



Working Paper 9

Ce Working Paper présente de manière synthétique une recherche menée par l'OIDEL pour l'UNESCO en 2005.

La gratuité de l'enseignement primaire : une approche fondée sur les droits

Alfred Fernandez

Directeur général, OIDEL

Coprésident, Université d'été des droits de l'homme (ueDH)

Jean-David Ponci

Chargé de recherche, OIDEL

L'exigence de la gratuité est présente dès la *Déclaration universelle* de 1948 à l'article 26. Par la suite, cette obligation se précise dans la *Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement de l'UNESCO* (1960), dans le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (1966) et elle est confirmée et approfondie par les *Observations générales n°11 et n°13* à ce même Pacte.

Grâce à plusieurs études menées sur le sujet ces dix dernières années - les rapports de l'UNESCO (EPT), ceux de la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'éducation et celui de la Banque Mondiale (2004) - la question bénéficie d'un souffle nouveau non seulement à l'ONU, mais aussi dans les milieux internationaux en général.

De plus, les initiatives courageuses de certains Etats comme le Kenya, le Malawi, l'Ouganda, le Cameroun, la Tanzanie et la Zambie, rendant effective la

gratuité dans leurs pays (UNESCO, 2004, p. 14), ont joué un rôle déterminant dans la prise de conscience d'un problème longtemps oublié.

Ainsi, l'accès universel à l'éducation primaire constitue-t-il désormais le deuxième des six objectifs du *Cadre d'action de Dakar* : « *faire en sorte que, d'ici à 2015, tous les enfants, en particulier les filles, les enfants en difficulté et ceux qui appartiennent à des minorités ethniques, aient la possibilité d'accéder à un enseignement primaire obligatoire et gratuit, de qualité et de le suivre jusqu'à son terme* ». Il correspond aussi au deuxième des huit *Objectifs du Millénaire pour le développement* : « *donner à tous les enfants, garçons et filles, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires* ».

Il est évident que l'accès de tous à l'enseignement primaire constitue le fondement du droit à l'éducation, puisqu'il est difficile de concevoir pire éducation qu'une éducation de base inexistante. Il est clair aussi que le caractère obligatoire de l'éducation primaire va de pair avec sa gratuité. Cependant, une fois cette nécessité reconnue, on s'aperçoit que la notion de gratuité appliquée à un domaine aussi complexe que l'éducation ne va pas de soi, car elle ne rend pas compte par elle-même des frais qu'elle englobe. Par conséquent, force est de constater qu'il manque une analyse juridique de la question. Cet article entend pallier ce manque en prenant comme point de départ une approche de l'éducation fondée sur les droits. Ce point de départ repose sur l'idée que « *les politiques et les institutions [...] devraient se réclamer expressément des normes et valeurs énoncées dans le droit international relatif aux droits de l'homme. Qu'elles soient explicites ou implicites, les normes et valeurs façonnent les politiques et les institutions [...]. Ancré dans des valeurs morales universellement reconnues et assorti d'obligations juridiques, le droit international relatif aux droits de l'homme fournit un cadre normatif contraignant pour la formulation de politiques nationales et internationales* » (HCDH, 2002, p. 2.).

Avant de passer à l'analyse juridique et afin de pouvoir situer le droit dans son contexte, nous présentons ci-après un bref aperçu de la situation sur le terrain.

1. Quelques données sur la gratuité de l'éducation primaire dans le monde

Bien qu'il ne soit pas possible d'obtenir une vision exacte de la situation de la gratuité dans le monde, il est clair, malgré tout, que l'éducation primaire n'est pas gratuite dans la plupart des pays en voie de développement : « *Selon une*

enquête de la Banque Mondiale dans 79 pays, l'Algérie et l'Uruguay seraient les seuls pays à offrir une scolarité totalement gratuite» (UNESCO, 2004, p. 15).

A ce propos, la rapporteuse spéciale pour le droit à l'éducation, Katarina Tomasevski, a dressé dans son dernier rapport en 2004 la liste de 91 pays dans lesquels les parents doivent encore s'acquitter de frais de scolarité.

Par ailleurs, le Bilan mondial de l'éducation pour tous (EPT) en l'an 2000 souligne qu'il « est inacceptable, en l'an 2000, que plus de 113 millions d'enfants n'aient pas accès à l'enseignement primaire » (Cadre d'action de Dakar, al. 5).

