

*Mesurer un droit de
l'homme ?
L'effectivité du droit à
l'éducation I.
Enjeux et méthodes*



Valérie Liechti
Patrice Meyer-Bisch (eds.)

Avec la contribution de :

V. Liechti
P. Meyer-Bisch
A. Niaméogo

Avril 2003

**INSTITUT INTERDISCIPLINAIRE D'ETHIQUE ET DES DROITS DE L'HOMME
UNIVERSITE DE FRIBOURG**

En partenariat avec :

**L'ASSOCIATION POUR LA PROMOTION DE L'EDUCATION NON FORMELLE (APENF),
BURKINA FASO**

© **IIEDH** Droits d'auteur. La reproduction totale ou partielle, sur support numérique ou sur papier, de cet ouvrage pour usage personnel ou pédagogique est autorisée par la présente, sans frais ou sans qu'il soit nécessaire d'en faire une demande officielle, à condition que ces reproductions ne soient pas faites ou distribuées pour en tirer un bénéfice ou avantage commercial et que cet avis et la citation complète apparaissent à la première page des dites reproductions. Les droits d'auteur pour les éléments de cet ouvrage qui sont la propriété de personnes physiques ou morales autres que l' IIEDH doivent être respectés. Toute autre forme de reproduction, de republication, d'affichage sur serveurs électroniques et de redistribution à des listes d'abonnés doit faire l'objet d'une permission préalable expresse et/ou du paiement de certains frais.

DT Les Documents de travail de l'IIEDH, disponibles sur le site WEB, sont présentés pour susciter et recueillir toutes les critiques utiles, sous condition du respect du ©. En fonction des avis reçus et de l'avancée de la recherche, ils sont susceptibles d'être modifiés. La dernière version fait foi.

Les deux documents de travail n°7 et N°8 constituent des résultats intermédiaires d'une recherche financée par la Direction du Développement et de la Coopération (DDC) et menée en partenariat étroit avec l'Association pour la promotion de l'éducation non formelle (APENF) au Burkina Faso.

L'étape préparatoire avait été publiée dans : *les indicateurs du droit à l'éducation. La mesure d'un droit culturel, facteur de développement*. Textes réunis par J.-J. Friboulet, Valérie Liechti, Patrice Meyer-Bisch. Berne, Fribourg, 2000, Commission nationale de l'UNESCO, IIEDH.

Fribourg, IIEDH, DT7, première édition mars 2003

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
1. METHODOLOGIE ET DEONTOLOGIE DE L'INDICATION	5
2. OBJECTIFS DE LA RECHERCHE ET PRINCIPES D'INDICATION	5
2.1 En amont	6
2.2 Quant au fond	6
2.3 En aval	7
II. UNE RECHERCHE EN PARTENARIAT	9
ORIGINE	9
MISE SUR PIED D'UN PARTENARIAT ET D'UNE METHODE DE RECHERCHE	9
III. CHACUN COMPTE ET EST COMPTABLE D'AUTRUI	13
1. TROIS CAPACITES A EVALUER	14
1.1 La capacité des sujets.	14
1.2 La capacité des institutions	14
1.3 La diversité des acteurs responsables : le degré d'interactivité	15
2. LA RICHESSE CULTURELLE ET SOCIALE: LA TRIANGULATION DES ACTEURS	15
2.1. Le formel et le non formel	18
2.2. Les acteurs de l'éducation informelle	20
3. LES FONCTIONS DE L'ACTEUR D'UN SYSTEME FORMEL : L'ECOLE	20
4. L'EVALUATION EST UN PROCESSUS DE L'ESPACE PUBLIC	21
ANNEXE: UN DROIT HUMAIN EST UNE RELATION SOCIALE	24
IV. LES INDICATEURS DU DROIT A L'EDUCATION ET LE CADRE D'EVALUATION DE SUIVI DES POLITIQUES D'EDUCATION POUR TOUS AU BURKINA FASO (CSLP ET PDDEB)	26
1. LE CADRE STRATEGIQUE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET SES INDICATEURS	26
2. LE PLAN DECENNAL DE DEVELOPPEMENT DE L'EDUCATION DE BASE (PDDEB) ET LE DROIT A L'EDUCATION.	30
Les cinq grands objectifs du PDDEB	30
Les objectifs de la recherche sur la mesure du droit à l'éducation	32
Les contraintes pour les indicateurs du droit à l'éducation	32
3. APPORT DES ENQUETES DE TERRAIN DE LA PHASE PILOTE (FEVRIER - MAI 2002)	33
ANNEXE : TABLEAU COMPARATIF PDDEB / IDE	35
BIBLIOGRAPHIE	42

V. TABLEAU DE BORD **43**

1. LECTURE HORIZONTALE : DES VALEURS AUX INDICATEURS ET RETOUR	43
1.1. Valeurs	43
1.2 Critères d'évaluation	44
1.3 Indicateurs	44
2. LECTURE VERTICALE: LES QUATRE CAPACITES EN BOUCLE DU SYSTEME	44
2.1. Un système de relations	44
2.2. L'acceptabilité et l'adaptabilité désignent les rapports entre le système et son milieu:	45
2.3. La dotation et l'accessibilité désignent la disponibilité des ressources:	45

VI. COMMENTAIRE DU TABLEAU **50**

1. LES QUATRE CAPACITES	50
2. LA DEFINITION DU CONTENU DU TABLEAU DE BORD SUR LE DROIT A UNE EDUCATION DE BASE POUR TOUS AU BURKINA FASO	51
2.1 L'acceptabilité	51
2.2 L'adaptabilité	53
2.3 La Dotation	54
2.4 L'accessibilité	55

VII. OBSERVER, POUR UNE « ECOLE SOCIALE » PERMANENTE **57**

VIII. ANNEXE **59**

LE DROIT A L'EDUCATION (ART.13)	59
A. Le contenu normatif de l'article 13	60
B. Obligations incombant aux Etats parties et manquements à ces obligations.	70
C. Obligations incombant aux acteurs autres que les Etats parties	74

INTRODUCTION

1. Méthodologie et déontologie de l'indication¹

La construction des indicateurs d'un droit de l'homme est une question de méthodologie et de déontologie très délicate et largement sous-estimée. Une batterie d'indicateurs simplifiée, méconnaissant la complexité de la relation en jeu et de ses interférences avec les autres droits humains est un risque majeur pour la mise en œuvre de ce droit. Autrement dit, la construction des indicateurs d'un droit de l'homme est elle-même la mise en œuvre d'un droit de l'homme: le droit à l'information; aussi demande-t-elle à être traitée comme une "activité sensible", un facteur de démocratisation devant respecter en amont comme en aval les critères relevant directement de la logique des droits humains:

- en amont: la participation des acteurs concernés;
- sur le fond: la définition du champ du droit selon les critères de l'indivisibilité et de l'universalité;
- en aval: l'utilisation des résultats conformément aux objectifs de l'indication.

2. Objectifs de la recherche et principes d'indication

Les chances et les dangers liés au processus de mondialisation sont mieux perçus aujourd'hui. Le développement des échanges et l'ouverture des marchés impliquent un fossé grandissant entre le Nord et le Sud s'ils ne sont pas accompagnés d'un dialogue culturel et des transferts de technologies adéquates. Ces deux éléments supposent une application pour tous du droit à l'éducation comme l'a rappelé la conférence de Dakar. Le droit à la formation est une condition nécessaire à l'effectivité du droit à l'information. S'il s'agit d'un droit individuel, les conséquences de son effectivité sont primordiales pour le développement. Sans accès généralisé à l'éducation de base, les populations placées en marge de notre planète (y compris dans nos pays) n'ont aucune chance d'échapper à la pauvreté. Elles seront de plus en plus exclues du monde globalisé de l'information.

Or comme le colloque de Fribourg l'a montré, le droit à l'éducation ne soulève pas que des difficultés de ressources, financières et humaines, comme si l'objectif était clair pour tous. Un autre obstacle est la grande inadéquation des systèmes de formation aux besoins éducatifs de la population, en particulier en Afrique. Il en est ainsi pour beaucoup d'habitants des campagnes où les écoles sont rares et sous-encadrées, pour les jeunes des villes qui ont massivement abandonné le cursus officiel, pour les filles qui sont souvent discriminées par rapport aux garçons. L'application du droit à l'éducation n'est pas qu'une affaire quantitative de taux de scolarisation. Elle est aussi une question qualitative reliée au bénéfice réel que les populations concernées retirent de l'éducation de base et des instruments d'alphabétisation.

1. _____

¹ Ce texte est issu du projet de recherche dont la version intégrale a été publiée dans les actes du colloque de Fribourg sur les indicateurs du droit à l'éducation (pp. 215-223), Berne, Fribourg, 2000

Face à ce constat, il est urgent de construire des indicateurs sur la situation réelle de l'éducation de base dans des pays pauvres et pour des populations pauvres dans des pays riches. Ces indicateurs devront permettre à la fois un constat réaliste, l'analyse du développement du droit sur le long terme et l'émergence d'idées nouvelles quant à sa concrétisation. Enfin, ils doivent prendre en compte les nouveaux acteurs qui interviennent dans la concrétisation du droit.

La méthodologie de l'indication de ce droit de l'homme devrait prendre en compte au moins sept principes.

2.1 En amont

- a. **Le partenariat pour l'étude, la mise en œuvre et l'interprétation des indicateurs.** Il n'est pas suffisant dans ce domaine que les évaluations fassent référence aux principes statistiques usuels. Il faut qu'elles soient acceptées par les pays concernés. De nombreux intervenants de la conférence de Montreux ont montré que les statistiques culturelles et sociales peuvent être l'objet d'une forte demande de la part de la société civile dans les pays du Sud et que cette demande est une forte incitation à la fois à la création et à l'amélioration de la qualité des indicateurs. Ces enseignements doivent être acceptés par le CAD, l'UNESCO et les organismes de Coopération. Les indicateurs culturels pertinents ne peuvent être que le fruit d'une collaboration tripartite entre les bailleurs de fonds, les Etats et les sociétés civiles des pays en cause.

2.2 Quant au fond

- b. **L'indivisibilité des droits.** Les libertés forment système et se limitent entre elles. Il s'agit de comprendre les interactions entre le droit à l'éducation et les autres droits culturels, ainsi que les droits civils, économiques, politiques et sociaux.
- c. **La définition du champ du droit préalablement à sa mesure.** Le commentaire de l'article 13 du Pacte, relatif au droit à l'éducation, est ici essentiel. Trop d'analystes confondent mesure de l'éducation et mesure du droit à l'éducation. Une statistique comparative sur les taux de redoublement dans l'enseignement secondaire ne dit rien en tant que tel sur le droit à l'éducation. Il en est ainsi également pour les modalités de gestion qui concernent l'efficacité (le rapport moyens/résultats) des systèmes éducatifs et non leurs objectifs ou leur impact sur la distribution des richesses. L'effectivité d'un droit ne peut être saisie par la seule mesure des moyens et des résultats institutionnels: il s'agit d'évaluer les capacités réelles (A. Sen) des êtres humains.
- d. **Le respect de l'universalité.** Il est important de mesurer l'universalité de la mise en œuvre du droit à l'intérieur d'un pays donné, c'est-à-dire la prise en compte des populations discriminées par la pauvreté ou par d'autres facteurs. F. Bourguignon (2000) a démontré que l'une des modalités essentielles de la redistribution dans les pays du Sud est la dépense publique pour le capital humain. Dans les pays où la fiscalité directe est embryonnaire ou impraticable, les dépenses publiques en matière de capital humain et de capital social sont un élément essentiel de la solidarité et donc de la cohésion nationale. Par ailleurs, on connaît les conséquences fortement négatives, des discriminations en matière d'éducation pour le développement, que ce

soient les discriminations envers les minorités, les femmes ou les étrangers. Les indicateurs du droit à l'éducation doivent donc non seulement expliciter leur soubassement éthique mais aussi évaluer l'équité dans l'application du droit.

- e. **La durabilité.** Il est utile pour les pays de se situer dans une évolution et d'enregistrer les progrès ou les reculs accomplis. L'application des droits comme l'exercice de libertés exige le temps long cher à l'historien Fernand Braudel. Combien de déconvenues auraient été évitées si à Jomtien, l'objectif de *l'éducation pour tous* avait été défini à l'horizon d'une ou deux générations. C'est le délai qui avait été nécessaire au 19^{ème} siècle aux pays européens pour mettre sur pied un système de scolarité obligatoire dans un contexte beaucoup plus favorable que celui de l'Afrique d'aujourd'hui. Comment imaginer que ce continent aurait pu obtenir le même résultat en dix années? La conférence de Dakar n'a pu que constater le caractère illusoire de telles ambitions. Dans le domaine de la culture et des mentalités, les évolutions ne peuvent être qu'échelonnées et il est particulièrement important que les indicateurs prennent en compte les étapes de cette progressivité. Il s'agit d'explicitier les liens entre le développement humain et ce droit en tant que l'un de ses facteurs fondamentaux.
- f. **La pluralité des débiteurs du droit.** Certes les Etats sont des acteurs majeurs dans l'application du droit à l'éducation. Mais ils ne sont pas les seuls débiteurs. Les entreprises, les écoles privées ou associatives qui intègrent leurs objectifs d'éducation dans la vision d'un bien commun, les ONG et les familles, jouent un rôle essentiel pour la mise en œuvre de l'éducation pour tous. Cette pluralité des acteurs est insuffisamment reconnue aujourd'hui par les spécialistes qui limitent trop souvent les évaluations à des chiffres concernant les systèmes publics et d'éducation.

2.3 En aval

- g. Il est nécessaire d'éliminer a priori tout classement universel mondial simplificateur. Ce type de classement suscite, sur le sujet qui nous préoccupe, trois objections de fond. Il élimine de l'évaluation toute prise en compte du contexte.
- Un classement général des résultats obtenus en matière d'éducation par les pays du Nord et du Sud méconnaîtrait les difficultés propres à ces derniers eu égard à leurs moyens et à la pression démographique. Sur ce sujet, des comparaisons régionales entre pays du Sud sont beaucoup plus pertinentes.
 - Le deuxième problème soulevé par les classements mondiaux est leur utilisation par les médias. Pour une opinion peu informée sur la réalité des pays du Sud, l'énoncé de chiffres bruts qui placent systématiquement certains pays en queue de liste peut avoir pour conséquence une critique abusive et une discrimination envers ces populations.
 - Enfin, la mise sur le même plan de ce qui n'est pas comparable, outre son caractère scientifiquement discutable, pousse les pays concernés à des comportements stratégiques et à des évaluations biaisées pour ne pas en subir les conséquences de la part des bailleurs de fonds internationaux.

Mais la recherche sur les indicateurs de l'éducation doit s'inscrire dans une perspective d'universalité et de comparabilité. Il s'agit d'élaborer des concepts qui puissent donner lieu à des mesures comparables

dans le temps et dans l'espace. Des progrès considérables ont été faits en particulier par l'IEA en matière de résultats des processus d'apprentissage. Il s'agit de progresser dans ce sens en sachant que la progression des libertés, fruit de l'éducation de base, a la même valeur au Nord et au Sud et donc que le développement a une définition universelle

II. UNE RECHERCHE EN PARTENARIAT

ANATOLE NIAMEOGO,

VALERIE LIECHTI

Origine

En novembre 2001, le colloque de Ouagadougou a posé la première pierre du partenariat de recherche avec l'Association pour la Promotion de l'Éducation Non Formelle au Burkina (APENF)¹. Le partenariat s'inscrit dans le cadre du mandat de recherche sur les indicateurs du droit à l'éducation octroyé par la Direction du Développement et de la Coopération (DDC). Ce mandat est l'aboutissement d'un projet initié en juin 2000 par l'Institut interdisciplinaire d'éthique et des droits de l'homme (IIEDH) et la Chaire d'histoire et de politique économiques de l'Université de Fribourg. La conceptualisation du projet s'est faite en collaboration avec un ensemble de chercheurs, sociologues, économistes, statisticiens, juristes, philosophes et spécialistes de l'éducation, et d'institutions nationales et internationales. Ils ont contribué à la définition du champ interdisciplinaire du droit et d'une méthodologie de construction des indicateurs visant à l'identifier et, partiellement, à en mesurer l'effectivité.

De ce premier travail en réseau est né le projet de recherche présenté à la DDC qui en a assuré le financement sur une période de deux ans (2001-2003). L'objectif principal est la création d'un ensemble d'indicateurs pertinents du droit à l'éducation. Il a été décidé d'un commun accord avec la DDC de mener l'étude dans un premier temps au Burkina Faso compte tenu des interactions qui y existent déjà.

Mise sur pied d'un partenariat et d'une méthode de recherche

L'objectif du premier colloque de Ouagadougou était de réunir l'ensemble des acteurs du système formel et non formel d'éducation de base pour établir à un premier état des lieux de l'effectivité du droit à l'éducation. S'il est communément admis que le chemin vers l'universalisation d'une éducation de base pour tous au Burkina Faso est encore long, l'engagement des différents acteurs à sa réalisation n'en demeure pas moins réel. C'est précisément cette dynamique du système que nous cherchons à mettre en lumière par le biais d'indicateurs adaptés à un contexte donné. Or, on constate que les

1.

¹ Les contacts avec les membres de l'Association pour la promotion de l'éducation non formelle (APENF) ont été établis lors d'une première mission à Ouagadougou en septembre 2001. L'association a été créée en 1997 et regroupe un ensemble de chercheurs, des représentants d'institutions et des responsables d'associations. Grâce au soutien de l'ADEA, elle a procédé en 1999 à un état des lieux de l'éducation non formelle au Burkina. Cet important travail fut complété l'année suivante par une étude d'impact de quinze programmes d'éducation de base non formelle au Burkina Faso. Le réseau qu'entretient l'APENF avec les différents acteurs de l'éducation au Burkina nous a permis de rencontrer au moins une vingtaine de personnes du Ministère de l'éducation de base et de l'alphabétisation (MEBA), d'institutions gouvernementales, d'organisations non gouvernementales et d'associations diverses.

indicateurs de l'éducation usuels ne permettent pas une telle analyse pour deux raisons au moins. D'une part, ils ne disent rien sur les activités menées en dehors du secteur formel d'éducation et, d'autre part, ils ne nous renseignent que sur un type d'informations d'ordre quantitatif. Ce faisant, ils négligent les questions d'ordre qualitatif relatives à l'acceptabilité et à l'adaptabilité du système eu égard à la demande d'éducation. Une série de lignes directrices de recherche ont été tracées avec l'ensemble des participants permettant l'ébauche d'une première grille d'évaluation du droit à l'éducation. Celle-ci comprend les quatre capacités de l'acceptabilité, l'adaptabilité, la dotation et l'accessibilité qui définissent le système éducatif au sens large².

Compte tenu des objectifs fixés pour ce premier colloque, la démarche a consisté à impliquer à la fois les représentants du secteur formel et ceux du secteur non formel d'éducation de base. Les participants ont été nombreux. On a recensé la présence des institutions suivantes : le Ministère de l'enseignement de base et de l'alphabétisation (MEBA), l'Institut national d'alphabétisation (INA), la Direction des études et de planification (DEP/ MEBA), l'Institut national de la statistique et de la démographie (INSD), le secrétariat d'Etat chargé de l'alphabétisation et de l'éducation non formelle, le secrétariat d'Etat chargé de la promotion des droits de l'homme et enfin l'Université de Ouagadougou et son Institut de recherche des sciences de la société (INSS). Les personnes responsables du suivi "Education pour tous" (EPT) au Burkina Faso et les membres du comité scientifique du PASEC³ ont également participé aux débats.

Du côté des acteurs du secteur non formel d'éducation de base, on comptait en premier lieu l'APENF et ses différents membres dont l'association des éditeurs et des publicateurs de journaux en langues nationales (AEPJLN), l'organisation suisse d'entraide ouvrière (OSEO), la Fédération Wend-Yam, l'Association Tin Tua, le Programme alpha de la coopération suisse, l'Association AMZ Nomgana et l'Association pour la promotion de l'artisanat au Burkina (PAB). D'autres organismes et ONG ont fait le déplacement dont le Cathwell, la Fédération nationale des groupements NAAM et l'Association six "s"⁴, le Centre d'Etudes et d'Expérimentations Economiques et Sociales pour l'Afrique de l'Ouest (CESAO A.I), l'Association des femmes Burkinabès (AFBO), l'AFED de même que les représentants des associations des mères éducatrices et des associations de parents d'élèves, sans oublier les partenaires techniques et financiers.

La forte participation au colloque a attesté de l'intérêt que suscitent ces différentes questions auprès des différents acteurs de l'éducation au Burkina Faso. Celles-ci visaient avant tout à une meilleure compréhension d'une part du contenu du champ du droit à l'éducation et d'autre part de la réalité complexe de l'éducation de base dans ce pays. La construction d'indicateurs du droit participent de ce processus. Ils sont des instruments du dialogue social et démocratique qui permet d'orienter les politiques et le financement. Leur méthodologie de construction doit ainsi être clairement définie et

1. _____

² Ces quatre capacités sont issues de l'observation générale de l'article 13 sur le droit à l'éducation du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Cf. texte sur le commentaire du tableau de bord du droit à l'éducation dans le présent cahier.

³ Programme d'analyse des systèmes éducatifs des pays de la CONFEMEN (Conférence des ministres de l'éducation des pays ayant le français en partage).

⁴ Se Servir de la Saison sèche en Savane et au Sahel

respecter les principes qui fondent les droits humains (indivisibilité et interconnexions entre les droits)⁵.

En résumé, le colloque nous a permis de tracer les lignes directrices suivantes:

- D'importants efforts doivent être consentis pour améliorer la disponibilité des données statistiques de l'éducation de base nécessaire à la poursuite des objectifs EPT (Jomtien et Dakar).
- Il est impératif de prendre en considération les données relatives au système non formel d'éducation étant donné son rôle majeur dans l'alphabétisation, l'éducation des adultes et l'implantation des programmes de la petite enfance.
- Cet argument pose plus généralement la question de l'inadéquation de l'offre à la demande d'éducation et par-là de la pertinence des approches développées par le système non formel d'éducation eu égard à la demande. Le contre argument réside principalement dans la difficulté à généraliser de telles initiatives.
- L'accent doit être mis sur l'équité dans l'accès au droit à l'éducation. Les indicateurs doivent par conséquent faire apparaître les disparités spatiales et celles relatives au genre. Chaque fois que cela est possible, les données seront désagrégées le plus finement.
- La comparabilité des données dans le temps doit être renforcée (indicateurs de progrès) tout comme celle avec d'autres indicateurs pertinents (les indicateurs forment système).
- Il s'agit de créer un réseau de coopération entre les différents acteurs intervenants dans le système éducatif au sens large (indicateurs de performance sociale du système, effet de synergie ou degré d'interaction entre les acteurs). A cet égard, il convient d'établir une typologie des acteurs (Etat, partenaires, communauté de base) pour déterminer les rôles qu'ils jouent ou qu'ils ont à jouer dans l'effectivité du droit à l'éducation.
- La langue constitue un aspect fondamental de l'apprentissage et de la création de l'identité culturelle. Les initiatives du non formel intégrant le bilinguisme dans le processus d'alphabétisation doivent être valorisées. Les indicateurs devront mettre en lumière les aspects relatifs à la diversité culturelle.

Durant le printemps 2002, une première phase d'enquêtes sur le terrain a permis de tester la cohérence et la pertinence de ces quatre capacités auprès des acteurs-clés du secteur formel et non formel d'éducation de base (fournisseurs, associations, bénéficiaires). Le cadre d'évaluation a ainsi été validé une première fois (colonne des valeurs – capacités individuelles et institutionnelles).

