



**Conseil Économique  
et Social**

Distr.  
GÉNÉRALE

E/C.12/1998/18  
7 octobre 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

JOURNÉE DE DÉBAT GÉNÉRAL : DROIT À L'ÉDUCATION (ART. 13 et 14 DU PACTE)

Lundi 30 novembre 1998

Document de base présenté par Mme Katarina Tomasevski,  
Rapporteuse spéciale de la Commission des droits de l'homme  
sur le droit à l'éducation

1. L'exercice du droit à l'éducation a régressé au lieu de progresser ainsi qu'il est préconisé dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Du point de vue des droits de l'homme, la réponse à cet état de choses est double : il s'agit à la fois de mettre fin à la régression de ce droit dans les pays où elle a eu lieu et de favoriser sa mise en oeuvre progressive dans les autres - ce qui appelle une analyse de la situation des droits de l'homme s'étendant aux domaines et aux problèmes qui mettent en jeu les principes mêmes. Je me pencherai ici sur la question de la nécessité de mettre au point, en matière de droits de l'homme, une stratégie adaptée au système d'allocation des ressources au niveau macro-économique, propre à favoriser les investissements dans l'éducation ainsi que leur répartition dans ce secteur. Il faut distinguer le secteur de l'éducation du droit à l'éducation, parce que la terminologie et les notions sous-jacentes qui s'y rapportent diffèrent considérablement entre les deux - d'où la nécessité d'adapter le secteur de l'éducation aux principes des droits de l'homme.

Allocation des ressources

2. La documentation internationale des années 90 traitant de politique macro-économique ne fait que très peu de place à la terminologie des droits de l'homme. L'expression "filet de sécurité sociale" a remplacé "droits sociaux";

on parle d'"accès à l'éducation" au lieu de "droit à l'éducation", et d'"éducation de base" plutôt que d'"enseignement primaire". Il est dans ces conditions manifestement indispensable d'analyser ces différences conceptuelles et leurs effets sur la jouissance des droits de l'homme.

3. L'introduction de droits de scolarité dans l'enseignement primaire a entraîné un recul de la scolarisation et nécessite une réponse vigoureuse axée sur les droits de l'homme. Si l'accès à l'éducation est défini en termes de moyens financiers propres, il risque d'être lié au pouvoir d'achat. Le revenu des parents de l'enfant ou de la famille devient le facteur qui détermine si l'enfant a ou non accès à l'école. De même que la capacité et la volonté des États pris individuellement sont réputées être l'élément qui détermine leur bilan dans le domaine des droits de l'homme, de même l'exercice du droit à l'éducation doit s'apprécier au niveau micro-économique. On constate que, comme au niveau macro-économique, la diminution de la capacité des familles à investir dans l'éducation de leurs enfants ne peut avoir que des effets négatifs.

4. Le droit international relatif aux droits de l'homme ne prévoit pas de garantie ayant force exécutoire du "droit à un revenu" ou, du moins, du "droit d'être à l'abri de la pauvreté". Les besoins fondamentaux de ceux qui sont incapables de payer pour obtenir les services indispensables ne peuvent se traduire par une demande réelle si l'enjeu est non pas le besoin ou le droit de l'individu mais l'argent. L'accès aux services devient un corollaire de la répartition du revenu, aux plans national et international, ce qui est en contradiction avec l'une des grandes caractéristiques - et une des réalisations importantes - des droits de l'homme. C'est pourquoi la promotion des droits de l'homme doit être axée sur les obligations qui incombent aux pouvoirs publics dans le domaine des droits de l'homme en général : l'obligation d'agir et de réagir, d'adopter une conduite donnée ou de parvenir à un résultat donné. De même, l'accent ne doit pas être mis exclusivement sur les droits de l'individu; il faut aussi mettre en lumière les devoirs des individus les uns envers les autres : comment les déshérités peuvent-ils avoir des droits si les privilégiés n'ont pas de devoirs ? Si l'on insiste sur les droits de l'individu, il faut aussi s'attacher aux devoirs de l'individu. Le droit à l'éducation nécessite des recherches sur les devoirs des parents à l'égard de leurs enfants ainsi que sur les devoirs de l'individu envers la collectivité. Les études et les politiques en matière de développement ont porté sur la pauvreté, et très rarement sur la richesse. Dans le droit international relatif aux droits de l'homme on parle très peu de la fiscalité, bien qu'il s'agisse d'un élément essentiel pour assurer à l'État des revenus; or il faut obtenir des revenus pour pouvoir les affecter à tel ou tel objectif.

