

Ce rapport est présenté ci-après in extenso en raison de sa difficulté d'accès par Internet. Ce document jette les bases d'une évaluation rigoureuse de l'application du droit à l'éducation.

## **NATIONS UNIES**

Conseil Économique  
et Social

Distr.

GÉNÉRALE

E/CN.4/2000/6

1er février 2000

FRANÇAIS

Original : ANGLAIS

---

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME

Cinquante-sixième session

Point 10 de l'ordre du jour provisoire

## **DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS**

Rapport intérimaire présenté par Mme Katarina Tomasevski, Rapporteuse spéciale sur le droit à l'éducation, conformément à la résolution 1999/25 de la Commission des droits de l'homme

### TABLE DES MATIÈRES

Paragraphes Page

Résumé 3

Introduction 1 – 3 5

I. Aperçu des faits nouveaux et des activités connexes  
de la Rapporteuse spéciale 4 – 12 5

A. Organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits  
de l'homme 5 – 6 6

B. Activités récentes des organes du système des Nations Unies 7 – 9 6

C. Identification des difficultés liées à la réalisation du droit à l'éducation 10 – 12 7

II. Politique suivie par les organismes internationaux face aux obstacles financiers qui entravent l'accès à l'enseignement primaire 13 – 29 8

A. Aide à l'éducation 15 – 18 9

B. Concordance et divergences des politiques internationales 19 – 22 11

C. La stratégie de la Banque mondiale en matière d'éducation 23 – 29 12

III. Réalisation et mise en œuvre du droit à l'éducation 30 – 65 14

A. Dotations 32 – 44 15

B. Accessibilité : frais de scolarité 45 – 55 18

C. Acceptabilité : la grosseur en tant que faute de discipline 56 – 60 22

D. Adaptabilité : l'éducation pour les enfants qui travaillent 61 – 65 24

IV. Évolution du statut de l'éducation et nécessité d'intégrer les droits de l'homme 66 – 71 25

A. Incidences de l'approche axée sur le capital humain 67 – 69 25

B. Commerce international des services éducatifs 70 – 71 27

Conclusions 72 – 75 27

Liste des tableaux

1. Naissances non enregistrées 8

2. Part de l'éducation de base dans l'aide bilatérale à l'éducation 10

3. Correspondances et différences entre l'enseignement primaire et l'enseignement obligatoire 19

#### 4. Taux net de scolarisation dans l'enseignement secondaire 26

##### Résumé

Dans son rapport intérimaire, la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'éducation relève les difficultés qu'elle a rencontrées pour s'acquitter de son mandat du fait de l'insuffisance des services de secrétariat offerts par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et signale par ailleurs un élément novateur qu'elle a introduit, à savoir assurer le suivi des ses missions, sachant l'importance accordée par la Commission à la promotion du droit à l'éducation.

Le rapport contient un résumé des travaux récents des organes créés en vertu d'instruments internationaux et des activités connexes de la Rapporteuse spéciale. Il est suivi d'une brève description des contacts établis et de la coopération amorcée en vue d'élaborer des approches communes du droit à l'éducation, voire d'entreprendre des activités communes, puis un rapide aperçu des activités en cours au sein du système des Nations Unies dans lequel la Rapporteuse spéciale attire l'attention sur sa coopération avec l'UNESCO, l'UNICEF et l'OIT. Dans le rapport oral qu'elle présentera à la Commission, la Rapporteuse spéciale fera le point du processus Jomtien+10.

S'agissant des difficultés concernant la réalisation du droit à l'éducation, la Rapporteuse spéciale rappelle sa décision de ne pas demander aux gouvernements d'informations de caractère général et remercie ceux d'entre eux qui ont répondu aux questions qu'elle leur a posées au sujet de telle ou telle difficulté portée à son attention, ainsi qu'à ses requêtes concernant des textes de jurisprudence nationale particulièrement importants qui touchent au droit à l'éducation. Elle précise qu'il ne faudrait pas que tel ou tel incident particulier ou affaire ayant créé un précédent fasse oublier le fait que l'enseignement demeure hors de portée d'un nombre inconnu - mais important - d'enfants qui ne sont pas inscrits sur les registres administratifs ni comptés dans les statistiques, et donne au tableau 1 la liste des pays où le système d'enregistrement des naissances est lacunaire.

La coopération internationale est analysée sous l'angle des obstacles financiers qui entravent la réalisation du droit à l'éducation, surtout au niveau de l'enseignement primaire. La Rapporteuse spéciale décrit et examine le recul constant des flux d'assistance et l'augmentation relative de la part de l'aide destinée à l'éducation, en particulier dans le courant d'aide émanant d'organismes multilatéraux. Le tableau 2 donne un aperçu général de l'aide bilatérale consacrée à l'éducation et fait apparaître les différences dans la manière dont cette aide est orientée, privilégiant parfois l'éducation des étudiants

étrangers dans le pays donateur plutôt que l'éducation de base dans le pays du bénéficiaire. Le défaut de cohérence des politiques d'aide internationale est mis en relief en montrant comment le statut de l'éducation diffère selon que celle-ci est définie comme un besoin ou comme un droit, et associée au développement social ou à l'élimination de la pauvreté. La section consacrée à la coopération internationale se termine par une critique de la stratégie récemment mise en œuvre par la Banque mondiale dans le secteur de l'éducation. La Rapporteuse spéciale met en lumière certaines contradictions dans la volonté de la Banque de promouvoir l'éducation de base tout en augmentant ses prêts à l'enseignement et examine la nécessité d'appliquer les règles pertinentes du droit international et du droit national. La Rapporteuse spéciale doit s'entretenir avec des fonctionnaires de la Banque mondiale et présentera oralement un complément d'information sur cette partie de son rapport.

La Rapporteuse spéciale a continué d'appliquer son programme en quatre points (dotations, accessibilité, acceptabilité et adaptabilité) pour analyser les obligations des gouvernements en ce qui concerne le droit à l'éducation. Approfondissant l'examen de la dotation en moyens de scolarisation, elle examine le système d'enseignements public et privé et la jurisprudence en matière de droits de l'homme concernant le financement par l'État des établissements privés, ainsi que le système des chèques-éducation. En outre, elle souligne certains points persistants révélateurs du peu de cas qui est fait des enseignants dans les stratégies internationales et nationales en matière d'éducation.

Comme elle l'avait annoncé dans son rapport préliminaire, la Rapporteuse spéciale a axé ici l'examen de l'accessibilité sur les frais de scolarité. Elle y fait observer que l'obligation selon laquelle seul l'enseignement primaire doit être assuré gratuitement représente un minimum global, et présente au tableau 3 les correspondances et les différences entre l'enseignement primaire et l'enseignement obligatoire. Les exemples retenus pour illustrer le financement de l'enseignement primaire proviennent des rapports communiqués par les États en vertu des traités relatifs aux droits de l'homme et de leur examen par les organes conventionnels. Quoique incomplets, ils montrent que c'est l'incapacité des États à financer l'éducation qui est la principale raison de l'imposition de frais de scolarité. La Rapporteuse spéciale estime que cela rend d'autant plus nécessaire l'intégration de la perspective des droits de l'homme dans l'éducation, aux niveaux tant local que mondial, de manière à renforcer et la capacité et la volonté de tous les acteurs concernés d'accorder la priorité à l'éducation.

Poursuivant son approche d'une double intégration (c'est-à-dire la prise en compte des droits de l'homme et des sexes dans tout le système éducatif), la Rapporteuse spéciale a axé l'examen de la question de

l'acceptabilité sur le problème de la grossesse en tant que faute de discipline. Elle rappelle le cas récent qui a fait jurisprudence en matière de droits de l'homme d'une jeune fille enceinte qui a été réadmise à l'école après avoir été renvoyée, son renvoi ayant été considéré comme une violation des droits fondamentaux. La grossesse étant biologiquement réservée à un sexe, tout en étant le résultat de l'interaction des deux, la Rapporteuse spéciale estime que le fait de gommer la grossesse de l'école (en n'intégrant pas l'éducation sexuelle dans les programmes d'études et en renvoyant les élèves qui sont enceintes) prive les enfants et les jeunes des deux sexes d'une partie essentielle de leur éducation.

La dernière section du rapport étudie les incidences pour les droits de l'homme de l'approche axée sur le capital humain et du commerce international des services éducatifs. La Rapporteuse spéciale reprend et étoffe ses critiques à ce sujet, évoquant l'appauvrissement de l'éducation qui résulterait d'une conception privilégiant uniquement les qualifications et les connaissances économiquement productives. Elle évoque ensuite les disparités entre les pays au niveau des résultats des investissements publics dans l'éducation. Le deuxième cycle de l'enseignement secondaire est considéré comme nécessaire à la création et à la perpétuation du capital humain, le tableau 4 porte sur les taux de scolarisation dans l'enseignement secondaire et met en lumière les écarts entre les pays de l'OCDE et les autres. Dans ce contexte, la Rapporteuse spéciale examine la question de l'exportation des services éducatifs des pays de l'OCDE vers les autres pays et souligne la nécessité d'intégrer les droits de l'homme dans les nouvelles règles qui régissent le commerce des services éducatifs.

Les conclusions résument des projets de la Rapporteuse spéciale pour l'avenir.

## Introduction

1. La Commission des droits de l'homme a défini le mandat de la Rapporteuse spéciale dans deux résolutions capitales concernant le droit à l'éducation qu'elle a adoptées à sa cinquante-cinquième session. Dans la résolution 1999/25, elle mettait l'accent sur l'importance de la coopération internationale pour la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, approuvait l'idée de la Rapporteuse spéciale de prendre pour objectif l'élimination des obstacles financiers qui entravent la réalisation du droit à l'éducation, en particulier au niveau de l'enseignement primaire. La résolution 1999/80 sur les droits de l'enfant comportait une section spéciale sur la promotion du droit de l'enfant à l'éducation. La Rapporteuse spéciale a axé ses travaux et le présent rapport sur les priorités ainsi définies par la Commission.

2. La Rapporteuse spéciale exprime sa gratitude à ceux qui l'ont aidée à s'acquitter de son mandat, notamment sous forme de financement extérieur, ce qui lui a permis de pallier l'insuffisance des services offerts par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme. Diverses raisons ont été avancées pour expliquer ces carences, mais la Rapporteuse spéciale n'a pas compris quel était le véritable problème. Au lieu de se lamenter sur cet état de fait, elle a pris les choses en mains. Elle remercie à ce propos les gouvernements, l'UNICEF, les personnes investies comme elle d'un mandat à caractère thématique ou attachées à des organes créés en vertu d'instruments internationaux, les instituts universitaires et les organisations non gouvernementales ainsi qu'un certain nombre d'étudiants, qui l'ont aidée à s'acquitter de sa tâche.

