



**Conseil Économique
et Social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/C.12/1998/22
13 novembre 1998

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

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

DÉBAT GÉNÉRAL : "DROIT À L'ÉDUCATION (ARTICLES 13 ET 14 DU PACTE)"

Lundi 30 novembre 1998

Comment mesurer le droit à l'éducation : les indicateurs et leur
utilisation potentielle par le Comité des droits économiques,
sociaux et culturels

Document de base présenté par Isabelle Kempf, spécialiste de la gestion
des programmes, Commission économique pour l'Amérique latine et
les Caraïbes (CEPALC), Santiago (Chili) */

*/ Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de
l'auteur et ne coïncident pas nécessairement avec celles de la CEPALC.

Introduction

1. Les rapports à présenter par un État partie au Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels au Comité des droits économiques, sociaux et culturels, devraient donner l'occasion "d'examiner largement sa législation nationale, ses règles administratives et ses procédures et pratiques, dans la mesure où elles influent sur l'application du Pacte" ¹. La présentation de rapports "sert aussi à identifier les obstacles à la réalisation de ces droits et permet de mieux comprendre les problèmes communs auxquels se heurtent des États et les mesures, y compris d'assistance internationale, qui devraient être prises pour les résoudre" ².

2. Le but du présent document de travail est de proposer un système d'indicateurs dans le domaine du droit à l'éducation qui soit utile au regard de ce qui précède. Cela signifie que ce système pourrait aider le Comité dans sa fonction de suivi, fournir des informations susceptibles d'alimenter un débat de politique générale participatif et donner des renseignements précis aux décideurs.

3. L'ensemble d'indicateurs proposés ici s'inspireront fondamentalement des principes suivants : tout d'abord, les indicateurs choisis mesurent le droit à l'éducation plutôt que le niveau de scolarisation. Deuxièmement, la manière dont les indicateurs sont présentés permet une comparaison entre les pays tout en faisant ressortir les liens avec les problèmes sous-jacents et, partant, les obstacles à la réalisation du droit à l'éducation dans chaque pays. Troisièmement, on considère important que les indicateurs soient utilisés dans le cadre d'un dialogue de politique générale participatif sur la réalisation progressive du droit à l'éducation.

Recherches récentes sur les indicateurs

4. La documentation existante propose différentes séries d'indicateurs en matière d'éducation. L'une des plus importantes dans les années 90 a été la série d'indicateurs internationaux de l'enseignement élaborés par l'Organisation de coopération et de développement économiques ³, qui mesurent des éléments très divers tels que la couverture, les résultats scolaires, les prises de décision, etc. Elle ne comprend pas toutefois d'indicateurs explicites permettant de mesurer l'exclusion ou l'inégalité. À l'issue de la Conférence mondiale sur l'éducation pour tous qui s'est tenue à Jomtien (Thaïlande) en 1990, 18 indicateurs de base ont été proposés qui mesurent essentiellement la couverture et la qualité de l'éducation ⁴. D'autres indicateurs font ressortir l'importance de la comparabilité des données dans le temps et entre les pays, notamment à des fins de référence, comme l'indique Paul Hunt de l'Université de Waikato (Nouvelle-Zélande) dans un document publié en 1998 et intitulé "Obligations des États, indicateurs et critères : le droit à l'éducation", qui a été présenté lors de la Journée de débat général organisée sur ce thème.

5. Plusieurs projets régionaux, tels que l'initiative entreprise conjointement par la CEPALC et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), visent à élaborer des indicateurs pour l'Amérique latine afin de mesurer l'équité et l'efficacité externe du système éducatif. L'une des propositions faites par le spécialiste

principal en statistiques sociales de la CEPALC est l'utilisation d'indicateurs ventilés qui permettent d'identifier les facteurs qui expliquent l'exclusion ou l'inégalité durant le cycle d'enseignement. Dans certains contextes, par exemple, l'accès à l'éducation primaire sera plutôt influencé par les disparités entre les zones urbaines et rurales alors que ce sont les différences de sexe qui auront une incidence discriminatoire à partir de l'enseignement secondaire (voir encadré No 1).

