



**Conseil Économique
et Social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/C.12/1998/20
15 octobre 1998

FRANÇAIS
Original : ESPAGNOL

COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES,
SOCIAUX ET CULTURELS
Dix-neuvième session
16 novembre - 4 décembre 1998
Point 7 de l'ordre du jour provisoire

Journée de débat général : Droit à l'éducation
(art. 13 et 14 du Pacte)

Lundi 30 novembre 1998

LE DROIT À L'ÉDUCATION ET LES PROGRAMMES DE CORRECTION DES INÉGALITÉS

Document de base présenté par Ferran Ferrer,
professeur d'éducation comparée,
Université autonome de Barcelone (Espagne)

1. Le présent document est consacré aux rapports entre le droit à l'éducation et ce que l'on est convenu d'appeler les "programmes d'action palliative". Est-il vraiment possible d'affirmer que tous les individus ont droit à l'éducation tout en soutenant qu'un certain type de discrimination doit nécessairement s'exercer en faveur des groupes de population les moins favorisés ? L'exposé qui suit tente d'apporter une réponse à cette question complexe et aux multiples facettes.

I. PRINCIPES DE DÉPART

2. Afin de clarifier les positions et les arguments avancés plus loin, il paraît indispensable d'indiquer les principes qui, du point de vue de l'auteur, en constituent les fondements :

a) La reconnaissance du droit à l'éducation comme droit commun à tous les êtres humains conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme;

b) La conception du droit à l'éducation comme une fin en soi et non pas seulement comme un moyen d'atteindre d'autres objectifs. Ainsi se trouvent affirmés le caractère central de cette question et l'impossibilité de renoncer à ce droit en fonction de la réalisation d'autres droits;

c) Le constat qu'au sein des sociétés actuelles, dans les pays industrialisés comme dans les pays en développement, persistent des inégalités sociales, économiques et culturelles marquées, malgré les progrès (et parfois les retours en arrière) intervenus ces dernières années et décennies;

d) La nécessité de contribuer à l'édification de sociétés nouvelles plus justes et égalitaires par différentes actions, visant notamment à promouvoir efficacement le droit à l'éducation.

3. Ces principes de départ étant énoncés, l'analyse de la situation actuelle en matière de droit à l'éducation s'impose.

II. LA RÉALISATION DU DROIT À L'ÉDUCATION DANS LA SOCIÉTÉ D'AUJOURD'HUI

4. Récapituler ici les chiffres et statistiques concernant la réalisation des droits de l'homme dans le domaine de l'éducation serait fastidieux et l'on peut aisément les consulter dans les nombreuses études publiées par l'ONU, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture et d'autres organismes internationaux de renom. S'il est vrai qu'à l'heure actuelle différentes instances publiques et privées travaillent à l'élaboration d'indicateurs qui permettront de connaître le degré de réalisation du droit à l'éducation dans chaque pays et dans l'ensemble du monde, on peut d'ores et déjà signaler que les statistiques déjà disponibles font apparaître d'énormes carences dans ce domaine, remettant gravement en cause la pertinence des politiques de l'éducation actuellement suivies pour les pallier.

5. Cela dit, certains aspects, à mon sens, sont fondamentaux et doivent être mis en relief au moment d'analyser la situation concernant la réalisation du droit à l'éducation.

A. Le droit à une éducation de qualité

6. S'il est vrai que le droit à l'éducation est plus largement assuré dans les pays développés, compte tenu d'une situation de plus grande équité sociale, force est également de constater que l'ensemble de la population ne bénéficie pas du droit à une éducation de qualité : le meilleur niveau des établissements d'enseignement dans les zones socialement privilégiées, le coût élevé de la scolarité dans les établissements privés destinés à l'élite, la répartition des élèves entre différents types d'établissements selon leur orientation, sont autant de phénomènes qui, dans la pratique, constituent une source de ségrégation et de différenciation sociale. Les études menées dans le domaine de la pédagogie et en sociologie sont nombreuses à dégager ce constat.

7. Il s'agit, dès lors, non seulement d'affirmer que le droit à l'éducation ne saurait être éludé en tant que principe, mais que de plus il doit s'appliquer à tous les êtres humains à un degré équivalent de qualité. L'affirmation selon laquelle c'est le marché qui détermine les différences selon les mérites et les qualités de chacun ou de chaque famille n'est pas recevable dès lors que les situations sociales et économiques sont manifestement éloignées au départ.

