



**Conseil Économique  
et Social**

Distr.  
GÉNÉRALE

E/C.12/1998/13  
5 août 1998

FRANÇAIS  
Original : ANGLAIS

---

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

MISE EN OEUVRE DU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES,  
SOCIAUX ET CULTURELS

JOURNÉE DE DÉBAT GÉNÉRAL :

LE DROIT À L'ÉDUCATION (ART. 13 ET 14 DU PACTE)

Lundi 30 novembre 1998

Document d'information présenté par  
George Kent (Université de Hawaii, États-Unis d'Amérique)

LE DROIT À UN ENSEIGNEMENT DE QUALITÉ

1. Le droit à l'éducation est énoncé comme suit dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels :

"Article 13

1. Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à l'éducation. Ils conviennent que l'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et du sens de sa dignité et renforcer le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ils conviennent en outre que l'éducation doit mettre toute personne en mesure de jouer un rôle utile dans une société libre, favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes raciaux, ethniques ou religieux et encourager le développement des activités des Nations Unies pour le maintien de la paix.

2. Les États parties au présent Pacte reconnaissent qu'en vue d'assurer le plein exercice de ce droit :

a) L'enseignement primaire doit être obligatoire et accessible gratuitement à tous;

b) L'enseignement secondaire, sous ses différentes formes, y compris l'enseignement secondaire technique et professionnel, doit être généralisé et rendu accessible à tous par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité;

c) L'enseignement supérieur doit être rendu accessible à tous en pleine égalité, en fonction des capacités de chacun, par tous les moyens appropriés, et notamment par l'instauration progressive de la gratuité;

d) L'éducation de base doit être encouragée ou intensifiée dans toute la mesure possible, pour les personnes qui n'ont pas reçu d'instruction primaire ou qui ne l'ont pas reçue jusqu'à son terme;

e) Il faut poursuivre activement le développement d'un réseau scolaire à tous les échelons, établir un système adéquat de bourses et améliorer de façon continue les conditions matérielles du personnel enseignant.

3. Les États parties au présent Pacte s'engagent à respecter la liberté des parents et, le cas échéant, des tuteurs légaux, de choisir pour leurs enfants des établissements autres que ceux des pouvoirs publics, mais conformes aux normes minimales qui peuvent être prescrites ou approuvées par l'État en matière d'éducation, et de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions.

4. Aucune disposition du présent article ne doit être interprétée comme portant atteinte à la liberté des individus et des personnes morales de créer et de diriger des établissements d'enseignement, sous réserve que les principes énoncés au paragraphe 1

du présent article soient observés et que l'éducation donnée dans ces établissements soit conforme aux normes minimales qui peuvent être prescrites par l'État.

#### Article 14

Tout État partie au présent Pacte qui, au moment où il devient partie, n'a pas encore pu assurer dans sa métropole ou dans les territoires placés sous sa juridiction le caractère obligatoire et la gratuité de l'enseignement primaire s'engage à établir et à adopter, dans un délai de deux ans, un plan détaillé des mesures nécessaires pour réaliser progressivement, dans un nombre raisonnable d'années fixé par ce plan, la pleine application du principe de l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous."

2. Ces dispositions développent la notion de droit à l'éducation tel que celui-ci est inscrit à l'article 26 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* et seront reprises ultérieurement dans la *Convention relative aux droits de l'enfant*, essentiellement aux articles 28 et 29.

#### Interprétation

3. Ces dispositions mettant l'accent sur le principe de la gratuité de l'enseignement, on a tendance à considérer que le droit à l'éducation entraîne pour les gouvernements l'obligation d'ouvrir des écoles publiques accessibles à tous. Cette manière de voir me paraît regrettable. L'enseignement pourrait gagner en qualité si l'État se préoccupait davantage de faciliter la scolarisation que de pourvoir lui-même à l'enseignement.

4. La mise en oeuvre des droits de l'homme incombe à plusieurs acteurs différents, mais avant tout à l'État. Cela dit, l'État a pour obligation de veiller à ce que ces droits soient effectivement mis en oeuvre et non pas nécessairement d'en assurer directement la réalisation. Prenons par exemple le droit à la nourriture. Ce droit signifie non pas que l'État est tenu de nourrir chacun d'entre nous, mais qu'il doit faire en sorte que nous vivions dans des conditions telles que nous puissions nous procurer des aliments de bonne qualité par nous-mêmes. En d'autres termes, l'État est tenu de respecter et de protéger l'exercice de nos droits ainsi que d'en faciliter la mise en oeuvre et, dans certains cas, il est censé en assurer directement la réalisation <sup>1</sup>.

