

DU CAPITAL HUMAIN AU DROIT A L'EDUCATION

ANALYSE THEORIQUE ET EMPIRIQUE D'UNE CAPACITE

Thèse

présentée
à la Faculté des Sciences économiques et sociales
de l'Université de Fribourg (Suisse)
par

Valérie Liechti
originaire de Mühleberg (BE)

pour l'obtention du grade de
Docteur ès sciences économiques et sociales

Acceptée par la Faculté des Sciences économiques et sociales
le 18 décembre 2006 sur proposition de

Monsieur le Professeur Dr Jean-Jacques Friboulet
(premier rapporteur)

et de Madame Dr Marie-France Lange
(deuxième rapporteure)

Fribourg 2007

"La Faculté des Sciences économiques et sociales de l'Université de Fribourg (Suisse) n'entend ni approuver, ni désapprouver les opinions émises dans une thèse: elles doivent être considérées comme propres à l'auteur" (Décision du Conseil de Faculté du 23 janvier 1990).

A ma famille
et aux "tanties"
de Suisse et du Faso

REMERCIEMENTS

Ce travail n'aurait pas vu le jour sans l'engagement d'un ensemble de personnes en Suisse et au Burkina Faso. Je tiens à leur exprimer ici toute ma reconnaissance et ma profonde gratitude.

Le Professeur Jean-Jacques Friboulet, Directeur de la thèse, par son vif intérêt pour le sujet traité, a fortement contribué à enrichir le débat et à orienter la réflexion. Je tiens à le remercier tout particulièrement pour cet apport et pour le suivi du travail jusqu'à son achèvement.

Je remercie également Patrice Meyer-Bisch, coordonnateur de l'Institut interdisciplinaire d'éthique et des droits de l'homme (IIEDH) de l'Université de Fribourg, pour ses nombreux apports, en particulier ses enseignements dans le domaine des droits de l'homme.

Tous deux m'ont donné la possibilité de gérer les deux mandats de recherche sur la mesure du droit à l'éducation attribués à l'IIEDH par la Direction du Développement et de la Coopération (DDC, 2001-2005). Je les en remercie sincèrement.

Je remercie les personnes qui, au sein de la DDC, m'ont encouragée et soutenue dans ce projet : Catherine Graf, Fabienne Lagier, Serge Chappatte, Jean-Robert Moret et Pascal Fellay. Un merci tout spécial va à Jean-Marie Byll-Cataria pour ses précieux conseils, pour le contact établi avec l'Association pour la promotion de l'éducation non formelle au Burkina (APENF) qui s'est avéré un gage indéniable de la qualité et de la réussite du projet, pour son soutien constant à la recherche et, enfin, pour son amitié.

Je n'oublierai pas la formidable expérience du travail de recherche avec le groupe de pilotage au Burkina Faso. Ce travail en partenariat a constitué le cœur et l'essence de la recherche. L'engagement sans faille des membres du groupe de pilotage tout au long de ces quatre années, leur rigueur scientifique, leur motivation, leur riche expérience, sans oublier leur puissant sens de l'humour, ont donné vie à ce projet. Le travail au sein du groupe m'a énormément apporté. Je tiens à remercier ici très chaleureusement tous ses membres : Mmes Koumba Boly-Barry, Marie-

France Lange, Germaine Ouédraogo, Rosine Ouédraogo, Fati Ouédraogo, Salimata Sanou-Zerbo et MM. Maxime Compaoré, Claude Dalbera, Idrissa Kaboré, Jacques Ki, Anatole Niaméogo, Adama Ouédraogo et Marc Pilon.

Merci spécialement à Koumba, Germaine et Anatole pour l'accueil chaleureux qu'ils m'ont réservé au Burkina Faso et pour leur attention bienveillante lors de mes nombreux séjours.

Un grand merci aussi à Claude Dalbera, le "baobab", pour son engagement dans la recherche en particulier sa contribution à la rédaction des commentaires des indicateurs et pour son art unique à nous faire partager ses fantastiques expériences de vie, de ville et de brousse !

Je souhaite remercier spécialement Marie-France Lange pour son intérêt et son engagement dans cette recherche et ce, dès ses débuts! Et pour son soutien au présent travail en acceptant d'être deuxième rapporteur. Sa longue expérience professionnelle dans la sous-région a constitué sans aucun doute un atout considérable pour ce travail tant sur le plan théorique que sur le plan pratique. Je la remercie encore vivement pour ses encouragements qui m'ont été très précieux.

J'adresse également mes remerciements au Professeur Jean-Michel Servet de l'Institut Universitaire d'Etudes du Développement à Genève, qui a accepté de faire partie du jury de thèse.

Ce travail n'aurait pas vu le jour sans l'aide et le soutien sans réserve de mes parents et de ma famille. Merci maman pour le travail précieux de la relecture orthographique. Merci de tout cœur aussi à mes grands-parents pour leur écoute attentive, leur esprit critique et leurs nombreuses marques de soutien et d'affection.

Tel qu'il est présenté, ce travail n'aurait pas vu le jour non plus sans l'investissement et l'encadrement de Sibyl. Merci pour ton soutien durant ces cinq longues années et pour celui, inoubliable, des derniers "kilomètres"! Et encore un immense merci pour le travail laborieux de la mise en page.

Ce travail est enfin le fruit d'échanges critiques, de moments d'évasion et de rires mémorables avec mes frères, mes belles-sœurs et mes amis.

A toutes et à tous, merci!

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	4
L'approche par les capacités	7
Analyse des inégalités par les capacités	8
 Chapitre 1	
Du capital humain aux capacités : Concepts et méthode	12
1.1 L'éducation de base : capital ou capacité	13
1.2 La théorie du capital humain : apports et limites	14
1.2.1 <i>Le modèle de G.S. Becker</i>	16
1.2.2 <i>L'investissement en capital humain</i>	19
1.2.3 <i>Les incitations individuelles</i>	22
1.2.4 <i>Le rendement de l'investissement en éducation</i>	26
1.2.5 <i>Les critiques internes du modèle de G.S. Becker</i>	27
1.3 Utilités versus capacités	30
1.3.1 <i>La base d'information</i>	31
1.3.2 <i>L'utilitarisme et la justice sociale</i>	34
1.3.3 <i>Le bien-être : diversité et hétérogénéité</i>	37
1.3.4 <i>Des biens premiers aux capacités</i>	39
1.4 Les préférences adaptatives	45
1.4.1 <i>L'argument de l'adaptation</i>	46
1.4.2 <i>L'argument de la juste procédure</i>	48
1.4.3 <i>L'argument lié aux institutions</i>	50
1.4.4 <i>L'argument de la valeur intrinsèque</i>	51
1.5 L'approche des capacités selon A. Sen	52
1.5.1 <i>Capacités, libertés et droits de l'homme</i>	54
1.5.2 <i>Les libertés instrumentales</i>	58
1.5.3 <i>Les principaux enseignements</i>	61
1.6 La mesure des capacités	65
1.6.1 <i>L'approche directe</i>	66
1.6.2 <i>L'approche complémentaire</i>	67
1.6.3 <i>L'approche indirecte</i>	70

Chapitre 2

La création de capacités ou l'éducation de base pour tous (EPT)

L'exemple du Burkina Faso

73

2.1	Les objectifs mondiaux de l'EPT	74
2.1.1	<i>De Jomtien en 1990 à Dakar en 2000</i>	75
2.1.2	<i>Les principales contraintes à la mise en œuvre de l'EPT</i>	78
2.1.3	<i>Les logiques d'évaluation de l'EPT</i>	84
2.2	Les indicateurs de suivi de l'EPT	86
2.2.1	<i>L'évaluation d'une EPT de qualité</i>	87
2.2.2	<i>La nature et le rôle d'un indicateur</i>	92
2.2.3	<i>Les indicateurs de suivi EPT</i>	96
2.2.4	<i>Le choix, la répartition et l'interprétation des indicateurs de l'EPT</i>	101
2.3	L'EPT au Burkina Faso	108
2.3.1	<i>Le Plan décennal de développement de l'éducation de base (PDDEB)</i>	110
2.3.2	<i>Le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP)</i>	113
2.3.3	<i>L'EPT et l'effectivité du droit à l'éducation</i>	115

Chapitre 3

La mesure du droit à l'éducation de base au Burkina Faso

120

3.1	L'article 13 sur le droit à l'éducation du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) et son observation	121
3.2	Le partenariat de la recherche	123
3.3	La méthode des capacités ou des 4 "A"	124
3.4	La mesure du droit à l'éducation	130
3.4.1	<i>Les principes de l'indication</i>	130
3.4.2	<i>La construction du tableau de bord</i>	131
3.4.3	<i>Le choix de l'échelon pertinent</i>	134
3.4.4	<i>L'analyse des sources de données</i>	136
3.4.5	<i>La collecte des données</i>	136
3.5	Les résultats par capacité	139
3.5.1	<i>Les indicateurs d'acceptabilité</i>	141
3.5.2	<i>Les indicateurs d'adaptabilité</i>	157
3.5.3	<i>Les indicateurs de dotation adéquate</i>	174
3.5.4	<i>Les indicateurs d'accessibilité</i>	189

Chapitre 4	
De la méthode aux résultats de la recherche : principaux enseignements et remarques conclusives	198
4.1 Les fonctions analytiques et opératoires de la recherche	199
4.2 Un regard croisé sur les cultures et sur les disciplines	202
4.2.1 <i>L'histoire</i>	202
4.2.2 <i>La psychologie, la sociologie et la démographie</i>	203
4.2.3 <i>La science politique, la philosophie morale et les droits de l'homme</i>	207
4.3 La pertinence de la méthode des 4 "A" et l'interconnexion entre les droits	208
4.4 L'éducation non formelle, un enjeu pour l'EPT	211
4.5 Une EPT de qualité ou la dynamique du droit et des capacités	215
4.6 Les zones de non-droit, une analyse en termes de justice sociale	218
Conclusion	221
Liste des abréviations et sigles	224
Bibliographie	228

<i>Annexe I</i>	<i>Le tableau de bord du droit à l'éducation</i>
<i>Annexe II</i>	<i>Le droit à l'éducation - art.13 / Observation générale</i>
<i>Annexe III</i>	<i>Tableau comparatif indicateurs PDDEB / IDE</i>
<i>Annexe IV</i>	<i>Les sources de données</i>
<i>Annexe V</i>	<i>Les 13 régions administratives du Burkina Faso</i>
<i>Annexe VI</i>	<i>Les 20 provinces prioritaires du PDDEB</i>

INTRODUCTION

Durant les cinquante dernières années, le concept de développement a été au centre de nombreuses approches théoriques en particulier dans le domaine de l'économie du développement. Au sein de ce corpus théorique, cinq grands courants de pensée se sont succédés : l'approche libérale (A. Smith, D. Ricardo, W.W. Rostow), l'approche développementaliste (A. Lewis, A. Hirschman, R. Nurske), l'approche structuraliste (R. Prebisch, C. Furtado, F. Perroux), l'approche néo-marxiste (S. Amin, A. Emmanuel) et les approches issues du renouveau du courant libéral dans les années 80. Parmi celles-ci on relève l'approche du développement comme processus d'extension des libertés individuelles par les capacités (A. Sen). Ces différentes approches se distinguent par leur vision du développement en tant qu'objet d'analyse et de compréhension des inégalités des conditions de vie des êtres humains.

Inspirée de la pensée classique, l'approche libérale définit le développement comme un processus d'évolution naturelle des sociétés. Les mécanismes de régulation par le marché, aux niveaux local et mondial, assurent à terme une situation d'équilibre vers laquelle convergent les économies. Cet optimum conduit à l'amélioration des conditions de vie par l'effet du *trickle down* (ruissellement). Cet effet assure une causalité positive entre, d'une part, la production et l'accumulation du capital et, d'autre part, l'augmentation généralisée du niveau de bien-être. Selon cette hypothèse, les inégalités observées relèvent principalement des différences d'accroissement du capital.

Dès le milieu des années 60, le déterminisme libéral est mis en question par les approches développementalistes et structuralistes qui réhabilitent le rôle des institutions et des réformes structurelles. Selon ces approches, les institutions jouent un rôle essentiel dans la rupture des liens de dépendance et de pouvoir auxquels sont soumises les sociétés et qui concourent à les maintenir dans un état de sous-développement. A cette vision dynamique du développement fut associé le principe de la participation citoyenne qui donna lieu, par la suite, au concept d'*empowerment*. Relayé par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) dans ses rapports sur le développement humain, l'*empowerment* désigne le renforcement des capacités individuelles et institutionnelles ; l'objectif étant de créer des opportunités d'insertion par l'accès aux ressources¹, en

¹ Micro-finance, réforme agraire et politiques de redistribution du capital ; mesures fiscales et autres pour réduire les inégalités ; orientation des dépenses publiques en faveur des pauvres. CLING J.-P., RAZAFINDRAKOTO M.,

particulier des plus démunis, et d'assurer la sécurité notamment par des mesures de protection sociale ciblée, d'assurance et de soutien à la diversification du capital². La définition de telles stratégies de développement suppose la prise en compte des besoins fondamentaux des personnes.

Alors que les approches libérales s'attachaient jusque là à considérer le revenu comme variable centrale d'analyse des inégalités - variable sur laquelle l'analyse se focalise pour comparer des personnes différentes³ - les approches développementalistes et structuralistes ont fait émerger une série de variables complémentaires relatives aux besoins essentiels des personnes telles que l'éducation et la santé (l'espérance de vie). L'ensemble de ces critères ont permis de redéfinir le concept de développement comme "(...) la transformation à la fois quantitative et qualitative des conditions d'existence de la majorité des individus, non pas seulement en termes de production et de revenu, mais aussi et surtout en termes de dignité avec la satisfaction de leurs besoins matériels et non matériels." [AZOULAY, 2002]⁴

Contrairement aux approches précédentes, celle issue du courant néo-marxiste conçoit le développement, et les inégalités qui en découlent, comme le résultat et la contrepartie de l'extension universelle de la rationalité économique. Celle-ci constitue, de fait, une forme d'exploitation et de domination des sociétés. Le concept de développement relève par conséquent uniquement de la dynamique des rapports sociaux qui structurent une économie. En réfutant tout individualisme méthodologique, cette vision écarte du champ d'analyse la question des libertés individuelles.

Au sein du corpus théorique libéral, les approches axées sur le développement comme processus d'extension des libertés par les capacités constituent une avancée majeure. Elles ont été particulièrement bien formalisées par les travaux d'Amartya Sen dès le milieu des années 80. Aux libertés correspondent des capacités définies comme des vecteurs de "fonctionnements"⁵ dont disposent les individus et qu'ils ont raison de valoriser. Ces vecteurs désignent non seulement des accomplissements mais aussi la liberté d'accomplir. Les capacités se réalisent ainsi par l'exercice d'un ensemble de libertés au sein d'un espace donné. Elles se déclinent aux

ROUBAUD F. (dir.) [2002], *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Ed. DIAL/Ed. Economica, p. 31

² Ibid.

³ SEN Amartya [2000b], *Repenser l'inégalité*, Seuil, Paris, p. 18

⁴ AZOULAY Gérard [2002], *Les théories du développement. Du rattrapage des retards à l'explosion des inégalités*, Didact économie, Presses universitaires de Rennes, p. 41

⁵ Traduit de l'anglais "functionings", le mot "fonctionnements" désigne ici toutes les façons d'être et d'agir des individus : être bien nourri, disposer de connaissances cognitives et instrumentales, aider les autres, participer à la vie collective, etc.

niveaux institutionnel, individuel (capacité de mener sa vie) et social (interaction entre les individus).

Cette approche a considérablement modifié la vision du développement en tant qu'analyse des inégalités de conditions de vie. D'une vision utilitariste⁶ basée sur la dotation en biens premiers (revenu, santé, éducation), A. Sen remonte jusqu'aux capacités réelles que procurent l'ensemble de ces biens aux différentes personnes dans un espace donné. Au delà des questions relatives aux moyens du développement (consommation, services sociaux, ressources), sa vision intègre les dimensions relatives à ses fins : la lutte contre la vulnérabilité, le respect de la dignité humaine et l'autonomie des personnes. Les inégalités n'apparaissent plus uniquement dans leur dimension économique - le revenu, la fortune et les utilités procurées par un ensemble de biens premiers - mais s'interprètent comme la privation de capacités élémentaires.

Au vu de ce qui précède, il ressort que le concept de développement n'a pas de définition unique. Il touche au champ vaste et complexe des phénomènes économiques et sociaux qui concernent "(...) les changements dans la vie des individus, dans les structures de production, de consommation, de répartition des revenus, dans le fonctionnement des institutions politiques et sociales, de la répartition du pouvoir entre les citoyens et de la manière dont ceux-ci exercent une influence sur leur propre devenir." [AZOULAY, 2002]⁷

Il s'agit dès lors de comprendre en quoi l'approche par les capacités, telle qu'elle a été développée par A. Sen, constitue un cadre d'analyse pertinent pour la compréhension des phénomènes liés au développement.

⁶ Cette vision suppose un poids égal des intérêts de toutes les parties liés à la jouissance d'un certain nombre de biens premiers (revenu, santé, éducation)

⁷ AZOULAY Gérard [2002], op. cit., p. 28

L'APPROCHE PAR LES CAPACITÉS

En premier lieu, l'hypothèse néoclassique d'un lien automatique entre la croissance, ou l'augmentation soutenue du produit réel global, et l'amélioration des conditions de vie n'a pas été démontrée dans les faits mais elle a été infirmée par l'histoire pour de nombreux pays : "The experience of the 1950' and the 1960' when a large number of Third World Nations did achieve the overall UN growth targets but the level of living of the masses of people remained for the most part unchanged, signalled that something was very wrong with this narrow definition of development (per capita GNP)." [TODARO, 1997]⁸

Dès les années soixante, l'hypothèse fut remise en cause par un certain nombre d'auteurs dont F. Perroux qui s'appliqua alors à distinguer la croissance du développement : "Le développement d'une part est l'ensemble des changements dans les structures mentales et les habitudes sociales d'une population qui la mette en état d'augmenter de façon durable un produit réel global (...). D'autre part, le développement peut être entendu comme l'ensemble des changements observables dans le système économique et dans le type d'organisation qui conditionnent la croissance entendue comme l'augmentation soutenue du produit réel global. Alors le développement est le fait des changements dans les institutions." [PERROUX, 1961]⁹

La croissance est associée à un fait observable distinct du développement dont le processus repose, en amont, sur les changements mentaux et sociaux d'une population.

Outre l'assimilation du développement à la croissance, c'est la référence au produit réel global qui constitue l'autre critique majeure à l'encontre des approches néoclassiques du développement. Cette référence occulte la question de la répartition du revenu. Or, celle-ci peut révéler de grandes inégalités. Ce point est central si l'on admet que le développement doit viser l'amélioration des conditions de vie de tous les individus et de chacun pris séparément. En consacrant son rapport 2000 aux liens entre le développement humain et les droits de l'homme, le PNUD vient conforter cette assertion. Les deux concepts sont non seulement étroitement liés mais il existe une relation fondatrice entre les deux qui passe par l'engagement de chacun à garantir les libertés fondamentales : "(...) Si le développement humain se concentre sur le renforcement des capacités et des libertés dont jouissent les membres d'une communauté, les droits de l'homme constituent

⁸ EASTERLY William [1999], *Life during Growth: International Evidence on Quality of Life and Per Capita Income*, Social Development Research Group, the World Bank, Washington, DC, p. 3

⁹ PERROUX François [1961], in *Economie du développement* par Gannagé Elias, Presses universitaires de France, Paris, p. VIII

eux, les créances que les individus ont sur le comportement des agents individuels et collectifs et sur la structure des dispositifs sociaux, en vue de faciliter ou de garantir ces capacités et ces libertés." [PNUD, 2000]¹⁰ L'individu est non seulement au centre du processus de développement mais il en est sa finalité.

En s'attachant principalement aux agrégats macroéconomiques, les approches néoclassiques ont eu pour effet de confondre les fins et les moyens du développement avec ses conséquences : "(...) cette focalisation sur l'économie a confondu les fins et les moyens, parce qu'un Produit Intérieur Brut (PIB) élevé n'est pas une fin en soi, mais un moyen pour un meilleur niveau de vie et une meilleure société, avec moins de pauvreté, un meilleur état sanitaire et un développement de l'éducation." [STIGLITZ, 2000]¹¹

ANALYSE DES INÉGALITÉS PAR LES CAPACITÉS

Par référence aux approches néoclassiques, le revenu constitue la principale variable explicative des inégalités des conditions de vie et par la même occasion l'étalon de mesure des écarts existants entre eux. A la priorité accordée au revenu en tant que variable focale correspond une vision en termes de justice axée sur l'égalité par le revenu. Ce choix normatif soulève au moins deux questions. La première concerne le principe de la diversité des êtres humains. Autrement dit, a-t-on raison de croire que le revenu procure la même utilité pour tous les individus ? La seconde touche à la priorité accordée au revenu sur d'autres variables explicatives des inégalités tels que le bien-être, les libertés ou les droits. Elle touche également aux conséquences de ce choix sur la définition de stratégies politiques et économiques en matière de développement.

L'intérêt d'une approche par les capacités réside en premier lieu dans la prise en compte du principe de la diversité des êtres humains. Ce principe suppose de considérer une pluralité de variables focales (revenu, bien-être, libertés). Comme cela a été évoqué plus haut, les approches néoclassiques ont mis l'accent sur la variable du revenu à laquelle sont venues s'ajouter des variables sociales telles que l'éducation et la santé. Cet ensemble fait partie de ce que J. Rawls, dans sa théorie de la justice, a nommé les biens premiers (*primary goods*). Il s'agit des biens que tout individu rationnel est

¹⁰ PNUD [2000], *Rapport mondial sur le développement humain 2000. Droits de l'homme et développement humain*, De Boeck Université, Paris, Bruxelles, p. 20

¹¹ STIGLITZ Joseph [2000], "Vers un nouveau paradigme pour le développement", in *l'Economie Politique*, n° 5, 1^{er} trimestre 2000, Paris, p. 9

supposé désirer¹² : "Ces biens, normalement, sont utiles, quel que soit notre projet de vie rationnel. Pour simplifier, posons que les principaux biens premiers à la disposition de la société sont les droits, les libertés et les possibilités offertes à l'individu, les revenus et la richesse¹³. Tels sont les biens sociaux premiers. D'autres biens premiers, comme la santé et la vigueur, l'intelligence et l'imagination, sont des biens naturels ; bien que leur possession soit influencée par la structure de base, ils ne sont pas aussi directement sous son contrôle." [RAWLS, 1987]¹⁴ Peut-on pour autant considérer que les biens premiers constituent la variable pertinente d'analyse des inégalités entre individus dans une perspective de développement ?

Si A. Sen reconnaît l'importance de la théorie de la justice développée par J. Rawls, il estime cependant que les formes revêtues par l'impératif des biens premiers peuvent conduire, selon le principe de la priorité à la liberté¹⁵, à négliger d'autres dimensions fondamentales du développement telles que les nécessités économiques, par exemple. Ainsi, il s'agit "(...) non pas d'accorder une totale préséance à la liberté comme bien premier, mais d'envisager si la liberté d'une personne doit se voir attribuer une importance équivalente (et non supérieure) à d'autres types d'avantages individuels – revenus, utilités, etc. En d'autres termes, la question est de savoir si la signification que la société accorde à la liberté reflète de façon adéquate le poids relatifs que lui donnerait un individu en estimant l'ensemble de ses avantages. Proclamer la prééminence de la liberté (incluant les libertés politiques élémentaires et les droits civiques), c'est rejeter comme inadéquat tout jugement qui considérerait celle-ci comme un simple avantage – à l'instar d'une augmentation de revenus – que la personne reçoit en conséquence de cette liberté." [SEN, 2000a]¹⁶

A. Sen démontre ici que la priorité accordée aux ensembles de biens premiers ne rend compte ni de la diversité des êtres humains ni des avantages que procurent la détention de ces biens dans l'exercice des libertés. "Si les individus étaient pour l'essentiel très semblables, un indice des biens premiers pourrait être une très bonne méthode pour juger de l'avantage. Mais, en réalité, les individus semblent avoir des besoins très différents, qui varient en fonction de la santé, de la longévité, du climat, du

¹² RAWLS John [1987], *Théorie de la justice*, Editions du Seuil, France, p. 93

¹³ Plus loin dans son ouvrage, J. Rawls accorde une place centrale au respect de soi-même également considéré comme un bien premier.

¹⁴ RAWLS John [1987], op. cit., p. 93

¹⁵ "[...] La priorité de la liberté implique que, dans une position originelle, les personnes n'ont aucun désir d'obtenir des avantages supplémentaires au détriment des libertés de base égales pour tous. Et ce minimum assuré par les deux principes en ordre lexical, les partenaires ne souhaitent pas le compromettre au nom d'avantages socio-économiques plus grands." RAWLS John [1987], op. cit., p. 187

¹⁶ SEN Amartya [2000a], *Un nouveau modèle économique: développement, justice, liberté*, Editions Odile Jacob, Paris, p. 73

lieu géographique, des conditions de travail, du tempérament et même de la taille du corps (laquelle influe sur les besoins de nourriture et d'habillement)." [SEN, 1993]¹⁷ Sur la base de ce constat, A. Sen soutient que : "Les biens premiers sont des moyens de la liberté, mais, étant donné la diversité des façons dont les êtres humains convertissent les biens premiers en liberté de poursuivre leurs objectifs respectifs, ces objectifs ne peuvent représenter l'étendue de la liberté." [SEN, 1999]¹⁸

En posant le principe de la diversité des êtres humains, A. Sen soulève la question de la pluralité des variables focales (revenu, fortune, bonheur, bien-être, libertés) mais aussi de la pluralité interne de ces variables (le revenu réel, par exemple, ou le bonheur)¹⁹. Considérant la matrice d'observations possibles, il s'agit en premier lieu de s'interroger, dans une perspective de développement, sur le choix de l'espace où vont être comparés les individus différents (revenus, fortune, bonheur, liberté, etc.) puis sur la priorité qui sera accordée à la variable ou aux variables jugées pertinentes pour l'évaluation des inégalités.²⁰ En d'autres termes, l'approche par les capacités pose la double interrogation : inégalité de qui ? et inégalité de quoi ? Elle touche autrement dit à la dimension éthique du développement. Pour illustrer cette problématique, A. Sen rappelle que : "L'égalité sur une variable ne coïncide pas forcément avec l'égalité sur une autre. L'égalité des chances, par exemple, peut conduire à des revenus très inégaux ; l'égalité des revenus, s'accompagner de différences considérables de fortune ; l'égalité des fortunes, coexister avec une extrême inégalité du bonheur ; l'égalité du bonheur, recouvrir de gros écarts dans la satisfaction des besoins ; l'égalité de la satisfaction des besoins, s'associer à des degrés très différents de libertés de choix ; etc." [SEN, 2000b]²¹

La présente étude porte sur la double interrogation soulevée par A. Sen, à savoir, d'une part, en quoi une capacité constitue-t-elle une variable pertinente d'analyse dans une problématique de développement (inégalité de quoi) et, d'autre part, comment peut-elle être mesurée dans ses différentes dimensions afin de permettre une évaluation en termes de justice (inégalités de qui ?). Pour cela, l'étude se focalise, dans une première partie, sur la question de l'éducation, considérée comme une variable centrale explicative des inégalités. Elle est présentée dans un premier temps comme un bien dans sa perception économique néoclassique puis comme une capacité selon l'approche développée par A. Sen à travers la mesure du droit à l'éducation.

¹⁷ SEN Amartya [1993], *Éthique et économie*, Presses universitaires de France, Paris, p. 208

¹⁸ SEN Amartya [1999], *L'économie est une science morale*, La Découverte, Paris, p. 62

¹⁹ SEN Amartya [2000b], op. cit., pp. 18-19

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

Ce travail s'appuie à la fois sur une réflexion théorique et sur les résultats d'une recherche empirique menée en partenariat au Burkina Faso. L'analyse théorique éclaire les articulations logiques des différentes conceptions de l'éducation et délimite leurs champs d'application. Quant à la partie empirique, elle porte sur la définition d'une méthodologie relative à la mesure du droit à l'éducation et sur l'analyse de ses résultats dans une perspective de justice sociale et de dynamique du développement. Cette méthode a été menée par un groupe de pilotage dont j'ai été la coordinatrice pendant quatre années (2001-2005). J'en utilise les résultats en accord avec l'Institut interdisciplinaire d'éthique et des droits de l'homme (IIEDH) et la Direction du Développement et de la Coopération (DDC) qui a financé les mandats correspondants (cf. chapitre 3). On trouve l'ensemble des résultats sur lesquels se fonde ma thèse dans l'ouvrage *La mesure du droit à l'éducation. Tableau de bord de l'éducation pour tous au Burkina Faso* publié en automne 2005 aux éditions Karthala²².

²² IIEDH/APENF [2005], *La mesure du droit à l'éducation. Tableau de bord de l'éducation pour tous au Burkina Faso*, éd. Karthala, Paris

CHAPITRE 1

DU CAPITAL HUMAIN AUX CAPACITÉS : CONCEPTS ET MÉTHODE

En sciences économiques, l'éducation est considérée comme un bien. L'éducation répond à un besoin humain. Elle détient, de ce fait, la propriété de satisfaire ce besoin. Chaque être humain est alors en mesure de reconnaître l'utilité que procure ce bien. Pour cela, chacun doit pouvoir se l'approprier. Telles sont en substance les caractéristiques que la science économique confère à l'éducation. Issue du même champ disciplinaire, la théorie du capital humain s'attache à démontrer que l'éducation peut constituer un capital dès lors qu'il s'accumule et qu'il engendre des gains futurs. L'éducation relève ainsi d'une logique d'investissement. C'est ce que nous tentons d'exposer ici.

Cette approche est axée sur l'individualisme méthodologique, ce qui ne veut pas dire pour autant qu'elle place l'individu au centre dans une perspective de justice sociale (chaque personne compte). C'est l'intérêt, sous forme d'utilité espérée, de chaque individu à investir dans son propre capital humain qui est considéré et non les opportunités réelles d'investissement dont disposent tous les individus, quels qu'ils soient, du point de vue de la prise en charge du coût et des perspectives de gains.