8. Cette grave inégalité observée dans les pays développés est encore plus prononcée dans les pays en voie de développement, où le fossé qualitatif entre établissements d'enseignement est bien plus grand encore. Dans certains pays, paradoxalement, les meilleurs établissements sont publics mais seuls peuvent y étudier les enfants issus des classes les plus favorisées (ou de certaines ethnies), alors que les plus démunis ne sont pas scolarisés ou sinon étudient en établissement privé payant.

B. Droit à l'éducation et disparités entre les sexes

9. De nombreuses études ont été menées en vue de mettre au jour les disparités entre hommes et femmes dans le domaine de l'éducation. L'égalité entre les sexes est une constante des revendications sociales actuelles dans la plupart des pays du monde. Néanmoins, la réalité apporte une fois de plus la confirmation que des inégalités existent dans de nombreux secteurs de la société entre hommes et femmes, et plus particulièrement que ce droit ne s'exerce pas au même degré pour les femmes que pour les hommes.

10. Ce phénomène ne tient à mon sens pas au fait que les politiques de l'éducation ne cherchent pas suffisamment à corriger ce déséquilibre mais aussi à l'existence de divers facteurs d'ordre socioculturel et économique tendant à renforcer et favoriser cette inégalité.

11. Quoi qu'il en soit, une inégalité dans l'exercice du droit à l'éducation existe incontestablement et malgré l'atténuation observée au cours des dernières décennies, sa persistance constitue un manquement évident à l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

C. Droit à l'éducation et origine sociale

12. Les spécialistes des sciences de l'éducation et des sciences sociales s'intéressent depuis déjà plusieurs décennies aux liens entre la composition des sociétés et l'éducation. Dans la plupart des pays, la société semble tendre à s'homogénéiser, même si des différences énormes persistent pour la majeure partie de la population mondiale.

13. Les données parlent d'elles-mêmes. L'exemple des pays en voie de développement montre comment les disparités sociales se perpétuent, dans toute leur brutalité, de décennie en décennie, de génération en génération, par le biais du système éducatif. Les possibilités d'accès à l'éducation de base et à l'enseignement supérieur diffèrent manifestement selon la classe sociale d'appartenance. Avec l'accroissement relatif des classes moyennes, les pays développés semblent quant à eux oublier toujours plus l'existence d'importantes poches de pauvreté dans lesquelles le droit d'accès à l'éducation est désormais quasiment du domaine de l'utopie. Un exemple l'illustre bien : dans ces pays, le pourcentage d'étudiants provenant des couches défavorisées de la société (familles à revenu proche du salaire minimum) inscrits dans les établissements d'enseignement supérieur est beaucoup plus faible qu'il ne devrait l'être au regard de l'importance numérique relative des différentes classes. Cette situation, sauf de l'attribuer à une corrélation entre intelligence et origine sociale (hypothèse totalement indéfendable à l'heure actuelle, tant du point de vue scientifique que social), trahit l'inapplication patente de l'article 2 du Pacte.

D. Droit à l'éducation et minorités

14. Parler de minorités ethniques aujourd'hui ne signifie pas ramener cette notion à une simple question de chiffres. L'emploi de cette expression renvoie certes à l'idée de "minorité", mais aussi à la condition d'une communauté qui, en raison de sa spécificité culturelle - et économique -, fait, d'une manière ou d'une autre, l'objet d'une discrimination sociale et politique. Les études sur les minorités ethniques de différents pays portent donc ainsi en général sur les communautés au pouvoir d'achat le plus faible et dont les coutumes et le mode de vie se distinguent nettement de ceux de la majorité de la population.

15. Les études consacrées à la question dans de nombreux pays amènent à conclure que ces groupes de population ne jouissent pas du droit à l'éducation au même titre que le reste de la population. Comme d'autres spécialistes du domaine de l'éducation, la discrimination culturelle n'est à mon avis qu'une discrimination de plus venant s'ajouter à une discrimination fondamentale, et plus essentielle, qui lui préexiste : la condition économique de la famille. Dans un cas comme dans l'autre, il ne fait aucun doute, comme constaté précédemment, que l'application de l'article 2 du Pacte dépend aussi de cette variable.