Pour clarifier le concept de gratuité, il convient de distinguer les frais pour l'éducation en général des frais de scolarité (*tuitions fees*), puisque la plupart des pays en voie de développement ne présentent pas de tels frais - seul 38% en auraient -, alors que les frais les plus courants sont les frais pour les associations de maîtres et de parents (*Parent Teacher Association*) ou les frais de contribution à la communauté (71%) (cf. Kattan & Burnett, 2004, p. 10).

Ces contributions à la communauté sont généralement, en partie du moins, des frais de scolarité déguisés, puisqu'ils permettent en définitive de financer le salaire des professeurs là où l'Etat ne fournit pas les ressources suffisantes pour que l'éducation soit gratuite. C'est dans ce sens que le DFID fait remarquer que « même dans les pays où l'éducation est libre, les ménages doivent payer des sommes considérables pour scolariser leurs enfants » (Boyle *et al.*, 2002, p. 88, notre traduction). Il faut noter également que l'aide que la Banque Mondiale a apportée au Malawi (1994) et à l'Uganda (1999) pour éliminer les frais d'enseignement a permis de baisser le coût de l'école pour les ménages. Cependant, des frais de contributions à la communauté continuent à y être perçus.

En parcourant les réponses des Etats aux questionnaires de la Banque Mondiale, on constate que « frais de scolarité » et « contribution » sont souvent complémentaires - l'un des deux est souvent présent -, mais que très peu d'Etats répondent « non » pour les deux catégories.

Dans ce sens, il serait possible de parler de frais de scolarité directs pour l'éducation, - c'est toujours de ceux-là dont il est question lorsqu'il est dit d'un Etat qu'il a éliminé ses frais d'éducation - et de frais de scolarité indirects.

Aux frais de scolarité - directs ou indirects -, s'ajoutent des frais liés à l'éducation comme l'achat des manuels, du matériel pédagogique, des uniformes obligatoires, etc. Il serait intéressant de se demander quels sont les Etats qui ne présentent que ces frais, car ce serait un indice qui permettrait de supposer que dans ces Etats l'enseignement en lui-même est vraiment gratuit.

Cet aperçu montre que même les frais qui concernent directement ou indirectement la scolarité ne sont pas couverts par l'Etat dans la majorité des pays en voie de développement. Cependant, cette vision omet une nuance essentielle à la question : que la scolarité ne soit pas gratuite, ne nous fournit aucune information sur la participation de l'Etat aux frais de l'éducation. Il est possible d'obtenir des indices sur ce point en se reportant aux enquêtes sur les dépenses des ménages. Les enquêtes de la Banque Mondiale à ce sujet tendent à montrer que les dépenses pour l'éducation primaire sont proportionnellement très importantes en Asie orientale (20-50%, Chine 30%), en Afrique (30%) et dans l'ancienne Union Soviétique (50%). Le Moyen Orient et l'Amérique latine présentent une situation plus favorable. La Colombie est le seul pays d'Amérique à percevoir encore directement des frais de scolarité.

Il est judicieux de se demander dans quelle mesure les frais scolaires influencent le taux de scolarisation. D'après les enquêtes de la Banque Mondiale et du DFID, il est évident que les frais scolaires constituent un obstacle à la scolarisation et que, par conséquent, ils tendent à diminuer le nombre d'élèves scolarisés. C'est particulièrement clair lorsque l'on observe l'augmentation de la population scolaire dans les pays où les frais scolaires directs ont été éliminés : 51% au Malawi, 70% en Ouganda, 57%-85% en Tanzanie entre 2001 et 2002 (cf. Kattan & Burnett, 2004, p. 8). Par ailleurs, l'impact négatif de ces frais semble se reporter davantage sur les ménages pauvres et sur les filles (Kattan & Burnett, 2004, p. 17, box 3; Boyle *et al.*, 2002, p. 10).

Toutefois, il existe de nombreux autres paramètres qui peuvent influencer le taux de scolarisation : le manque d'écoles, la manque à gagner immédiat pour les ménages qui doivent se priver de l'apport du travail de leurs enfants, la distance, la qualité de l'enseignement, les problèmes de santé, etc. Pour les filles, des facteurs supplémentaire tels que la présence d'enseignantes, la mise à disposition de toilettes séparées et de points d'eau, etc. ont une influence déterminante (cf. Kattan & Burnett, 2004, p. 16).

Après cet aperçu, nous nous attacherons à préciser la notion de gratuité d'un point de vue juridique. Il convient de souligner que, malgré une opinion assez répandue, il existe un cadre normatif international suffisamment précis. Ces dix

dernières années ce cadre s'est considérablement enrichi surtout en ce qui concerne l'interprétation des normes. Notre étude s'attache donc à présenter ce que l'on pourrait appeler, avec une terminologie de l'Union Européenne, l'« acquis international » en matière de gratuité.