5. Ce qui explique ce silence, c'est que l'on croyait l'État capable de veiller à ce que l'individu respecte ses devoirs et ses obligations - en particulier en matière d'impôt - et qu'il fallait donc, dans le domaine des droits de l'homme, des garanties pour affirmer les droits et libertés de l'individu. La capacité des pouvoirs publics à imposer la "charge fiscale" (comme on l'appelle communément aujourd'hui) a considérablement diminué. Cela s'est traduit au niveau international par un déclin de l'aide internationale au développement, et au niveau national par l'étude d'autres moyens de mobiliser des fonds privés pour financer les services publics, y compris

l'éducation : décentralisation, privatisation : accumulation et répartition des ressources au niveau de la collectivité locale et passage du financement public à la rémunération du service...

6. Au niveau le plus élevé, à ce dilemme contemporain capital - comment obtenir les ressources financières nécessaires ? - répond l'acceptation - ou le rejet - , par la société et la classe politique du pouvoir du gouvernement d'accroître les recettes à travers l'impôt. À un niveau moins élevé doit répondre la mise au point de modèles pour la réalisation du droit à l'éducation et pour l'éducation dans le domaine des droits de l'homme. Comment concilier un droit acquis à la gratuité de l'enseignement supérieur avec le fait que des enfants sont privés de l'accès à tout enseignement ? Comment faire pour qu'une culture des droits acquis ne sorte pas renforcée d'une éducation dans le domaine des droits de l'homme qui insiste uniquement sur les droits de chacun et passe sous silence les devoirs à l'égard d'autrui ? Existe-t-il une voie permettant d'échapper à ce piège proverbial du jeu à somme nulle qui dresse les uns contre les autres les bénéficiaires de crédits budgétaires affectés à l'éducation qui vont s'amenuisant ?

7. La raison d'être des droits économiques et sociaux est de corriger l'économie de marché. Les gouvernements ont des obligations dans le domaine des droits de l'homme parce que l'enseignement primaire ne devrait pas être considéré comme une marchandise. L'interdiction de l'esclavage a mis fin à la vente et à l'achat d'êtres humains. L'Organisation internationale du Travail (OIT) a ajouté que la main-d'oeuvre ne doit pas être traitée comme une marchandise. Par la suite, le droit international relatif aux droits de l'homme a commencé à supprimer les étiquettes pour les biens indispensables à la survie et au développement. Il accorde la priorité aux droits de l'enfant afin de modifier à la fois les mécanismes de l'économie de marché et les processus politiques en faveur de l'enfance. Malgré les controverses concernant les obligations des pouvoirs publics dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels, les obligations essentielles sont claires : les pouvoirs publics sont de manière générale tenus de permettre aux individus de subvenir à leurs besoins et, exceptionnellement, de venir en aide à ceux qui sont incapables de le faire. C'est ainsi que les droits de l'enfant passent avant ceux de l'adulte.

8. Les droits économiques et sociaux imposent aux pouvoirs publics l'obligation de créer les conditions propices à leur mise en oeuvre, de créer un milieu porteur. Comme il est impossible d'obliger un gouvernement à allouer des crédits à l'éducation, il faut se tourner vers la procédure d'allocation des crédits. Il est rare que l'on affecte un coût aux droits de l'homme, parce que les normes dans ce domaine ne précisent pas les montants à consacrer à telle ou telle rubrique : elles définissent le processus de prise de décisions. L'exercice des droits politiques devient donc l'instrument indispensable de la réalisation des droits économiques et sociaux.

9. Les obligations des pouvoirs publics s'étendent à l'ensemble des droits de l'individu, qui sont réputés être indivisibles et interdépendants. Il n'est pas facile de diviser la pauvreté, c'est-à-dire de répartir de maigres ressources entre l'exercice du droit à l'éducation et celui du droit à l'alimentation, du droit à la santé, du droit au logement et d'autres droits expressément reconnus. En outre, on ne voit pas de prime abord quand et où la pauvreté est un obstacle à la jouissance des droits de l'homme (et donc quand et où apporter une aide aux États, aux collectivités, aux familles et aux individus pour qu'ils soient en mesure de le surmonter), par opposition à

la pauvreté qui résulte d'un abus de pouvoir et qui devrait être traitée comme une violation des droits de l'homme. Il est indispensable de faire la distinction entre l'incapacité d'un État à assumer ses obligations dans le domaine des droits de l'homme et son manque d'empressement à le faire. En cas d'incapacité, toute tentative pour faire respecter les obligations qui incombent dans le domaine des droits de l'homme est absurde parce que nul ne peut être tenu par la loi à l'impossible. En cas de manque d'empressement, il faut analyser les politiques macro-économiques, monétaires et fiscales qui ignorent généralement les droits de l'homme mais qui ont souvent un effet négatif sur l'ensemble des obligations des pouvoirs publics dans le domaine des droits de l'homme.

