dispositif régissant l'expulsion des “Gens du voyage” en stationnement “irrégulier” en autorisant, notamment, la saisie des véhicules qui ont servi à l'infraction et en étendant les dispositions de l'ordonnance à l'ensemble des occupants du terrain non visés par l'ordonnance initiale lorsque le requérant démontre l'impossibilité de les identifier.

¹³ Les nouvelles dispositions prévoient ainsi la possibilité de procéder à des contrôles d'identité de façon plus systématique, puisque la notion d' “indice faisant présumer” qu'une personne a commis ou va commettre une infraction est remplacée par celle de “raison(s) plausible(s) de soupçonner”.

¹⁴ Loi n° 90-449 du 31 mai 1990, dite *Loi Besson*, réactualisée en 2000, qui vise à la mise en œuvre du droit au logement des plus défavorisés, prévoit, dans son article premier les conditions d'accueil des “Gens du Voyage” dans les communes de plus de 5 000 habitants, en instituant que “toute commune de plus de 5 000 habitants prévoit les conditions de passage et de séjour des gens du voyage sur son territoire, par la réservation de terrains aménagés à cette effet.”

1.3 Les données nationales sur la scolarisation des enfants tsiganes et la position de la France en matière de reconnaissance des minorités culturelles

Loin des catégorisations administratives et des recensements spéciaux qui concernent les porteurs d'un titre de circulation¹⁵, les organismes spécialisés estiment tout de même que 300 000 à 350 000 Tsiganes (Roms, Manouches, Gitans et Sintis) habitent le territoire, dont la moitié aurait moins de 16 ans. On y trouverait environ un tiers de nomades ou d'itinérants, un tiers de semi-nomades et quelque 100 000 sédentaires. Les premières estimations sur la fréquentation scolaire, qui datent de la fin des années 80, semblent rester d'actualité vingt ans plus tard : de manière générale, 30 à 40 pour cent des enfants tsiganes fréquentent l'école avec quelque régularité, la moitié des enfants ne sont jamais scolarisés et ils sont peu nombreux à fréquenter un établissement d'enseignement secondaire. La faible scolarisation apparaît dès l'enseignement préélémentaire, se prolonge et s'accroît au niveau du cycle secondaire¹⁶.

Malgré ce que l'on pourrait croire, au-delà de la mobilité des familles ou d'un refus catégorique des parents

¹⁵ Les Tsiganes itinérants, successivement appelés "Bohémiens", "Vagabonds" puis "Nomades" et "personnes d'origine nomade" ont fait l'objet de plusieurs recensements et enquêtes périodiques du ministère de l'Intérieur depuis la fin du XIX^e siècle, le premier ayant été réalisé en 1895 par les gendarmes.

¹⁶ *Interface* n°18, mai 1995, "Dossier sur la France", 9- 17.

d'envoyer leurs enfants à l'école, les résultats d'études¹⁷ montrent que les conditions de scolarisation sont étroitement liées aux politiques de négation et au sentiment de rejet ; elles dépendent aussi beaucoup plus des possibilités de stationnement et de séjour dans les communes (pour les familles itinérantes), des conditions de vie et d'habitat des familles sédentarisées et des conditions d'accueil dans les écoles. Par ailleurs, au-delà également de la simple estimation de la fréquentation scolaire des enfants tsiganes, il importe de s'intéresser aux connaissances acquises par les élèves et à l'implication des familles (enfants et parents) par rapport à l'école et à ses savoirs.

C'est dans cette perspective que le Conseil et les ministres de l'éducation qui, reconnaissant que "la culture et la langue des Tsiganes et Voyageurs font partie, depuis plus d'un demi-millénaire, du patrimoine culturel et linguistique de la Communauté", adoptent, en 1989, une résolution européenne concernant "la scolarisation des enfants tsiganes et voyageurs". La *Résolution* a pour principal objectif de "promouvoir des mesures permettant de vaincre les obstacles qui freinent leur scolarisation" et invite les États membres "à améliorer la situation des Tsiganes sans pour autant détruire leurs valeurs

¹⁷ "La scolarisation des enfants tsiganes et voyageurs", étude comparative de Jean-Pierre Liégeois, Directeur du Centre de recherches tsiganes, Université Paris-V. Le rapport de synthèse a été publiée par la Commission des Communautés européennes, Office des publications officielles des Communautés européennes, série "Documents", en 1986.