2.1. La gratuité de l'éducation dans les instruments internationaux

La plupart des instruments internationaux qui font référence à l'éducation, et en premier lieu la Déclaration universelle des droits de l'homme, mentionnent la gratuité de l'éducation. L'article 26 dit ainsi :

1. Toute personne a droit à l'éducation. L'éducation doit être gratuite, au moins en ce qui concerne l'enseignement élémentaire et fondamental. L'enseignement élémentaire est obligatoire. L'enseignement technique et professionnel doit être généralisé ; l'accès aux études supérieures doit être ouvert en pleine égalité à tous en fonction de leur mérite.

Les membres de la Commission des droits de l'homme ont réfléchi conjointement à la gratuité et au caractère obligatoire parce qu'ils « répugnaient à déclarer obligatoire un enseignement qui ne serait pas en même temps gratuit » (UNESCO, 2000, p. 102). Le caractère obligatoire a été l'objet de longues discussions tout comme celui de « enseignement élémentaire » ou de « enseignement fondamental ». Le caractère obligatoire de l'éducation primaire signifie en fait que la norme interdit que l'Etat ou les parents empêchent l'enfant de recevoir l'enseignement élémentaire.

Le premier texte conventionnel qui fait mention de la gratuité est la Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement de l'UNESCO (1960). L'article 4 indique :

Les Etats parties à la présente Convention s'engagent en outre à formuler, à développer et à appliquer une politique nationale visant à promouvoir, par des méthodes adaptées aux circonstances et aux usages nationaux, l'égalité de chances et de traitement en matière d'enseignement, et notamment à :

a) Rendre obligatoire et gratuit l'enseignement primaire; généraliser et rendre accessible à tous l'enseignement secondaire sous ses diverses formes; rendre accessible à tous, en pleine égalité, en fonction des capacités de chacun,

l'enseignement supérieur; assurer l'exécution par tous de l'obligation scolaire prescrite par la loi [...].

La gratuité est abordée dans ce texte sous l'angle de la discrimination. Il est intéressant de faire remarquer que la Convention estime discriminatoire une éducation primaire qui ne serait pas obligatoire et gratuite. Cet aspect renforce de manière considérable l'importance des normes internationales qui font référence à la gratuité.

La Convention considère également comme entrant dans le cadre de la discrimination l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur. Le secondaire doit être « *rendu accessible à tous* » et le supérieur « *en fonction des capacités de chacun* ».

Le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966) est beaucoup plus explicite que l'article 26 de la Déclaration universelle sur la gratuité. L'article 13 expose les obligations des Etats par rapport aux différents niveaux d'éducation dans son alinéa 2 :

2. Les Etats 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.

D'après ce texte, les obligations de l'Etat concernant la gratuité sont variables en fonction du type d'enseignement : plus fortes pour l'enseignement primaire, moindres pour l'enseignement secondaire et supérieur. Tandis que la gratuité est impérative pour le primaire, elle est seulement considérée comme un moyen permettant de généraliser l'enseignement secondaire et supérieur.

Dans son Observation générale à l'article 13, le Comité des droits économiques sociaux et culturels commente à ce propos :

L'éducation doit être économiquement à la portée de tous. Il y a lieu de noter à ce sujet que le paragraphe 2 de l'article 13 est libellé différemment selon le niveau d'enseignement considéré : l'enseignement primaire doit être « accessible gratuitement à tous », tandis que les Etats parties sont tenus d'instaurer progressivement la gratuité de l'enseignement secondaire et de l'enseignement supérieur.

Selon l'esprit du débat sur l'article 26 cité auparavant, qui mettait ensemble le caractère obligatoire et la gratuité, on peut considérer que le législateur n'a pas estimé opportun d'obliger l'Etat à assurer la gratuité d'un enseignement qui n'est pas obligatoire. Il y a une distinction très claire donc entre l'enseignement primaire et les autres types de formation. Néanmoins la norme exige que le secondaire et le supérieur soient « rendus accessibles à tous ». Cette affirmation, lue à la lumière de l'article 4 de la Convention sur la discrimination de l'UNESCO, signifie dans la pratique une obligation très proche de celle de l'enseignement primaire.

Cela dit, nous allons étudier en priorité les obligations concernant l'enseignement primaire car elles revêtent une importance particulière aussi bien pour la communauté internationale que pour les agences de coopération et de développement dans le cadre de la mise en œuvre du droit à l'éducation.