Les résultats des enquêtes sur les trois sites de Nomgana, Banfora et Fada N'Gourma de même que l'état des lieux des données statistiques existantes ont été présentés par les différents partenaires de recherche⁶ lors de l'atelier prévu à cet effet les 14-15 mai 2002 à Ouagadougou. Ces travaux nous ont

1. _____
⁵ Cf. Introduction du cahier. Projet de recherche soumis à la DDC

⁶ L'APENF, le partenaire principal de la recherche, et différents chercheurs (sociologues, historiens, économistes, statisticiens, démographes) engagés à titre individuel, rattachés aux institutions et organismes suivants : secrétariat permanent du PDDEB,

éclairés sur la réalité, très diverse, de l'éducation de base au Burkina Faso. Les enquêtes ont mis en lumière les nombreux aspects qui participent à l'effectivité du droit à l'éducation (ex. : l'intérêt manifeste des populations pour une éducation « appropriée » (acceptabilité (langue d'apprentissage) et adaptabilité (calendrier)) ou qui, inversement, l'obèrent (ex. : le double frein que constitue la pauvreté des familles pour la scolarisation des enfants et l'alphabétisation des adultes qui apparaît à la fois comme un manque de moyens réels (accessibilité) et un manque à gagner (acceptabilité et adaptabilité)). Ces nombreux exemples ont guidé le choix des critères d'évaluation (colonne sur les critères d'évaluation). Le processus de validation du cadre d'évaluation aura également permis de préciser les différences entre les quatre capacités et leur couplage (acceptabilité-adaptabilité et dotation-accessibilité).

A partir de ces enseignements, nous avons fait une première sélection et définition des indicateurs et autres informations pertinentes (colonne des indicateurs). Nous avons déterminé une batterie de 63 indicateurs quantitatifs et qualitatifs qui fait système. A titre comparatif, le Plan décennal de Développement de l'Education de Base (PDDEB) retient 62 indicateurs pour l'évaluation de son suivi. Ces derniers sont essentiellement de nature quantitative et portent, pour la plupart, sur le secteur formel d'éducation (seuls 5 indicateurs concernent les activités d'alphabétisation et de formation du secteur non formel alors que ces activités sont comprises dans les objectifs généraux du Plan)⁷. En retenant de nombreuses informations qualitatives sur l'acceptabilité et l'adaptabilité du système d'éducation de base et en assurant un traitement équitable entre les données du formel et du non formel, l'ensemble des 63 indicateurs du droit à l'éducation se situe en complément de celui établi par le PDDEB.

1.

IRD, UERD, INSD, Programme Alpha de la Coopération suisse, Coopération des Pays-Bas, Projet d'Appui Enseignement de base de la Coopération française

⁷ cf. PDDEB : Réduire l'analphabétisme : 1) taux d'alphabétisation par sexe, Promouvoir l'alphabétisation des femmes : 2) taux d'accroissement des effectifs, 3) nbre de centres alpha ouverts par an, Développer la post-alphabétisation : 4) % centres alpha disposant d'une bibliothèque, 5) % d'alphabétisés fréquentant les centres.

III. CHACUN COMPTE ET EST COMPTABLE D'AUTRUI

PATRICE MEYER-BISCH

L'enjeu

L'enjeu de la recherche est de comprendre que la mesure de l'effectivité d'un droit de l'homme est elle-même un droit de l'homme - l'exercice du droit à une information adéquate - dans la mesure où la vérité de l'information recueillie et communiquée induit une modification dans l'effectivité du droit concerné et dans la perception que chacun peut avoir de soi-même, des autres et de la valeur des institutions. Il s'agit de développer un système de pilotage qui permette aux citoyens, directement et par le moyen de leurs associations, organisations et institutions, d'être eux-mêmes responsables de l'effectivité de ce droit lié aux autres droits humains. Cela passe nécessairement par une participation de tous à l'exercice du droit à l'information. Le problème de l'effectivité d'un droit de l'homme, et de la mesure de cette effectivité, est donc très délicat, puisque c'est une action politique dans le sens qui devrait être le plus noble du terme: une prise en charge de la collectivité par elle-même, selon les normes universelles des droits humains qu'elle doit interpréter en se les appropriant et développer de façon originale. Mesurer un droit de l'homme, c'est d'abord prendre en compte tous les acteurs, puis les associer dans l'évaluation et le comptage. C'est un exercice intégral de la démocratie.

Selon ces principes, *chaque personne compte*, selon les deux sens de l'expression:

- la valeur de chacun est prise en compte, à titre individuel et au sein des collectivités dont il peut se réclamer;
- chacun participe à l'évaluation, car il est comptable de l'effectivité du droit pour tous.

Chacun compte et est comptable du droit d'autrui.

Le défi

La difficulté majeure est un paradoxe: nous voulons «mesurer» du social et nous devons refuser toutes les simplifications. On croyait savoir ce qu'était l'éducation, définie par l'Etat comme «éducation nationale»; on croyait, dans une «logique de plan», qu'il suffisait d'introduire des dotations (des ressources humaines et des moyens matériels) pour que les résultats se produisent; on pensait l'administration un peu comme une machine. On croyait savoir. Mais aujourd'hui on sait qu'on ne sait plus rien, heureusement: la société est irréductiblement complexe et une politique ne peut être ajustée et démocratique que si elle commence par établir un forum permanent (un espace public) rassemblant tous les acteurs pour discuter de la complexité des objectifs et des moyens, et décider ensemble des stratégies les plus appropriées. La «logique du plan» cède la place à la «logique des interactions», ou stratégie.

Nous avons au moins trois complexités et un outil pour les gérer. Un droit de l'homme est une relation complexe et non un besoin qu'il suffirait de satisfaire, nous sommes en face de la complexité des capacités (1^{ère} partie); l'Etat n'a pas seul les moyens de répondre de ce droit, il doit mettre en jeu les différents acteurs (2^{ème} partie); chaque acteur est lui-même complexe (3^{ème} partie); et enfin aucune

institution ne peut piloter tous les moyens mis en œuvre pour réaliser l'éducation, il faut se doter d'un instrument pour gérer cette complexité: un processus d'évaluation au sein d'un espace public approprié (4^{ème} partie).

1. Trois capacités à évaluer

Du point de vue de la méthode, la complexité vient au moins de trois côtés, qui correspondent aux trois pôles de la relation de droit: le sujet, l'objet et les débiteurs (ou responsables, (cf. Annexe 2).

1.1 La capacité des sujets.

C'est la capacité du sujet qui est à évaluer et à promouvoir, et non seulement ses résultats. Comment mesurer une capacité? Une méthode obligée consiste à comprendre qu'un droit de l'homme est partie d'un système, et que son effectivité est toujours une aptitude à exercer tous ces autres droits. Chaque droit de l'homme se développe dans la logique de l'indivisibilité de tous les autres, selon une approche systémique; il convient donc de saisir toutes les connexions avec les autres droits du système (droit au travail, aux soins, à une nourriture adéquate, etc.) et de mettre à jour la spécificité de la "famille de droits" dont relève le droit mesuré: il s'agit ici des droits culturels (les droits au respect de l'identité culturelle: libertés d'exercer une activité culturelle, notamment les langues, libertés de la recherche et de la création, droits à l'éducation, à l'information, d'accès aux patrimoines, liberté de prendre part aux communautés et de participer aux politiques culturelles). Au sein des droits culturels, le droit à l'éducation (à la formation) et le droit à l'information sont comme deux arbres étroitement embrassés. Il s'agit pour tous deux de former des capacités individuelles à exercer ses libertés et à interagir.

1.2 La capacité des institutions

Les capacités individuelles à interagir ne sont rien si elles ne peuvent bénéficier d'institutions fiables, dont il convient aussi de mesurer les capacités: l'acceptabilité, l'adaptabilité, l'accessibilité et la dotation au service des sujets. Ces quatre dimensions de la capacité des institutions, reprises de l'observation générale concernant l'article 13 du Pacte des droits économiques, sociaux et culturels (en annexe) se sont révélées être une bonne méthode pour classer et organiser les indicateurs de l'effectivité du droit.

L'éducation n'est pas un bien que l'on consomme, c'est une relation à laquelle on participe. C'est la qualité de cette relation entre les personnes, utilisant et entretenant des institutions et des choses que nous avons besoin d'évaluer. La mesure du droit concerne les capacités des individus, *sujets* du droit, mais aussi celle des institutions qui font partie de *l'objet* du droit: celui-ci contient la relation d'éducation elle-même et les moyens de la réaliser. C'est certes un outil dont la légitimité n'est que relative au bien des sujets, mais ce n'est pas un outil neutre. L'institution, l'école en particulier, est le lieu où se déroule l'éducation; elle est un patrimoine à approprier puis à respecter, à adapter, à doter de façon adéquate en personnes et en matériels, et enfin à rendre pleinement accessible.

Le but est d'évaluer ces capacités au service de l'effectivité du droit pour chaque individu, et donc de refuser toute diminution de considération de chaque personne particulière, derrière des majorités

statistiques. Les collectifs sont *bénéficiaires* des mesures de mise en œuvre du droit, mais ils ne sont pas sujets. *C'est chacun qui compte*. Mais en même temps, l'effectivité du droit pose un problème collectif: le droit à l'éducation est un des premiers facteurs du développement, aussi bien collectif qu'individuel, et il convient de le mesurer aussi au niveau des capacités institutionnelles. Il n'y a pas d'un côté les sujets individuels et de l'autre les collectifs avec l'Etat à leur tête, car les institutions ne sont rien d'autre que les moyens sociaux que les acteurs se donnent pour exercer en commun leurs responsabilités à l'égard du droit à l'éducation, le leur et celui d'autrui. Toute l'analyse d'un droit humain ne peut qu'être centrée sur les sujets : sujets de droits et de responsabilités.

1.3 La diversité des acteurs responsables : le degré d'interactivité

La mise en œuvre d'un droit humain suppose une multiplicité d'acteurs en interaction. On dit souvent que l'Etat doit faire appel à la société civile pour l'aider dans sa tâche, comme si l'Etat avait le quasi monopole du bien public. Dans une optique de gouvernance démocratique, on dit bien davantage : tous les acteurs doivent se mobiliser et inventer toutes les synergies possibles pour assumer une responsabilité commune, avec la garantie de l'Etat, de leur Etat. L'optique est inversée de la bureaucratie à la démocratie en faveur du renforcement d'un "état de droit" dont toutes les personnes sont responsables. L'effectivité du droit implique une mesure de *la diversité des acteurs et de la richesse de leurs connexions*. S'il n'y a qu'un acteur principal (l'Etat pour le système formel; la famille pour le système informel), l'effectivité est faible, car la réalisation du droit laisse de côté la richesse de la participation des acteurs sociaux. Si la diversité des acteurs est reconnue, mais que ceux-ci sont mal ou peu connectés (comme dans la séparation entre système formel et système non formel), l'effectivité reste faible, car on perd *le critère essentiel de toute performance sociale: l'interactivité* (coopération, concurrence ordonnée, contrôle mutuel).

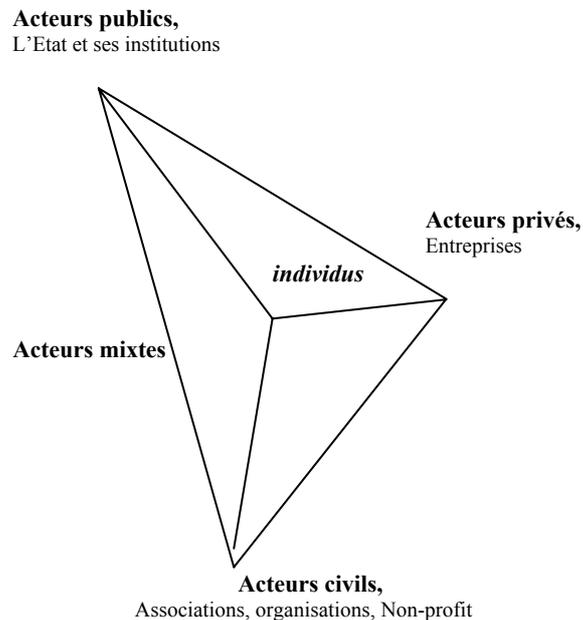
Dans cette introduction, je ne développerai pas les deux premiers points (capacités individuelles et institutionnelles) car ils vont traverser toutes nos analyses. Je proposerai seulement une typologie des acteurs. Le but est de savoir comment on peut décrire un système éducatif en commençant par l'organisation de ses acteurs et de leurs relations. Une typologie des acteurs peut se prendre du côté de l'appartenance institutionnelle, la triangulation public- privé- civil (2^{ème} partie) et du côté des fonctions (3^{ème} partie).

2. La richesse culturelle et sociale: la triangulation des acteurs

On sait aujourd'hui que la première condition de réalisation des droits culturels est une revalorisation des acteurs culturels: des acteurs sociaux spécifiques (écoles, associations de formation, médias, ...) et d'autres acteurs, économiques notamment, dont il est essentiel de relever la dimension culturelle (entreprises, ONG d'aide au développement,...). Notre problème est de décrire la variété et la densité des connexions entre ces acteurs, c'est-à-dire la richesse culturelle, sociale, économique et politique d'un système complexe dont l'objectif est d'assurer l'effectivité du droit à l'éducation, lié aux autres droits humains.

La doctrine classique en matière de droits humains considère l'Etat comme le premier débiteur: le risque est d'interpréter cela comme un abandon de la responsabilité sociale à la seule institution étatique. Nous considérons, en réalité que l'autorité publique est le *dernier garant*: elle est *responsable*

en fin de compte. Cela ne signifie pas une approche néo-libérale du “moins d'Etat possible”, une relativisation des responsabilités, mais bien au contraire, le renforcement de l'obligation de résultat, passant par la prise en compte et le renforcement de tous les acteurs concernés. Les autorités publiques à toutes les échelles (commune, région, nation, agences de coopération) sont, dans une “société de droit”, garantes du jeu des acteurs. La responsabilité est en réalité plus grande, mais c'est une responsabilité commune en partage, non un partage cloisonné des responsabilités.



Une typologie tripartite, public / civil / privé, est largement plus utile que la bipartition Etat / société civile. Elle permet d'éviter le couple privé /public qui laisse croire que le public a le monopole du souci de l'intérêt général, ainsi que le second couple Etat / ONG qui fait apparaître de façon négative, essentiellement alternative, les représentants de la société civile, comme si l'Etat avait le monopole de l'expression de la souveraineté populaire.

Nous avons donc trois ordres auxquels correspondent trois types d'intérêts: public, privé et civil. Ce dernier, le tiers-secteur, est sans doute le plus difficile à définir, car on a tendance à y placer tout ce qui n'est ni privé ni public, ce qui ne semble pas constituer une catégorie. Et pourtant, on peut objecter que ce "reste" est l'essentiel, que son indétermination et son caractère protéiforme constitue la richesse démocratique: les acteurs individuels et collectifs ont mille et une façon de faire maillage, de réaliser le tissu social. Cette triple interaction, ce nouage entre trois ordres représente bien, à l'expérience, la substance à la fois générale et très concrète de la régulation démocratique, plus justement nommée "inter-régulation", car les acteurs des trois ordres se régulent mutuellement, y compris dans et par les acteurs mixtes de plus en plus nombreux, ceux qui participent de plusieurs ordres. On pourrait penser que les acteurs publics prennent de préférence la forme d'une institution (selon la formule consacrée: "l'Etat et ses institutions"), que les privés prennent celle de l'entreprise et que les civils sont structurés en organisations. Mais, à l'évidence cette classification selon les structures ne correspond pas à celle des ordres, car les institutions peuvent être civiles et privées (école religieuse), de même que les organisations peuvent être également gouvernementales (OIG) ou privées, et enfin les entreprises peuvent être publiques (et / ou d'intérêt public) ou associatives (dans l'humanitaire, notamment). En outre, la distinction entre ces structures n'est pas nette: si l'institution met l'accent sur l'installation et la clarté de la structure dans le temps, l'organisation désigne la structure comme complexe et dynamique, alors que l'entreprise place en avant la capacité d'initiative, la flexibilité et l'efficacité. On peut imaginer qu'un acteur social complet prend un peu de ces trois types de qualités.

La notion d'acteur est à prendre au sens social fort: ceux-ci "activent" le tissu social par leurs interactions: cela signifie qu'ils font exister les institutions tout en les utilisant; ils les usent, les altèrent, les entretiennent, les pervertissent, les restaurent, les développent. L'acteur peut être soit un individu soit une autre institution qui est alors un sous-système.

Le sujet est toujours individuel, l'acteur peut être collectif.

Le sujet du droit à l'éducation est individuel, comme pour tous les droits de l'homme, c'est l'objet qui a une dimension sociale particulièrement développée. Le droit à l'éducation, comme le droit à l'information, est animé de bout en bout par une dialectique entre *autonomisation* et *socialisation* en ce sens qu'il doit assurer deux processus opposés aussi importants l'un que l'autre: l'autonomisation de l'individu apprenant à connaître et à exercer ses libertés, et sa socialisation ou apprentissage de son insertion dans un milieu social. Il n'est pas juste de dire que la première dimension relèverait des droits civils alors que la seconde appartiendrait aux droits sociaux, car les libertés (de participation) sont les facteurs indispensables de toute socialisation dans une société démocratique: le clivage civil/social traverse toutes les libertés. Certains auteurs¹ insistent plus sur un processus que sur l'autre, mais les deux faces de ce droit sont incompréhensibles l'une sans l'autre et elles le structurent de part en part. Une socialisation de l'individu n'est démocratique que dans la mesure où elle s'opère par le déploiement de l'activité de celui-ci, reconnaissant des droits, des obligations, des possibilités de création. Sans cela la socialisation est réduction à un standard collectif. C'est pourquoi, la dénomination du sujet, employée dans le projet de déclaration des droits culturels, actuellement en discussion à l'UNESCO², "Toute personne seule ou en commun", prend un sens particulier, car l'éducation a précisément pour but d'apprendre à l'individu l'utilisation solitaire et commune de ses libertés, l'une par l'autre, non sans conflits.

Le sujet ne se trouve donc pas dans un cadre politique mais il reconnaît, choisit et compose les milieux de responsabilité auxquels il peut prendre part. Le sujet politique n'est plus face à la communauté imaginaire précipitée dans l'Etat et ses institutions, pas plus qu'il n'est devant une communauté de religion à laquelle il confierait toute la responsabilité de l'éducation: il est face à plusieurs communautés ou collectivités qui se recoupent selon des appartenances variées et sont constituées à différentes échelles; il a besoin d'utiliser, d' "actionner" cette pluralité. Une culture démocratique ne focalise pas sur une institution, ni même sur plusieurs, mais sur la qualité de leurs interactions.

2.1. Le formel et le non formel

Une question se pose ici: quelle est l'utilité de distinguer encore abruptement entre le formel et le non formel, entre ce qui serait structuré et ce qui ne serait pas mesurable? N'est-ce pas simplement un héritage colonial ? Ne faut-il pas retrouver la richesse démocratique dans la mesure où tous les acteurs ont pour mission de ne pas monopoliser l'acte d'éducation, mais au contraire de renvoyer chacun à la richesse de son tissu social et culturel, de l'aider à le valoriser, d'en renforcer les capacités? Cette dualité entre formel et non formel ne me paraît pas correspondre à une culture démocratique, car il ne peut y avoir deux systèmes parallèles, dont l'un aurait le monopole de l'organisation structurée. Il y a diversité de systèmes formels qui peuvent entrer en concurrence et / ou coopérer, mais qui devraient de toutes façons interagir et surtout être appropriés à leurs missions, être appropriés par les personnes et les communautés, dans la richesse informelle de leurs relations et de leurs libertés.

1.

¹ C'est par exemple le cas récemment d'Alain Touraine (*Pouvons-nous vivre ensemble?* Paris, 1997, Fayard) qui dans le chapitre intitulé, *L'école du sujet* a une analyse très juste de l'autonomisation, mais un peu au dépend de la socialisation, pour la raison que l'école a surtout servi à intégrer, à assimiler, et pas assez à libérer.

² Les droits culturels. Projet de déclaration, P. Meyer-Bisch (dir. Publ.), Paris / Fribourg, 1998. UNESCO /éd. Universitaires. On peut la consulter également sur notre site internet.

Il n'y a pas de raison de considérer que le secteur public a le monopole des processus formels d'éducation, mais on peut en fonction de ce qui précède replacer plus démocratiquement le rôle de l'autorité publique: un système ou processus d'éducation est formel s'il fournit des prestations certifiées par le secteur public, tout en devant répondre aussi de sa légitimité face aux autres secteurs. En simplifiant beaucoup, on pourrait dire que par rapport au secteur civil le système formel doit démontrer son acceptabilité et son adaptabilité à la société, et que par rapport au secteur privé, comme à toute la population, il doit démontrer que ses résultats correspondent aux moyens engagés. Par rapport au secteur public, il doit en outre faire preuve de sa légitimité, selon les quatre capacités institutionnelles.

Si nous convenons alors que les systèmes formels sont des écoles au sens large (organisations et institutions de toutes natures, y compris les centres d'alphabétisation), en tenant compte qu'elles sont chacune un système complexe (cf. chapitre suivant), on peut éviter les dualismes simplificateurs (formel / non formel, public / privé) et préciser une distinction institutionnelle tripartite entre les écoles:

- | | |
|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| publiques | - organisées et gérées par l'Etat |
| civiles | - confessionnelles (dont le but est d'intégrer les objectifs de l'éducation dans une culture religieuse)
- associatives (dont le but est d'intégrer à la pédagogie des objectifs sociaux et culturels jugés plus conformes aux attentes de la société, comme, par exemple, les écoles bilingues) |
| privées | - parallèles aux écoles publiques et/ou civiles, mais organisées sur une base de rentabilité
- de formation professionnelle intégrées à une entreprise |

Les écoles civiles et privées relèvent aussi du secteur formel dans la mesure où elles opèrent dans le cadre de la loi et délivrent des diplômes reconnus par l'autorité publique. Non seulement les mixages sont intéressants à identifier, mais ils sont à valoriser pour au moins trois raisons:

- Il est raisonnable de penser que chaque acteur, quelle que soit son appartenance institutionnelle soit encouragé à entretenir des relations étroites de partenariat avec des acteurs qui relèvent des deux autres types d'institutions.
- Les trois types d'institutions peuvent favoriser la *polyactivité* des personnes qui les constituent, à chaque fois que c'est compatible avec leurs fonctions. Outre le progrès en terme d'exercice des citoyennetés, cette polyactivité permet aussi, en logique de socialisation un développement beaucoup plus libre et riche des ressources humaines (plus grande ouverture aux idées et aux initiatives, plus de réseaux, davantage de possibilités de changer d'emploi).
- La nécessité pour certaines écoles de générer une activité économique (élevage, plantation, artisanat) pour assurer une part de leur budget et soulager la charge des familles, est une forme de mixage avec le secteur privé qui, s'il est maintenu dans une limite compatible avec les buts pédagogiques, accroît les capacités d'intégration de l'école à son milieu.

2.2. Les acteurs de l'éducation informelle

Les acteurs de l'éducation informelle seraient alors ceux qui permettent une transmission des savoirs par les réseaux sociaux et dans l'exercice de leurs activités, et non par une institution spécialement organisée, tout en conservant la possibilité pour certains de ces acteurs de prendre l'initiative, ou de participer à l'institution d'écoles. Il s'agit principalement des:

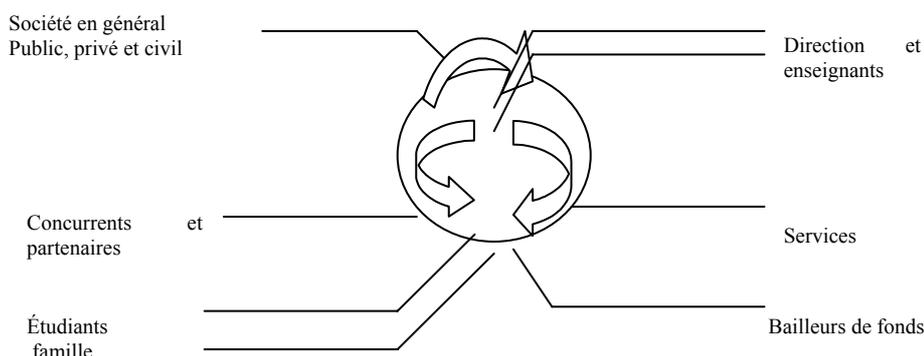
- familles
- communautés d'habitation (villages)
- communautés culturelles (linguistiques, religieuses)
- communautés professionnelles
- programmes transversaux organisés sur le type associatif et de façon transversale (par les secteurs civil ou public), selon des spécificités de contenu (éducation de base, alphabétisation,...) ou de publics (filles, campagne, jeunes déscolarisés...).