16. On peut en conclusion affirmer sans grand risque d'erreur, qu'être une femme d'origine sociale modeste issue d'une minorité ethnique, constitue une équation personnelle porteuse d'un lourd handicap pour ce qui est d'exercer en toute liberté et certitude un droit aussi fondamental que le droit à l'éducation.

III. LES PROGRAMMES DESTINÉS À CORRIGER LES INÉGALITÉS

17. Les programmes destinés à corriger les inégalités, dits aussi d'action palliative, visent à résoudre le plus efficacement possible les inégalités évoquées précédemment. L'interrogation de départ est : l'égalitarisme des politiques en faveur de groupes sociaux qui dans les faits n'ont pas les mêmes chances est-il source d'inégalité ?

18. Un exemple permet d'illustrer ce point : si dans une ville, les autorités responsables de l'éducation offrent à tous les individus sans distinction la possibilité d'assister gratuitement à des cours pour adultes, on peut penser de prime abord que les conditions d'accès à cette offre d'éducation satisfont au principe de l'égalité des chances. On peut pourtant logiquement s'attendre à ce que les possibilités d'accès soient meilleures pour certaines catégories de la population compte tenu de l'horaire, des matières enseignées, du lieu d'habitation, des liaisons de transport, etc., avec pour corollaire pour certains profils sociologiques tels que *mère active, père en situation de sous-emploi, etc.*, de graves difficultés d'accès à ce type d'activités et en conséquence une discrimination évidente reposant sur des paramètres comme le sexe, l'origine sociale, la profession, le statut de migrant.

19. Dans ces conditions, quelle est la réponse la plus adaptée : poursuivre une politique égalitariste visant l'ensemble de la population, donnant à chaque individu ou chaque groupe la possibilité d'opérer ses choix librement selon les principes du marché, ou au contraire instaurer un mécanisme correcteur conférant à certains groupes une plus grande facilité d'accès ? Les programmes d'action palliative relèvent du second terme de cette alternative.

20. Cette *discrimination* de certains groupes sociaux par rapport à d'autres fait l'objet d'un débat très animé qui peut conduire à se demander ce qu'il en serait de l'application de l'article 2 du Pacte si une telle politique était menée au titre du droit à l'éducation. Pour répondre à cette question si importante, il convient de préciser les points suivants :

1. Les politiques égalitaristes *formelles* menées depuis un certain nombre d'années dans beaucoup de pays, n'ont à l'évidence pas permis de mettre en oeuvre l'article 2. Les groupes les plus faibles économiquement, éloignés des centres de décision (les ruraux, par exemple), ainsi que les membres de certaines minorités culturelles et les femmes, sont victimes d'une nette discrimination dans l'accès à l'offre d'éducation alors que leurs chances d'accès au marché éducatif sont censées être égales à celles des groupes plus favorisés. La réalisation du droit à l'éducation pour tous relève encore aujourd'hui de l'utopie dans une immense majorité de pays.

2. Il faut avoir conscience que *le droit à l'éducation pour tous n'est pas un moyen mais une fin en soi* et que les stratégies visant à l'atteindre peuvent dès lors être différenciées et subordonnées à cette finalité. C'est pourquoi on parle très souvent, à ce propos, de *programmes de discrimination positive*, cette "discrimination" devant servir à atteindre un objectif hautement positif - en l'occurrence l'égalité devant l'éducation.

Ces stratégies sont donc subordonnées à la réalisation d'un objectif final d'intérêt supérieur.

3. Dans la pratique, des politiques de correction des inégalités sont appliquées dans certains secteurs sans pour autant remettre en cause le principe d'égalité devant la loi. Par exemple, dans les politiques fiscales des pays développés est opérée, à des degrés divers, une discrimination économique lors du prélèvement de l'impôt sur le revenu des personnes. En effet, l'impôt à acquitter est d'autant plus élevé que le salaire l'est. Cette discrimination positive a un objectif supérieur : parvenir à une plus grande équité sociale. Les politiques de ce type ne constituent au demeurant en rien une nouveauté et sont largement acceptées et pratiquées dans d'autres secteurs.

21. Ce qui précède amène à conclure au bien-fondé de ce type de programmes et à leur pertinence dans la société actuelle, puisqu'ils tendent à donner effet aux articles 2, 13 et 14 du Pacte. Dans la section suivante figurent plus concrètement certaines propositions d'action.