Comment présenter des indicateurs : la pyramide de l'information

6. L'idée de base du système d'indicateurs proposé dans le présent document est d'exposer quelques indicateurs essentiels désagrégés dans une pyramide de l'information et de décrire ensuite la manière dont ils se rattachent aux problèmes sous-jacents. Bryk et Hermanson (1994) décrivent le système comme suit : "Chaque relevé pourrait ressembler à une pyramide de l'information. Au sommet de la pyramide, il y aurait quelques indicateurs clefs sur l'état de la situation (et des progrès lorsqu'il s'agit de séries chronologiques) dans un domaine quelconque" ⁵. Par exemple, il pourrait y avoir un indicateur clé, tel que le taux de scolarisation des garçons et des filles dans un certain groupe d'âge. Il s'agit là d'un indicateur clé global. Les deux niveaux suivants de la pyramide développent ces indicateurs sommaires. Au niveau 2, on trouve une série élargie de statistiques soigneusement choisies pour donner une idée plus approfondie des forces à l'oeuvre derrière les indicateurs clefs ⁶. Cette information est une aide à la réflexion sur les efforts de politique ultérieurs. Elle permet également de comprendre les relations de cause à effet, par exemple la manière dont le taux d'alphabétisation des filles est déterminé par le coût d'opportunité, les barrières culturelles, etc. Le niveau trois développerait encore ces statistiques; il s'agirait d'études de recherche, y compris des études de cas, des évaluations de programmes et des études quantitatives de moindre envergure ⁷. L'encadré No 2 fournit un exemple d'une pyramide de l'information sur les taux de scolarisation des filles au niveau secondaire.

7. Le fait de présenter les indicateurs sous forme d'une pyramide de l'information présente divers avantages. Tout d'abord, la pyramide présente de manière très visuelle des données qui intéressent différents publics : l'information globale peut être importante pour le suivi et pour l'information du public, tandis que les relations de cause à effet comme les résultats de la recherche peuvent aider les responsables à prendre les décisions de politique générale appropriées. Deuxièmement, s'agissant de la collecte des informations, les indicateurs clefs, qui sont facilement disponibles et ventilés, constituent un système commun et comparable pour tous les pays, alors que les relations de cause à effet permettent d'expliquer la situation particulière de chaque pays. Ainsi, plusieurs pays peuvent avoir des taux d'alphabétisation faibles mais pour des raisons sous-jacentes différentes. En outre, le fait de tenir compte d'études de cas et d'évaluations de programmes permet à différents acteurs, tels qu'ONG et institutions internationales, de partager leurs données d'expérience. Troisièmement, les experts participant au Comité pourront, en disposant de renseignements plus précis et plus détaillés par pays, examiner les questions en meilleure connaissance de cause et amorcer un dialogue avec les États parties sur les problèmes propres à chacun, ce qui débouchera sur des recommandations plus concrètes. Quatrièmement, un État partie souhaitant obtenir une aide technique

ou financière internationale pour mettre en oeuvre des politiques visant à promouvoir la réalisation du droit à l'éducation, aura à sa disposition des analyses de problèmes pouvant être utilisées pour planifier des projets et des programmes et fixer des objectifs. Supposons ainsi qu'un pays veuille améliorer son taux d'alphabétisation de 5 % dans les cinq prochaines années : les relations de cause à effet montreront où se trouvent les goulets d'étranglement et les études de cas permettront de tirer des enseignements utiles en vue d'éventuelles décisions de politique générale. En outre, la pyramide de l'information et le système de références permettront de coordonner les efforts déployés aux plans national et international pour atteindre des objectifs clairement définis.

Les avantages et les inconvénients des différentes sources d'information

8. L'un des postulats fondamentaux sur lesquels se fonde le présent document est que les indicateurs doivent être ventilés pour fournir des informations utiles permettant de mesurer le droit à l'éducation. Dans ce contexte, il convient d'examiner brièvement les avantages et les inconvénients des différentes sources d'information.

9. **Base de données administrative.** Les indicateurs établis à partir d'une base de données administrative ont l'avantage d'être systématiques et d'être produits régulièrement, de sorte qu'ils sont comparables d'une année sur l'autre. Ils couvrent en général une grande partie de la population et sont donc représentatifs. Leur inconvénient est qu'ils sont globaux et ne peuvent donc être combinés. C'est pourquoi la base de données administrative peut être utilisée pour indiquer le taux de scolarisation primaire dans tel ou tel pays mais pas pour déterminer où se trouvent les disparités régionales ou sexospécifiques.