Il peut paraître paradoxal de parler de systèmes informels, car la notion de système, même si elle est comprise en son sens le plus souple, suppose assez d'interactions entre les acteurs pour constituer un minimum de compréhension commune. Toujours est-il que le système d'éducation (l'activité de l'ensemble des acteurs en interaction qui rend le droit effectif) est incompréhensible sans la prise en compte des acteurs de l'éducation informelle. Ils sont les premiers requérants et partenaires des écoles: ceux qui leur donnent sens, et devraient en bénéficier. Cela signifie que l'éducation informelle est à promouvoir aussi bien par la reconnaissance de ses acteurs spécifiques que par leurs connexions avec les acteurs formels (y compris la capacité des premiers à créer des acteurs formels).

On conçoit dès lors qu'il soit nécessaire de valoriser le renforcement (*empowerment*) des acteurs publics, civils et privés de l'éducation formelle et informelle, par une meilleure compréhension de l'interactivité qui les constitue.

3. Les fonctions de l'acteur d'un système formel : l'école

L'école constitue une connexion, dont l'inscription dans le tissu social et dans la légitimité démocratique se reconnaît à l'effectivité du jeu de ses inter-acteurs. Le schéma suivant montre comment un acteur formel n'a de légitimité que s'il permet l'interactivité entre le formel et l'informel.



Schématization des acteurs de l'école

Si on réduit l'école (de l'école primaire à l'université en passant par les écoles professionnelles et les systèmes de formation continue, les centres d'alphabétisation et les centres d'éducation de base) à une "boîte noire" qui concerne une relation essentiellement duale entre enseignants et enseignés, organisée et contrôlée par une administration, l'institution peut entrer dans une hiérarchie simple, et être simplement conçue dans la perspective d'un programme à accomplir (logique de plan). Mais si on considère que la communauté scolaire est constituée d'acteurs diversifiés en partenariat difficile et qu'elle n'est pas régie seulement par un programme (un règlement d'application) mais par une loi qui énonce les valeurs, alors il appartient à chacun de les interpréter en respectant la hiérarchie des normes (les premiers articles de la loi donnent la clé d'interprétation des autres, et *a fortiori* des règlements). Comme il n'est pas possible que chacun interprète à sa guise, mais qu'il est pourtant nécessaire que chacun participe à ce travail d'appropriation par l'interprétation, il est nécessaire de prévoir un lieu de débat permanent entre les acteurs partenaires, c'est-à-dire un "espace public" à la fois approprié et d'appropriation, correspondant au sein de chaque acteur

4. L'évaluation est un processus de l'espace public

L'évaluation de l'effectivité d'un droit humain ne peut donc se réduire à l'analyse statistique - statique et dynamique - d'un ensemble d'institutions. C'est un processus (un exercice, avons-nous vu, du droit à l'information) de *mise en scène* de tous les acteurs: il s'agit qu'ils soient reconnus et qu'ils participent à une évaluation interactive ; celle-ci est le premier pas d'une régulation du système par lui-même, non plus dans le cadre d'un plan pré-établi avec ses objectifs nécessairement mensongers, mais en fonction d'une stratégie discutée et d'objectifs réalistes adoptés ensemble dans la conformité à la loi (nationale et internationale).

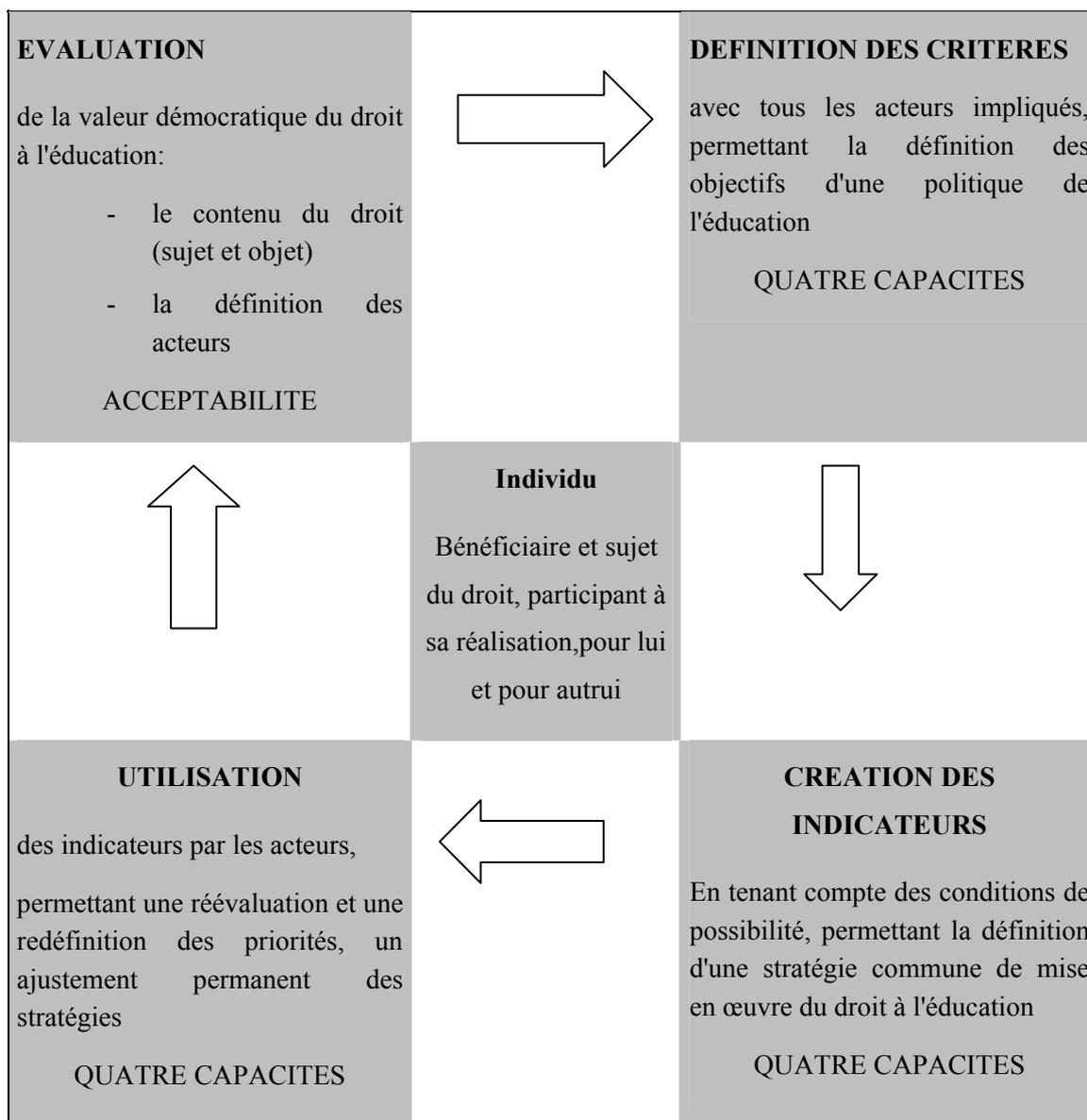
Nous pouvons retenir de ce qui précède que:

- le respect du principe de la diversité culturelle (et du droit de chacun à prendre part à cette diversité) implique le respect de l'égalité entre les individus, mais aussi la définition d'une certaine égalité de droits et de responsabilités entre les inter-acteurs: l'effectivité du droit à l'éducation, c'est aussi la reconnaissance de tous à être responsables de ce droit;

- pour répondre du droit, il est nécessaire de veiller à la connexion entre les acteurs, ce qui signifie notamment leur transparence et la possibilité pour les personnes de circuler de l'un à l'autre (enseignants comme enseignés);
- Le premier critère d'acceptabilité (cf. notre proposition de tableau de bord) est l'existence d'une structure appropriée d'espace public.

Un espace public est un instrument d'intermédiation des acteurs et des fonctions: chacun y confronte ses objectifs et ses compétences; tous contribuent alors à la définition des objectifs communs et à la régulation (critique) mutuelle. C'est le seul pilotage qui soit réellement démocratique. A la logique linéaire qui consistait à donner une délégation par voie de majorité à un Etat chargé de définir et de réaliser un programme, on préfère une logique en boucle, ou logique systémique, qui replace au centre de la culture démocratique le processus commun de définition des objectifs et d'évaluation des processus et des résultats (voir le schéma suivant). Les quatre capacités institutionnelles – acceptabilité, adaptabilité, dotation, accessibilité - ne peuvent être développées qu'au sein du processus qui les met en œuvre et les contrôle : l'espace public.

Chacun compte et est comptable du droit d'autrui signifie que la mise en œuvre du processus d'évaluation n'est pas qu'une observation externe et neutre, c'est une action démocratique, une mise en œuvre – avec la participation de tous - du droit à l'information. Il est clair que si cet exercice est effectif, s'il réussit, il transforme déjà le système de l'éducation en améliorant ses quatre capacités.



Boucle de l'évaluation de l'effectivité du droit au sein de l'espace public

Annexe: Un droit humain est une relation sociale

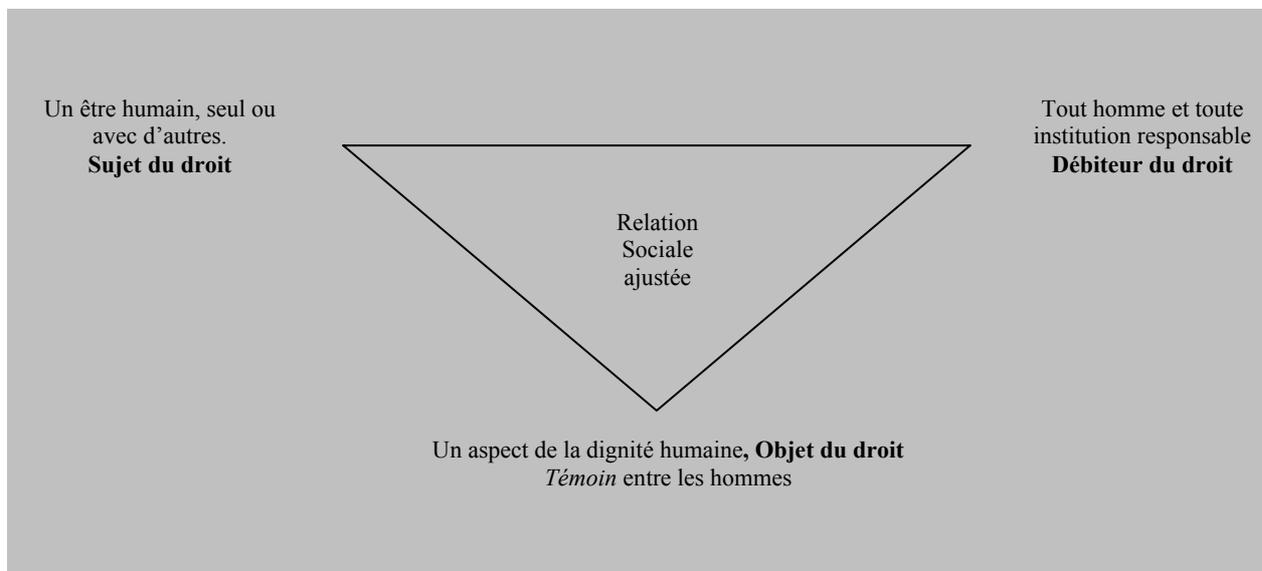


Figure : la relation de droit

Tout est universel dans cette relation.

LE SUJET: *un être humain seul ou avec d'autres*

C'est tout homme, égal en dignité, quels que soient sa nationalité, son sexe, son ethnie, sa religion, etc. Le sujet d'un droit humain est toujours l'individu, mais la dignité humaine n'est pas exclusivement individuelle; elle recouvre aussi toutes les dimensions sociales de la personne, les libertés de se reconnaître dans des communautés et institutions, ainsi qu'en des milieux naturels et culturels.

Chaque culture contient une approche qui peut être différente de ce joyau commun: la personne individuelle et sociale.

Un être humain **titulaire** du droit

- └─ **le sujet du droit** (toujours individuel)
- └─ **le bénéficiaire du droit** (peut être collectif)

LE RESPONSABLE: *tout homme et toute institution*

Tout homme qui a des devoirs d'homme correspondant à ses propres droits et aux droits des autres (Déclaration, article 29). Les droits de l'homme appartiennent à tous. Ce n'est pas seulement aux Etats qu'il revient de les respecter; leur rôle est de garantir l'ordre de droit nécessaire, égal pour tous

L'OBJET: *un aspect de la dignité humaine*

C'est toujours la dignité humaine prise dans son ensemble, et pas seulement un bien isolé: une liberté, un logement, de la nourriture, etc. C'est un besoin fondamental bien défini, condition indispensable à la reconnaissance de la dignité. C'est comme un témoin que les hommes se passent.

Chaque objet est un **nœud de libertés**.

L'objet est la relation de droit elle-même

UN DROIT HUMAIN *est le droit de participer à une relation digne*, qui permet d'assurer son propre droit et celui d'autrui (ce n'est donc pas simplement le droit ordinaire d'obtenir quelque chose)

IV. LES INDICATEURS DU DROIT A L'EDUCATION ET LE CADRE D'EVALUATION DE SUIVI DES POLITIQUES D'EDUCATION POUR TOUS AU BURKINA FASO (CSLP ET PDDEB)¹

VALERIE LIECHTI

(Mars 2003)

1. Le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté et ses indicateurs

Depuis l'an 2000, le Burkina Faso bénéficie de l'Initiative de réduction de la dette des pays pauvres et très endettés (PPTE) engagée par le FMI et la Banque mondiale². Dans sa logique, cette initiative se distingue des précédents programmes d'ajustement structurel sur deux points au moins : premièrement, elle fait de la lutte contre la pauvreté une priorité en matière de politiques de développement. Deuxièmement, elle soutient que la définition des politiques doit procéder d'une démarche participative engageant les différents acteurs, bailleurs de fonds et bénéficiaires. L'accroissement de la pauvreté dans le monde et, en particulier, en Afrique subsaharienne explique en partie l'échec et la remise en cause du Consensus de Washington par les institutions de Bretton Woods pour les pays les plus pauvres³. La théorie du développement a ainsi évolué passant d'une vision dominante économique à une conception davantage centrée sur l'individu et les institutions, du référent unique national vers des référents multiples aux niveaux global, national et local (CLING, p. 244).

Dix ans après la mise en place des premiers programmes d'ajustement structurels et des mesures d'abandons partiels de la dette soutenus par les institutions de Bretton Woods, il faut reconnaître que les politiques d'aide au Burkina Faso n'ont pas porté les fruits escomptés en terme de développement économique et social. Le constat aujourd'hui est troublant.

La dette publique extérieure est passée de 1'040 millions \$ à 1'403 millions \$ entre 1990 et 1999⁴. Pour ce qui concerne les indicateurs sociaux, malgré une hausse sensible des dépenses publiques pour

1. _____

¹ Version provisoire.

² Il s'agit en réalité de l'initiative PPTE renforcée, un premier cadre stratégique de lutte contre la pauvreté ayant été mis en place en 1997. Ce cadre comportait un allègement de la dette de 400 millions \$. En 2000, le pays affichait un revenu par habitant de 340 \$ et l'encours de sa dette représentait 65 % du produit intérieur brut (PIB). VAN DEN BOOGAERDE Pierre, GAYE Diarietou [2002], "Burkina Faso's perseverance with PRSP process bodes well for the future", in IMF Survey, volume 31, number 3, Washington, USA

³ CLING J.-P., RAZAFINDRAKOTO M., ROUBAUD F. (dir.) [2002], "Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté", Ed. DIAL/Ed. Economica, pp.4-5

⁴ La dette publique extérieure représentait pour cette même période 89 % de la dette globale. La part de la dette provenant des emprunts auprès des bailleurs de fonds multilatéraux a pratiquement doublé puisqu'elle est passée de 563 millions \$ en 1990 à 1180,5 millions \$ en 1999. Cf. ADEA – Association pour le développement de l'éducation en Afrique – "Dette et éducation en Afrique", in Lettre d'information de l'ADEA, volume 13, numéro 2, avril-juin 2001, Paris, France

l'éducation de base sur la période 1990-1998⁵, le taux d'alphabétisation reste inférieur à 30 % (taux officiel pour 1998: 27%)⁶. Rappelons cependant que ce taux se situait, au Burkina Faso, à environ 14 % en 1985⁷. Il a donc presque doublé en l'espace de 13 ans. Cette progression remarquable est le résultat combiné des initiatives du système formel et non formel d'éducation (campagnes d'alphabétisation, plans triennaux, création des centres permanents d'alphabétisation et de formation (CPAF) et des centres d'éducation de base non formelle (CEBNF)⁸.

En outre, seule une minorité d'enfants en âge d'être scolarisés ont accès à l'éducation. Le taux net de scolarisation pour le primaire se situe pour l'année 1998-1999 entre 27,4 % et 32,5 % selon si l'on se base sur les données de recensement et d'enquêtes ou sur les statistiques scolaires⁹. Quant au taux brut de scolarisation, il se chiffre pour cette même année à environ 40 % selon le Ministère de l'éducation de base et de l'alphabétisation (MEBA). Là encore, il s'agit de considérer ces données dans une perspective dynamique et en relation avec d'autres critères tel que le taux d'accroissement de la population pour apprécier correctement l'effort accompli.

Aussi l'entrée du Burkina Faso dans le cadre de l'initiative PPTE est-elle un enjeu important pour le développement du secteur de l'éducation. L'allègement cumulé de la dette de 300 millions \$¹⁰ réduira environ de moitié le service de la dette et devrait contribuer à libérer sur la période 2000-2007, toutes sources confondues, des ressources d'un montant de 700 millions \$ (soit environ 490 milliards de Fcfa) qui seront affectés à la couverture des besoins prioritaires des populations en matière de santé et d'éducation¹¹. Cet allègement suppose la définition d'un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) dont un des grands axes est l'éducation de base pour tous. A cet effet, le gouvernement a adopté en 1999 le Plan Décennal de Développement de l'Education de Base (PDDEB, 2001-2010) qui fixe des objectifs globaux en terme d'accès et de résultats du système d'éducation et dont le coût total est estimé à 428 millions \$.

On vise en 2009 un taux brut de scolarisation de 70% pour le primaire (avec un seuil de 65 % pour les filles) et un taux d'alphabétisation de 40%. Il faut savoir cependant que cet ambitieux programme implique un accroissement du taux brut de scolarisation égal à celui réalisé durant ces quarante

1.

⁵ Les dépenses du Ministère de l'éducation de base et de l'alphabétisation (MEBA) augmentent de 11,9 % sur la période passant de 9'086,77 millions Fcfa à 22'284,42 millions Fcfa courants. Quant à l'aide extérieure (subventions et prêts), elle se montait en 1998 à 13 milliards Fcfa, soit 68 % des ressources propres. Il faut savoir que ces chiffres ne prennent pas en compte les contributions de certains partenaires à l'alphabétisation. Cf. Rapport national Education pour Tous: Bilan à l'an 2000 du Burkina Faso, novembre 1999, pp. 40-41

⁶ RAPPORT NATIONAL "Education pour Tous: Bilan à l'an 2000" , Burkina Faso, novembre 1999

⁷ cf. Rapport mondial sur le développement humain (1990)

⁸ Les campagnes d'alphabétisation de masse nommées «commando et bantaaré» comptabilisent environ 32'000 personnes alphabétisées sur 5 ans. Elles ont été abandonnées au profit des plans triennaux qui ont permis l'alphabétisation de 333'547 personnes sur la période 1990-1998. En l'espace de 8 ans le nombre de personnes inscrites aux programmes d'alphabétisation est passé de 47 386 à 119 529 personnes.

⁹ PILON Marc, KABORE Idrissa [2001], "La mesure des inégalités d'accès à l'éducation au Burkina Faso: L'apport des données non scolaires", Colloque sur les indicateurs du droit à l'éducation: l'effectivité d'un droit culturel, 19-21 novembre, Ouagadougou, Burkina Faso

¹⁰ L'allègement initial de 400 millions \$ accordé en 1997 est renforcé par un allègement de 300 millions \$ en 1999.

¹¹ ADEA [2001]- "Dette et éducation en Afrique", op. cit. p.10

dernières années¹². Pour atteindre ces objectifs, il est prévu d'augmenter la part du budget de l'Etat consacré au secteur de l'éducation de 21,6% à 26 % d'ici à 2010. En outre 60 % de ce budget devraient être alloués à l'éducation de base qui consacre elle-même 7% à l'alphabétisation¹³.

La poursuite de tels objectifs induit nécessairement la construction d'un cadre d'évaluation conforme et adapté. Ce dernier a été fixé au niveau national par le Ministère¹⁴ qui s'est engagé auprès de ses partenaires à produire et suivre «une batterie » d'indicateurs. Ces indicateurs sont harmonisés d'une part avec les objectifs du CSLP¹⁵ et d'autre part avec ceux convergents de son Plan Décennal de Développement de l'Education de Base. Le tableau ci-dessous en présente les grands axes (rapport du groupe sur les statistiques):

Indicateurs budgétaires
Part du budget consacré au MEBA (%)
Part du budget consacré au MEBA sur ressources propres de l'Etat (%)
Part du budget du MEBA revenant aux DREBA (% du Titre 3)
Part du budget du MEBA revenant aux DREBA sur ressources budgétaires propres (% du Titre 3)
Crédits délégués aux DREBA (%)
Taux d'exécution du budget du MEBA
Global et au niveau des structures déconcentrées (DREBA)
Taux Brut d'Admission (TBA)
TBA, TBA Filles
Populat. 7ans (2,37% de TAMA)
Nouveaux inscrits CP1
Taux de Redoublement par sous-Cycle
CP, CE, CM
Taux Brut de Scolarisation (TBS)
TBS, TBS Filles
Ratio Livre / élève
Lecture, Maths
Coût Moyen /élève à la charge des ménages
Accroissement annuel du nombre de salles de classes
Indicateurs Alphabétisation
Nombre d'alphabétisés par niveau fonctionnel
Taux global Alphabétisation

L'ensemble de ces indicateurs devrait être décliné pour la plupart au niveau provincial¹⁶.

1. _____

¹² VAN DEN BOOGAERDE Pierre, GAYE Diarietou [2002], op. cit., p. 47

¹³ Ibid.

¹⁴ MEBA

¹⁵ Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté

¹⁶ En particulier pour les 20 provinces prioritaires.