3. Du fait de sa nomination tardive en 1998, la Rapporteuse spéciale a pu effectuer deux missions en 1999, bien que le budget alloué à la réalisation de son mandat ne prévoit malheureusement pas plus d'une mission annuelle de cinq jours. Elle s'est rendue en Ouganda du 26 juin au 2 juillet 1999 (voir E/CN.4/2000/6/Add.1) et au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord du 18 au 22 octobre 1999 (voir E/CN.4/2000/6/Add.2). L'accent étant placé sur la promotion du droit à l'éducation dans son mandat, elle a entrepris d'assurer le suivi de ses missions dans ces pays, de façon à ce que ses rapports de mission soient le point de départ d'un processus et non une activité sans lendemain. Elle est retournée en Ouganda du 20 au 26 novembre 1999, sur l'invitation de l'UNICEF, pour participer à l'élaboration du programme de collaboration entre le Gouvernement ougandais et l'UNICEF pour 2001-2005 et a continué de coopérer avec l'UNICEF à la mise en œuvre de programmes axés sur la promotion des droits fondamentaux. Elle a également engagé un échange de correspondance avec le Gouvernement du Royaume-Uni en vue de donner suite à sa mission dès qu'elle a eu mis la dernière main à son rapport.

## I. APERÇU DES FAITS NOUVEAUX ET DES ACTIVITÉS CONNEXES DE LA RAPPORTEUSE SPÉCIALE

4. Le domaine de l'éducation s'est caractérisé par une activité intense et de nombreux changements sont en cours. Pour tenir la Commission informée des faits nouveaux en respectant le cycle d'établissement des rapports et les contraintes liées à la longueur des documents, la Rapporteuse spéciale s'est bornée, dans le présent rapport, à donner une brève description des activités pertinentes qu'elle complètera dans son rapport oral à la Commission.

### A. Organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme

5. Au cours de la sixième réunion des Rapporteurs spéciaux (31 mai - 3 juin 1999) a eu lieu la première réunion conjointe avec les présidents des

organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme et la Rapporteuse spéciale en a profité pour engager le dialogue avec les différents organes conventionnels. Le droit à l'éducation les concerne tous, quoique sous des formes différentes; la Rapporteuse spéciale a donc pensé qu'elle devait se mettre en rapport avec chacun d'entre eux en vue de recenser les questions d'intérêt commun et les possibilités de coopération et d'activités conjointes.

6. La Rapporteuse spéciale a continué de collaborer avec le Comité des droits économiques, sociaux et culturels pour donner suite au débat général sur le droit à l'éducation qui a eu lieu le 30 novembre 1998. Le Comité a adopté une observation générale relative à l'article 14 (Plans d'action pour l'enseignement primaire) et une autre relative à l'article 13 (Le droit à l'éducation); la Rapporteuse a participé à ces travaux. La Rapporteuse spéciale a eu des contacts informels avec le Comité des droits de l'enfant le 29 septembre 1999, dont il ressort qu'un grand nombre de questions méritent de faire l'objet d'un dialogue approfondi et qu'il existe des possibilités de collaboration. Elle prévoit de faire de même avec le Comité sur l'élimination de la discrimination raciale en mars 2000 puis avec le Comité des droits de l'homme et le Comité sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

#### B. Activités récentes des organes du système des Nations Unies

7. La quatrième Réunion mondiale du Forum consultatif international sur l'éducation pour tous aura lieu à Dakar du 26 au 28 avril 2000; elle devrait adopter un cadre d'action intitulé "L'éducation pour tous : faire face à nos engagements". Cette réunion, connue sous le nom de Jomtien+10, se fonde, comme l'indique l'intitulé du projet de document final, sur la reconnaissance du fait que l'engagement pris à Jomtien en 1990 n'a pas été respecté. Il s'agissait, en effet d'atteindre l'enseignement primaire universel en l'an 2000; la limite a été reportée à 2015 lors du Sommet social de 1995. La Rapporteuse spéciale participe aux préparatifs de Jomtien+10 chaque fois qu'on lui en fait la demande et suit de près le processus d'évaluation des résultats atteints dans le secteur de l'éducation entre 1990 et 1999 qui est en cours. Elle ne disposait pas des résultats préliminaires au moment de l'établissement du présent rapport et en fera part dans son rapport oral à la Commission en avril 2000.

8. La Rapporteuse spéciale a été à l'UNESCO du 4 au 11 juin 1999, elle a présenté son mandat dans le cadre d'un séminaire réservé aux membres du personnel et s'est entretenue avec des fonctionnaires de l'Organisation et du Programme Éducation pour tous. La collaboration avec l'UNESCO s'est poursuivie dans le cadre du Protocole de coopération UNESCO/Bureau international d'éducation conclu le 1er octobre 1999. La Rapporteuse spéciale a par ailleurs contribué à l'élaboration du Rapport mondial sur l'éducation

concernant l'an 2000, consacré au droit à l'éducation. Elle est également membre du Groupe consultatif qui s'occupe du rapport mondial sur le développement humain, 2000 du PNUD, lui aussi consacré aux droits de l'homme. Le fait que deux importants rapports annuels – celui de l'UNESCO et celui du PNUD – sont consacrés aux droits de l'homme témoigne de la place qu'occupe ce thème à l'ONU et dans les institutions spécialisées. Les initiatives précitées pourraient fort bien aboutir à l'intégration des droits de l'homme dans tout le système des Nations Unies et la promotion d'un développement fondé sur la promotion des droits fondamentaux.

9. La Rapporteuse spéciale a continué de coopérer étroitement avec l'UNICEF sur diverses questions liées à la conceptualisation et à la mise en œuvre du droit à l'éducation. Elle tient à remercier l'UNICEF d'avoir partagé avec elle ses données d'expérience et ses idées et de l'avoir soutenue dans ses travaux. Elle a également institué des liens de coopération avec l'Organisation internationale du Travail, notamment le rôle de l'éducation dans l'élimination du travail des enfants et la liberté syndicale des enseignants, et prévoit de les étendre en l'an 2000 aux droits des autochtones.

#### C. Identification des difficultés liées à la réalisation du droit à l'éducation

10. Dans sa résolution 1998/33, la Commission a confié en priorité à la Rapporteuse spéciale la tâche de suivre la réalisation du droit à l'éducation et de faire rapport à ce sujet, en mettant tout particulièrement l'accent sur les difficultés qui pourraient se poser. Cette tâche a un caractère permanent et la Rapporteuse spéciale s'est efforcée de reproduire la procédure mise en place pour d'autres mandats, tout en réduisant au minimum les demandes de renseignements adressées aux gouvernements. Comme elle l'a fait observer dans son rapport préliminaire, elle n'a pas formulé de demande générale d'information mais a pris contact avec tel ou tel gouvernement lui demandant des éclaircissements lorsque des difficultés particulières concernant le droit à l'éducation étaient portées à son attention ou lorsqu'elle avait des informations concernant d'importants textes de jurisprudence intéressant le droit à l'éducation. Elle tient à rendre hommage à tous les gouvernements avec lesquels elle a été en contact jusqu'ici pour l'esprit de coopération dont ils ont fait preuve.

11. Certains cas précis portés à l'attention de la Rapporteuse spéciale ou de certaines affaires concernant le droit à l'éducation montrent que des difficultés existent, mais sont loin de donner une idée de l'ampleur de la tâche que représente l'accès à l'enseignement primaire pour tous les enfants. La Rapporteuse spéciale est particulièrement préoccupée par le manque persistant d'informations concernant le nombre d'enfants qui devraient être scolarisés mais ne le sont pas, comme elle l'a fait observer dans son rapport préliminaire. Les



estimations dont on dispose concernant le nombre d'enfants qui ne fréquentent pas l'école dénotent l'insuffisance de nos connaissances. En 1996, selon le programme Éducation pour tous, le nombre d'enfants non scolarisés dans le groupe d'âge des 6-11 ans était de 110 millions; selon l'UNICEF il était de 140 millions. On ne connaît pas les chiffres exacts, du fait que les derniers recensements de population ont eu lieu dans certains pays il y a plus de 15 ans et que l'enregistrement systématique des enfants à la naissance, obligatoire en vertu de la Convention relative aux droits de l'enfant ainsi que du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, n'est pas encore une réalité. Le tableau 1 a été établi à partir d'une étude récente de l'UNICEF sur les lacunes dans l'enregistrement des naissances, et met en lumière la non-réalisation du "premier droit" de l'enfant, celui d'être enregistré à sa naissance.

#### Tableau 1. Naissances non enregistrées

Aucune donnée

Afrique du Sud, Arabie saoudite, Bénin, Bhoutan, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Équateur, Géorgie, Haïti, Iraq, Madagascar, Népal, Nigéria, République centrafricaine, République du Congo, République populaire démocratique de Corée, République démocratique du Congo, République démocratique populaire lao, Sénégal, Tanzanie, Togo, Viet Nam

Pas de système d'enregistrement des naissances

Afghanistan, Cambodge, Érythrée, Éthiopie, Namibie, Oman, Somalie

Moins de 30 % des naissances enregistrées

Angola, Bangladesh, Guinée-Bissau, Lesotho, Libéria, Malawi, Mozambique, Niger, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Rwanda, Sierra Leone, Zambie

Moins de 50 % des naissances enregistrées

Botswana, Birmanie/Myanmar, Cameroun, Ghana, Guinée, Inde, Kenya, Mali, Mauritanie, Soudan, Tchad, Ouganda, Yémen, Zimbabwe

*Source : UNICEF, Le progrès des Nations 1998*

12. Les statistiques de l'éducation obéissent à la règle des proportions inverses : les pays où les données font le plus défaut sont ceux où l'éducation est le moins développée, et donc où le besoin de données est le plus grand. Les statistiques les plus fines ont été produites dans les pays de l'OCDE et montrent combien il est difficile d'avoir des données comparables au plan international. Elles font apparaître une différence essentielle : les enfants âgés de 5 à 15 ans représentent 13 % de la population des pays de l'OCDE et 30 % de la population des pays en développement. Pendant qu'un système d'éducation permanente se met en place dans les pays de l'OCDE, les pays en développement doivent tirer sur leurs maigres ressources pour scolariser une proportion importante d'enfants. C'est ainsi que la quasi-totalité des enfants terminent les 11 années d'enseignement obligatoire dans les pays de l'OCDE, alors que dans les pays en

développement, l'objectif d'un enseignement primaire généralisé n'a pas encore été atteint, et assurer à tous 11 années d'enseignement (comme le montre le tableau 3 ci-après) reste un rêve lointain.

## II. POLITIQUE SUIVIE PAR LES ORGANISMES INTERNATIONAUX FACE AUX OBSTACLES FINANCIERS QUI ENTRAVENT L'ACCÈS À L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE

13. Comme elle l'avait annoncé dans son rapport préliminaire, la Rapporteuse spéciale a réalisé une analyse de l'évolution des politiques et caractéristiques de l'aide en matière d'éducation. Le tableau qui s'en dégage n'est guère encourageant. L'aide au développement, en régression constante, a été inférieure à 50 milliards de dollars en 1997, dernière année pour laquelle on dispose de données, et la part de cette forme d'aide par rapport au produit national brut des donateurs n'était plus cette année-là que de 0,2 %, contre 0,6 % en 1961. L'aide à l'éducation a augmenté en termes relatifs par rapport à cette régression globale.