Le dernier instrument international que nous allons étudier est la Convention sur les droits de l'enfant de 1989. Il s'agit d'un texte très récent qui a obtenu un nombre record de ratifications en quelques années. La gratuité apparaît à l'article 28 :

1. Les Etats parties reconnaissent le droit de l'enfant à l'éducation, et en particulier, en vue d'assurer l'exercice de ce droit progressivement et sur la base de l'égalité des chances :

- a) Ils rendent l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous;*
- b) Ils encouragent l'organisation de différentes formes d'enseignement secondaire, tant général que professionnel, les rendent ouvertes et accessibles à tout enfant, et prennent des mesures appropriées, telles que l'instauration de la gratuité de l'enseignement et l'offre d'une aide financière en cas de besoin;*
- c) Ils assurent à tous l'accès à l'enseignement supérieur, en fonction des capacités de chacun, par tous les moyens appropriés;*
- d) Ils rendent ouvertes et accessibles à tout enfant l'information et l'orientation scolaires et professionnelles;*
- e) Ils prennent des mesures pour encourager la régularité de la fréquentation scolaire et la réduction des taux d'abandon scolaire.*

Deux éléments ressortent de cet instrument : la référence à l'égalité des chances, souvent citée dans les politiques d'éducation, mais rarement dans les textes internationaux. Le deuxième élément est la référence dans l'alinéa e) à « *encourager la régularité de la fréquentation scolaire et la réduction des taux d'abandon scolaire* ». Cette remarque se situe dans la ligne des politiques éducatives et semble prendre conscience des difficultés rencontrées par l'obligation scolaire.

Au début du chapitre nous évoquions déjà la difficulté pour établir avec précision ce que l'on entend par enseignement primaire. Dans l'actuel contexte international, ses contours ne sont pas toujours clairs comme l'a signalé l'ex-Rapporteuse spéciale sur le droit à l'éducation. Pour pallier ce manque de concrétisation, dans l'Observation générale, citée précédemment, le Comité des droits économiques sociaux et culturels s'est penché sur cette question et il en a donné la définition suivante :

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

Principal système de formation en dehors de la famille qui doit répondre aux besoins éducatifs fondamentaux, voilà, en synthèse, la notion du primaire retenue par le Comité. Cette définition donne indirectement des indications sur sa durée minimale qui ne peut être trop réduite comme c'est le cas encore aujourd'hui dans certains pays. A titre d'exemple, la scolarité obligatoire dure trois ans en Zambie, quatre à Sao Tomé et Príncipe et cinq au Bangladesh, en Colombie, en Guinée équatoriale, en Iran, au Laos, à Madagascar, au Népal, en Turquie, au Vietnam et au Zimbabwe (cf. Tomasevski, 1999).

Concernant la gratuité de l'enseignement primaire, c'est dans l'article 14 du Pacte des droits économiques sociaux et culturels que nous trouvons le plus d'indications explicites. Cet article programmatique pour les Etats qui n'ont pas encore mis en place un enseignement primaire gratuit et obligatoire indique :

Tout Etat 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.

C'est dans l'Observation générale n° 11 à cet article du Pacte, antérieure à celle sur l'article 13, que le Comité des droits économiques sociaux et culturels a étudié le plus en détail le sens de la gratuité. Le Comité affirme que :

La nature de cette exigence ne souffre aucune équivoque. Ce droit est formulé explicitement pour bien indiquer que l'enseignement primaire ne doit être à la charge ni des enfants, ni des parents, ni des tuteurs. Les frais d'inscription imposés par le Gouvernement, les collectivités locales ou les établissements scolaires, et d'autres frais directs, sont un frein à l'exercice du droit et risquent de nuire à sa réalisation. Ils entraînent aussi souvent un net recul de ce droit. Le plan exigé doit tendre à leur suppression. Les frais indirects, tels que les contributions obligatoires demandées aux parents (quelquefois présentées comme volontaires, même si cela n'est pas le cas) ou l'obligation de porter un uniforme scolaire relativement coûteux, peuvent également être considérés sous le même angle. D'autres frais indirects peuvent s'avérer acceptables, sous réserve d'un examen par le Comité au cas par cas. Cette disposition n'est en rien contraire au droit que le paragraphe 3 de l'article 13 du Pacte reconnaît aux

parents et aux tuteurs légaux « de choisir pour leurs enfants des établissements autres que ceux des pouvoirs publics ».