Bien que sommaire et non représentative de l'ensemble des indicateurs retenus dans le cadre du suivi des objectifs du PDDEB, cette batterie d'indicateurs suscite néanmoins quelques remarques d'ordre général:

- La contrainte d'élaboration d'un DSRP ressemble à une conditionnalité classique en ce sens où elle est basée uniquement sur des déclarations d'intention (CLING, P. 255). On reste ancré dans une logique de planification et non de stratégie.
- Alors que l'approche multidimensionnelle en matière de lutte contre la pauvreté diffère de celle des programmes d'ajustement structurel au caractère proprement technique et économique, la même logique causale semble pourtant orienter le choix des indicateurs pour l'évaluation du suivi. On s'attache en effet principalement à des indicateurs de résultats sans égard pour les causes et les moyens. Autrement dit, dans quelle mesure la qualité des politiques suivies explique-t-elle les résultats obtenus ? Inversement, quels sont les moyens (ressources humaines et non humaines) nécessaires pour atteindre ces objectifs ? Quid des valeurs de l'acceptabilité et de l'adaptabilité du système.
- Qui définit ces indicateurs ? L'élaboration participative des politiques n'apparaît à aucun moment sur la liste d'indicateurs alors que les DSRP ont précisément pour objectif la prise en compte des "sans voix" eu égard au principe de bonne gouvernance auquel sous-tend un processus de démocratisation. Il s'agit ainsi de prendre en compte le contexte économique mais aussi socio-politique et institutionnel, spécifique à chaque pays et de reconnaître le caractère primordial de l'adhésion aux politiques non seulement des gouvernants, mais également de la population (CLING, p. 174)(cf. infra objectif 5 du PDDEB).
- La liste ne comprend aucune indication sur les déscolarisés et/ou les enfants non scolarisés (cf. infra objectif 4 du PDDEB).
- Les indicateurs de taux bruts d'admission et de taux brut de scolarisation relatifs à l'objectif 1 du PDDEB (accroissement de l'offre d'éducation) sont très discutables. Ils pourraient être complétés par un indicateur de déperdition plus pertinent en ce qui concerne le bon fonctionnement d'un système d'éducation. Celui-ci devrait compter moins de déperdition compensé par des solutions alternatives. Quant au taux de redoublement, il apparaît comme un indicateur d'efficacité interne et non de pertinence externe du système.
- Enfin, en ce qui concerne les dotations du système (objectif 3), les indicateurs proposés (ration livre/élève et accroissement annuel du nombre de salle de classe) offrent une information très partielle. En effet, la situation des enseignants ainsi que celle des apprenants (santé, alimentation) est occultée de même que les dotations du secteur non formel. Quant à l'indicateur de coût moyen/élève à la charge des ménages, qui apparaît ici comme un indicateur de dotation (pour le considérer comme un indicateur d'accessibilité, il convient de le rapporter au PA des ménages), paraît peu pertinent. Il est intéressant s'il est analysé en terme de demande et si son contenu est précisé par la compréhension du manque à gagner)

Si le FMI¹⁷ estime que le CSLP élaboré par le Burkina Faso est réaliste en terme d'objectifs et de moyens pour la couverture des besoins du secteur de l'éducation de base, son constat se limite à l'analyse des ressources humaines et non humaines nécessaires à l'accomplissement des objectifs fixés. Or, une analyse portant sur l'effectivité du droit à l'éducation comprend les dimensions de l'acceptabilité et de l'adaptabilité du système. On constate ainsi que l'ensemble des indicateurs retenus dans le cadre du CSLP repose sur cette même logique linéaire et causale d'«input - output». Les indicateurs s'attachent en effet à mesurer l'efficacité (analyse objectifs - résultats) et l'efficience (analyse coûts – bénéfiques ou moyens-résultats) d'un système éducatif sur la base de données relatives à l'accès au système (indicateurs d'input) au processus (efficacité interne) et aux résultats du système (indicateurs d'output). Ce faisant, ils ne prennent pas en compte l'analyse en terme de pertinence ou de cohérence, autrement dit la demande sociale, et ils omettent souvent les questions relatives à l'équité, la pluralité des acteurs, la diversité culturelle et à l'acquisition d'un réel savoir (savoir être, savoir-faire et savoir-vivre ensemble). L'ensemble de ces dimensions est inclus dans la grille d'évaluation de l'observation générale 13 qui retient quatre capacités qui font système : l'acceptabilité et l'adaptabilité qui désignent les rapports entre le système et son milieu (la légitimité démocratique) ainsi que la dotation et l'accessibilité qui désignent la disponibilité des ressources humaines et non humaines (les richesses du système).

2. Le plan décennal de Développement de l'Education de Base (PDDEB) et le droit à l'éducation.

Les cinq grands objectifs du PDDEB

Le PDDEB s'est assigné cinq grands objectifs qui comprennent eux-mêmes une série d'objectifs spécifiques :

1. Accroître l'offre d'éducation :

- Passer d'un taux brut de scolarisation de 40% en 1998 à 70% en 2010 ;
- Diversifier les formules d'éducation de base formelle et non formelle ;

2. Réduire les disparités de tous genres :

- Scolariser 65% de filles en 2010;
- Prendre des mesures incitatives pour stimuler la scolarisation dans les zones rurales les plus défavorisées ;
- promouvoir l'alphabétisation des femmes, surtout en milieu rural

1. _____

¹⁷ VAN DEN BOOGAERDE Pierre, GAYE Diarietou [2002], "Burkina Faso's perseverance with PRSP process bodes well for the future", in IMF Survey, volume 31, number 3, Washington, USA

3. Améliorer la qualité, la pertinence et l'offre d'éducation :

- Améliorer les compétences des enseignants ;
- Améliorer la production et la mise à disposition de manuels et matériel didactique ;
- Mettre en place des projets et des initiatives « d'écoles de qualité » ;
- Mettre en place un dispositif permanent d'évaluation des apprentissages et des conditions d'apprentissage ;
- Améliorer les conditions d'apprentissage et d'enseignement ;
- Augmenter l'efficacité du système.

4. Promouvoir l'alphabétisation et les formules alternatives d'éducation de base :

- Porter le taux d'alphabétisation de 28 à 40% en 2010
- Développer les formules alternatives d'éducation de base (Centre d'Education de Base Non Formelle...).

5. Développer les capacités de pilotage, de gestion et d'évaluation du système éducatif:

- Disposer d'un système d'information statistique efficace ;
- Former le personnel en gestion et administration de l'éducation ;
- Définir les fonctions et attributions des différentes structures du système.

A cet ensemble correspond une batterie d'indicateurs que nous avons regroupés au sein d'un tableau récapitulatif. Ce tableau compare l'ensemble des indicateurs du PPDEB à celui retenu pour mesurer le droit à l'éducation de base (cf. tableau en annexe). Cette analyse comparative permet de mieux saisir les logiques respectives et complémentaires des deux approches. Elle est complétée par les réflexions suivantes qui porte à la fois sur les objectifs et les indicateurs y relatifs du PPDEB et sur les étapes de construction des indicateurs du droit à l'éducation. A noter qu'il s'agit là de quelques points qui seront développés dans une version finale du texte.

Le premier objectif du PDDEB concernant l'accroissement de l'offre d'éducation est peu clair. Considéré essentiellement en terme de taux brut de scolarisation (indicateur de résultat), l'objectif soulève la question élémentaire des moyens. Autrement dit, que signifie concrètement l'augmentation du TBS de 40 à 70 % ? S'il est spécifié à cet égard qu'il convient de diversifier les formules d'éducation de base formelle et non formelle (indicateur de moyen), comment le mesure-t-on ?

Par ailleurs, on perçoit un manque de cohérence entre l'objectif 1 et 4 qui sont pourtant assimilés au même objectif sur l'élargissement de l'accès à l'éducation de base au sein du tableau des indicateurs du PDDEB. Il y a en fait confusion entre l'accroissement de l'offre éducative et la promotion de l'alphabétisation et des formules alternatives d'éducation de base. Or, les deux objectifs ne sont pas identiques notamment en terme d'adéquation de l'offre à la demande. Enfin, seul un indicateur sur douze concerne l'alphabétisation.

En résumé, on note :

1. L'absence d'intérêt et de données sur le non-formel (Manque d'objectifs pour les non-scolarisés)
2. Un problème de stratégie pour les déscolarisés dans le cadre des centres d'alphabétisation.

3. Un manque de clarté sur la stratégie à adopter si l'objectif est de scolariser tout le monde. Est-elle multiforme en référence au PDDEB? Quels sont les moyens pour augmenter le taux de scolarisation ?

En ce qui concerne plus spécifiquement les indicateurs retenus par le PDDEB :

1. Les tableaux du PDDEB ne prennent pas en compte l'acceptabilité sauf pour l'objectif spécifique traitant des projets éducatifs concernant d'une manière générale l'amélioration de la qualité et de la pertinence de l'offre d'éducation (objectif général 3).
2. Ils ne prennent pas en compte les dotations financières sauf sous l'angle de l'efficacité. La question de leur répartition reste en suspens. (ex. : indicateurs relatifs aux moyens mis à disposition par le secteur formel et non formel selon le nombre de personnes admises en formation).
3. Le troisième manque concerne l'accessibilité du point de vue des élèves et des familles. Aucune indication n'est donnée sur la santé et la nutrition des apprenants ainsi que sur l'importance de l'engagement des parents pour la scolarisation des enfants (difficulté d'accès compte tenu des budgets calculés en fonction du seuil de pauvreté).

Les objectifs de la recherche sur la mesure du droit à l'éducation

- a. Prise en compte de l'ensemble du système formel et non formel. (Diversité et interaction des acteurs).
- b. Analyse du droit à l'éducation selon le principe de l'indivisibilité des droits de l'homme
- c. Définition de stratégies. Se situer dans une dynamique d'action. Créer un outil
- d. Chercher les moyens d'amélioration des systèmes. Créer un tableau de bord utilisable. Eviter de réduire le constat à quelques variables de résultats et saisir les ressources dans leur dynamique.

Les contraintes pour les indicateurs du droit à l'éducation

- a. Le droit à l'éducation pour tous implique :
 - Les scolarisés
 - Les déscolarisés / non –scolarisés
 - Les jeunes et les adultes
- b. Une logique systémique
Elle dépasse la logique de l'offre et de la demande qui ne prend pas en compte les valeurs relatives à l'acceptabilité et à l'adaptabilité et donc la dimension éthique et politique des droits de l'homme. Les indications habituelles portent essentiellement sur les valeurs d'accessibilité et de dotation. Les questions d'appropriation et de cohérence sont négligées.
- c. Partir de l'existant (cf. CLING pp. 315- 317)
- d. Considérer le PDDEB
- e. Préserver la simplicité
- f. Mettre l'accent sur l'évaluation des dynamiques (obstacles)

g. Prendre en compte les droits connexes au droit à l'éducation

3. Apport des enquêtes de terrain de la phase pilote (février - mai 2002)

Après relecture des rapports de la phase pilote d'enquêtes portant sur la validation du tableau de bord du droit à l'éducation de base comprenant les quatre capacités, il ressort que :

1. La partie « dotation » et « accessibilité » fait l'objet d'un consensus dans les rapports. L'accent est mis sur les cantines, la santé des apprenants, l'équipement minimal, les moyens pédagogiques, les distances, les discriminations selon le genre, le rang dans la famille et le statut familial. On s'accorde sur le fait qu'il faut redresser le regard pour intégrer les acteurs (dotations réelles) en particulier les enfants.
2. La partie « acceptabilité » et « adaptabilité » est moins avancée. S'il y a consensus sur l'inefficience et l'inefficacité du système qui se traduisent par la déperdition, les mauvaises acquisitions, il n'y en a pas sur les moyens d'y remédier.

On retient dès lors deux axes de réflexion :

- a. L'adaptabilité aux besoins des enfants, des parents et des apprenants (programmes, horaires, reconnaissance du non formel et de ses acquis, manque à gagner, activités de production)
- b. L'acceptabilité, c'est à dire la légitimité, comprend une dimension politique (la priorité accordée à l'éducation de base pour tous), institutionnelle (diversité des acteurs et leur diversité) et socioculturelle (acquisition de savoir-être mesuré par le taux de satisfaction ou l'exercice de certaines libertés).

La tonalité est très différente selon les lieux d'enquête :

Banfora fait ressortir l'interconnexion des droits et l'impact de la pauvreté sur l'effectivité du droit à l'éducation et le manque d'adaptabilité du système formel. L'acceptabilité n'est pas un problème (convergence éducative).

A Fada, dans la Tapoa, l'accent est mis sur les discriminations selon le genre, selon la localisation, sur l'acceptabilité et l'adaptabilité (aux différentes cultures et aux disponibilités des apprenants). Il ressort clairement qu'il existe une stratégie des familles pour l'éducation, quelques uns au profit des autres, et que les centres d'alphabétisation innovateurs (Tin Tua) apportent des solutions partielles mais intéressantes à la question de l'insuffisance des dotations.

Dans la zone de Nomgana, la situation est un peu particulière avec une concurrence entre le système formel et non formel (école bilingue) et une forte demande insatisfaite des femmes pour l'alphabétisation. Mais, comme à Banfora, le droit à l'éducation paraît fondamentalement connecté aux autres droits, sauf les droits de l'enfant qui sont peu pris en compte.

Sur la base de ces conclusions et du rapport sur les statistiques de l'éducation au Burkina Faso, nous avons construit un certain nombre de propositions qui sont bien sûr toutes soumises à la discussion. On relève cinq difficultés majeures :

La première difficulté concerne les disponibilités pour le non formel alors que nous voulons un tableau de bord sur le système éducatif au sens large.

La deuxième difficulté tient au chevauchement des cursus et des effectifs déscolarisés en alphabétisation ou au flou des définitions (taux de scolarisation, taux d'admission).

La troisième difficulté tient au regard porté exclusivement sur les scolarisés au détriment des déscolarisés (absence d'objectifs de scolarisation).

La quatrième difficulté tient à ce que certains indicateurs peuvent être placés dans plusieurs cases du tableau. Il faut donc choisir selon des critères normatifs explicites.

La dernière difficulté est celle du manque à gagner, récurrent dans tous les rapports. Faut-il le prendre en compte directement (accessibilité – dotation) ou au contraire indirectement par l'adaptabilité et l'acceptabilité, en cherchant ainsi à modifier les comportements des apprenants ou des parents (et dont on a vu qu'ils étaient prêts à faire un effort financier s'ils en mesuraient les résultats) ?

Annexe : Tableau comparatif PDDEB / IDE

Objectifs généraux 1 et 4 : élargir l'accès à l'éducation de base

PDDEB Objectifs spécifiques	Indicateur sélectionné PDDEB	Capacité	Indicateurs du droit à l'éducation ¹	Commentaires
1/ Scolariser x% des enfants en âge d'aller à l'école (Burkina 70% en 2009) et promouvoir les autres ordres d'enseignement.	TBS, TBA, TNS, TNA, TS / ordre d'enseignement / âges TAMA des effectifs % d'enfants 7-12 ans non scolarisés par an.	Adaptabilité Acceptabilité	2.1 Nbre d'élèves par type d'innovations / alternatives éducatives ² 2.3 Nbre d'apprenants inscrits en cours du soir (formel et non formel) 2.4 % d'enfants jamais scolarisés (10-12 ans, selon le sexe) 3.1 % d'écoles où les langues nationales sont intégrées à l'enseignement ou aux apprentissages 3.2 % de structures éducatives confessionnelles privées reconnues	Quid des déscolarisés et des non scolarisés
2/ Augmenter la capacité d'accueil	Nbre de salles de classe ouvertes et équipées/ an	Accessibilité	2.2.1 Nbre de places de formation / nbre d'analphabètes par sexe et province 2.2.2 % de la pop. scolarisable / pop. en âge d'être scolarisée qui se trouve à + de 2,5 km d'une école	Le problème n'est-il pas micro- plutôt que macroéconomique (bonne distribution spatiale des écoles, des salles de classe et bonne qualité des équipements, objectif 3) ?
3/ Réduire les taux de redoublement	Taux de redoublement (année n)	Adaptabilité		Est-ce que dans la perspective du droit à l'éducation cette variable est pertinente ? Ne faut-il

1. _____

¹ Les indicateurs correspondent aux capacités mentionnées dans la colonne précédente, leur chiffre se réfère à la liste des indicateurs présentés dans le tableau de bord du point suivant.

² Centre d'éducation de base non formel (CEBNF), écoles satellites, centres bamna nuara, centres jeunes, écoles bilingues

				pas préférer le taux de déperdition et/ou de déscolarisés ?
4/ Augmenter le nombre de classes multigrades en zone rurale	% élèves scolarisés en multigrade Nbre de nouvelles classes MG / an	Adaptabilité	2.2 % élèves scolarisés en multigrade	
5/ Augmenter le nombre de classes DF en zone urbaine	% élèves scolarisés en double flux Nbre de nouvelles classes DF/an	Adaptabilité		Est-ce réellement un moyen de promouvoir le droit à l'éducation ?
6/ Promouvoir le secteur privé	% des effectifs du privé par an Taux d'accroissement des effectifs du privé	Acceptabilité	1.2 Part du financement public pour l'éd. de base formelle dans le PIB 1.3 Part des financements tiers pour l'éd. de base formelle dans le PIB 1.4 Part du financement public pour l'ed. non formelle dans le PIB 1.5 Part des financements tiers pour l'ed. non formelle dans le PIB.	Ce secteur inclue-t-il le non-formel? Ou est-ce le formel non public? Est-ce que le secteur privé en tant que tel favorise le droit à l'éducation ou est-ce sa complémentarité en terme de public cible, de carte scolaire, de stratégie éducative, de pédagogie, etc.? Quid de l'indicateur pertinent ?
7/ Encourager la contribution des communautés et des collectivités à l'accroissement de l'offre d'éducation	% de salles construites par les collectivités et les communautés	Acceptabilité	2.4 Existence ou non d'une assoc. de parents d'élèves active ³ 2.5 % de salles construites par les collectivités et les communautés (formel et non formel) 2.6 % de centres d'alphabétisation gérés par les communautés.	
8/ Augmenter le nombre d'enseignants à recruter	Nbre d'enseignants recrutés / an	Adaptabilité	1.1 Ratio nbre d'enfants. en âge d'être scolarisés (7 à 12 ans) / enseignant (par province) 1.2 Ratio nbre d'analphabètes (13 à 45 ans) / formateur (par province)	Est-ce un objectif en tant que tel ? Ne vaut-il pas mieux raisonner à la fois sur le secteur formel et non formel en terme de taux d'encadrement des élèves ou en terme d'adaptabilité eu égard aux besoins reconnus
9/ Optimiser l'utilisation des ressources humaines et des infrastructures	Ratio élèves /salle de classe	Adaptabilité		
10) Rationaliser l'utilisation des ressources humaines	Taux de suppléance des enseignants (primaire)	Adaptabilité	1.3 Nbre d'heures d'ens. effectif par an	

1. _____

³ On entend par assoc. de parents d'élèves « active », une assoc. qui mène au moins une activité autre que celles qui lui sont assignées d'office à savoir le contrôle des présences et la contribution matérielle

11/ Réduire l'analphabétisme	Taux d'alphabétisation par sexe	Adaptabilité		Que signifie "alphabétisé?" Cela pose la question du choix de l'indicateur.
12/ Promouvoir la pré scolarisation	Taux de Pré Scolarisation par sexe	Dotation	2.8 % d'écoles et de centres d'alphabétisation ayant une structure d'accueil de la petite enfance	Deux objectifs possibles: 1) Les trois "E", espace d'éveil éducatif 2) La question de la garde des enfants pour les femmes en formation L'indicateur diffère selon l'objectif visé et concerne le droit à l'éducation de la petite enfance qui ne doit pas être confondu avec le pré-scolaire.

Objectif général 2 : Réduire les disparités entre genre, régions et zones urbaines/rurales

Objectifs spécifiques	Indicateur sélectionné	Capacité	Indicateur du droit à l'éducation suggéré	Commentaire
1/ Promouvoir le recrutement des femmes	% de femmes enseignantes Nbre d'enseignantes recrutées par an	Accessibilité	2.1.1 % de femmes enseignantes et de formatrices	
2/ Favoriser la scolarisation des filles 65% en 2010.	TBS Filles et TBS Garçons % effectifs filles TBA Filles et TBA Garçons, Indice de parité F/G Taux d'accroissement des effectifs de filles	Accessibilité	2.1.2 Indice de parité TNS fille / garçon	
3/ Promouvoir l'alphabétisation des femmes	Taux d'alphabétisation par sexe Taux d'accroissement des effectifs d'alphabétisés	Accessibilité	2.1.3 Rapport taux de déperdition ou d'abandon fille / garçon 2.1.4 Taux d'exclusion fille / garçon 2.1.5 Taux d'alphabétisation selon le genre	
4/ Créer des centres d'alphabétisation pour les femmes	Nbre de centres ouverts par an	Accessibilité		Ici le problème est général pour les hommes et les femmes. Il y a un problème de construction de centres eu égard à la demande et au problème spécifique des jeunes déscolarisés.
5/ Réduction des disparités entre régions et entre Zones urbaines et rurales	TBS ,TBA, Nbre de nouvelles salles de classe construites/ an	Accessibilité	2.2.3 Rapport TNS urbain / rural	
6/ Augmenter le nombre de classes multigrades en zone rurale	% élèves scolarisés en multigrade Nbre de nouvelles classes MG / an	Adaptabilité	2.2 % des élèves scolarisés en multigrade	
7/ Faciliter l'installation des maîtres en zone rurale	% de maîtres logés Nbre de logements construits / an	Dotation	1.2 % d'enseignants ayant un logement administratif (zone rurale)	

Objectif général 3 : améliorer la qualité, la pertinence et l'offre d'éducation

Objectifs spécifiques	Indicateur sélectionné	Capacité	Indicateur du droit à l'éducation suggéré	Commentaire
1/ Améliorer les conditions d'accueil des élèves	% d'écoles avec point d'eau, électricité, clôture, terrain de sport, cantines ayant latrines (différenciées G et F)	Dotation Acceptabilité	2.3 % d'écoles et de centres alpha manquant de l'un au moins de ces équipements essentiels: point d'eau, latrines (différenciées G et F), cantine 3.4 % d'écoles disposant d'une trousse de premiers secours	
	% de salles de classe en bon état (murs, toiture, ouvertures)	Dotation	2.4 % de salles de classe et de centres alpha offrant la sécurité nécessaire (murs, toiture, ouvertures)	
2/ Améliorer les conditions d'enseignement et d'apprentissage	% salles de classes équipées (tables-bancs, bureaux, chaises, tableaux noirs, armoires, bibliothèques).	Dotation	2.5 % salles de classes et de centres alpha ayant l'équipement nécessaire (tableaux noirs, tables bancs, bureaux, chaises, armoires, bibliothèques)	
	Ratio élèves / places assises Elèves/ maître Ratio Elèves /classe % de maîtres bien logés % élèves mangeant à la cantine			Cf indicateur 1.2 dotation Cf indicateur 2.4 dotation
3/ Réduire les distances entre l'école et le lieu de résidence des élèves	% d'élèves parcourant x kms pour atteindre leur école. (Nbre d'enfants par niveau d'études, selon localité ou quartier et distance à parcourir) Nbre de nouvelles écoles satellites / an	Accessibilité		Elèves, établissements: déjà traité au point 2 des objectifs 1 et 4 (indicateur 2.2.2)

4/ Améliorer les compétences des enseignants	% d'enseignants ayant le niveau académique requis % de maîtres ayant les qualifications professionnelles requises % enseignant ayant suivi une formation continue Ratio maîtres/ Encadreur Ratio écoles/ inspecteur	Dotation	1.3 % d'enseignants ayant les qualifications requises (pour le formel et le non formel) 1.4 % d'enseignants ayant suivi une formation continue durant les trois années précédentes 1.5 ratio école / inspecteur ou superviseur	
5/ Améliorer la production et la mise à disposition de manuels et matériels didactiques	% d'écoles disposant d'un minimum de matériel didactique ratio manuels / élève ratio manuels /enseignant % d'élèves ayant un manuel par discipline % de maîtres ayant un manuel par discipline	Dotation	2.6 % d'écoles et de centres alpha ayant un manuel par discipline et par niveau	
6/ Augmenter l'efficacité interne du système	Taux de rendement interne Taux de survie, Coefficient d'efficacité Taux de réussite aux examens Taux de transition	Adaptabilité	3.1 Taux de déperdition (non formel) ou taux d'abandon (formel) 3.2 Taux de déperdition 3.3 Taux de connaissance de base (TCB) (à discuter) 3.4 Taux d'alphabétisation pour la pop. âgée de 9 ans et plus, n'étant pas ou n'ayant pas été scolarisée (à discuter) 3.5 TBS en fonction du TBA 3.6 Taux de réussite aux examens (CEPE ou certif. D'alpha)	
7/ Mettre en place des projets éducatifs	% d'écoles avec projets éducatifs % d'élèves concernés	Acceptabilité	2.1 Est-ce que le suivi et la mise en œuvre du PDDEB fait intervenir les différents acteurs ? 2.2 Existence ou non de structures de concertation et de coordination	Y a-t-il une stratégie éducative de scolarisation de base du droit à l'éducation dans les écoles ? Y a-t-il une stratégie micro- et macroéconomique, une diversité des acteurs

1. _____

⁴ Calendrier, etc.