10. Comme les obligations de l'État en matière de droits économiques et sociaux tournent autour de l'allocation de ressources, elles continuent d'échapper aux procédures de plaintes qui donnent aux victimes qualité pour agir. Les organes judiciaires ne peuvent s'occuper de questions traditionnellement confiées au législateur. Un moyen efficace de faire en sorte que les politiques macro-économiques prennent en considération les droits de l'homme consiste à procéder avant leur élaboration et leur mise en oeuvre, à une évaluation de leurs effets sur les droits de l'homme.

#### Le secteur de l'éducation et le droit à l'éducation

11. Comme les instruments relatifs aux droits de l'homme stipulent que les États sont tenus d'assurer la gratuité de l'enseignement primaire, il est difficile de concilier le déni d'accès de l'enfant à l'école primaire parce que ses parents ne peuvent payer les frais de scolarité et son droit à l'éducation. Les normes en vigueur dans le domaine des droits de l'homme n'interdisent pas le partage de coûts, mais faire dépendre l'accès de l'enfant à l'école de la capacité des parents à payer est, apparemment, incompatible avec les critères applicables dans le domaine des droits de l'homme. Mais on n'a toujours pas établi avec autorité ce qui constitue spécifiquement une violation des droits de l'homme.

12. Les coûts directs pour les parents ne se limitent pas aux frais de scolarité ou aux "contributions" au titre de l'achat de fournitures scolaires, de l'uniforme, ou encore aux frais de transport. Il est bien évident qu'il n'y a pas d'enseignement "gratuit". La construction et l'entretien des écoles, les traitements des enseignants, les manuels scolaires, les uniformes, les repas, les moyens de transport nécessitent des investissements considérables. La Convention relative aux droits de l'enfant pose comme principe que c'est aux parents qu'il incombe au premier chef de subvenir aux besoins de leurs enfants. Le partage des coûts, sous une forme ou sous une autre, existe dans la plupart des pays; même si l'enseignement est gratuit pour les parents comme pour les enfants, les parents contribueront à son coût par le biais de l'impôt. La reconnaissance des droits de l'enfant exige des pouvoirs publics qu'ils interviennent dans le cas où les parents ne peuvent subvenir à l'éducation de leurs enfants (en raison de leur pauvreté) ou ne veulent pas donner une éducation à leurs enfants (discrimination à l'encontre des filles). Le rôle de l'État est de faciliter et de compléter - mais aussi de corriger -

les efforts des parents et des collectivités. Ce double rôle est décisif parce qu'il recouvre à la fois le financement et l'amélioration de l'égalité d'accès, deux aspects interdépendants.

13. La présence de deux systèmes d'enseignement, l'un public, l'autre privé, permet aux parents qui peuvent se le permettre d'inscrire leurs enfants dans un établissement privé. On constate souvent que "l'existence d'un enseignement extrêmement différencié" avait un lien avec les revenus des parents de l'élève. Cela donne un système de mauvaises écoles pour la majorité pauvre, et de bonnes écoles pour les riches" <sup>1</sup>.

14. Mais les raisons pour lesquelles on accorde la priorité aux investissements dans l'enseignement ne sont pas nécessairement conformes aux principes des droits de l'homme. On peut bien évoquer, comme argument à l'appui de ces investissements, la définition de l'éducation selon laquelle l'éducation est la "production efficace de capital humain", mais c'est exclure la notion d'éducation énoncée dans les instruments relatifs aux droits de l'homme et la classer parmi les "externalités". Le fait que l'on parle de plus en plus d'éducation de base et non d'enseignement primaire implique peut-être un recul du droit de l'enfant à l'éducation, sur le plan tant quantitatif que qualitatif. Comme on le sait fort bien, les effets d'innovations de ce genre risquent d'être discriminatoires si l'on ne fait rien pour l'empêcher.

15. Le respect, dans le secteur de l'éducation, des normes relatives aux droits de l'homme applicables se mesure avant tout au respect du principe fondamental qu'est la non-discrimination. Un faible taux de scolarisation révèle notamment une discrimination fondée sur le sexe, dont il existe de plus en plus de preuves. Il y a donc lieu d'élaborer une stratégie globale parce qu'il n'est peut-être pas tenu compte, dans la politique de l'éducation, du cadre constitutionnel et législatif mis en place pour la défense des droits de l'homme. Il se peut que l'interdiction de la discrimination raciale ou la reconnaissance des langues des minorités ou des autochtones n'aient pas été transposées dans le secteur de l'éducation et restent invisibles parce qu'elles ne transparaissent pas à travers les catégories statistiques établies pour ce secteur. Aussi longtemps que l'on recueillera des données sur ce secteur sans chercher à déterminer les schémas discriminatoires, il se pourrait fort bien que ceux-ci se renforcent tout en demeurant invisibles.

-----

---

<sup>1</sup>C. Colclough et divers collaborateurs, *Education in Zimbabwe. Issues of Quantity and Quality*. Education Division Documents No 50, Agence suédoise de développement international, Stockholm, décembre 1990, p. 12.