14. Parallèlement aux perspectives d'une meilleure reconnaissance du droit à l'éducation au niveau politique et donc d'une augmentation de l'aide, des campagnes en faveur de l'allègement de la dette, de l'éducation et de l'éducation fondée sur la promotion des droits fondamentaux ont été organisées par différents acteurs, notamment des organismes des Nations Unies, des donateurs bilatéraux et des organisations non gouvernementales. La mobilisation massive du public en faveur de l'allègement de la dette dans les pays créanciers à l'aube du nouveau millénaire d'un regain d'intérêt politique pour l'idée d'une solidarité mondiale rencontre un écho de plus en plus grand. La Rapporteuse spéciale a prononcé une allocution liminaire lors de la Conférence ActionAid/Oxfam intitulée *Facing Global Education Crisis* qui s'est tenue à Londres le 8 septembre 1999 et se félicite de la mobilisation de plus en plus grande que suscite le droit à l'éducation. La Campagne mondiale pour le droit à l'éducation a été lancée le 20 novembre 1999, à l'occasion du dixième anniversaire de la Convention relative aux droits de l'enfant.

### A. Aide à l'éducation

15. Le Comité d'aide au développement de l'OCDE a introduit en 1993 l'éducation de base parmi les questions à prendre en compte dans ses rapports et en a fait l'un des objectifs de la coopération pour le développement en 1995. Le concept d'éducation de base ayant été introduit il n'y a pas si longtemps, il n'existe pas encore de statistiques complètes, à jour et fiables relatives à l'aide. On commence toutefois à se faire une idée approximative des proportions. La plus grande partie de l'aide à l'éducation va à l'enseignement supérieur plutôt

qu'à l'enseignement primaire, un montant important (quoique inconnu) est dépensé dans les pays donateurs, et l'aide fournie par ces derniers va de préférence aux pays à revenu intermédiaire plutôt qu'aux pays les plus pauvres. Moins de 2 % du total de l'aide des pays du CAD (600 millions de dollars par an) est consacré à l'éducation primaire et/ou de base et les principaux bénéficiaires de l'aide à l'éducation sont Israël, la République de Corée, la Thaïlande et la Turquie, et non les pays les plus pauvres.

16. Le tableau 2 a été établi à partir des données dont on dispose sur l'aide bilatérale en faveur de l'éducation. Il indique la part de l'aide accordée par les pays donateurs qui ont fourni ces données consacrées à l'éducation de base. Pour les deux dernières années pour lesquelles on dispose de données, à savoir 1995 et 1996, l'aide à l'éducation a représenté un peu plus d'un dixième de l'aide totale et l'aide allouée à l'éducation de base un peu plus du dixième de ce chiffre. L'intention déclarée d'accorder la priorité à l'éducation de base n'a pas été suivie de l'octroi de crédits en conséquence. Comme le montre le tableau 2, l'aide totale allouée à l'éducation est en légère baisse tandis que l'aide à l'éducation de base est en légère hausse, encore que le niveau de départ soit très faible. Le Royaume-Uni a annoncé qu'il allait doubler l'aide accordée aux secteurs de l'éducation de base, de la santé et de la distribution d'eau en Afrique pour la période 1998-2001, ce qui est l'amorce d'un changement positif.

Tableau 2. Part de l'éducation de base dans l'aide bilatérale à l'éducation

Pays

1995

1996

Éducation en % de l'aide totale

Dont éducation de base

Éducation en % de l'aide totale

Dont éducation de base

Allemagne

17,8 %

4,0 %

15,5 %

3,6 %

Australie

23,5 %

2,6 %

29,0 %

0,4 %

Autriche

18,1 %

-  
18,7 %  
0,2 %  
Belgique  
13,8 %  
0,3 %  
8,6 %  
0,3 %  
Canada  
8,8 %  
0,1 %  
7,3 %  
1,2 %  
Danemark  
5,2 %  
-  
2,8 %  
-  
Espagne  
8,3 %  
0,9 %  
9,1 %  
0,7 %  
États-Unis  
4,8 %  
1,8 %  
4,6 %  
1,8 %  
Finlande  
6,6 %  
-  
3,3 %  
1,9 %  
France  
21,7 %  
-  
31,8 %  
-  
Irlande  
18,0 %  
-  
18,0 %  
-

Italie  
5,9 %  
-  
4,5 %  
0,3 %  
Japon  
8,9 %  
0,5 %  
5,5 %  
0,2 %  
Luxembourg  
12,2 %  
-  
12,2 %  
-  
Norvège  
3,0 %  
1,1 %  
6,8 %  
3,0 %  
Nouvelle-Zélande  
34,4 %  
0,1 %  
34,4 %  
0,1 %  
Pays-Bas  
5,5 %  
1,2 %  
7,3 %  
3,3 %  
Portugal  
17,6 %  
0,1 %  
24,4 %  
2,5 %  
Royaume-Uni  
10,1 %  
-  
9,4 %  
1,4 %  
Suède  
8,4 %  
3,1 %

7,6 %  
4,8 %  
Suisse  
3,0 %  
0,4 %  
4,5 %  
1,0 %  
Moyenne des pays du CAD  
11,2 %  
1,2 %  
10,8 %  
1,3 %

*Source : CAD/OCDE, Coopération pour le développement, Rapports pour 1997 et 1998.*

17. Le tableau 2 fait apparaître des différences dans l'orientation de l'aide allouée à l'éducation. Pour des donateurs tels que la Nouvelle-Zélande, l'Australie ou la France, l'aide sert pour une large part à financer des bourses destinées à des étudiants originaires de pays en développement dans le pays donateur. L'Australie a consacré 70 % de l'aide qu'elle apporte dans ce domaine à des bourses en faveur d'étudiants étrangers de l'enseignement supérieur venus en Australie; l'aide allouée par la France à l'éducation a profité à quelque 100 000 étudiants en France et à 8 000 enseignants français travaillant dans des pays francophones d'Afrique. D'une manière générale, la coopération technique représente les deux tiers environ de l'aide bilatérale allouée à l'éducation, et 60 à 80 % du montant total engagé en faveur de l'éducation est dépensé dans les pays bénéficiaires.

18. Les flux provenant des principaux donateurs en matière d'aide à l'éducation de base (Suède, Allemagne, Pays-Bas et Norvège) font apparaître une concordance entre les déclarations et les allocations et ont des chances de se trouver renforcés étant donné la primauté accordée depuis peu à l'approche sectorielle (déjà connue sous l'acronyme anglais de SWAP) au titre de laquelle il est prévu d'abandonner les projets précédents des donateurs au profit d'une aide budgétaire à long terme destinée à l'ensemble du secteur de l'éducation, et de consolider les structures gouvernementales plutôt que de maintenir les dispositifs parallèles des donateurs. Contrairement à ce que son nom pourrait laisser croire, l'approche sectorielle est généralement limitée à l'éducation de base, qui est devenue la priorité pour les donateurs, du moins au niveau des politiques. Une raison en est le montant des contributions de chacun des donateurs : à elles toutes elles sont souvent bien trop réduites pour financer tout le secteur de l'éducation. Autre raison : il reste à mettre au point des stratégies pour l'ensemble

du secteur de l'éducation, et ce n'est pas en privilégiant l'éducation de base qu'on y arrivera.

## B. Concordance et divergences des politiques internationales

19. Trois grands groupes ont une approche commune de la coopération internationale et des définitions et statistiques connexes : le Comité d'aide au développement de l'OCDE, le Groupe de la Banque mondiale et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. Quelles que soient les similitudes ou les différences, ils ont une existence parallèle et distincte. Parmi les similitudes, il faut citer la priorité accordée à l'éducation de base ainsi que l'attention portée à l'éducation des filles; les différences concernent les fondements et l'objet de la coopération internationale.

20. La diminution constante des flux d'aide fait que la coopération internationale est axée aujourd'hui non plus sur la recherche de sources nouvelles et supplémentaires de fonds publics en vue de faire face à l'ampleur de la tâche mais sur la conversion de la dette créée dans le cadre des précédents mécanismes de coopération en crédits qui peuvent être utilisés dans les pays débiteurs. Les ambitions ont été réduites : la date prévue pour assurer un accès universel à l'éducation de base a été reportée de l'an 2000 à 2015, la durée de scolarité a été réduite de deux ans (ramenée de 6 ans à 4 ans) et l'enseignement secondaire a une importance marginale, la priorité étant accordée à l'éducation de base. Les politiques en matière d'aide des années 90 étant axées sur l'atténuation de la pauvreté - même s'il n'existe pas encore de définitions ni de mesures normalisées permettant de dire en quoi consiste la lutte contre la pauvreté, en théorie ou en pratique -, l'impact sur l'éducation pourrait être important, mais reste imprévisible. La Rapporteuse spéciale estime qu'on ne saurait s'attendre à ce que l'éducation conduise à l'élimination de la pauvreté tant qu'elle sera elle-même victime de la pauvreté.

21. Comme la Rapporteuse spéciale l'a relevé dans son rapport préliminaire, l'UNICEF a été la première organisation à adopter l'élaboration de programmes fondés sur les droits fondamentaux et à l'ériger en principe. Parmi les donateurs bilatéraux, c'est le Royaume-Uni qui a montré la voie (E/CN.4/2000/6/Add.2, par. 20 à 26). Ces initiatives déboucheront peut-être sur l'intégration des droits de l'homme, mais pour le moment, la place faite à l'éducation dans les politiques des donateurs diffère considérablement. Certains l'englobent parmi les besoins fondamentaux de l'être humain, d'autres la considèrent comme essentielle pour la mise en valeur des ressources humaines (ou du capital humain), pour d'autres encore elle fait partie intégrante du développement social; d'autres enfin la considèrent comme un moyen d'émancipation, surtout pour les filles et pour les femmes. Ces différences traduisent la multiplicité et la diversité des attentes

des différents pays en matière d'éducation mais ne présagent rien de bon pour les futures réalisations de la communauté internationale, l'engagement financier et politique en faveur de l'éducation étant tellement modeste qu'il ne peut répondre à des attentes aussi variées.

22. Une amélioration sur la voie de la concordance en matière de coopération internationale a récemment été observée dans le domaine de l'allègement de la dette. Comme la Rapporteuse spéciale l'a fait observer dans son rapport sur l'Ouganda (E/CN.4/2000/6/Add.1, par. 30 à 34), les politiques divergentes des créanciers et des donateurs pourraient, soit favoriser l'éducation si les économies réalisées grâce à l'allègement de la dette étaient investies dans le développement de l'enseignement primaire, soit réduire la proportion d'enseignants par rapport aux élèves si les États renonçaient à recruter des enseignants pour éviter d'augmenter le nombre de fonctionnaires. Bien que la Rapporteuse spéciale n'ait pas pu vérifier les chiffres, le ratio élèves-professeurs pourrait être de 300 pour 1, peut-être plus. En septembre 1999, il a été annoncé que l'Ouganda bénéficierait d'un nouvel allègement de la dette (80 millions de dollars par an), ce qui permettrait de réduire de moitié le ratio élèves-enseignants. En même temps, le projet de création d'une nouvelle facilité pour la lutte contre la pauvreté et pour la croissance destinée à remplacer la facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR), a été annoncé, accompagné de la promesse que les programmes sociaux et sectoriels visant à atténuer la pauvreté seront pleinement pris en considération dans la formulation des politiques économiques.