		Adaptabilité	des acteurs 2.3 Existence de structures d'évaluation 3.3 % de centres d'alphabétisation liées à des activités de production 1.4 Degré de prise en compte des besoins des apprenants à la définition des programmes (non formel) ⁴	? Y a-t-il concertation entre les acteurs pour la mise au point de ces stratégies ?
8/ Développer la post - alphabétisation	% de centres d'alphabétisation disposant d'une bibliothèque % d'alphabétisés fréquentant les centres	Dotation Adaptabilité	2.7 % de centres d'alphabétisation disposant d'une bibliothèque 2.5 % d'alphabétisés suivant des cours de formation complémentaire de base, de formation technique et spécifique	

Bibliographie

BANQUE MONDIALE [2000/2001], "Rapport sur le développement dans le monde : Attacking poverty", Washington D.C., Banque Mondiale

CLING J.-P., RAZAFINDRAKOTO M., ROUBAUD F. (dir.) [2002], "Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté", Ed. DIAL/Ed. Economica

KABORE I., LAIREZ T., PILON M., SANOU S. [2002], «Les indicateurs du droit à l'éducation : l'approche statistique », Version provisoire, Ouagadougou

SEN Amartya [2000a], "Un nouveau modèle économique: développement, justice, liberté", Editions Odile Jacob, Paris

VAN DEN BOOGAERDE Pierre, GAYE Diarietou [2002], "Burkina Faso's perseverance with PRSP process bodes well for the future", in IMF Survey, volume 31, number 3, Washington, USA

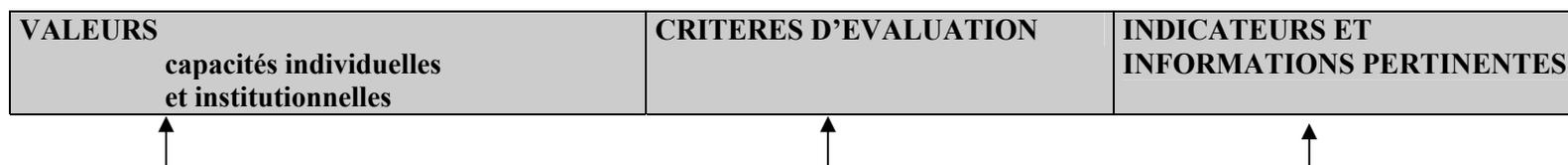
V. TABLEAU DE BORD

VALERIE LIECHTI, PATRICE MEYER-BISCH

VERSION 14, 28 FEVRIER 2003

Elaboration d'un tableau de bord du droit à l'éducation pour tous ; L'exemple du système formel et non formel d'éducation de base au Burkina Faso

1. Lecture horizontale : des valeurs aux indicateurs et retour



1.1 Valeurs

Le tableau est orienté vers les personnes: sujets, bénéficiaires et responsables de la réalisation du droit et vers les institutions qui sont à leur service. Il est construit et validé par les différents acteurs. Son appropriation constitue une condition nécessaire à son utilisation effective.

Les valeurs définissent ici:

- les capacités des personnes à exercer l'ensemble de leurs droits humains par la réalisation du droit à l'éducation de base (les capacités réalisées apparaissent comme des compétences permettant l'exercice de leurs libertés),
- les capacités des institutions constituées et entretenues dans ce but.

Les capacités ne se développent que dans l'interaction.

1.2 Critères d'évaluation

Pour chaque valeur, une série de *critères d'évaluation* a été retenue par les différents acteurs de l'éducation de base concernés. Ces critères correspondent aux dimensions opérationnelles des valeurs que nous cherchons à mesurer par un indicateur ou une information pertinente.

1.3 Indicateurs

L'information pertinente en matière d'évaluation du droit à l'éducation de base ne se résume pas uniquement à un ensemble de chiffres. Elle comprend également des indications qualitatives sur l'existence ou la non existence de ressources et sur l'appréciation faite par les acteurs de leur utilisation eu égard aux objectifs fixés (ex. ACCEPTABILITE 3.5 degré de satisfaction des enseignés, des enseignants et des parents).

Les indicateurs proposés forment un ensemble qui traduit une cohérence systémique. Ils doivent aider à repérer les stratégies de mise en œuvre du droit et d'optimisation des ressources humaines et non humaines. Ils doivent toujours être situés dans un contexte et dans le temps. L'interprétation des indicateurs en terme de valeurs doit être immédiatement accessible.

Pour les valeurs et les critères d'évaluation mentionnés en italique, aucun indicateur ou information pertinente n'a pu être proposé (ce qui ne signifie pas pour autant qu'ils ne puissent pas être mesurés). Ces informations apparaissent néanmoins pertinentes pour la compréhension du droit à l'éducation. La collecte des données sur le terrain devrait permettre de combler, du moins partiellement, ces lacunes.

La numérotation des indicateurs se rapporte aux valeurs ou critères d'évaluation correspondant. Elle devrait faciliter la lecture horizontale du tableau.

2. Lecture verticale: les quatre capacités en boucle du système

2.1. Un système de relations

Le "**système de l'éducation**" que nous cherchons à décrire est l'ensemble de relations aux dimensions très diverses (culturelles, écologiques, économiques, techniques) qui permet la réalisation effective du droit à l'éducation; il ne se réduit pas à une ou plusieurs institutions (systèmes formel et non formel).

Les quatre capacités qui structurent ce tableau de bord sont issues de l'«Observation générale 13»¹. Les deux premières, qui concernent les rapports entre le système de l'éducation et son milieu, sont souvent négligées, car elles sont plus difficiles à évaluer; elles conditionnent cependant la légitimité et l'efficacité du système.

2.2. L'acceptabilité et l'adaptabilité désignent les rapports entre le système et son milieu:

la légitimité démocratique

L'acceptabilité définit la légitimité démocratique: le droit à l'éducation, dans l'ensemble des droits humains, est le développement de valeurs que les acteurs doivent constamment contrôler et s'approprier au sein d'un espace public auquel ils peuvent tous participer.

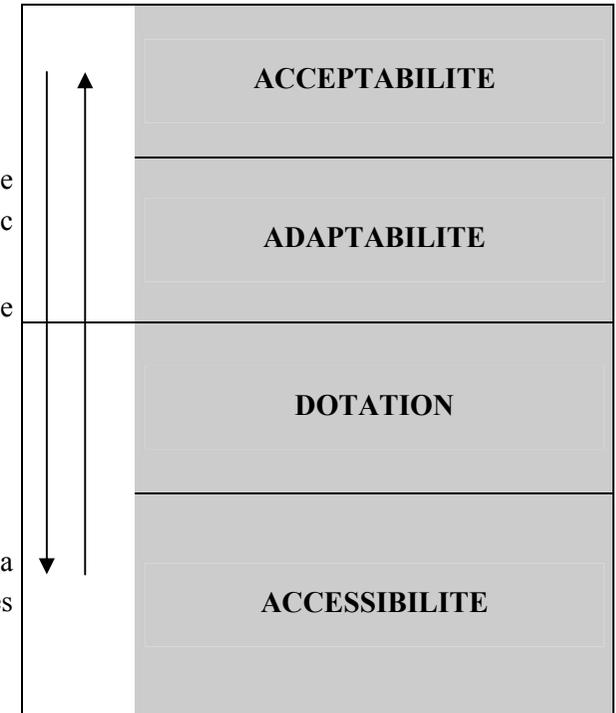
L'adaptabilité définit la participation de tous les acteurs à une optimisation des moyens et des résultats pour une plus grande efficacité (analyse des effets: objectifs-résultats).

2.3. La dotation et l'accessibilité désignent la disponibilité des ressources:

les richesses du système lui-même dans l'interaction de l'offre et de la demande

La dotation met l'accent sur la diversité des ressources humaines et non humaines, afin de repérer quand il y a richesse: diversité interactive et capacité des personnes et des institutions à rassembler toutes les ressources nécessaires dans la multiplicité de leurs dimensions.

L'accessibilité décrit la disponibilité réelle des ressources en fonction de la diversité de situations des apprenants.



1. _____

¹ Nations unies, CES (Comité des droits économiques sociaux et culturels), commentaire général concernant l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels, novembre 1999, Genève.

	VALEURS capacités individuelles et institutionnelles	CRITERES D'EVALUATION	INDICATEURS ET INFORMATIONS PERTINENTES
ACCEPTABILITE Identité personnelle et collective	1. Définition, clarté et respect des règles institutionnelles eu égard au droit à l'éducation	Structures de participation à la définition des politiques et engagement financier des différents partenaires (1.1 → 1.5)	1.1 A) Est-ce que le droit à l'éducation de base est inscrit dans la constitution ? (1/4) B) Est-ce que le droit à l'éducation de base est intégré dans les bases légales du système éducatif dans ses différentes composantes ? (1/4) C) Est-ce que le droit dans ses différentes composantes est pris en compte dans le PDDEB ? (1/2) 1.2 Part du financement public pour l'éd. de base formelle dans le PIB 1.3 Part des financements tiers pour l'éd. de base formelle dans le PIB 1.4 Part du financement public pour l'éd. non formelle dans le PIB 1.5 Part des financements tiers pour l'éd. non formelle dans le PIB
	2. Diversité des acteurs de l'éducation et leur interaction (à l'intérieur et à l'extérieur de l'école)	Reconnaissance officielle de la diversité des acteurs et clarification de leur rôle (2.1) Structures de concertation et coordination (2.2) Structures d'évaluation (2.3) Implication des individus et des communautés dans l'évolution des institutions (2.4 → 2.6)	2.1 Existence réelle ou non de structures de concertation et de coordination des acteurs. 2.2 Est-ce que le suivi et la mise en œuvre du PDDEB fait intervenir les différents acteurs ? 2.3 Existence ou non de structures d'évaluation du PDDEB 2.4 Existence ou non d'une assoc. de parents d'élèves active ² 2.5 % de salles construites par les collectivités et les communautés (formel et non formel) 2.6 % de centres d'alphabétisation gérés par les communautés
	3. Diversité et communication culturelle et sociale (exercice des libertés) - Liberté de choix des établissements - Droit des enfants et des apprenants (3.4) - <i>Liberté académique (droit des enseignants)</i>	Diversité linguistique (3.1) Liberté religieuse (3.2) Acquisition de savoir-faire (3.3) Ouverture et équilibre des programmes scolaires (activités artistiques, sport, jeux) (3.5) Acquisition de savoir être (système de valeurs) (3.5) Convergences ou divergences éducatives (3.5)	3.1 % d'écoles où les langues nationales sont intégrées à l'enseignement ou aux apprentissages 3.2 % de structures éducatives confessionnelles privées reconnues 3.3 % de centres d'alphabétisation liées à des activités sociales ou de production 3.4 % d'écoles disposant d'une trousse de premiers secours 3.5 Degré de satisfaction des enseignés, des enseignants et des parents (sur le fonctionnement, les valeurs et les résultats du système)

1. _____

² On entend par assoc. de parents d'élèves « active », une assoc. qui mène au moins une activité autre que celles qui lui sont assignées d'office à savoir le contrôle des présences et la contribution matérielle.

	VALEURS capacités individuelles et institutionnelles	CRITERES D'EVALUATION	INDICATEURS ET INFORMATIONS PERTINENTES
ADAPTABILITE fonctionnelle	Capacité d'adaptation des acteurs Degré de mobilisation des ressources existantes (1.5)	Capacité d'adaptation des institutions et des formateurs (1.1 → 1.3) Capacité d'initiative des acteurs et souplesse des programmes (1.4)	1.1 Ratio nombre d'enfants en âge d'être scolarisés (7 à 12 ans) / enseignant (par province) 1.2 Ratio nombre d'analphabètes (13 à 45 ans) / formateur (par province) 1.3 Nombre d'heures d'enseignement effectif par an 1.4 Degré de prise en compte des besoins des apprenants à la définition des programmes (calendriers, etc.) 1.5 Taux de décaissement des financements obtenus dans le cadre du PDDEB ³
	Capacité d'adaptation des moyens et des objectifs	Diversité des filières de formation (2.1), opportunités d'insertion (2.2 → 2.4) et prise en compte du manque à gagner pour les personnes qui travaillent (2.5)	Nbre d'élèves par type d'innovations (alternatives) éducatives ⁴ % des élèves scolarisés en multigrade Nbre d'apprenants inscrits en cours du soir (formel et non formel) % d'enfants jamais scolarisés (10-12 ans, par sexe) % d'alphabétisés suivant des cours de formation complémentaire de base, de formation technique et spécifique
	Efficiéce (moyens - compétences clés) (3.1 → 3.6)	Qualité des programmes (3.3)	Taux de déperdition (non formel) ou taux d'abandon (formel) Taux d'exclusion Taux (formel) ou degré de connaissance de base (non formel) Taux d'alphabétisation pour la pop. âgée de 9 ans et plus, n'étant pas ou n'ayant pas été scolarisée par groupe d'âge TBS en fonction du TBA Taux de réussite aux examens (CEPE ou certif. d'alpha.)
	Circulation d'une information adéquate externe (école - environnement) (4.1 → 4.3) <i>interaction entre les acteurs interne</i>		% de radios diffusant une information sur l'éducation de base Diversité des radios et des journaux (nbre et degré de couverture) % des centres d'alphabétisation diffusant des productions écrites (bulletins, contes, etc.)

1. _____

³ Non disponible actuellement mais devrait l'être prochainement⁴ Centre d'éducation de base non formel (CEBNF), écoles satellites, centres bamnuara, centres jeunes, écoles bilingues

	VALEURS capacités individuelles et institutionnelles		CRITERES D'EVALUATION	INDICATEURS ET INFORMATIONS PERTINENTES
DOTATION	Ressources humaines (1.6)	Enseignant(e)s, formateurs /trices	Rémunération (salaire) (1.1) Logement (1.2) Statut social (1.1 et 1.2) Qualité professionnelle (1.3-1.5)	1.1 Niveau du salaire de base de l'enseignant par rapport au salaire médian ou moyen 1.2 % d'enseignants ayant un logement administratif (zone rurale) 1.3 % d'enseignants ayant les qualifications requises (formel et non formel) ⁵ 1.4 % d'enseignants ayant suivi une formation continue durant les trois années précédentes 1.5 Ratio nbre d'écoles / inspecteur (formel) ou superviseur (non formel) 1.6 Nombre de classes sans enseignant (par province)
	Ressources non humaines	Ressources financières	Public - dotation – répartition (2.1) ⁶ Privé - dotation – répartition ⁷ Tiers - dotation – répartition ⁸ Durabilité, conditionnalité	2.1 Dépenses publiques par élève diplômé (syst. formel et non formel) 2.2 Degré de couverture des financements attendus (PDDEB)
		Infrastructures - bâtiment - équipement (2.5) - environnement - matériel pédagogique (2.7)	Points d'eau, latrines, ateliers, cantines (2.3) Sécurité des infrastructures (toit, mur, porte) (2.4), <i>aménagement de l'environnement</i> , <i>assainissement</i> , pharmacie ⁹ , <i>espace de jeu</i> Manuels, fournitures, ardoises, craies, etc. (2.6) Structures d'accueil de la petite enfance (2.8)	2.3 % d'écoles et de centres alpha manquant de l'un au moins de ces équipements essentiels: point d'eau, latrines (différenciées G et F), cantine 2.4 % de salles de classe et de centres alpha offrant la sécurité nécessaire (murs, toiture, ouvertures) 2.5 % salles de classes et de centres alpha ayant l'équipement nécessaire (tableaux noirs, tables bancs, bureaux, chaises, armoires) 2.6 % d'écoles et de centres alpha ayant au moins un manuel par discipline et par niveau 2.7 % de centres d'alphabétisation disposant d'une bibliothèque 2.8 % d'écoles et de centres d'alphabétisation ayant une structure d'accueil de la petite enfance

1. _____

⁵ Certificat d'aptitude à l'enseignement⁶ Cf. Acceptabilité indicateurs 1.2 et 1.4⁷ Cf. Acceptabilité indicateurs 2.4 → 2.6⁸ Cf. Acceptabilité indicateurs 1.3 et 1.5⁹ Cf. Acceptabilité indicateurs 3.4

	VALEURS capacités individuelles et institutionnelles		CRITERES D'EVALUATION	INDICATEURS ET INFORMATIONS PERTINENTES
ACCESSIBILITE	1. Santé et nutrition des apprenants		Développement psychomoteur (1.1) <i>Maladies parasitaires</i> Problèmes de vue (1.2) Handicaps (1.2)	1.1 % d'enfants malnutris par tranche d'âge 1.2 % des enfants scolarisés ayant des besoins spécifiques liés à un handicap
	2. Non-discrimination (égalité des chances) - mesures de lutte et de soutien A l'entrée A l'intérieur A l'extérieur	2.1 Sociale et culturelle	Genre (2.1.5) : - Sexospécifique (2.1.1 → 2.1.5) - Conditions sociales - Handicaps - Migrants internes	2.1.1 % de femmes enseignantes et de formatrices 2.1.2 Indice de parité TNS fille / garçon 2.1.3 Rapport taux de déperdition ou d'abandon fille / garçon 2.1.4 Rapport taux d'exclusion fille / garçon 2.1.5 Taux d'alphabétisation selon le genre (migrants, minorités, handicapés) par sexe et tranche d'âge
		2.2 spatiale	Capacité d'accueil (2.2.1) Proximité et non-présence d'obstacles (2.2.2) Disparité spatiale (2.2.3) <i>Sécurité de l'accès</i>	2.2.1. Nombre de places de formation / nbre d'analphabètes par sexe et province 2.2.2 % de la pop. scolarisable qui se trouve à + de 2,5 km d'une école 2.2.3 Rapport TNS urbain / rural
		2.3 économique	Rang et statut dans la famille (2.3.1 - 2.3.2)) Dépenses d'éducation (2.3.3 - 2.3.4) <i>Gratuité</i> Manque à gagner ¹⁰	2.3.1 TNS selon le rang de l'enfant 2.3.2 TNS selon le statut familial de l'enfant 2.3.3 Coût moyen par élève par rapport au revenu médian de la région par quintile 2.3.4 Coût moyen par apprenant supporté par les ménages par rapport au revenu médian de la région par quintile

1. _____

¹⁰ Le manque à gagner pour les adultes se traduit en termes d'acceptabilité, indicateur 3.3, et d'adaptabilité, indicateurs 1.4 et 2.5. Pour les enfants, la question se pose en termes d'acceptabilité (droit des enfants et des apprenants) et d'adaptabilité par l'implication des individus et des communautés dans l'évolution des institutions

VI. COMMENTAIRE DU TABLEAU

VALERIE LIECHTI

(DECEMBRE 2002)

1. Les quatre capacités

Le tableau de bord du droit à l'éducation basé sur l'exemple de système formel et non formel d'éducation de base au Burkina Faso est construit sur les quatre capacités de l'acceptabilité, l'adaptabilité, la dotation et l'accessibilité, issues de l'observation générale 13 de l'article 13 du Pacte¹ sur le droit à l'éducation². En son point 6 relatif au droit de recevoir une éducation, l'observation définit *quatre caractéristiques interdépendantes et essentielles auxquelles doit répondre l'enseignement, sous toutes ses formes et à tous les niveaux*³. La dotation concerne l'équipement en établissements d'enseignement et en programmes éducatifs. Il doit être adéquat et couvrir l'ensemble du territoire de l'Etat partie. Sa répartition équitable tient à l'accessibilité du système. Celle-ci comprend également les dimensions de la non discrimination selon l'origine et de l'accessibilité du point de vue économique, autrement dit la gratuité pour tous du moins pour ce qui concerne l'enseignement primaire. Il y a ensuite l'acceptabilité qui s'attache à la forme et au contenu de l'enseignement, y compris les programmes scolaires et les méthodes pédagogiques. Selon le Comité, l'enseignement est acceptable s'il est pertinent, culturellement approprié et de bonne qualité à la fois pour les apprenants et les parents, *sous réserve des objectifs auxquels doit viser l'éducation et des normes minimales en matière d'éducation qui peuvent être approuvées par l'État* (observation générale 13, p. 3). Enfin, l'adaptabilité est définie en fonction des besoins de la société et des communautés en mutation, tout comme des besoins des étudiants dans leur propre cadre social et culturel.

1. _____

¹ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

² Observation générale 13, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, vingt et unième session, 15 novembre - 3 décembre 1999, Genève (en annexe au présent cahier)

³ Cette démarche coïncide avec le cadre analytique adopté par le Comité en ce qui concerne les droits à un logement convenable et à une nourriture suffisante, ainsi qu'avec les travaux de la Rapporteuse spéciale de l'ONU sur le droit à l'éducation. Dans son observation générale 4, le Comité a énuméré un certain nombre de facteurs qui influent sur le droit à un logement convenable, dont "l'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures", "la capacité de paiement", "la facilité d'accès" et "le respect du milieu culturel". Dans son observation générale 12, le Comité a défini les éléments constitutifs du droit à une nourriture suffisante, comme par exemple "la disponibilité" de nourriture, "l'acceptabilité" et "l'accessibilité ou possibilité d'obtenir cette nourriture". Dans son rapport préliminaire à la Commission des droits de l'homme, la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'éducation a défini "quatre traits essentiels qui devraient être ceux de l'école primaire, à savoir : dotations suffisantes, accessibilité, acceptabilité et adaptabilité" (E/CN.4/1999/49, par.50).

2. La définition du contenu du tableau de bord sur le droit à une éducation de base pour tous au Burkina Faso

Trois temps forts ont marqué la construction du tableau de bord du droit à l'éducation au Burkina Faso⁴. Le premier a été le colloque de Ouagadougou qui a défini avec les partenaires de recherche le cadre d'évaluation comprenant les quatre capacités inspirés de l'observation générale 13. Ces capacités forment un ensemble cohérent qui n'établit pas d'ordre de priorité entre les capacités. Toutefois, d'un commun accord, il a été convenu de s'attacher d'abord aux questions plus complexes de l'acceptabilité et de l'adaptabilité du système puis à celles, mieux connues, de la dotation et de l'accessibilité. Le deuxième temps a consisté à soumettre cette base référentielle aux acteurs clés de l'éducation de base sur le terrain pour tester sa pertinence. Des enquêtes de terrain ont ainsi été menées dans trois provinces du Burkina Faso durant le printemps 2002⁵. Elles ont permis de valider le cadre prédéfini et de déterminer toute une série de critères d'évaluation pertinents en regard de la réalité complexe que de l'éducation de base au Burkina Faso. Enfin, le troisième temps a été consacré à la sélection des indicateurs et autres informations qui permettent de mesurer les différentes valeurs identifiées. Le premier test de l'ensemble des indicateurs a été effectué au printemps 2003. Les résultats de la recherche issus à la fois de l'exploitation des bases de données existantes (statistiques éducatives, recensements et enquêtes auprès des ménages) et des enquêtes menées dans trois provinces du Burkina Faso seront présentés et débattus lors de l'atelier prévu à cet effet les 8 et 9 mai prochains à Ouagadougou.

2.1 L'acceptabilité

L'acceptabilité et l'adaptabilité du système éducatif sont deux capacités qui désignent les rapports entre le système éducatif et son milieu. La première définit plus particulièrement la légitimité démocratique. Autrement dit, en quoi le système éducatif contribue-t-il au *plein épanouissement de la personnalité humaine et du sens de sa dignité, au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales*⁶ ? Quelle forme et quel contenu éducatifs, y compris les programmes scolaires et les méthodes pédagogiques⁷, confèrent aux individus la capacité de *jouer un rôle utile dans une société libre* ?⁸ La structure et le fonctionnement du système comprenant les institutions, les associations, les communautés et les individus forment-ils en tant que tels de réels moyens pour y parvenir ? Telles sont les différentes questions que nous nous sommes posées et qui nous ont amenés à décliner l'acceptabilité en trois valeurs.

1. Il y a tout d'abord les objectifs du système en fonction desquels est défini un ensemble de règles institutionnelles. Celles-ci engagent la responsabilité de tous les acteurs à la fois

1. _____

⁴ les étapes de la recherche en partenariat sont présentées dans le document II du présent cahier

⁵ Les rapports d'enquêtes sont rassemblés au sein du document de travail DTn° 8 de l'IIEDH

⁶ §1^{er}, art.13, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

⁷ CESC (Comité des droits économiques sociaux et culturels), commentaire général concernant l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels, novembre 1999, Genève

⁸ Ibid.

dans la définition de stratégies politiques (indicateur 1.1) et dans leur mise en œuvre y compris leur financement (cf. indicateurs 1.2 - 1.5). L'indicateur 1.1 est un indicateur dit composite qui comprend trois volets concernant l'existence, le contenu et l'application d'une base légale conforme au contenu du droit.

Certes, par référence à la doctrine classique en matière de droits humains, c'est l'Etat qui a la responsabilité première dans la mise en œuvre du droit. Le commentaire de l'article 13 du Pacte⁹ rappelle à ce titre qu'il lui incombe de respecter, de mettre en œuvre et de protéger ce droit. Mais cette doctrine n'implique pas pour autant qu'il en soit le seul garant sous-entendu qu'il n'y ait pas de responsabilité commune¹⁰. L'Etat est le dernier garant, celui qui doit assurer le résultat.

