Les indicateurs du droit à l'éducation

*évaluation systémique et mise en œuvre d'un droit culturel dans les
stratégies de développement*

**Colloque de recherche
Université de Fribourg
Miséricorde
Salon des Professeurs**

15 – 16 juin 2000

**Sur invitation de l'Institut interdisciplinaire d'éthique et des droits de l'homme
(IIEDH) et de la Chaire d'histoire économique et de politique économique**

en collaboration avec:

**Commission Nationale Suisse pour l'UNESCO (CNSU)
Direction du Développement et de la Coopération (DDC)
Office fédéral de la statistique (OFS),
Organisation internationale pour le droit à l'éducation et la liberté de l'enseignement
(OIEL)**

1. Introduction

1,1. Ce colloque se situe à la croisée de deux programmes de recherche:

- **Les indicateurs culturels du développement:** dans le cadre du programme sur les droits culturels, l'IIEDH et le Séminaire d'histoire économique et de politique économique, développent une recherche sur les indicateurs culturels du développement.
- **L'indivisibilité des droits humains:** recherche avec le Réseau d'Instituts des droits de l'homme d'une clarification logique du système des droits humains, et avec l'Office fédéral de la statistique (OFS) des indicateurs pour l'ensemble de ces droits. Ce colloque se situe en préparation du grand colloque qui aura lieu à Montreux, les 4-8 septembre 2000 : *Statistique, Développement et droits de l'homme*.

1,2. L'analyse actuelle du développement inclut de plus en plus la mise en œuvre des droits humains et la culture démocratique, ainsi que les dimensions culturelles. Les droits culturels se trouvent de ce fait au centre des politiques et de l'économie du développement. Etant donnée la difficulté présente de saisir les indicateurs culturels du développement dans leur ensemble, il est opportun de focaliser l'analyse sur celui qui se trouve en première ligne, et pour lequel les données disponibles sont les plus nombreuses: le droit à l'éducation.

1,3. Au cours des deux dernières années, les organes compétents des Nations Unies ont pris de nouvelles initiatives pour une meilleure compréhension et une plus large application du droit à l'éducation. La Commission des Droits de l'Homme a désigné un rapporteur spécial sur ce droit, Mme Katarina Tomasevski. Le Comité des Droits économiques, sociaux et culturels a rédigé un projet de commentaire général sur l'article 13 du Pacte relatif au droit à l'éducation.

1,4. Par ailleurs, le 10^e anniversaire de la conférence de Jomtien (Thaï lande) intervient pour rappeler à la communauté internationale ses engagements en la matière. Les objectifs étaient d'assurer à tous les enfants du monde l'accès à l'enseignement primaire et de réduire de moitié le nombre d'analphabètes en l'an 2000. A présent, le bilan de ces engagements est très mitigé. Si des progrès considérables ont été réalisés en Amérique latine et en Asie de l'est, on reste loin du compte en Asie du sud et en Afrique où moins de 60% des enfants sont scolarisés. Il subsiste d'importantes discriminations dans l'application du droit à l'éducation.

1,5. Compte tenu du rôle des indicateurs dans le processus de mise en œuvre du droit à l'éducation, une réflexion sur l'élaboration d'un ensemble d'indicateurs qui répondent à la fois aux exigences de comparabilité des données et de respect de la diversité culturelle, trouve toute sa justification.

1,6. Sur l'ensemble des indicateurs du développement durable développés conjointement par l'OCDE, l'UNESCO et la Banque Mondiale, quatre sont relatifs à l'éducation. Ils correspondent à des indicateurs de moyens-résultats (ex. le taux de non-abandon scolaire dans le primaire ou encore le taux d'alphabétisation des 15-24 ans), et des indicateurs de tension révélateurs d'écarts (égalité homme/femme au niveau de la scolarité primaire et secondaire, et par rapport au taux d'alphabétisation).

1,7. Le risque majeur de tout indicateur malgré les précautions prises pour le construire, est son utilisation pour justifier des politiques discriminatoires. Le défi de la complexité (du champ du droit, des priorités légitimes dans ce champ, des différences socio-culturelles), doit être explicite de bout en bout et interdire toute utilisation simplificatrice.

1,8. Reconnaissant l'urgence du propos, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a adopté en 1999 un projet d'atelier consacré aux indicateurs rédigé par M. Paul Hunt, avec la

collaboration du rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme sur le droit à l'éducation et d'un représentant de la Sous-Commission de promotion et de protection des droits de l'homme. Le projet prévoit la définition de critères de sélection d'indicateurs "clés" du droit à l'éducation. Il se base à cet effet sur l'identification des domaines que recouvre le droit à l'éducation dans les textes, et défend, face aux critères de sélection communément admis, celui de l'acceptabilité de l'indicateur eu égard aux droits de la personne.