L'analyse du modèle du capital humain a pour objectif de montrer en quoi l'approche économique de l'éducation est incomplète, voire inappropriée, pour rendre compte de la dynamique du développement. Celle-ci implique non seulement d'investir dans l'éducation mais aussi de garantir une juste répartition de cet investissement par le respect du droit à une éducation de base de qualité pour tous. Or, comme nous le verrons, la théorie du capital humain, que sous-tend une vision utilitariste, n'est pas en mesure de servir de base normative pertinente pour l'analyse du développement comme processus d'accroissement des libertés individuelles ou des capacités.

1.1 L'ÉDUCATION DE BASE : CAPITAL OU CAPACITÉ ?

L'éducation est à la base de la création de capacités individuelles. La transmission de connaissances par la famille, le milieu social et l'école constitue un prérequis indispensable à la capacité de gérer sa vie de façon autonome et de s'adapter à un environnement en constante évolution. L'éducation permet l'exercice de la citoyenneté et accroît les potentialités de chaque personne de mener la vie qu'elle souhaite. L'éducation est ainsi un processus d'apprentissage permanent tout au long de la vie (*lifelong learning*).

L'investissement en éducation a un coût direct et indirect à la charge de l'apprenant, de la famille et de la société. Ce coût peut être évalué en fonction du rendement privé et social de l'éducation. Le rendement privé, quant à lui, peut être estimé par un supplément de gains, monétaires et non monétaires. Cette relation a été formalisée dans les années 1960 par la théorie du capital humain. Celle-ci fut annoncée en 1960 par Theodore Schultz et concrétisée deux ans plus tard par la publication d'un volume supplémentaire du *Journal of Political Economy* sur "l'investissement dans des êtres humains". Ce volume incluait les préliminaires de la monographie de G. S. Becker consacré au *Human Capital* [BECKER, 1964]. G. S. Becker y conçoit le capital humain comme un stock de biens ou de connaissances comprenant à la fois l'éducation, la formation en cours d'emploi, la santé, la migration et l'information sur les prix et les salaires.²³ Son programme de recherche traite d'une façon générale des activités relatives à l'investissement en capital humain et à ses répercussions sur les gains monétaires et non monétaires.

Issue de la discipline des sciences économiques, la notion de capital humain a connu un succès considérable depuis les années soixante, ouvrant de nombreuses voies de recherche notamment en économie de l'éducation (J. Mincer 1974, Psacharopoulos 1994)²⁴ et, quoique plus relative, en économie de la santé, des migrations et de la mobilité professionnelle. De façon plus marquée, elle orienta les théories de l'économie du travail (théorie du

²³ BECKER Gary S. [1993], *Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis with Special References to Education*, The University of Chicago Press, Chicago, London, third edition, first edition 1964, p. 11

²⁴ Sur la base du modèle développé par G. S. Becker, J. Mincer a construit une équation de la fonction de gains. Le logarithme naturel du salaire y est une fonction affine de la durée des études et de variables d'expérience professionnelle. Le coefficient de régression de la durée d'études correspond au taux de rendement moyen de la durée des études et de l'expérience professionnelle. La version la plus couramment estimée de la fonction de gains est celle d'une fonction quadratique de l'expérience professionnelle. L'intérêt suscité par cette fonction provient de sa facilité d'utilisation car elle repose sur des variables connues - le niveau d'éducation, l'âge et l'expérience - et sur une méthode de calcul très simple - les moindres carrés. Elle permit par la suite à Psacharopoulos de calculer le taux de rendement de l'éducation.

Signal²⁵ de Spence, 1973). Par ailleurs, la théorie du capital humain constitue aujourd'hui encore un cadre analytique de référence pour de nombreux rapports ou enquêtes qui traitent des questions relatives à l'éducation et, plus généralement, du développement humain.

1.2 LA THÉORIE DU CAPITAL HUMAIN : APPORTS ET LIMITES

L'intérêt suscité par la théorie du capital humain remonte à la publication de l'ouvrage intitulé *Human Capital* de G. S. Becker²⁶. Conscient de la polémique qu'il soulève en associant la notion de capital à la personne humaine, l'auteur demeure néanmoins convaincu du bien-fondé de sa thèse. Sa contribution à l'analyse économique tant sur le plan théorique qu'empirique l'atteste et de nombreux arguments viennent l'appuyer.

Tout d'abord, le capital humain répond à la question du résidu soulevée par E. Denison depuis 1962. Sur la période de 1929 à 1962 aux États-Unis, les observations montrent que la croissance économique ne dépend pas des seules variations des quantités de travail et de capital. Selon les calculs de E. Denison, un quart au moins de l'accroissement du revenu par tête peut être attribué à l'augmentation des effectifs scolarisés parmi la population active. Mais ceci ne justifie pas pour autant la totalité de l'accroissement du revenu. La raison tient, selon G. S. Becker, dans l'impossibilité pratique de mesurer, quantitativement, les effets sur le salaire de l'amélioration durable de la santé des travailleurs, de leur formation continue et des autres dimensions que revêt le capital humain. Leurs effets sur la croissance économique durable n'en demeurent pas moins réels.²⁷

En outre, la théorie du capital humain apporte une réponse à l'interrogation que suscite, à cette même époque, la répartition inégale des revenus et des salaires. Celle-ci présente les caractéristiques d'une courbe log-normale, étalée à droite avec un revenu moyen qui dépasse nettement le revenu médian. Une telle dispersion ne peut se justifier par une distribution inégale des capacités de base au sein de la population. Mincer (1958) montre alors que cette répartition correspond peu ou prou à celle, générale, des niveaux d'étude. L'hypothèse vient ainsi appuyer les observations faites par G. S. Becker d'un point de vue empirique pour les pays développés (E-U et ex-Union Soviétique) et pour les pays en voie de développement (Inde et Cuba). Tous affichent une forte corrélation entre le niveau de qualification

²⁵ La théorie part de l'idée que le capital est difficilement perceptible par autrui, de telle sorte que le diplôme peut constituer une information crédible sur la productivité des travailleurs au moment de l'embauche.

²⁶ BECKER Gary S. [1993], op. cit., first edition 1964

²⁷ Ibid., p. 24

de la population active et le niveau des salaires. Le salaire tend à être proportionnellement plus élevé lorsque l'employé est qualifié²⁸. Inversement, une corrélation négative apparaît entre le taux de chômage et le niveau d'éducation de la population active. Cette observation conforte l'importance économique du capital humain, en particulier de l'éducation et de la formation professionnelle.

Enfin, le capital humain apporte un éclairage nouveau aux théories économiques de la croissance. Revendiqué par G. S. Becker dès le début des années soixante, le rôle du capital humain en tant que facteur de croissance ne sera introduit que dans les années 1980. Cela est dû principalement à l'hypothèse néoclassique des rendements marginaux décroissants. Cette hypothèse conduit à la convergence des taux de croissance qui ne dépend plus du capital mais de facteurs exogènes (démographiques, progrès technique). Ainsi, une croissance durable repose sur des rendements d'échelle croissants ou sur des externalités.

Le capital humain est considéré pour la première fois comme facteur de croissance dans le modèle de Lucas en 1988.²⁹ Son modèle suppose, d'une part, que l'accumulation du capital humain s'effectue par les individus eux-mêmes. Il suppose, d'autre part, que l'efficacité de chaque individu dans la production du bien final est d'autant plus grande que le niveau moyen de capital humain est élevé - chacun bénéficiant du savoir déjà accumulé par l'ensemble de la société sans en avoir soi-même payé le prix. Cet enchaînement constitue dès lors un effet externe positif induit par l'accumulation individuelle du capital humain.³⁰ Par le biais de la diffusion du savoir, entendons par là, l'accroissement du capital social, R. Lucas contourne l'hypothèse néoclassique des rendements décroissants.

²⁸ Ibid. p. 12., G. S. Becker ajoute que ce lien est aussi confirmé dans une analyse comparative temporelle pour les Etats-Unis sur une période de cent ans.

²⁹ LUCAS Robert E. [1988], "On the Mechanisms of Economics Development", in *Journal of Monetary Economics*, pp. 3-42. Ce modèle s'inscrit dans le cadre des théories dites de la croissance endogène dont Romer est le fondateur. Le premier modèle de Romer date de 1986. Il met l'accent sur le rôle de l'investissement. Son second modèle a été développé en 1990. Il souligne le rôle particulier de l'innovation technologique et des ressources consacrées à la recherche-développement. Ce modèle diffère du premier car le capital y est considéré comme un ensemble d'inputs de production différents et non comme un bien homogène. En outre, le modèle est multisectoriel.

³⁰ AMABLE Bruno, GUELLEC Dominique [1992], "Les théories de la croissance endogène", in *Revue d'économie politique*, 102 (3), mai-juin, p.315

1.2.1 LE MODÈLE DE G. S. BECKER

Exposons maintenant le modèle de G. S. Becker et observons comment sont définies et justifiées les incitations des individus à investir dans leur propre capital humain. Nous évaluerons ensuite les conséquences de la théorie du capital humain sur la définition de stratégies en matière de politique éducative dans une perspective de développement.

Les incitations individuelles sont déterminées par deux contraintes directement liées à la productivité du travail. La première relève des conditions du marché, la seconde, du profil "âge-gains".

Lorsque le marché est en situation de concurrence, les travailleurs ont la garantie d'être rémunérés à la hauteur de leur productivité marginale. Selon G. S. Becker, l'éducation et la formation en cours d'emploi ont pour effet d'accroître durablement la productivité du travailleur. Comment mesure-t-on cet effet ? Prenons l'exemple d'un étudiant. Le gain qu'un étudiant peut espérer durant sa formation s'évalue en fonction de sa disponibilité à travailler, à savoir en dehors des heures de cours et durant les vacances uniquement. Ce manque à gagner correspond au coût de la scolarisation. Son calcul est donc le suivant :

$$W = MP - k$$

Où MP correspond à la productivité marginale actuelle (supposée égale au salaire) et k aux coûts directs de l'investissement dans le capital humain (études, *schooling*)³¹. Il suppose ici que les coûts de l'éducation sont directs. Il s'agit des frais liés à la scolarité, à savoir les frais d'inscription, de fourniture, de logement etc. L'arbitrage s'opère dès lors entre le montant estimé des gains futurs et la contrainte liée aux coûts. Mais ces derniers, en réalité, ne se limitent pas aux coûts directs. Si l'on ajoute les coûts d'opportunité au manque à gagner, l'équation précédente devient alors :

$$W = MPo - (MPo - MP + k) = MPo - C$$

Où MPo correspond à la productivité marginale d'un apprenant s'il renonçait à sa formation pour travailler à temps plein et MP à sa productivité marginale actuelle (réduite en raison du temps consacré à sa formation). C est, par conséquent, la somme des coûts directs et indirects induits par l'investissement en éducation. Le salaire net correspond alors à la différence entre les gains potentiels et le total des coûts, y compris les coûts d'opportunité. La volonté de G. S. Becker de définir un salaire net de

³¹ BECKER Gary S. [1993], op. cit., p. 51

l'apprenant surprend car, en principe, les frais d'inscription et les autres coûts directs liés à l'éducation ne sont pas soustraits du revenu brut.

En réalité, ce que G. S. Becker tente de souligner ici, est que son modèle inspiré de la formation en cours d'emploi (*on-the-job training*) s'applique indistinctement aux différentes composantes du capital humain, que cela soit l'éducation, la santé, les migrations ou l'accès à une information sur les prix et les salaires. Cette démarche l'amène dès lors à considérer que la distinction qui peut être faite entre l'entreprise et l'école n'a pas lieu d'être dans le cadre d'une analyse en termes de capital humain. L'école peut très bien être associée à une certaine forme d'entreprise et l'étudiant à un certain type d'apprenti³². Il entend ainsi démontrer que le choix d'un individu à investir dans son capital humain, quelle qu'en soit la composante, s'opère toujours sur le même mode. Chaque individu a l'avantage d'investir dans son capital humain aussi longtemps que l'ensemble des coûts induits ne dépassent pas l'ensemble des gains futurs estimés.

Mais peut-on pour autant admettre que l'individu n'a d'intérêts que pécuniaires ? Il va sans dire que G. S. Becker le réfute. Bien que centré sur les aspects monétaires, son modèle n'est pas exclusif. A l'ensemble des gains estimés, il associe des gains non monétaires. Ces gains, ou *psychic earnings*³³, recouvrent l'ensemble des variables non monétaires qui influencent l'investissement en capital humain. Il s'agit principalement de l'information sur les prix et les salaires, l'information sur le système politique et social, la santé physique et mentale des individus³⁴ ou encore leur motivation et leur intérêt.

Toutefois, ce gain n'apparaît pas de façon explicite dans le calcul car il n'est pas mesurable quantitativement. Théoriquement, il découle de la différence faite, sur la base d'estimations indépendantes, entre les gains monétaires et les gains réels³⁵. Or, il est impossible, concrètement, d'estimer les gains réels³⁶. Par conséquent, si G. S. Becker reconnaît l'influence d'un certain nombre de variables, y compris les variables qualitatives, sur l'investissement dans le capital humain, il n'est cependant pas en mesure de les formaliser. Ces variables demeurent en quelque sorte un résidu du calcul.

"Fortunately, nothing in the concept of human capital implies that monetary incentives need be more important than cultural and non monetary ones.

³² Ibid. p. 52

³³ Ibid. p. 11

³⁴ Celle-ci pouvait d'ailleurs constituer à l'époque un déterminant important du salaire.

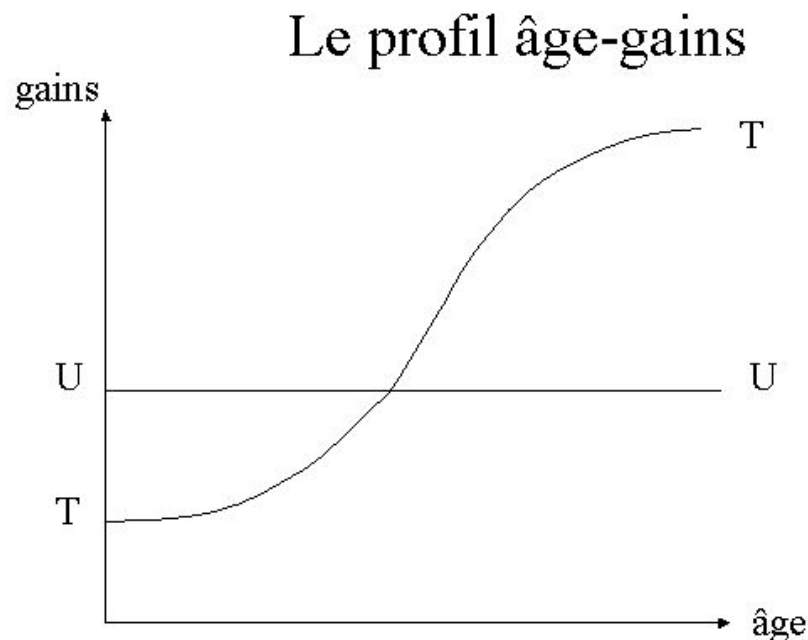
³⁵ BECKER Gary S. [1993], op. cit., p. 213

³⁶ L'alternative serait d'estimer les gains monétaires des autres capitaux qui forment ce gain non monétaire. Mais là aussi il se peut que ce gain cachent des gains non monétaires que l'on ne peut de ce fait pas estimer, et ainsi de suite.

Obviously, it is much easier to quantify the monetary side, but, nevertheless, progress has been made on other aspects." [BECKER, 1993]³⁷

En ce qui concerne la seconde contrainte du modèle, elle s'attache au profil âge-gains. L'investissement en capital humain dépend des perspectives de gains. Or, celles-ci évoluent au fil du temps et de l'âge de la personne. Aussi, la courbe de ce profil exhibe-t-elle une concavité caractéristique et qui peut même décroître au-delà d'un certain âge :

Graphique 1 :



Où U désigne le profil d'une personne non qualifiée qui n'a pas investi dans son capital humain³⁸. Son salaire est rigide. Il ne diffère pas en fonction de l'âge. La courbe en T décrit le profil d'une personne ayant choisi de poursuivre sa formation au-delà du cursus scolaire obligatoire. Son capital

³⁷ BECKER Gary S. [1993], op. cit., p. 21. G. S. Becker évoque par ailleurs les résultats d'une étude menée à l'époque par Bob Michael (1972) sur la quantification des bénéfices non monétaires de l'éducation. Couplés à d'autres études, les résultats montrent que, pour une majorité, ces bénéfices sont importants quoique relativement moins conséquents que les bénéfices monétaires. Mais le poids relatif entre gains monétaires et gains non monétaires constitue-t-il, en tant que tel, une information pertinente ? Ne s'agit-il pas plutôt de considérer l'ensemble qu'ils forment et de mesurer la dynamique qu'ils créent en terme de construction de capacités ?

³⁸ G. S. Becker pose l'hypothèse que les investissements encourrent dès le moment où les informations sur les gains sont accessibles. Si ce seuil est fixé à 18 ans, âge à partir duquel ces informations sont disponibles, cela ne veut pas dire pour autant qu'il n'y ait pas eu d'investissements antérieurs (ex. école, santé, information etc.). Si c'est le cas, les gains actuels et futurs seront alors estimés sur la base de ce retour sur investissement.

humain accroît durant la période d'investissement puis décroît lorsque le coût de la formation dépasse les gains qu'il peut en retirer. En consacrant une part importante de son temps à son éducation et à sa formation, l'individu en T consent, durant une période déterminée de sa vie, à gagner moins que la personne en U, quoique moins qualifiée. Ce temps de formation a un coût, direct et indirect, que l'apprenant estime en fonction de ses gains futurs.

En d'autres termes, l'individu de la courbe T investit dans son capital humain tant qu'il est en mesure de retirer, dans une période ultérieure de vie, les gains nécessaires à la couverture des coûts consentis au moment présent. Pour ce faire, il procède à un calcul en termes d'utilités. Ce calcul permet de déterminer les périodes de vie durant lesquelles l'investissement est optimal en fonction de l'allocation du temps entre le travail, la consommation et l'investissement en capital humain.

Si l'on observe la courbe en T, on s'aperçoit que le capital humain se déprécie en fonction de l'âge de la personne. Le rendement marginal du capital humain est donc décroissant. Ceci s'explique par la logique d'investissement. Cette logique conçoit l'éducation comme un stock de connaissances qui s'accumule et se déprécie au fil du temps.

1.2.2 L'INVESTISSEMENT EN CAPITAL HUMAIN

Contrairement au capital physique ou financier, le capital humain n'est pas transférable, comme le souligne G. S. Becker :

"(...) It is fully in keeping with the capital concept as traditionally defined to say that expenditures on education, training, medical care, etc., are investments in capital. However, these produce human, not physical or financial, because you cannot separate a person from his or her knowledge, skills, health, or values the way it is possible to move financial and physical assets while the owner stays put." [BECKER, 1993]³⁹

Ainsi le capital humain est incorporé. Il ne peut pas être approprié par une personne autre que celle à qui il appartient. Cette caractéristique pose en premier lieu la question de la prise en charge du coût de l'investissement en capital humain. Elle pose ensuite celle de la propension à investir, autrement dit, des incitations individuelles.

³⁹ BECKER Gary S. [1993], op. cit., p. 16

Pour G. S. Becker, l'éducation et la formation professionnelle sont les investissements en capital humain les plus importants⁴⁰. Leur coût est défini en fonction de leur rendement interne estimé par le biais de l'accroissement des gains économiques individuels. Ce rendement diffère selon qu'il s'agit d'une éducation de base, d'une formation spécifique ou d'une formation en cours d'emploi. Dans le cas d'une formation spécifique ou en cours d'emploi, le coût peut être facilement évalué sur la base du prix du marché par ses effets estimés sur la productivité du travail. Sous réserve d'une information disponible et non biaisée, il peut alors être réparti entre l'individu et l'entreprise. L'employeur bénéficiera, du moins partiellement, de l'investissement si le salarié formé continue à travailler pour lui.

Il en découle logiquement que l'entreprise évitera de prendre en charge les coûts liés à une formation générale pour laquelle elle n'a aucun intérêt direct. "Un employeur qui donne une formation générale à son employé sait qu'il ne pourra pas lui-même en percevoir les rendements futurs puisque les entreprises concurrentes sont prêtes à offrir au salarié formé un salaire égal à sa nouvelle productivité sans qu'il ne leur en ait rien coûté. Le premier employeur, par conséquent, ne voudra pas supporter le coût d'une formation générale." [LEVY-GARBOUA]⁴¹

Aussi, G. S. Becker oppose-t-il deux types de formation : la formation spécifique qui accroît la productivité de l'entreprise qui l'a dispensée et la formation générale qui est transférable à toutes les entreprises sans déperdition⁴². Ce constat implique dès lors de reconsidérer la logique d'investissement pour ce qui concerne la formation générale. La formation générale constitue à la fois un capital individuel et collectif, puisqu'elle bénéficie à tous sans que l'on ait besoin d'en payer le prix. Son coût s'évalue en fonction du rendement individuel et du rendement social de l'investissement ; l'objectif étant d'allouer les ressources aux années d'études et aux niveaux d'éducation de façon à égaliser au coût le taux marginal de rendement "social" de l'investissement dans l'éducation. Or, la difficulté tient ici dans l'évaluation empirique du rendement social. Si celle-ci s'avère pratiquement impossible, elle ne constitue pas pour autant un obstacle à la validité de la théorie du capital humain. En effet, dès lors qu'elle est considérée de façon normative, la requête d'égénéralisation du taux de rendement social de l'éducation n'appelle a priori aucune vérification empirique. Toutefois, il est intéressant de chercher si les gouvernements allouent effectivement les ressources au système éducatif de façon optimale à tous les niveaux et à tous les types d'éducation car, considérant la

⁴⁰ Ibid. p. 17

⁴¹ in GREFFE X., LALLEMENT J., DE VROEY M., (dir. pub.) [2002], *Dictionnaire des grandes oeuvres économiques*, éd. Dalloz, Paris, p. 43

⁴² Ibid.

difficulté d'évaluer le rendement social, il existe un risque de sous-investissement.⁴³

En résumé, dans le modèle de G. S. Becker, l'investissement en capital humain dépend, d'une part, des rendements privés estimés de ses différentes composantes, principalement en fonction du niveau et du type d'éducation et, d'autre part, des perspectives individuelles de gains données par le profil "âge-gains" de la personne.

A ce stade, trois remarques peuvent être formulées.

1. En réalité, le modèle de G. S. Becker s'inspire de la formation en cours d'emploi et applique la même logique aux différentes composantes du capital humain. Ce choix se justifie principalement par la possibilité d'évaluer les effets externes directs de ce type de formation en termes monétaires – le prix étant fixé par le salaire à travers les effets estimés sur la productivité du travail⁴⁴. Si la logique du modèle n'est pas contestée en soi, c'est son extrapolation à l'ensemble des différentes composantes du capital humain qui pose problème, en particulier pour ce qui concerne les différents niveaux d'éducation.

Considérant l'éducation de base, cette logique soulève au moins deux difficultés. La première concerne le postulat de la rationalité des choix individuels. Concrètement, l'enfant en âge d'être scolarisé n'opère pas de choix rationnels d'intérêts. De surcroît, il ne choisit pas librement. Par conséquent, le choix de la scolarisation au niveau primaire ne relève pas à proprement parler d'un choix individuel rationnel mais d'un choix social, parental voire familial.

La seconde difficulté touche à l'évaluation des taux de rendements sur lesquels repose le modèle de G. S. Becker. Pratiquement, il est impossible de distinguer les effets des investissements post-scolaires de l'investissement dans des études formelles, sauf si l'on suppose que tous les taux privés de rendements des investissements post-scolaires et dans des études sont marginalement égaux. Or, il apparaît de façon évidente que les taux de rendement des différents types de capital humain ne sont pas égaux, comme le souligne M. Blaug. Par conséquent, il ressort que les taux de rendement de la formation du capital humain sont en réalité des moyennes des taux de rendement des études proprement dites et des taux de rendement de différentes formes de formation professionnelle⁴⁵.

⁴³ BLAUG Mark [1994], *La méthodologie économique*, 2e édition, Economica, Paris, pp. 216-217

⁴⁴ BECKER Gary S. [1993], op. cit., p. 46

⁴⁵ BLAUG Mark [1994], op. cit., p. 219

2. Dans le modèle développé par G. S. Becker, l'éducation n'est plus considérée comme un bien de consommation mais comme un investissement.
3. Le modèle de G. S. Becker met l'accent sur les gains monétaires et porte de ce fait sur la demande privée d'éducation, bien que celle-ci n'ait, de façon paradoxale, jamais fait l'objet d'études approfondies ni d'explications véritables par les tenants de la théorie du capital humain. En outre, l'accent mis sur le choix individuel des travailleurs quant à leur profession occulte d'une certaine façon les questions relatives à l'offre de formation par les entreprises qui, pour la plupart, disposent de "marchés internes du travail" développés⁴⁶.

1.2.3 LES INCITATIONS INDIVIDUELLES

Partant du principe que le capital humain est incorporé, chaque individu produit son propre capital humain. Dans le modèle de G. S. Becker, cette production, ou *output*, nécessite un certain nombre d'inputs en temps et en biens. Le taux d'accumulation du capital est alors donné par la différence entre le taux de production et le taux de dépréciation du stock de capital⁴⁷. L'individu peut évaluer son stock de capital en début de chaque période de vie en additionnant son capital humain initial et son capital accumulé (*output* de l'investissement sur le stock initial). Sur cette base, chaque individu est en mesure de maximiser sa fonction d'utilité sous la contrainte "budgétaire" donnée par une quantité de temps et de biens disponibles⁴⁸.

Dans l'approche néoclassique, la contrainte "budgétaire" est donnée par une quantité de temps partagée entre le travail et les loisirs. G. S. Becker y introduit une troisième variable: l'investissement en capital humain. L'individu opère dès lors un arbitrage entre le temps de travail, le temps consacré aux loisirs et celui dévolu à l'éducation et à la formation, autrement dit, la "production" de capital humain.

Ce nouvel arbitrage a notamment pour effet de modifier l'évolution des taux de salaire. Alors qu'ils étaient donnés, les salaires deviennent fonction du stock de capital humain (variable endogène). Dans ces conditions, le stock de capital a tendance à se déprécier avec le temps pour deux raisons au moins. La première est que le nombre de périodes restant à partir desquelles on estime la valeur des rendements futurs, tend logiquement à se réduire avec l'âge. La seconde est que le coût de l'investissement s'accroît à mesure

⁴⁶ Ibid., pp. 217-218

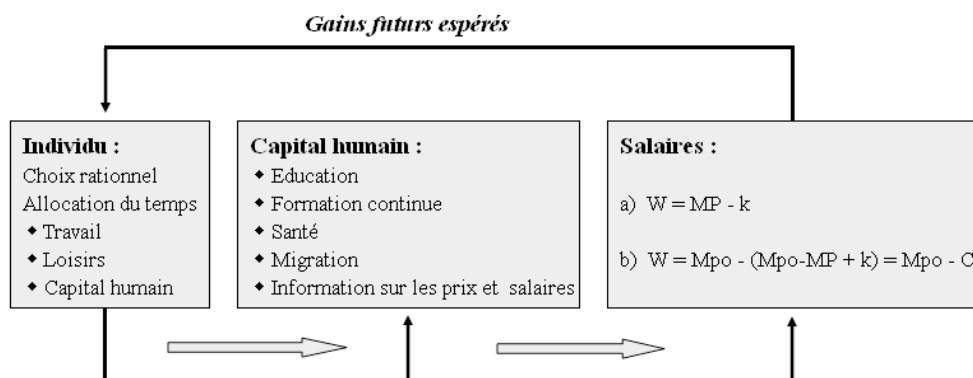
⁴⁷ BECKER Gary S. [1993], op. cit., p. 77

⁴⁸ Cette logique vaut également pour les ménages.

que le stock de capital augmente puisque ce sont les gains espérés qui déterminent les coûts. Les coûts sont donc fonction des taux de salaire eux-mêmes fixés par l'accroissement du capital humain. Il apparaît par conséquent que l'incitation à investir dans le capital humain décroît en fonction de l'âge et de la quantité de capital accumulé.

G. S. Becker construit ici un modèle fondé sur l'individualisme méthodologique. La formation du capital humain y est conçue comme le fait d'individus agissant dans leur propre intérêt. L'individu met en lien des *inputs* et des *outputs* de production de capital humain dans l'objectif de maximisation de son propre bien-être. Les conditions d'équilibre sont alors réunies lorsque la valeur actuelle du coût marginal de l'investissement en capital humain équivaut la valeur actuelle des gains futurs. Qu'il s'agisse de l'éducation, de la formation continue, de la santé ou de l'information sur les prix et les salaires, l'individu raisonne de façon identique. Il évalue son retour sur investissement en fonction de ses gains futurs estimés. C'est ce que nous pouvons observer sur la figure n°1.

Figure 1 : le modèle du capital humain de G. S. Becker

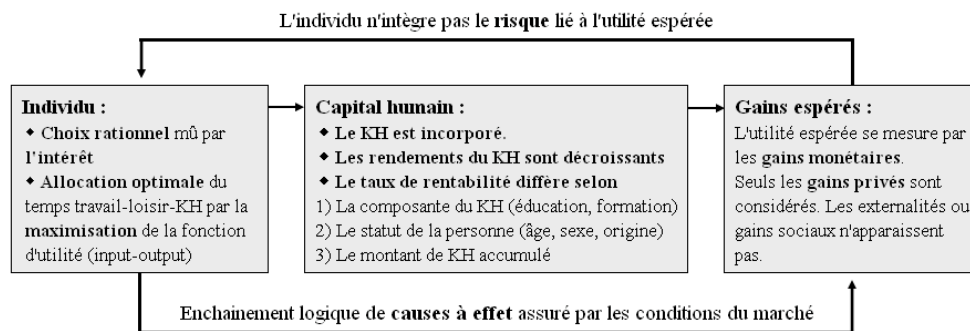


L'utilité de l'individu, ou son consentement à payer, peut alors être définie comme la capacité à supporter, au moment présent, les coûts de l'investissement en capital humain. On notera cependant que ces coûts ne tiennent pas compte du risque de l'investissement en capital humain. Or, celui-ci peut être élevé compte tenu de l'incertitude liée au facteur temps. Le consentement à payer s'en trouve logiquement affecté.