spécifiques¹⁸ ". Des mesures sont alors prises, essentiellement au travers d'initiatives locales, pour améliorer la fréquentation scolaire des enfants tsiganes, tant au niveau de l'information auprès des familles tsiganes que des autres protagonistes directement concernés (enseignants, chefs d'établissement, corps d'inspection, associations, etc.). C'est ainsi que depuis dix ans, on constate une hausse de la fréquentation de l'école maternelle, un accroissement et une plus grande régularité de la fréquentation scolaire des 6/12 ans et un accueil plus adapté pour les enfants âgés de 12 à 16 ans. Cette augmentation du nombre d'enfants scolarisés (essentiellement au niveau de l'enseignement primaire) a été favorisée par la mise en place de structures d'accueil plus adaptées au mode de vie des familles (comme les antennes scolaires mobiles et les écoles situées sur les terrains d'accueil, les ateliers pédagogiques, le développement des postes de soutien, etc.)¹⁹.

C'est aussi dans cet esprit de reconnaissance des minorités culturelles, qui concourent à la diversité européenne, que le Comité du Conseil de l'Europe adopte successivement en 1992, la *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires* et, en 1994, la *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*²⁰, qui s'emploie plus particuliè-

¹⁸ Résolution n° C 153/3 du 22 mai 1989 du Conseil et des ministres de l'Éducation du 22 mai 1989 concernant la scolarisation des enfants tziganes et voyageurs, *Journal officiel des Communautés européennes*.

¹⁹ Jean-Pierre Liégeois, *Minorité et scolarité : le parcours tsigane*, Toulouse, 1997.

²⁰ "Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et Convention-cadre pour la protection des Minorités nationales", *Interface*, n°21, 1996.

rement à préciser les principes juridiques que les États s'engagent à respecter pour assurer la protection des minorités nationales. Ouverte à la signature des États membres depuis 1995, cette *Convention-cadre* n'a toujours pas été signée par Andorre, la France et la Turquie. Plus récemment, en février 2000, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe adopte une *Recommandation*, qui met encore l'accent sur la nécessité d'établir une action commune en faveur d'une égalité des chances dans le domaine de l'éducation, et reconnaît explicitement que "les problèmes auxquels sont confrontés les Roms et les Tsiganes dans le domaine scolaire sont largement dus aux politiques éducatives nationales menées depuis longtemps, qui ont conduit soit à l'assimilation, soit à la ségrégation des enfants roms et tsiganes à l'école au motif qu'ils souffraient d'un handicap socioculturel²¹".

Mais malgré la hausse de la fréquentation scolaire, qui signifie une augmentation du nombre absolu des enfants tsiganes qui fréquentent l'école, un nombre relatif, qui en pourcentage, n'a pas augmenté²². Il convient aussi d'insister sur la diversité des cas de figure, liées aux représentations des familles sur l'école, à leur possible mobilisation, à l'accueil qui leur est fait dans les communes ainsi qu'aux situations scolaires (pratiques de classe, relations entre les parents et les enseignants, etc.). Ainsi, pour certaines familles, l'école peut faire partie du

²¹ *Recommandation n° R (2000) 4* du Comité des Ministres aux États membres sur l'éducation des enfants roms/tsiganes en Europe, adoptée par le Comité des Ministres, le 3 février 2000.

²² Jean-Pierre Liégeois, *op. cit.*, 1997, p.17.

quotidien (imposer de nombreuses contraintes journalières et hebdomadaires); pour d'autres, elle peut être perçue comme une institution menaçante (qui légitime des règles et des valeurs étrangères), ou être synonyme de peurs et de conflits . À l'inverse, pour le personnel éducatif, des recherches européennes et nationales²³ montrent là aussi la grande diversité des situations par rapport à l'information et la formation concernant les enfants tsiganes et voyageurs. En effet, nombreux sont les enseignants qui accueillent pour la première fois des enfants tsiganes dans leur classe sans connaître les spécificités culturelles et familiales et qui se sentent souvent démunis face aux difficultés que ces enfants peuvent rencontrer au moment de leur entrée dans les apprentissages, notamment en ce qui concerne l'écrit.