### C. La stratégie de la Banque mondiale en matière d'éducation

23. Comme elle l'avait annoncé dans son rapport préliminaire, la Rapporteuse spéciale a réalisé une analyse de l'évolution de l'approche de l'éducation adoptée par la Banque mondiale, puisque cette dernière est devenue la principale pourvoyeuse de prêts en faveur de l'éducation, "la première source de financement de l'éducation", comme elle se plaît elle-même à le dire. La Rapporteuse spéciale a engagé le dialogue avec la Banque mondiale et en un important échange de correspondances pour tenter d'éclaircir les multiples questions qui l'intéressaient. Nombre n'ont pu l'être et la Rapporteuse spéciale a donc l'intention de se rendre à la Banque mondiale en janvier 2000. Elle fera donc une mise à jour des informations présentées dans cette section dans son rapport oral devant la Commission des droits de l'homme.

24. Deux récents rapports montrent qu'il existe au sein de la Banque mondiale des approches différentes au sujet des droits de l'homme. Le document intitulé *Education Sector Strategy* (publié en juillet 1999) ne donne aucune indication de la position de la Banque mondiale, contrairement au document intitulé



*Development and Human Rights: The Role of the World Bank* (publié en septembre 1998). Le second semble favorable à l'engagement de la Banque en faveur des droits de l'homme, pas le premier.

25. Le document intitulé *Education Sector Strategy* énonce simplement le fait que de nombreux États reconnaissent le droit à l'éducation, et ne dit rien de l'obligation correspondante qu'ont ces gouvernements d'assurer à tous les enfants d'âge scolaire, un enseignement primaire obligatoire et gratuit, obligation qui a un caractère contraignant pour la quasi-totalité des pays qui empruntent auprès de la Banque. L'engagement de la Banque de veiller à ce que tous achèvent "une éducation de base" correspond à un principe du droit international en matière de droits de l'homme, en vertu duquel chaque État est tenu de généraliser l'enseignement primaire et doit rechercher une aide internationale s'il n'est pas en mesure de s'acquitter de cette obligation. La distinction entre "éducation de base" et "enseignement primaire" n'est pas claire, comme le montre la tendance à limiter dans les statistiques l'éducation de base au groupe d'âge 6-11 ans et on ne dispose pas encore de données comparables sur le plan international recueillies sur la base de la définition de l'éducation de base (qui recouvre l'enseignement primaire et le premier cycle de l'enseignement secondaire).

26. Un autre fait énoncé dans le même document est que les gouvernements restent les principales sources de financement de l'éducation. La question du financement est abordée à diverses reprises dans le document *Education Sector Strategy* qui ne défend pas l'enseignement primaire gratuit préconisé, comme il est arrivé à la Banque de le faire parfois, mais préconise d'imposer des frais de scolarité aux bénéficiaires ayant des moyens, ce qui permettrait de réserver les fonds publics aux pauvres. Cela pourrait signifier que les parents ayant des moyens devraient acquitter des frais de scolarité, même si les obligations de l'État au regard du droit international et les dispositions de la Constitution d'un État voulaient que l'enseignement primaire soit gratuit. La position actuelle de la Banque est ambiguë, du moins pour la Rapporteuse spéciale. Les prêts de la Banque à l'éducation ne donnent pas la priorité à l'enseignement primaire (qui représente 30 % des prêts à l'éducation) ni aux pays les plus pauvres (les prêts de l'Association internationale de développement représentent 40 % du total des prêts alloués à l'éducation). De l'avis de la Rapporteuse spéciale, les prêts que consent la Banque n'encouragent pas la gratuité de l'enseignement primaire puisqu'ils doivent être remboursés alors que les jeunes sortis de l'école primaire ne gagnent pas suffisamment pour couvrir de tels remboursements. Plus de la moitié des prêts à l'éducation de la Banque vont aux sept principaux emprunteurs (Argentine, Brésil, Mexique, Inde, Indonésie, Thaïlande et Turquie), aucun n'étant consenti à l'Afrique ni à un seul pays appartenant à la catégorie des moins avancés.

27. Le document de la Banque ne fait pas état des droits et libertés individuels garantis par les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, qu'il s'agisse de ceux des élèves, de leurs parents ou des enseignants. La référence au fait qu'en négligeant les salaires et les conditions de travail des enseignants, on risque "d'enrayer le changement" fait allusion à la pratique fréquente qui consiste à ne pas associer les enseignants aux réformes de l'enseignement et aux conséquences négatives qui en découlent. Il est également fait référence aux enseignants en consultation avec la société civile, mais aucune règle pertinente n'est citée. La protection de la liberté d'association des enseignants (mise au point par l'Organisation internationale du Travail) a force exécutoire, aux plans intérieur et international. De l'avis de la Rapporteuse spéciale, l'éducation n'échappe pas à la primauté du droit. Puisque la Banque s'est explicitement engagée à assurer que les droits de l'homme soient pleinement respectés dans les projets qu'elle finance, l'absence de reconnaissance explicite des droits qui devraient être respectés entraîne le risque que ces droits soient violés parce que le personnel qui conçoit et exécute les projets ignore que ces droits sont universellement reconnus et doivent être respectés. Des dispositions ont commencé à être prises à la Banque mondiale à propos d'autres aspects des droits de l'homme, et la Rapporteuse spéciale ne voit pas pourquoi les problèmes intéressant les droits de l'homme qui concernent spécifiquement l'éducation n'ont pas été abordés.

28. Il est possible de se faire une idée de l'antagonisme entre l'approche fondée sur les droits fondamentaux et l'approche inverse en prenant pour exemple la langue dans laquelle l'instruction est dispensée. La Banque mondiale fait l'éloge des maisons d'édition privées florissantes en tant que pourvoyeuses de manuels scolaires, mais souligne également la barrière de la langue, qui constitue un obstacle considérable pour de nombreux élèves. On estime que 90 % des élèves africains ne connaissent pas parfaitement les principales langues dans lesquelles l'enseignement est dispensé et les manuels sont publiés, qui se trouvent également être les langues coloniales. Comme il est plus rentable de publier les textes dans les principales langues internationales que dans les langues minoritaires, ces deux objectifs : prospérité des maisons d'édition privées et instruction dans des langues autochtones/minoritaires s'affrontent inévitablement. La Banque mondiale parle du contenu des manuels scolaires comme d'une question "technique", et ce malgré le caractère politique sensible bien connu du problème. Qui plus est, des études rétrospectives montrent que les manuels scolaires ont souvent favorisé les guerres interethniques ou religieuses ou le génocide. Il pourrait donc être fatal de faire l'impasse sur ces questions.

29. Le fait d'aborder l'éducation sous l'aspect des droits de l'homme réduit le risque d'encourager sans le savoir un type d'éducation assimilable à un lavage de cerveau ou un enseignement qui est en fait inexistant parce que les enseignants ne sont plus payés depuis des mois ou des années. L'approche fondée sur les droits de l'homme repose sur la qualité de l'enseignement, mais ne s'arrête pas là. La Rapporteuse spéciale s'inquiète du manque de précision concernant le rôle de l'État et des autres acteurs. La référence aux engagements pris par "155 nations et 150 ONG" contenue dans le document de la Banque intitulé *Education Sector Strategy* occulte le rôle de l'État, dont les obligations en matière de droits de l'homme ont donné lieu à de nombreux textes de jurisprudence aux niveaux national et international, comme en témoigne la section ci-après.

### III. RÉALISATION ET MISE EN ŒUVRE DU DROIT À L'ÉDUCATION

30. Comme la Rapporteuse spéciale l'a noté dans son rapport préliminaire, la question générale de savoir si les droits économiques, sociaux et culturels peuvent être contestés devant les tribunaux ne s'applique pas au droit à l'éducation, qui fait l'objet d'actions en justice devant les instances nationales et internationales. L'espace dont elle dispose étant limité, la Rapporteuse spéciale n'a inclus dans le présent rapport que deux références à des affaires pertinentes portées devant les tribunaux, à la suite desquelles différents aspects du droit à l'éducation ont été mis en œuvre.

31. Le Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes prévoit de nouveaux recours internationaux pour les cas de discrimination à l'égard des femmes. Il renforce par ailleurs le principe de l'universalité des droits de l'homme en prévoyant des recours pour des violations des droits civils et politiques mais aussi des droits économiques, sociaux et culturels. À l'échelon national, la Norvège a créé un précédent en incorporant au droit interne et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Ces faits nouveaux laissent entrevoir un élargissement et un renforcement des travaux des tribunaux nationaux qui ont défini les grandes lignes de la nature et de la portée du droit à l'éducation.

#### A. Dotations

32. Comme l'a souligné la Rapporteuse spéciale dans tous ses rapports précédents, l'obligation de l'État d'offrir des moyens de scolarisation constitue l'un des piliers du droit de l'individu à l'éducation et tout manquement à cet égard constitue une violation manifeste du droit à l'éducation. La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a jugé que la fermeture pendant deux ans

des universités et des établissements d'enseignement secondaire du Zaïre constituait une violation de l'article 17 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples qui garantit le droit à l'éducation.

33. Les modalités adoptées par les États pour garantir à tous les enfants d'âge scolaire des moyens de scolarisation sont très diverses : l'État peut financer des écoles différentes sans en gérer aucune ou gérer un réseau d'écoles publiques et ne pas accorder de subventions aux autres. Les extrêmes, c'est-à-dire le monopole de l'État en matière d'éducation ou son désengagement total, dont ni l'un ni l'autre ne serait conforme au droit international en matière de droits de l'homme, sont rares. La jurisprudence a établi des principes généraux d'interprétation et d'application du droit international relatif aux droits de l'homme qui se situent à mi-chemin entre ces deux extrêmes.

#### 1. Fonds publics et écoles privées

34. Une grande partie de la jurisprudence internationale est issue de demandes adressées aux États de financer un système d'éducation mis en place face à un système d'enseignement public uniforme. Différents modèles sont apparus en Europe occidentale, notamment en vertu du "principe de subsidiarité" selon lequel l'État était censé combler les lacunes des écoles privées (confessionnelles ou autres). L'émergence de l'État en tant que source de financement ou fournisseur de services d'enseignement est relativement récente dans l'histoire de l'enseignement. La mosaïque héritée de l'époque où l'éducation n'était pas assurée par l'État a grandement influencé la diversité des modèles. L'éducation gratuite est généralement synonyme d'accès aux établissements publics et la pratique des États quant au subventionnement des établissements privés varie. La distinction entre enseignement gratuit (écoles publiques) et enseignement payant (écoles privées) est largement admise dans le monde.

35. La jurisprudence approuvant l'octroi de fonds publics pour favoriser l'exercice de la liberté de créer et d'administrer des écoles conformément au droit international relatif aux droits de l'homme a permis de dépasser la frontière entre les droits civils et politiques, souvent considérés comme exempts de coûts, et les droits économiques, sociaux et culturels, perçus comme onéreux. Elles ont ainsi, de l'avis de la Rapporteuse spéciale, réaffirmé l'indivisibilité des droits de l'homme d'une manière générale, et dans le domaine de l'éducation en particulier.