10. **Recensements.** Les recensements peuvent fournir des renseignements sous une forme très ventilée et détaillée mais ils ne sont en général mis à jour que tous les dix ans.

11. **Enquêtes sur les ménages.** Les enquêtes sur les ménages ont l'avantage de pouvoir être utilisées pour ventiler et analyser des informations qui peuvent être combinées pour montrer les relations de cause à effet. S'agissant des taux d'alphabétisation par exemple, les enquêtes sur les ménages permettent de localiser les analphabètes, de déterminer leur milieu familial et le type d'emploi qu'ils occupent, etc. L'inconvénient est qu'elles se fondent sur des échantillons et ne sont donc pas forcément aussi représentatives que les données administratives.

12. Pour mettre au point une série pertinente d'indicateurs, il est important de tenir compte de la source des informations. On suggère ici d'exploiter l'avantage comparé de chaque source d'information et d'utiliser par exemple la base de données administrative pour les indicateurs globaux et les enquêtes sur les ménages à un niveau inférieur de la pyramide de l'information pour obtenir des données ventilées et illustrer les problèmes de cause à effet.

Un système d'indicateurs pour mesurer le droit à l'éducation

13. Les États parties au Pacte reconnaissent le droit de toute personne à l'éducation. Dans sa description de ce droit (art. 13), le Pacte souligne l'égalité d'accès à l'enseignement primaire, secondaire et supérieur, l'éducation de base pour les adultes, l'amélioration continue des conditions du personnel enseignant, la liberté des parents de choisir les établissements que fréquentent leurs enfants et la liberté de créer des établissements indépendants. En outre, le but de l'éducation est défini comme étant de "favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes raciaux, ethniques ou religieux".

14. Pour mettre en place un système d'indicateurs concernant le droit à l'éducation, il est proposé d'établir une distinction entre les trois aspects suivants : a) couverture; b) qualité de l'éducation; c) exclusion/inégalité. La question de la liberté du choix du type d'enseignement ne sera pas abordée par ce système d'indicateurs du fait de la contradiction possible entre le droit des parents de choisir pour leurs enfants des établissements réservés à des groupes religieux ou socioéconomiques précis et le principe énoncé dans le Pacte selon lequel l'éducation favorise la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes raciaux, ethniques ou religieux. Il n'y a pas encore eu suffisamment d'études montrant au plan international si les écoles réservées à certains groupes favorisent ou non la tolérance.

15. Les trois catégories mentionnées ci-dessus pour mesurer le droit à l'éducation ont été retenues pour les raisons suivantes.

16. **La couverture** est l'élément que le Pacte évoque le plus explicitement. Les indicateurs relatifs à la couverture devraient mesurer si tous les groupes qui composent la société ont réellement accès aux différents niveaux d'enseignement. Comme cela a déjà été dit lors de précédents débats sur le droit à l'éducation, les indicateurs de couverture "servent à apprécier selon les tranches d'âge, le sexe ou le groupe social ou ethnique, le degré de réalisation du droit à l'éducation par rapport à des niveaux conventionnellement définis (alphabétisation, éducation de base primaire, moyenne ou secondaire, supérieure, etc.). Manifestement d'autres indicateurs peuvent combiner de nombreuses variables comme la répartition régionale, le contraste urbain-rural, la proportion de participation du secteur public par rapport au privé, la comparaison entre les mêmes niveaux d'éducation, etc." ⁸. Pour mesurer la couverture, il n'est pas suffisant de recourir à la notion d'égalité des chances, c'est-à-dire de s'assurer que la législation nationale prévoit l'égalité devant la loi. Il faut plutôt s'attacher aux résultats, c'est-à-dire mesurer si les différents groupes sociaux fréquentent effectivement les établissements d'enseignement primaire, secondaire et supérieur et où ils se trouvent à l'intérieur du système. C'est pour cette raison que l'un des principaux objectifs des indicateurs de couverture est de fournir des renseignements ventilés permettant de déceler les déséquilibres entre les sexes, les races ou autres.