Après avoir affirmé que gratuité signifie qui « ne doit être à la charge ni des parents, ni des enfants », l'Observation générale établit une typologie des possibles frais qui peuvent entrer dans la gratuité. Il distingue trois types :

Frais directs notamment les frais d'inscription, en tant que frein à l'exercice du droit, sont interdits par la norme qui toutefois admet une progressivité, car il indique que « *le plan exigé doit tendre à leur suppression* ». L'Observation spécifie que ces frais ne peuvent être perçus ni par l'Etat central ni par les collectivités locales ni par les centres scolaires.

Frais indirects, que nous appellerons de type 1, notamment les contributions obligatoires des parents et les uniformes, cités nommément dans l'Observation générale, sont assimilés aux frais directs et donc également interdits

Frais indirects que nous appellerons de type 2. Le Comité estime qu'ils peuvent être acceptables au cas par cas, mais c'est au Comité de se prononcer lors de l'examen des rapports du pays. Nous verrons si, depuis 1999, il a été amené à le faire.

Enfin l'Observation souligne le besoin de concilier les exigences de la gratuité et du caractère obligatoire de l'enseignement primaire avec la liberté des parents « *de choisir pour leurs enfants des établissements autres que ceux des pouvoirs publics* ». Le caractère obligatoire et gratuit concerne également les établissements « *autres que ceux des pouvoirs publics* » même s'il est évident qu'il doit exister une modulation des exigences. Nous reparlerons de cette question plus avant.

Revenons maintenant aux types de frais exposés par le texte. La distinction de trois types montre bien le souhait de déterminer avec précision le contenu de la gratuité. L'Observation générale établit d'abord une différence entre frais directs et indirects, et, par la suite, distingue deux types de frais indirects, ce qui lui permet de mettre en relief deux frais indirects qui pèsent lourds dans le budget des familles : les « contributions obligatoires » des parents et les uniformes.

L'exigence de la gratuité est toujours nuancée par le texte. Après une affirmation assez énergique : « *Les frais d'inscription imposés par le Gouvernement, les collectivités locales ou les établissements scolaires, et d'autres frais directs, sont un frein à l'exercice du droit et risquent de nuire à sa réalisation. Ils entraînent aussi souvent un net recul de ce droit* » l'exigence imposée aux Etats apparaît cependant moins forte : « *Le plan exigé doit tendre à leur suppression* ».

Comment interpréter cette affirmation qui semble peu contraignante, car parlant seulement de « tendre à la suppression » ?

Les obligations de l'Etat concernant le plan prévu pour l'article 14 permettent de mieux cerner le contenu des normes. L'Observation générale affirme :

Un Etat partie ne peut s'affranchir de l'obligation explicite d'adopter un plan d'action au motif qu'il ne dispose pas des ressources voulues. Si cet argument suffisait à se dégager de cette obligation, rien ne justifierait l'exigence singulière contenue dans l'article 14 qui s'applique, pratiquement par définition, dans les cas où les ressources financières sont insuffisantes. De même, et pour la même raison, la référence à « l'assistance et la coopération internationales » au paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte, ainsi qu'aux « mesures d'ordre international » en son article 23, est en l'occurrence particulièrement pertinente. Lorsqu'un Etat partie manque manifestement des ressources financières ou des compétences nécessaires pour « établir et adopter » un plan détaillé, la communauté internationale a indéniablement l'obligation de l'aider.

Cette remarque est de la plus haute importance car de toute évidence l'argument principal pour percevoir des frais de scolarité est l'absence de ressources. Le Comité écarte cette hypothèse de manière catégorique : *Un Etat partie ne peut s'affranchir de l'obligation explicite d'adopter un plan d'action au motif qu'il ne dispose pas des ressources voulues.* Effectivement si cela était possible l'article 14 serait vide de sens. Le texte exige l'aide de la communauté internationale lorsque *l'Etat partie manque manifestement des ressources financières ou des compétences nécessaires pour « établir et adopter » un plan détaillé.*

L'exigence est encore précisée par le commentaire de l'Observation à la question de la réalisation progressive :

Le plan doit permettre la réalisation progressive du droit à un enseignement primaire obligatoire et gratuit au titre de l'article 14. Néanmoins, à la différence

du paragraphe 1 de l'article 2, l'article 14 prévoit que les mesures doivent être prises « dans un nombre raisonnable d'années » et en outre que ce délai doit être « fixé par ce plan ». Autrement dit, le plan doit expressément fixer une série de dates prévues pour chacune des étapes de sa mise en oeuvre. Cela montre à quel point l'obligation en question est importante et relativement stricte. En outre, il convient de souligner à cet égard que l'Etat partie doit pleinement et immédiatement s'acquitter de ses autres obligations dont la non-discrimination.