1,9. Rappelons enfin que le droit à l'éducation, comme le montrent les rapports de l'UNESCO, est le levier de tous les droits de l'homme. L'éducation donne à toute personne la matrice des possibilités nécessaires à son développement. Elle réduit la mortalité infantile et permet aux femmes de maîtriser leur fécondité. Elle est la condition de la participation à la vie politique. Elle contribue à l'accroissement de la productivité du travail. Il n'y a pas de développement politique, économique et social sans mise en œuvre du droit à l'éducation et à ce niveau le rôle des indicateurs est tout à fait central.

2. Thématique

Les indicateurs sont un outil précieux d'orientation et d'action: ils orientent l'interprétation du droit lui-même (clarification des champs et des acteurs) et permettent d'évaluer les situations, les stratégies, leurs résultats et leurs effets sur le développement durable. Une recherche pertinente des indicateurs du droit à l'éducation, prenant en compte ses dimensions économiques, sociologiques et interculturelles suppose:

1. que ce droit soit compris dans l'ensemble du système des droits humains : l'analyse du champ à évaluer nécessite donc de comprendre les interactions avec les droits humains connexes, ainsi que les institutions et systèmes nécessaires à son implémentation;
2. que soit relevé le défi de l'inculturation, condition indispensable pour assurer une mise en œuvre respectueuse des identités et des contextes ;
3. que soit clairement établie une logique de seuils, correspondant au noyau intangible du droit considéré et des droits connexes et au seuil de reproduction des systèmes impliqués: seuils de capacités (droits et libertés) sans lesquels le respect de la dignité humaine est impossible, et seuils de responsabilité des différents acteurs.

3. Objectifs et démarche de la recherche

La démarche de la recherche est à la fois descendante (analyse des champs du droit à l'éducation compris dans le système des droits culturels et comme facteur de développement, en tenant compte de la diversité culturelle) et ascendante (analyse et évaluation des données existantes).

3,1. Les objectifs

Sur la base de documents préparatoires proposant notamment une répartition du champ à analyser (les domaines du droit à l'éducation et de ses institutions) et une méthodologie de l'indication, les objectifs de ce colloque de recherche sont actuellement:

- ♦ de faire le point sur la définition du champ à considérer et les difficultés posées (lien avec les autres droits culturels, notamment le droit à l'information, et dimension interculturelle);
- ♦ d'évaluer les problèmes logiques posés par les indicateurs existants au regard du droit à l'éducation compris dans sa logique culturelle ;
- ♦ d'analyser les conditions de faisabilité d'un système d'indicateurs assez objectif pour servir de source d'informations et d'analyse, qui ne puisse servir de prétexte pour justifier des politiques

prédéfinies et discriminatoires;

- ◆ d'orienter la suite de la recherche entre les partenaires concernés. Une synthèse des résultats sera présentée au colloque de Montreux en septembre 2000. Leur publication est prévue pour le printemps 2001.

3.2. Démarche de la recherche

3,21 Le champ du droit

Il s'agit ici de comparer (cf. document préparatoire):

- ◆ le champ défini par le droit à l'éducation et les droits qui lui sont liés (notamment le droit à l'information) parmi les droits culturels et l'ensemble du système des droits humains. Préciser ce champ implique une définition des sujets du droit, de l'objet du droit (développement des savoirs et modes de formation) et des débiteurs.
- ◆ Le champ effectivement couvert par les indicateurs et les statistiques existants tant d'un point de vue qualitatif que quantitatif.

A partir de cette comparaison pourront être posées et discutées les questions concernant les méthodes de construction des indicateurs.

3,2 2 Le défi fondamental de l'inculturation

Grandeur normative, l'indicateur peut être exagérément réducteur. Cela est d'autant plus important pour les droits culturels, qui, en tant que droits à l'identité, sont constitués par la dialectique: particularité/universalité. Mais, ce défi touche différemment la comparaison dans l'espace et dans le temps. Dans le temps, mesure diachronique, le calcul des indicateurs prendra en compte la variabilité des normes et des contenus éducatifs. Dans l'espace, l'interculturalité suscite deux difficultés: la première consiste à appréhender et respecter la diversité à l'intérieur d'un espace politique donné (diversité des communautés culturelles, minoritaires ou non, et de leur accès réel à l'éducation); la seconde difficulté concerne la comparaison entre situations socio-politiques différentes. La question de la diversité culturelle est ici frontale et devrait faire apparaître une différence de traitement à quatre niveaux dans les domaines que recouvre le droit à l'éducation (cf. doc. préparatoire: tableau sur l'objet du droit):

1. Les principes
2. Le champ du droit par les institutions
3. Le champ du droit par les objectifs
4. Les conditions structurelles

Dans tous les cas, les comparaisons se font avec prudence, de cas en cas, et supposent une diversité des indicateurs suffisamment importante pour offrir des alternatives. Cette partie du colloque devrait particulièrement s'appuyer sur des exemples.