17. La deuxième catégorie, **la qualité de l'enseignement**, est importante, du fait que pour assurer une participation efficace des membres de la société, des normes minimums d'éducation doivent être proposées et garanties. Il faut informer le public des inégalités entre les établissements de manière à ce que

les parents puissent faire leur choix en connaissance de cause et que les individus puissent comparer la qualité de l'enseignement qui leur est proposé. Les indicateurs serviront ici à fournir des renseignements sur la qualité de l'enseignement, son adéquation par rapport au marché du travail et les différences entre les établissements.

18. La troisième catégorie, l'exclusion/inégalité, sert à mesurer explicitement si un État partie reconnaît le droit de toute personne à l'éducation ou si certains groupes sont exclus de certains niveaux précis d'enseignement. Cela permet d'évaluer non seulement l'accessibilité de l'éducation sous ses différentes formes mais aussi d'autres facteurs qui empêchent certains groupes de rester dans le système ou de s'intégrer dans certaines parties du système. Les obstacles linguistiques, le milieu familial et le contenu réel des programmes figurent parmi les problèmes importants.

19. La distinction entre ces trois catégories devrait faciliter la compréhension des différentes dimensions du droit à l'éducation. Néanmoins, il faut souligner qu'elles sont étroitement liées et en fait indissociables. C'est pour cette raison qu'on peut utiliser un indicateur pour mesurer de multiples aspects, par exemple, des taux de scolarisation ventilés pour mesurer la couverture et l'exclusion.

Exemples d'indicateurs clefs

20. Comme indiqué précédemment, il est proposé d'utiliser quelques indicateurs clefs ventilés qui seront ensuite incorporés au contexte national par le biais de la pyramide de l'information. Voici quelques exemples d'indicateurs clefs pour chaque catégorie :

a) Couverture :

- i) Taux de scolarisation, de redoublement et d'abandon scolaire à tous les niveaux, taux d'alphabétisation;
- ii) Toutes les données ventilées pour les zones rurales et urbaines, les sexes masculin et féminin, les différents groupes ethniques, les immigrants et les personnes ayant des besoins particuliers;
- iii) Les jeunes âgés de 15 à 19 ans ne fréquentant pas d'établissement scolaire qui font partie de la population active ou qui travaillent comme employés de maison, par sexe et par quartile de revenu des ménages, dans les zones urbaines et rurales ⁹.

b) Qualité de l'enseignement :

- i) Rapport élèves/enseignants dans les établissements d'enseignement privés/publics, dans les zones urbaines/rurales;
- ii) Pourcentage d'écoles qui ont des systèmes établis de participation des étudiants, lesquels peuvent choisir leur

sujet d'étude et leur enseignant ou organiser eux-mêmes leurs études;

- iii) Répartition en pourcentage de la population âgée de 15 ans ou plus, par niveau d'instruction;
- iv) Catégorie professionnelle des jeunes de 20 à 29 ans par niveau d'instruction dans les zones urbaines et rurales ¹⁰;

c) Exclusion/Inégalité :

- i) Personnes âgées de 20 à 24 ans dont le niveau d'instruction n'est pas supérieur à celui de leurs parents et qui ont fait moins de 12 ans d'études, par sexe et par niveau d'instruction des parents, dans les zones urbaines et rurales ¹¹;
- ii) Nombre d'écoles où la langue maternelle de groupes ethniques et raciaux est enseignée par rapport au nombre d'enfants appartenant à ces groupes dans chaque région;
- iii) Nombre de programmes spéciaux pour les immigrants et les enfants ayant des besoins particuliers, ventilé par zones urbaines/rurales;
- iv) Dépenses par élève dans les établissements d'enseignement privé/public, dans les zones urbaines/rurales;
- v) Niveau d'instruction et revenus des jeunes de 20 à 29 ans ayant fait 12 ans d'études ou plus, par type d'emploi et par nombre d'années de scolarité des parents ¹²;
- vi) Représentation des femmes par rapport aux hommes (à la maison et à l'extérieur) dans les titres, images et textes des manuels scolaires ¹³;
- vii) Niveaux d'instruction de la population autochtone/minorités ethniques, par langue.