Deuxième partie : **l'école "Les Voyageurs" de Dijon**

2.1 Présentation

L'école "Les Voyageurs" est un groupe scolaire public mixte, implanté sur l'aire de stationnement pour les "Gens du voyage" (Tsiganes ou Voyageurs) de passage dans la

²³ Dans le cadre du projet Comenius "EURROM. L'intégration de la culture rom/tsigane dans l'éducation scolaire et extra-scolaire", le Centre de recherches tsiganes a effectué, en 2001, une étude nationale auprès des 34 centres académiques pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants tsiganes (CASNAV) pour faire un état des lieux sur la formation initiale et continue proposée aux enseignants et analyser leurs besoins et attentes.

ville de Dijon, ville de 160,000 habitants située à 300 kilomètres au sud-est de Paris. Depuis sa création, en 1975, l'école a scolarisé plus de 3800 enfants tsiganes ou voyageurs âgés de 4 à 16 ans. Chaque année, elle accueille en moyenne 350 enfants dont une centaine pour la première fois. La durée du séjour à l'école de ces enfants peut varier d'une journée à 6 mois. Certains enfants reviennent plusieurs fois au cours d'une même année scolaire, alors que d'autres ne reviennent qu'après trois ou quatre ans d'absence.

L'école scolarise aussi des enfants tsiganes de familles stationnant à l'extérieur de l'aire désignée, que ce soit sur des terrains familiaux ou dans l'illégalité sur des terrains "sauvages". Les familles ont la possibilité de scolariser leurs enfants dans les écoles traditionnelles du quartier, mais elles n'y ont jamais recours. Près de 70 pour cent des 350 enfants scolarisés chaque année ne l'avaient pas été ou presque auparavant et les 30 pour cent restants montrent en général un faible niveau de compétences et de connaissances scolaires.

2.2 Le dispositif d'accueil et d'encadrement de l'école

2.2.1 Premiers contacts

S'il est maintenant largement admis que pour tout enfant, la qualité de l'accueil est un facteur essentiel de sa réussite, force est de reconnaître que cette dimension est encore trop souvent négligée pour les enfants tsiganes ou voyageurs en particulier.

À l'école "Les Voyageurs", lors de l'inscription de l'enfant, une discussion informelle s'engage lors de laquelle le directeur "questionne" la famille et l'enfant sur son vécu scolaire, notamment aux plans de la fréquentation scolaire proprement dite, du type de structure fréquentée, de son niveau d'acquisition, de ses difficultés, etc. Ensuite, il présente et donne une carte de liaison plastifiée (réalisée dans le cadre du programme *Ariane Dijon* de l'Académie de Dijon) que la famille pourra présenter à toute nouvelle école fréquentée. Cette carte, qui donne les coordonnées de l'école, permet à chaque enseignant de contacter l'école par les divers moyens proposés (téléphone, télécopieur, courrier électronique) afin d'obtenir des renseignements sur le profil de l'enfant. La carte comprend aussi (au verso) un extrait des textes législatifs en vigueur, qui rappellent notamment l'obligation faite à toutes les écoles d'accueillir les enfants tsiganes ou voyageurs, quel que soit leur temps de séjour dans la commune.

Dans un second temps, le directeur présente aux familles le carnet de suivi, élaboré par l'équipe pédagogique de l'école, en précisant toutes ses composantes et en montrant l'intérêt, que ce soit pour l'enfant, sa famille et les enseignants des autres écoles. Une "fiche de liaison" accompagne le carnet afin de faciliter la mise au travail rapide de l'enfant dans sa nouvelle école.

Ce moment d'accueil est donc essentiel tant pour le suivi pédagogique que scolaire des enfants. Il permet d'établir une relation de confiance entre les différents partenaires éducatifs (parents et enseignants) et d'informer les familles sur l'utilisation et l'intérêt de l'outil de suivi.

2.2.2 Les classes

- Une classe maternelle pour les enfants de 4 et 5 ans ;
- une classe de cours préparatoire axé sur l'apprentissage de la lecture pour les enfants de 6 à 9 ans ;
- une classe de cours préparatoire, pour l'apprentissage à l'attention des enfants de 10 à 12 ans ;
- une classe de fin de cours préparatoire et de cours élémentaire pour la fin et le renforcement de l'apprentissage de la lecture pour les enfants de 8 à 12 ans ;
- une classe de cours élémentaire et de cours moyen pour le renforcement et l'approfondissement des apprentissages pour les enfants de 9 à 12 ans ;
- une classe pour les adolescents de 13 à 16 ans de tous niveaux (de non lecteurs à très bons lecteurs) qui n'opèrent que les après-midis (car en matinée, ces enfants demeurent dans leur famille pour la formation et l'éducation familiale, propres à leur culture).