Dans le modèle de G. S. Becker, le risque n'est en principe pas retenu car l'hypothèse de concurrence garantit en tout temps l'information sur les prix et les salaires. Par conséquent, le consentement à payer dépend essentiellement des variables relatives au profil "âge-gains" de la personne (cf. supra) et au stock de capital qui détermine le montant des gains espérés

par le biais des taux de salaires. Ce fonctionnement est décrit ci-dessous dans la figure n° 2.

Figure 2 : la logique utilitariste du modèle du capital humain de G. S. Becker



La logique du modèle repose donc entièrement sur le postulat de la rationalité sous condition d'une information accessible et non biaisée sur les prix et les salaires. Cette condition, qui suppose une situation de concurrence pure et parfaite, peut sembler restrictive mais elle ne constitue pas pour autant le problème majeur. Le calcul d'intérêts, ou d'utilités, basé sur l'estimation des gains futurs⁴⁹ paraît nettement plus problématique en raison de l'incertitude liée au facteur temps. Le temps accroît la variabilité des conditions externes et donc le risque d'un tel investissement :

"An informed, rational person would invest only if the expected rate of return were greater than the sum of the interest rate on riskless assets and the liquidity and risk premiums associated with the investment." [BECKER, 1993]⁵⁰

Ce constat est particulièrement vrai pour ce qui concerne la composante "éducation" du capital humain. Le temps, généralement long, qui sépare les coûts de l'investissement des gains espérés restreint les garanties sur les conditions futures ; ce qui a pour effet d'accroître le risque encouru. Dès lors, les individus sont enclins à opérer des choix biaisés qui, soit surévaluent, soit sous-évaluent les gains espérés. Toutefois, pour G. S. Becker, ces biais ne sont pas le seul fait du montant et de la nature du risque. Ils dépendent également du goût et du comportement des individus⁵¹. En d'autres termes, les incitations individuelles sont fonction d'un ensemble

⁴⁹ Les gains futurs sont estimés en fonction du salaire. Les revenus sur la fortune ne sont pris en compte que dans le calcul plus général sur le bien-être.

⁵⁰ BECKER Gary S. [1993], op. cit., p. 91

⁵¹ Ibid., p. 92

de facteurs qui tiennent autant de la variabilité des conditions externes que de la faculté des individus à endosser le risque lié à cette incertitude.

Il s'ensuit, selon G. S. Becker, que certaines catégories de personnes ont tendance à sous-estimer le retour sur investissement en capital humain, alors que d'autres le surestiment. C'est le cas par exemple des jeunes hommes auxquels G. S. Becker reconnaît un caractère ambitieux et téméraire qui les rend plus aptes à encourir des risques⁵². Mais que dire dès lors des personnes qui, à l'inverse, sous-évaluent leur retour sur investissement, autrement dit, leurs perspectives de gains ? Raisonnablement, ce fait ne peut pas être attribué uniquement à des variables comportementales liées au goût et/ou aux traits de caractère; ce qui signifierait en l'occurrence qu'à niveau de formation égal, les différences observées entre individus incomberaient essentiellement aux aptitudes et aux prédispositions mentales des personnes.

Pour G. S. Becker, différents facteurs sont en cause. Ils concourent à créer l'incertitude et expliquent, de ce fait, la non concordance entre le retour estimé et le retour réel sur capital humain. Il s'agit en premier lieu, de l'incertitude liée à l'espérance de vie, qui s'avère un déterminant important du retour sur investissement. Il s'agit ensuite de l'incertitude liée aux capacités, en particulier pour les personnes jeunes qui consacrent une large part de leur temps à l'éducation et à la formation. A cela s'ajoute l'incertitude liée à la variabilité des conditions externes qui rend difficile l'estimation des gains futurs en fonction de l'âge et des capacités de la personne (capital accumulé). Il s'agit enfin, d'une façon générale, des risques inhérents au facteur temps généralement long dans le cas de l'investissement en éducation (cf. supra).

En résumé, il apparaît que les incitations individuelles forment le noyau dur du modèle de G. S. Becker dont l'axe central s'articule autour du principe de la rationalité. Ce principe suppose la maximisation de la fonction d'utilité donnée ici par le revenu⁵³. La fonction dépend de la contrainte "budgétaire" définie par une quantité de biens disponibles et de temps alloué entre le travail, les loisirs et l'investissement en capital humain. L'*output* de production en capital humain s'évalue en fonction du retour sur investissement sous forme de gains, monétaires et non monétaires (*psychic income*, cf. supra), bien que ces derniers ne puissent pas être formalisés, en tant que tels, mathématiquement.

⁵² Ibid., p. 92

⁵³ Lorsque le revenu est incertain, l'utilité correspond au revenu multiplié par la probabilité de l'obtenir. BLAUG Mark [1994], op. cit., p. 237

1.2.4 LE RENDEMENT DE L'INVESTISSEMENT EN ÉDUCATION

Variable focale du modèle de G. S. Becker, les gains sont estimés en fonction de l'accroissement et de la dépréciation du stock de capital humain. Le rendement marginal du stock de capital humain tend à décroître avec le temps en raison du profil âge-gains de la personne, d'une part, et de l'incidence sur les coûts de l'accroissement du stock de capital, d'autre part (cf. supra). Il apparaît ainsi que l'estimation du rendement de l'investissement s'effectue uniquement sur la base d'un calcul privé⁵⁴. L'incorporation du capital humain explique en partie ce fait : "*Since human capital is a very illiquid asset – it cannot be sold and is rather poor collateral on loans – a positive liquidity premium, perhaps a sizable one, would be associated with such capital.*" [BECKER, 1993]⁵⁵ Dès lors qu'il est axé sur les gains privés, le modèle de G. S. Becker n'est en mesure de rendre compte que du rendement interne de l'investissement en éducation⁵⁶.

Qu'en est-il dès lors des gains externes sociaux de l'investissement en éducation ? Prétendus facteurs explicatifs des résidus de croissance d'un point de vue macroéconomique (cf. supra Denison), les gains sociaux de l'investissement restent néanmoins très difficiles à mesurer empiriquement. En effet, "le taux de rendement social de l'investissement dans l'éducation ne peut être calculé que sur la base des valeurs pécuniaires observées : les résultats non pécuniaires de l'éducation, ainsi que les effets externes associés à la poursuite d'études sont invariablement assortis de jugements qualitatifs qui diffèrent d'un auteur à l'autre." [BLAUG, 1994]⁵⁷ En outre, l'évaluation de l'impact réel de l'investissement en éducation sur le produit national pose problème en raison de la variabilité des effets, à différents niveaux d'éducation, sur le salaire et la productivité (cf. infra)⁵⁸. Enfin, il convient de relever qu'à ce jour les nombreuses tentatives d'estimation de l'impact social de l'investissement en capital humain, et l'éducation ne fait pas exception, sont restées vaines⁵⁹.

En définitive, dans le modèle de G. S. Becker, les incitations individuelles désignent la propension d'un individu à investir dans son propre capital humain. Or, comme cela a été relevé, cette propension dépend d'un

⁵⁴ Individuels, voire au niveau de la famille.

⁵⁵ BECKER Gary S. [1993], op. cit., p. 91

⁵⁶ G. S. Becker estime entre 8 et 11 % le rendement interne de l'investissement en éducation au niveau de fin de scolarité obligatoire après ajustement des différentiels de compétences entre la population « blanche » masculine et les minorités comprenant les redoublants, les femmes et les « non blancs ». Ces taux correspondent peu ou prou au taux de rentabilité du capital économique estimé durant les périodes 1938-1947 et 1947-1957 aux Etats-Unis. Toutefois, ces estimations ne tiennent pas compte de l'ensemble des effets externes. Si l'ensemble des résidus inexpliqués durant la période 1929-1957 était attribué à la composante éducation du capital humain, son rendement social serait alors doublé.

⁵⁷ BLAUG Mark [1994], op. cit. p. 216

⁵⁸ BECKER Gary S. [1993], op. cit. pp. 208-209

⁵⁹ Ibid.

ensemble de facteurs à la fois internes et externes à la personne. C'est la raison pour laquelle le postulat de la rationalité des choix ne suffit pas à expliquer les inégalités observées par G. S. Becker sur la base des recensements de 1940 et de 1950 aux Etats-Unis (cf. infra). Celles-ci relèvent, outre le nombre d'années d'études et l'expérience professionnelle, d'un ensemble de variables telles que le contexte familial, le lieu de résidence mais aussi l'intelligence, l'aptitude face au risque et l'estime de soi.

1.2.5 LES CRITIQUES INTERNES DU MODÈLE DE G. S. BECKER

Au vu de ce qui précède, deux remarques s'imposent.

1. La première concerne l'application de la théorie orthodoxe du capital à la théorie du capital humain : "Le concept de capital humain, qui constitue le "noyau dur" du programme de recherche sur le capital humain, est l'idée que les individus dépensent pour eux-mêmes de différentes manières, pas seulement dans un but de plaisirs immédiats, mais aussi dans le but de se procurer des revenus futurs pécuniaires et non pécuniaires." [BLAUG, 1994]⁶⁰ En vue d'améliorer ses conditions de vie, l'individu choisit de dépenser pour sa santé, d'acquérir volontairement une éducation supplémentaire voire d'acheter des informations concernant les emplois ou encore d'émigrer pour profiter de meilleures conditions d'emploi. Ainsi, les choix des individus concernant les différentes composantes de leur capital humain ne relèvent non plus d'une logique de consommation mais d'une logique d'investissement. Dès lors, chaque individu est en mesure de justifier ses actions présentes en fonction des estimations sur ses gains futurs sachant qu'une période d'éducation ou de formation supplémentaire augmente une fois pour toutes le niveau de ses gains⁶¹. Ce lien de causalité, sur lequel repose le modèle de G. S. Becker et, d'une façon générale, la théorie du capital humain, suppose au moins trois hypothèses.

La première hypothèse de la théorie du capital humain qui, par ailleurs, constitue la critique majeure formulée à son encontre, porte sur la corrélation, supposée robuste, entre le niveau d'éducation – *education* - et les compétences acquises – *abilities*⁶². Or, concrètement on n'a jamais pu établir de liens clairs entre le niveau d'éducation – nombre d'années

⁶⁰ Ibid., p. 214

⁶¹ Cette logique inspirera Jacob Mincer (1974) dont la célèbre fonction de gain incitera par la suite de nombreuses études (cf. supra, note de bas de page n° 24).

⁶² BECKER Gary S. [1993], op. cit., p. 171

d'études – et l'acquisition de réelles connaissances voire de compétences.

La deuxième hypothèse porte sur le lien entre les compétences acquises et le niveau de salaire. De façon empirique, il a en effet été établi que le niveau d'éducation général de la population active influait sur le niveau des salaires par le biais de l'accroissement de la productivité (cf. supra). Toutefois, sur la base des recensements de 1940 et de 1950 aux Etats-Unis, on a pu observer que des différences importantes subsistaient entre le niveau de formation des personnes (nombre d'années d'études) et le niveau des salaires.

Sur ce point, G. S. Becker a tenté de démontrer que ces différences incombaient principalement à la diversité des personnes et à la multiplicité des facteurs déterminants (âge, sexe, origine, statut social, etc.). Aussi, après correction des différents biais de type démographique, G. S. Becker a-t-il été en mesure de vérifier l'hypothèse son modèle et d'asseoir sa validité. Toutefois, il convient de relever ici que l'exercice statistique qui vise à exclure du modèle les facteurs déterminants de type démographique, fait en réalité émerger un profil-type de personnes particulier. En effet, d'après les analyses faites par G. S. Becker, il ressort que seules les personnes dotées d'un potentiel intellectuel (mesuré par le quotient intellectuel) et dont le niveau d'éducation dépasse la scolarité obligatoire⁶³ peuvent s'attendre à voir les effets de leur formation se répercuter sur le salaire.

Si le modèle de G. S. Becker s'applique apparemment bien à la minorité blanche et masculine de l'époque considérée, il en va autrement des minorités dites "non-blanches" et des femmes. Comme cela a été dit précédemment, ces catégories tendent à opérer des choix sous optimaux en termes d'investissement en capital humain en raison principalement de leur difficulté à estimer le retour sur investissement sous forme de gains (monétaires). Pour autant, ces "exceptions" ne remettent pas en cause la validité du modèle de G. S. Becker pour qui les années d'études et l'expérience professionnelle constituent, quoi qu'il en soit, des facteurs comparativement plus importants que l'origine ou le statut familial et social.

En résumé, G. S. Becker nous montre ici que la théorie du capital humain ne porte d'attention particulière ni à la question des conditions d'accès à l'éducation (égalité des opportunités et respect du droit à l'éducation de base pour tous) ni à celle, plus générale, de l'offre

⁶³ Aux Etats-Unis, la scolarité est obligatoire jusqu'à l'âge de 16-17 ans.

éducative, autrement dit la capacité du système à répondre à la diversité des besoins éducatifs fondamentaux. Comme cela a été dit au point 1.2.2, la théorie du capital humain n'attache d'importance ni à l'offre ni à la demande globale d'éducation. Les raisons principales tiennent vraisemblablement dans le choix du contexte américain dont G. S. Becker s'est inspiré pour développer son modèle. Comme le souligne M. Blaug : "L'habitude de la médecine privée et de l'enseignement libre, l'absence quasi-totale de projets de formation proposés par le gouvernement dans le contexte américain (au moins avant 1968), appuyait l'importance donnée au calcul privé. Lorsque la santé et l'éducation relèvent largement du secteur public, cependant, comme c'est le cas dans la plus grande partie de l'Europe et dans les pays du Tiers-Monde, il est tentant de se demander si le programme de recherche sur le capital humain est également capable de fournir de nouveaux critères normatifs pour l'action publique." [BLAUG, 1994]⁶⁴ Par conséquent, en se limitant au calcul du rendement privé de l'éducation, la théorie du capital humain ne donne aucune véritable explication sur les formes de financement de l'éducation ni sur le caractère public des écoles et collèges que l'on observe effectivement⁶⁵.

La troisième hypothèse du modèle de G. S. Becker, qui permet d'estimer les effets de l'investissement en capital humain sur les gains, suppose que les connaissances acquises soient maintenues dans le temps (processus cumulatif du capital). Cette hypothèse requiert en premier lieu l'acquisition d'un minimum de connaissances à savoir au minimum l'accomplissement d'un cursus complet de scolarité primaire (6 années de scolarisation⁶⁶) ou d'un cycle d'apprentissage (alphabétisation fonctionnelle pour les adultes). En deçà de ce seuil, il paraît en effet très difficile de maintenir les acquis. L'hypothèse requiert ensuite que les acquis éducatifs répondent effectivement aux besoins éducatifs fondamentaux tels qu'ils sont définis par la Déclaration de Jomtien (1990), autrement dit que les connaissances puissent être exercées dans leur environnement socio-économique spécifique. Telles sont a priori les conditions minimales requises pour qu'un individu soit à même d'estimer les effets d'un investissement en capital humain sur ses gains futurs.

Cette hypothèse soulève de même la question des capacités institutionnelles. Alors que dans le modèle de G. S. Becker, elles interviennent essentiellement comme facteur réduisant les risques liés à

⁶⁴ BLAUG Mark [1994], op. cit. p. 216

⁶⁵ Ibid., p. 225

⁶⁶ Dans les rapports de suivi de l'Education Pour Tous (EPT) publié par l'UNESCO, il ressort néanmoins que le nombre d'années de scolarisation jugé nécessaire pour répondre aux besoins éducatifs fondamentaux dépasse les normes minimales de la scolarisation primaire qui sert de référence en matière de statistique.

l'investissement en capital humain, dans l'approche des capacités, elles sont la condition nécessaire à la capitalisation et à la valorisation des acquis éducatifs et, plus généralement, à l'exercice des libertés individuelles.

2. La deuxième remarque relative au modèle de G. S. Becker porte sur le postulat de rationalité. Ce postulat signifie que l'individu opère des choix en fonction d'un ordre de préférences complet et transitif - avec une information parfaite et sans coût. L'ordre de préférences ainsi établi est supposé exprimer ce que l'individu ressent véritablement. Ce présupposé n'est pas remis en cause ici. Toutefois, dans la réalité, il apparaît que l'ordre de préférences n'émane pas toujours d'un choix librement consenti, autrement dit, les préférences révélées peuvent cacher des préférences adaptatives (en fonction du contexte, du statut de la personne, etc. cf. infra). Il est alors admis que les individus investissent de manière inégale dans leur éducation non pas uniquement en raison de leur différentiel d'aptitudes mais plus généralement en raison de leur "profil" comprenant l'âge, le statut, les aptitudes et les perspectives de gains. Or, ce fait pose un problème d'ordre moral pour lequel le modèle de G. S. Becker n'offre pas de réponse satisfaisante.

Ainsi, il apparaît que le modèle de capital humain est axé essentiellement sur les résultats, plus exactement, sur les effets induits de l'investissement ou du non investissement en capital humain. Par conséquent, il ne dit rien sur les conditions qui garantissent l'existence d'une liberté réelle de choix des individus.

1.3 UTILITÉS VERSUS CAPACITÉS

Le modèle de G. S. Becker, et plus généralement la théorie du capital humain, s'inscrivent dans le courant de pensée utilitariste. Les incitations individuelles à investir dans le capital humain s'expliquent, comme cela a été largement exposé au chapitre précédent, par les effets de l'investissement sur la somme des utilités individuelles. Selon cette logique, les individus sont prêts à consentir certains sacrifices en vue d'accroître leurs gains futurs et, par là même, leur bien-être. Cette relation a été formalisée par le modèle de G. S. Becker qui mesure la somme des utilités sur la base du salaire estimé en fonction du stock de capital humain (donné par le nombre d'années d'études et de formation professionnelle).

Considérant l'éducation essentiellement à travers ses effets induits sur le revenu, la théorie du capital humain ne retient en réalité que sa dimension productive. Elle néglige ce faisant ses dimensions éthiques et sociales. Or,

l'éducation n'est pas seulement un moyen pour atteindre d'autres fins (le revenu, le plaisir, le bonheur) mais elle est d'abord une valeur désirable en soi. Elle est une capacité qui permet l'exercice des libertés individuelles.

Dès lors, il convient de s'interroger sur la pertinence du modèle de capital humain en tant qu'outil d'analyse et d'évaluation du processus de développement humain. L'objectif de maximisation des utilités individuelles, ou la plus grande somme de bonheur totalisé, procède-t-il de l'extension des libertés individuelles et du respect des droits humains fondamentaux ? En quoi la base d'information de l'utilitarisme est-elle insuffisante pour rendre compte de l'amélioration des conditions de vie des personnes ? Nous tenterons d'exposer ici les principaux arguments avancés par A. Sen. Ceux-ci nous permettront d'introduire ensuite les théories alternatives à l'utilitarisme développées, d'une part, par J. Rawls avec la théorie de la justice et des biens premiers et, d'autre part, par A. Sen avec l'approche des capacités.

1.3.1 LA BASE D'INFORMATION

L'objectif de la pensée utilitariste se définit par la maximisation des utilités individuelles, soit la plus grande somme de bonheur totalisé. Ces éléments forment la base d'informations de la pensée utilitariste. Si nous considérons ici la base d'informations, c'est qu'elle est le fondement même de toute démarche de comparaison et d'évaluation : "la base d'information est l'ensemble des informations dont il est nécessaire de disposer pour formuler un jugement conforme à la démarche d'évaluation, mais aussi, et ce n'est pas moins important, l'ensemble des informations exclues de l'évaluation directe." [SEN, 2000a]⁶⁷

Fondé au XIX^e siècle par Jeremy Bentham, le courant de pensée utilitariste part du postulat selon lequel le bonheur est la seule chose désirable comme fin⁶⁸. Repris et développé par la suite par John Stuart Mill, ce courant de pensée fonde sa théorie morale sur deux notions : le plaisir et l'absence de douleur : "Par "bonheur" on entend le plaisir et l'absence de douleur ; par "malheur" (*unhappiness*), la douleur et la privation de plaisir. Aussi le plaisir et l'absence de douleur sont-elles les seules choses désirables comme fins et toutes les choses désirables sont désirables, soit pour le plaisir qu'elles donnent elles-mêmes, soit comme des moyens de procurer le plaisir et d'éviter la douleur." [MILL, 1861]⁶⁹

⁶⁷ SEN Amartya [2000a], op. cit., p. 65

⁶⁸ MILL John Stuart [1988], *L'utilitarisme*, Flammarion, Paris, p.48

⁶⁹ Ibid. p. 49

Pour J. S. Mill, les notions de plaisir et d'absence de douleur ne sont pas l'expression de la pure sensation ; ce qui ferait de l'utilitarisme une approche purement intuitionniste. Les notions de plaisir et d'absence de douleur sont considérées, dans la tradition épicurienne comme l'expression de l'intelligence, de la sensibilité (*feelings*), de l'imagination et des sentiments moraux⁷⁰. Elles relèvent par conséquent de la compétence de la raison (*rational faculty*) et peuvent être définies en fonction de l'utilité qu'elles procurent. Le plaisir et l'absence de douleur peuvent dès lors être considérés comme des valeurs bonnes.

"La doctrine qui donne comme fondement à la morale l'utilité ou le principe du plus grand bonheur, affirme que les actions sont bonne (*right*) ou sont mauvaises (*wrong*) dans la mesure où elles tendent à accroître le bonheur, ou à produire le contraire du bonheur." [MILL, 1861]⁷¹

Traditionnellement, l'utilité est définie par la satisfaction du désir ou par le plaisir. L'utilité constitue alors une unité de mesure permettant de procéder à des évaluations (mesure cardinale de l'utilité)⁷², comme le démontre la fameuse "arithmétique des plaisirs" établie par J. Bentham. Ce dernier stipule ainsi qu'une quantité de plaisir équivaut à une même quantité de bonheur⁷³. Ces éléments forment la base d'information de l'évaluation du bien-être. Comme le rappelle A. Sen, l'utilitarisme consiste donc à "prendre en compte le bien-être de chaque individu, bien-être considéré avant tout comme une caractéristique mentale, c'est-à-dire en relation avec le plaisir ou le bonheur qui en résulte." [SEN, 2000a]⁷⁴

Peut-on pour autant considérer que la pensée utilitariste vise le bonheur de tout un chacun ? A savoir, peut-on concilier l'idée d'un bonheur collectif – diverses conceptions raisonnables d'une vie bonne – à celle de la multiplicité des plaisirs individuels – conceptions particulières de la réalisation de soi ? Sur ce point, J. S. Mill s'oppose à J. Bentham. Il estime en effet qu'il faut distinguer les plaisirs du bonheur car, selon lui, les premiers sont relatifs, alors que le second est absolu. Quand bien même les plaisirs créent de la satisfaction, celle-ci dépend en fin de compte des préférences des individus. Or, ces préférences varient selon les êtres humains, leur niveau de connaissance et leur intelligence. Aussi, J. S. Mill qualifie-t-il les plaisirs et la douleur comme non homogènes et par conséquent non mesurables. Il

⁷⁰ Ibid., p. 51

⁷¹ Ibid., pp. 48-49

⁷² En théorie économique, le concept d'utilité au sens traditionnel a été abandonné car il ne joue aucun rôle essentiel dans l'explication du comportement économique. L'utilité apparaîtra par la suite comme un moyen de représenter les choix des agents économiques et non comme une mesure de la satisfaction.

⁷³ BONCOEUR Jean, THOUEMENT Hervé [1994], *Histoire des idées économiques*, tome 2, Circa, éd. Nathan, France, p. 31

⁷⁴ SEN Amartya [2000a], op. cit., p. 67

incombe par conséquent aux hommes compétents seuls d'en apprécier le quantum.

Ce constat amène dès lors J. S. Mill à considérer l'idéal utilitariste, non comme le bonheur personnel, mais comme le bonheur général, soit la plus grande somme de bonheur totalisé qui constitue un bien homogène mesurable. "Le principe du plus grand bonheur [...], la fin dernière par rapport à laquelle et pour laquelle toutes les autres choses sont désirables est une existence aussi exempte que possible de douleurs, aussi riche que possible en jouissance, envisagées du double point de vue de la quantité et de la qualité ; et la pierre de touche de la qualité, la règle qui permet de l'apprécier en l'opposant à la quantité, c'est la préférence affirmée par les hommes qui, en raison des occasions fournies par leur expérience, en raison aussi de leur habitude qu'ils ont de la prise de conscience et de l'introspection sont le mieux pourvus de moyens de comparaison." [MILL, 1861]⁷⁵

La base d'informations telle qu'elle est définie par la pensée utilitariste soulève deux problèmes. Le premier concerne la logique d'agrégation sur laquelle repose l'idéal utilitariste de la plus grande somme de bonheur totalisé. En effet, le principe d'agrégation des plaisirs occulte la question relative à la distribution réelle des utilités entre les personnes. Ce principe met ainsi en question l'utilitarisme en tant que théorie normative de la justice. C'est ce que nous verrons au chapitre suivant. Le second problème porte sur le conséquentialisme propre à l'utilitarisme. Cette critique, relayée par A. Sen, touche le principe de juger tout choix individuel par la somme des utilités qu'il engendre. Autrement dit, "[...] tous les choix (choix des actions, des règles, des institutions, etc.) doivent être jugés selon leurs conséquences, c'est-à-dire en fonction des résultats qu'ils délivrent." [SEN, 2000a]⁷⁶ Si l'on admet aisément que dans toute appréciation d'une situation sociale, il est nécessaire de porter attention aux résultats, il n'est pas pour autant acceptable d'exclure en retour la prise en considération de toute autre donnée.

Ainsi, A. Sen avance au moins deux arguments qui donnent raison de ne pas se ranger du côté d'un conséquentialisme pur. Le premier argument concerne le calcul de l'utilité. Dans la théorie contemporaine du choix, la notion d'utilité s'identifie à la représentation numérique du choix d'une personne. Le choix individuel vise la maximisation du bien-être. Or, la notion de bien-être individuel pose problème puisqu'elle "[...] est susceptible de varier en fonction d'un conditionnement mental ou

⁷⁵ Ibid., p. 57

⁷⁶ Ibid., p. 67

d'attitudes adaptatives." [SEN, 2000a]⁷⁷ Autrement dit, la même somme d'utilités ne procure pas la même somme de bonheur pour chacun. Par conséquent, en s'attachant uniquement aux conséquences du choix individuel, l'utilitarisme occulte la question des capacités des individus à transformer une quantité de biens (utilité) en libertés (bien-être, etc.). Cette critique sera développée au chapitre 1.3.3.

La seconde critique avancée par A. Sen eu égard au conséquentialisme concerne la limitation aux seuls intérêts individuels. La vision utilitariste porte en effet toute son attention sur les avantages personnels que procure la détention d'un certain montant de biens tels que le revenu, les droits ou les libertés. Or, pour ce qui concerne l'accès aux droits et aux libertés, la mesure ne s'apprécie pas uniquement en termes d'avantages personnels d'un individu : "Au sens politique, la proclamation de principe de la liberté ne se limite pas à savoir si l'avantage personnel des détenteurs des droits est amélioré par la jouissance de ces droits. Il est nécessaire de prendre en compte – aussi – l'intérêt d'autrui (il y a des connexions entre les libertés des uns et des autres) et, par ailleurs, de reconnaître que la violation des libertés est une transgression à laquelle nous avons raison de résister, comme étant mauvaise en soi." [SEN, 2000a]⁷⁸ Nous aborderons plus largement ce point au chapitre 1.5.

1.3.2 L'UTILITARISME ET LA JUSTICE SOCIALE

En tant que théorie morale, l'utilitarisme pose la question de la justice sociale. Selon l'idéal utilitariste, ce sont les notions de plaisir et d'absence de douleurs qui déterminent le bien. Cela signifie autrement dit que le bien est défini indépendamment des principes de justice et que ce bien définit la justice comme la maximisation du bien-être⁷⁹.

Selon la doctrine utilitariste classique, la maximisation du bien-être correspond à la somme totale des espérances d'utilité des individus. Pour obtenir cette somme, on pondère chaque espérance – satisfactions totales présentes et à venir - par le nombre de personnes dans la position correspondante et on les additionne. Selon cette logique, si la population dans la société double, toutes choses égales par ailleurs, l'utilité totale est alors deux fois plus élevée. A la doctrine utilitariste dite classique a été préféré par la suite le principe d'utilité moyenne qui conduit la société à maximiser non pas l'utilité totale mais l'utilité moyenne (per capita). Selon

⁷⁷ Ibid., p. 71

⁷⁸ Ibid., p. 73

⁷⁹ SCHEFFLER Samuel [2001], *Boundaries and Allegiances. Problems of justice and Responsibility in Liberal Thought*, Oxford University Press, New York, p. 151

la vision utilitariste marginaliste, les institutions sont alors établies de façon à maximiser la somme pondérée des espérances d'utilités des individus représentatifs (les coefficients de pondération étant cette fois donnés en pourcentage). Par conséquent, seule une modification au niveau de la répartition des espérances d'utilités individuelles dans les différentes positions peut amener à modifier l'utilité totale.⁸⁰

Toutefois, qu'il s'agisse de la vision utilitariste classique ou marginaliste, la maximisation du bien-être comme objectif social supérieur pose un double problème. Le premier porte sur l'indifférence liée aux personnes et le second sur l'indifférence liée aux éléments distincts ou valeurs qui fondent une vie de qualité (base d'information). Nous aborderons ce deuxième point au sous-chapitre suivant.

En effet, tel qu'il est posé, l'objectif social de maximisation du bien-être n'attache aucune importance intrinsèque aux questions relatives à la distribution des plaisirs au sein de la société. Plus exactement, on ne connaît ni la limite supérieure de cet objectif - l'utilité mesurée par le revenu procure-t-elle un sentiment de satisfaction infinie ? - ni le degré de privation pour les couches de la population les plus démunies – quelles inégalités sont acceptables ou quel est le seuil minimum de "bien-être moyen" ?- De fait, l'utilitarisme ne pose pas de limite à la logique d'agrégation qui devient la voie par laquelle les objectifs sociaux sont légitimés.