36. Le Comité des droits de l'homme a estimé qu'un État "ne peut être considéré comme agissant de façon discriminatoire s'il n'accorde pas des subventions égales aux deux types d'établissements [publics et privés] lorsque le système privé n'est pas homologué par l'État". Dans le cadre d'une affaire

similaire, qui concernait la distribution de manuels scolaires et de repas gratuits aux enfants des écoles publiques, mais pas des écoles privées, le Comité a réaffirmé un point de vue qu'il avait exprimé précédemment, indiquant que "le traitement préférentiel accordé à l'enseignement public est raisonnable et se fonde sur des critères objectifs". Cette affirmation de la priorité de l'enseignement public sur les écoles privées va au-delà de la question du financement : le rôle de l'enseignement dans la socialisation de l'enfant privilégie l'intégration par rapport à la ségrégation. Selon la formule bien connue de la Cour suprême des États-Unis, "des établissements d'enseignement séparés sont par essence inégaux".

37. La Commission européenne des droits de l'homme a toujours affirmé que l'État n'était pas tenu de subventionner les établissements privés, mais qu'il avait le droit de les réglementer et de les contrôler car c'était à lui de veiller à ce que tout le système éducatif soit conforme aux normes prescrites. Les tribunaux de différents pays ont été appelés à statuer sur la question et se sont conformés aux orientations du droit international en matière de droits de l'homme. La Cour suprême du Canada, à propos d'une plainte concernant le refus par l'État d'accorder des subventions à des écoles religieuses privées, a affirmé que l'objet de l'enseignement public était de fournir une éducation à tous les membres de la communauté. L'exercice de la liberté des parents d'éduquer leurs enfants conformément à leurs convictions religieuses dans des écoles distinctes (ou à la maison) prive les enfants du bénéfice de l'enseignement public et crée des frais pour les parents; cet exercice de la liberté parentale ne donne toutefois pas droit à un financement public.

38. En outre, la jurisprudence existante porte sur des questions à la frontière entre le politique et le juridique. L'allocation des ressources est en général considérée comme une décision politique et des tribunaux non élus ne peuvent pas s'arroger les prérogatives de parlementaires élus. Les décisions des tribunaux mettant fin au subventionnement des écoles privées ou obligeant les gouvernements à renforcer l'enseignement public ont toutefois eu un effet correcteur sur l'attribution des ressources allant dans le sens des droits de l'homme. Nombre des affaires correspondantes étaient liées à la récente tendance à privatiser l'éducation et à ne voir en elle qu'un produit, notamment à l'acceptation du système des chèques-éducation par les pays.

39. Selon le programme de chèques-éducation, les gouvernements permettent aux particuliers de verser des fonds à l'école de leur choix ou paient directement l'école choisie. Le montant des versements correspond en général aux frais d'inscription ou de scolarité. La raison d'être du système est d'élargir le choix des consommateurs (les parents en l'espèce) en favorisant la concurrence entre les établissements scolaires. Une autre raison, quoique implicite, est la volonté d'amener les écoles publiques, dont on considère qu'elles se sont arrogé le

monopole de l'enseignement, à affronter la concurrence. La distinction entre école publique et privée, relevant de l'État ou non, payante et gratuite, et la diversité qui en résulte, risquent de disparaître si les propositions tendant à introduire le système des chèques-éducation gagnent du terrain; il ne restera en effet que les écoles capables d'attirer des élèves et/ou d'obtenir un financement. Le principe sur lequel se fonde le système des chèques-éducation limite le rôle des États à accorder des fonds aux élèves ou aux établissements scolaires, au détriment des autres obligations des États en matière de droits de l'homme, qui sont de garantir la dotation de moyens de scolarisation et l'accessibilité, l'acceptabilité et l'adaptabilité de l'éducation.

40. Le débat engagé au sujet des chèques-éducation avait au départ une dimension économique, puisqu'il mettait l'accent sur le choix du consommateur et la concurrence et excluait la notion d'éducation en tant que bien public. Des affaires portées devant la justice ont fait entrer la question dans le domaine du droit. Le système des chèques-éducation introduit en 1993 à Porto Rico a été déclaré contraire à la Constitution dans la mesure où il prévoyait d'accorder à certains élèves une subvention de 1 500 dollars en cas de transfert d'une école publique à une école privée. L'interdiction constitutionnelle de détourner des fonds publics en faveur des écoles privées, qui remonte à la séparation entre l'Église et l'État, a été confirmée par le tribunal même si le système de chèques-éducation n'avait rien à voir avec la question des écoles laïques ou confessionnelles. Ce système visait en fait à encourager par un moyen financier le transfert des écoles publiques vers les écoles privées (ce qui entraînait un transfert correspondant de recettes fiscales vers les écoles privées) dans le but d'élargir l'éventail des choix, contrairement aux dispositions de la Constitution, qui prévoit que les fonds publics ne doivent être utilisés que pour financer l'enseignement public.

41. La controverse touchant les chèques-éducation tourne en général autour d'arguments économiques, s'écartant ainsi de l'objet même du droit à l'éducation. Dans le cadre de la jurisprudence existante, la Cour suprême de Colombie a montré avec habileté pourquoi l'éducation ne devait pas être uniquement régie par des arguments économiques :

"... même si la Constitution protège l'activité économique, l'initiative privée et la concurrence et reconnaît le droit des particuliers de fonder des établissements scolaires, ces libertés ne sauraient ni annihiler, ni restreindre le caractère de service public de l'éducation, ni sa fonction sociale; l'éducation est ainsi et surtout un droit fondamental.

... l'éducation - même privée - doit être assurée dans des conditions qui garantissent l'égalité d'accès, et toute forme de discrimination et d'"élitisme" est donc contraire à son caractère de service public doté d'un contenu social important lorsqu'elle a pour effet, en imposant des exigences économiques excessives, d'exclure automatiquement des personnes intellectuellement capables à cause de leur niveau de revenu."

## 2. Le statut des enseignants

42. Bien qu'on puisse imaginer l'enseignement sans établissements scolaires mais pas sans enseignants, on accorde énormément d'attention aux écoles et aux manuels scolaires dans les stratégies internationales en matière d'éducation tandis qu'on parle relativement peu des enseignants. L'enseignement est une profession à forte intensité de main-d'œuvre et la Rapporteuse spéciale ne croit guère que certaines idées récentes tendant à remplacer l'homme par la technique puissent jamais se concrétiser, ni d'ailleurs qu'on y gagnerait. Lorsque l'enseignement est dispensé en dehors d'un établissement, qu'il n'y a ni eau, ni installations sanitaires, ni bureaux, chaises, livres, tableaux, crayons ou papier, c'est l'enseignant qui compte et il ne peut y avoir d'enseignement sans lui. La Rapporteuse spéciale note que les adolescents qui dans les pays de l'OCDE remplacent les contacts sociaux en surfant sur le Web n'y gagnent rien au niveau des aptitudes sociales ou de la tolérance, ou même de l'alphabétisation, selon les informations disponibles.

43. L'avantage que présente la forte intensité de main-d'œuvre de l'enseignement est que cela permet – exige même – d'employer un grand nombre de personnes pour instruire les millions d'enfants et de jeunes que compte la planète. Les enseignants étant formés, recrutés et payés localement, cela présente l'avantage supplémentaire de ne pas nécessiter de devises, contrairement aux facilités ou aux manuels scolaires qui sont parfois fournis moyennant des prêts à rembourser ou importés. Il apparaît cependant qu'au lieu d'être considérés comme des acteurs indispensables de l'enseignement, les enseignants sont souvent perçus comme un obstacle à l'exécution de la mission dont ils sont investis. L'une des raisons expliquant qu'ils soient considérés comme une charge plutôt qu'un atout est l'ampleur des effectifs et la part du budget de l'éducation allouée à leur salaire. Dans un pays où les enfants d'âge scolaire représentent un tiers de la population, avec un professeur pour 50 enfants, le corps enseignant représente 0,6 % de la population. Comme la scolarisation se résume souvent à la présence d'enseignants dans de nombreux pays pauvres, le salaire des enseignants constitue nécessairement l'essentiel du budget de l'éducation. Les crises successives qu'a traversées l'éducation au cours des dernières décennies ont fait qu'on s'efforce constamment de trouver

des moyens de réduire le budget de l'éducation. Comme les salaires des enseignants représentent l'essentiel de ces budgets, ce sont évidemment eux qui ont été les premiers touchés par les coupes budgétaires.

44. La protection des droits de l'homme des enseignants est parfois oubliée lorsque l'on considère les enseignants comme "un facteur de production" et non comme des individus à part entière. Les normes internationales applicables en matière de droits de l'homme sont nombreuses du fait que les problèmes que les enseignants rencontrent sont multiples et complexes. Ces normes touchent à la discrimination, au recrutement et à l'affectation des enseignants et au rôle de ces derniers dans l'éducation en matière de droits de l'homme en passant par la protection de la liberté professionnelle et académique. Les problèmes que pose leur mise en œuvre concernent notamment le statut d'agents de la fonction publique des enseignants, qui fait que la liberté syndicale leur est refusée, ou la définition de l'enseignement comme un service essentiel qui fait qu'ils n'ont pas le droit de faire grève.

#### B. Accessibilité : frais de scolarité

45. Lorsqu'il y a des écoles et des enseignants, l'accès à l'enseignement peut être entravé par divers obstacles. Comme elle l'a annoncé dans son rapport préliminaire, la Rapporteuse spéciale axe le présent rapport sur les frais de scolarité. Leur introduction dans les années 80 alors que l'enseignement primaire était gratuit jusque-là, suivie d'une diminution des taux de scolarisation et de la réduction de l'accès à l'enseignement primaire, a suscité de vives préoccupations. La mobilisation internationale en faveur d'un "ajustement à visage humain", pour reprendre la formule de l'UNICEF, s'est traduite par une adhésion générale au principe selon lequel il fallait protéger l'enseignement primaire des coupes budgétaires, mais la Rapporteuse spéciale estime qu'on n'a pas fait suffisamment pour que les frais de scolarité soient effectivement supprimés, conformément aux obligations du droit international en matière de droit de l'homme.

46. Selon les termes mêmes des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, l'enseignement primaire doit être obligatoire et gratuit. L'hypothèse selon laquelle la durée de la scolarité obligatoire est la même que celle de l'enseignement primaire n'est cependant plus valable. Il convient de répéter que le mandat de la Rapporteuse spéciale est axé sur l'application progressive du principe de l'enseignement obligatoire gratuit. Le tableau 3 illustre les correspondances et les différences entre la durée de l'enseignement primaire et de l'enseignement obligatoire. Dans la majorité des pays pour lesquels on dispose de données (96), la durée de l'enseignement obligatoire a été prolongée bien au-delà de celle de l'enseignement primaire. Cette tendance répond à une



double logique : d'une part, relever l'âge de fin de scolarité pour empêcher les enfants d'entrer trop vite dans la vie adulte (qu'il s'agisse de travail ou de mariage), et, d'autre part, assurer à tous les enfants, dans la même école et dans la même salle, une même éducation, dans un souci d'intégration. Les pays dans lesquels les deux types d'enseignement continuent d'avoir la même durée (60) sont désormais minoritaires; dans plus de 40 pays, l'enseignement obligatoire est de six ans ou moins tandis qu'un peu moins de 40 pays en ont porté la durée à 10 ans ou plus. La Rapporteuse spéciale estime que ces données méritent d'être mises en relief car le consensus international qui se dégage au sujet d'une éducation de base gratuite pour tous pourrait avoir un double effet : limiter au groupe d'âge 6-11 ans l'enseignement garanti si la définition statistique actuelle est retenue ou le prolonger au-delà de l'enseignement primaire, jusqu'à la fin du premier cycle d'enseignement secondaire, si la définition souhaitable de l'éducation de base (jusqu'à 15 ans) est adoptée, de sorte que les enfants resteraient à l'école jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge minimum d'admission à l'emploi.