On compte en moyenne 10 à 15 enfants par classe avec, à certains moments de l'année, des pointes de 25 ou des creux de 5 enfants par classe. Dans les classes de cours préparatoires, vouées à l'enseignement des apprentissages fondamentaux, chaque enfant est pris à son niveau réel de connaissances et de compétences. Ainsi, pour un effectif de 12 enfants dans une classe, il peut y avoir jusqu'à huit groupes de niveaux différents.

2.2.3 Le personnel

- Cinq enseignants sont à plein temps dans la classe maternelle et les quatre classes élémentaires ;

- une enseignante conduit les activités de classe des adolescents les après-midis, ce qui permet le soutien et le suivi scolaires des enfants des quatre classes élémentaires les matins ;
- le directeur de l'établissement, outre les tâches administratives usuelles, assure un soutien scolaire dans la classe pour les adolescents certains après-midis, favorise les relations et le partenariat avec les familles, aide à la réalisation de projets à l'école ou dans un cadre plus large et participe à la formation et à l'information des différents personnels sur les populations tsiganes ou voyageurs ;
- trois aides-éducatrices aux rôles d'aide et de répétitrices dans les classes, également d'aide à l'utilisation de l'informatique et de la bibliothèque, et de soutien à la réalisation de différents projets d'école ou de classes (dans les domaines des sciences et des arts, par exemple).

2.3 Les conditions pédagogiques et culturelles d'une certaine réussite scolaire

2.3.1 Ce qui se fait déjà

Les pédagogies différenciées et/ou individualisées ainsi que le recours au tutorat permettent de répondre aux besoins et aux attentes des enfants. Ces approches sont utilisées par tout le personnel de l'école qui privilégie le travail en équipe.

Depuis sa création, l'école "Les Voyageurs" cultive la souplesse dans l'accueil (notamment lors des inscriptions), insiste sur l'importance de rencontrer les familles (les

discussions informelles) et met l'accent sur l'acquisition des apprentissages fondamentaux, en particulier la lecture. Ces apprentissages (lire, écrire et compter) tiennent compte du niveau effectif de l'enfant (et non de son âge chronologique) et s'intègrent dans les disciplines enseignées (sciences, arts, histoire, anglais, informatique, etc.).

Par ces pratiques, il s'agit aussi de promouvoir une approche transversale de la maîtrise des langages oraux et écrits, condition nécessaire à un réel accès à une citoyenneté. Nombre des actions développées en pédagogie interculturelle ont été aussi favorisées par la participation de l'école à deux projets européens Comenius, action 2.

L'ensemble de la démarche, traduit par ailleurs une volonté "d'ouvrir" les apprentissages sur :

- la "lecture-plaisir", notamment par le biais d'activités diversifiées en bibliothèque et par des interventions des adolescents (préparées en classe) dans les autres classes de l'école afin de motiver et de valoriser à la fois la parole, l'écrit et le fait d'être Tsigane et fier de l'être ;
- le monde extérieur, par les visites et découvertes des musées de la ville et par un travail en partenariat avec d'autres structures municipales ;
- les contenus de toutes les disciplines comme les arts, l'histoire et les sciences, avec une démarche d'expérimentation scientifique ;
- d'autres cultures et modes de vie par la correspondance scolaire avec des écoles de Dijon, de France ou d'autres pays ;

- les nouvelles technologies de l'information et de la communication à tous les niveaux ;

...et de saisir l'importance de comprendre, connaître, respecter et valoriser la culture d'origine par :

- le tutorat, les récits de vie, la réalisation de fiches sur l'histoire européenne et française des Roms et Tsiganes, des contes tsiganes, etc. ;
- la valorisation de l'école et du travail qui s'y fait aux yeux des enfants, des familles, et des différents partenaires extérieurs (Éducation Nationale, collectivités locales, etc.) ;
- l'investissement des familles dans le suivi scolaire de leurs enfants (favorisé par une évaluation continue et participante des enfants au moyen de l'utilisation d'un outil adapté, le carnet de suivi scolaire notamment), en leur faisant comprendre le fonctionnement de l'école, les contenus traditionnels qui y sont enseignés et en prenant en compte leur culture et histoire propres (par des récits de vie, notamment).