IV. PROPOSITIONS D'ACTION AU TITRE DES ARTICLES 13 ET 14 DU PACTE

22. La première question se posant touche à l'appellation des politiques qui visent à instaurer une plus grande égalité dans l'exercice du droit à l'éducation au moyen de stratégies de discrimination positive en faveur des catégories défavorisées de la population. À mon sens, il serait judicieux de parler dans tous les cas de **programmes de correction des inégalités en matière d'éducation**, afin d'évacuer la connotation négative associée au terme "discrimination" tout en conservant l'idée qu'il y a un déséquilibre social manifeste à corriger.

23. En second lieu il s'agit de formuler des propositions concrètes concernant l'article 13 du Pacte, conçues dans une optique de correction des inégalités susmentionnées. Concrètement, dans l'ordre des alinéas de l'article 13, les propositions ci-après sont avancées :

a) Dans les programmes d'enseignement primaire, secondaire et pour adultes une place doit être faite à des activités spécifiques destinées à promouvoir les droits de l'homme, et plus spécifiquement l'égalité entre les citoyens, conformément au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels;

b) Les élèves du primaire et du secondaire issus des groupes défavorisés doivent bénéficier d'une plus grande attention et d'un soutien scolaire, tant à l'école qu'en dehors. Il faudrait par exemple instituer des programmes spécifiques de dotation en personnel de soutien, affecter les meilleurs enseignants à ces groupes, construire des établissements de soutien scolaire, promouvoir des bibliothèques pionnières dans le domaine des nouvelles technologies. Enfin, il faudrait à titre prioritaire doter les zones scolaires confrontées à des problèmes socioculturels et économiques aigus de moyens financiers et humains plus importants, même aux dépens des zones où vivent des familles à revenu plus élevé (susceptibles de compenser certaines carences sur leurs propres ressources);

c) Les programmes d'éducation de base s'adressant aux individus qui n'ont pas achevé le cycle d'enseignement primaire doivent figurer en bon rang parmi les priorités de la politique éducative des pays, et un effort financier particulier doit être consenti à cet effet. Les groupes défavorisés devraient de plus être les destinataires privilégiés;

d) Le principe du libre choix de l'établissement (entre les établissements publics aussi bien qu'entre établissements publics et privés) devrait être une réalité pour les catégories de population défavorisées (comme c'est le cas pour les élites et, parfois, les classes moyennes). Plusieurs conditions doivent pour cela être remplies :

- i) Les parents doivent être suffisamment informés et avoir un niveau d'instruction leur permettant de faire leur choix le plus librement possible. À cette fin, il faut élaborer des programmes éducatifs et mener des campagnes d'information à l'intention des parents économiquement faibles;
- ii) La scolarisation dans le privé ne doit entraîner aucun surcoût (direct ou indirect) par rapport à la scolarisation dans le public;
- iii) La politique éducative des établissements doit être transparente et soumise à un contrôle social, notamment par l'intermédiaire du personnel enseignant le plus proche;
- iv) Il faut favoriser et appuyer la création et le développement d'établissements accueillant des élèves des deux sexes et de différents horizons culturels et sociaux, permettant de faire l'apprentissage de l'égalité entre individus et de combattre tous les types de discrimination.

24. L'aide financière individualisée aux étudiants du secondaire et du supérieur ainsi qu'aux participants aux programmes d'enseignement pour adultes mérite d'être traitée séparément. En premier lieu il faut rappeler, car on tend à l'oublier, que la gratuité de l'enseignement pour tous est un principe dont l'application a un coût qui est réparti entre tous les citoyens via l'impôt, sans distinction pour l'essentiel entre les niveaux de revenus. Par conséquent, il s'agit d'appliquer un principe général à l'ensemble d'une population au sein de laquelle existent des inégalités manifestes. En fin de compte, l'extension de la gratuité à tous les niveaux d'éducation n'est en rien assimilable à une politique de correction des inégalités.

25. Une deuxième question se pose puisque si l'État, c'est-à-dire une partie des citoyens, prend certes en charge une fraction très importante des dépenses encourues par les familles pour scolariser leurs enfants, certaines autres dépenses indirectes liées à l'enseignement, entre autres les déplacements, les fournitures scolaires, l'alimentation, le manque à gagner pour la famille lorsqu'un enfant susceptible de travailler va à l'école ne le sont pas.

