

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.unhchr.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 enseignant / 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 2^{ème} et 5^{ème} 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