Toutes ces actions ont aussi pour but d'éliminer les risques de "ghettoïsation" de l'école. En ouvrant ses contenus et ses démarches sur l'extérieur, en reconnaissant et en développant le maximum de formes de savoirs et d'intelligences, l'école essaie ainsi de favoriser l'épanouissement qui convient à chaque enfant. La combinaison des cultures et des pratiques éducatives doit éviter que l'éducation familiale et l'éducation scolaire ne se développent en contradiction ou en parallèle.

2.3.2 D'autres chantiers

De nouveaux projets sont actuellement en phase d'expérimentation, de réflexion très avancée, ou d'avant-projet tels que :

- travail sur les arts de la représentation ;
- formation professionnelle des adolescents ;
- création d'un site Internet d'information générale sur les Tsiganes et Voyageurs (leur histoire, culture, etc.) et de présentation de l'école et de ses actions ;
- mise en place de deux classes dites "d'application" permettant de recevoir en stage des étudiants, futurs enseignants en formation initiale, pour les sensibiliser et les former aux pratiques et aux actions en faveur des pédagogies différenciées, individualisées, interculturelles et par objectifs ;
- création d'une classe petite enfance pour les enfants de 2 et 3 ans, ouverte aux mamans et aux grandes adolescentes, qui permettrait à la fois une scolarisation précoce, mais aussi une ouverture des familles à d'autres pratiques éducatives. L'école jouant ici pleinement un rôle de médiation entre les cultures (scolaire et familiale) ;
- partenariat avec la recherche pédagogique (faculté de Lettres Modernes) pour l'élaboration d'outils et de stratégies adaptés à l'apprentissage de la lecture ;
- partenariat avec la recherche en sciences sociales (le Centre de recherches tsiganes de l'Université Paris-V), pour développer des stratégies globales (sur la formation des enseignants, le travail en partenariat avec les familles, la mise en réseau avec d'autres partenaires français ou étrangers, l'organisation de journées internationales sur la

formation des enseignants, etc.) et évaluer le fonctionnement de l'école (par exemple, l'étude de l'école par une doctorante a permis de développer, d'ouvrir, d'adapter et d'orienter nos réflexions et actions) .

Cette école, qui se veut être à l'écoute de l'Autre, a pour objectif de donner les moyens aux enfants tsiganes ou voyageurs d'évoluer librement dans leur culture, tout en la faisant évoluer. Ainsi, pour Jean-Pierre Liégeois, "dans la perspective interculturelle, les savoirs doivent certes entrer dans les cultures pour leur donner des outils d'analyse et des moyens de développement et d'adaptation, mais il est également impératif de faire entrer les cultures dans les savoirs pour les enrichir et les dynamiser".

2.4 Le suivi pédagogique

2.4.1 Vue d'ensemble

Le suivi pédagogique de tous les enfants scolarisés s'impose aujourd'hui comme une nécessité. Pour ce suivi, le livret scolaire²⁴ a remplacé le traditionnel bulletin de

²⁴ Le *Bulletin Officiel* de l'Éducation Nationale n°10 spécial du 25 avril 2002, *Scolarisation des enfants du voyage et de familles non sédentaires*, circulaire n°2002 – 101 du 25/04/02 (NOR : MENE 020 11 20 C), stipule que : "Pour les élèves de familles non sédentaires, la mise en place d'outils de suivi pédagogique, insérés dans le livret scolaire, est une condition essentielle de l'efficacité de leur parcours scolaire. Ces outils de suivi pédagogique doivent donner des informations sur le programme de travail, sur le matériel didactique utilisé le cas échéant, et comprendre des productions significatives de l'élève en même temps qu'une évaluation de ses acquis. L'objectif est de permettre aux enseignants des différentes écoles fréquentées de se rendre compte immédiatement du niveau atteint, d'assurer une continuité dans les apprentissages, notamment en ce qui concerne la lecture, et de faire en sorte que l'élève aborde la diversité

notes d'il y a plusieurs années. Ce livret donne un état des compétences et des connaissances acquises par un enfant et peut être complété par des indications personnalisées. Ce livret, rempli par l'enseignant, est sensé favoriser l'individualisation, la différenciation pédagogique et la pédagogie par objectifs.

Le suivi scolaire ou pédagogique est avant tout une façon différente de travailler avec l'enfant, afin qu'il devienne réellement acteur de ses apprentissages et que ses compétences soient valorisées aux yeux de tous (personnel éducatif et milieu familial).