47. Le tableau 3 reflète dans une large mesure la capacité économique des différents pays d'assurer la scolarisation de la jeune génération. Les pays dans lesquels la durée de l'enseignement obligatoire est la plus courte (comme le Bangladesh, la République démocratique populaire lao, le Népal ou le Viet Nam) se heurtent tous à des obstacles financiers qui rendent difficile l'allongement de la durée de l'enseignement, cependant que la tendance en Europe de l'Ouest à porter la durée de l'enseignement obligatoire à plus de 10 ans (Allemagne, Belgique et Pays-Bas par exemple) témoigne tout à la fois de la volonté d'atteindre cet objectif et des moyens de le faire. Le problème a acquis une importance accrue à l'aube du nouveau millénaire, dans un monde dans lequel l'économie, la société et le développement en général sont de plus en plus fondés sur les connaissances, et sera réexaminé à la section IV.

Tableau 3 : Correspondances et différences entre l'enseignement primaire et l'enseignement obligatoire

Pays où la durée est la même pour l'enseignement obligatoire et l'enseignement primaire

Albanie (8), Bangladesh (5), Bénin (6), Bolivie (8), Brésil (8), Burundi (6), Cameroun (6), Cap-Vert (6), Chili (8), Colombie (5), Côte d'Ivoire (6), Djibouti (6), El Salvador (9), Émirats arabes unis (6), Éthiopie (6), ex-République yougoslave de Macédoine (8), Guatemala (6), Guinée (6), Guinée équatoriale (5), Guinée-Bissau (6), Haïti (6), Honduras (6), Iran (République islamique d') (5), Iraq (6), Jamahiriya arabe libyenne (9), Jamaïque (6), Kenya (8), Lesotho (7), Malawi (8), Maroc (6), Mauritanie (6), Mexique (6), Myanmar (5), Népal (5), Nicaragua (6), Nigéria (6), Panama (6), Paraguay (6), Pérou (6), Philippines (6), Pologne (8), République arabe syrienne (6), République centrafricaine (6), République

démocratique populaire lao (5), République-Unie de Tanzanie (7), Samoa (8), Sao Tomé-et-Principe (4), Sénégal (6), Soudan (8), Suriname (6), Swaziland (7), Tchad (6), Thaïlande (6), Togo (6), Trinité-et-Tobago (7), Uruguay (6), Vanuatu (6), Viet Nam (5), Yémen (9), Zambie (7).

Pays où la durée de l'enseignement obligatoire est plus longue que celle de l'enseignement primaire

Afrique du Sud (9-7), Algérie (9-6), Allemagne (12-4), Antigua-et-Barbuda (10-7), Argentine (10-7), Arménie (11-4), Australie (10-7), Autriche (9-4), Azerbaïdjan (11-4), Bahamas (9-6), Bahreïn (9-6), Barbade (11-7), Bélarus (9-4), Belgique (12-6), Belize (10-8), Brunéi Darussalam (12-6), Bulgarie (8-4), Burkina Faso (7-6), Canada (10-6), Chine (9-5), Chypre (9-6), Comores (9-6), Congo (10-6), Costa Rica (10-6), Croatie (8-4), Cuba (9-6), Danemark (9-6), Dominique (11-7), Égypte (8-5), Équateur (10-6), Érythrée (7-5), Espagne (8-6), Estonie (9-6), États-Unis (10-6), Fédération de Russie (9-3), Fidji (8-6), Finlande (9-6), France (10-5), Gabon (10-6), Géorgie (9-4), Ghana (8-6), Grèce (9-6), Grenade (11-7), Guyana (8-6), Hongrie (10-4), Inde (8-5), Indonésie (9-6), Irlande (9-6), Islande (10-7), Israël (11-6), Italie (8-5), Japon (9-6), Kazakhstan (11-4), Kirghizistan (10-4), Kiribati (9-7), Koweït (8-4), Liban (9-5), Libéria (10-6), Lituanie (9-4), Luxembourg (9-6), Madagascar (6-5), Mali (9-6), Malte (11-2), Maurice (7-6), Monaco (10-5), Mongolie (8-4), Mozambique (7-5), Namibie (10-7), Niger (8-6), Norvège (9-6), Nouvelle-Zélande (10-6), Pays-Bas (13-6), Portugal (9-6), République de Corée (9-6), République de Moldova (11-4), République dominicaine (10-8), République tchèque (9-4), Roumanie (8-4), Royaume-Uni (11-6), Saint-Kitts-et-Nevis (12-7), Sainte-Lucie (10-7), Saint-Vincent-et-les Grenadines (10-7), Seychelles (10-6), Slovaquie (9-4), Slovénie (8-4), Sri Lanka (9-5), Suède (9-6), Suisse (9-6), Tadjikistan (9-4), Tonga (8-6), Tunisie (9-6), Turquie (8-5), Ukraine (9-4), Venezuela (10-9), Yougoslavie (8-4), Zimbabwe (8-7).

*Source* : UNESCO, *Rapport mondial sur l'éducation 2000*, tableau 4, p. 134 à 137 de l'anglais.

Note : Ce tableau contient des données sur la durée de l'enseignement obligatoire et de l'enseignement primaire qui sont obtenues auprès de l'UNESCO qui émanent des ministères de l'éducation, ce qui explique qu'elles ne correspondent pas forcément à celles qui sont communiquées par les mêmes pays en vertu des instruments relatifs aux droits de l'homme. Le premier chiffre entre parenthèses après le nom du pays correspond à la durée de l'enseignement obligatoire (en années), le second à la durée de l'enseignement primaire. Les seuls pays où la durée de l'enseignement primaire semble plus longue que celle de l'enseignement obligatoire sont la Jordanie (9-10), le Rwanda (6-7) et Tuvalu (7-8).

48. Toute analyse portant sur la gratuité de l'enseignement doit prendre en compte les considérations d'accessibilité financière et l'on s'est beaucoup interrogé au cours des dernières décennies sur la manière de concilier politique budgétaire et politique de l'éducation, c'est-à-dire les objectifs budgétaires que sont d'une part la réduction des dépenses publiques, d'autre part la nécessité de trouver les fonds nécessaires pour offrir à tous un enseignement primaire gratuit. Le consensus quant à la nécessité d'assurer la gratuité de l'enseignement primaire s'est érodé au début des années 80. Pour la plupart des analystes, le succès de l'idée d'imposer des frais de scolarité est né des recherches de la Banque mondiale et des politiques qu'elle a préconisées pour l'Afrique, mais le lien qui a été établi entre les frais de scolarité et les programmes d'ajustement structurel a suscité de nombreuses critiques. C'est là un fait bien connu sur lequel il est inutile de s'attarder. Par contre, la Rapporteuse spéciale tient à relever que les critiques qu'ont suscités les frais de scolarité ont eu un effet inattendu : le volume d'informations disponibles sur le sujet a diminué.

49. Si le droit international prévoit que l'enseignement primaire doit être gratuit, il est impossible en théorie comme en pratique que l'éducation soit exempte de frais. Pour les gouvernements, c'est l'un des principaux postes budgétaires et les investissements publics dans l'éducation représentent entre 80 et 90 % du budget total. Les parents financent l'éducation de leurs enfants par le biais du système général d'imposition, paient également parfois des frais supplémentaires, mais prennent toujours en charge les frais qui s'ajoutent à la contribution des pouvoirs publics. Ce que l'on comptabilise comme investissements publics (souvent appelé dépenses) est complété par les parents qui prennent à leur charge les frais liés à l'achat des livres, aux transports et aux repas scolaires, aux uniformes, aux crayons et stylos ou au matériel sportif.

50. Comme la Rapporteuse spéciale l'a noté dans son rapport préliminaire, l'obligation pour les gouvernements d'assurer un enseignement primaire gratuit implique d'éliminer les obstacles financiers afin de permettre à tous les enfants – si pauvres soient-ils – d'achever le cycle primaire. Le fait que l'enseignement primaire doit être à la fois gratuit et obligatoire est mis en relief dans les trois instruments relatifs aux droits de l'homme pertinents. Imposer aux enfants d'aller à l'école alors que leurs parents n'ont pas les moyens de les y envoyer ferait de l'enseignement obligatoire un leurre.

51. Des réserves émises au sujet des deux instruments généraux relatifs aux droits de l'homme, à propos du principe de l'enseignement primaire gratuit et obligatoire montrent que ce principe est généralement accepté. Comme indiqué plus haut, la diversité des établissements scolaires mis en place avant l'introduction de l'enseignement public, du genre de ceux qui existaient en Europe occidentale à l'époque où la disposition sur le droit à l'éducation a été rédigée

(1950-1952), a influé sur l'approche du rôle de l'État adoptée dans la Convention européenne des droits de l'homme, et les réserves émises à ce sujet montrent les réticences des États à l'égard du financement des écoles diverses nées de l'exercice de la liberté de choix des parents. La plupart des États se sont engagés à assurer un enseignement primaire gratuit selon les termes mêmes des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme; on peut donc examiner quel est le sens du mot "gratuit" dans la pratique des États.

52. De l'avis de la Rapporteuse spéciale, les frais de scolarité sont une forme d'imposition dégressive. Les arguments couramment invoqués pour les justifier sont l'incapacité (ou le refus) d'un gouvernement de dégager des recettes suffisantes par le biais de la fiscalité. Le fait de payer l'enseignement primaire va à l'encontre du principe de base de l'imposition qui est que les gens qui ne peuvent pas contribuer au financement de services publics destinés à tous ne sont pas tenus de le faire. Les frais de scolarité servent le plus souvent à couvrir les droits d'inscription et d'enregistrement et les taxes d'examen. Lorsque les frais de scolarité sont gratuits, des droits peuvent être perçus pour l'utilisation des installations et matériels pédagogiques (laboratoires, ordinateurs ou équipements sportifs), pour financer des activités périscolaires (excursions ou manifestations sportives) ou encore de manière générale pour le développement de l'enseignement ou l'entretien de l'établissement. Ces droits peuvent sembler infimes (par exemple 4 dollars par an) pour les personnes dont le revenu annuel atteint 100 000 dollars ou plus, mais représentent une charge considérable pour les parents dont le revenu annuel est de 1 000 dollars ou moins, d'autant qu'ils s'ajoutent à tous les autres frais qu'entraîne l'éducation de leurs enfants. On dispose de peu d'informations concernant les coûts financiers afférents à l'administration et à la perception de ces frais de scolarité dans les petites écoles primaires éloignées. La question reste ouverte de savoir si le système s'est révélé ou non trop coûteux dans tous les sens du terme.