Il est intéressant de citer ce passage parce que la réalisation progressive des droits économiques sociaux et culturels est un sujet de débat au sein de la communauté internationale. Le Comité met en relief le « nombre raisonnable d'années » et le fait que le plan doive fixer les délais. Il demande donc un engagement aux Etats qui doit pouvoir être mesuré lors de la surveillance de l'application du Pacte. Avec ces indications, le Comité renforce l'exigence de la gratuité : les Etats doivent prévoir une date pour le plein accomplissement de la norme.

Comme l'avait relevé déjà la Commission des droits de l'homme lors de la rédaction de l'article 26, il est nécessaire de lier gratuité et caractère obligatoire de l'enseignement primaire. Le caractère obligatoire « met en avant le fait que ni les parents, ni les tuteurs, ni l'Etat ne doivent considérer l'accès à l'enseignement primaire comme facultatif ».

Mais le caractère obligatoire est encore plus exigeant selon l'Observation générale 11 que selon l'article 26. En introduisant les notions de qualité et d'adaptation, l'Observation « renforce le principe que l'accès à l'éducation doit être ouvert à tous sans discrimination aucune fondée sur le sexe, comme précisé par ailleurs aux articles 2 et 3 du Pacte. Il convient cependant de souligner que l'enseignement proposé doit être de bonne qualité, adapté à l'enfant et propice à la réalisation des autres droits de l'enfant » (al.6).

Cette partie de l'Observation – qui introduit des notions qui seront développées dans l'Observation générale 13 – est particulièrement importante dans le cadre de la nouvelle vision des droits économiques, sociaux et culturels développé à la suite de la Conférence de Vienne et qui est reprise par EPT. Nous faisons référence à la gestion, à la gouvernance du système éducatif ainsi qu'à « l'association de la société civile à l'action éducative. [...] A tous les stades de décision en matière d'éducation, les gouvernements (doivent mettre) en place des instances qui ne soient pas simplement chargées d'entériner des décisions déjà prises par l'Etat mais au contraire, par un dialogue systématique avec les citoyens et les organisations de la société civile, contribuent à la planification, à

l'exécution et au suivi des activités éducatives» (Y Daudet / K. Singh, 2001, p. 34)¹.

Ainsi l'Observation générale n°11 affirme-t-elle : *La participation de tous les secteurs de la société civile à l'élaboration du plan s'avère cruciale, et il est essentiel de prévoir des procédures de révision périodique qui soient garantes de transparence. Sans cela, la portée de l'article sera amoindrie.*

Pour prendre la mesure exacte des obligations de l'Etat, il convient de rappeler ici les « *caractéristiques interdépendantes et essentielles* » que tout système éducatif doit remplir. Ces caractéristiques forment le cadre global qui permet de juger de la pertinence des politiques éducatives. Tout aspect particulier de ces politiques – la gratuité, par exemple – doit être soumis à ce cadre global de référence commun par ailleurs à tous les droits économiques sociaux et culturels. Ces caractéristiques sont : dotations, accessibilité, acceptabilité et adaptabilité.

Les normes nationales sur la gratuité doivent s'ajuster à ce cadre. Le Comité a expliqué le sens précis de ces caractéristiques dans l'Observation générale 13 :

a) Dotations - les établissements d'enseignement et les programmes éducatifs doivent exister en nombre suffisant à l'intérieur de la juridiction de l'Etat partie. [...]

b) Accessibilité - les établissements d'enseignement et les programmes éducatifs doivent être accessibles à tout un chacun, sans discrimination, à l'intérieur de la juridiction de l'Etat partie.

L'accessibilité revêt trois dimensions qui se chevauchent :

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

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

iii) Accessibilité du point de vue économique : l'éducation doit être économiquement à la portée de tous. Il y a lieu de noter à ce sujet que le

¹ Cet ouvrage est la meilleure étude sur le contenu du droit à l'éducation dans les instruments de l'UNESCO.

paragraphe 2 de l'article 13 est libellé différemment selon le niveau d'enseignement considéré

c) Acceptabilité - la forme et le contenu de l'enseignement, y compris les programmes scolaires et les méthodes pédagogiques, doivent être acceptables (par exemple, pertinents, culturellement appropriés et de bonne qualité) pour les étudiants et, selon que de besoin, les parents - sous réserve des objectifs auxquels doit viser l'éducation,

d) Adaptabilité - L'enseignement doit être souple de manière à pouvoir être adapté aux besoins de sociétés et de communautés en mutation, tout comme aux besoins des étudiants dans leur propre cadre social et culturel.