21. Il ne s'agit là que de suggestions portant sur quelques indicateurs clefs. C'est aux experts du Comité qu'il incombe de choisir des indicateurs avec l'aide de spécialistes de l'éducation dans différents domaines de manière à en garantir la pertinence. C'est particulièrement important pour les régions qui mettent en place leur système éducatif et rencontrent de nouveaux problèmes.

22. En Amérique latine par exemple, il est indiqué que malgré l'expansion notable de la couverture du système éducatif dans la région depuis 15 ans, les jeunes de différentes couches sociales continuent à faire face à de grandes inégalités s'agissant de leurs chances d'acquérir un niveau d'éducation leur permettant un bien-être minimum. Actuellement, quelque 20 % de jeunes dont les parents n'ont pas terminé le cycle d'enseignement primaire parviennent à la fin du cycle secondaire; en revanche, plus de 60 % des enfants dont les

parents ont fait 10 ans d'études ou plus terminent leurs études secondaires ¹⁴. Il est donc important d'utiliser de nouveaux indicateurs, portant par exemple sur le niveau d'instruction des différentes générations pour mesurer les problèmes de qualité de l'enseignement et les inégalités en matière d'éducation.

Les indicateurs et le dialogue de politique générale

23. Dans le cadre du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, les indicateurs seront surtout utilisés au titre d'un dialogue de politique générale avec les États parties intéressés. La première étape devrait consister à vérifier les résultats obtenus s'agissant de la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels. Toutefois, d'autres acteurs peuvent également utiliser des indicateurs communs dans le cadre d'un dialogue de politique générale car ils contribuent à recenser les problèmes éducatifs au niveau national, à examiner et définir les priorités nationales et à fixer des objectifs pour l'aide technique et financière internationale.

24. Les indicateurs peuvent être utilement mis à profit par les ONG nationales et internationales qui apportent leur contribution au Comité sous forme d'informations écrites ou orales ainsi que pour appeler l'attention sur des problèmes éducatifs urgents au niveau national. La pyramide de l'information permet de présenter des informations au niveau local et peut comprendre des renseignements généraux écrits fournis par des ONG locales. Les indicateurs peuvent également être utilisés par des représentants de la société civile pour placer certains problèmes au centre d'un débat public. Au plan international, cela est par exemple possible à la fin de chaque session du Comité où des ONG participent à une conférence de presse au cours de laquelle les recommandations du Comité sont rendues publiques.