5. Imaginez ce que nous aurions dans nos assiettes si nous devions tous compter sur l'État pour nous nourrir. Probablement une sorte de bouillie de céréales semblable à la ration des prisonniers. C'est exactement ce qui se passe lorsque nous attendons de l'État qu'il s'occupe de l'instruction de nos enfants.

6. Prenons un autre exemple, celui des soins de santé. Dans de nombreux pays en développement, les soins de santé sont fournis gratuitement. Dans certains pays, cette gratuité est même inscrite dans la Constitution. S'il n'existe pas parallèlement un système de soins payants, il est certain que la qualité de l'ensemble des soins de santé laissera à désirer et ce, pour la simple raison que tant les soins de santé que l'éducation ou la nourriture

doivent être pris en charge d'une manière ou d'une autre. Ils peuvent être gratuits pour le consommateur, mais il faut bien qu'un organisme quelconque en supporte le coût qu'il s'agisse des soins de santé ou de l'enseignement, gratuité rime parfois avec médiocrité.

7. Le droit à l'éducation, à la nourriture ou à la santé signifie que l'État doit garantir une qualité de services qui permette au minimum à tous les citoyens, y compris les plus pauvres, de vivre dans la dignité. Pour cela, nous devons disposer de systèmes de protection sociale offrant des services dont la qualité dépasse ce minimum. Comment atteindre cet objectif dans les pays pauvres ?

8. La Conférence mondiale sur l'éducation pour tous, tenue à Jomtien (Thaïlande) en 1990, a exposé les aspirations dans la *Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous* (connue sous le nom de Déclaration de Jomtien) et adopté un *cadre d'action pour répondre aux besoins éducatifs fondamentaux*. Une dizaine d'années plus tard, à un juger par les résultats obtenus, la situation n'a guère évolué : "ces recommandations n'ont pas apporté les réponses voulues pour combler le déficit croissant entre l'offre et la demande dans le domaine de l'éducation de base" <sup>2</sup>.

9. Les défenseurs de l'enseignement font valoir que les investissements consentis dans l'éducation sont hautement bénéfiques pour la société. Les chiffres dont on dispose montrent sans ambiguïté que les dépenses publiques dans le secteur de l'éducation, en particulier dans l'enseignement primaire, ont des répercussions bénéfiques considérables sur de nombreux aspects du développement. Cela dit, il est extrêmement difficile d'assimiler investissements consentis par la collectivité et investissements consentis par les familles. Si l'éducation "paye" autant, pourquoi les parents n'orientent-ils pas leurs enfants en conséquence ? Comment établir un parallèle entre les investissements collectifs et les investissements privés ? Peut-être est-il nécessaire, pour répondre à ces questions, de considérer l'éducation non comme une fin en soi, mais comme un moyen de s'attaquer au problème du travail des enfants.

#### Le travail des enfants

10. Par travail des enfants, il faut entendre les situations dans lesquelles des enfants travaillent dans des conditions d'exploitation inacceptables. Il est difficile de définir avec précision la limite entre travail acceptable et travail inacceptable mais, dans de nombreux cas, il ne fait aucun doute que cette limite a été franchie.

11. Les solutions proposées pour lutter contre l'exploitation des enfants se rangent généralement sous deux grandes catégories : celles qui visent à abolir le travail des enfants et celles qui visent à améliorer les conditions de travail auxquelles sont soumis les enfants. Ni les unes ni les autres ne sont vraiment efficaces, principalement parce que les arguments avancés sont d'une grande naïveté sur le plan politique. La législation nationale et les dispositions du droit international relatives au travail des enfants sont souvent bafouées, tant dans les pays riches que dans les pays pauvres. Si ces dispositions sont rarement respectées dans la pratique, c'est parce qu'elles ne tiennent pas pleinement compte des considérations sociales, politiques et

économiques qui sous-tendent le travail des enfants. Certes, les enfants ne devraient pas travailler, mais comment pourraient-ils survivre, eux et leur famille ? Certes, les enfants devraient bénéficier de locaux mieux éclairés et équipés de toilettes sur leur lieu de travail, mais qui financera ces dépenses supplémentaires et dans quel intérêt ?