Cela dit, on convient que l'engagement de l'Etat face à ses obligations constitue un critère d'évaluation important du degré d'effectivité du droit. Certes, par une telle mesure, le risque est grand de s'en tenir à la seule volonté politique. Mais la pertinence de la mesure ne dépend pas d'un seul critère. Celle-ci s'évalue en fonction d'un ensemble cohérent de critères qui forme système.

2. La deuxième valeur qui définit l'acceptabilité du système est la reconnaissance d'une diversité des acteurs et de leur interaction. Elle se traduit par l'existence de structures de concertation, de coordination et d'évaluation des politiques d'éducation de base et par l'implication des individus et des communautés dans l'évolution des institutions¹¹.
3. L'acceptabilité tient enfin dans l'exercice des libertés individuelles eu égard à la diversité culturelle et sociale (diversité linguistique (3.1), liberté religieuse (3.2), droit des enfants (3.4), des apprenants et des enseignants (3.5)). C'est par la construction d'une identité personnelle et collective forte qu'émerge le respect de cette diversité (ouverture et équilibre des programmes scolaires (3.5), acquisition de savoir être (3.5) et de savoir-faire (3.3), convergences ou divergences éducatives (3.5)). L'école tient à cet égard un rôle central.

1. _____
⁹ Cf. en annexe au présent cahier

¹⁰ cf. MEYER-BISCH Patrice [2003], *Chacun compte et est comptable d'autrui*

¹¹ L'exercice de construction d'indicateurs du droit à l'éducation pose d'une manière générale la question de l'échelle. Quel est le niveau de désagrégation des données le plus pertinent eu égard au droit à l'éducation ? Administrativement, le Burkina Faso est divisé en 45 provinces. Cette division s'est faite sur la base d'une série de loi adoptées en avril 1996 dans le but d'organiser et renforcer la décentralisation. Ces provinces correspondent aux Directions Provinciales de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation (DPEBA), qui sont subdivisées en 120 circonscriptions scolaires (PDDEB, p. 63). En mars 1998, le Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation (MEBA) a signé un arrêté qui répartit ces DPEBA en douze Directions Régionales de l'enseignement de Base et de l'Alphabétisation (DREBA).

Dans le cadre de la mise en place du PDDEB, la gestion administrative et pédagogique du réseau éducatif sont déléguées aux structures déconcentrées et décentralisées (PDDEB, p. 58). Il s'agit selon les objectifs du Plan de *participer à l'effort global de dynamisation et de réhabilitation des collectivités locales décentralisées, des communes et des autres partenaires du terrain* (PDDEB, p.46). A cet égard, les collectivités locales se voient attribuer un certain nombre de responsabilités dont le développement de l'enseignement de base, l'acquisition de terrain, la construction et la gestion des écoles primaires.

Compte tenu du renforcement des responsabilités des acteurs locaux dans la gestion et l'évaluation du système éducatif de base d'une part, et des fortes disparités existantes au sein même des régions, d'autre part, la présente étude s'est focalisée sur les données relatives aux provinces plus pertinentes en regard du droit.

2.2 L'adaptabilité

La deuxième capacité du système est son adaptabilité. Elle traduit la dynamique fonctionnelle du système à savoir sa capacité à optimiser les moyens et les résultats.

Son évaluation est soumise à une double contrainte: la complexité du système et sa dynamique. L'adaptabilité ne concerne pas seulement le fonctionnement des institutions mais la capacité des individus, formateurs et apprenants, à exercer leurs rôles dans la réalisation des objectifs fixés. Une approche linéaire qui met en relation les moyens humains et financiers d'un côté et les résultats de l'autre ne permet pas a priori de rendre compte des interrelations et des interconnexions qui participent à l'effectivité du droit. Or, notre objectif est bien ici de montrer les effets de système, les effets émergents et les dysfonctionnements qui permettent ou inversement freinent l'accès au droit. Ces effets peuvent être appréhendés notamment par des analyses de trajectoires de type qualitatif ou à travers des séries de données temporelles de type quantitatif. Aussi l'adaptabilité du système repose-t-elle sur quatre valeurs.

1. La première est la capacité d'adaptation des institutions et des formateurs aux contraintes qui pèsent sur le système (valeur 1). Ces contraintes sont données par l'écart entre la norme, l'accès pour tous à une éducation de base, et la réalité. Les indicateurs de tension y relatifs mesurent l'inadéquation entre la demande, exprimée par le nombre d'enfants en âge d'être scolarisés ou le nombre d'adultes analphabètes, et l'offre correspondant respectivement au nombre d'enseignants ou de formateurs en exercice (indicateurs 1.1 et 1.2). Les contraintes s'exercent aussi dans l'utilisation faite des ressources existantes. Partant du principe qu'elles sont limitées, leur utilisation doit être optimale. Aussi, le degré de mobilisation des ressources dépend-il de la capacité d'initiative des acteurs¹² et de la souplesse des programmes. Autrement dit, les programmes devraient être définis en fonction des besoins des apprenants (indicateur 1.4) tant au niveau de l'organisation (ex.: définition du calendrier scolaire et des programmes d'alphabétisation en fonction des contraintes socio-économiques et culturelles: récoltes, rites initiatiques, etc.) que de leur contenu (ex.: acquisition de savoir-faire pour les adultes). Il s'agit également de s'interroger sur la capacité des institutions à absorber les crédits alloués selon les objectifs fixés par un taux de décaissement des financements obtenus (indicateur 1.5).
2. La deuxième valeur est la capacité d'adaptation des moyens et des objectifs. Celle-ci se traduit par la diversité de l'offre qui comprend les filières de formation et l'existence d'opportunités d'insertion pour les personnes dont les besoins éducatifs fondamentaux n'ont pas encore été satisfaits. En ce qui concerne plus particulièrement les personnes qui travaillent, ces opportunités dépendent fortement de la prise en compte du manque à gagner. Car c'est moins le coût réel de l'accès aux programmes (frais d'inscription et achat de fournitures)¹³ qui constitue un frein à l'alphabétisation des adultes que le manque à gagner engendré par le renoncement à une activité rémunératrice (activités rurales, élevage, petit commerce, travaux domestiques).

1.

¹² Le nombre d'heures d'enseignement effectif par an est un bon indicateur des effets de cette dynamique

¹³ Pour ce qui concerne le Burkina Faso, les taxes d'inscription aux programmes d'alphabétisation dépassent rarement l'000 Fcfa par an et par apprenant.

3. La troisième valeur concerne l'efficacité du système à savoir sa capacité à optimiser les résultats en fonction des moyens. Elle repose en grande partie sur la qualité des programmes. Elle se mesure à la fois par des indicateurs d'accès (indicateur 3.5, taux bruts de scolarisation en fonction du taux brut d'admission), des indicateurs de processus (indicateurs 3.1, taux d'abandon et de déperdition¹⁴, indicateur 3.2, taux d'exclusion) et des indicateurs de résultats (indicateur 3.3, degré de connaissance de base, indicateur 3.4¹⁵ taux d'alphabétisation pour la population de 9 ans et plus n'étant pas ou n'ayant pas été scolarisée, indicateur 3.6, taux de réussite aux examens).
4. Enfin, la quatrième valeur concerne la circulation d'une information adéquate. Celle-ci se décline à trois niveaux. Elle est d'abord externe entre l'école ou les centres d'apprentissage et l'environnement social, soit la population et en particulier les parents¹⁶. Elle s'opère ensuite entre les différents acteurs du système formel et non formel d'éducation, à savoir les institutions, les organismes et les associations actifs au niveau de l'éducation de base. Sa qualité dépend de l'existence de structures opérationnelles de concertation et de coordination entre les acteurs (cf. indicateurs y relatifs sur l'acceptabilité du système). Elle est enfin interne, à l'intérieur même des structures éducatives, entre enseignants et enseignés. Ses effets peuvent se mesurer en terme de satisfaction des personnes sur le fonctionnement, les valeurs et les résultats du système (cf. indicateur 3.5 sur l'acceptabilité).

2.3 La Dotation

La dotation du système éducatif comprend à la fois les ressources humaines et les ressources non humaines.

1. _____

¹⁴ Le taux de déperdition comprend à la fois les abandons et les échecs

¹⁵ **Le taux d'alphabétisation** est un indicateur qui pose problème tant sur le fond que sur la forme. Sur la forme, il existe au moins trois définitions du taux d'alphabétisation:

a) Dans le domaine des analyses démographiques, le taux d'alphabétisation concerne d'une manière générale la tranche d'âge de la population de 9 ans et plus.

b) L'UNESCO retient la catégorie d'âge des 15 ans et plus. Dans le cadre de l'initiative EPT, un indicateur spécifique a été retenu : le taux d'alphabétisation de la population âgée de 15 à 24 ans. Bien que pertinent, l'indicateur pose toutefois un problème de faisabilité (ex. les données de l'Institut national d'alphabétisation du Burkina Faso ne portent que sur la tranche d'âge officielle de 15 à 45 ans.)

c) le taux d'alphabétisation peut encore être calculé sur la base du pourcentage de la population réellement alphabète (ou a contrario analphabète) au sein de la population active.

Sur le fond, l'indicateur est peu fiable. L'information qu'il transmet en terme de compétences acquises est souvent biaisée par le simple fait que les personnes éprouvent des difficultés à comprendre la question ainsi formulée "êtes-vous alphabétisé?". Ce biais pourrait être évité en reformulant la question de la manière suivante: "savez-vous lire, écrire et compter?".

¹⁶ Les enquêtes menées sur le terrain ont souligné l'importance d'une bonne diffusion de l'information pour la scolarisation des enfants et l'alphabétisation des adultes. Du côté du secteur formel, les associations de parents d'élèves jouent un rôle fondamental par leurs activités de sensibilisation auprès de la population majoritairement analphabète. Il en va de même pour les opérateurs du secteur non formel qui, par la diffusion d'informations en langues nationales à travers les radios et les journaux locaux sur le contenu et l'accès aux programmes d'alphabétisation, font un travail essentiel dont les effets sont directement perceptibles.

1. En ce qui concerne les ressources humaines, on ne s'intéresse pas uniquement à la question du nombre d'enseignants ou de formateurs nécessaire pour répondre à la demande dans la perspective de l'éducation pour tous¹⁷ (cf, indicateur de contrainte sur l'adaptabilité du système) mais à celle, plus qualitative, de leur statut qui constitue un facteur important de l'efficacité du système. En effet, celle-ci dépend grandement des conditions d'exercice du métier d'enseignant qui sont définies tant par le niveau de salaire (par rapport au salaire minimum garanti, indicateur 1.1), le logement (indicateur 1.2) que le niveau de qualification comprenant la formation initiale (indicateur 1.3) et continue (indicateur 1.4). L'inspection et la supervision font également partie de ces conditions, c'est pourquoi nous retenons un indicateur y relatif (indicateur 1.5). Enfin, si la question du nombre d'enseignants à recruter dans l'objectif de la scolarisation pour tous a été posée, celle du nombre de classes ouvertes durant l'année auxquelles aucun enseignant n'a été attribué n'est en règle générale pas retenue. Or, elle est cruciale eu égard à l'objectif d'optimisation des infrastructures existantes (objectif retenu par le PDDEB).
2. Quant aux ressources non humaines, elles concernent les contributions financières et les infrastructures y compris le matériel pédagogique (indicateur 2.6). Les contributions financières s'attachent d'une part aux dépenses publiques par élèves diplômé (indicateur 2.1) soit la contribution de l'Etat par enfant promu au CEP¹⁸ et, d'autre part, au degré de couverture des financements attendus qui atteste de la capacité des institutions à faire face à leurs engagements¹⁹. Six indicateurs ont été définis pour évaluer l'état (sécurité des bâtiments), le fonctionnement (cantines, points d'eau, latrines et structures d'accueil de la petite enfance) et les fournitures (tableaux noirs, table bancs, bureaux, chaises, armoires, dotation en manuels et bibliothèques) des équipements.

2.4 L'accessibilité

L'accessibilité du système éducatif repose sur le principe de l'égalité des chances soit de la non discrimination socio-culturelle (2.1), spatiale (2.2) et économique (2.3). Mais elle est aussi une question de capacité individuelle à faire valoir cette opportunité, autrement dit elle concerne directement la capacité physique de chaque individu, quel qu'il soit, à bénéficier de ce droit. Deux indicateurs sont ainsi relatifs à la santé et la nutrition des apprenants (indicateurs 1.1 et 1.2).

1. Les discriminations "physiques" devraient donner lieu à des indicateurs synthétiques (% des enfants malnutris (indicateur 1.1), % des enfants scolarisés ayant des besoins spécifiques liés à un handicap (indicateur 1.2). Autrement dit, il s'agit de mettre en évidence le rapport entre les droits, leur indivisibilité, considérant que le non droit à la santé peut remettre en cause le droit à l'éducation.

1. _____

¹⁷ Cet objectif a été retenu par le PDDEB

¹⁸ Bien que cet indicateur semble difficile à calculer.

¹⁹ L'irrégularité de la progression des ressources allouées à l'éducation de base rend difficile la planification des actions visant à l'amélioration tant quantitative que qualitative du secteur. cf. PDDEB, p. 67

2. Du point de vue des discriminations socio-culturelles, elles se concentrent sur des indices de parité fille / garçon, pour le taux net de scolarisation, et à des rapports entre des taux de déperdition et d'abandon et des taux d'exclusion entre fille et garçon. Le taux d'alphabétisation sera également désagrégé selon le genre, par sexe et tranche d'âge. Quant à la discrimination spatiale, elle s'évalue en terme de capacité d'accueil (2.2.1), de proximité et de non présence d'obstacles (2.2.2) et de disparité spatiale (2.2.3). La sécurité de l'accès en fait également partie même si aucun indicateur n'a pu être déterminé pour l'évaluer. Les discriminations économiques concernent surtout le coût des études eu égard aux parents et le manque à gagner (indicateurs 2.3.3 et 2.3.4). Pour le coût par élève, on propose de le rapporter au revenu médian de la région par quintile. Il en va de même pour le coût par apprenant supporté par les ménages. Pour le manque à gagner, nous proposons de ne considérer cette question que sous l'angle de l'adaptabilité et de l'acceptabilité pour les adultes. Ce qui implique un indicateur pour les centres d'alphabétisation (indicateur 3.3. sur l'acceptabilité). Pour les enfants, la problématique est la même. Nous proposons de la considérer en termes d'adaptabilité et d'acceptabilité en s'interrogeant sur les questions des horaires, du problème de la charge hebdomadaire, de la coordination avec les activités rurales et de l'existence de cours du soir et de cantines (gratuité). Il s'agit de respecter le droit des enfants qui se décline en termes de santé, d'alimentation, de formation et de loisirs.

VII. OBSERVER, POUR UNE « ECOLE SOCIALE » PERMANENTE

PATRICE MEYER-BISCH

25 AVRIL 2003

En cette étape de la recherche, nos vœux sont comblés, grâce à l'engagement à la fois professionnel et militant de nos partenaires de l'APENF, ainsi que du programme Alpha au Buco, le Bureau de la Coopération suisse. Nous pouvons en effet confirmer et réaliser notre objectif commun : observer un droit de l'homme est un acte commun de construction sociale. C'est rencontrer ceux qui sont empêchés de vivre pleinement ce droit, ceux qui ont cette responsabilité en partage, admirer la richesse immense des personnes, constater où le tissu social et institutionnel est déchiré ou inexistant, et projeter des «reprises» démocratiques de ce tissu.

Mesurer les capacités pour mieux les évaluer et pour mieux les renforcer, telle est l'attitude humble et audacieuse qui convient à la tentative de mesurer un droit de l'homme. Si chaque droit humain désigne une capacité à vivre la dignité pour autrui et pour soi, c'est doublement vrai pour le droit à l'éducation, puisqu'il s'agit d'«élever» des capacités enfouies. Eduquer, c'est donc révéler les *capabilités* enfouies. Nous transcrivons ainsi le terme anglais de «*capabilities*» que Armatya Sen utilise pour désigner un nœud de capacités. Toute notre approche systémique des capacités individuelles comme des quatre capacités institutionnelles est orientée par le principe de l'indivisibilité des droits humains, qui s'exprime par l'interdépendance entre les capacités : une capacité toute seule n'est rien, l'éducation consiste à révéler et à nouer ensemble les capacités affectives, intellectuelles, physiques, sociales, artistiques, techniques et spirituelles.

Il est extraordinaire de constater à quel point l'«action» démocratique consistant à mesurer un droit de l'homme est non seulement la mise en œuvre du droit à une information adéquate, mais correspond à l'exercice du droit lui-même, parce que le droit à l'information est comme le frère jumeau du droit à la formation (éducation). Le processus d'évaluation que nous avons voulu contribuer à instaurer avec tous les acteurs concernés est ainsi une sorte d'«éducation sociale» pour tous les participants, à la fois observateurs et observés: il s'agit de révéler des *capabilités* enfouies dans la société. La mise en œuvre du droit à l'éducation est inséparable de la mise en œuvre du droit à l'information adéquate, ou éducation sociale, révélant à la fois les valeurs en jeu et les capacités disponibles pour les réaliser. Le processus auquel nous avons voulu contribuer se révèle être une véritable «école sociale», ou école de démocratisation.

En fait, nous rejoignons la richesse du verbe «observer» qui signifie à la fois :

- *regarder* en respectant, en maintenant la distance pour saisir la complexité
- *respecter* des valeurs et les droits qui les expriment, en opérant un travail permanent d'interprétation, appropriation (de croisement des regards et des points de vue entre les acteurs)

Observer un droit de l'homme, c'est donc commencer à le restaurer ou à le mettre en œuvre aussitôt de deux manières :

- le regarder, en respectant sa complexité, en recueillant la douleur des violations et la gravité de leurs conséquences
- le réaliser déjà entre les participants, pour préparer un tissu social qui assure une «sécurité» humaine et répondre à cette souffrance.

On trouve ces deux faces de l'action d'observer dans la grande prière juive *Schema Israël* : le verbe hébreu signifie à la fois : «Ecoute» (l'Eternel) et «Observe» (Ses commandements). L'attitude de recueillement est celle qui convient à l'observation d'un droit humain, puisqu'il s'agit avant tout de recueillir le témoignage des violations. Sans ce recueil, nous ne pouvons avoir idée de la complexité, de la profondeur, mais aussi de la résistance des capacités humaines en jeu. Nous avons à «témoigner du témoignage»¹ de ceux dont les droits sont désespérés.

Au cours de notre recherche et grâce encore une fois à l'engagement de nos partenaires, nous avons pu ainsi réaliser le lien entre l'observation du droit en son principe, l'observation du terrain, le recueil des données, non comme des chiffres abstraits mais comme des témoins pour des hommes et des femmes qui sont comptés et qui comptent.

Dans le droit à l'éducation, comme dans le processus d'observation mettant en œuvre le droit à une information adéquate, il n'y a donc pas d'un côté quelqu'un qui sait (le maître, et le politique accompagné du statisticien) et quelqu'un qui ne sait pas (l'élève, et la masse populaire), car l'éducateur doit recueillir les capacités de l'élève, même dans l'échec, surtout dans l'échec, pour les révéler, et de même le politique doit recueillir les capacités sociales, même et surtout quand le système éducatif semble être inaccessible ou inefficace pour une majorité de la population. Et pourtant, si personne n'a la science infuse, ni dans l'enseignement, ni en politique, il faut de la science pédagogique et de la science politique pour parvenir à deviner un ensemble de capacités derrière l'échec. Il faut le savoir le plus précieux, pour le maître comme pour le politique: savoir observer, c'est respecter la douleur et révéler les valeurs.

Il n'est pas possible au maître de tout savoir, il a besoin de croiser son regard avec celui de ses élèves, des parents et de ses pairs : l'école est démocratique dans la mesure où elle réalise cette participation. Le niveau politique étant beaucoup plus complexe, un responsable politique ne peut avoir l'illusion d'embrasser sous son seul regard l'ensemble de sa classe ; sa toute première responsabilité est donc d'instaurer et de maintenir, non seulement un processus de consultation, mais un processus permanent d'observation inter-acteur. Le système d'éducation doit pouvoir s'observer lui-même dans sa complexité, se réaliser en tant que système démocratique par la réalisation par tous et pour tous du droit à une information adéquate.

Observer, c'est poser la pierre, à la fois témoin et recueil de la douleur, la pierre fondatrice d'une autre maison sociale ou démocratique : une école sociale pour révéler mutuellement les valeurs dans l'observation des douleurs et des capacités. L'homme pauvre, celui que rejettent tous les bâtisseurs d'ordres politiques dominateurs est pour le démocrate la pierre d'angle. Le problème est qu'il est très discret, effacé. C'est dans la complexité des recherches sur le terrain qu'il est seulement possible de recueillir les différents liens qui constituent, ou devraient constituer sa dignité à restaurer

1. _____

¹ Je prends l'expression au philosophe italien Giorgio Agamben. *Ce qui reste d'Auschwitz*, Paris, 1999, Rivages.

VIII. ANNEXE

Le droit à l'éducation (Art.13)

OBSERVATION GENERALE 13

COMITE DES DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

Vingt et unième session, 15 novembre - 3 décembre 1999

Application du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

Observation générale 13 (vingt et unième session, 1999)

Le droit à l'éducation (art. 13 du Pacte)

1. L'éducation est à la fois un droit fondamental en soi et une des clefs de l'exercice des autres droits inhérents à la personne humaine. 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 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. L'éducation est de plus en plus considérée comme un des meilleurs investissements financiers que les États puissent réaliser. Cependant, son importance ne tient pas uniquement aux conséquences qu'elle a sur le plan pratique. Une tête bien faite, un esprit éclairé et actif capable de vagabonder librement est une des joies et des récompenses de l'existence.

2. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels consacre deux articles au droit à l'éducation, les articles 13 et 14. L'article 13, qui est la disposition la plus longue du Pacte, est en la matière la norme du droit international relatif aux droits de l'homme la plus large par sa portée et la plus détaillée. Le Comité a déjà adopté l'observation générale 11 relative à l'article 14 (plans d'action pour l'enseignement primaire). L'observation générale 11 et la présente observation générale se complètent et doivent être considérées conjointement. Le Comité n'est pas sans savoir que pour des millions de personnes à travers le monde, l'exercice du droit à l'éducation demeure un objectif lointain qui, de surcroît, dans de nombreux cas, s'éloigne de plus en plus. Le Comité est par ailleurs conscient des immenses obstacles structurels et autres qui empêchent l'application intégrale de l'article 13 dans de nombreux États parties.

3. En vue d'aider les États parties à appliquer le Pacte et à s'acquitter de l'obligation qu'ils ont de présenter des rapports, la présente observation générale porte essentiellement sur le contenu normatif de l'article 13 (section I, par. 4 à 42), quelques-unes des obligations qui en découlent (section II, par. 43 à 57) et certaines violations caractéristiques (section II, par. 58 et 59). Dans la section III, il est brièvement fait état des obligations qui incombent à des acteurs autres que les États parties. Cette

observation générale est fondée sur l'expérience que le Comité a acquise au fil des ans en examinant les rapports des États parties.

A. Le contenu normatif de l'article 13

Paragraphe 1 : Buts et objectifs de l'éducation

4. Les États parties conviennent que l'enseignement, public ou privé, formel ou non, doit tendre à la réalisation des buts et objectifs énoncés au paragraphe 1 de l'article 13. Le Comité note que ces objectifs reflètent les buts et principes fondamentaux de l'Organisation des Nations Unies, tels qu'ils sont consacrés aux Articles 1 et 2 de la Charte des Nations Unies. Ces objectifs se retrouvent aussi pour l'essentiel au paragraphe 2 de l'article 26 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, encore que le paragraphe 1 de l'article 13 aille plus loin que la Déclaration 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. Parmi les objectifs qui sont communs à la Déclaration universelle des droits de l'homme (par. 2 de l'article 26) et au Pacte (par. 1 de l'article 13), le plus fondamental peut-être est que l'éducation "doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine".