3,23. Le défi constant de l'interdisciplinarité

L'universalité des droits humains est souvent mise en cause soit par défaut d'analyse interdisciplinaire soit par refus de prise en compte des différents niveaux de développement: telle culture mettant l'accent sur telle forme d'éducation et sur l'importance de tel type d'acteurs, alors que dans une autre, d'autres formes et d'autres acteurs sont privilégiés. Les valeurs et les objectifs afférents aux systèmes d'éducation sont toujours pluriels. Ainsi, le champ du droit à l'éducation ne peut pas être compris de façon monodisciplinaire. Son analyse exige une approche multidimensionnelle des personnes et donc un dialogue entre plusieurs disciplines. C'est pourquoi des juristes, des sociologues, des pédagogues, des économistes, des statisticiens, et des

philosophes sont conviés à ce colloque.

4. Propositions initiales ou premières réflexions sur les indicateurs

4,1. Un indicateur se distingue d'une statistique. La seconde présente un ensemble de données numériques concernant une série de faits et collectées systématiquement alors que le premier présente des informations synthétiques à partir de ces données. Un indicateur est donc plus élaboré qu'une statistique et ne prend sens que s'il est lié à des concepts ou des hypothèses. Par rapport à une statistique, la construction d'un indicateur est aussi plus complexe. Elle demande une référence (lien à une notion ou une théorie), une signification (description et information sur un état ou un phénomène), une information de synthèse, c'est-à-dire portant sur plusieurs éléments¹.

4,2. A partir des critères que propose l'UNESCO² pour définir des indicateurs, nous en retiendrons quatre: (1) être fiable (le changement dans l'indicateur doit correspondre à un changement dans l'état mesuré); (2) permettre des comparaisons dans le temps et dans l'espace; (3) être compris par la multiplicité des acteurs dans un souci de diffusion de l'indication. Ce critère exige aussi, dans le cadre de l'élaboration d'un tableau ou système d'indication, de limiter le nombre d'indicateurs; (4) révéler les spécificités d'un pays donné. La prise en compte des critères (2) et (4) exige le respect d'un certain équilibre entre le caractère général et particulier de l'indication.

4,3. La réflexion préliminaire sur le droit à l'éducation nous a conduit à privilégier trois dimensions qui peuvent structurer l'indication: (1) le rapport général (universel) / particulier; (2) la liaison moyens / résultats ; (3) la dialectique statique / dynamique.

Voici quelques exemples d'indicateurs selon ces trois dimensions :

- (1) indicateurs d'universalité / diversité: taux d'alphabétisation des adultes et taux de scolarisation primaire (%); indicateur de la diversité des langues d'enseignement (indicateur qualitatif construit selon plusieurs critères); indicateur de la liberté d'enseignement (indicateur qualitatif construit selon plusieurs critères)
- (2) indicateurs de moyens / résultats: indicateur de non-abandon scolaire dans le primaire (cf. OCDE); indicateur sur l'existence d'un système de formation en alternance (note entre 0 et 1 selon le degré de généralité); indicateur d'accès aux moyens d'information (indicateur composite des possibilités d'accès aux supports d'information); part des dépenses consacrées à l'enseignement primaire dans le PIB (en %); part de l'aide publique au développement (APD) consacrée à l'éducation de base (en %); indicateur qualitatif de l'encadrement.
- (3) indicateurs d'écart (tension) à l'intérieur des pays et entre les pays : écart entre les âges (rapport du taux d'alphabétisation des jeunes aux adultes en %); écart entre les genres (différence entre le taux de scolarisation des filles et des garçons); disparités selon le lieu de résidence (différence entre le taux de scolarisation à la ville et à la campagne).

Chaque indicateur devra être évalué selon les critères précisés plus haut. Il devra également obéir à des contraintes de faisabilité et servir l'objectif de la mise en œuvre du droit à l'éducation dans la perspective du développement.

4,4. Quelles que soient les diversités culturelles et les niveaux de développement, les indicateurs devront mettre en lumière le seuil de capacité/responsabilité. Ainsi, les indicateurs du droit à

¹ Office fédéral de la Statistique (OFS), *Les indicateurs culturels*, Neuchâtel, OFS, 1992.

² UNESCO, *Cultural Indicators Project*, Paris, Division des statistiques de la culture et de la communication, UNESCO, 1985.

l'éducation à retenir ne couvriront pas nécessairement tous les aspects de ce droit, mais ceux qui se rapportent aux droits de base.

Projet de colloque préparé par Jean-Jacques Friboulet, Hélène Gapany Savioz, (séminaire d'histoire économique et de politique économique), Valérie Liechti, mandataire du projet, et Patrice Meyer-Bisch (IIEDH).

Personne de contact :

Valérie LIECHTI, ass. dipl., Chaire d'histoire économique et de politique économique.

valerie.liechti@unifr.ch

41 / 26 300 82 25 fax 300 96 61

Secrétariat du colloque :

Institut interdisciplinaire d'éthique et des droits de l'homme. Université de Fribourg

6, rue St-Michel - 1700 FRIBOURG - Suisse - tel (41-26) 300 73 44- ou 43 - Fax (41-26) 300 9707

E-mail: iiedh@unifr.ch

<http://www.unifr.ch/iiedh>