12. Tant que les enfants, les parents, les employeurs et l'Etat tireront tous quelque profit de la situation existante et ne trouveront pas d'autre solution acceptable, ils feront la sourde oreille et boycotteront même toute tentative de modifier la situation. Tous les efforts entrepris pour offrir d'autres solutions aux enfants ont systématiquement échoué pour cause de financement. Comment sortir de ce dilemme ?

13. Le combat mené dans les pays occidentaux pour l'enseignement obligatoire et contre le travail des enfants a été inspiré par deux considérations essentielles : i) les syndicats pensaient qu'il était préférable de supprimer la main-d'oeuvre enfantine de manière à pouvoir augmenter les salaires versés aux adultes; et ii) l'acquisition de connaissances ou d'un "capital humain" par l'éducation devait permettre d'accroître la capacité de gain. La scolarisation des enfants était un investissement. Dans les pays du tiers monde, aussi, il était utile d'organiser le travail et de veiller à ce que la scolarisation soit effectivement un investissement productif.

La scolarisation, un investissement relevant de la sphère privée

14. Comment cette notion d'investissement peut-elle être appliquée aux pays du tiers monde ? Actuellement, dans de nombreux pays du tiers monde, les établissements scolaires ne sont pas en mesure de dispenser des connaissances utilisables à des fins lucratives. Le niveau extrêmement bas des établissements scolaires s'explique en partie par le fait que ceux-ci sont financés par l'Etat, lequel ne tient pas compte des résultats. Les parents ne voient guère l'utilité d'envoyer leurs enfants à l'école. La seule chose dont ils sont sûrs, c'est que si leurs enfants fréquentent l'école, ils manqueront une occasion de se rendre utiles aux champs ou de gagner de l'argent dans la rue.

15. De nombreuses écoles professionnelles ont été créées, bien souvent avec l'aide d'organismes de bienfaisance. Elles ont des taux de réussite très variables et ne sont pas de taille à répondre à l'ampleur du problème du travail des enfants. L'inconvénient est qu'elles fonctionnent généralement grâce à des subventions extérieures qui sont insuffisantes et irrégulières.

16. Peut-être ces écoles n'ont-elles pas prospéré parce qu'elles n'étaient pas organisées comme des entreprises. Les écoles professionnelles pourraient être organisées comme des entreprises privées, qui pourraient s'avérer économiquement viables si elles parvenaient à inculquer aux étudiants des connaissances leur permettant de gagner leur vie.

17. La difficulté consiste, naturellement, à trouver les moyens de financer ces écoles. Une partie des dépenses au moins pourraient être financées par les recettes de l'établissement. On peut imaginer un système combinant travail et études, qui permettrait aux élèves d'acquérir une expérience pratique en

offrant divers produits et services sur le marché local. Dans les années 30, Gandhi a préconisé que l'on enseigne aux enfants, dès le plus jeune âge, un métier manuel qui leur permette d'être productifs dès le début de leur formation, ce qui ferait que tous les établissements pourraient devenir autonomes<sup>3</sup>. Le projet de Gandhi n'a pas été mis en pratique. Une idée plus intéressante consisterait à investir dans les élèves eux-mêmes, en s'inspirant de la technique extrêmement efficace des programmes de microcrédits tels ceux de la banque Grameen au Bangladesh.

18. La banque Grameen a consenti à des centaines de milliers de femmes sans ressources du Bangladesh, des prêts en général inférieurs à 100 dollars. Le taux de remboursement est très élevé. Il existe maintenant des programmes analogues de microcrédits dans de nombreux pays, riches et pauvres. Ces programmes s'avèrent en général très efficaces et le taux de remboursement est élevé. S'ils n'ont pas tous la même structure, la plupart d'entre eux y associent des mesures d'accompagnement social.

19. Plutôt que de mettre l'accent sur l'aide à la création d'entreprises, on pourrait imaginer un programme de prêts analogue destiné à financer les frais de scolarité des élèves pour leur permettre d'acquérir des compétences utilisables sur le marché. À partir de toutes ces idées, on peut formuler la recommandation suivante : créer des écoles professionnelles privées dont les programmes seraient axés sur l'acquisition de compétences susceptibles de renforcer la capacité de gain à long terme dans le contexte local. Les frais de scolarité seraient couverts par des prêts qui pourraient être remboursés par l'élève dès que celui-ci gagnerait sa vie.