5. Le Comité note que depuis l'adoption du Pacte par l'Assemblée générale en 1966, d'autres instruments internationaux ont développé les objectifs vers lesquels l'éducation doit tendre. Le Comité estime donc que les États parties sont tenus de veiller à ce que l'enseignement, sous toutes ses formes et à tous les niveaux, réponde aux buts et aux objectifs énoncés au paragraphe 1 de l'article 13, interprété à la lumière de la Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous (Jomtien, Thaïlande, 1990) (art. 1), de la Convention relative aux droits de l'enfant (art. 29, par. 1), de la Déclaration et du Programme d'action de Vienne (première partie, par. 33, et deuxième partie, par. 80), ainsi que du Plan d'action en vue de la Décennie des Nations Unies pour l'éducation dans le domaine des droits de l'homme (par. 2). Si tous ces textes vont dans le même sens que le paragraphe 1 de l'article 13 du Pacte, ils renferment également certains éléments qui n'y figurent pas expressément, par exemple la mention de l'égalité entre les sexes et du respect de l'environnement. Ces nouveaux éléments, implicitement contenus au paragraphe 1 de l'article 13, correspondent à une interprétation contemporaine de ce paragraphe. Le Comité est conforté dans cette opinion par le fait que les textes susmentionnés ont reçu un large appui dans toutes les régions du monde¹

1. _____

¹La Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous a été adoptée par 155 délégations gouvernementales; la Déclaration et le Programme d'action de Vienne ont été adoptés par 171 délégations gouvernementales; 191 États ont ratifié la Convention relative aux droits de l'enfant ou y ont adhéré; le Plan d'action en vue de la Décennie des Nations Unies pour l'éducation dans le domaine des droits de l'homme a été adopté par consensus en tant que résolution de l'Assemblée générale (49/184).

Paragraphe 2 : Droit de recevoir une éducation - observations générales

6. S'il est vrai que l'application précise de ces critères dépendra des conditions qui règnent dans chacun des États parties, il n'en demeure pas moins que l'enseignement, sous toutes ses formes et à tous les niveaux, doit répondre aux caractéristiques interdépendantes et essentielles ci-après²:

a) Dotations - les établissements d'enseignement et les programmes éducatifs doivent exister en nombre suffisant à l'intérieur de la juridiction de l'État partie. Leur fonctionnement est tributaire de nombreux facteurs, dont l'environnement dans lequel ils opèrent : par exemple, dans tous les cas, il faudra probablement prévoir des bâtiments ou autres structures offrant un abri contre les éléments naturels, des toilettes tant pour les filles que les garçons, un approvisionnement en eau potable, des enseignants ayant reçu une formation et percevant des salaires compétitifs sur le plan intérieur, des matériels pédagogiques, etc.; dans d'autres cas, il faudra prévoir également certains équipements, par exemple une bibliothèque, des ordinateurs et du matériel informatique.

b) Accessibilité - les établissements d'enseignement et les programmes éducatifs doivent être accessibles à tout un chacun, sans discrimination, à l'intérieur de la juridiction de l'État partie. L'accessibilité revêt trois dimensions qui se chevauchent :

i) *Non-discrimination* : l'éducation doit être accessible à tous en droit et en fait, notamment aux groupes les plus vulnérables, sans discrimination fondée sur une quelconque des considérations sur lesquelles il est interdit de la fonder (voir les paragraphes 31 à 37 sur la non-discrimination);

ii) *Accessibilité physique* : l'enseignement doit être dispensé en un lieu raisonnablement accessible (par exemple dans une école de quartier) ou à travers les technologies modernes (par exemple l'enseignement à distance);

iii) *Accessibilité du point de vue économique* : l'éducation doit être économiquement à la portée de tous. Il y a lieu de noter à ce sujet que le paragraphe 2 de l'article 13 est libellé différemment selon le niveau d'enseignement considéré : l'enseignement primaire doit être "accessible gratuitement à tous", tandis que les États parties sont tenus d'instaurer progressivement la gratuité de l'enseignement secondaire et de l'enseignement supérieur;

c) Acceptabilité - 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

1. _____

² Cette démarche coïncide avec le cadre analytique adopté par le Comité en ce qui concerne les droits à un logement convenable et à une nourriture suffisante, ainsi qu'avec les travaux de la Rapporteuse spéciale de l'ONU sur le droit à l'éducation. Dans son observation générale 4, le Comité a énuméré un certain nombre de facteurs qui influent sur le droit à un logement convenable, dont "l'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures", "la capacité de paiement", "la facilité d'accès" et "le respect du milieu culturel". Dans son observation générale 12, le Comité a défini les éléments constitutifs du droit à une nourriture suffisante, comme par exemple "la disponibilité" de nourriture, "l'acceptabilité" et "l'accessibilité ou possibilité d'obtenir cette nourriture". Dans son rapport préliminaire à la Commission des droits de l'homme, la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'éducation a défini "quatre traits essentiels qui devraient être ceux de l'école primaire, à savoir : dotations suffisantes, accessibilité, acceptabilité et adaptabilité" (E/CN.4/1999/49, par.50).

parents - sous réserve des objectifs auxquels doit viser l'éducation, tels qu'ils sont énumérés au paragraphe 1 de l'article 13, et des normes minimales en matière d'éducation qui peuvent être approuvées par l'État (voir les paragraphes 3 et 4 de l'article 13);

d) Adaptabilité - 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.

7. Dans l'application de ces critères "interdépendants et essentiels", c'est l'intérêt supérieur de l'apprenant qui doit l'emporter.

Paragraphe 2 a) : Droit à l'enseignement primaire

8. L'enseignement primaire doit satisfaire aux critères des dotations, de l'accessibilité, de l'acceptabilité et de l'adaptabilité communs à l'enseignement sous toutes ses formes et à tous les niveaux.³

9. Le Comité, pour interpréter correctement l'expression "enseignement primaire", se fonde sur la Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous, où il est déclaré ce qui suit : "Le principal système de formation assurant l'éducation fondamentale des enfants en dehors de la famille est l'école primaire. L'enseignement primaire doit être universel, apporter une réponse aux besoins éducatifs fondamentaux de tous les enfants et tenir compte de la culture et des besoins de la communauté ainsi que des possibilités offertes par celle-ci" (art. 5). Les "besoins éducatifs fondamentaux" sont définis à l'article 1er de la Déclaration⁴. Enseignement primaire et éducation de base, sans être synonymes, sont étroitement liés entre eux. À cet égard, le Comité entérine la position de l'UNICEF selon laquelle l'enseignement primaire est la composante la plus importante de l'éducation de base⁵

10. Tel qu'il est défini au paragraphe 2 a) de l'article 13, l'enseignement primaire revêt deux caractéristiques qui lui sont propres : il est "obligatoire" et "accessible gratuitement à tous". Pour les observations du Comité sur ces deux notions, voir les paragraphes 6 et 7 de l'observation générale 11 relative à l'article 14 du Pacte.

Paragraphe 2 b) : Enseignement secondaire

11. L'enseignement secondaire doit satisfaire aux critères des dotations, de l'accessibilité, de l'acceptabilité et de l'adaptabilité communs à l'enseignement sous toutes ses formes et à tous les niveaux⁶

1. _____

³Voir par. 6.

⁴ La Déclaration définit les "besoins éducatifs fondamentaux" comme suit : "Ces besoins concernent aussi bien les outils d'apprentissage essentiels (lecture, écriture, expression orale, calcul, résolution de problèmes) que les contenus éducatifs fondamentaux (connaissances, aptitudes, valeurs, attitudes) dont l'être humain a besoin pour survivre, pour développer toutes ses facultés, pour vivre et travailler dans la dignité, pour participer pleinement au développement, pour améliorer la qualité de son existence, pour prendre des décisions éclairées et pour continuer à apprendre" (art. 1).

⁵ Advocacy Kit, Basic Education 1999 (UNICEF), sect. 1, p. 1.

⁶ Voir par. 6.

12. S'il est vrai que l'enseignement secondaire, dans son contenu, variera d'un État partie à l'autre et dans le temps, il n'en reste pas moins qu'il est destiné à compléter l'éducation de base et à affermir la base d'une éducation permanente et de l'épanouissement de la personnalité. Il prépare les étudiants à l'enseignement professionnel et supérieur⁷. Le paragraphe 2 b) de l'article 13 s'applique à l'enseignement secondaire "sous ses différentes formes", ce qui signifie que l'enseignement secondaire requiert des programmes d'études souples et des systèmes de formation variés qui répondent aux besoins des étudiants dans des contextes sociaux et culturels différents. Le Comité encourage les programmes éducatifs mis en place parallèlement au réseau scolaire ordinaire existant dans le secondaire.

13. Aux termes du paragraphe 2 b) de l'article 13, l'enseignement secondaire "doit être généralisé et rendu accessible à tous par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité". Le mot "généralisé" signifie premièrement que l'enseignement secondaire n'est pas subordonné à la capacité ou à l'aptitude apparentes de l'apprenant et deuxièmement qu'il sera dispensé sur l'ensemble du territoire de manière à pouvoir être accessible à tous de la même manière. Pour l'interprétation du mot "accessible" donnée par le Comité, voir le paragraphe 6 ci-dessus. L'expression "par tous les moyens appropriés" renforce l'idée que les États parties doivent adopter des démarches variées et novatrices pour assurer un enseignement secondaire dans des contextes sociaux et culturels différents.

14. L'expression "l'instauration progressive de la gratuité" signifie que les États doivent certes donner la priorité à la gratuité de l'enseignement primaire, mais qu'ils ont aussi l'obligation de prendre des mesures concrètes en vue d'assurer à terme la gratuité de l'enseignement secondaire et de l'enseignement supérieur. Pour les observations générales du Comité sur la signification du mot "gratuité", voir le paragraphe 7 de l'observation générale 11 relative à l'article 14.

Enseignement technique et professionnel

15. L'enseignement technique et professionnel s'inscrit aussi bien dans le droit à l'éducation que dans le droit au travail (art. 6, par. 2). Le paragraphe 2 b) de l'article 13 se situe dans le cadre de l'enseignement secondaire, ce qui atteste son importance particulière à ce niveau. Toutefois, le paragraphe 2 de l'article 6 mentionne la formation technique et professionnelle en général, sans préciser le niveau auquel elle doit être dispensée, tout en lui reconnaissant un rôle plus large en ce qu'elle contribue "à assurer un développement économique, social et culturel constant et un plein emploi productif". De même, la Déclaration universelle des droits de l'homme stipule que "l'enseignement technique et professionnel doit être généralisé" (art. 26, par. 1). Le Comité en conclut que l'enseignement technique et professionnel fait partie intégrante de l'enseignement, à tous les niveaux⁸.

16. L'initiation à la technologie et la préparation à l'entrée dans le monde du travail ne devraient pas être l'apanage de l'enseignement technique et professionnel : elles doivent être appréhendées comme un élément de l'enseignement général. La Convention de l'UNESCO sur l'enseignement technique et

1. _____
⁷ Voir Classification internationale type de l'éducation, 1997, UNESCO, par. 52

⁸ Position qui ressort également de la Convention de 1975 sur la mise en valeur des ressources humaines (Convention No 142) et de la Convention de 1962 sur la politique sociale (objectifs et normes de base) (Convention No 117) de l'Organisation internationale du Travail.

professionnel définit l'expression "enseignement technique et professionnel" comme désignant "toutes les formes et tous les degrés du processus d'éducation où interviennent, outre l'acquisition de connaissances générales, l'étude de techniques et de sciences connexes et l'acquisition de compétences pratiques, de savoir-faire, d'attitudes et d'éléments de compréhension en rapport avec les professions pouvant s'exercer dans les différents secteurs de la vie économique et sociale" (art. 1, al. a)). Cette position apparaît également dans certaines conventions de l'OIT⁹. Dans ce sens, le droit à l'enseignement technique et professionnel revêt les aspects suivants :

- a) Il aide les étudiants à acquérir des connaissances et des compétences qui leur permettent de s'épanouir et de devenir autonomes et aptes à occuper un emploi, et contribue à la productivité de leur famille et de leur communauté, y compris le développement économique et social de l'État partie;
- b) Il prend en considération le contexte éducatif, culturel et social de la population considérée; les compétences, connaissances et qualifications requises dans les différents secteurs de l'économie; et l'hygiène industrielle et le bien-être;
- c) Il prévoit le recyclage des adultes dont les connaissances et compétences sont devenues obsolètes suite à l'évolution des techniques, de la situation économique ou du marché de l'emploi, ou aux transformations sociales ou autres;
- d) Il comprend des programmes qui donnent aux étudiants, en particulier ceux des pays en développement, la possibilité de recevoir un enseignement technique et professionnel dans d'autres États, dans la perspective du transfert et de l'adaptation de technologies;
- e) Compte tenu des dispositions du Pacte relatives à la non-discrimination et à l'égalité, il comprend des programmes d'enseignement technique et professionnel qui encouragent la formation technique et professionnelle des femmes, des filles, des jeunes non scolarisés, des jeunes sans emploi, des enfants de travailleurs migrants, des réfugiés, des personnes souffrant d'un handicap et des membres d'autres groupes défavorisés.

Paragraphe 2 c) : Droit à l'enseignement supérieur

17. L'enseignement supérieur doit satisfaire aux critères des dotations, de l'accessibilité, de l'acceptabilité et de l'adaptabilité communs à l'enseignement sous toutes ses formes et à tous les niveaux¹⁰.

18. L'alinéa c) du paragraphe 2 de l'article 13 est libellé sur le modèle de l'alinéa b) de ce même paragraphe, à trois différences près. L'alinéa c) ne mentionne ni l'enseignement "sous ses différentes formes" ni expressément l'enseignement technique et professionnel. De l'avis du Comité, ces deux omissions ne tiennent qu'à une différence d'éclairage. Pour répondre aux besoins des étudiants dans des contextes sociaux et culturels différents, l'enseignement supérieur doit être dispensé dans le cadre de programmes souples et de systèmes variés, comme par exemple l'enseignement à distance. Dans la pratique donc, et l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur doivent être accessibles "sous différentes formes". Par ailleurs, si l'alinéa c) du paragraphe 2 de l'article 13 ne mentionne pas

1. _____

⁹ Voir note 8

¹⁰ Voir par. 6.

l'enseignement technique et professionnel, c'est que, compte tenu du paragraphe 2 de l'article 6 du Pacte et du paragraphe 1 de l'article 26 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'enseignement technique et professionnel fait partie intégrante de l'enseignement à tous les niveaux, dont l'enseignement supérieur¹¹.

19. La troisième différence, la plus importante, entre les alinéas b) et c) du paragraphe 2 de l'article 13 tient au fait que le premier stipule que l'enseignement secondaire "doit être généralisé et rendu accessible à tous", et le second que l'enseignement supérieur "doit être rendu accessible à tous en pleine égalité, en fonction des capacités de chacun". Selon l'alinéa c) du paragraphe 2 de l'article 13, l'enseignement supérieur n'a pas à être "généralisé : il doit uniquement être rendu accessible en fonction des capacités de chacun". Ces "capacités" devraient être appréciées eu égard à l'ensemble des connaissances et de l'expérience des intéressés.

20. Dans la mesure où le libellé des alinéas b) et c) du paragraphe 2 de l'article 13 est le même (il en est ainsi par exemple de l'expression "l'instauration progressive de la gratuité"), voir les observations qui précèdent à propos du paragraphe 2 b) de l'article 13.

Paragraphe 2 d) : Droit à l'éducation de base

21. L'éducation de base doit satisfaire aux critères des dotations, de l'accessibilité, de l'acceptabilité et de l'adaptabilité communs à l'enseignement sous toutes ses formes et à tous les niveaux¹².

22. D'une façon générale, l'éducation de base visée correspond à l'éducation fondamentale exposée dans la Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous¹³. Selon le paragraphe 2 d) de l'article 13, "les personnes qui n'ont pas reçu d'instruction primaire ou qui ne l'ont pas reçue jusqu'à son terme" sont fondées à jouir du droit à l'éducation de base, ou éducation fondamentale telle que définie dans la Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous.

23. Chacun ayant droit à ce qu'il soit répondu à ses "besoins éducatifs fondamentaux", au sens de la Déclaration mondiale, le droit à l'éducation de base n'est pas réservé à ceux "qui n'ont pas reçu d'instruction primaire ou qui ne l'ont pas reçue jusqu'à son terme". Il s'étend à tous ceux dont les "besoins éducatifs fondamentaux" n'ont pas été encore satisfaits.

24. Il est à souligner que la jouissance du droit à l'éducation de base n'est soumise à aucune condition d'âge ou de sexe : elle vaut pour les enfants, les adolescents et les adultes, y compris les personnes âgées. Dans ce sens, l'éducation de base fait partie intégrante de l'éducation des adultes et de l'éducation permanente. L'éducation de base étant un droit qui s'applique à tous les groupes d'âge, les programmes et les systèmes éducatifs correspondants doivent être conçus de manière à convenir aux apprenants de tous âges.

1. _____

¹¹ Voir par. 15

¹² Voir par. 6

¹³ Voir par. 9.

Paragraphe 2 e) : Existence d'un réseau scolaire; mise en place d'un système adéquat de bourses; et amélioration des conditions matérielles du personnel enseignant

25. L'obligation de "poursuivre activement le développement d'un réseau scolaire à tous les échelons" signifie que les États parties sont tenus d'élaborer dans cette perspective une stratégie d'ensemble. Cette stratégie doit concerner les établissements d'enseignement à tous les niveaux, mais le Pacte exige des États parties qu'ils accordent la priorité à l'enseignement primaire (voir par. 51). L'expression "poursuivre activement" sous-entend que les pouvoirs publics doivent accorder à la stratégie d'ensemble un certain rang de priorité et qu'en tout état de cause ils doivent l'appliquer vigoureusement.

26. L'expression "établir un système adéquat de bourses" doit être rapprochée des dispositions du Pacte sur la non-discrimination et l'égalité : le système de bourses doit favoriser, dans des conditions d'égalité, l'accès à l'éducation des personnes appartenant aux groupes défavorisés.

27. Alors que le Pacte stipule qu'il faut "améliorer de façon continue les conditions matérielles du personnel enseignant", les conditions générales de travail des enseignants se sont, dans la pratique, détériorées ces dernières années dans de nombreux États parties au point de devenir inacceptables. Ce phénomène, outre qu'il est incompatible avec le paragraphe 2 e) de l'article 13, est un obstacle majeur à la pleine réalisation du droit des étudiants à l'éducation. Le Comité note par ailleurs la corrélation qui existe entre d'une part le paragraphe 2 e) de l'article 13 et de l'autre le paragraphe 2 de l'article 2, l'article 3 et les articles 6 à 8 du Pacte, en ce qui concerne notamment le droit des enseignants de s'organiser et de négocier des conventions collectives; il appelle l'attention des États parties sur la Recommandation conjointe UNESCO/OIT concernant la condition du personnel enseignant (1966) et la Recommandation de l'UNESCO concernant la condition du personnel enseignant de l'enseignement supérieur (1997); et il demande instamment aux États parties de faire rapport sur les mesures prises pour garantir à l'ensemble du personnel enseignant des conditions et un statut à la hauteur de son rôle.

Paragraphes 3 et 4 : Droit à la liberté de l'éducation

28. Le paragraphe 3 de l'article 13 renferme deux éléments. Le premier concerne l'engagement des États parties de respecter la liberté des parents et des tuteurs de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions¹⁴. Le Comité considère que cet élément du paragraphe 3 de l'article 13 permet l'enseignement dans les établissements publics de sujets tels que l'histoire générale des religions et la morale, à condition qu'il soit dispensé d'une manière impartiale et objective, respectueuse des libertés d'opinion, de conviction et d'expression. Il note que l'enseignement dans un établissement public d'une religion ou d'une conviction donnée est incompatible avec le paragraphe 3 de l'article 13, à moins que ne soient prévues des exemptions ou des possibilités de choix non discriminatoires correspondant aux vœux des parents et des tuteurs.

1. _____

¹⁴Cette clause reprend celle du paragraphe 4 de l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et a un lien avec la liberté d'enseigner une religion ou une conviction proclamée au paragraphe 1 dudit article. (Voir l'observation générale 22 du Comité des droits de l'homme, qui concerne l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, quarante-huitième session, 1993.) Le Comité note que le caractère fondamental de l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques est attesté par le fait qu'aux termes du paragraphe 2 de l'article 4 du Pacte, il ne peut y être dérogé même en cas de danger public exceptionnel.

29. Le second élément du paragraphe 3 de l'article 13 concerne la liberté des parents et des tuteurs de choisir pour leurs enfants des établissements autres que ceux des pouvoirs publics, à condition qu'ils soient "conformes aux normes minimales qui peuvent être prescrites ou approuvées par l'État en matière d'éducation". Cette disposition est complétée par le paragraphe 4 de l'article 13, qui énonce notamment "la liberté des individus et des personnes morales de créer et de diriger des établissements d'enseignement", sous réserve que ceux-ci soient conformes aux objectifs de l'éducation tels qu'énumérés au paragraphe 1 de l'article 13 et qu'ils répondent à certaines normes minimales. Ces normes minimales peuvent concerner l'admission, les programmes scolaires ou la reconnaissance des diplômes. Elles doivent être à leur tour conformes aux objectifs de l'éducation énoncés au paragraphe 1 de l'article 13.

30. En vertu du paragraphe 4 de l'article 13, toute personne, y compris les non-nationaux, est libre de créer et de diriger des établissements d'enseignement. Cette liberté s'étend aux "personnes morales". Elle englobe le droit de créer et de diriger tout type d'établissement d'enseignement, y compris des écoles maternelles, des universités et des centres d'éducation pour adultes. Elle est assujettie à l'obligation de conformité avec les objectifs de l'éducation visés au paragraphe 1 de l'article 13 et avec les normes minimales qui peuvent être prescrites ou approuvées par l'État en matière d'éducation. Compte tenu des principes de non-discrimination, d'égalité des chances et de participation effective de tous à la vie de la société, l'État est tenu de veiller à ce que la liberté dont il est question au paragraphe 4 de l'article 13 ne se traduise pas par des disparités extrêmes des possibilités d'éducation pour certains groupes sociaux.

Notions spéciales d'application générale

Non-discrimination et égalité de traitement

31. L'interdiction de la discrimination, qui est consacrée au paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte, n'est ni sujette à une mise en oeuvre progressive ni tributaire des ressources disponibles : elle s'applique sans réserve et directement à tous les aspects de l'enseignement et vaut pour tous les motifs sur lesquels le droit international interdit de fonder l'exercice d'une discrimination quelle qu'elle soit. Le Comité interprète le paragraphe 2 de l'article 2 et l'article 3 à la lumière de la Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement et des dispositions pertinentes de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, de la Convention relative aux droits de l'enfant et de la Convention de l'OIT concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, de 1989 (Convention No 169), et il souhaite appeler l'attention sur les considérations qui suivent.

32. L'adoption à titre temporaire de mesures spéciales destinées à garantir aux hommes et aux femmes et aux groupes défavorisés l'égalité de fait ne constitue pas une violation du principe de non-discrimination pour ce qui est du droit à l'éducation, dès lors que ces mesures ne conduisent pas à l'application aux divers groupes de normes inégales ou distinctes et à condition qu'elles ne soient pas maintenues une fois atteints les objectifs auxquels elles répondaient.

33. Dans certaines circonstances, l'existence de systèmes ou d'établissements d'enseignement séparés destinés aux groupes entrant dans l'une des catégories énumérées au paragraphe 2 de l'article 2 sera réputée ne pas constituer une violation du Pacte. À cet égard, le Comité reprend à son compte l'article

2 de la Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement (1960).¹⁵

34. Le Comité prend note de l'article 2 de la Convention relative aux droits de l'enfant et de l'alinéa e) de l'article 3 de la Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement et confirme que le principe de non-discrimination s'étend à toutes les personnes d'âge scolaire qui résident sur le territoire d'un État partie, y compris les non-nationaux, indépendamment de leur statut juridique.

35. De grandes disparités en matière de dotations budgétaires qui se traduisent par la prestation de services de qualité différente selon le lieu de résidence des bénéficiaires peuvent constituer une discrimination au sens du Pacte.

36. Le Comité confirme le paragraphe 35 de son observation générale 5, qui traite du droit à l'éducation des personnes souffrant d'un handicap, de même que les paragraphes 36 à 42 de son observation générale 6, qui portent sur la situation des personnes âgées au regard des articles 13 à 15 du Pacte.

37. Les États parties doivent exercer un contrôle sur l'éducation - englobant l'ensemble des politiques éducatives, des établissements d'enseignement, des programmes, des dépenses et autres pratiques - de manière à détecter toute discrimination de fait et à y remédier. Les statistiques relatives à l'éducation devraient être ventilées par motif sur lequel il est interdit de fonder l'exercice d'une discrimination.