26. Un troisième élément à prendre en considération est que jusqu'à présent, et sans progrès notable au cours des dernières décennies, les politiques participant d'un faux égalitarisme ("les mêmes chances sont données à tous,

donc tous sont égaux"), ont fait que dans les degrés non obligatoires de l'enseignement les enfants issus des classes supérieures et moyennes sont sur-représentés alors que les enfants des milieux défavorisés sont très fortement sous-représentés.

27. Les trois constatations qui précèdent font ressortir qu'une véritable politique de correction des inégalités en matière d'éducation devrait comporter les dispositions suivantes :

- a) L'instauration progressive d'une gratuité totale de l'enseignement (prise en charge des frais de scolarité aussi bien que les dépenses indirectes) pour les catégories de population les moins favorisées, par le biais de bourses et d'aides économiques de tous types concourant à rendre possible une réelle égalité de chances;
- b) Un abandon progressif de la gratuité de l'éducation (tant en ce qui concerne les frais de scolarité que les dépenses indirectes) pour les catégories de population privilégiées, en commençant par l'enseignement supérieur, avant de l'étendre, au minimum, aux autres niveaux non obligatoires de l'enseignement. Le tout permettrait de "libérer" des ressources économiques suffisantes pour verser des prestations compensatoires - aides financières et matérielles de soutien à l'enseignement - aux couches défavorisées de la population.

28. En dernier lieu, il convient de rappeler que toute mesure de politique éducative, y compris la mise en place proposée de programmes de correction des inégalités, suppose une certaine dose préalable d'expérimentation afin d'opérer les ajustements que le processus aura révélé nécessaires. Il est donc très important que les pays mènent ponctuellement des expériences concrètes dans ce domaine et étudient et évaluent en permanence les retombées des actions mises en oeuvre.

V. RISQUES ET POSSIBILITÉS QUE LA SOCIÉTÉ DE DEMAIN RECÈLE S'AGISSANT DU DROIT À L'ÉDUCATION

29. Dans les politiques visant à faire avancer le droit à l'éducation doivent être pris en considération aussi bien les périls que les atouts dont la société de demain est porteuse dans l'optique de sa réalisation effective. Les études sociologiques et éducatives réalisées jusqu'à présent permettent de dégager les grands éléments ci-après :

1. La société de l'information et de la communication recèle de grandes perspectives de progrès dans le domaine de l'éducation grâce aux nouvelles technologies; cet espoir est cependant à nuancer d'une mise en garde contre le risque de voir progresser de nouvelles formes encore plus répandues d'exclusion sociale liées à certains paramètres nouveaux comme le fait d'avoir ou non accès à ces réseaux éducatifs, ou de posséder ou non la formation voulue pour tirer parti du potentiel offert dans son intégralité. Il faut éviter que les "laissés-pour-compte de l'informatique" ne deviennent au fil du temps une nouvelle catégorie sociale.

2. Sur le plan culturel, les sociétés connaissent des mutations significatives, avec en particulier la multiculturalisation à l'oeuvre dans les pays les plus développés. On peut alors logiquement s'attendre à un accroissement du nombre des minorités culturelles représentées dans les couches de population défavorisées, et à l'aggravation de leurs difficultés d'accès à l'éducation.

3. Les programmes de scolarisation classiques peuvent se trouver remis en question du fait de certains phénomènes nouveaux incontrôlés de déscolarisation imputables notamment à la crise de l'État-providence en tant que concept ou réalité dans bon nombre de pays.

4. Les programmes de correction des inégalités pourraient connaître une phase de remise en cause suite à l'émergence dans le domaine éducatif d'un corpus d'idées privilégiant le marché, par rapport à l'État comme régulateur de l'offre et de la demande éducatives. Les programmes spécialement conçus pour permettre à l'État de remplir sa fonction corrective dans le domaine de l'éducation, pourraient ainsi se ressentir de cette nouvelle donne. Sans souhaiter un retour à un interventionnisme forcené de l'État pour tout ce qui touche à l'éducation, il convient de faire prévaloir cette fonction corrective au profit des groupes les plus défavorisés, que l'application des principes du libre-échange reléguerait à n'en pas douter aux marges matérielles, économiques, sociales et culturelles de la société.