20. Si le fait que des enfants soient astreints à travailler pendant des années pour rembourser une dette peut être mis en parallèle avec le système du travail forcé, il existe toutefois des différences importantes. Il ne serait pas recouru à cette formule sans le consentement de l'enfant et celui de ses parents; les termes du contrat et les modalités de remboursement devraient être extrêmement clairs et explicites; les conséquences d'un défaut de paiement devraient être clairement définies et limitées.

21. Les mécanismes de protection sociale peuvent jouer un rôle important pour faciliter le remboursement des prêts contractés pour financer les frais de scolarité. Par exemple, les parents, d'autres membres de la famille et peut-être les membres de la communauté pourraient se porter garants du prêt contracté par l'enfant et seraient tenus de le rembourser à sa place le cas échéant. Cela inciterait davantage les parents et autres membres de la famille à encourager l'enfant à étudier et à l'aider, une fois ses études terminées, à trouver un emploi lucratif et stable. Des écoles professionnelles de ce type, bien conçues, pourraient aider à renforcer le tissu familial et communautaire.

22. Outre les compétences techniques qu'ils permettent d'acquérir, ces établissements constitueraient une structure de soutien social pendant et après la scolarité. Les enseignants et autres membres du personnel pourraient nouer des relations profondes et durables avec les étudiants et leur famille. Les étudiants ayant achevé leurs études avec succès pourraient revenir fréquemment s'entretenir avec les nouveaux élèves et soutenir la viabilité de l'école par des contributions financières, par leurs compétences ou par tout

autre moyen possible. L'école ne serait pas perçue comme une usine qui débite des produits normalisés mais comme une vaste famille. La fréquentation de l'école ne devrait être considérée ni comme un droit ni comme une obligation, mais plutôt comme un privilège.

23. L'école devrait garantir une formation de qualité à des métiers utiles à l'échelle locale, tels que charpentier, plombier, routier ou toute autre profession utile. Des études de marché devraient être réalisées pour découvrir quelles sont les compétences recherchées. Une attention particulière devrait être portée aux types d'emplois qui sont occupés par des personnes étrangères à la région. L'école pourrait aussi développer l'esprit d'entreprise chez les étudiants pour mieux les préparer à se prendre en charge.

#### Incidence des résultats sur la viabilité

24. Une école de ce genre serait un établissement autonome dont la survie serait conditionnée par le taux de réussite. Elle ne dépendrait pas de subventions permanentes de source gouvernementale ou privée. Une école mal gérée ne parviendrait pas à faire progresser la capacité de gain de ses étudiants. Ceux-ci auraient des difficultés à rembourser les prêts qu'ils auraient contractés pour financer leur scolarité. Si un certain nombre d'entre eux ne remboursaient pas leur prêt, cela affecterait la trésorerie de l'école, qui s'amenuiserait progressivement jusqu'à fondre complètement. Cette autoévaluation n'existe pas dans les établissements financés par l'État. En effet, dans les écoles publiques, il n'existe pratiquement pas de système d'évaluation sérieux ni de programme de relèvement du niveau de l'enseignement. En règle générale, les écoles publiques manquent de fonds, ce qui explique leur médiocrité. Et cette absence chronique de fonds perpétue leur médiocrité.

25. Ce projet d'écoles de formation professionnelle conçues comme des entreprises peut séduire la gauche autant que la droite. Il vise à venir en aide aux pauvres tout en faisant jouer les lois du marché pour leur permettre d'améliorer leur condition. Ces écoles ne fonctionneraient pas en permanence les ressources publiques. Elles auraient besoin de capitaux extérieurs au départ, puis deviendraient autonomes. Bien entendu, des contributions seraient toujours les bienvenues par la suite pour leur permettre d'accueillir un plus grand nombre d'élèves.

26. Ces établissements pourraient démarrer à titre d'essai comme des projets de faible envergure. Des commissions composées de quelques personnes intéressées pourraient se charger d'élaborer des plans concrets et des budgets adaptés aux circonstances locales. Les fonds nécessaires pour le démarrage pourraient être sollicités auprès d'industriels locaux qui sont eux-mêmes d'origine modeste et sont désireux d'aider d'autres personnes à réussir comme eux. Avec des idées bien précises et une bonne dose d'optimisme, il est possible d'entreprendre au départ de petits programmes offrant de vastes possibilités.