Libertés académiques et autonomie des établissements d'enseignement¹⁶

38. Ayant examiné les rapports de nombreux États parties, le Comité est parvenu à la conclusion que le droit à l'éducation ne peut être exercé que s'il s'accompagne des libertés académiques tant pour le personnel enseignant que pour les étudiants. C'est pourquoi il juge bon et utile, même si cette question n'est pas explicitement visée à l'article 13, de formuler quelques observations à ce sujet. Les observations qui suivent concernent spécialement les établissements d'enseignement supérieur car,

1. _____

¹⁵ L'article 2 est libellé comme suit :

"Lorsqu'elles sont admises par l'État, les situations suivantes ne sont pas considérées comme constituant des discriminations au sens de l'article premier de la présente Convention :

a) La création ou le maintien de systèmes ou d'établissements d'enseignement séparés pour les élèves des deux sexes, lorsque ces systèmes ou établissements présentent des facilités d'accès à l'enseignement équivalentes, disposent d'un personnel enseignant possédant des qualifications de même ordre, ainsi que de locaux scolaires et d'un équipement de même qualité, et permettent de suivre les mêmes programmes d'études ou des programmes d'études équivalents;

b) La création ou le maintien, pour des motifs d'ordre religieux ou linguistiques, de systèmes ou d'établissements séparés dispensant un enseignement qui correspond au choix des parents ou tuteurs légaux des élèves, si l'adhésion à ces systèmes ou la fréquentation de ces établissements demeure facultative et si l'enseignement dispensé est conforme aux normes qui peuvent avoir été prescrites ou approuvées par les autorités compétentes, en particulier pour l'enseignement du même degré;

c) La création ou le maintien d'établissements d'enseignement privés, si ces établissements ont pour objet non d'assurer l'exclusion d'un groupe quelconque, mais d'ajouter aux possibilités d'enseignement qu'offrent les pouvoirs publics, si leur fonctionnement répond à cet objet et si l'enseignement dispensé est conforme aux normes qui peuvent avoir été prescrites ou approuvées par les autorités compétentes, en particulier pour l'enseignement du même degré."

¹⁶ Voir la Recommandation de l'UNESCO concernant la condition du personnel enseignant de l'enseignement supérieur (1997).

comme le Comité a pu le constater, le personnel enseignant de l'enseignement supérieur et les étudiants de l'enseignement supérieur sont particulièrement exposés aux pressions politiques et autres, ce qui sape les libertés académiques. Le Comité souhaite cependant souligner que le personnel enseignant et les élèves, à tous les niveaux de l'enseignement, sont fondés à jouir des libertés académiques, de sorte que nombre des observations ci-après sont d'application générale.

39. Les membres de la communauté universitaire sont libres, individuellement ou collectivement, d'acquérir, développer et transmettre savoir et idées à travers la recherche, l'enseignement, l'étude, les discussions, la documentation, la production, la création ou les publications. Les libertés académiques englobent la liberté pour l'individu d'exprimer librement ses opinions sur l'institution ou le système dans lequel il travaille, d'exercer ses fonctions sans être soumis à des mesures discriminatoires et sans crainte de répression de la part de l'État ou de tout autre acteur, de participer aux travaux d'organismes universitaires professionnels ou représentatifs et de jouir de tous les droits de l'homme reconnus sur le plan international applicables aux autres individus relevant de la même juridiction. La jouissance des libertés académiques a pour contrepartie des obligations, par exemple celles de respecter les libertés académiques d'autrui, de garantir un débat contradictoire équitable et de réserver le même traitement à tous sans discrimination fondée sur l'un ou l'autre des motifs prescrits.

40. L'exercice des libertés académiques nécessite l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur. Être autonome, c'est pour un établissement d'enseignement supérieur jouir du degré d'indépendance dont il a besoin pour prendre des décisions efficaces, qu'il s'agisse de ses travaux, de ses normes, de sa gestion ou de ses activités connexes. Il reste que cette autonomie doit être compatible avec les systèmes de contrôle public, en ce qui concerne en particulier les fonds octroyés par l'État. Vu les importants investissements publics réalisés dans l'enseignement supérieur, il importe d'établir un équilibre satisfaisant entre l'autonomie de l'établissement et l'obligation qu'il a de rendre des comptes. Dans ce domaine, il n'existe pas d'arrangement type unique : les arrangements institutionnels doivent néanmoins être raisonnables, justes et équitables et aussi transparents et ouverts à la participation que possible.

*La discipline scolaire*¹⁷

41. De l'avis du Comité, les châtiments corporels sont incompatibles avec un des principes directeurs clefs du droit international relatif aux droits de l'homme, inscrit au préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme et des deux Pactes, à savoir la dignité humaine¹⁸. D'autres règles disciplinaires peuvent l'être aussi, par exemple l'humiliation en public. De même, aucune règle de discipline ne devrait bafouer d'autres droits protégés par le Pacte, comme le droit à une alimentation. Les États parties sont dans l'obligation de prendre des mesures pour veiller à ce qu'aucun établissement d'enseignement, public ou privé, relevant de leur juridiction n'applique de règles disciplinaires

1. _____

¹⁷En formulant ce paragraphe, le Comité a pris note de la jurisprudence qui se développe dans d'autres instances relevant du système international de protection des droits de l'homme, comme par exemple l'interprétation que le Comité des droits de l'enfant a donnée du paragraphe 2 de l'article 28 de la Convention relative aux droits de l'enfant et l'interprétation de l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques donnée par le Comité des droits de l'homme.

¹⁸ Le Comité note qu'il n'est pas évoqué au paragraphe 2 de l'article 26 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, mais les rédacteurs du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ont expressément cité l'épanouissement de la dignité de la personnalité humaine au nombre des objectifs vers lesquels l'éducation doit obligatoirement tendre (art. 13, par. 1).

incompatibles avec le Pacte. Le Comité salue les initiatives que certains États parties ont prises pour inciter les établissements d'enseignement à appréhender le problème de la discipline scolaire sous un angle "positif", non violent.

Limitations apportées à l'article 13

42. Le Comité tient à souligner que la clause restrictive du Pacte, à savoir l'article 4, vise principalement à protéger les droits des individus, plus qu'il n'autorise l'État à imposer des restrictions. L'État partie qui prononce la fermeture d'une université ou d'un autre établissement d'enseignement pour des motifs tels que la sécurité nationale ou la préservation de l'ordre public est tenu de justifier une mesure aussi grave au regard de chacune des conditions énoncées à l'article 4.

B. Obligations incombant aux États parties et manquements à ces obligations.

Obligations juridiques générales

43. S'il est vrai que le Pacte prévoit la réalisation progressive des droits qui y sont énoncés et prend en considération les contraintes dues à la limitation des ressources disponibles, il n'en impose pas moins aux États parties diverses obligations avec effet immédiat¹⁹. Les États parties ont des obligations immédiates au regard du droit à l'éducation : par exemple celle de "garantir" qu'il sera exercé "sans discrimination aucune" (art. 2, par. 2) et celle d'"agir" (art. 2, par. 1) en vue d'assurer l'application pleine et entière de l'article 13²⁰. Les mesures à prendre à cet effet doivent avoir un caractère "délibéré, concret et viser" au plein exercice du droit à l'éducation.

44. Le fait que la réalisation du droit à l'éducation s'inscrit dans le temps, c'est-à-dire qu'elle s'opère "progressivement", ne devrait pas être interprété comme privant les obligations de l'État partie de tout contenu effectif. Il signifie que les États parties ont pour obligation précise et constante "d'oeuvrer aussi rapidement et aussi efficacement que possible" pour appliquer intégralement l'article 13²¹

45. Tout laisse supposer que le Pacte n'autorise aucune mesure régressive s'agissant du droit à l'éducation, ni d'ailleurs des autres droits qui y sont énumérés. S'il prend une mesure délibérément régressive, l'État partie considéré doit apporter la preuve qu'il l'a fait après avoir mûrement pesé toutes les autres solutions possibles et qu'elle est pleinement justifiée eu égard à l'ensemble des droits visés dans le Pacte et à l'ensemble des ressources disponibles²²

46. Le droit à l'éducation, à l'instar de tous les droits de l'homme, impose trois catégories ou niveaux d'obligations aux États parties : les obligations de le respecter, de le protéger et de le mettre en oeuvre. Cette dernière englobe du même coup deux obligations, celle d'en faciliter l'exercice et celle de l'assurer.

1. _____

¹⁹ Voir le paragraphe 1 de l'observation générale 3 du Comité.

²⁰ Voir le paragraphe 2 de l'observation générale 3 du Comité.

²¹ Voir le paragraphe 9 de l'observation générale 3 du Comité.

²² Voir le paragraphe 9 de l'observation générale 3 du Comité.

47. L'obligation de respecter le droit à l'éducation requiert des États parties qu'ils évitent de prendre des mesures susceptibles d'en entraver ou d'en empêcher l'exercice. L'obligation de le protéger requiert des États parties qu'ils prennent des mesures pour empêcher des tiers de s'immiscer dans son exercice. L'obligation de faciliter l'exercice du droit à l'éducation requiert des États qu'ils prennent des mesures concrètes permettant aux particuliers et aux communautés de jouir du droit à l'éducation et les aidant à le faire. Enfin, les États parties ont pour obligation d'assurer l'exercice du droit à l'éducation. D'une façon générale, ils sont tenus d'assurer l'exercice d'un droit donné énoncé dans le Pacte lorsqu'un particulier ou un groupe de particuliers sont incapables, pour des raisons échappant à leur contrôle, d'exercer ce droit avec les moyens dont ils disposent. Il reste que la portée de cette obligation est toujours subordonnée au libellé du Pacte.

48. À cet égard, deux aspects de l'article 13 méritent de retenir l'attention. Premièrement, cet article part à l'évidence du postulat que les États assument au premier chef la responsabilité de fournir directement des services éducatifs dans la plupart des cas : les États parties reconnaissent par exemple qu'"il faut poursuivre activement le développement d'un réseau scolaire à tous les échelons" (art. 13, par. 2 e)). Deuxièmement, vu que le libellé du paragraphe 2 de l'article 13 est différent selon qu'il s'agit de l'enseignement primaire, de l'enseignement secondaire, de l'enseignement supérieur ou de l'éducation de base, les paramètres définissant l'obligation des États parties d'assurer l'exercice du droit à l'éducation ne sont pas les mêmes pour tous les niveaux de l'enseignement. Il ressort ainsi du libellé du Pacte que les États parties ont pour obligation d'assurer l'exercice du droit à l'éducation, mais que l'ampleur de cette obligation n'est pas la même pour tous les niveaux ou tous les types d'enseignement. Le Comité constate que cette interprétation de l'obligation d'assurer l'exercice du droit à l'éducation dans le cadre de l'article 13 coïncide avec la législation et la pratique de nombreux États parties.

Obligations juridiques spécifiques

49. Les États parties sont tenus de veiller à ce que les programmes d'enseignement, à tous les niveaux du système éducatif, tendent vers les objectifs énumérés au paragraphe 1 de l'article 13²³. Les États parties sont dans l'obligation de mettre en place et de maintenir un système transparent et efficace pour s'assurer que l'éducation est en fait axée sur les objectifs énoncés au paragraphe 1 de l'article 13.

50. S'agissant du paragraphe 2 de l'article 13, les États ont l'obligation de respecter, de protéger et de mettre en oeuvre le droit à l'éducation pour ce qui est de chacune de ses "caractéristiques essentielles" (dotations, accessibilité, acceptabilité, adaptabilité). Par exemple, un État doit respecter la fourniture de services éducatifs en ne fermant pas les écoles privées; protéger l'accessibilité à l'éducation en veillant à ce que des tiers, y compris des parents et des employeurs, n'empêchent pas les filles de fréquenter l'école; faciliter l'acceptabilité de l'éducation en prenant des mesures concrètes pour faire en

1.

²³ Il existe de nombreux ouvrages de référence auxquels les États parties peuvent se reporter, comme par exemple les Guidelines for Curriculum and Textbook Development in International Education (ED/ECS/HCI) de l'UNESCO. Un des objectifs du paragraphe 1 de l'article 13 consiste à "renforcer le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales". Dans ce contexte, les États parties devraient se reporter aux initiatives élaborées dans le cadre de la Décennie des Nations Unies pour l'éducation dans le domaine des droits de l'homme. Le Plan d'action en vue de la Décennie des Nations Unies pour l'éducation dans le domaine des droits de l'homme, adopté par l'Assemblée générale en 1996, et les Directives pour l'établissement des plans nationaux d'éducation en matière de droits de l'homme mises au point par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme pour aider les États dans l'action à mener dans le cadre de la Décennie des Nations Unies pour l'éducation dans le domaine des droits de l'homme sont à cet égard particulièrement instructifs.

sorte que l'éducation convienne du point de vue culturel aux minorités et aux peuples autochtones et qu'elle soit de bonne qualité pour tous; assurer l'adaptabilité de l'éducation en élaborant et en finançant des programmes scolaires qui reflètent les besoins actuels des étudiants dans un monde en mutation; et assurer la fourniture de services éducatifs en s'employant à mettre en place un réseau d'écoles, notamment en construisant des salles de classe, en offrant des programmes, en fournissant des matériels didactiques, en formant des enseignants et en leur versant un traitement compétitif sur le plan intérieur.

51. Comme on l'a vu, les obligations des États parties dans le domaine de l'enseignement primaire, de l'enseignement secondaire, de l'enseignement supérieur et de l'éducation de base ne sont pas identiques. Il ressort du libellé du paragraphe 2 de l'article 13 que les États parties ont pour obligation d'accorder la priorité à l'enseignement primaire obligatoire et gratuit²⁴. Le fait que l'article 14 donne la priorité à l'enseignement primaire vient renforcer cette interprétation. L'obligation d'assurer un enseignement primaire à tous est une obligation immédiate pour tous les États parties.

52. En ce qui concerne les alinéas b) à d) du paragraphe 2 de l'article 13, les États parties ont pour obligation immédiate d'"agir" en vue d'assurer à toutes les personnes relevant de leur juridiction un enseignement secondaire et supérieur et une éducation de base. Au minimum, ils sont tenus d'adopter et de mettre en oeuvre une stratégie nationale d'éducation englobant l'enseignement secondaire et supérieur et l'éducation de base, conformément au Pacte. Cette stratégie devrait prévoir des mécanismes, par exemple des indicateurs et des critères, à partir desquels il serait possible de suivre de près les progrès en la matière.

53. En vertu de l'alinéa e) du paragraphe 2 de l'article 13, les États parties sont tenus de veiller à l'établissement d'un système adéquat de bourses au profit des groupes défavorisés²⁵. L'obligation de poursuivre activement "le développement d'un réseau scolaire à tous les échelons" renforce l'idée que les États parties ont au premier chef la charge d'assurer directement l'exercice du droit à l'éducation dans la plupart des cas.²⁶

54. Les États parties sont tenus d'établir des "normes minimales en matière d'éducation" auxquelles tous les établissements d'enseignement privés créés conformément aux paragraphes 3 et 4 de l'article 13 doivent se conformer. Ils doivent par ailleurs disposer d'un système transparent et efficace permettant de s'assurer du respect de ces normes. Les États parties n'ont nullement l'obligation de financer des établissements créés en vertu des paragraphes 3 et 4 de l'article 13, mais si un État choisit de verser une subvention à des établissements d'enseignement privés, il doit le faire sur une base non discriminatoire.

55. Les États parties doivent faire en sorte que les communautés et les familles ne soient pas tributaires du travail des enfants. Le Comité affirme tout particulièrement l'importance que l'éducation revêt dans

1. _____

²⁴ À propos de la signification des mots "obligatoire" et "gratuit", voir les paragraphes 6 et 7 de l'observation générale 11 relative à l'article 14.

²⁵ Dans certains cas, la mise en place d'un tel système pourrait être un objectif tout à fait indiqué de l'assistance et de la coopération internationales envisagées au paragraphe 1 de l'article 2.

²⁶ Comme l'UNICEF l'a fait observer dans le contexte de l'éducation de base, "seul l'État peut rassembler toutes les composantes dans un système éducatif cohérent mais néanmoins flexible". *La situation des enfants dans le monde 1999*, "La révolution de l'éducation", p. 69.

l'élimination du travail des enfants, ainsi que les obligations énoncées au paragraphe 2 de l'article 7 de la Convention de 1999 sur les pires formes de travail des enfants (Convention No 182)²⁷. En outre, compte tenu du paragraphe 2 de l'article 2, les États parties doivent s'efforcer de faire disparaître les stéréotypes sexistes et autres qui entravent l'accès à l'éducation des filles, des femmes et d'autres personnes appartenant à des groupes défavorisés.

56. Dans son observation générale 3, le Comité a appelé l'attention sur l'obligation que chacun des États parties a d'"agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique", pour mettre pleinement en oeuvre les droits reconnus dans le Pacte, dont le droit à l'éducation)²⁸. Le paragraphe 1 de l'article 2 et l'article 23 du Pacte, l'Article 56 de la Charte des Nations Unies, l'article 10 de la Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous et le paragraphe 34 de la première partie de la Déclaration et du Programme d'action de Vienne renforcent tous l'obligation que les États parties ont d'apporter à l'échelle internationale leur aide et leur concours en vue de la pleine réalisation du droit à l'éducation. Dans le cadre de la négociation et de la ratification des accords internationaux, les États parties devraient prendre des mesures pour faire en sorte que ces instruments n'aient pas d'effet préjudiciable sur le droit à l'éducation. De même, ils sont tenus de veiller, en tant que membres d'organisations internationales, y compris les organisations internationales financières, à ce que leurs actes prennent dûment en considération le droit à l'éducation.

57. Dans son observation générale 3, le Comité a confirmé que les États parties ont "l'obligation fondamentale minimum d'assurer, au moins, la satisfaction de l'essentiel" de chacun des droits énoncés dans le Pacte, dont le droit à l'éducation. Dans le contexte de l'article 13, cette "obligation fondamentale minimum" englobe l'obligation d'assurer l'accès, sans discrimination, aux établissements d'enseignement et aux programmes éducatifs publics; de veiller à ce que l'éducation dispensée soit conforme aux objectifs exposés au paragraphe 1 de l'article 13; d'assurer un enseignement primaire à tous, conformément au paragraphe 2 a) de l'article 13; d'adopter et de mettre en oeuvre une stratégie nationale en matière d'éducation qui englobe l'enseignement secondaire et supérieur et l'éducation de base; et de garantir le libre choix de l'éducation, sans ingérence de l'État ou de tiers, sous réserve qu'elle soit conforme aux "normes minimales en matière d'éducation" (art. 13, par. 3 et 4).

Manquements aux obligations

58. Lorsque le contenu normatif de l'article 13 (section I) est appliqué aux obligations tant générales que spécifiques des États parties (section II), il en résulte un processus dynamique qui permet de mettre plus facilement en évidence les atteintes au droit à l'éducation. Le droit à l'éducation peut être violé du fait d'une action directe de l'État partie (action) ou du fait de la non-adoption de mesures requises par le Pacte (omission).

1.

²⁷ Aux termes du paragraphe 2 de l'article 7, "[t]out Membre doit, en tenant compte de l'importance de l'éducation en vue de l'élimination du travail des enfants, prendre des mesures efficaces dans un délai déterminé pour : [...] c) assurer l'accès à l'éducation de base gratuite et, lorsque cela est possible et approprié, à la formation professionnelle pour tous les enfants qui auront été soustraits aux pires formes de travail des enfants" (Convention No 182 de l'OIT sur les pires formes de travail des enfants, 1999).

²⁸Voir l'observation générale 3 du Comité, par. 13 et 14.

59. À titre indicatif, les manquements à l'article 13 peuvent comprendre : le fait d'adopter, ou de ne pas abroger, des dispositions législatives qui établissent en matière d'éducation une discrimination à l'encontre d'individus ou de groupes, fondée sur un quelconque des motifs sur lesquels il est précisément interdit de la fonder; le fait de ne pas adopter de mesures destinées à s'attaquer concrètement à la discrimination dans le domaine de l'enseignement; l'application de programmes scolaires qui ne cadrent pas avec les objectifs de l'éducation énoncés au paragraphe 1 de l'article 13; l'absence de système transparent et efficace permettant de s'assurer de la conformité de l'éducation avec le paragraphe 1 de l'article 13; le fait de ne pas assurer, à titre prioritaire, un enseignement primaire obligatoire et accessible à tous gratuitement; le fait de ne pas prendre des mesures ayant un caractère délibéré et concret et visant à la réalisation progressive du droit à l'enseignement secondaire et supérieur et à l'éducation de base conformément aux alinéas b) à d) du paragraphe 2 de l'article 13; l'interdiction d'établissements d'enseignement privés; le fait de ne pas s'assurer que les établissements d'enseignement privés se conforment aux "normes minimales en matière d'éducation" requises en vertu des paragraphes 3 et 4 de l'article 13; le déni des libertés académiques au personnel et aux étudiants; la fermeture d'établissements d'enseignement en période de tensions politiques, en violation de l'article 4.

C. Obligations incombant aux acteurs autres que les États parties

60. Compte tenu de l'article 22 du Pacte, le rôle revenant aux organismes des Nations Unies, notamment au niveau des pays à travers le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, est d'une importance toute particulière en vue de la mise en oeuvre des dispositions de l'article 13. Il conviendrait de déployer des efforts coordonnés en faveur de l'exercice du droit à l'éducation, afin d'améliorer l'harmonisation et l'interaction des mesures prises par tous les acteurs concernés, dont les diverses composantes de la société civile. L'UNESCO, le Programme des Nations Unies pour le développement, l'UNICEF, le BIT, la Banque mondiale, les banques régionales de développement, le Fonds monétaire international et les autres organismes des Nations Unies compétents devraient intensifier leur coopération aux fins de la mise en oeuvre du droit à l'éducation au niveau national, compte dûment tenu de leurs mandats spécifiques et en fonction de leurs compétences respectives. Les institutions financières internationales, notamment la Banque mondiale et le FMI, devraient en particulier faire une place plus grande à la protection du droit à l'éducation dans leur politique de prêt, leurs accords de crédit et leurs programmes d'ajustement structurel de même que dans le cadre des mesures prises pour faire front à la crise de la dette²⁹. En examinant les rapports des États parties, le Comité examinera les effets de l'aide apportée par les acteurs autres que les États parties sur l'aptitude des États à s'acquitter de leurs obligations au titre de l'article 13. L'adoption par les institutions spécialisées, les programmes et les organes des Nations Unies d'une démarche fondée sur les droits de l'homme facilitera grandement la mise en oeuvre du droit à l'éducation.

©1996-2001

**Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
Geneva, Switzerland**

1. _____
²⁹ Voir l'observation générale 2 du Comité, par. 9.

Documents de travail de l'IIEDH

N°1 : Présentation systématique des droits humains

Patrice MEYER-BISCH

Mai 2002

N°2: Swiss Business and human rights. Confrontations and partnerships with NGOs

Antoine MACH

Septembre 2001

N°3 : Ethique et responsabilité du financier d'entreprise

Jacques TIERNY

Septembre 2001

N°4 : La liberté de conscience dans le champ de la religion

Collectif sous la direction de Jean-Bernard MARIE et Patrice MEYER-BISCH

Janvier 2002

N°5 : Protection des droits culturels, quelles actions pour l'UNESCO?

Mylène BIDAULT, consultation pour l'UNESCO, division des droits de l'homme

Octobre 2002.

N°6 : La notion de "gouvernance culturelle"

Patrice MEYER-BISCH

Octobre 2002

N°7 : Mesurer un droit de l'homme? L'effectivité du droit à l'éducation I, Enjeux et méthodes

Valérie LIECHTI et Patrice MEYER-BISCH

Avril 2003

N°8 : Mesurer un droit de l'homme? L'effectivité du droit à l'éducation II, Enquêtes

Collectif sous la direction de Jean-Jacques FRIBOULET et Valérie LIECHTI

Janvier 2003



Institut interdisciplinaire d'éthique et des droits de l'homme
Chaire UNESCO pour les droits de l'homme et la démocratie
Rue St- Michel 6, CH-1700 Fribourg. Tél. 41 26 300 73 44,
Fax : 41 26 300 97 07 www.unifr.ch/iiedh; iiedh@unifr.ch