Enfin, le Comité conclut en disant que : « *Dans l'application de ces critères « interdépendants et essentiels », c'est l'intérêt supérieur de l'apprenant qui doit l'emporter* ».

C'est dans ce contexte qu'il faut reprendre l'exigence de concilier les exigences de la gratuité avec la liberté des parents « *de choisir pour leurs enfants des établissements autres que ceux des pouvoirs publics* ». L'Etat doit mettre à disposition (dotations) des parents des établissements qui respectent les convictions des parents (acceptabilité) mais également prévoir l'existence d'autres centres, pour la plupart émanant de la société civile, qui permettent un choix conforme à leurs convictions. Il y a exigence également de gratuité dans ce cas. En affirmant que « *cette disposition n'est en rien contraire au droit que le paragraphe 3 de l'article 13 du Pacte reconnaît aux parents et aux tuteurs légaux de choisir pour leurs enfants des établissements autres que ceux des pouvoirs publics* » (al. 7), l'Observation générale n°11 demande la mise à disposition des fonds pour ces écoles « *autres que celles des pouvoirs publics* » sans lesquels l'exigence de la gratuité serait compromise, mais également eu égard à l'indépendance de gestion de ces autres écoles - le « caractère propre » français -. Rien n'empêche que des frais de scolarité soient perçus, précisément dans le but de conforter l'indépendance de ces centres. La Résolution du Parlement Européen de 1984 relative à la liberté d'enseignement² s'est prononcée dans ce sens. Cet apport ne peut en tout cas être de nature à engendrer une discrimination pour des raisons économiques.

² Résolution Parlement Européen, 14. 3. 1984. On trouvera ce document ainsi que d'autres textes sur le droit à l'éducation dans Fernandez & Jenkner, 1995.

Il est intéressant de remarquer que le Pacte ne parle pas d'établissements privés pour éviter de qualifier une réalité multiforme par une de ces caractéristiques. Cette terminologie souligne simplement le besoin d'un pluralisme institutionnel de centres éducatifs et proscrit donc tout monopole de la formation de la part de l'Etat.

D'après ce qui vient d'être dit nous pouvons établir maintenant les exigences de la gratuité de l'enseignement primaire par rapport aux différents types de frais. Nous pouvons utiliser la typologie du Comité dans son observation générale n°11 sur l'article 14, que nous avons déjà présentée, et tenter de regrouper sous elle les différents frais identifiés dans les travaux de recherche. Rappelons que l'Observation générale divisait les frais en trois groupes :

Frais directs, notamment les frais d'inscription ;

Frais indirects, de type 1, notamment les contributions obligatoires des parents et les uniformes ;

Frais indirects de type 2. Autres frais que le Comité estime acceptables au cas par cas.

Ainsi pourrions-nous regrouper les frais de nous avons étudiés dans la première partie de notre étude de la manière suivante :

Frais directs, interdits par le Pacte.

Dans ce groupe se trouvent les paiements à l'école (*payments to school*) c'est-à-dire les frais de scolarité, taxes d'examen, d'admission (DFID). Ces frais sont appelés par la Banque Mondiale « frais de scolarité » ainsi qu'« autres frais liés à l'école ». Cette catégorie recouvre la première catégorie de frais de K. Tomasevski, notamment l'utilisation des locaux, ainsi que les enseignements complémentaires obligatoires payants (Banque Mondiale, DFID).

Frais indirects, type 1. Egalement interdits.

Dans ce groupe nous plaçons seulement deux types de frais car ils représentent des frais directs déguisés : les contributions obligatoires des parents (souvent sous la forme de « PTA fees », contributions à l'Association de parents d'élèves) et les uniformes scolaires.

Frais indirects, type 2. Le Comité estime qu'ils peuvent être acceptables au cas par cas.

Entreraient dans ce groupe les frais des manuels scolaires, les « autres frais d'appui » (DFID), à savoir les transports, les repas, les chaussures, les fournitures scolaires et « les frais inattendus » qui recouvrent une palette très vaste : funérailles des enseignants, fêtes, contribution pour la construction, peinture ou ameublement (sauf s'il s'agit de contributions obligatoires des parents), contributions pour manuels perdus ou endommagés et contributions non monétaires sous forme de travail. Entreraient également ici les activités extra-scolaires (Tomasevski).

Actuellement ce sont les frais directs ou les frais indirects de type 1, notamment les contributions obligatoires des parents, qui pèsent le plus lourd sur le budget des familles.