53. Au niveau de l'enseignement primaire, des frais de scolarité sont perçus dans un certain nombre de pays, comme en témoignent les rapports établis en vertu des instruments relatifs aux droits de l'homme. La Rapporteuse spéciale a choisi cette source d'information parce qu'elle fait autorité, même si elle n'est pas complète. Seuls les pays qui ont inclus des informations sur les frais de scolarité dans leurs rapports ou dans les réponses aux questions émanant d'organes conventionnels et dont le rapport était disponible au moment de la rédaction du présent document ont été pris en compte. Les informations figurant dans les documents cités étaient valables au moment où les rapports ont été soumis ou discutés et la situation pourrait avoir changé dans l'intervalle. Les données ont une valeur illustrative plutôt que générale et toutes informations complémentaires ou corrections éventuelles seront bienvenues.

54. Pour certains pays les documents en question contiennent une référence explicite à la perception, sous une forme ou sous une autre, de frais de scolarité, tandis que d'autres ne précisent pas le type de frais, de prélèvements ou de contributions et n'indiquent pas si la contribution financière des parents qualifiée de volontaire peut être versée ou retenue sans que cela ait d'effet sur la scolarité de leurs enfants. Outre les frais de scolarité, prélèvements ou contributions sous leurs différentes formes, les coûts directs de l'éducation comprennent les manuels scolaires (fournis gratuitement dans certains pays, et subventionnés dans nombre d'autres), les fournitures et le matériel (cahiers, carnets à dessin, stylos et crayons), les transports (assurés gratuitement dans de rares pays), les repas (également fournis gratuitement dans certains pays, parfois pour inciter les parents à envoyer leurs enfants à l'école) et les uniformes scolaires lorsqu'ils sont exigés. Ces coûts peuvent être prohibitifs, comme cela a été indiqué à plusieurs reprises dans le contexte des rapports présentés aux organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme, ce qui montre que la gratuité de l'enseignement recouvre plus que l'absence de frais de scolarité; les obstacles financiers entravant l'accès à l'enseignement primaire empêchent les enfants pauvres de fréquenter l'école et entraînent donc plutôt une régression qu'une progression de la réalisation du droit à l'éducation.

55. Certains exemples indiquent aussi que des États tentent d'éliminer les obstacles financiers entravant l'accès à l'éducation en versant des subventions aux familles pauvres pour leur permettre d'envoyer leurs enfants à l'école. Ces subventions visent à supprimer tous les coûts directs et indirects de l'enseignement primaire, en prenant en charge le coût d'opportunités pour les familles de la scolarisation des enfants. L'idée que les coûts pris en charge en matière d'éducation doivent être proportionnels aux moyens financiers s'est ainsi concrétisée sous la forme de subventions accordées aux plus démunis, lesquels sont ainsi en mesure de surmonter leur incapacité de se passer de la contribution des enfants à la subsistance de la famille. Cette question est réexaminée dans la section III.D ci-après sur le travail des enfants.

C. Acceptabilité : la grossesse en tant que faute de discipline

56. La Rapporteuse spéciale a noté dans tous ses précédents rapports l'attention de plus en plus grande accordée à l'accès des filles à l'éducation et à leur maintien dans le système scolaire et passera en revue les faits nouveaux dans son prochain rapport. Elle estime nécessaire de dépasser les questions de "dotations" et "d'accessibilité" et a choisi d'aborder la question de la grossesse en tant que faute de discipline, qui met en cause l'acceptabilité de la discipline scolaire, ainsi que l'orientation générale de l'éducation.

57. La Commission des droits de l'homme a souligné le rôle de l'éducation qui rend les femmes mieux à même de faire des choix en connaissance de cause. Le fait de considérer la grossesse comme une faute de discipline entraîne souvent le renvoi de l'école de la jeune fille concernée, ce qui l'empêche parfois de poursuivre ses études. Ce phénomène est en général dû à un manque d'accès à l'information, qui aurait permis à la jeune fille de faire un choix, du moins en connaissance de cause. Le conflit fréquent entre des règles sociales qui incitent les filles à tomber enceintes à un âge précoce et des normes juridiques dont le but est de les maintenir dans le système scolaire rend le problème difficile à gérer. En outre, il n'y a pas si longtemps encore, il était d'usage de licencier les enseignantes enceintes, ce qui montre qu'on cherchait à éviter que les enfants soient confrontés à la grossesse à l'école. Si le licenciement des enseignantes semble appartenir au passé, ce n'est pas le cas lorsque les intéressées ne sont pas mariées.

58. Les informations concernant la définition de la grossesse en tant que faute de discipline menant au renvoi de l'école sont malheureusement fragmentaires. D'après ce que la Rapporteuse spéciale a pu observer pour l'Afrique (bien que les informations dont elle dispose soient peu nombreuses et obsolètes), les élèves qui tombent enceintes sont renvoyées de l'école primaire et secondaire au Libéria, au Mali, au Nigéria, en Ouganda, au Swaziland, en Tanzanie, au Togo et en Zambie; en revanche, des changements ont été introduits en Bolivie, au Botswana, au Chili, en Côte d'Ivoire, en Guinée, au Kenya et au Malawi. Le rassemblement de ces informations constitue en général un premier pas sur la voie de la reconnaissance du droit des filles à l'éducation. L'entrée en vigueur en novembre 1999 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, qui comporte une clause demandant expressément aux États de veiller à ce que les filles qui deviennent enceintes aient la possibilité de poursuivre leur éducation, devrait favoriser le changement.

59. Mais le changement est difficile. Les parents, les enseignants et les chefs de communauté ont tendance à soutenir le renvoi de l'école des élèves qui sont enceintes, justifiant cette sanction en invoquant la nécessité de défendre des valeurs morales qui interdisent aux adolescents d'avoir des relations sexuelles – la grossesse étant considérée comme la preuve irréfutable que ces valeurs ont été bafouées et qu'une punition s'impose. Les élèves de sexe masculin qui ont engendré l'enfant encourent parfois eux aussi des sanctions, mais jamais les hommes, qui semblent pourtant responsables de la plupart des grossesses d'adolescentes - plus de 70 % au Botswana. Les règles sociales ne sont pas automatiquement modifiées par l'adoption de règles internationales ou nationales garantissant l'égalité du droit à l'éducation pour les filles, pas plus qu'elles n'évoluent en général sous l'effet de décisions démocratiques, auxquelles les

filles ne participent pas la plupart du temps. La loi offre donc un bon point de départ pour amorcer le changement.

60. La Cour suprême de Colombie a créé un important précédent en demandant que les règlements scolaires qui prévoyaient la pénalisation de la grossesse en renvoyant de l'école les élèves enceintes et en les réorientant vers un apprentissage, soient modifiés et que les élèves auxquelles ils étaient appliqués reprennent une scolarité normale. L'avis de la cour mérite d'être cité du fait de son importance pour l'interprétation de la nature et de la portée du droit à l'éducation des élèves enceintes :

"... bien que l'exclusion de l'école n'implique pas la perte définitive du droit à l'éducation, elle impose aux élèves enceintes des conditions d'instruction qui font d'elles un sujet d'opprobre et de discrimination par rapport aux autres élèves et compromettent leurs chances de bénéficier [du droit à l'éducation]. Il est certain que l'opprobre et la discrimination qui accompagnent l'exclusion de l'école font que cette méthode constitue une charge disproportionnée imposée à l'élève pour la simple raison qu'elle est enceinte, ce qui, de l'avis de la Cour, équivaut à une punition.

Faire de la grossesse - par le biais des règlements scolaires - un motif de sanction viole les droits fondamentaux à l'égalité, à la vie privée, à l'épanouissement de la personnalité et à l'éducation."

D. Adaptabilité : l'éducation pour les enfants qui travaillent

61. La Rapporteuse spéciale a observé de près l'évolution récente de la situation en ce qui concerne l'élimination du travail des enfants, en particulier les liens que l'on est en train d'établir entre la scolarisation et le travail. Ceux-ci comportent un aspect négatif (application de l'interdiction du travail des enfants à des fins d'exploitation) et un aspect positif (scolarisation des enfants qui travaillent). L'adoption de la Convention No 182 de l'OIT a confirmé que le terme d'"enfant" s'applique aux personnes de moins de 18 ans s'agissant des mesures de sauvegarde contre les pires formes intolérables de travail des enfants, insisté à nouveau sur les obligations des États d'assurer l'accès à l'éducation de base gratuite pour tous les enfants et rendu la formation professionnelle obligatoire pour ceux qui ont été soustraits du travail.

62. L'Organisation internationale du Travail a renforcé le lien qu'elle avait établi à un stade précoce de son existence entre l'âge de fin de scolarité obligatoire et

l'âge minimum d'admission à l'emploi et la Rapporteuse spéciale s'est activement employée à faire accepter ce lien dans les stratégies internationales en matière d'éducation. Comme elle l'a fait observer à de nombreuses reprises, le remplacement de l'éducation primaire et obligatoire par l'éducation "de base" a eu pour effet secondaire négatif d'abaisser l'âge de fin de scolarité et de créer ainsi un vide pour les enfants qui n'ont pas encore atteint l'âge minimum d'admission à l'emploi.

63. Le Programme international pour l'abolition du travail des enfants (IPEC) de l'OIT vise à mettre en route "un processus de réforme et de changement des attitudes sociales et des politiques publiques et industrielles débouchant sur la prévention et l'abolition durables du travail des enfants dans les pays concernés". Tant la prévention que l'abolition du travail des enfants ont posé des problèmes supplémentaires dans le secteur de l'éducation. La prévention du travail des enfants nécessite une réorientation conceptuelle de l'éducation axée sur la reconnaissance d'un fait tout simple : "Le fait que le travail est inéluctable tient en grande partie à la réalité locale", et tout modèle international ou extérieur doit être adapté à cette réalité. La tendance dominante dans le secteur des droits de l'homme qui consiste à concevoir le travail comme l'accès à un emploi dans le secteur formel plutôt que comme une forme de travail indépendant dans le secteur informel (économie de subsistance ou entreprise) n'est guère propice à la réalisation de cet objectif, pas plus que l'habitude de concevoir l'enseignement primaire dans la perspective de l'éducation secondaire et supérieure. L'adaptabilité est souvent compromise par l'existence de programmes d'études "conçus à l'échelon central par des groupes d'"experts" et destinés à préparer les enfants à accéder au stade suivant du cycle de l'éducation auquel beaucoup ne pourront pas parvenir".