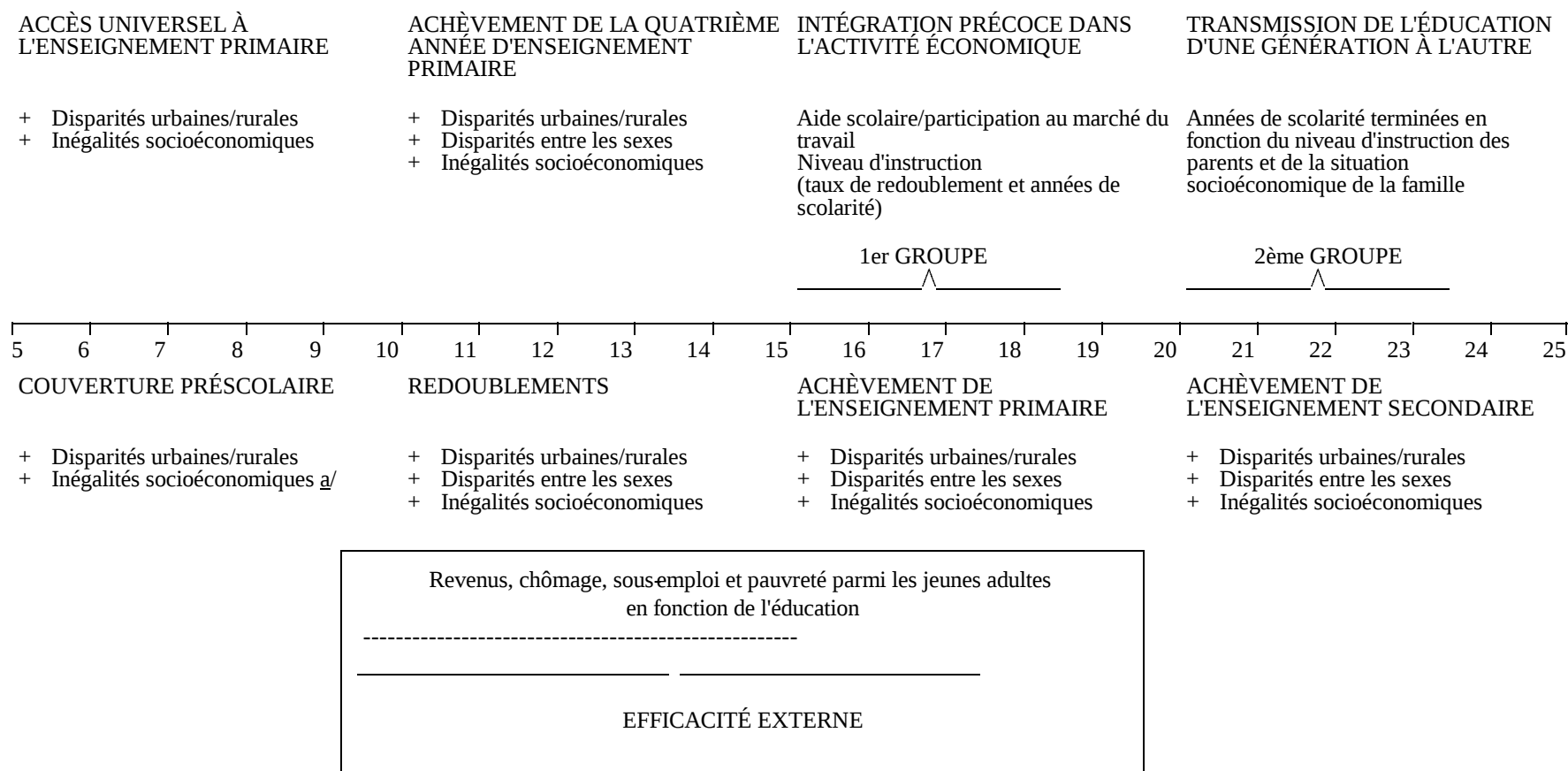
25. Pour les États parties, les indicateurs dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels peuvent servir de références utiles pour évaluer les politiques nationales. En tant que mode d'expression international commun, ils peuvent être combinés avec les recommandations du Comité, pour donner une analyse précise de la situation en ce qui concerne le droit à l'éducation ainsi que les ressources et politiques nécessaires pour sa réalisation progressive. Cette vue d'ensemble est une bonne base de négociation pour obtenir des institutions internationales d'assistance technique et financière les ressources supplémentaires nécessaires pour concevoir des projets et programmes appropriés.

26. En résumé, le présent document de travail souligne deux conditions importantes à remplir par tout système d'indicateur concernant le droit à l'éducation : tout d'abord, qu'il fournisse des renseignements sur la réalisation du droit à l'éducation ventilés par sexe, groupes de revenus, zones urbaines-rurales, groupes ethniques et raciaux et besoins particuliers, et non sur le niveau d'instruction; deuxièmement, que l'accent soit mis sur le processus, c'est-à-dire la manière dont les indicateurs sont utilisés dans le cadre du dialogue entre le Comité et les États parties, leurs sociétés civiles respectives et la communauté internationale. Le but final est de faire en sorte que les indicateurs soient acceptés et utilisés dans le cadre d'un dialogue de politique générale participatif et constructif en faveur de la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels.

Encadré 1

INDICATEURS D'ÉGALITÉ ET D'EFFICACITÉ EXTERNE DES SYSTÈMES ÉDUCATIFS ÉTABLIS À PARTIR D'INFORMATIONS PROVENANT D'ENQUÊTES SUR LES MÉNAGES