En quelque sorte, l'accord sur le principe d'agrégation illimitée peut être considéré ici comme le résultat de l'extension du principe de la rationalité des choix individuels à la société dans son ensemble. Selon cette même logique décrite dans le modèle de capital humain de G. S. Becker, logique selon laquelle l'individu est prêt à sacrifier ses gains présents dans la perspective de gains futurs, il apparaît dès lors légitime, au niveau de la société, d'imposer des sacrifices à certains individus dans le but d'accroître le bien-être d'autres individus⁸¹. Ce sacrifice peut même conduire à une privation complète et toucher le droit à la vie (dans le cadre de politiques démographiques contraignantes par exemple). Aussi, ce raisonnement a-t-il pour effet de justifier la perte ou les privations que subissent certains par le surplus des gains obtenus par d'autres (phénomène du bouc émissaire), comme le souligne J. Rawls dans sa théorie de la justice :

"Ainsi, le système ne sera stable qu'à la condition que ceux qui doivent faire des sacrifices s'identifient fortement à des intérêts plus larges que les leurs. Mais ceci n'est pas aisé à réaliser. Les sacrifices en question ne sont pas du genre de ceux qu'on demande dans les moments d'urgence sociale dans

⁸⁰ RAWLS John [1987], op. cit., p. 192

⁸¹ SCHEFFLER Samuel [2001], op. cit., p. 151

lesquels tous, ou bien certains, doivent verser leur contribution au bien commun. Les principes de la justice s'appliquent à la structure de base du système social et à la détermination des perspectives de vie. Or, ce que demande le principe d'utilité, c'est précisément un sacrifice de ces perspectives. Même lorsque nous sommes moins favorisés, nous devons accepter les plus grands avantages des autres comme une raison suffisante pour des attentes plus faibles dans tout le cours de notre vie. Il s'agit sûrement là d'une exigence extrême. En réalité, lorsqu'on conçoit la société comme un système de coopération ayant pour but de favoriser le bien de ses membres, il semble tout à fait incroyable de s'attendre à ce que certains citoyens, sur la base de principes politiques, acceptent des perspectives de vie encore plus limitées au nom du bien-être des autres. On comprend alors pourquoi les utilitaristes doivent insister sur le rôle de la sympathie dans l'éducation morale et sur la place centrale de la bienveillance parmi les vertus morales. Leur conception de la justice est menacée par l'instabilité, à moins que la sympathie et la bienveillance ne soient largement et intensivement cultivées (...)." [RAWLS, 1987]⁸²

Dans la pensée utilitariste, l'individu est considéré comme un être rationnel et impartial. Ce principe n'est pas seulement valable pour chaque individu, il est également traité comme principe de choix social⁸³. Cette logique est la conséquence de la volonté "(...) de donner une base déductive à la définition du juste en se servant d'un observateur idéal, ainsi que de l'hypothèse selon laquelle la capacité naturelle de sympathie des êtres humains fournit les seuls moyens d'obtenir l'accord entre leurs jugements moraux. Les approbations du spectateur impartial et doué de sympathie sont adoptées comme critères de justice et ceci conduit à une fusion impersonnelle de tous les désirs dans un seul système de désirs." [RAWLS, 1987]⁸⁴

L'hypothèse selon laquelle les critères de justice se fondent sur l'impartialité et la bienveillance des individus à l'égard d'autrui fait de l'utilitarisme une doctrine basée sur l'altruisme parfait. Ce qui conduit J. Rawls à affirmer que la doctrine utilitariste ne porte pas véritablement de considération pour la diversité des personnes bien que celle-ci constitue la nature même la société "(...) *the correct regulative principle for anything depends on the nature of that thing, and (...) the plurality of distinct persons with separate systems of ends is an essential feature of human societies.*" [RAWLS in SCHEFFLER 2001]⁸⁵

⁸² RAWLS John [1987], op. cit., p. 208

⁸³ Ibid., pp. 217-218

⁸⁴ Ibid., p. 218

⁸⁵ J. RAWLS in SCHEFFLER Samuel [2001], op. cit, p. 152

En résumé, dans la pensée utilitariste, l'indifférence relative aux personnes relève d'une conception du bien unique. Or, "cette vision ne peut raisonnablement pas servir de base d'information pertinente à une conception de la justice dans une société plurielle." [SCHEFFLER, 2001]⁸⁶

1.3.3 LE BIEN- ÊTRE : DIVERSITÉ ET HÉTÉROGÉNÉITÉ

Nous venons de montrer en quoi l'objectif social utilitariste du bien-être pour le plus grand nombre ne répond pas aux principes fondamentaux d'une justice sociale. L'argument invoqué porte sur la non prise en compte du principe d'une juste répartition des ressources au sein de la population. Cependant, un deuxième argument vient mettre en question l'utilitarisme en tant que théorie normative. Il porte sur l'indifférence relative à l'usage que chacun peut tirer des ressources dont il dispose. La disponibilité en ressources, mesurée par le revenu réel, ne tient en effet pas compte la diversité des besoins individuels. Autrement dit, le revenu réel ne rend pas compte des capacités dont disposent les individus de convertir cet ensemble donné de biens matériels en libertés réelles ou réalisations (*functionings*), comme le souligne A. Sen : "La diversité des personnes constitue l'une des difficultés qui limitent à la fois la validité des comparaisons par les revenus réels et les tentatives d'en tirer des conclusions quant aux avantages respectifs des individus." [SEN, 2000]⁸⁷

Les bénéfices que procure un niveau donné de revenus dépendent pour l'essentiel de toute une série de circonstances contingentes, aussi bien personnelles que sociales. A. Sen identifie cinq raisons principales qui expliquent la variation entre les revenus réels et les avantages – bien-être et liberté – que l'on peut en tirer⁸⁸ :

1. **L'hétérogénéité des personnes.** Les personnes présentent des caractéristiques physiques disparates en relation avec l'âge, le sexe, les infirmités ou les maladies. En conséquence, leurs besoins sont divers. A fortiori un malade peut avoir besoin pour accéder à un traitement d'un revenu plus élevé qu'une personne en bonne santé. Supposant qu'il ait accès aux meilleurs remèdes, le malade ne bénéficiera pas pour autant d'une qualité de vie – à revenu égal – d'une personne en bonne santé. Il apparaît dès lors que la "correction" nécessaire diffère selon la nature des désavantages. En outre, certains désavantages ne peuvent être compensés par des transferts de revenus, mêmes importants.

⁸⁶ SCHEFFLER Samuel [2001], op. cit, p. 161

⁸⁷ SEN Amartya [2000a], op. cit. p. 78

⁸⁸ Ibid.

2. **La diversité de l'environnement.** Le milieu concerné détermine les conditions de vie. Or, celles-ci varient considérablement en fonction du climat notamment (amplitude des températures, pluviométrie, inondabilité, pollution et autres). Cette variabilité influe sur ce qu'une personne peut obtenir à partir d'un niveau de revenu donné. Aux conditions climatiques s'ajoutent les conditions sanitaires et la présence de maladies infectieuses telles que la malaria, le choléra ou le sida qui sévissent plus particulièrement dans certaines zones (tropicales, régions pauvres). Leur caractère endémique altère la qualité de vie des personnes.
3. **Les disparités de l'environnement social.** L'enseignement public, la prévalence de la criminalité et de la violence sont autant d'éléments qui caractérisent la configuration sociale. Ces éléments influencent la conversion du revenu individuel et des ressources en qualité de vie. Il en va de même pour les questions de santé publique ou de pollution ou encore de l'environnement. Outre les services publics, la nature des relations sociales joue un rôle déterminant dans l'exercice des libertés.
4. **La relativité des perspectives.** Il s'agit ici de la capacité d'agir des personnes définie par les conventions et les usages en fonction de leur statut au sein de la société : Ainsi, un individu doté d'un statut relativement pauvre dans un pays riche rencontre des obstacles insurmontables qui l'empêchent d'assumer certains "fonctionnements" élémentaires (participer à la vie sociale, par exemple) même si ses revenus, en termes absolus, sont de loin supérieurs au niveau moyen qui permet aux individus de pays plus pauvres d'assumer ces mêmes fonctionnements avec aisance. "Par exemple, "faire face à un public sans perdre ses moyens" suppose de se conformer à une norme vestimentaire et à d'autres critères de consommation apparente beaucoup plus sophistiqués dans une société développée (ainsi que le soulignait Adam Smith, il y a plus de deux siècle)." [SEN, 2000a]⁸⁹ Au-delà de la capacité d'agir, il s'agit du respect de la dignité de la personne humaine. Chaque personne doit pouvoir disposer d'un montant de ressources personnelles lui permettant de jouir d'une bonne estime de soi.
5. **La distribution au sein de la famille.** Du point de vue de l'utilisation du revenu, la famille constitue l'unité de base. Dès lors, le bien-être ou la liberté de chaque individu dépend de la part de revenu familial qui lui est attribuée dans la poursuite de ses intérêts ou de ses objectifs. Or, cette répartition peut fortement varier selon les familles (eu égard au statut socioprofessionnel des parents notamment) et selon les pratiques

⁸⁹ Ibid.

sociales (pratiques discriminatoires entre les filles et les garçons pour la scolarisation par exemple). Les règles de répartition ainsi établies modifient, dans des proportions significatives, les objectifs et la situation de chacun des membres de la famille.

Les cinq principaux facteurs explicatifs de la variation entre le revenu et la liberté que procure cet ensemble de biens matériels aux différentes personnes, justifient l'intérêt porté aux approches alternatives à l'approche utilitariste. S'il est généralement admis que le revenu est une mesure pertinente pour l'évaluation des conditions de vie humaine, il ne peut pas être considéré comme l'unique élément de la base d'information puisque les biens matériels ne procurent pas la même utilité pour chacun. Il est néanmoins vrai qu'un revenu inadéquat est à l'origine de privations de toutes sortes, y compris la malnutrition et la famine. Pour autant, le revenu n'est pas une fin du développement mais un moyen, nécessaire et non suffisant à la création de capacités et à l'exercice des libertés individuelles.

1.3.4 DES BIENS PREMIERS AUX CAPACITÉS

Il convient maintenant de s'interroger sur les différents éléments qui forment la base d'information permettant d'évaluer les conditions de vie des individus. Autrement dit, quelles sont les ressources nécessaires aux individus, quelles que soient les fins qu'ils poursuivent ? A cet égard, la théorie de la justice développée dans les années 1970 par John Rawls apporte des éléments d'information nouveaux et fort intéressants.

Sa thèse, désormais classique, s'inspire de la théorie du contrat social de Locke, Rousseau et Kant. Elle postule qu'il existe une identité d'intérêts entre les individus dans la mesure où la vie sociale procure à chacun un niveau de satisfaction auquel il n'aurait pu prétendre parvenir par ses seules forces et hors de toute relation avec ses semblables. Mais cette identité d'intérêt implique également des conflits dans la mesure où les êtres humains réunis en société ne sont nullement indifférents à la façon dont est répartie entre eux la richesse produite grâce à leur coopération, chacun essayant naturellement de s'en approprier la plus grande part⁹⁰. Dès lors, J. Rawls soutient que : " les principes de la justice valables pour la structure de base de la société sont l'objet de l'accord originel. Ce sont les principes mêmes que des personnes libres et rationnelles, désireuses de favoriser leurs propres intérêts, et placées dans une position initiale d'égalité, accepteraient, et qui, selon elles, définiraient les termes fondamentaux de leur association.

⁹⁰ MARECHAL Jean-Paul [2003], "L'éthique de John Rawls", in *l'Economie politique* n°17, 1^{er} trimestre 2003, Paris, p. 95

(...) C'est cette façon de considérer les principes de la justice que j'appellerai la théorie de la justice comme équité." [RAWLS, 1987]⁹¹

Sa conception signifie que les principes fondamentaux de la justice seraient adoptés par une société au terme d'une délibération menée, entre tous ses membres, dans une situation initiale équitable. Elle repose sur l'hypothèse selon laquelle les partenaires ignorent certains types de faits particuliers, comme leur place au sein d'une société, leur statut social ou encore leur propre conception du bien⁹². C'est ce que J. Rawls appelle le "voile d'ignorance". Cette condition doit permettre aux individus rationnels de parvenir à un accord unanime sur trois principes de justice:

1. "Chaque personne doit avoir un droit égal au système le plus étendu de libertés de base égales pour tous qui soit compatible avec le même système pour les autres." [RAWLS, 1987]⁹³ (principe de "priorité de la liberté");
2. "(...) les inégalités sociales et économiques doivent être organisées de façon à ce que, à la fois, (a) l'on puisse raisonnablement s'attendre à ce qu'elles soient à l'avantage de chacun et (b) qu'elles soient attachées à des positions et à des fonctions ouvertes à tous." [RAWLS, 1987]⁹⁴ (selon un principe de juste égalité des chances)⁹⁵;
3. les inégalités sont justifiables selon le principe de différence que "si la différence entre les attentes respectives procure un avantage à l'individu représentatif des plus démunis." [RAWLS, 1987]⁹⁶ (principe du "maximin").

Ces attentes sont celles, pour Rawls, que l'on a vis-à-vis des biens sociaux premiers. Ces derniers représentent "tout ce qu'on suppose qu'un être rationnel désirera, quels que soient ses autres désirs." [RAWLS, 1987]⁹⁷ Concrètement, il s'agit des libertés, des droits et des possibilités offertes, des revenus et de la richesse⁹⁸. Pour ce qui concerne les libertés de base, Rawls maintient qu'il est possible d'établir une liste. Celle-ci comprendrait, pour les plus importantes, les libertés politiques (droit de vote et d'occuper un emploi public), la liberté d'expression, de réunion, la liberté de pensée et de conscience ; la liberté de la personne qui comporte la protection à l'égard de l'oppression psychologique et de l'agression physique (intégrité de la

⁹¹ RAWLS John [1987], op. cit., p. 37

⁹² Ibid., pp. 168-169

⁹³ Ibid., p. 91

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ GENEUREUX Jacques [2001], *Les vraies lois de l'économie*, Ed. du Seuil, Paris, p. 68

⁹⁶ RAWLS John [1987], op. cit., p. 109

⁹⁷ Ibid., p. 122

⁹⁸ Ibid., p. 123

personne) ; le droit à la libre disposition de soi et la protection à l'égard de l'arrestation et de l'emprisonnement arbitraire⁹⁹. Les biens sociaux premiers correspondent aux biens premiers y compris les biens naturels comme la santé et la vigueur, l'intelligence et l'imagination¹⁰⁰. L'ensemble des biens premiers sont régis par trois principes de justice.

Le premier principe d'égalité de liberté couvre les libertés de pensée et de conscience, les libertés politiques et d'association, ainsi que les libertés incluses dans la notion de liberté et d'intégrité de la personne et, enfin, les droits et libertés protégés par l'Etat de droit (*rule of law*)¹⁰¹. J. Rawls reconnaît toutefois qu'il est difficile, voire impossible, de donner une définition complète de ces libertés indépendamment des circonstances sociales, économiques et technologiques particulières à une société donnée. Il émet néanmoins l'hypothèse que l'on peut imaginer la forme générale d'une telle liste avec assez d'exactitude pour soutenir cette conception de la justice. A noter cependant qu'il ne considère ni le droit de propriété, y compris la propriété des moyens de production, ni la liberté du contrat telle qu'elle est conçue par la théorie du laisser-faire. Le deuxième principe de justice (*fair*) égalité des chances vise à corriger l'idée selon laquelle l'exigence de positions sociales "ouvertes à tous" pourrait être satisfaite par le seul fait de rendre lesdites positions sociales accessibles à celles et ceux qui sont capables et désireux de faire des efforts pour les obtenir¹⁰². Aussi, J. Rawls prône-t-il que "les attentes de ceux qui ont les mêmes capacités et les mêmes aspirations ne devraient pas être influencées par leur classe sociale." [RAWLS, 1987]¹⁰³. Ainsi, le troisième principe de justice vient appuyer le second. Il s'agit du principe de différence. Il établit un ordre social selon lequel les perspectives qui favorisent les plus avantagés ne sont acceptables qu'à la condition où celles-ci soient également à l'avantage des moins favorisés.

La mise en œuvre de ces principes de justice exige cependant que soit établi un ordre d'application. J. Rawls le qualifie d'ordre "lexical" (abréviation d'une terminologie considérée comme trop lourde : "lexicographique"). Cet ordre fixe deux règles de priorité. La première règle est dite "priorité de la liberté". Cette règle pose la priorité du premier principe d'égalité de liberté sur le deuxième principe de justice (*fair*) égalité des chances. Elle signifie que des atteintes aux libertés de base égales pour tous qui sont protégées par le premier principe, ne peuvent pas être justifiées ou compensées par des avantages sociaux ou économiques plus grands. La seconde règle de priorité est dite "priorité de la justice sur l'efficacité et le bien-être". Lexicalement,

⁹⁹ Ibid., p. 92

¹⁰⁰ Ibid., p. 93

¹⁰¹ Ibid., p. 92

¹⁰² MARECHAL Jean-Paul [2003], op. cit., p. 99

¹⁰³ RAWLS John [1987], op. cit., p. 104

le deuxième principe de la justice est antérieur au principe d'efficacité et à celui de la maximisation de la somme totale d'avantages ; et la juste (*fair*) égalité de chances est antérieure au principe de différence. Selon J. Rawls, ce dernier principe pose deux cas¹⁰⁴ :

1. une inégalité des chances doit améliorer les chances de ceux qui en ont le moins ;
2. un taux d'épargne particulièrement élevé doit, au total, alléger la charge de ceux qui ont à le supporter.

En résumé, la théorie de la justice de J. Rawls propose de répartir via "la structure de base" de la société, un certain nombre de biens premiers. Cette répartition s'effectue selon un ordre lexical préétabli qui peut être schématisé de la façon suivante :

principe d'égalité liberté → principe d'égalité équitable des chances →
principe de différence.

Dans de nombreux domaines, la théorie de la justice de J. Rawls a connu une portée considérable. Nous n'avons pas ici la prétention de prendre position face à son œuvre. Nous nous limiterons à deux observations qui ont pour but de mettre en articulation la théorie des biens premiers avec celle des capacités développée par A. Sen.

La première observation porte sur le principe d'égalité liberté et sur sa préséance à l'égard des deux autres principes. Selon J. Rawls, le principe de la liberté égale pour tous fait l'objet d'un accord initial qui est irrévocable. Des avantages économiques et sociaux plus grands ne sont dès lors pas une raison suffisante pour accepter moins que la liberté pour tous¹⁰⁵. C'est sur cette exigence particulière que Sen porte son attention. Il estime en effet que les formes revêtues par cet impératif ne doivent pas pour autant conduire à négliger les nécessités économiques. Son propos tient en ces termes: "la question est de savoir si la signification que la société accorde à la société reflète de façon adéquate le poids relatifs que lui donnerait un individu en estimant l'ensemble de ses avantages."¹⁰⁶ En ce sens, il critique la priorité accordée de fait, bien qu'émanant selon J. Rawls d'un processus délibératif, aux biens premiers. En réalité, A. Sen met ici en question le procédé même d'élaboration du contrat social tel qu'il a été pensé par J. Rawls. Il soulève ainsi la question de la "position originelle" ou du "voile d'ignorance" sous lequel sont placés les hommes et les femmes participant à l'adoption des principes de justice, ainsi qu'à l'ordre de leur mise en oeuvre. Cette position hypothétique, correspondant en quelque sorte à l'état de nature, apparaît

¹⁰⁴ Ibid., p. 341

¹⁰⁵ RAWLS John [1987], op. cit., p. 243

¹⁰⁶ SEN Amartya [2000a], op. cit., p. 73

somme toute très éloignée des caractéristiques propres à une société plurielle réelle. Ce qui conduit A. Sen à penser que : "Si les individus étaient pour l'essentiel très semblables, un indice des biens premiers pourrait être une très bonne méthode pour juger de l'avantage. Mais, en réalité, les individus semblent avoir des besoins très différents, qui varient en fonction de la santé, de la longévité, du climat, du lieu géographique, des conditions de travail, du tempérament et même de la taille du corps (laquelle influe sur les besoins de nourriture et d'habillement)." [SEN, 1993]¹⁰⁷

Cette critique peut toutefois être nuancée si l'on se réfère aux développements ultérieurs de J. Rawls à la théorie de la justice. Dans son ouvrage *Libéralisme politique*¹⁰⁸, J. Rawls s'interroge sur la pertinence du principe d'égalité des droits et des libertés de base en tant que priorité absolue. Il reconnaît ainsi que ce principe pourrait aisément être précédé d'un principe lexicalement prioritaire qui exigerait que les besoins fondamentaux des citoyens soient satisfaits, du moins dans la mesure nécessaire à la compréhension de ces droits et de ces libertés et à leur exercice fécond¹⁰⁹. Il n'en demeure pas moins qu'un principe de ce type doit être supposé dans l'application du premier principe. Néanmoins, cette proposition paraît intéressante car elle permet d'intégrer la notion de capacité telle qu'elle est développée par A. Sen. La capacité repose en effet sur les deux faces de la liberté, à savoir "1) la liberté et les moyens de la liberté 2) la liberté et l'accomplissement de la liberté." [SEN, 1993]¹¹⁰ Dès lors, dans l'évaluation de la justice qui se fonde sur la notion de capacité ou "capabilité"¹¹¹, les exigences des individus ne sont pas évaluées en fonction des ressources ni des biens premiers qu'ils possèdent, mais d'après la liberté qu'ont effectivement les individus de choisir entre différents modes de vie qu'ils ont raison de souhaiter. Par conséquent, les capacités de base rendent compte de la capacité d'une personne à accomplir certains actes fondamentaux. C'est ce que Sen appelle le vecteur de fonctionnement d'une personne.

Ce qui nous amène à la seconde observation relative à la théorie de la justice. Elle porte sur ce que l'on pourrait appeler les conditions ou les seuils minimaux nécessaires pour que l'individu soit apte à accomplir des fonctionnements humains jugés importants.¹¹² Toutefois, la vision en termes de biens premiers permet-elle de rendre compte véritablement de l'ensemble

¹⁰⁷ SEN Amartya [1993], *Ethique et économie*, Presses universitaires de France, Paris, p. 208

¹⁰⁸ RAWLS John [2001], *Libéralisme politique*, Quadrige, PUF, Paris

¹⁰⁹ Ibid., p. 31

¹¹⁰ SEN Amartya [1993], op. cit., pp. 220-221

¹¹¹ La terminologie anglaise *capability* est difficilement traduisible car elle couvre à la fois les notions de «*capability*» et de «*capacity*». Traditionnellement, *capacity* est utilisé dans le sens de compétence ou aptitude, associé au savoir-faire. *Capability* englobe plus généralement l'ensemble des capacités de base (cinq sens), des savoirs ou connaissances (capacités internes) et des opportunités (capacités combinées).

¹¹² SEN Amartya [1993], op. cit., pp. 220-221

des possibles, ou vecteur de fonctionnement, d'une personne de "réaliser les fonctionnements qu'il ou qu'elle a des raisons de valoriser." [SEN, 2000]¹¹³ Les biens premiers sont définis par la structure de base de la société. Par conséquent, ils ne reposent pas sur l'agrégation des préférences individuelles comme c'est le cas dans la pensée utilitariste. Ainsi, les biens premiers sont l'expression de ce que tout un chacun est censé désirer quels que soient son état de santé et sa position au sein de la société ("voile d'ignorance"). Les biens premiers posent de ce fait la question précédemment évoquée de la capacité réelle des individus, compte tenu de leur diversité, à convertir cet ensemble de biens en libertés. Si l'on considère par exemple que "la santé est aussi importante que l'argent pour pouvoir réussir dans la vie, et si les parties contractantes visent à découvrir un dispositif social qui leur garantisse le maximum possible de biens premiers dans le pire des cas possibles (conformément au raisonnement en termes de "maximin"), alors pourquoi ne traiteraient-elles pas les problèmes de santé et les problèmes d'argent comme des formes équivalentes de désavantage du point de vue de la répartition sociale ? Chacun de nous admettra que sa situation empirerait s'il se retrouvait du jour au lendemain handicapé, même si son panier de biens sociaux restait le même. Dès lors, pourquoi ne souhaiterions-nous pas que la société reconnaisse également ce type de désavantage ?" [KYMLICKA, 1999]¹¹⁴

C'est la raison pour laquelle Rawls introduit le principe de différence. Or, ce principe pose un problème majeur car, paradoxalement, il crée de l'injustice au lieu de l'éliminer. C'est le cas en effet lorsque les inégalités de revenus sont la conséquence de nos choix et non pas celle des circonstances. La notion d'égale considération de tous les individus suppose que ces derniers paient le coût de leurs propres choix. Cette responsabilité à l'égard de nos choix est l'autre aspect de l'intuition qui nous dit que nous ne sommes pas responsables des inégalités de circonstances dont nous sommes victimes. Dès lors, il est injuste que certaines personnes soient désavantagées en raison d'inégalités de circonstances, mais il est non moins injuste d'exiger que d'autres paient le coût de mes propres choix. En termes plus techniques, un mécanisme de distribution adéquat doit être sensible aux différences d'aspiration et indépendant des dotations initiales. Le sort des individus devrait dépendre de leurs aspirations (au sens large, à savoir leurs objectifs et leurs projets de vie) mais ne devrait pas dépendre de leurs dotations naturelles et sociales (les circonstances dans lesquelles ils poursuivent ces ambitions). Selon Rawls, on peut penser qu'au cours de leur existence les individus aux préférences les moins coûteuses ont ajusté leurs goûts et leurs dégoûts au niveau de revenu et de richesse qu'ils peuvent raisonnablement espérer obtenir ; et on devrait considérer comme injuste le fait qu'ils

¹¹³ SEN Amartya [2000b], op. cit., p. 22

¹¹⁴ KYMLICKA Will [1999], *Les théories de la justice. Une introduction*, La découverte, Paris, p. 85

obtiennent moins afin d'épargner à d'autres les conséquences de leur extravagance.

Ainsi, Rawls affirme que sa conception de la justice est soucieuse de remédier aux inégalités qui affectent les opportunités des individus, mais pas à celle qui découle de leurs choix de vie, lesquels relèvent de la responsabilité de chacun. Malheureusement, le principe de différence ne distingue nullement les inégalités involontaires des inégalités choisies. Il s'ensuit que l'une des conséquences possibles de l'application de ce principe, c'est que certaines personnes devront payer pour les choix de leurs semblables au cas où les plus défavorisés en termes de revenu le seraient en vertu de leurs propres choix de vie. Rawls souhaite que le principe de différence compense les effets injustes de handicaps naturels et sociaux, mais, en réalité, il compense également les effets légitimes de l'effort et des choix individuels.¹¹⁵

1.4 LES PRÉFÉRENCES ADAPTATIVES

Au sous-chapitre 1.3.2, nous avons exposé les raisons pour lesquelles la théorie utilitariste, en tant que théorie normative de la justice, n'est pas entièrement satisfaisante. L'utilitarisme pose en effet pour objectif prioritaire non pas le principe d'égalité de traitement mais celui de la maximisation du bien-être. Or, cet objectif suppose une vision du bien unique théoriquement profitable à tous et de façon identique. L'utilitarisme ne porte ainsi d'attention particulière ni à la diversité des personnes, eu égard à la dotation et à la répartition en biens premiers naturels, ni à la diversité des besoins qui en découle. En outre, l'utilitarisme, en se basant sur les préférences individuelles, ne tient pas compte des facteurs contingents qui sont à même de les influencer (état de santé, statut familial, social et économique, perspectives de vie). Par conséquent, l'utilitarisme ne considère que les résultats agrégatifs (conséquentialisme, accomplissement de la liberté) sans considération des résultats dits compréhensifs (prise en compte du processus de délibération et de choix, soit les moyens de la liberté)¹¹⁶.

Dès lors, dans l'expression des préférences individuelles, le risque demeure de voir déformer la gravité des privations d'une manière spécifique et assortie de préjugés¹¹⁷. Or, ce risque peut masquer des inégalités criantes dans la capacité de choisir sa propre vie parce que les plus démunis s'efforcent alors de trouver leur bonheur dans l'espace restreint de liberté

¹¹⁵ Ibid., p. 90

¹¹⁶ SEN Amartya [2000b], p. 37

¹¹⁷ SEN Amartya [1993], op. cit., p. 44

réelle qu'ils savent être à jamais le leur. Aussi, les choix des individus peuvent-ils cacher deux types de préférences : les préférences non révélées car l'individu ne dispose ni des moyens ni de la connaissance nécessaire à leur formulation et les préférences révélées mais que l'individu n'est pas en mesure d'exprimer ouvertement. Dans les deux cas, il s'agit de préférences adaptatives, l'une impliquant le refoulement d'une frustration consciente.

En postulant l'hypothèse du voile d'ignorance, la théorie des biens premiers de J. Rawls tente de contourner le biais des préférences adaptatives. Ainsi, à l'inverse de l'approche utilitariste dite "conséquentialiste", la théorie des biens premiers donne la priorité à la question des moyens de la liberté. Elle constitue de ce point de vue une alternative intéressante quoique incomplète. En effet, d'une part, l'hypothèse du voile d'ignorance ou de la position originelle ne rend pas compte de la diversité des besoins individuels et donc de l'utilité que chacun peut retirer d'un même ensemble de biens premiers. D'autre part, le principe de différence, qui est alors censé corriger le type d'inégalités que l'on peut estimer injustes (ex. : répartition inégale des biens premiers naturels), pose problème car son application concrète est susceptible d'avoir en fin de compte un effet contraire à l'effet escompté (renforcement des inégalités par l'effet de correction des résultats de nos choix individuels provenant de préférences "égoïstes" voire "irresponsables" et non de l'existence d'inégalités qui affectent les opportunités des individus).

Dès lors, comment aborder la question des préférences individuelles sachant qu'elles constituent une part importante du vecteur de fonctionnement d'une personne ? Le vecteur de fonctionnement constituant lui-même une part importante des libertés, dans quelles conditions les préférences individuelles peuvent-elles servir à la définition de choix sociaux et politiques eu égard aux normes de justice sociale ? En d'autres termes, en vertu de quelles valeurs politiques une conception libérale de la justice est-elle susceptible d'entraîner l'adhésion ?