L'absence ou l'insuffisance de suivi pédagogique entraînent des difficultés majeures chez les enfants itinérants, difficultés engendrées par une absence de continuité dans le temps, dans les lieux et dans la succession des méthodes, ce qui introduit de graves incohérences dans la poursuite des apprentissages. Ces incohérences sont aussi dûes au manque d'information des enseignants qui, trop souvent, font refaire à l'enfant des activités qu'il maîtrise déjà parfaitement ou d'autres trop éloignées de ses compétences ou connaissances, ou qui laissent encore ces enfants en "attente", au fond de la classe.

La connaissance, la reconnaissance, la compréhension et la prise en compte de la culture des Tsiganes ou Voyageurs

des domaines disciplinaires sans redondances et sans lacunes majeures. Pour rendre plus effective encore cette continuité pédagogique, y compris aux yeux de leur famille, les élèves seront autorisés à travailler sur des cahiers qu'ils emporteront au fil de leurs déplacements. Il conviendra de veiller tout particulièrement au respect de ces recommandations."

sont aussi indispensables pour favoriser une meilleure réussite scolaire des enfants . Il paraît donc indispensable de s'appuyer sur nombre de traits culturels inhérents à cette population pour faire en sorte que le suivi devienne une des composantes possible d'une pédagogie interculturelle.

2.4.2 Principales dimensions

Le suivi pédagogique doit tout autant favoriser l'entrée et la progression des enfants dans les apprentissages scolaires, mais aussi leur intégration dans toutes les structures éducatives, quelle que soit leur forme. Pour cela, le suivi doit respecter, prendre en compte et valoriser les cultures d'origine et renforcer la motivation et l'investissement de toutes les partenaires concernés.

Dans ces conditions, il est essentiel d'avoir à l'esprit les trois questions suivantes :

- à quelles conditions un document de suivi pédagogique communiquera-t-il une représentation fidèle et validée des compétences scolaires de l'enfant à lui-même, à l'enseignant émetteur et à l'enseignant récepteur ?
- Quel type de document favorisera l'investissement et la responsabilisation de toutes les parties pour assurer un suivi pédagogique dans des perspectives constructives et formatrices ?
- Quelles pratiques de gestion de classe appellent un suivi pédagogique s'appuyant sur un tel document ?

En tenant compte de ces trois questions, un système ou dispositif de suivi pédagogique peut reposer sur trois axes :

- des pratiques pédagogiques et relationnelles ;
- un document de suivi (qu'il soit livret, carnet ou dossier de suivi ou encore rapport écrit) destiné aux parents et aux différents enseignants pour informer du niveau d'acquisition des compétences et connaissances de l'enfant dans toutes les disciplines scolaires ;
- un mécanisme de transfert et d'accompagnement du document qui, suivant le niveau, les contenus et les objectifs, peut être assuré par l'administration ou les familles elles-mêmes.

2.4.3 Prendre en compte la culture de l'Autre

Au moment où les familles tsiganes et voyageuses ressentent de plus en plus la nécessité d'une certaine scolarisation, il convient de tenir compte de certains traits culturels inhérents à cette population, notamment le rapport particulier à l'école, afin que l'éducation familiale et l'éducation scolaire ne se développent ni en parallèle, ni en opposition.

Il faut rappeler que les notions fondamentales et fondatrices du suivi sont en général absentes de la culture, du mode de vie ou des représentations des Tsiganes ou Voyageurs. En prenant la précaution de ne pas généraliser ni de stéréotyper, on peut néanmoins constater que pour cette population :

- la vie est perçue comme un éternel recommencement en raison des ruptures et des contraintes auxquelles les

Tsiganes ne peuvent échapper telles les expulsions, les évolutions technologiques ou commerciales, le cadre législatif ;

- la pérennité de la cellule familiale repose sur le contact direct, physique ou oral, et non sur une "délégation" physique dans le temps, ce que permet l'écrit ;
- même en situation de sédentarisation, il y a toujours absence de planification, de gestion, de capitalisation. Le Tsigane vit toujours dans l'immédiateté, dans l'instant présent sans cesse recomposé, sans cesse diversifié.

Des éléments du suivi scolaire peuvent aussi entrer en conflits ou poser problèmes à la communauté. Ce sont :

- le risque d'amalgame d'un outil de suivi, quelle que soit sa forme, à d'autres documents administratifs (le carnet de circulation, par exemple) donnant de ce fait le sentiment d'un renforcement du contrôle administratif ;
- la personnalisation du dossier de suivi alors que l'enfant tsigane n'existe pas en dehors du groupe ;
- l'écrit qui n'a en général que peu ou pas de valeur.