64. Si des formules permettant aux enfants qui travaillent d'"apprendre tout en gagnant de l'argent" ont été mises en place, c'est parce que le travail des pauvres – enfants compris – est une question de survie. Dans ces conditions, l'éducation à plein temps apparaît plus comme un luxe que comme un droit fondamental de l'enfant et une volonté politique et des moyens financiers considérables sont nécessaires pour changer cette cruelle réalité. La Cour suprême de l'Inde a accepté l'application de cette formule aux enfants de moins de 14 ans pour des emplois ne présentant pas de danger exigeant que la durée de travail quotidien soit ramenée à six heures, avec au moins deux heures d'enseignement à la charge de l'employeur. Pour les emplois dangereux, la Cour a rappelé qu'il n'était pas possible de mettre fin au travail des enfants sans aborder le problème sous-jacent de la pauvreté et a suggéré d'assurer un emploi à un membre adulte de la famille à la place de l'enfant ou, si cela se révèle impossible compte tenu de la capacité économique de l'État, de verser à la famille un revenu minimum tant que l'enfant est scolarisé.



65. L'adaptation de l'éducation aux conditions locales risque de conduire à une institutionnalisation du handicap, pourrait entraîner la création de "ghettos éducatifs", ce risque doit être évité. Il faut cesser de dénigrer la formation professionnelle et de la considérer comme étant inférieure à l'enseignement de type classique, et accepter parallèlement le fait que des ressources sont nécessaires pour financer la formation professionnelle dans le cadre de l'école. La diminution croissante des emplois dans le secteur public à l'échelon mondial favorisera probablement une évolution de la hiérarchie traditionnelle au sein du système éducatif qui consiste à accorder la primeur à l'enseignement général au détriment de la formation professionnelle.

#### IV. ÉVOLUTION DU STATUT DE L'ÉDUCATION ET NÉCESSITÉ D'INTÉGRER LES DROITS DE L'HOMME

66. La notion d'éducation en tant que droit de l'homme n'est guère prise en compte dans les stratégies internationales ou nationales; la tendance à considérer depuis peu l'éducation en tant que moyen de constituer un capital humain et la perspective que l'éducation puisse s'acheter et se vendre en tant que comme un service montrent qu'il est indispensable de réaffirmer que l'éducation est un droit de l'homme et un bien public. L'utilisation du terme "droits" pour évoquer les droits des créanciers et des actionnaires, par comparaison avec le sens que recouvre ce terme dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme est révélatrice de l'évolution actuelle. La Rapporteuse spéciale se félicite de l'initiative prise par la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, qui, a inscrit la mondialisation et la libéralisation des échanges parmi les questions intéressant les droits de l'homme en vue de "prendre pleinement en considération les principes relatifs aux droits de l'homme dans le processus de formulation de politiques économiques" et de s'assurer que les "principes et obligations en matière de droits de l'homme seront pleinement pris en considération lors des futures négociations au sein de l'Organisation mondiale du commerce".

##### A. Incidences de l'approche axée sur le capital humain

67. La Rapporteuse spéciale a toujours soutenu que la notion de capital humain mettait en cause la valeur inhérente à chaque être humain sur laquelle reposent les droits de l'homme et portait préjudice au rôle de l'éducation dans la promotion et la protection des droits de l'homme. Elle estime qu'il faudrait dans la perspective des droits de l'homme trouver une réponse adéquate à la notion de capital humain, si l'on veut éviter que l'idée sous-jacente de la valeur commerciale du capital humain ne fasse oublier que l'économie doit être au service de l'homme et non l'inverse. L'approche axée sur le capital humain

n'envisage l'éducation que sous l'angle des connaissances, compétences et qualifications ayant un intérêt économique, au détriment des droits de l'homme. L'éducation devrait préparer ceux qui en bénéficient à jouer leur rôle futur de parents ou à participer à la vie politique et renforcer la cohésion sociale et la tolérance. Une vue productiviste prive l'éducation pour une large part de son objet et de sa substance. L'éducation devrait préparer ceux qui en bénéficient à jouer leur rôle futur de parents ou à participer à la vie politique et renforcer la cohésion sociale et la tolérance. Une vue productiviste prive l'éducation pour une large part de son objet et de sa substance.

68. Les études sur le capital humain ont évolué au cours des dernières décennies. D'abord axées sur la relation entre l'éducation et le revenu, et l'analyse de l'intérêt économique de la scolarisation ou de son taux de rentabilité, surtout privé, elles défendent aujourd'hui la thèse que le savoir humain a une utilité productive. Ce n'est là de l'avis de la Rapporteuse spéciale qu'un des nombreux objectifs de l'éducation. Cette vue réductrice empêche de définir l'éducation en termes de développement global de la personnalité, sapant les fondements d'une éducation fondée sur les droits de l'homme selon laquelle les enseignants apprendraient à partager leurs connaissances plutôt qu'à les commercialiser et à coopérer plutôt qu'à se faire concurrence.

69. L'approche axée sur le capital humain met en relief l'importance de l'investissement public dans l'éducation et montre que les possibilités de mettre en place une économie basée sur les connaissances ne sont pas les mêmes pour tous les pays. La priorité accordée à l'éducation de base dans les stratégies internationales actuelles en matière d'éducation ne concorde pas avec la constatation selon laquelle le deuxième cycle de l'enseignement secondaire est indispensable pour permettre aux individus de "développer leur capital humain". Grâce à l'investissement public dans le secteur de l'éducation, plus de la moitié de la population en âge de travailler dans les pays de l'OCDE achève aujourd'hui le deuxième cycle de l'enseignement secondaire. Comme le montre le tableau 4, ces pays sont parvenus à une quasi-généralisation du taux de scolarisation dans l'enseignement secondaire, alors que pour la plupart des pays en développement, on ne dispose même pas de données sur ce sujet.

Tableau 4 : Taux net de scolarisation dans l'enseignement secondaire

Plus de 90 %

Canada, Chypre, Danemark, États-Unis d'Amérique, Finlande, France, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, République de Corée, République tchèque, Suède, Royaume-Uni

80 – 90 %

Allemagne, Australie, Autriche, Bahreïn, Belgique, Estonie, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Pologne

70 – 80%

Bulgarie, Émirats arabes unis, Géorgie, Indonésie, Iran, Lettonie, Malte, Portugal, Roumanie

60 – 70 %

Brunéi Darussalam, RAS de Hong Kong/Chine, Croatie, Égypte, Guyana, Koweït, Luxembourg

50 – 60 %

Afrique du Sud, Algérie, Chili, ex-République yougoslave de Macédoine, Mexique, Mongolie, Pérou, Philippines, Turquie

40 – 50 %

Arabie Saoudite, Botswana, Cap-Vert, Colombie, Costa Rica, Indonésie

20 – 40 %

El Salvador, Laos, Namibie, Paraguay, République dominicaine, Swaziland, Syrie, Venezuela

moins de 20 %

Djibouti, Érythrée, Lesotho, Mozambique, Niger

Source : UNESCO, Rapport mondial sur l'éducation 2000, tableau 6, p. 142 à 145 de l'anglais.

Note : Les données se rapportent à 1996. On ne dispose pas de chiffres pour la plupart des pays en développement.

## B. Commerce international des services éducatifs

70. L'abîme qui sépare les régions et pays où les connaissances jouent un rôle de premier plan et ceux où l'éducation est déficiente a non seulement peu de chances de se combler spontanément mais aurait plutôt tendance à se creuser. Le commerce international des services éducatifs apparaît progressivement comme l'un des principaux moyens de creuser cet écart. La mondialisation des qualifications professionnelles et universitaires se base sur une culture, un ensemble de pratiques commerciales et une langue relativement uniformes et a remis à l'ordre du jour le phénomène de l'exode des compétences : de nombreux étudiants de pays en développement qui obtiennent des diplômes dans des pays de l'OCDE y restent après leurs études, ce qui a amené la Banque mondiale à considérer que les expatriés étaient pour les pays en développement un moyen important d'acquérir des connaissances.

71. Le lien entre l'aide allouée à l'éducation et le commerce des services éducatifs provient de l'octroi par les donateurs de crédits destinés aux étudiants de pays en développement (voir sect. II.A, ci-dessus), qui constitue à la fois une forme d'aide et une source de recettes d'exportation. La diminution des crédits

des donateurs destinés à l'enseignement supérieur dans les pays en développement donne lieu à une augmentation du nombre des étudiants de ces pays qui vont s'inscrire à l'étranger. Il faut également citer la diminution des fonds publics alloués à l'enseignement supérieur dans les pays donateurs, qui font pression sur les établissements d'enseignement pour qu'ils trouvent des moyens de surmonter leurs difficultés financières, notamment en exportant leurs services. Ce cercle vicieux a été récemment étudié mais on n'en connaît pas encore assez les tenants et les aboutissants. Il faudrait recueillir des données auprès d'une multiplicité d'institutions publiques et privées et les compiler, ce qui pose entre autres le problème de la protection du caractère confidentiel des renseignements commerciaux. Qui plus est, l'évolution conceptuelle fait que l'éducation est considérée comme un produit marchand; il est donc nécessaire, de l'avis de la Rapporteuse spéciale, de réaffirmer que l'éducation est un droit.

## CONCLUSIONS

72. Faute de place, la Rapporteuse spéciale a dû, à son corps défendant, restreindre beaucoup la description des faits nouveaux intéressants et résumer les informations qualitatives et quantitatives pertinentes, et se contenter d'aborder de manière superficielle des questions complexes.

73. L'initiative prise par la Commission d'organiser un atelier sur les indicateurs relatifs au droit à l'éducation n'a malheureusement pas pu se concrétiser. La Rapporteuse spéciale estime que les données abondantes qui sont produites au plan international dans le domaine de l'éducation ne correspondent pas à l'approche de l'éducation dans la perspective des droits de l'homme et qu'il incombe aux organes qui s'occupent de défendre ces droits de l'homme de concevoir des indicateurs susceptibles de capter l'essence du droit à l'éducation et des droits de l'homme dans ce domaine. Elle envisage d'aborder cette question dans son prochain rapport.

74. La Rapporteuse spéciale a poursuivi l'examen du droit à l'éducation dans le monde en axant ses efforts sur les aspects internationaux et nationaux de la question. Le présent rapport contient un bilan général de la situation, qui sera complété par une mise à jour dans la présentation orale que la Rapporteuse spéciale fera devant la Commission en avril 2000, à la veille du Forum mondial sur l'éducation qui se tiendra à Dakar.

75. Il convient de répéter que la Rapporteuse spéciale a procédé à une étude approfondie de la pratique des États quant à l'interprétation et l'application du droit à l'éducation. Le présent rapport n'a abordé qu'un petit nombre de questions. En prévision de la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, prévue

en 2001, la Rapporteuse spéciale envisage d'analyser dans son prochain rapport les textes de jurisprudence existants en ce qui concerne l'orientation et le contenu des programmes d'études et des manuels scolaires, en vue de s'assurer qu'ils sont conformes à l'obligation d'éliminer toute forme de discrimination. Comme indiqué ci-dessus, elle a déjà prévu de rencontrer des membres du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et envisage également de coordonner ses travaux avec ceux de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme et du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée. Elle envisage en outre de se concentrer sur les méthodes d'instruction, en mettant tout particulièrement l'accent sur les punitions corporelles et la prévention de la violence à l'école, qui ont donné lieu à des textes de jurisprudence dans toutes les régions du monde.

---

© Copyright 2000

**Haut Commissariat aux Droits de l'Homme**  
**Genève, Suisse**