1.4.1 L'ARGUMENT DE L'ADAPTATION

De nombreux philosophes, psychologues et économistes se sont penchés sur la question de savoir si les préférences individuelles permettaient d'expliquer de façon rationnelle l'action humaine. Un large consensus, soutenu notamment par Paul Samuelson¹¹⁸, s'accorde à dire qu'il n'existe pas de distinction conceptuelle entre une préférence et une action. Cela sous-entend que l'action reflète à la fois l'accomplissement d'une liberté et,

¹¹⁸ NUSSBAUM M.C. [2000], *Women and Development : The capabilities Approach*, Cambridge University Press, America, p. 119

de façon implicite, l'existence des moyens de cette liberté. Cette vision s'inscrit dans le courant de pensée utilitariste. Les utilités réalisées, ou accomplissements de la liberté, forment ainsi la variable commune aux différentes personnes sans que l'on s'interroge si l'existence ou l'absence de ressources influence l'expression des préférences.

Ainsi, l'approche utilitariste ne tient pas compte de l'influence du contexte social dans l'élaboration et l'expression des préférences individuelles. Ce biais apparaît clairement dans le modèle de G. S. Becker par rapport au phénomène du sous-investissement de certaines catégories de personnes dans leur capital humain, en raison notamment de leur statut social et du manque de perspectives futures. En outre, l'approche utilitariste ne permet pas de distinguer les différents types de désirs d'une personne, que cela soit un sentiment d'appétit ou une émotion. Elle n'est donc pas en mesure de rendre compte de la complexité liée à l'intentionnalité des désirs ni du fait que l'intentionnalité de différents types de désirs puisse elle-même être de différentes natures et d'intensités variables. Aussi, l'approche utilitariste "(...) *by treating individuals as just bags of unscrutinized desires, (...) ignores the critical and deliberative character of people in real life, who usually do not respect all of their own desires on an equal footing, but apply some kind of ranking on ordering to their own life. Welfarism thus puts itself in a position from which it is unlikely to be able to fulfill its own central goal, which is to show respect for persons. Treating them as simple infants rather than as reflective adults is not likely to be a good way of showing respect for them.*" [NUSSBAUM, 2000]¹¹⁹

Il convient par ailleurs de préciser ici le sens de ce que l'on entend par préférence ou désir. Il s'agit du désir que tout un chacun peut souhaiter et qu'il s'estime lui-même capable d'accomplir, à ne pas confondre avec le rêve ou le désir romantique. On parle alors de désirs pour des biens fondamentaux, des choses pour lesquelles les individus en tant qu'êtres humains sont en droit de souhaiter. Ce point est central car il ouvre la voie à une prise en compte possible des préférences adaptatives. En effet, on peut ainsi considérer l'ensemble des désirs non réalisés à travers l'étendue des libertés individuelles, soit par le degré d'effectivité des droits humains fondamentaux : "*People's liberty can indeed be measured, not by the sheer number of unrealizable wants they have, but by the extent to which they want what human beings have right to have.*" [NUSSBAUM, 2000]¹²⁰

¹¹⁹ Ibid., p. 122

¹²⁰ Ibid., p. 138

1.4.2 L'ARGUMENT DE LA JUSTE PROCÉDURE

Dans une vision de justice sociale, la procédure menant à la définition d'objectifs sociaux supérieurs ne peut pas se limiter à une simple mécanique d'agrégation des préférences individuelles. En effet, pour répondre aux critères d'une juste répartition des ressources et du respect des droits humains fondamentaux, la procédure implique un processus de délibération collective auquel chacun est appelé à contribuer. Cette exigence suppose que la base d'information se focalise non seulement sur les comportements effectifs des individus (fonctionnements, utilités) mais aussi sur la distribution des ressources (droits formels, biens premiers) et sur la garantie des conditions nécessaires à leur exercice effectif (droits réels).

Selon A. Sen, on peut alors parler de démocratie réelle (par opposition à la démocratie formelle enracinée dans le droit de vote) qui constitue la condition même de décisions aussi informées et raisonnables que possible. Ainsi, "les préférences, désirs, besoins, etc., des individus, au même titre que les valeurs et normes sociales, ne sont pas donnés indépendamment de la discussion publique démocratique, mais construits au cours de cette interaction dialectique. De même, la compréhension des besoins économiques et sociaux passe par l'exercice effectif de la démocratie, qui garantit la discussion ouverte et le débat, avec la possibilité réelle de la critique et du désaccord. La formation des valeurs et des croyances n'est donc pas une affaire de décision individuelle, mais de délibération collective." [BONVIN, 2005]¹²¹

L'idée d'une démocratie, non comme une voie étroite et restrictive (en termes de scrutin et d'élections uniquement), mais comme une voie bien plus large repose sur ce que J. Rawls appelle l' "exercice de la raison publique libre". Il s'agit de la raison des citoyens, de ceux qui partagent le statut de citoyenneté égale. L'objet de leur raison est le bien public, c'est-à-dire ce que la conception politique de la justice exige de la structure de base des institutions de la société, des objectifs et des fins qu'elles doivent servir. La raison publique, l'est en trois sens¹²² :

- 1) c'est la raison des citoyens en tant que tels, la raison du public ;
- 2) son objet est le bien public et les questions de justice fondamentale ;
- 3) sa nature et son contenu sont publics ; ils sont fournis par les idéaux et les principes exprimés par la conception de la justice politique de la société, et ils sont visibles sur cette base.

¹²¹ BONVIN Jean-Michel [2005], "La démocratie dans l'approche d'Amartya Sen", in *L'Economie politique* n° 27, *Faut-il lire Amartya Sen ?*, trimestriel-juillet 2005, Paris, p. 24

¹²² RAWLS John [2001], op. cit., pp. 259-260

La raison publique représente alors un optimum d'une conception idéale de la citoyenneté, en considérant les personnes telles qu'une société juste et bien ordonnée les encouragerait à être. Pour J. Rawls, "L'idée d'une conception libérale de la raison publique comporte (...) une certaine simplicité. Ceci peut être illustré par le fait que, même si des conceptions téléologiques générales et compréhensives étaient acceptables en tant que conceptions politiques de la justice, la forme du raisonnement public qu'elles spécifient serait politiquement irréaliste. Car, si les calculs théoriques complexes entraînés par l'application de leurs principes sont publiquement admis en matière de justice politique (pensons, par exemple, à ce qui est impliqué par la mise en pratique du principe d'utilité pour la structure de base), la nature hautement spéculative et l'énorme complexité de ces calculs promettent de rendre les citoyens qui ont des intérêts en conflit mutuellement soupçonneux à l'égard de leurs arguments respectifs. L'information que ces calculs présupposent est très difficile, voire impossible à obtenir, et, souvent, d'insurmontables problèmes apparaissent pour atteindre une évaluation objective qui soit acceptable. (...) Les arguments à l'appui des jugements politiques devraient, si possible, être non seulement valides mais aussi apparaître publiquement tels. La maxime selon laquelle on ne doit pas se contenter de rendre la justice mais aussi montrer qu'on la rend vaut non seulement dans un cadre juridique mais aussi pour la libre raison publique." [RAWLS, 1993]¹²³

De ce constat, il ressort que l'adoption sous la forme du raisonnement public de principes de justice par la structure de base suppose, d'une part, que l'information sur ces principes existe et soit de nature à permettre une évaluation objective et, d'autre part, que cette information soit accessible à tous les citoyens ("apparaître publiquement") afin de garantir la possibilité de participer aux discussions politiques et d'être ainsi en mesure d'influencer les choix relatifs aux affaires publiques¹²⁴. Nous reviendrons sur cette question de la base d'information et des possibilités d'évaluation aux chapitres 1.5 et 1.6.

Cette procédure démocratique pose trois types d'exigences : l'accès à la délibération publique dans des conditions d'égalité, le caractère public et impartial de la délibération et, enfin, la liberté d'expression¹²⁵. Ces exigences transcendent l'urne électorale qui n'est en réalité qu'un moyen – bien qu'important – de rendre efficaces les discussions publiques. Ainsi, la juste procédure qui assure l'exercice de la raison publique et la libre expression des préférences individuelles (car toutes les raisons ne sont pas

¹²³ RAWLS John [1993], *Justice et démocratie*, Editions du Seuil, France, p. 277

¹²⁴ SEN Amartya [2005], *La démocratie des autres. Pourquoi la liberté n'est pas une invention de l'Occident*, Manuels Payot, Paris, p. 12

¹²⁵ BONVIN Jean-Michel [2005], op. cit. p. 27

publiques) correspond au système de la démocratie réelle, tel que le prône A. Sen. Ce système repose non seulement sur le droit à la parole mais sur la garantie de son effectivité. Il pose de ce fait au centre le principe de la délibération publique : "le processus de la prise de décision, grâce à la discussion, peut enrichir l'information que nous avons sur une société donnée, sur les propriétés individuelles, qui elles-mêmes peuvent évoluer à la suite d'une délibération publique." [SEN, 2005]¹²⁶

1.4.3 L'ARGUMENT LIÉ AUX INSTITUTIONS

Afin de garantir aux individus le plein exercice de ces aptitudes discursives, informationnelles et politiques, les acteurs collectifs (partis politiques, syndicats) et les institutions ont un rôle important à jouer. Ce rôle consiste notamment à garantir les conditions nécessaires afin que les transactions entre individus soient équitables autrement dit que les conditions caractérisent une situation objective des individus les uns par rapport aux autres¹²⁷. L'Etat, en particulier, est appelé à exercer une fonction de redistribution des ressources de connaissance et de pouvoir en vue d'assurer à tous les acteurs concernés, y compris les plus démunis, les capacités de délibération nécessaires à un engagement efficace dans le processus démocratique¹²⁸.

Pour autant, l'existence d'un cadre institutionnel et légal préfigure-t-elle le plein exercice des capacités individuelles ? En d'autres termes, ce cadre répond-il aux préférences des individus ? Plus exactement, n'est-on pas en droit de penser que les préférences individuelles sont elles-mêmes construites et influencées par les lois et les institutions existantes ? En effet, comme cela a été dit au sous-point précédent, le caractère et les intérêts des individus ne sont pas fixés ni donnés mais ils évoluent au fil du temps en fonction de l'information disponible et de l'évolution du débat public. Les préférences individuelles ne peuvent dès lors pas constituer une base solide à partir de laquelle sont discutées les lois et les institutions que nous souhaitons. Car, selon Rawls, "(...) la forme institutionnelle de la société affecte ses membres et détermine pour une large part le genre de personnes qu'ils veulent être de même que le genre de personnes qu'ils sont. La structure sociale limite également de différentes manières les espoirs et les ambitions des gens ; car l'idée qu'ils se font d'eux-mêmes, avec raison, dépend en partie de leur place dans la société et tient compte des moyens et des possibilités qu'ils peuvent raisonnablement espérer. (...) Plus généralement, la structure de base influence la façon dont le système social

¹²⁶ SEN Amartya [2005], op. cit. p. 13

¹²⁷ RAWLS John [2001], op. cit., p. 322

¹²⁸ BONVIN Jean-Michel [2005], op. cit. p. 27

produit et reproduit au cours du temps une certaine forme de culture partagée par les gens et certaines conceptions de ce qui est bon pour eux." [RAWLS, 2001]¹²⁹

Dès lors, si le cadre légal et institutionnel influence l'expression des préférences individuelles, alors il ne peut pas être simultanément légitimé par celles-ci. Ce qui revient à dire que le système ne doit pas simplement répondre aux préférences telles qu'elles existent mais il doit assurer une base constitutionnelle forte qui protège la voie délibérative. Celle-ci s'avère en effet être le meilleur moyen de garantir la formation et l'expression libre des préférences individuelles. Ainsi, "rather than using preferences to model institutions, (...) we should use institutions to create free preferences." [NUSSBAUM, 2000]¹³⁰

A cet effet, les institutions – lorsqu'elles fonctionnent efficacement et durablement – doivent favoriser les vertus coopératives de la vie politique : la vertu de modération et le sens de l'équité, un esprit de compromis et une propension à savoir rejoindre les autres à mi-chemin. Ces éléments sont liés à la bonne volonté sinon au désir de coopérer avec les autres en des termes politiques que tout le monde peut publiquement accepter et qui sont compatibles avec le respect mutuel. "Lorsque les termes de la coopération sociale sont fixés et ancrés dans un respect mutuel en posant, une fois pour toutes, les libertés et les opportunités de base ainsi que leur priorité et lorsque ce fait est lui-même publiquement reconnu, les vertus coopératives essentielles tendent alors à se développer. Cette tendance est accentuée, plus encore, par les succès de la libre raison publique qui parvient à des programmes politiques justes et à des accords équitables." [RAWLS, 1993]¹³¹

1.4.4 L'ARGUMENT DE LA VALEUR INTRINSÈQUE

Pourquoi et dans quelles conditions les préférences individuelles sont-elles importantes et doivent-elles être considérées ? Le dernier argument qui est avancé ici porte sur la question de la valeur intrinsèque. Au moins deux raisons sont invoquées. La première concerne la valeur que chaque personne accorde aux capacités qu'elle estime fondamentales. Ainsi, selon une approche normative du développement humain, le manque de capacités n'est pas perçu uniquement en termes d'insatisfaction ou de plainte mais comme un fait ayant une réelle importance en soi, tel que le souligne A. Sen : "*If a person is unable to get the nourishment he or she needs, or*

¹²⁹ RAWLS John [2001], op. cit. p. 322

¹³⁰ NUSSBAUM M.C. [2000], op. cit., p. 144

¹³¹ RAWLS John [1993], op. cit., p. 278

unable to lead a normal life due to some handicap, that failure...is itself important, and not made important only because he or she incurs dissatisfaction or disutility from that failure." [NUSSBAUM, 2000]¹³² Par conséquent, un manque de capacités ou l'expression de préférences adaptatives, comme c'est le cas pour les minorités non blanches et les femmes dans le modèle de capital humain de G. S. Becker, n'est pas seulement injuste mais il porte atteinte à la personne.

La deuxième raison tient aux limites d'une approche basée exclusivement sur les conséquences de nos choix et qui ne porte pas d'attention particulière à la valeur des capacités humaines. Pour illustrer cet argument, nous pouvons poser l'hypothèse suivante. Supposons que les individus ne soient en réalité pas aptes à constater les privations qu'ils endurent en raison de l'adaptation de leurs préférences au niveau de vie qui savent à jamais être le leur, même le plus bas. Pourquoi devrions-nous dès lors en tenir compte ? Tout d'abord, parce que se limiter à un tel constat ne nous dit rien, en fin de compte, ce qui est juste et ce qui est bon. Ensuite, parce que l'hypothèse néglige un fait central, qui est que l'existence même de ces privations, ainsi que le degré de ces privations ont une importance en soi. En conséquence, ces remarques soulignent la nécessité d'une approche normative qui soit ancrée aux principes d'égalité et de libertés telle que l'approche par les capacités d'A. Sen. Ainsi, l'objectif premier de son approche consiste en l'identification des "objets de valeurs" et la définition d'un espace d'évaluation qui intègre la double dimension propre aux capacités : les fonctionnements et la liberté de fonctionner.

1.5 L'APPROCHE DES CAPACITÉS SELON A. SEN

Jusqu'ici, nous avons tenté d'exposer les principales faiblesses d'une approche basée sur le concept d'utilité en tant que théorie normative sur les conditions de vie des individus. Axée sur la satisfaction du plaisir et le bonheur des individus, cette approche faillit au principe d'une justice sociale qui constitue néanmoins une variable essentielle à une vie de qualité pour toutes et tous (privations légitimées au nom de l'intérêt commun, désintérêt pour les questions liées à la répartition des utilités, non prise en considération des moyens de la liberté). D'où l'intérêt de considérer les approches alternatives dont celle développée par J. Rawls sur les biens premiers qui replace les principes de justice au centre de la réflexion. Pour autant, cette théorie de la justice ne peut pas constituer une théorie complète sur les conditions de vie des individus car elle se focalise sur les moyens de la liberté sans considérer l'autre face indissociable : l'accomplissement de la

¹³² NUSSBAUM M.C. [2000], op. cit. p. 144

liberté. L'approche des capacités développée par A. Sen ne prétend pas constituer une théorie complète ni aboutie mais elle a, pour le moins, le mérite de venir combler cette lacune. Ainsi, A. Sen explore une voie nouvelle par laquelle il valorise le bien-être et les avantages qu'une personne peut retirer par ses capacités à effectuer un certain nombre d'actes auxquels elle accorde de la valeur et à être la personne qu'elle souhaite être.

Selon A. Sen, il s'agit là de la combinaison de ce qu'une personne est apte à faire (capacité d'agir) et à être – à savoir les différents types de fonctionnements qu'elle est en mesure de réaliser (vecteur de fonctionnements)¹³³. L'approche des capacités se pose avant tout en termes d'avantages individuels. Ces avantages sont évalués par la capacité à accomplir une variété de fonctionnements jugés importants au cours d'une vie. Ils constituent également un élément constitutif, indispensable et central de la base d'information qui sert de référence à l'évaluation de l'ensemble des avantages individuels et sociaux. C'est en cela que l'approche des capacités se distingue des autres approches qui se concentrent soit sur la notion d'utilité (satisfaction du désir, du plaisir et du bonheur), sur la détention de biens matériels (revenu réel et bien-être), sur l'évaluation des libertés négatives (vision libertarienne du respect de la procédure et de non ingérence dans l'application des règles et des lois), sur la comparaison entre les moyens de la liberté (répartition des biens premiers selon la théorie de la justice de J. Rawls), ou encore, sur la question de l'égalité dans l'accès aux ressources (égalité des ressources selon Dworkin)¹³⁴.

Mais qu'entend-on par "fonctionnement" ? Les fonctionnements caractérisent l'état d'une personne – en particulier ce que il ou elle est en mesure de faire ou d'être pour mener sa propre vie. Cet état est représenté par un vecteur de fonctionnements. Il s'agit d'une caractéristique personnelle qui nous renseigne sur ce qu'une personne est en train de faire ou est en mesure d'accomplir. Un fonctionnement consiste par définition en une activité telle que : "apprendre à lire, écrire et compter", "participer à la vie de la communauté". Mais il ne correspond pas seulement à un type spécifique d'activités. Il désigne également toutes sortes d'états (souhaités) d'une personne, comme "être nourri de façon adéquate", "être protégé de la malaria", "être protégé de morbidité évitable". Ces états ne sont pas à proprement parler des fonctionnements au sens ordinaire du terme mais ils sont néanmoins considérés comme tels dans l'approche développée par A. Sen.

¹³³ SEN Amartya "Capability and Well-Being" in NUSSBAUM Martha, SEN Amartya (éd.) [1993], *The Quality of Life*, Clarendon Press, Oxford, p. 30

¹³⁴ Ibid.

En effet, l'idée sous-jacente porte sur la valeur que les individus et la société accordent aux différents types de fonctionnements eu égard notamment au contexte de vie. L'appréciation des fonctionnements peut d'abord varier d'une personne à l'autre – bien que les fonctionnements dits fondamentaux le soient a priori pour toutes et tous. Ces différences devraient, quoi qu'il en soit, être intégrées dans l'évaluation des avantages individuels et sociaux. Toutefois, plus généralement, si nous nous plaçons dans la perspective d'un certain type d'analyse sociale, il apparaît que la valeur et la priorité accordées à différents fonctionnements peuvent varier fortement d'un contexte à un autre. Ainsi, dans les pays en voie de développement qui connaissent pour la plupart des situations d'extrême pauvreté, les fonctionnements jugés importants, auxquels correspondent un ensemble de capacités de base, risquent d'être relativement plus restreints, l'accent étant mis sur les fonctions vitales telles que : "être nourri de façon adéquate", "être logé", "être préservé d'une mortalité précoce ou des risques évitables de morbidité", etc. Alors que dans d'autres contextes, la liste des fonctionnements auxquels les individus et la société accordent de la valeur risque d'être à la fois plus longue et variée, en raison notamment de l'étendue des libertés et des différentes attentes et besoins qui en découlent.

1.5.1 CAPACITÉS, LIBERTÉS ET DROITS DE L'HOMME

Comme cela a été dit, une capacité désigne la combinaison de fonctionnements qu'une personne peut accomplir et dont il ou elle a le choix parmi un ensemble de fonctionnements. Ainsi, la notion de capacité est intimement liée à celle de liberté puisqu'elle reflète à la fois ses moyens (capacités d'agir parmi un ensemble de fonctionnements possibles) et son accomplissement (capacité d'accomplir et d'être). En d'autres termes, le vecteur de fonctionnements d'une personne représente sa liberté d'agir et d'être. A. Sen compare ces différentes notions de la façon suivante : *"The freedom to lead different types of life is reflected in the person's capability set. The capability of a person depends on a variety of factors, including personal characteristics and social arrangements. A full accounting of individual freedom must, of course, go beyond the capabilities of personal living and pay attention to the person's other objectives (e.g. social goals not directly related to one's own life) , but human capabilities constitute an important part of individual freedom."* [SEN, 1993]¹³⁵

Dès lors, quel intérêt représente l'approche des capacités pour l'évaluation des conditions de vie, autrement dit, l'évaluation du processus de développement humain ? Pour reprendre les expressions précédemment

¹³⁵ SEN in NUSSBAUM Martha, SEN Amartya (éd.) [1993], op. cit. p. 33

évoquées, l'approche des capacités se défend d'une vision du développement comme l'agrégation de résultats, qu'ils soient atteints ou non. Elle s'attache au contraire à démontrer que le développement est un processus essentiellement compréhensif qui porte sur l'expansion des libertés réelles dont les personnes peuvent jouir. De ce fait, l'extension des libertés constitue à la fois la fin première et le moyen principal du développement, ce que A. Sen nomme respectivement le "rôle constitutif" et le "rôle instrumental" de la liberté dans le développement¹³⁶.

Le rôle constitutif touche les libertés substantielles qui constituent l'élément essentiel à l'épanouissement des vies humaines. Ces libertés représentent les capacités élémentaires ou fonctionnements (cf. supra) tels que la faculté d'échapper à la famine, à la malnutrition, à la morbidité évitable et à la mortalité prématurée ou encore les capacités liées à l'alphabétisation, à la participation politique ouverte, à la libre expression, etc.¹³⁷. Si l'on se réfère au PNUD qui s'est largement inspiré, depuis 1990, des travaux d'A. Sen pour ses rapports sur le développement humain, ces libertés substantielles correspondent à :

- La liberté de vivre sans souffrir de discrimination, dans l'égalité.
- La liberté de vivre sans souffrir de privations, et de bénéficier de conditions de vie décentes.
- La liberté de développer et de réaliser ses potentialités.
- La liberté de vivre sans souffrir de la peur, ni de menaces sur sa sécurité personnelle.
- La liberté de participer à la prise de décision, d'exprimer son opinion et de former des associations.
- La liberté d'avoir un travail correct, sans être exploité¹³⁸.

Aussi, pour A. Sen, le processus de développement humain s'accompagne-t-il nécessairement du processus d'expansion des libertés fondamentales. C'est la raison pour laquelle toute appréciation de l'évolution des conditions de vie doit prendre en considération cette donnée. La question qui se pose alors est de savoir si, en réalité, il est possible de juger le processus de développement à l'aune des libertés humaines et de leur promotion, auquel cas, comment ? Nous reviendrons plus largement sur la seconde partie de la question au chapitre 2.6. L'idée ici est de spécifier le fondement de la pensée d'A. Sen eu égard à la première partie de la question.

Pour A. Sen, selon les principes qui fondent le développement comme liberté, les libertés substantielles ne doivent pas être considérées comme

¹³⁶ SEN Amartya [2000a], op. cit., p. 46

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ PNUD [2000], op. cit., p. 1

d'éventuels "conducteurs" du développement mais fondamentalement comme des éléments constitutifs du développement¹³⁹. Ainsi, "(...) même un homme très riche, dont la libre expression ou la participation aux débats et aux décisions publics sont restreintes, se voit privé des droits auxquels il aspire légitimement. (...) restituer cette personne dans ses droits devient ainsi une nécessité. Même si elle n'exprime aucun désir immédiat de les exercer, l'absence de choix suffit à caractériser la privation de libertés. Le développement considéré comme promotion des libertés ne peut pas ignorer un déni de cet ordre. On ne saurait restreindre la question des libertés politiques fondamentales à leurs seuls effets sur les autres aspects du développement (qu'il s'agisse de la croissance du PNB ou du soutien à l'industrialisation). Ces libertés sont consubstantielles au processus de développement et à son enrichissement." [SEN, 2000]¹⁴⁰

Au vu de ce qui précède, deux remarques s'imposent. La première concerne les libertés civiles et politiques évoquées dans l'exemple d'A. Sen. Il ne fait pas de doute que ces libertés jouent un rôle primordial tant au niveau de la satisfaction des besoins fondamentaux qu'au niveau de leur formulation, comme A. Sen l'a d'ailleurs si bien démontré dans le cas des famines. Mais l'étendue des libertés substantielles ne couvre pas uniquement les libertés d'expression et de participation aux débats publics. Elle comprend également les libertés de "vivre sans souffrir de privations", de "bénéficier de conditions de vie décentes", de "développer et réaliser ses potentialités" ou encore d'"avoir un travail correct, sans être exploité" (cf. supra). Ces libertés relèvent plus spécifiquement du champ des droits économiques, sociaux et culturels comme en attestent les articles 6 et 7 sur le droit au travail à des conditions justes et favorables, l'article 9 sur le droit à la sécurité sociale, l'article 11 sur le droit à un niveau de vie suffisant, l'article 12 sur le droit de jouir du meilleur état de santé physique et mental, et enfin l'article 13 sur le droit à l'éducation du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC). Par conséquent, c'est bien l'ensemble des libertés relatives aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels qui sont consubstantielles au développement.

La seconde remarque porte sur l'interconnexion entre les libertés individuelles et les droits de la personne. Selon A. Sen, lorsque les libertés fondamentales d'un individu sont restreintes, il s'agit d'une violation "des droits auxquels il aspire légitimement". Ce qui signifie que les droits portent en eux cette double dimension des moyens et de l'accomplissement de la liberté : *"The important of human rights relates to the significance of freedoms that form the subject matter of these rights. Both the opportunity*

¹³⁹ SEN Amartya [2000a], op. cit. p. 47

¹⁴⁰ Ibid.

aspect and the process aspect of freedoms can figure in human rights. To qualify as the basis of human rights, the freedoms to be defended or advanced must satisfy some "threshold conditions" of special importance and social influenceability." [SEN, 2004]¹⁴¹ En effet, à toute liberté individuelle ne correspond pas un droit humain. Les libertés garanties par les droits doivent répondre à un certain nombre de conditions d'ordre éthique. Il s'agit non seulement de démontrer leur importance pour les individus mais aussi leur pertinence et leur acceptabilité par la société. *"A pronouncement of human rights includes an assertion of the importance of the corresponding freedoms – the freedoms that are identified and privileged in the formulation of the rights in question – and is indeed motivated by that importance."* [SEN, 2004]¹⁴²

Ces conditions forment ce que A. Sen appelle un "seuil de conditions" (*threshold conditions*). Ce seuil est établi grâce au processus du débat et de l'engagement publics (cf. procédure délibérative, chapitre 2.4.2). Ce processus interactif, pour autant qu'il soit ouvert à l'information et à l'argumentation, permet l'examen critique des droits. Il constitue, pour A. Sen, la caractéristique principale de la théorie des droits humains. Sur ce point, sa vision diffère de certaines conceptions des droits humains. Parmi celles-ci, on recense deux courants dominants qui s'opposent : la vision qui veut justifier l'éthique des droits humains par le caractère universel - et donc pré-établi - des valeurs qui les fondent (argument généralement invoqué par les opposants) et la vision qui privilégie une conception politique particulière des droits humains qui est adaptée à la réalité du monde contemporain en évitant ainsi la question de l'adhésion aux soi-disant valeurs universelles (argument de la vision partisane)¹⁴³.

Nous avons exposé jusqu'ici les liens étroits qui existent, selon A. Sen, entre les notions de capacités, de libertés et de droits humains. Les capacités sont définies par les libertés individuelles qui s'exercent elles-mêmes à deux niveaux : premièrement par la possibilité d'agir (*freedom of processes* ou les moyens de la liberté) puis par le choix de cette action (*substantive opportunities* ou le choix d'une d'opportunité parmi un ensemble)¹⁴⁴. Les deux niveaux sont garantis par les droits. Cependant, le deuxième niveau relatif au choix d'accomplir certains fonctionnements parmi un ensemble s'apprécie particulièrement bien à travers l'approche des capacités. En effet, l'approche d'A. Sen permet de mettre en lien ce qu'une personne souhaite faire et être avec les moyens dont elle dispose pour y parvenir. Les capacités assurent de ce fait le passage du droit formel (moyens de la liberté) au droit

¹⁴¹ SEN Amartya [2004], "Elements of a Theory of Human Rights", in *Philosophy & Public Affairs*, 32, n° 4, p. 319

¹⁴² Ibid. p. 321

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ Ibid. pp. 330-331

réel (garantie de l'exercice du droit), de l'existence du droit à son effet réalisé, autrement dit, son effectivité : *"The capability perspective concentrates on what actual opportunities a person has, not the means over which she has command. More particularly, the capability perspective allows us to take into account the parametric variability in the relation between the means, on the one hand, and the actual opportunity, on the other."* [SEN, 2004]¹⁴⁵

1.5.2 LES LIBERTÉS INSTRUMENTALES

Le passage de la liberté en puissance à la liberté en acte se retrouve dans ce que A. Sen nomme le versant "instrumental" des libertés (cf. supra). Les libertés représentent à la fois la fin du développement et un moyen du développement à travers leur efficacité instrumentale. Le rôle instrumental de la liberté concerne la manière dont une grande variété de droits, de possibilités et d'acquis contribue à l'expansion de la liberté humaine en général et, par conséquent, à la promotion du développement. Outre ce lien constitutif du développement, l'efficacité de la liberté comme instrument réside dans les interactions qu'entretiennent les différents types de liberté, chacun d'entre eux étant susceptible d'en favoriser d'autres. Par ces connexions empiriques, les deux rôles de la liberté sont ainsi intimement liés¹⁴⁶.