27. Ce système d'écoles et de programmes de prêts pourrait reposer sur les ressources déjà disponibles sur place dans les pays pauvres. Toutefois, un soutien de la part d'organisations gouvernementales et d'organisations internationales non gouvernementales ouvrirait de plus larges possibilités.

En particulier, la Banque mondiale devrait être attentive au fait que des établissements de ce genre auront des effets bénéfiques sur les économies nationales, autant que sur les enfants. Investir dans de tels établissements reviendrait à investir dans un capital humain, au sens propre.

#### Statut juridique

28. Les articles du Pacte international relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels qui portent sur le droit à l'éducation mettent l'accent sur le principe de la gratuité de l'enseignement, notamment au niveau primaire. S'agissant de l'enseignement secondaire et supérieur, ils visent l'introduction progressive de cette gratuité. Cela dit, au paragraphe 3 de l'article 13, il est admis que les parents peuvent choisir pour leurs enfants des établissements autres que ceux des pouvoirs publics, pour autant qu'ils soient "conformes aux normes minimales qui peuvent être prescrites ou approuvées par l'État en matière d'éducation...". Il est en outre précisé au paragraphe 4 de l'article 13 que "aucune disposition du présent article ne doit être interprétée comme portant atteinte à la liberté des individus et des personnes morales de créer et de diriger des établissements d'enseignement, sous réserve ... que l'éducation donnée dans ces établissements soit conforme aux normes minimales qui peuvent être prescrites par l'État".

29. Par conséquent, nous pouvons proposer en conclusion un petit nombre de principes :

a) L'État est tenu de rendre l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous;

b) L'État est tenu d'introduire progressivement la gratuité de l'enseignement aux niveaux secondaire et supérieur;

c) L'État doit respecter, protéger et favoriser la mise en place d'un système éducatif parallèle payant, dispensé dans des établissements publics ou privés;

d) L'État doit apporter son concours à la création de programmes de microcrédits bien conçus, destinés à financer les études;

e) L'État peut apporter un soutien financier à la mise en place de programmes d'enseignement gérés par le secteur privé;

f) L'État devrait superviser les programmes d'enseignement des établissements privés afin de s'assurer qu'ils répondent aux normes minimales.

30. On peut craindre toutefois que l'existence de divers établissements d'enseignement payant ne porte préjudice à l'enseignement public gratuit - qui coûte cher à l'État. Il conviendrait par conséquent de prendre des mesures pour limiter ce risque au maximum. Il reste que dans de nombreux pays, l'enseignement public est déjà bien mal en point. Mieux vaudrait offrir à la population d'autres possibilités éducatives que le seul système de l'enseignement public assuré directement par l'Etat. S'ils en ont la possibilité, beaucoup opteront pour un système d'éducation de qualité abordable plutôt que pour un enseignement gratuit médiocre.

31. Les défenseurs de l'éducation sont sans cesse à la recherche de ressources pour garantir un certain niveau de qualité de l'enseignement. En outre, ils font observer que :

"... pour généraliser l'enseignement, il ne suffit pas d'en fournir les moyens; encore faut-il persuader les parents d'envoyer leurs enfants à l'école. Ceci est vrai en particulier dans les pays où les filles sont délibérément tenues à l'écart de l'école et dans ceux où les enfants ne peuvent pas aller à l'école pour des considérations économiques" <sup>4</sup>.

32. Il est dès lors clair que si les "consommateurs" sont convaincus de l'utilité de l'enseignement, ils sauront trouver les ressources que celui-ci nécessite. Lorsque les parents ont confiance en l'école, il est inutile de les persuader d'y envoyer leurs enfants. Il faudrait rééquilibrer les forces économiques selon un nouveau schéma social de sorte que les considérations économiques, au lieu de faire obstacle à la scolarisation des enfants, incitent au contraire ces derniers à aller à l'école.

-----

#### Notes

1. Asbjørn Eide, "Human Rights Requirements to Social and Economic Development", *Food Policy*, vol. 21, No 1 (mars 1996), p. 23 à 39.

2. Franck P. Dall, "Children's Right to Education: Reaching the Unreached", dans James R. Himes (directeur de publication), *Implementing the Convention on the Rights of the Child: Resource Mobilization in Low-Income Countries* (La Haye : Martinus Nijhoff, 1995), p. 143 à 182, citation figurant à la page 144.

3. Ce projet de Gandhi est cité dans l'ouvrage de Myron Weiner, *The Child and the State in India* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1991), p. 105.

4. Dall, op. cit., p. 167.