À la lumière de ce qui précède, il apparaît donc indispensable de :

- s'appuyer sur les enfants pour valoriser l'école à leurs propres yeux et à ceux des membres de leur communauté ;
- faire prendre conscience à l'enfant des connaissances et compétences spécifiques acquises à l'école en regard de celles développées dans son milieu et dans sa culture d'origine.

- mettre l'enfant en position d'acteur afin qu'il s'approprie l'outil de suivi comme une mémoire de son parcours scolaire ;
- valoriser l'histoire, la langue, les savoirs et la culture tsiganes aux yeux de la communauté éducative ;
- associer les familles à la dynamique de l'école, en leur faisant saisir et comprendre ses "codes", en valorisant le travail scolaire tout en prenant soin de ne pas donner l'impression que le suivi est une forme plus ou moins déguisée de contrôle ou de contrainte.

2.4.4 Une évaluation participante

De manière générale, les livrets scolaires servent à établir une évaluation sommaire des compétences et des connaissances des enfants, généralement sous forme de grilles d'items. Ces évaluations ne doivent pas être confondues avec le suivi pédagogique tel qu'il se pratique à l'école "Les Voyageurs". Trop souvent, les enfants ne sont pas réellement associés à leur évaluation et les enseignants mettent surtout l'accent sur les insuffisances ou les situations d'échecs scolaires. Pour assurer un suivi efficace et significatif, l'évaluation doit s'accompagner de pratiques relationnelles permettant de (re)mettre l'enfant en confiance, de le rassurer, de l'aider à s'approprier le livret et à se situer par rapport à l'école, ses codes et ses apprentissages. Ces pratiques qui débutent lors de l'inscription doivent être répétées régulièrement.

C'est la répétition régulière, qui implique une évaluation interactive entre l'enseignant et l'enfant, qui aidera efficacement à ce que l'enfant prenne conscience de ses

savoirs et les valorise. Cette démarche permet tout autant à l'enseignant et à l'enfant d'orienter et de mettre en perspective le travail scolaire, dans une relation de confiance et de respect mutuel.

Ce travail implique aussi que l'enfant, en collaboration avec l'enseignant, sélectionne préalablement des travaux ou des connaissances significatives (exemples : par des mots clés lors de l'apprentissage de la lecture ; des thèmes ou résumés significatifs en histoire ; une règle d'orthographe, etc.). Ces exercices se feront dans un environnement cognitif sécurisant : aux "je ne sais pas faire" et "je n'ai pas acquis" on préférera les "je ne sais pas encore faire" et "je n'ai pas encore acquis". Cette approche évaluative permet de verbaliser et d'identifier ce qui est "facile" ou, au contraire, "difficile" pour l'enfant et de le rendre conscient de sa progression. Celle-ci sera observable par les pairs, les parents et les enseignants dont l'enfant fera la connaissance dans son parcours scolaire. Ce portrait de "l'enfant apprenant" peut constituer un élément du dossier de suivi qui comprendra également :

- des renseignements d'ordre administratif (relatifs à l'enfant nom, prénom, date de naissance, etc.) et législatif (par exemple, l'obligation d'accueil) ;
- des indications portant sur les différents établissements scolaires précédemment fréquentés (dans l'esprit d'une éventuelle aide pédagogique induite par une mise en relation des enseignants des écoles successives ou à partir de l'école "repère") ;
- une rubrique "sommativ" (sous forme d'items) dans laquelle figure les compétences attendues dans toutes les

disciplines, ce qui pourra ainsi renseigner rapidement l'enseignant qui accueille l'enfant ;