Selon A. Sen, les libertés instrumentales les plus importantes sont : 1) les libertés politiques, 2) les facilités économiques, 3) les opportunités sociales, 4) les garanties de transparence et, 5) la sécurité protectrice. Ces libertés contribuent à la capacité générale d'une personne de vivre plus librement. En outre, elles se complètent et se renforcent l'une l'autre. Elles font donc système. Elles répondent ainsi à la logique systémique des droits humains avec lesquels elles sont intimement liées comme nous l'avons exposé plus haut.

1. **Les libertés politiques** incluent d'une façon générale les droits civiques. Elles recouvrent tout l'éventail des droits politiques que l'on associe au fonctionnement démocratique au sens large tel qu'il a été décrit au sous-chapitre 2.4.2 (procédure délibérative). Concrètement, il s'agit, pour les principales, des libertés de pensée et d'expression, y compris la possibilité de lire une presse non censurée, de la confrontation politique et du dialogue, du droit de vote et de la participation au processus de sélection des corps législatif et exécutif.

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ SEN Amartya [2000a], op. cit. p. 47

Ces libertés sont garanties par la Déclaration universelle des Droits de l'Homme des Nations Unies (DUDH), à :

- **l'article 18** sur la liberté de pensée, de conscience et de religion;
- **l'article 19** sur la liberté d'opinion et d'expression;
- **l'article 20** sur la liberté de réunion et d'association pacifiques;
- **l'article 21** sur le droit de prendre part à la direction des affaires publiques.

2. **Les facilités économiques** concernent les opportunités offertes aux individus d'utiliser les ressources économiques à des fins de consommation de production ou d'échanges. La capacité d'agir d'un individu sur le plan économique dépendra des ressources dont il dispose ou de celles dont il peut disposer, de même que des conditions de l'échange comme les prix relatifs et le fonctionnement des marchés. Par conséquent, la capacité d'un individu, d'un point de vue économique, touche ses opportunités d'accès aux ressources, que cela soit par rapport à la richesse produite (question de la répartition du revenu) ou par rapport aux possibilités de financement (accès au crédit).

Ces facilités économiques sont formalisées notamment par :

- **l'article 17** sur le droit à la propriété de la DUDH;
- **l'article 23** sur le droit au travail de la DUDH;
- **les articles 6 et 7** du PIDESC concernant le droit au travail et ses conditions d'exercice "justes et favorables".

3. **Les opportunités sociales** sont "(...) les dispositions prises par une société, en faveur de l'éducation, de la santé ou d'autres postes et qui accroissent la liberté substantielle qu'ont les personnes de vivre mieux." [SEN, 2000]¹⁴⁷

La garantie de ces services de base pour toutes et tous ont un impact sur la qualité de la vie. Ces services favorisent également une participation plus effective aux autres activités économiques et politiques. L'exemple de l'alphabétisation est sans doute le plus parlant. Savoir lire, écrire et compter constitue souvent un prérequis indispensable à l'accès au microcrédit. Or, on sait que ce type de financement représente un levier économique important pour les populations pauvres. De même, l'alphabétisation donne accès à la presse écrite et aux possibilités de communication par écrit qui facilitent la participation politique.

¹⁴⁷ SEN Amartya [2000a], op. cit. p. 49

Les opportunités sociales sont reprises par la DUDH à :

- **l'article 25** sur le droit à un niveau de vie suffisant pour assurer son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux, etc.;
- **l'article 26** sur le droit à l'éducation.

De même que par le PIDESC à :

- **l'article 11** sur le droit à un niveau de vie suffisant;
- **l'article 12** sur le droit de jouir du meilleur état de santé physique et mental;
- **l'article 13** sur le droit à l'éducation.

4. **Les garanties de transparence** concernent l'exigence de non-duplicité, à savoir la liberté de traiter, à quelque niveau que ce soit, en respectant une garantie de clarté. Ces garanties de transparence portent d'une façon générale sur la confiance entre les parties contractantes.

Elles sont garanties notamment par la DUDH à :

- **l'article 7** sur l'égalité devant la loi;
- **l'article 8** sur le droit au recours effectif devant les juridictions nationales compétentes;
- **l'article 10** sur le droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial.

5. **La sécurité protectrice** sert, selon A. Sen, à fournir un filet de protection sociale aux individus afin d'éviter qu'ils ne se retrouvent réduits à la misère, voire à la famine ou à la mort. La sécurité protectrice recouvre à la fois des dispositions institutionnelles formalisées telles que l'assurance chômage ou l'aide sociale et des capacités d'interventions exceptionnelles (ex. : aides d'urgence en cas de famine).

Ces dispositions sont formalisées par la DUDH à :

- **l'article 22** relatif au droit à la sécurité sociale;
- **l'article 24** relatif au droit au repos, aux loisirs et notamment à une limitation raisonnable de la durée de travail et à des congés payés (...);
- **l'article 25** relatif au droit à un niveau de vie suffisant pour assurer la santé, le bien-être et ceux de la famille (...) et au droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse, ou dans les autres cas de perte des moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa propre volonté.

De même que par le PIDESC à :

- **l'article 9** relatif au droit à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales;
- **l'article 11** sur le droit à un niveau de vie suffisant (al.1) et le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim (al.2);
- **l'article 12** sur le droit de jouir du meilleur état possible de santé physique et mental (al.1) et sur les mesures nécessaires (al.2) pour assurer a) la diminution de la mortalité et de la mortalité infantile, b) l'amélioration de l'hygiène, c) la prophylaxie et le traitement des maladies épidémiques endémiques et, enfin, d) pour assurer à toutes et à tous des services médicaux et une aide médicale en cas de maladie.

1.5.3 LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

En résumé, quels enseignements peut-on tirer de l'approche des capacités d'A. Sen pour ce qui concerne l'évaluation des conditions de vie des individus ? Quelles sont les caractéristiques principales de la base d'informations relatives aux capacités ? Enfin, quelles sont les voies possibles pour évaluer l'amélioration des conditions de vie par la création de capacités ? Les remarques suivantes devraient nous éclairer sur ces différents points. Quant au volet plus spécifique sur la mesure des capacités, il fait l'objet du chapitre suivant.

- Les capacités forment un espace de comparaisons possibles des conditions de vie des individus. Elles permettent également d'évaluer l'amélioration des conditions de vie du point de vue de la qualité. Les capacités, selon A. Sen, s'expriment par le vecteur de fonctionnements d'un individu qui repose sur la double dimension relative à la liberté d'agir (*freedom of processes*) et au choix de sa réalisation (*substantive opportunities*, cf. supra). Cette double contrainte permet d'apprécier les capacités réelles des individus à transformer un ensemble de biens en réalisations, autrement dit, à effectuer un ensemble de fonctionnements qu'ils estiment importants pour leur propre vie (ex. savoir lire, écrire et compter, avoir du respect pour soi-même, être protégé de maladies endémiques ou encore avoir un travail correct sans être exploité). Ces capacités ont une valeur en soi. Elles correspondent ainsi aux libertés dites substantielles des individus. La dimension éthique de ces libertés les place au cœur de l'ensemble des droits humains.
- La référence aux libertés substantielles des individus répond à ce que A. Sen nomme le seuil de conditions des capacités (*threshold conditions* cf. supra). Ce seuil pose les conditions selon lesquelles les préférences des individus pour un ensemble de capacités sont également acceptables du

point de vue de la société. Ces conditions portent sur l'importance ou la valeur d'une capacité et sur sa pertinence en regard des objectifs du développement humain. La valeur et la pertinence d'une capacité, pour les individus et la société, définissent par conséquent son acceptabilité. Au demeurant, les capacités ainsi légitimées forment elles-mêmes un seuil de référence qui permet de lutter contre les privations auxquelles les individus sont sujets par le biais des préférences adaptatives (cf. *supra*).

La définition d'un seuil de conditions suppose toutefois l'existence d'une procédure délibérative qui réponde à l'exercice démocratique au sens large (cf. sous-chapitre 1.4.2). Ce qui ne veut pas dire pour autant que l'approche des capacités s'applique uniquement dans des contextes démocratiques. Néanmoins, l'existence d'un débat ouvert et d'une participation effective des acteurs concernés paraît nécessaire pour définir les valeurs qui fondent les capacités et pour établir le cadre permettant de les évaluer. A ce titre, les institutions, dont l'Etat, ont un rôle important à jouer comme nous l'avons précédemment mentionné (sous-chapitre 1.4.3). Afin de préserver la libre expression des préférences individuelles, et donc des libertés, l'Etat a pour tâche principale d'assurer l'accès de toutes et de tous, y compris les plus démunis, aux capacités de délibération nécessaires à un engagement efficace dans le processus démocratique. Or, les capacités délibératives n'impliquent pas seulement le respect des libertés civiles et politiques mais aussi l'effectivité des droits économiques, sociaux et culturels, dont le droit à l'éducation et le droit à une information adéquate. Ainsi, il doit exister des capacités institutionnelles pour assurer la création de capacités individuelles.

- La remarque précédente pose plus généralement la question du rôle des différents acteurs dans la définition, l'acceptation et le respect des capacités individuelles. Considérant les correspondances établies entre les capacités, les libertés et les droits de l'homme (cf. sous-chapitres 1.5.1 et 1.5.2), il apparaît que les droits sont forgés sur la base des libertés fondamentales des individus. Prenons l'exemple du droit à être protégé contre la torture (art. 5, DUDH). Ce droit trouve sa source dans la liberté pour toutes et tous de ne pas être torturé¹⁴⁸.

Outre la référence aux libertés, l'expression du droit implique des exigences envers les différents acteurs en vue de respecter, de protéger et de mettre en oeuvre ce droit. Ces exigences peuvent prendre différentes formes. Pour ce qui concerne le bourreau potentiel dans notre

¹⁴⁸ SEN Amartya [2004], op. cit. p. 321

exemple, l'exigence est alors très simple et directe. Elle concerne le renoncement à l'acte de torture. Il s'agit en l'occurrence d'une obligation parfaite, terminologie empruntée à Kant par A. Sen. En revanche, pour les autres acteurs (tous ceux qui sont impliqués sauf le bourreau), on parle alors d'obligations imparfaites, autrement dit, de responsabilités face à ce qu'il est raisonnablement possible de faire pour empêcher tout acte de torture. Ainsi, "(...) *the perfectly specified demand not to torture anyone is supplemented by the more general, and less exactly specified, requirement to consider the ways and means through which torture can be prevented and then to decide what one should, thus, reasonably do.*" [SEN, 2004]¹⁴⁹

Par conséquent, la création de capacités individuelles ne dépend pas uniquement du respect des interdits de premier ordre mais également de l'engagement des différents acteurs face à leurs responsabilités. C'est en considérant l'étendue du champ formé par le triptyque droits – libertés – responsabilités que l'on est véritablement en mesure d'apprécier la dynamique des capacités. C'est sur la base de ce constat que sera définie la voie par laquelle les capacités liées au droit à l'éducation sont évaluées.

- Les capacités sont individuelles mais elles s'exercent en interaction. Elles créent ainsi des dynamiques. Comme nous l'avons déjà relevé dans la présentation du modèle de capital humain de G. S Becker, les acquis de l'éducation n'ont pas seulement des effets sur la personne bénéficiaire ("rendement privé") mais également sur l'ensemble de la société ("rendement social" de l'éducation). Un exemple pertinent de cette dynamique est l'alphabétisation des femmes dans les pays où l'accès à l'école n'est pas généralisé. L'alphabétisation des femmes a en effet un impact positif tant sur leur développement personnel que sur leur vie sociale et familiale et sur leurs activités économiques.

Une étude récente menée au Burkina Faso¹⁵⁰ démontre que l'acquisition de connaissances chez les femmes engendre des changements dans les pratiques et les comportements qui conduisent à une amélioration qualitative sensible et durable des conditions d'existence. "L'alphabétisation a un impact positif sur le statut et la valorisation des femmes : celles-ci ont acquis un plus grand pouvoir d'expression, une plus grande autonomie et responsabilité, un plus grand pouvoir de décision et une plus grande confiance en soi." [d'ACHON, TANGARA,

¹⁴⁹ Ibid. p. 322

¹⁵⁰ D'ACHON Eléonore, TANGARA Mouniratou [2001], *Chemins de vies. Expériences réussies de femmes alphabétisées au Burkina Faso*, Coopération suisse au développement, Bureau de Coopération de l'Ambassade de Suisse, Programme alphabétisation/formation, Multi presses Plus, Ouagadougou

2001]¹⁵¹ Grâce aux compétences acquises par l'alphabétisation (rédaction de courrier et de procès-verbaux, tenue de liste de présence, etc.) les femmes peuvent prétendre à certaines fonctions et à des responsabilités (postes de trésorière, de secrétaire ou de présidente d'association mais aussi responsabilités dans la gestion du ménage).

L'alphabétisation des femmes a également des effets bénéfiques importants sur leur entourage : "Les femmes alphabétisées conseillent et sensibilisent leur entourage, surtout en matière de santé, d'hygiène et d'entretien des enfants." [d'ACHON, TANGARA, 2001]¹⁵² En outre, on observe un effet d'entraînement des changements de pratiques et de comportements opérés par les femmes alphabétisées sur les femmes analphabètes. Cet effet se mesure également sur la scolarisation des filles.

- Les interrelations s'observent tant au niveau de la dynamique des capacités, comme nous venons de l'exposer, qu'au niveau des libertés instrumentales qui constituent les moyens d'améliorer les capacités individuelles (cf. sous-chapitre 1.5.2). En effet, les libertés instrumentales entretiennent des relations de réciprocité et se renforcent mutuellement. Il ne fait plus de doute, suite à la remise en cause du consensus de Washington, que la création d'opportunités sociales notamment à travers le développement de l'éducation de base pour les enfants, et pour tous ceux qui n'ont pas pu bénéficier d'une scolarité primaire complète, et des services de santé contribuent au développement économique tout autant qu'à une réduction significative du taux de mortalité. Comme le souligne A. Sen, par effet d'enchaînement, la baisse du taux de mortalité favorise la réduction de la natalité, ce qui renforce l'influence de l'éducation – grâce, en particulier, à l'alphabétisation et à la scolarisation féminine – sur le contrôle des naissances¹⁵³.

Par ailleurs, ces interconnexions s'observent également pour ce qui concerne le droit à l'éducation au Burkina Faso qui fait l'objet de notre recherche. Ce droit est étroitement interconnecté à d'autres droits tels que le droit à l'information (la diffusion par les radios d'informations relatives aux programmes d'éducation de base a un impact positif sur l'accès au droit), le droit à l'alimentation (le problème de la malnutrition et des retards qu'elle provoque au niveau du développement chez l'enfant ont des effets négatifs sur l'apprentissage) et enfin le droit aux

¹⁵¹ Ibid.

¹⁵² Ibid. p. 105

¹⁵³ SEN Amartya [2000a], op. cit. p. 50

soins (l'équipement des écoles en trousse de premiers secours renforce l'acceptation des parents de scolariser leurs enfants).

Ces quelques remarques mettent en exergue les éléments qui fondent la base d'information de l'approche des capacités développée par A. Sen. D'une façon générale, il ressort que le processus de validation des capacités importe tout autant que les conditions d'exercice des capacités à savoir, les garanties de protection et de mise en œuvre des capacités. Le processus porte sur la procédure délibérative par laquelle les préférences des individus pour les capacités sont légitimées. Les conditions d'exercice impliquent non seulement les institutions, dont l'Etat, mais aussi les différents acteurs concernés. En effet, au delà des obligations directes clairement explicitées par les droits, ce sont les responsabilités de l'ensemble des acteurs impliqués qui garantissent en fin de compte le respect des libertés individuelles.

Pour ce qui concerne le droit à l'éducation, il s'agit par conséquent de considérer à la fois les obligations directes qui sont dévolues en priorité à l'Etat (ex. "l'enseignement primaire doit être obligatoire et accessible gratuitement à tous." , art. 13, al. 2, PIDESC) mais aussi les responsabilités des associations et des organisations engagées dans l'éducation de base formelle et non formelle de même que les personnes impliquées : élèves, apprenant(e)s, enseignant(e)s, formateur/trice, parents et membres des comités de gestion.

Pour toutes ces raisons, il apparaît de façon claire que l'approche des capacités fait intervenir les droits humains aussi bien au niveau de la procédure de validation qu'à celui de l'exercice des capacités. Ce constat ouvre dès lors une voie possible pour l'évaluation des capacités. C'est ce que nous allons développer dans la suite de cette recherche.

1.6 LA MESURE DES CAPACITÉS

Selon A. Sen, il existe différentes méthodes d'évaluer les fonctionnements et les capacités des individus. Ces méthodes font toutes partie de l'approche des capacités¹⁵⁴. Néanmoins, l'aspect le plus important demeure le choix d'un espace d'évaluation. Ce choix détermine ce qui sera inclus et ce qui, logiquement, sera exclu de l'espace d'évaluation. Sur ce point, l'approche des capacités diffère considérablement des autres approches, en particulier l'approche utilitariste, puisqu'elle considère dans son espace la diversité des actions humaines et l'importance qu'elle représente en tant que telle (et non

¹⁵⁴ SEN A. in NUSSBAUM Martha, SEN Amartya (éd.) [1993], op. cit. p. 33

parce qu'elle peut créer de l'utilité ou par la façon dont elle crée une certaine utilité). La variable focale de l'espace d'évaluation porte par conséquent sur les capacités des individus à "faire" et à "être" en fonction de leurs préférences. En ce sens, l'espace d'évaluation s'attache plus particulièrement à l'exercice des libertés plus qu'aux variables instrumentales (ex. le revenu, la fortune, la richesse, les biens premiers ou les ressources). L'approche des capacités veut ainsi mesurer la dynamique des capacités par l'exercice des libertés, autrement dit, par l'effectivité du droit ou par son effet réalisé.

Au préalable, il convient de rappeler ici brièvement les différentes approches susceptibles de refléter la démarche relative aux capacités. A. Sen en retient trois principales : l'approche directe, l'approche complémentaire et l'approche indirecte.¹⁵⁵

1.6.1 L'APPROCHE DIRECTE

Elle a pour but l'analyse des avantages respectifs en étudiant et en comparant les vecteurs de fonctionnements ou les capacités. Pour cela, les divers aspects de chaque capacité sont intégrés de façon directe. Trois possibilités s'offrent alors :

1. "la comparaison totale" qui classe les vecteurs l'un par rapport à l'autre, soit en termes de pauvreté soit en termes d'inégalités ou en d'autres termes ;
2. "la mise en ordre partielle" qui classe une série de vecteurs par rapport à d'autres vecteurs, sans classement d'évaluation complet ;
3. "la comparaison d'une capacité choisie" qui retient une capacité comme centre d'intérêt, sans souci d'une prise en compte de l'ensemble des capacités.

Alors que la première alternative semble la plus ambitieuse (est-elle même possible ?), la troisième s'avère une bonne solution lorsque l'évaluation porte sur une variable (ex. l'emploi, la longévité, l'alphabétisation, la nutrition, etc.). Toutefois, on peut se demander pourquoi l'analyse d'une variable en particulier serait forcément restreinte à cette variable sans considération des autres capacités ? Dans l'approche qui met en lien les capacités aux droits humains, il ne fait pas de doute que les connexions aux autres droits sont à considérer. L'effectivité d'un droit dépend des droits qui

¹⁵⁵ SEN Amartya [2000a], op. cit. pp. 89-90

lui sont connexes car les droits humains forment système. Ainsi, le droit à l'éducation est intimement lié au droit à une alimentation adéquate, au droit aux soins, aux libertés d'expression et d'opinion, au droit à l'information et au droit au travail.

1.6.2 L'APPROCHE COMPLÉMENTAIRE

Cette approche se réfère aux procédures traditionnelles de comparaison interpersonnelle dans le domaine des revenus, mais les complète par une analyse des capacités. Comme le souligne A. Sen, pour satisfaire des besoins pratiques, on peut, par cette voie, élargir la base d'informations. Les éléments ajoutés peuvent concerner soit les comparaisons de fonctionnements, soit des variables instrumentales autres que le revenu, et qu'on suppose devoir influencer la détermination des capacités. Ainsi, "(...) des facteurs tels que l'accès aux soins et leur qualité, les éléments de discrimination sexuelle dans la répartition familiale du revenu, la prévalence et l'amplitude du chômage, sont susceptibles d'apporter un éclairage supplémentaire à celui fourni par les mesures traditionnelles dans le champ des revenus. Ils peuvent aussi enrichir la compréhension générale des problèmes de pauvreté et d'inégalités en se surajoutant aux données déjà obtenues par les mesures d'inégalités ou de pauvreté liées aux revenus." [SEN, 2000]¹⁵⁶

Cette approche est celle que le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a suivi, au début des années 90, pour développer l'Indice de développement humain (IDH). En tant qu'outil d'évaluation des capacités et compte tenu de son importance et de son utilisation largement répandue, il convient ici d'en dire quelques mots.

L'IDH veut mesurer l'amélioration du niveau de vie à travers différentes capacités : vivre longtemps et en bonne santé, pouvoir s'instruire et avoir accès aux ressources nécessaires pour bénéficier de conditions de vie décentes. Son mode de calcul s'effectue sur la base de l'agrégation, selon différents coefficients de pondération, de trois indicateurs principaux : 1) l'espérance de vie, 2) la scolarisation et l'alphabétisation et 3) le revenu par tête. A noter que l'indicateur relatif au niveau d'instruction est la combinaison du taux d'alphabétisation des adultes (15 ans et plus), à coefficient double, et de l'indicateur de scolarisation combiné (tous niveaux confondus) à coefficient simple. L'IDH correspond ainsi à la moyenne arithmétique de la somme des trois indicateurs ainsi définis.

¹⁵⁶ Ibid.

Echelonné sur une échelle de 0 à 1, l'IDH désigne à la fois le niveau atteint par un pays ainsi que le chemin qui lui reste à parcourir pour atteindre la note théorique maximale de 1. Le mode de calcul de l'indicateur repose sur une formule générale comprenant des valeurs minimales et maximales pour chacun des éléments retenus soit l'espérance de vie à la naissance, l'alphabétisation des adultes à partir de 15 ans, le taux brut combiné de scolarisation et enfin le PIB réel par habitant en parité de pouvoir d'achat (PPA). Ces valeurs plafond et plancher sont fixées en fonction de différents critères. Dans le cas de l'indicateur du revenu, par exemple, une fourchette allant de 100 PPA à 40'000 PPA est établie sur le principe qu'un revenu illimité n'est pas nécessaire pour atteindre un niveau de développement humain jugé acceptable¹⁵⁷. Ce mode de calcul permet ainsi de procéder à des comparaisons internationales entre les pays qui les classent en trois catégories : les pays à IDH élevé, les pays à IDH moyen et les pays à IDH faible.

L'IDH ne prétend pas couvrir l'ensemble des dimensions relatives au développement humain telles que la participation à une vie culturelle et sociale, la sécurité, la viabilité, le respect et la garantie des droits de l'homme¹⁵⁸. Le concept demeure évidemment plus profond et riche que ce que peut en restituer n'importe quel indicateur composite. Néanmoins, "(...) l'IDH apporte une mesure plus complète du bien-être humain que la simple constatation d'un revenu suffisant ou d'un déficit de revenu." [PNUD, 2000]¹⁵⁹ Partant de là, on peut estimer que l'IDH offre des perspectives nouvelles en matière d'évaluation. A ce titre, il soulève un certain nombre de critiques.

Par son mode de calcul, l'IDH met sur un même plan les libertés substantielles (scolarisation, alphabétisation, espérance de vie) et les libertés instrumentales (revenu) qui sont consubstantielles au développement. Il confond ainsi les moyens et les fins du développement. En outre, si l'IDH mesure l'accès aux capacités, il ne dit rien sur le degré d'inaccessibilité, voire le non accès aux capacités. Or, cette question est centrale. Elle exprime notamment une contrainte réelle qui pèse sur les personnes et les institutions. Pour pallier ce manque, le PNUD a créé en 1997 l'indice de pauvreté humaine (IPH)¹⁶⁰. Cet indice renseigne sur le déficit de capacités ou le dénuement des personnes à travers le risque de décéder avant l'âge de quarante ans, le taux d'analphabétisme, le non accès aux services de santé et

¹⁵⁷ PNUD [2000], op. cit., p. 269

¹⁵⁸ Ibid. p. 17

¹⁵⁹ Ibid. p. 147

¹⁶⁰ L'indicateur du développement humain (IDH) est complété en 1995 par un indicateur sexospécifique du développement humain (ISDH) et un indicateur sur la participation des femmes (IFP) puis, en 1997, par un indicateur de pauvreté humaine (IPH). Ce dernier donne la mesure du déficit de capacités participation à la vie sociale.

à l'eau potable ainsi que le degré de malnutrition chez les enfants de moins de cinq ans.

Ces observations suscitent deux remarques. D'une part, la mesure des capacités ne peut pas se réduire à un indice composite, même complexe. Elle suppose une variété d'instruments pour saisir le caractère multidimensionnel des capacités et pour assurer une diversité des angles d'observation. D'autre part, l'approche par les capacités renvoie obligatoirement à la question des droits humains. Par conséquent, hormis la question des ressources, l'évaluation doit porter sur celle de l'accessibilité aux droits. C'est sur cette double dimension comprenant les droits et les ressources que repose l'approche par les capacités.

Quant à l'utilisation qui peut être faite de l'IDH par les populations en tant qu'outil d'information, de gouvernance et de développement, elle pose problème. En effet, outre la difficulté de compréhension du sens même de l'indicateur, en raison notamment de son mode de calcul complexe, l'IDH ne permet pas, à première vue, de rendre compte des disparités importantes que peuvent cacher les valeurs moyennes. Dans la mesure du possible, les données devraient être désagrégées par sexe, par zones (urbain-rural) et par secteur (ex. éducation formelle et non formelle). Aussi, l'IDH désagrégé par sexe et par zone s'avère-t-il déjà nettement plus pertinent¹⁶¹. Enfin, l'instrument doit privilégier une analyse dynamique et contextuelle des données à une analyse statique par comparaison et classification des résultats qui suscite bien plus de controverses qu'elle n'apporte de solutions.

Pour illustrer ceci, prenons l'exemple de l'alphabétisation au Burkina Faso, sur lequel nous nous pencherons longuement par la suite. En 1998, le taux d'alphabétisation de la population de 9 à 45 ans se situait à 26 % selon le Ministère de l'éducation de base et de l'alphabétisation (MEBA). D'ici à 2010, le Plan décennal de développement de l'éducation de base (PDDEB) prévoit d'atteindre un taux de 40 %. Cet objectif paraît modeste eu égard aux objectifs de l'éducation pour tous (EPT) mais, en réalité, il demeure élevé en regard des contraintes qui pèsent sur le système éducatif burkinabé.

En premier lieu, il implique pour le secteur formel le passage du taux brut de scolarisation des enfants au cycle primaire de 40 % à 70 % en moyenne au niveau national. Cette progression ne garantit ni la rétention des enfants à l'école ni l'acquisition d'un minimum de connaissances. Il implique ensuite, pour le secteur non formel, un accroissement de la capacité d'accueil des programmes d'alphabétisation de l'ordre de 37 %¹⁶². Concrètement, cela correspond au passage progressif d'environ 200'000 personnes inscrites par

¹⁶¹ PNUD [2000], op. cit., pp. 150-155

¹⁶² Sur l'ensemble des programmes d'alphabétisation, toutes langues confondues.

an à environ 375'000 en 2010. Ces efforts se mesurent également qualitativement. Considérant le taux de déperdition, la contrainte apparaît d'autant plus forte. A titre d'exemple, en 2003, ce taux atteignait 44 % pour la première année d'alphabétisation dans la Province du Sanmatenga.

A la lumière de ces quelques données, on perçoit différemment la réalité de la question de l'alphabétisation. Celle-ci ne se résume pas seulement à un résultat atteint, dont la validité paraît d'autant plus douteuse qu'il est considéré comme un stock cumulé et immuable de personnes et de connaissances. L'alphabétisation est une capacité. Elle n'apparaît donc plus comme un chiffre attestant du niveau acquis au sein de la population mais comme un ensemble de dimensions auxquelles il convient de prêter attention pour apprécier la dynamique engagée. Parmi celles-ci on retient l'accessibilité du système éducatif (qui a accès ?), sa dotation (quelle est la capacité d'accueil ?), son acceptabilité (le système éducatif est-il légitimé par les acteurs ?) et, enfin, son adaptabilité (le système est-il adapté aux réelles attentes des acteurs ? Quels acquis et quelles sont les contraintes qui pèsent sur le système ?).

Revenons maintenant à la troisième voie définie par A. Sen pour évaluer les capacités.

1.6.3 L'APPROCHE INDIRECTE

Cette approche apparaît plus ambitieuse que la précédente bien qu'elle reste confinée à la variable du revenu qu'elle tente d'ajuster. L'idée est la suivante : le revenu est modifié sur la base d' "échelles d'équivalence" en fonction de l'existence ou non de capacités. Ainsi, les niveaux de revenus familiaux sont ajustés à la baisse, pour cause d'analphabétisme, ou à la hausse, en cas de niveau d'éducation élevé, de façon à les porter à leur juste niveau, en termes d'accomplissement de capacités¹⁶³. L'objectif de cette méthode est de pouvoir intégrer indirectement les facteurs dont l'observation directe est ardue (tels que la présence ou l'absence de certaines formes de discriminations sexuelles dans les familles). Son avantage principal réside dans le fait que le revenu est un concept relativement connu et aisément mesurable. La méthode évite ainsi les inconvénients précédemment évoqués qui incombent aux indices composites complexes.

¹⁶³ SEN Amartya [2000a], op. cit. p. 90

Cependant, choisir l'espace du revenu pour mesurer les effets des inégalités ne rend pas pour autant l'évaluation plus simple que par les approches directes (cf. supra). En effet, la conversion du déficit, ou de l'apport en capacités, en équivalent de revenu doit également tenir compte, à l'inverse, des effets du déficit de revenu sur les capacités, ce qui biaise en quelque sorte le calcul. Par ailleurs, il faut distinguer le revenu, comme unité de référence, permettant de mesurer l'inégalité, du revenu comme véhicule de la réduction des inégalités. "Même si les inégalités, du point de vue des capacités, sont bien reflétées en termes de revenus, cela ne signifie pas qu'un transfert de revenu constitue le meilleur moyen de réduire les inégalités observées." [SEN, 2000]¹⁶⁴ Ce faisant, cette approche ne permet pas d'orienter de façon adéquate les politiques publiques.