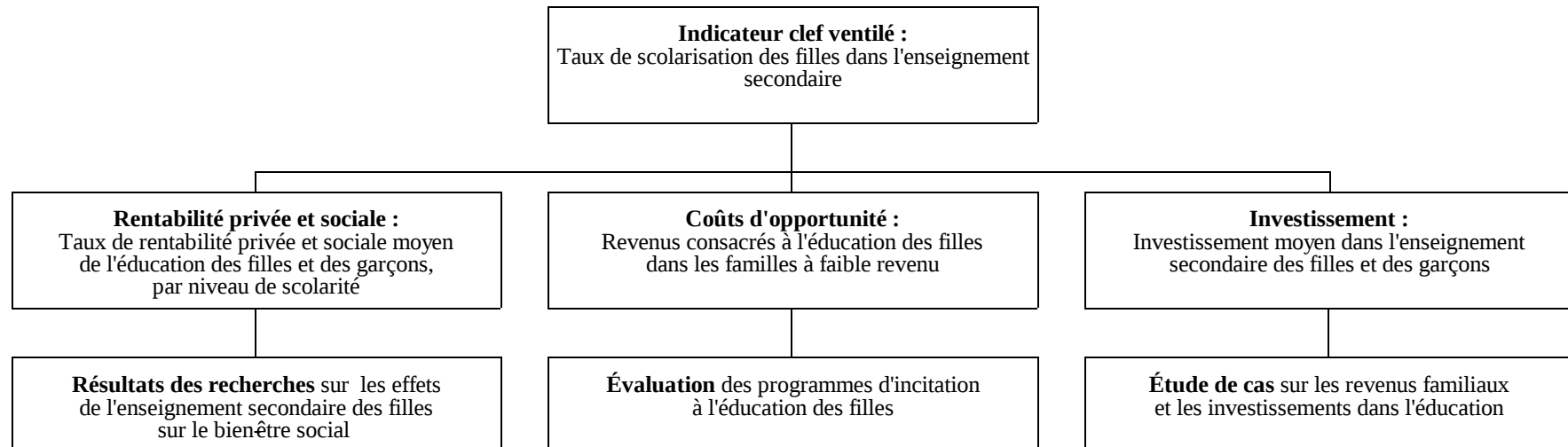
(Exemple basé sur une scolarité d'une durée de 12 ans, dont 6 ans d'enseignement primaire commençant officiellement à l'âge de 6 ans)



^{a/} Se rapportent aux différences entre les groupes de revenu.

Source : Présenté par Arturo León (expert principal en statistiques sociales de la CEPALC) lors de l'atelier-séminaire sur les statistiques de l'éducation dans les pays parties à la Convention Andres Bello, Carthagène (Colombie), 28 septembre -2 octobre 1998.

Encadré 2 : Exemple d'une pyramide de l'information



Notes

1/ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Fiche d'information No 16, Nations Unies, Genève, 1991, p. 6.

2/ Ibid., p. 7.

3/ Ensemble d'indicateurs internationaux de l'enseignement proposé par l'OCDE dans la publication intitulée "Regards sur l'éducation : les indicateurs de l'OCDE", OCDE, Paris, 1992, p. 13.

4/ Conférence mondiale sur l'éducation pour tous : répondre aux besoins éducatifs fondamentaux, Jomtien (Thaïlande), 5-9 mars 1990. Commission interinstitutions de la Conférence sur l'éducation pour tous, New York, 1990.

5/ Anthony Bryk et Kim Hermanson, "Structure, interprétation et utilisation des indicateurs de l'enseignement : quelques observations", dans Évaluer l'enseignement, OCDE, Paris, 1994, p. 52.

6/ Ibid.

7/ Ibid.

8/ Voir "Réflexions sur les indicateurs de la réalisation du droit à l'éducation", sect. II, par. 1, document d'information rédigé par Victor Manuel Moncayo et Fernando Rojas, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA) pour le Séminaire sur les indicateurs appropriés pour mesurer les succès obtenus dans la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels, Genève, 25-29 janvier 1993, HR/Geneva/1993/SEM/BP.7, 29 décembre 1992. Le rapport du Séminaire a été présenté au Comité préparatoire de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme (A/CONF.157/PC/73).

9/ Cet indicateur est tiré de la publication de la CEPALC intitulée Social Panorama of Latin America, 1997 (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.1998.II.G.3), Santiago, 1998, chap. V, tableau V.2.5.

10/ Ibid., chap. IV, fig. IV.3.1 et IV.3.2.

11/ Ibid., chap. IV, tableau IV.1.2.

12/ Ibid., chap. IV, tableau IV.4.2.

13/ Cet indicateur a été emprunté à l'Instituto de la Mujer, Ministerio de Asuntos Sociales de España et FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Latin American Women, Compared Figures, Santiago, 1995, p. 105.

14/ CEPALC-ONU, op. cit., p. 65.