- une partie sur les manuels scolaires et les supports pédagogiques utilisés par l'enfant, afin que les autres enseignants soient informés des outils utilisés et que l'enfant retrouve au mieux ses repères lorsqu'il change d'école ;
- une feuille de route, qui témoigne des derniers travaux réalisés (essentiellement en lecture et mathématiques) et qui vise à favoriser une remise au travail immédiate ;
- une partie réservée aux familles lors de l'inscription ou de l'accueil de l'enfant à l'école, qui peut comporter des renseignements divers, tels que l'autorisation ou non de sorties scolaires (musées, piscines, etc.), et d'autres informations que les familles jugent indispensables ou pertinentes selon les cas (enfant diabétique, devoirs du soir, enfant qui aime lire, etc...) ;
- une partie consacrée à des productions significatives sélectionnées avec l'enfant lors de l'évaluation (qu'elle soit initiale ou continue). Ce travail renseigne aussi l'enseignant quant aux centres d'intérêts de l'enfant et à ses démarches d'apprentissages. L'enfant peut, lors de la réalisation de cette partie, dire "comment il s'y prend", ce qu'il réussit facilement et pourquoi, "ce qu'il aime", "ce qui est difficile et pourquoi", etc. ;
- des annotations de l'enseignant (projet individualisé ou plan de travail pour l'enfant, etc.) pour permettre, entre autres, d'identifier et de distinguer les contenus qui relèvent de l'enseignement de ceux qui contribuent au développement général de l'enfant.

Ce type d'accompagnement socio-scolaire a pour objet de proposer à l'enfant des activités adaptées à ses compétences ou à ses connaissances réelles et non à celles attendues par rapport à son âge. Les démarches et les contenus sont souples et peuvent s'inscrire dans une perspective interculturelle. Cette pratique, qui place l'enfant au centre des apprentissages et qui le rend acteur de ceux-ci, se veut une pédagogie de la réussite.

III. Conclusion

L'école "Les voyageurs", qui n'est pas une école spécialisée (rappelons qu'elle n'en a pas le statut) est pourtant bien une école qui peut être qualifiée d'école "spéciale" de fait²⁵.

Les enfants, qu'ils soient itinérants ou non et quel que soit leur âge, peuvent fréquenter l'école une journée, ou au contraire plusieurs mois consécutifs au cours de la même année. C'est justement cette diversité dans la fréquentation, ce portrait contrasté des niveaux scolaires des enfants, mais aussi leur rapport particulier aux savoirs scolaires et à ses représentants, qui ont incité l'équipe éducative à mettre progressivement en place des stratégies d'apprentissage en relation avec la culture d'origine des familles tsiganes. C'est aussi la philosophie de travail qui y règne et les pratiques pédagogiques originales développées par l'équipe enseignante qui contribuent à la singularité de cette école dans le contexte français.

²⁵ Jean-Pierre Liégeois, *op. cit.*, 1997.

La souplesse dans l'accueil, le travail en partenariat avec les familles et l'adaptation des pratiques pédagogiques (différenciées, individualisés et par objectifs) sont autant de facteurs qui favorisent la mobilisation et la réussite scolaire des enfants de passage à l'école "Les Voyageurs". Les actions pédagogiques privilégiées, synonymes d'ouverture dans les apprentissages (contenus et démarches), le respect et la prise en compte de la culture d'origine des enfants et de leur niveau scolaire effectif, ont pour but de valoriser la culture tsigane et de donner du sens à l'école pour les familles. Loin d'être perçus comme des "Gens du Voyage" - une catégorie stigmatisée qu'il faudrait soi-disant réadapter culturellement et socialement - , les enfants, dans cette école, sont pleinement reconnus comme des Tsiganes, possesseurs d'une culture à part entière, d'une histoire, de traditions, d'un mode de vie parfois différent de la majorité et, dans tous les cas, remplis d'attentes face à la scolarisation.

Le respect et l'acceptation de l'Autre sont les fondements des pratiques pédagogiques interculturelles mise en œuvre dans l'école ; elles font que les enfants ont plaisir à y apprendre et que les parents, qui y avaient eux-mêmes été scolarisés, n'hésitent pas à choisir pour leurs propres enfants. La mobilisation des enseignants et le travail d'expérimentation qui s'y effectue font de cette école un laboratoire pédagogique au service de l'enfant avec son droit à la différence et d'accès égalitaire à la citoyenneté nonobstant un contexte idéologique et politique qui, sous prétexte d'égalité, rend aléatoire le droit à la différence en France.

Régis Alviset est le directeur de l'école *Les Voyageurs*, à Dijon. Courriel : ec-voyageurs-21@ac-dijon.fr

Virginie Repaire est doctorante en sociologie à l'Université René Descartes, Paris-V, la Sorbonne, Centre de recherches tsiganes. Elle travaille depuis l'année de licence de sociologie sur la problématique de la scolarisation des enfants tsiganes. Courriel : virginie.repaire@paris5.sorbonne.fr