Enfin, et c'est sans doute le plus important, les différences de revenus même ajustés, ne reflètent pas véritablement les privations que subissent les personnes. En réalité, les amplitudes de revenus ne correspondent pas nécessairement aux écarts de valeurs équivalents. Ainsi, le long de la courbe de revenu, il n'est pas possible d'évaluer le seuil au-delà duquel la personne entre dans une logique de survie (ex. souffrir de la faim). En d'autres termes, selon cette méthode, les effets de seuil sont négligés étant donné que la distance entre deux valeurs mesurée uniquement en termes de revenus peut constituer une altération grave des chances de survie des personnes qui n'apparaît pas en tant que telle.

En définitive, la présentation de ces diverses approches montre qu'il n'existe pas de voie unique pour évaluer les capacités selon la définition de A. Sen. La difficulté majeure réside dans la prise en compte du caractère multidimensionnel de chacune des capacités et des interconnexions qui les lient entre elles, à la fois en tant que variables instrumentales du développement (système des libertés instrumentales, cf. sous-chapitre 1.5.2 - 1.5.3) et en tant que valeurs substantielles du développement (dynamique des capacités; ex. les effets multiples de l'alphabétisation des femmes, cf. sous-chapitre 1.5.3). Ces interrelations se retrouvent cependant dans la logique systémique des droits humains auxquels les capacités font référence.

C'est la raison pour laquelle notre choix s'est porté sur la mesure d'un droit de l'homme comme voie possible et pertinente pour l'évaluation d'une capacité. Nous nous sommes intéressés ici à la capacité de l'éducation de base car elle est centrale. Elle constitue aujourd'hui encore un enjeu majeur pour de nombreux pays à faibles revenus (objectifs de l'EPT). En outre, la

¹⁶⁴ Ibid. p. 91

référence au droit à l'éducation (art. 13 du PIDESC et son observation¹⁶⁵) nous a permis de développer un cadre d'évaluation qui préserve la nature systémique des droits. Ce cadre repose sur la méthode des quatre "A" qui définit quatre capacités du système éducatif : l'acceptabilité, l'adaptabilité, la dotation adéquate et l'accessibilité.

¹⁶⁵ Comité des droits économiques sociaux et culturels (CESC) [1999], "Observation générale concernant le droit à l'éducation" (Art.13): 08/12/99 E/C.12/1999/10, *Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels*, Vingt et unième session, 15 novembre - 3 décembre 1999, Genève

CHAPITRE 2

LA CRÉATION DE CAPACITÉS OU L'ÉDUCATION DE BASE POUR TOUS (EPT).

L'EXEMPLE DU BURKINA FASO

Les capacités représentent la variable focale de la base d'information de l'approche des capacités. De ce fait, elles orientent le choix des critères d'évaluation. Ainsi, l'évaluation porte ni sur les moyens de la liberté (revenu, ressources ou bien premiers) ni sur l'accomplissement de la liberté (utilité, bien-être, bonheur) mais sur les capacités des individus à transformer ces moyens en des réalisations ou fonctionnements de vie.

Or, l'approche des capacités ne couvre pas uniquement les capacités individuelles. La création de capacités individuelles suppose l'existence de capacités institutionnelles (cf. sous-chapitre 1.4.3). Ces dernières se rapportent aux capacités du système ; le système éducatif pour ce qui nous concerne. Il s'agit dès lors de s'interroger sur la façon dont les politiques en matière d'EPT sont définies, mises en oeuvre et évaluées. Si l'on se réfère aux études menées par les principaux organismes internationaux engagés dans le processus de l'EPT (PNUD et UNESCO), on constate, d'une façon générale, un ralliement à l'approche des capacités telle que développée par A. Sen.

Rappelons à cet égard que l'EPT constitue en soi un objectif social pertinent en termes de création de capacités individuelles, sociales et institutionnelles. L'EPT répond au critère d'une justice sociale basée sur la création d'opportunités, pour chaque personne, de développer ses propres capacités et de les exercer librement. Fondamentalement, l'EPT forme le noyau intangible du droit à l'éducation tel qu'il est mentionné à l'article 26 de la DUDH et à l'article 13 du PIDESC (cf. sous-chapitre 3.1). En d'autres termes, L'EPT est une liberté substantielle et instrumentale du développement au sens donné par A. Sen (cf. supra).

Ainsi, le ralliement des organismes internationaux à l'approche des capacités s'observe en premier lieu d'un point de vue théorique au niveau des textes officiels (rapports annuels du PNUD et rapports mondiaux de

suivi EPT de l'UNESCO, principalement le premier rapport de 2002¹). Il apparaît ensuite au niveau de l'évaluation des politiques de l'EPT, en particulier du choix des indicateurs.

Cette partie du travail a pour objectif de faire l'état des lieux sur ces différents points. Elle devrait également montrer de quelle façon la recherche sur l'effectivité du droit à l'éducation menée au Burkina Faso vient compléter voire améliorer les cadres d'évaluation existants pour le suivi de l'EPT. En effet, il apparaît qu'en matière d'évaluation des politiques publiques, et les politiques éducatives ne font pas exception, le choix des critères d'évaluation porte généralement sur l'efficacité des politiques. La relation d'efficacité met en lien les résultats des politiques aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre (relation d'efficience)². Toutefois, si le référentiel des politiques éducatives est la création de capacités, individuelles et institutionnelles, alors l'analyse en termes d'efficacité ou d'efficience paraît insuffisante pour juger du bien-fondé de ces politiques.

C'est ce que nous tentons de démontrer ci-après en mettant en lien les principaux indicateurs retenus pour l'évaluation des systèmes éducatifs eu égard aux objectifs de l'EPT fixés à Dakar et par la communauté internationale.

2.1 LES OBJECTIFS MONDIAUX DE L'EPT

La référence à l'EPT remonte à la "Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous" adoptée en 1990 à Jomtien. La Déclaration de Jomtien posait trois objectifs en matière d'EPT : 1) l'accès équitable et universel, 2) la définition des besoins éducatifs fondamentaux et 3) la mise en œuvre du droit à l'éducation de base.

Les besoins éducatifs fondamentaux ont été définis comme l'ensemble des connaissances de base comprenant à la fois les outils d'apprentissage essentiels (lecture, écriture, expression orale, calcul, résolution de problèmes) et les contenus éducatifs fondamentaux (connaissances, aptitudes, valeurs, attitudes)³. Cet ensemble forme ce que l'on appelle "l'éducation fondamentale" ou "l'éducation de base"⁴ :

¹ UNESCO [2002], *Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous. Le monde est-il sur la bonne voie ?*, éd. UNESCO, Paris, pp. 31-33

² PERRET Bernard [2001], *L'évaluation des politiques publiques*, Repères, Ed. La Découverte, Paris, p. 3

³ JOMTIEN [1990], *Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous: Répondre aux besoins éducatifs fondamentaux*, art. 1

⁴ UNESCO [1996a], *L'éducation: un trésor est caché dedans*, Rapport à l'UNESCO de la Commission internationale sur l'éducation pour le XXI^e siècle, présidée par Jacques Delors, Ed. Odile Jacob, Paris, p. 85

- L'apprentissage commence dès la naissance. (...) Ainsi, l'éducation de la petite enfance fait partie de l'éducation de base. La diffusion de connaissances élémentaires liées aux soins et l'initiation à diverses activités propices au développement de l'enfant, contribue au développement des savoirs et à son épanouissement personnel⁵. Le petit enfant, au même titre que l'enfant, l'adolescent et l'adulte est sujet du droit à l'éducation.
- Le principal système de formation assurant l'éducation fondamentale des enfants en dehors de la famille est l'école primaire (...).
- Les besoins d'apprentissage fondamentaux des adolescents et des adultes sont variés et il convient pour les satisfaire de recourir à des systèmes de formation divers (...).
- Tous les instruments et canaux d'information, de communication et d'action disponibles pourraient être mis à contribution pour aider à transmettre les connaissances essentielles et pour informer et éduquer le public dans le domaine social (...)⁶.

Ainsi, la réalisation des besoins éducatifs fondamentaux de tous les individus est une condition à la mise en œuvre du droit. Elle suppose non seulement l'accès universel à la scolarité primaire et aux programmes d'alphabétisation mais aussi leur achèvement autrement dit, l'acquisition de réelles connaissances.

2.1.1 DE JOMTIEN EN 1990 À DAKAR EN 2000

Alors que la Déclaration de Jomtien s'était notamment fixé pour objectif la scolarisation primaire universelle dans un délai de dix ans, le constat dressé lors du Forum mondial de Dakar en 2000 a montré que des progrès considérables avaient été accomplis mais que ceux-ci demeuraient toutefois insuffisants. Ainsi, de Jomtien à Dakar, on a pu observer que :

- Le nombre d'enfants scolarisés dans le monde est passé de 599 à 681 millions. Simultanément, le nombre d'enfants non scolarisés a chuté de 127 à 113 millions. Ces améliorations se sont malheureusement soldées par une détérioration considérable de la qualité de l'enseignement.
- La proportion élevée des femmes dans le nombre total estimé d'adultes analphabètes est resté identique (+ de 60 % des 880 millions

⁵ JOMTIEN [1990], op. cit., art. 4

⁶ Ibid., art. 5

d'analphabètes en 2000 et + de 66% des 771 millions d'analphabètes en 2005⁷).

- L'accès à l'éducation de base pour les millions de personnes appartenant à des minorités ethniques ou linguistiques, pour les personnes handicapées, les résidents de zones rurales et reculées, les enfants des rues et les orphelins, en particulier les orphelins de guerre et ceux victimes du SIDA, n'a pour ainsi dire connu aucune amélioration tangible au niveau mondial.
- Enfin, c'est en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud que la situation reste la plus préoccupante.

Sur la base de ce constat, le Forum mondial de Dakar s'est doté d'un cadre d'action. Ce cadre fixe six objectifs dont les pays signataires s'engagent à assurer la réalisation d'ici 2015.

Les six objectifs de Dakar sont les suivants :

- 1. Protection et éducation de la petite enfance**, et notamment des enfants les plus vulnérables et défavorisés.
- 2. Enseignement primaire obligatoire, gratuit et de qualité pour tous d'ici à 2015**, qui doit pouvoir être suivi jusqu'à son terme, notamment par les filles et les enfants en difficulté.
- 3. Acquisition de connaissances et de compétences nécessaires dans la vie courante**, pour tous les jeunes en assurant un accès équitable à des programmes adéquats.
- 4. Amélioration de 50% des niveaux d'alphabétisation des adultes, et spécialement des femmes d'ici à 2015**, en assurant à tous les adultes un accès équitable aux programmes d'éducation de base et d'éducation permanente.
- 5. Elimination des disparités entre les sexes dans l'enseignement primaire et secondaire d'ici 2005**, et instaurer l'égalité dans ce domaine en 2015.
- 6. Amélioration sous tous ses aspects de la qualité de l'éducation afin d'obtenir pour tous des résultats d'apprentissage reconnus et**

⁷ UNESCO [2006], *Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous. L'alphabétisation, un enjeu vital*, UNESCO, Paris, p. 30

quantifiables – notamment en ce qui concerne la lecture, l'écriture, le calcul et les compétences indispensables dans la vie courante.⁸

Ce cadre forme un ensemble cohérent. Il ne se résume pas à la scolarisation primaire universelle mais intègre toutes les formes d'apprentissage qui répondent aux besoins éducatifs fondamentaux des personnes, du petit enfant à l'adulte sans restriction d'âge. Par ailleurs, un accent particulier est mis sur la réduction des disparités entre les sexes (rapport de suivi EPT 2003-2004)⁹, sur la qualité de l'éducation (rapport de suivi EPT 2005)¹⁰, autrement dit sur la capacité du système à assurer des résultats en termes de création de capacités, et, enfin, sur l'éducation non formelle à savoir sur l'alphabétisation des jeunes et des adultes (rapport de suivi EPT 2006)¹¹.

Cependant, d'autres objectifs font également référence en matière d'EPT au niveau mondial. Adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU, la Déclaration du "Millénaire" fixe huit objectifs du développement dont deux relatifs à l'éducation (*Millenium Development Goals - MDGs*)¹². A noter que cette Déclaration constitue un cadre référentiel important en matière de stratégies de développement car elle a obtenu le consentement des différents acteurs de la communauté internationale, y compris les pays en développement et les organisations de la société civile. Contrairement aux "Objectifs internationaux de développement"¹³, qui avaient été préalablement fixés par la communauté des donateurs, soit le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les *MDG's*, débattus au sein de l'ONU, ont été crédités d'une large légitimité.

Ainsi, deux des *MDG's* concernent l'EPT. Il s'agit des objectifs n° 2 et n° 3. L'objectif n° 2 vise à garantir à toutes et à tous une éducation primaire. Dans ce but, la Déclaration prévoit de donner, d'ici à 2015, à tous les

⁸ EPT [2000c], *Cadre d'action, projet finalisé sur l'éducation pour tous: tenir nos engagements collectifs*, Forum mondial sur l'éducation, 26-28 avril 2000, Dakar, Sénégal

⁹ UNESCO [2003-2004], *Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous. Genre et éducation pour tous : le pari de l'égalité*, UNESCO, Paris

¹⁰ UNESCO [2005], *Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous. L'exigence de qualité*, UNESCO, Paris

¹¹ UNESCO [2006], *Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous. L'alphabétisation, un enjeu vital*, UNESCO, Paris

¹² Les *MDG's* font partie de la Déclaration du Millénaire adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU en septembre 2000. Ces objectifs, et l'engagement pris par les pays riches et pauvres de les atteindre, ont été énoncés dans le consensus de Monterrey qui s'est dégagé à l'issue de la Conférence des Nations Unies sur le financement du développement, en mars 2002, et réaffirmés lors du sommet mondial sur le développement durable et le lancement du cycle de Doha sur le commerce international. Les huit objectifs du Millénaire sont les suivants : 1) Réduire la pauvreté et la faim, 2) et 3) Assurer une éducation primaire pour tous et l'autonomisation des femmes en œuvrant à l'égalité des sexes dans l'éducation, 4), 5) et 6) Réduire la mortalité infantile, améliorer la santé maternelle et combattre les principales maladies, 7) assurer la durabilité des ressources écologiques, 8) renforcer le partenariat entre pays riches et pauvres.

¹³ Ces objectifs établis en 1996 visaient à définir la façon dont les 23 donateurs bilatéraux rassemblés dans ce cénacle devraient coopérer entre eux afin d'améliorer les conditions d'existence dans les pays en développement au XXI^e siècle.

enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires. Quant à l'objectif n° 3, il vise la promotion de l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes. Pour cela, la Déclaration entend éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaires et secondaires, d'ici à 2005 si possible, et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015 au plus tard. Ces deux objectifs mettent donc l'accent sur deux volets de l'EPT, à savoir la scolarisation primaire universelle, tant du point de vue de l'accès que de l'achèvement du cycle de scolarisation primaire et la réduction des inégalités entre les sexes. Bien qu'ils soient considérés comme des conditions nécessaires à la mise en œuvre de l'EPT, ces deux objectifs ne constituent pas pour autant des conditions suffisantes, comme nous verrons par la suite.

2.1.2 LES PRINCIPALES CONTRAINTES À LA MISE EN ŒUVRE DE L'EPT

Sur la base du constat établi lors de la Conférence de Dakar, il apparaît que l'atteinte des objectifs fixés en matière d'EPT nécessite des efforts considérables pour les pays, en particulier ceux qui en sont encore éloignés. Mais, les pays ne sont pas les seuls concernés, comme le souligne le dernier rapport mondial du PNUD consacré à la coopération internationale¹⁴. En effet, la communauté internationale a également pris des engagements à cet égard. Quoique obérés par les défauts actuels de réalisation, ces engagements doivent être réévalués et revalorisés car ils concourent à l'instauration d'une confiance dans le multilatéralisme et la coopération internationale¹⁵.

Dès lors, pour réaliser les objectifs mondiaux de l'EPT, les pays concernés ainsi que la communauté internationale, doivent surmonter trois grandes difficultés :

1. Les budgets limités

La question des ressources financières des gouvernements apparaît comme une préoccupation majeure de la mise en œuvre des objectifs de l'EPT. Mais elle ne constitue pas la seule contrainte au défi que pose l'EPT, tant s'en faut. Les contraintes sont multiples et, par effet de système, se répercutent les unes sur les autres comme nous le verrons avec la méthode des capacités ou des 4 "A "(cf. sous-chapitre 3.3).

¹⁴ PNUD [2005], *Rapport mondial sur le développement humain. La coopération internationale à la croisée des chemins. L'aide, le commerce et la sécurité dans un monde marqué par les inégalités*, Economica, Paris

¹⁵ Ibid. p. 42

Néanmoins, il convient de rappeler ici l'importance des efforts financiers qui est exigée des Etats et de la communauté internationale en vue d'atteindre l'EPT. A cet égard, divers instruments stratégiques ont été mis en place dans le cadre du partenariat international pour la mise en œuvre accélérée des objectifs de l'EPT. On relève ainsi l'initiative pour alléger l'endettement des pays pauvres et très endettés (PPTE)¹⁶, l'initiative "*Education for all - Fast Track Initiative (FTI)*"¹⁷ et, enfin, l'initiative de mise en œuvre accélérée (IMOA)¹⁸ qui répond à l'exigence d'harmonisation et d'alignement des bailleurs de fonds à l'appui des politiques nationales.

Cette dernière initiative a été spécialement conçue pour accélérer les progrès vers la réalisation de l'achèvement de l'enseignement primaire universel (UPC) d'ici à 2015 (*MDG's*, objectif n° 2, cf. supra). Elle a été lancée par le Comité du développement de la Banque mondiale / Fonds monétaire international (FMI) en 2002 et compte plus de 30 organismes multilatéraux et bilatéraux et banques régionales de développement.

Cette initiative soulève toutefois un certain nombre de questions à commencer par sa fonction en tant que mécanisme de financement direct. En effet, à ce jour, le fonds a reçu 236 millions de dollars EU de 4 bailleurs de fonds alors que le déficit estimé des dix premiers pays admis à bénéficier du soutien de l'IMOA s'élevait à 204,5 millions de dollars EU pour 2004 et à 231,5 millions de dollars EU en 2005¹⁹. Cet effort est donc insuffisant ne serait-ce que pour répondre aux besoins immédiats des premiers pays invités à participer à l'IMOA.

Or, sans aide extérieure, les pays en développement ne pourront pas atteindre les objectifs de l'EPT car, comme le relève le rapport mondial 2003 sur le développement humain du PNUD, il est peu probable que la croissance économique de ces pays génère des ressources suffisantes. Sur le continent africain, il faudrait pour cela que la croissance économique annuelle dépasse les 8%, ce qui ne semble pas envisageable. Le Burkina Faso, par exemple, affichait un taux de croissance de 4,9 % en moyenne sur la période de 1990-2001²⁰ et de 6,5% sur 2002-2003²¹. Ce constat confirme par conséquent le nécessaire soutien des donateurs.

¹⁶ L'initiative PPTE a pour objectif d'éviter que le poids élevé de la dette et des charges de services excessives compromette les efforts d'ajustement et de réforme.

¹⁷ Fast Track Initiative (FTI) a été lancée par la banque mondiale à la suite de l'adoption du cadre EPT de Dakar

¹⁸ UNESCO [2005], op. cit., p. 41

¹⁹ Ibid.

²⁰ WORLD BANK [2003], *World Development Report 2003. Sustainable Development in a Dynamic World. Transforming Institutions, Growth, and Quality of Life*, Copublication of the World Bank and Oxford University Press, Washington & New-York, p. 238

²¹ WORLD BANK [2005], *World Development Indicators*, World Bank, Washington, p. 22

Pour ce qui concerne les donateurs bilatéraux, au niveau mondial, l'aide s'élevait en 2000 à 4,1 milliards de dollars, dont 1,5 milliard était consacré à l'enseignement primaire. D'une façon générale, durant les années 1990, l'aide bilatérale accordée à l'éducation est tombée de 5 à 3,5 milliards de dollars, correspondant à seulement 7% de l'aide publique au développement (APD)²².

Pour ce qui concerne les bailleurs de fonds multilatéraux, le montant de l'aide APD dévolue à l'éducation se montait à 954 millions de dollars par an sur la période 1996-1998. Cette somme est tombée à 799 millions de dollars par an entre 1999 et 2001. Quant aux engagements financiers en faveur de l'instruction élémentaire, ils s'élevaient à 402 millions de dollars par an entre 1996 et 1998 et ont chuté brusquement à 222 millions de dollars par an entre 1999 et 2001²³. Le rapport ne précise pas toutefois si la notion d'instruction élémentaire comprend ici toute forme d'éducation de base formelle et non formelle ou si celle-ci se limite à l'enseignement primaire.

En regard des objectifs de l'EPT, il paraît nécessaire de pouvoir distinguer l'aide consacrée à la scolarisation primaire (éducation formelle) de celle consacrée aux programmes d'alphabétisation (éducation non formelle). Nous avons tenté de faire cette distinction pour les données relatives au Burkina Faso (cf. infra). La recherche a démontré que cela est possible, à quelques exceptions près. Pour ce qui concerne la part des financements publics dévolue à l'éducation de base, qu'ils soient extérieurs ou sur ressources propres de l'Etat, les données peuvent être désagrégées par secteur formel et non formel. En revanche, pour ce qui concerne les apports financiers extérieurs non gouvernementaux, qui transitent principalement par le biais des ONG, des coopérations décentralisées et des jumelages, il est très difficile d'obtenir des données fiables et exhaustives tant sur la provenance des fonds (publics et propres comprenant la contribution de la solidarité internationale citoyenne) que sur leur affectation (éducation de base formelle ou non formelle)²⁴.

La situation économique spécifique du Burkina Faso ainsi que l'incidence des divers instruments internationaux d'aide sur sa politique en matière d'EPT font l'objet d'une présentation ultérieure plus détaillée (cf. chap. 2.3). Ce qu'il convient d'ajouter ici, d'une façon générale, est

²² PNUD [2003], *Rapport mondial sur le développement humain. Les objectifs du Millénaire pour le développement : un pacte entre les pays pour vaincre la pauvreté humaine*, Economica, Paris, p. 94

²³ Ibid.

²⁴ Acceptabilité du système, indicateur n° 2.3 relatif à la part des financements extérieurs non gouvernementaux pour l'éducation de base dans le PIB

l'importance de la responsabilité des Etats et de la communauté internationale face au financement de l'EPT non seulement d'un point de vue des montants délivrés mais surtout de leur évolution dans le temps. En effet, la progression des financements doit pouvoir attester des engagements pris tant par les gouvernements que par la communauté internationale. Or, les quelques chiffres exposés précédemment laissent à penser que la durabilité des financements n'est pas véritablement assurée, du moins pas de la part de la communauté internationale. Or, elle est une condition à la mise en oeuvre des objectifs de l'EPT.

2. L'inégalité

A qui bénéficient les politiques de l'EPT ? En d'autres termes, pour qui le droit à l'éducation de base est-il effectif ?

La deuxième contrainte qui se pose à la réalisation des objectifs de l'EPT concerne les discriminations. Ces dernières peuvent être de plusieurs types. Elles touchent en premier lieu les dimensions sociales et culturelles. Ce type de discrimination porte principalement sur les inégalités entre les sexes, à savoir sur les inégalités de traitement entre filles et garçons, entre hommes et femmes tant au niveau de l'accès, de l'achèvement qu'au niveau de la réussite scolaire et de l'apprentissage. Mais elles comprennent aussi les inégalités de traitement en fonction du handicap. Les discriminations touchent également la dimension spatiale, à savoir le lieu de vie. De très grandes inégalités apparaissent entre les différentes zones d'habitation principalement, villes - campagnes.

Enfin, les discriminations portent sur le statut économique. Les ménages les plus pauvres sont généralement les plus exposés à toutes formes d'exclusion face à l'éducation. Ainsi, de nombreuses recherches ont démontré qu'il est possible d'augmenter les taux d'inscription et d'atténuer le pourcentage des abandons en cours de scolarité en réduisant les frais de scolarité directs et indirects (ex. par l'adaptation du calendrier scolaire ou en rendant le port de l'uniforme facultatif). Cette même logique vaut d'ailleurs pour les programmes d'alphabétisation si l'on tient compte du coût d'opportunité, à savoir le temps que l'apprenant ne consacre pas à exercer une activité rémunératrice ou socialement utile, en particulier pour les femmes (soins aux proches, travaux domestiques). En outre, diminuer les frais à charge des familles empêche également que les parents opèrent une discrimination entre filles et garçons au moment de décider de l'envoi des enfants à l'école.

3. L'inefficacité

La mise en oeuvre des objectifs de l'EPT n'est pas qu'une question de moyens. Elle suppose avant tout une gestion efficace et adaptée des

ressources disponibles afin d'obtenir de meilleurs résultats. Selon le PNUD, les principaux problèmes qui expliquent l'inefficacité des systèmes éducatifs, du moins pour une majorité des pays en développement, sont principalement d'ordre fonctionnel et financier.

Quant à la fonctionnalité du système éducatif, le PNUD recense au moins trois problèmes majeurs²⁵. Le premier concerne le redoublement scolaire, qui est à l'origine du fort taux d'abandon des études et qui, par ailleurs, provoque un gaspillage important des ressources. Pour remédier au problème du redoublement, certains pays ont instauré un système de passage automatique à la classe supérieure. Mais cette mesure peut cacher une détérioration importante de la qualité de l'éducation et donc constituer un frein à la création de capacités. Aussi, ces passages automatiques supposent-ils l'adoption conjointe de dispositions minimales sur les conditions d'apprentissage (ex. matériel pédagogique, formation des enseignants).

Le deuxième problème touche la langue d'enseignement. L'enseignement dans une langue appropriée contribue à améliorer considérablement les résultats scolaires. Les pays qui ont su généraliser un enseignement dans le(s) langue(s) nationale(s) ont montré que les élèves, non seulement apprennent plus vite à lire, à écrire et à compter, mais peuvent, en outre, apprendre plus facilement une seconde langue. Pour illustrer ce fait, le rapport de suivi de l'EPT 2005 s'appuie sur les exemples de la Zambie et, plus particulièrement, de la Papouasie-Nouvelle-Guinée. Cette dernière utilise plus de 434 langues pour l'instruction dans les écoles parmi les 830 langues nationales recensées. Ce programme de réforme instauré en 1995 est basé sur un apprentissage bilingue autrement dit, sur le passage de la langue vernaculaire à l'anglais oral à la fin de la troisième année. Cependant, la question linguistique se heurte à une double contrainte. La première porte sur le choix de la ou des langue(s). Quels critères retient-on pour le choix de(s) langue(s) d'enseignement ? La seconde contrainte porte sur l'extension, à l'échelle nationale, de l'enseignement en langues nationales qui constitue un enjeu social et politique majeur, comme nous le verrons pour le Burkina Faso (cf. infra).

Le troisième problème concerne les cantines scolaires. Le PNUD insiste sur l'effet des programmes de cantines scolaires sur le taux de fréquentation des écoles. La présence de cantines scolaires touche en réalité trois dimensions fondamentales de l'accès et des conditions d'apprentissage. Elle soulève d'abord la question de la nutrition des

²⁵ PNUD [2003], op. cit. p. 95

enfants et, plus généralement, celle de leur état sanitaire qui conditionne fortement les capacités d'apprentissage. Elle touche ensuite la dotation minimale des écoles en équipements jugés nécessaires (eau, cantines et latrines, cf. infra tableau de bord sur le droit à l'éducation). Elle concerne, enfin, le problème de l'accès à l'école soit de la distance, parfois très grande, que les enfants ont à parcourir pour se rendre à l'école. A l'effort physique vient s'ajouter celui de la concentration mentale qui, tous deux, nécessitent un apport nutritif conséquent, sans lequel les conditions minimales d'apprentissage requises pour une éducation de qualité ne sont pas réunies.

Quant aux problèmes de type financier, ils concernent, selon le rapport du PNUD, les ressources financières et humaines du système éducatif. Ainsi, le rapport note un certain nombre de faits marquants. Parmi ceux-ci, on relève la maîtrise des coûts de construction des établissements scolaires (ex. : par l'achat de matériaux locaux), une meilleure gestion des dépenses de fonctionnement visant à équilibrer les dépenses salariales et non salariales de même qu'une affectation plus judicieuse des enseignants afin de lutter notamment contre l'absentéisme, particulièrement préoccupant en Asie du Sud et en Afrique²⁶. Il insiste enfin sur les problèmes d'ordre financier engageant l'aide publique au développement destinée à l'éducation. Cette aide est essentielle à la couverture des dépenses de fonctionnement. Pour cela, elle doit être à la fois garantie autrement dit, correspondre aux montants prévus et engagée dans sa totalité, ce qui, comme nous le verrons pour le Burkina Faso, n'est pas forcément assuré.

²⁶ Ibid. p. 96

2.1.3 LES LOGIQUES D'ÉVALUATION DE L'EPT

Issues des observations faites par le PNUD sur un vaste ensemble de pays en développement, les principales contraintes à la réalisation des objectifs de l'EPT sont classés en trois grandes catégories : 1) les budgets limités, 2) l'inégalité et 3) l'inefficacité des systèmes éducatifs. Mais ces trois catégories couvrent-elles véritablement toutes les difficultés de mise en œuvre de l'EPT ? Quels types de logiques évaluatives font intervenir ces trois catégories et en quoi permettent-elles d'expliquer les difficultés de mise en œuvre de l'EPT ?

Quelles logiques d'évaluation sous-tendent les trois catégories de contraintes susmentionnées ? La première catégorie aborde la question des ressources financières. Lorsque l'on évalue les résultats du système éducatif en fonction des ressources disponibles, financières ou autres (matérielles et humaines), on définit l'efficacité du système. La deuxième catégorie s'attache à l'inégalité. Elle concerne le droit d'accès au système. Ce droit porte non seulement sur l'accès à l'école et aux centres d'alphabétisation mais aussi sur l'accès à des conditions d'apprentissage égales pour tous. La question de l'inégalité fait ainsi référence à la cohérence du système face aux priorités qu'il s'est assigné en matière d'EPT. Enfin, la troisième catégorie de contraintes, comme son nom l'indique, concerne l'efficacité du système. L'efficacité met en lien les résultats en fonction des objectifs fixés. Elle touche principalement le fonctionnement du système éducatif.