3. Conclusion : propositions et recommandations

Ce que nous avons appelé « l'acquis international » en matière de gratuité pourrait être résumé ainsi :

1. Les obligations de l'Etat concernant la gratuité sont variables en fonction du type d'enseignement : plus fortes pour l'enseignement primaire, moindres pour l'enseignement secondaire et supérieur. Tandis que la gratuité est impérative pour le primaire, elle est seulement considérée comme un moyen permettant de généraliser l'enseignement secondaire et supérieur.

2. Dans son Observation générale à l'article 13, le Comité des droits économiques sociaux et culturels commente à ce propos : « *l'éducation doit être économiquement à la portée de tous. Il y a lieu de noter à ce sujet que le paragraphe 2 de l'article 13 est libellé différemment selon le niveau d'enseignement considéré* ».

3. Quels frais sont en question dans la gratuité de l'enseignement primaire ?

1. Frais directs notamment les frais d'inscription, en tant que frein à l'exercice du droit sont interdits par la norme qui toutefois admet une progressivité.

2. Frais indirects de type 1, notamment les contributions obligatoires des parents et les uniformes, assimilés aux frais directs et donc également interdits.

3. Frais indirects de type 2. Le Comité estime que leur acceptabilité doit être examinée au cas par cas.

Au moment d'établir une liste d'actions prioritaires, il nous semble qu'il convient de distinguer plusieurs niveaux : recherche, organisations internationales et gouvernements. Toutes ces actions doivent avoir une finalité claire : parvenir à la suppression des frais directs et des frais indirects de type 1 qui, de fait, reviennent à des frais directs.

Il nous semble prioritaire d'approfondir la réflexion sur la gratuité du secondaire et de l'enseignement supérieur. Il est urgent également de mettre en place un système indépendant d'indicateurs sur les frais entrant dans la gratuité pour faciliter la surveillance internationale de l'application du droit. Cet effort de surveillance devrait être accompagné d'un effort pédagogique auprès des Etats pour exposer clairement « l'acquis international » – les exigences du droit international – en la matière.

Le rôle de la société civile et le partage des responsabilités entre les autorités publiques, le secteur privé et la société civile doivent faire également l'objet de recherches mettant en évidence de bonnes pratiques et renforçant les normes internationales en la matière.

En lien direct avec ces recherches, il faudrait se pencher également sur deux politiques qui peuvent poser problème : celle visant à donner des incitations économiques aux parents ou, au contraire, celles qui amendent les parents qui ne scolarisent pas leurs enfants. Ces questions font référence à une autre question plus générale : celle de la responsabilité des usagers - enfants et parents - dans le système éducatif.

Bibliographie

Boyle, S., Brock, A., Mace, J., Sibbons, M. (2002) *Reaching the Poor, The "costs" of sending children to school*, Policy Division of the UK Department For International Development.

Daudet, Y. & Singh, K. (2001) *Politiques et stratégies d'éducation 2, Le droit à l'éducation : analyse des instruments normatifs de l'Unesco*, Paris : Unesco.

Fernandez, A., Jenkner, S. (1995) *Déclarations et conventions internationales sur le droit à l'éducation et la liberté d'enseignement* (anglais, français, espagnol et allemand) Francfort : Info-3 Verlag.

Kattan, R. J. & Burnett, N. (2004) *User fees in primary education*. The World Bank, Education Sector Human Development Network.

Tomasevski, K. (1999) Rapport préliminaire présenté par la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'éducation à la Commission des droits de l'homme, Nations Unies, Conseil Economique et Social. E/CN.4/1999/49.

Tomasevski, K. (2001) Rapport annuel présenté par la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'éducation, conformément à la résolution 2000/9 de la Commission des droits de l'homme, E/CN.4/2001/52

Tomasevski, K. (2004) Rapport présenté par la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'éducation à la Commission des droits de l'homme, Nations Unies, Conseil Economique et Social. E/CN.4/2004/45.

UNESCO (2000) *Le droit à l'éducation, vers l'éducation pour tous tout au long de la vie*. Editions UNESCO

UNESCO (2003), *Pour une éducation de qualité : éducation à la paix aux droits de l'homme et à la démocratie (...)*, Doc. 166 EX/INF.6.

UNESCO (2004), *Le nouveau Courrier*, octobre.

HAUT COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES AUX DROITS DE L'HOMME (2002), *Projet de Directives : Les stratégies de lutte contre la pauvreté sous l'angle des droits de l'homme*, Doc HR/PUB/2002/5, Genève.