Ces trois logiques d'évaluation, de l'efficacité, de l'efficacité et de la cohérence du système éducatif en regard des objectifs de l'EPT touchent non seulement la dimension relative aux ressources mais également celle relative au droit. Cette dimension concerne le droit d'accès au système autrement dit, son accessibilité à toutes les personnes, enfants, jeunes et adultes, dont les besoins éducatifs fondamentaux n'ont pas été satisfaits. Ainsi, le système éducatif n'est pas considéré uniquement à l'aune de ses moyens et de ses résultats mais à la lumière de certains principes fondamentaux du droit (ex. principe de non discrimination).

Au vu de ce qui précède, on peut formuler quelques remarques sur les contraintes de mise en œuvre de l'EPT et sur les logiques d'évaluation qui en découlent :

- La mise en œuvre de l'EPT suppose de considérer les six objectifs comme un ensemble cohérent qui forme système. Pour cela, les besoins éducatifs fondamentaux de tous les sujets du droit, du petit enfant à l'adulte, doivent être pris en compte. Par conséquent, les efforts pour la

réalisation des objectifs de l'EPT doivent être déployés tant au niveau de l'éducation formelle qu'au niveau de l'éducation non formelle.

Dès lors, les ressources financières, y compris l'APD, devraient être réparties de façon équitable entre l'éducation de base formelle et l'éducation de base non formelle. Or, si l'on revient sur l'initiative IMOA (cf. supra), on constate que celle-ci porte exclusivement sur le financement de la scolarisation primaire sans considération pour les programmes d'alphabétisation et de formation adressés aux personnes exclues du système formel d'éducation.

Certes, la scolarisation primaire universelle constitue un des meilleurs moyens de lutte contre l'analphabétisme. En attestent d'ailleurs les données du dernier rapport de suivi EPT sur l'alphabétisation. Ces données montrent que les plus forts taux d'alphabétisation des adultes se situent parmi la population qui a accompli au moins 4 à 6 années de scolarité primaire²⁷. Ces taux sont moindres parmi la population qui a accompli seulement 1 à 3 années de scolarité et nettement moindres parmi celle qui n'a jamais eu accès à l'école.

Néanmoins, le choix de l'initiative IMOA risque de biaiser les objectifs de l'EPT voire, plus gravement, d'entraver leur mise en œuvre. En effet, considérant la forte corrélation, par ailleurs maintes fois attestée²⁸, entre le niveau de formation des parents, en particulier la mère, et le niveau de scolarisation des enfants, il apparaît évident que l'objectif de scolarisation primaire universelle ne pourra être atteint que si des efforts sont consacrés simultanément à l'éducation des adultes. Cette remarque vaut tout particulièrement pour les pays qui présentent un déficit important au niveau de la scolarisation primaire.

En effet, lorsque seule une minorité des enfants atteint la dernière année de scolarité primaire, comme c'est le cas au Burkina Faso (env. 25 % des enfants âgés de 12 ans²⁹), une attention particulière doit être portée non seulement sur les dysfonctionnements du système formel d'éducation, mais aussi sur les contraintes qui pèsent, de ce fait, sur le système non formel d'éducation. Ce dernier doit alors pallier les manques des parents analphabètes et accroître conjointement ses capacités afin de pouvoir répondre aux besoins éducatifs croissants de ceux qui sont ou ont été exclus du système formel. Il apparaît dès lors

²⁷ UNESCO [2006], op. cit. p. 174

²⁸ Ibid. p. 31

²⁹ Selon les données officielles du Ministère de l'éducation, MEBA cf. annexe 1 : tableau de bord sur le droit à l'éducation : Adaptabilité du système, indicateur n° 3.6 relatif au taux d'achèvement du primaire (correspondant en réalité à un taux d'inscription en dernière année du primaire).

évident que les objectifs de l'EPT ne seront atteints que si l'ensemble de ces besoins est pris en compte.

- En conséquence, l'évaluation des progrès vers l'EPT n'a de sens que si elle porte sur les six objectifs de façon interdépendante et systémique. En outre, pour que l'évaluation puisse véritablement déceler les dynamiques, positives ou négatives, elle doit intégrer les différentes logiques en jeu. Ces logiques évaluatives comprennent à la fois les dimensions relatives aux ressources (l'efficacité et l'efficience du système) et celles relatives au droit (la pertinence et la cohérence du système). Ces logiques évaluatives sont exposées dans le schéma récapitulatif de la méthode des capacités ou des 4 " A " inspiré du commentaire relatif à l'article 13 sur le droit à l'éducation du PIDESC (cf. infra, sous-chapitres 3.1 et 3.3)
- Enfin, l'évaluation du système éducatif en regard des objectifs de l'EPT doit mettre en lumière la création de capacités individuelles et institutionnelles. Pour cela, l'évaluation doit porter sur la dynamique des capacités du système éducatif. Elle ne peut donc pas se restreindre à quelques indicateurs mais elle doit reposer sur un ensemble varié et cohérent d'indicateurs. C'est cela qui donne sens à l'évaluation.

2.2 LES INDICATEURS DE SUIVI EPT

Concrètement, comment sont évalués les progrès réalisés vers l'EPT ? Sur quel type d'information porte l'analyse et quels indicateurs sont choisis à cet effet ? Pour répondre à ces interrogations, il convient d'analyser les rapports de suivi EPT établis depuis 2000 lors de l'adoption du cadre d'action de Dakar. Ces rapports ont été pilotés par un groupe de travail sous l'égide de l'UNESCO. Les tâches de ce groupe de travail sont d'observer et d'analyser régulièrement les progrès accomplis vers l'EPT au niveau mondial. Pour ce faire, le groupe se réfère à différents indicateurs. Le choix des indicateurs révèle ainsi les logiques sur lesquelles se fonde l'évaluation de l'EPT.

Dès lors, l'objectif consiste ici à voir de quelle façon les indicateurs EPT rendent compte de l'efficacité et de l'efficience du système éducatif mais aussi de sa pertinence (les objectifs du système sont-ils pertinents en regard du droit) et de sa cohérence (les moyens sont-ils en adéquation avec le droit) ? A cet effet, nous passerons en revue les principaux indicateurs retenus pour le suivi EPT et ceux, plus spécifiques, du Burkina Faso relatifs au suivi du Plan décennal de développement de l'éducation de base (PDDEB) et du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) (cf. infra sous-chapitres 2.3.1 et 2.3.2).

Cet exposé nous permettra d'introduire par la suite la méthode d'observation du droit à l'éducation que nous avons développée dans le cadre de la recherche menée au Burkina Faso et de présenter les différents indicateurs y relatifs que nous avons retenus pour mesurer l'effectivité du droit à l'éducation.

2.2.1 L'ÉVALUATION D'UNE EPT DE QUALITÉ

Les différents rapports de suivi EPT³⁰ ont pour but d'évaluer les progrès accomplis vers l'ensemble des six objectifs de Dakar. Néanmoins, compte tenu de l'importance de chaque objectif, chaque rapport a pour thème spécifique un des six objectifs. Ainsi, le rapport de suivi 2003-2004 est consacré à la dimension genre en lien avec l'objectif n° 5 sur l'élimination des disparités entre les sexes. Le rapport de suivi 2005 approfondit la dimension relative à la qualité de l'éducation en lien principalement avec l'objectif n° 6 visant l'obtention de résultats d'apprentissage reconnus et quantifiables. Mais la qualité est également abordée dans les objectifs n° 2 sur l'enseignement primaire obligatoire, gratuit et de qualité et n° 3 concernant l'acquisition, pour tous les jeunes, de connaissances et de compétences nécessaires dans la vie courante. Enfin, le rapport de suivi 2006 développe le volet relatif à l'alphabétisation relayé par l'objectif n° 4 concernant l'accès équitable pour tous les adultes aux programmes d'éducation de base et d'éducation permanente.

Les deux objectifs de l'EPT relatifs à la qualité de l'éducation et à l'alphabétisation retiennent ici notre attention. La dimension de la qualité, d'abord, car elle n'est pas seulement un objectif spécifique de l'EPT mais elle est un objectif transversal, qui plus est, l'objectif majeur de tous les systèmes éducatifs. La qualité définit en effet la création de capacités. Elle constitue de ce fait un principe fondamental du droit à l'éducation. Quant à la question de l'alphabétisation, elle suscite un intérêt particulier car elle constitue, aujourd'hui encore, un réel enjeu (771 millions d'analphabètes estimés sur 2000-2004, soit env. 18 % de la population mondiale³¹). Or, comme cela a été mentionné plus haut, l'alphabétisation est souvent peu, voire mal considérée en regard des autres objectifs de l'EPT (ex. : scolarisation primaire universelle). Mais ce n'est pas tout. Ce qui retient

³⁰ UNESCO [2002], *Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous. Le monde est-il sur la bonne voie ?*, UNESCO, Paris

UNESCO [2003-2004], *Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous. Genre et éducation pour tous : le pari de l'égalité*, UNESCO, Paris

UNESCO [2005], *Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous. L'exigence de qualité*, UNESCO, Paris

UNESCO [2006], *Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous. L'alphabétisation, un enjeu vital*, UNESCO, Paris

³¹ UNESCO [2006], op. cit. p. 165

notre attention sur ces deux objectifs tient en particulier à leur difficulté commune à être correctement évalués. Cela s'explique pour trois raisons au moins :

1. Le contenu

Le concept de la qualité aussi bien que celui de l'alphabétisation n'ont pas de définition claire.

Prenons la qualité de l'éducation. Certains s'accordent pour dire que la qualité s'apprécie par le développement strictement cognitif des apprenants. D'autres, en revanche, soutiennent que la qualité dépasse largement les connaissances cognitives et qu'elle couvre la promotion de valeurs partagées et du développement créatif et affectif. Il existe néanmoins un terrain d'entente vers lequel convergent les différents avis. Chacun s'accorde à dire que la qualité passe obligatoirement par le respect des droits individuels impliquant une plus grande équité dans l'accès et les résultats et une plus grande pertinence des contenus de l'apprentissage par rapport à la vie quotidienne³². Il apparaît dès lors que chaque indicateur du droit à l'éducation est en soi un indicateur de qualité. Nous y reviendrons par la suite.

Pour ce qui concerne l'alphabétisation, il existe bel et bien une définition standard qui fut adoptée lors de la Conférence générale de l'UNESCO en 1958 : *"A person is literate / illiterate who can/cannot with understanding both read and write a short simple statement on his [or her] every day life."*³³. Mais cette définition ne fait plus consensus aujourd'hui, et ce, pour plusieurs raisons.

Premièrement, en tant que standard de comparaison internationale, cette définition a eu pour effet de privilégier une vision restreinte de l'alphabétisation. Ainsi, l'alphabétisation a été associée aux capacités essentiellement cognitives des individus, telles que savoir lire et écrire un texte. Aussi, ces capacités ont-elles été assimilées à celles que chacun acquiert soit à l'école, soit par le biais des campagnes d'alphabétisation et des programmes d'éducation non formelle. De plus, elles peuvent être aisément évaluées indépendamment du contexte au sein duquel elles ont été développées.

Dès les années quatre-vingts, la définition de l'UNESCO a été sérieusement mise en question en raison de son mode de calcul. Basé essentiellement sur des évaluations indirectes (informations de type déclaratives issues des recensements), le calcul du taux d'alphabétisation de la population présente

³² UNESCO [2005], op. cit., p. 6

³³ UNESCO [2006], op. cit., p. 162

en effet deux inconvénients majeurs. D'une part, il est peu fiable et, d'autre part, il classe de façon dichotomique les personnes alphabétisées et les personnes non alphabétisées. Pour remédier à cela, le calcul du niveau d'alphabétisation de la population devrait intégrer des évaluations directes des connaissances acquises (ex. tests et parfois certaines enquêtes auprès des ménages : démographiques, de santé ou sur les conditions de vie). Ces évaluations directes présentent en outre l'avantage de donner une appréciation plus fine des connaissances selon une échelle à différents degrés ; ce qui évite la classification dichotomique susmentionnée (cf. infra, données sur le Burkina Faso).

Enfin, l'évaluation et les comparaisons des niveaux d'alphabétisation pose le problème de la diversité des langues. Il existe, en effet, différentes façons de considérer une personne alphabétisée selon si celle-ci est alphabétisée en langues nationales ou dans la langue officielle voire étrangère. Ce qui pose évidemment problème pour les comparaisons entre pays au niveau international.

2. Le mode d'évaluation

Tant le concept de la qualité que celui de l'alphabétisation sont difficiles à évaluer car ils ne sont pas directement quantifiables.

Si le nombre, absolu ou relatif, de personnes "alphabétisées" ou, inversement "analphabètes" (encore faut-il savoir selon quels critères, UNESCO ou autres normes), est souvent utilisé pour mesurer le niveau d'alphabétisation d'une population, il n'est pas sans poser problème tant sur le fond que sur la méthode.

Comme le souligne le dernier rapport EPT consacré à l'alphabétisation, l'estimation de l'alphabétisation sur la base des données du recensement fait d'abord intervenir la question du contenu. Tous les questionnaires de recensement ne sont pas identiques. Dès lors, les questions relatives à l'alphabétisation peuvent varier fortement d'un pays à l'autre. Elle peuvent contenir plus ou moins les différentes capacités citées par l'UNESCO (savoir lire, écrire, compter, écrire un court message en lien avec son quotidien, dans sa langue ou une autre langue, etc.). Au Turkménistan, par exemple, la référence en matière d'alphabétisation est la suivante : "savoir lire et écrire, ou seulement lire, quelle que soit la langue". En Inde, il s'agit de : "savoir lire et écrire en le comprenant, dans n'importe quelles langues". Au Pakistan, l'alphabétisation s'interprète de la façon suivante "savoir lire un journal et écrire une lettre simple"³⁴. Et, enfin, au Burkina Faso, la définition officielle selon le questionnaire du recensement est : "Est-ce que

³⁴ Ibid. p. 164

(nom) sait lire et écrire couramment dans une langue (étrangère ou nationale) ?³⁵). On le voit, cette diversité rend difficile l'évaluation et, a fortiori, les comparaisons internationales entre pays telles qu'elles sont effectuées dans les rapports de suivi EPT.

L'estimation de l'alphabétisation soulève ensuite la question de la population de référence. Selon la plupart des recensements, la population adulte est celle âgée de 15 ans et plus. Toutefois, dans certains cas, la limite de l'âge peut se situer à 10, 7 voire 5 ans. Mais le plus gros problème demeure l'actualisation des données du recensement. Alors que dans les pays développés les recensements sont effectués tous les dix ans, dans les pays en développement, ils sont souvent beaucoup plus espacés, ce qui rend les données fragiles et caduques.

Enfin, évaluer l'alphabétisation par référence unique aux données de type déclaratif issues des recensements induit des biais importants, comme cela a été mentionné précédemment. Des biais apparaissent également lorsque le niveau d'alphabétisation est estimé sur la base du nombre d'années de scolarité accomplies (généralement entre 4 et 5 ans). Ce proxy peut alors cacher de grosses disparités dans les niveaux de connaissances acquises. C'est pourquoi, il est utile de compléter ce type d'informations avec des évaluations directes des niveaux de connaissances (cf. supra).

Pour ce qui concerne l'évaluation de la qualité, le problème est également complexe. En effet, la dimension qualitative ne s'apprécie pas de façon unique mais à tous les niveaux du système éducatif, tant sur ses capacités d'accès aux ayants droit, sur ses capacités d'utilisation des ressources disponibles que sur celles liées à son bon fonctionnement. Ce dernier inclut notamment la coordination entre les différents acteurs et la garantie de résultats en termes d'apprentissage. Si l'on se réfère au rapport de suivi EPT 2005, on relève au moins cinq déterminants de la qualité de l'éducation. Il s'agit de :

- ***La durée de la scolarité.*** La qualité de l'éducation améliore indéniablement l'espérance de vie scolaire et donc les chances d'acquérir un minimum de connaissances, garantes de la qualité du système. Or, on constate de grandes inégalités au niveau mondial. Selon l'UNESCO, un enfant d'Afrique subsaharienne peut s'attendre à 5 ou 6 années de moins de scolarité qu'un enfant d'Europe occidentale ou des Amériques³⁶. A cette indication vient s'ajouter celle relative au nombre réel d'heures d'enseignement effectif par année scolaire. Là encore, de très grandes inégalités peuvent surgir. Au demeurant, celles-ci

³⁵ Issus du questionnaire officiel du recensement au Burkina Faso

³⁶ UNESCO [2005], op. cit., p. 2

constituent non seulement des freins à la qualité mais aussi des entraves à l'effectivité du droit à l'éducation, comme nous le verrons pour le Burkina Faso (cf. adaptabilité du système).

- **Les scores aux tests.** L'objectif est de garantir à toutes et à tous un minimum éducatif quel que soit l'origine culturelle, sociale ou économique de l'élève ou de l'apprenant (principe de non discrimination, cf. accessibilité du système). La qualité est d'abord la capacité du système éducatif à faire face à ses obligations de résultats. (cf. adaptabilité du système)
- **Les ressources.** Accroître les dépenses d'éducation pour fournir une meilleure couverture aux enseignants, en matériel didactique et en installations scolaires a un impact positif sur l'apprentissage et ceci vaut particulièrement pour les pays à faible revenu. Cependant, il convient de préciser que, pour autant, l'amélioration de la qualité ne passe pas uniquement par l'accroissement des dépenses. Elle tient avant tout à une utilisation adaptée des ressources disponibles (cf. dotation adéquate et adaptabilité du système).
- **L'intégration.** Par intégration, le groupe de travail de suivi EPT entend les capacités du système à prendre en considération la diversité des besoins en regard du contexte (cf. accessibilité du système, in tableau de bord du droit à l'éducation). Ces besoins peuvent varier en fonction de l'état de santé (problèmes liés à la malnutrition, au HIV, ou autres), de l'origine culturelle (ex. nomades) et sociale (migrants, femmes, statut de l'enfant par rapport au confiage) ou encore des conditions économiques. (cf. accessibilité du système). L'accessibilité du système à toutes les personnes autrement dit, le respect du principe de non-discrimination, définit la qualité du système.
- **La coordination.** Il s'agit ici non seulement de la capacité du système à assurer une coordination entre les différents acteurs (cf. acceptabilité du système), mais aussi de la capacité du système à considérer la problématique de l'éducation dans son ensemble, en lien avec son contexte. A cet égard, l'approche par le droit prend tout son sens car elle repose sur le principe de l'indivisibilité des droits. Ce principe postule l'interconnexion entre les droits ; ce qui signifie que le droit à l'éducation est interdépendant d'autres droits tels que le droit à une alimentation adéquate, le droit aux soins, le droit à une formation, le droit d'être protégé de toutes formes d'exploitation ou encore le droit à l'information. Le principe d'indivisibilité des droits est par conséquent garant de la qualité du système.

3. Les outils d'évaluation.

Ainsi, la qualité de l'éducation et l'alphabétisation sont deux concepts difficiles à évaluer. Toutefois, on ne peut pas se résigner à un tel constat.

D'abord parce qu'il est faux de penser qu'une évaluation en termes de qualité est plus fragile, voire plus aléatoire, qu'une évaluation en termes quantitatifs. Cela tient d'abord au fait qu'il est inutile de confronter : "ce qui serait le caractère ineffable des choses humaines à ce qui serait le caractère inhumain de la mesure." [BARE, 2001] ³⁷ Sans dimension qualitative, la mesure perd toute pertinence ; inversement, sans mesure, l'analyse qualitative peut sembler perdre de son efficacité en matière d'évaluation. Il apparaît par conséquent que la mesure doit être qualifiée puisque la dimension quantitative des choses humaines se cache toujours dans le qualitatif. L'important en fin de compte est de savoir ce que l'on mesure dans une évaluation et comment on le mesure. Le choix des outils d'évaluation apparaît dès lors crucial.

Quels sont par conséquent les outils utilisés pour évaluer la qualité de l'éducation et ceux choisis pour évaluer la diversité des programmes d'alphabétisation et de formation dispensés en dehors du cadre scolaire formel ? C'est ce que nous tentons d'analyser par la suite. Mais, auparavant, il convient de rappeler en quoi consiste un indicateur qui sert de référence aux évaluations.

2.2.2 LA NATURE ET LE RÔLE D'UN INDICATEUR

Un indicateur est à la fois une référence et une information de synthèse qui renseigne sur un état ou un phénomène³⁸. Des indices élémentaires (pourcentage, parts, etc.) aux indices composites plus complexes (ratios, taux ou coefficients), on recense des indicateurs dans le domaine de l'éducation de natures très diverses. Cependant, cette variété ne doit pas cacher que l'ensemble des indicateurs est encore actuellement en phase d'élaboration.

Dans le domaine de l'analyse en développement, des études visant la création d'indicateurs pertinents ont été menées conjointement par le CAD et l'OCDE. Elles ont mis sur pied une série d'indicateurs concernant les objectifs du développement y compris ceux relatifs à l'éducation³⁹. Les

³⁷ BARE J.-F. (dir. pub.) [2001], *L'évaluation des politiques de développement. Approches pluridisciplinaires*, coll. Logiques politiques, l'Harmattan, p. 19

³⁸ OFS [1992], "Indicateurs culturels, Réflexions sur l'élaboration d'indicateurs culturels (production, distribution et consommation)", Berne, OFS, p. 10

³⁹ Trois catégories d'objectifs sont définies: le bien-être économique, le développement social, la durabilité et la remise en état de l'environnement. Cf. Site internet de l'OCDE

objectifs portent sur la scolarisation primaire universelle et sur l'égalité homme/femme dans l'enseignement primaire et secondaire visant le renforcement de l'autonomie des femmes (*MDG's*)⁴⁰.

Trois indicateurs ont été retenus pour mesurer la réalisation de l'objectif de "l'Education primaire pour tous". Il s'agit du taux net de scolarisation dans le primaire (indicateur de participation ou de moyen), du taux de scolarisation jusqu'à la 5e année (indicateur de rétention ou de processus) et, enfin, du taux d'alphabétisation des 15-24 ans (indicateur de résultat). Le second objectif visant l'égalité homme/femme retient deux indicateurs, celui de proportion filles/garçons dans le primaire et le secondaire et le taux d'alphabétisation des femmes par rapport aux hommes (15-24 ans). L'OCDE et le CAD précisent que cette liste n'est pas exhaustive et qu'elle vient compléter d'autres initiatives, comme l'Ensemble minimal de données sociales nationales établi par la Division de statistique des Nations Unies et la Norme générale de diffusion des données du FMI⁴¹. Bien que complémentaire, l'ensemble d'indicateurs proposé n'en demeure pas moins très limité. Ce constat suscite deux remarques plus générales quant au choix, au rôle et à l'utilisation faite des indicateurs.

Premièrement, la méthodologie de sélection des indicateurs est relativement stricte. La construction d'un indicateur repose en effet sur le respect d'un certain nombre de critères. Ces exigences découlent sans doute de la nature même de l'indicateur et de son utilité. Plus qu'un simple vecteur d'informations, il est un instrument d'évaluation de "la nature d'un système à travers ses composantes et les relations d'interdépendance existant entre celles-ci (...), et des progrès accomplis vers la réalisation d'un objectif ou d'une norme par rapport à un point antérieur, ou encore par comparaison avec les résultats d'un système ou d'un pays différent." [SHAVELSON, 1989]⁴²

Compte tenu de son caractère normatif, l'indicateur revêt indubitablement une dimension politique. Sa signification s'en trouve logiquement affectée par le contexte politique auquel, a priori, revient le pouvoir d'orienter le choix des mesures. L'élaboration d'un ensemble d'indicateurs ne devrait toutefois pas pouvoir être détourné pour justifier des politiques prédéfinies. En outre, les stratégies développées dans le domaine de l'éducation devraient garder une priorité au delà de la durée de la législature d'un gouvernement.

⁴⁰ Site internet de l'OCDE

⁴¹ Ibid.

⁴² SHAVELSON R. J. et al. [1989], *Indicators for Monitoring Mathematics and Science Education: A sourcebook*, the Rand Corporation, Santa Monica, p. 4

Aussi, la finalité des indicateurs devrait guider de façon plus marquée le choix des critères. Ce qui veut dire que la pertinence d'un indicateur doit reposer en priorité sur son sens clair, son intelligibilité et sur son caractère opportun et non uniquement sur des critères de comparabilité spatiale et temporelle. D'après l'UNESCO, un indicateur doit intégrer les principes fondamentaux d'intégrité de l'individu, de non-discrimination, de liberté de pensée et d'expression, et d'autodétermination⁴³.

Quoique fondamentales, ces exigences sont contraignantes d'un point de vue pratique car elles impliquent la contextualisation des données. Ainsi, le groupe de suivi EPT a privilégié la présentation des données par zone ou regroupement régional⁴⁴. Cette démarche permet de rendre compte, par l'utilisation de valeurs médianes, des disparités intra- et interrégionales. L'autre contrainte majeure est la création de systèmes d'informations fiables et efficaces basés sur les statistiques, la recherche et l'analyse. A cet égard, les recherches menées par l'Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA) pour renforcer la qualité des données dans les pays en développement sont d'une extrême importance. Les résultats de ces recherches devraient à terme permettre de compléter et d'améliorer considérablement les bases de données existantes, souvent lacunaires et fragiles.

La seconde remarque concerne l'approche linéaire sur laquelle repose le choix des indicateurs pour évaluer le système éducatif. L'approche est généralement confinée à une analyse *input-output* qui assimile le système éducatif à une fonction de production. Bien que les variables dites "productives" suscitent de moins en moins d'intérêt étant donné leur faculté très limitée à décrire la "santé" réelle du système d'éducation et à permettre une compréhension de son fonctionnement⁴⁵, elles ont néanmoins influencé de façon considérable l'orientation des analyses sur la sélection et la conception d'indicateurs.

La conséquence principale est la sélection d'indicateurs portant sur les trois niveaux d'analyse suivants : offre/demande – processus - résultat. L'offre inclut en règle générale des données sur les ressources financières et humaines consacrées à l'éducation. La demande est pour sa part définie par des indicateurs tels que le nombre d'adultes analphabètes ou le niveau

⁴³ MC KINLEY T. [1998], in *Rapport mondial sur la culture: culture, créativité et marchés*, Ed. UNESCO, Paris, pp. 360-361

⁴⁴ Selon ce découpage, l'Afrique subsaharienne se décline en deux zones : l'Afrique centrale et de l'Ouest et l'Afrique du sud et de l'Est. L'Asie de l'Est (hormis le Japon) se distingue de la région du Pacifique (hormis l'Australie et la Nouvelle-Zélande). Les Etats arabes et l'Afrique du Nord forment une même zone ainsi que l'Asie du Sud et de l'Ouest. Chaque zone compte un certain nombre de pays (de 9 à 26). L'utilisation de valeurs médianes pour chaque région permet d'affiner encore l'analyse.

⁴⁵ OCDE [1994], "Evaluer l'enseignement. De l'utilité des indicateurs internationaux", *Centre pour la Recherche et l'Innovation dans l'Enseignement*, OCDE, Paris, p. 38

d'instruction de la population. Ces mêmes chiffres sont, selon les cas, utilisés comme indicateurs de résultat. Quant aux mesures d'accessibilité, de participation au système et de rendement interne, elles correspondent généralement aux indicateurs de processus⁴⁶. Cette catégorie d'indicateurs est censée mesurer les caractéristiques internes des établissements soit, d'une manière générale, leurs modes d'organisation, la qualité de l'enseignement ou de l'apprentissage qui relie les inputs aux résultats. Il s'agit en quelque sorte de la "valeur ajoutée" à l'apprenant par le système.

Ces deux raisons expliquent en grande partie le nombre limité d'indicateurs existants et utilisés par les organismes internationaux. Les contraintes tiennent principalement dans la difficulté, d'une part, à définir un indicateur qui soit pertinent tant sur la forme (critères "techniques" de sélection) que sur le fond (par rapport au contexte) et, d'autre part, à dépasser la logique d'analyse purement linéaire qui influence aujourd'hui encore de nombreuses évaluations des systèmes éducatifs.

Ceci dit, les différents rapports de suivi de l'UNESCO constituent une avancée importante en matière d'évaluation et d'analyse des objectifs EPT. La prise en compte du caractère systémique des six objectifs, d'une part, et la nécessité impérieuse de disposer d'outils adaptés pour en rendre compte, d'autre part, laissent espérer une meilleure compréhension des enjeux de l'EPT et, par là même, de meilleures chances de les voir se réaliser.

Regardons maintenant de plus près les indicateurs choisis pour évaluer les progrès accomplis vers les six objectifs de l'EPT. Cet ensemble comprend 26 indicateurs que nous présentons ici par objectif. Nous porterons également une attention particulière sur les deux objectifs relatifs à la qualité de l'éducation et à l'alphabétisation par référence aux précédents développements (cf. chap. 2.2.1).

⁴⁶ Ibid., p.158

2.2.3 LES INDICATEURS DE SUIVI EPT

Les principaux indicateurs de suivi EPT sont classés en fonction des six objectifs de Dakar, à savoir ⁴⁷ :

Objectif n°1 : Protection et éducation de la petite enfance

- *Taux brut de scolarisation dans les programmes d'éveil de la petite enfance (PEPE)*

Ce taux se calcule en divisant le nombre d'enfants inscrits dans ces programmes par l'effectif total du groupe d'âge auquel sont destinés les programmes préscolaires. Il comprend les programmes publics, mais également les programmes privés et communautaires. Ces programmes sont principalement destinés à préparer de très jeunes enfants, âgés généralement de 3 ans et plus, à un environnement de type scolaire autrement dit, à ménager une transition entre la maison et l'école.

- *Pourcentage des nouveaux inscrits dans le primaire ayant une expérience de PEPE*

Il s'agit de la proportion de nouveaux entrants à l'école primaire qui ont bénéficié d'au moins 200 heures d'un programme quelconque d'éveil de la petite enfance. Ce taux renseigne sur le niveau de développement des PEPE à travers une cohorte d'enfants.

On entend par cohorte "un groupe d'enfants ou d'élèves qui entrent en première année d'un degré d'enseignement dans une même année scolaire et dont chacun à sa façon connaît ensuite des passages en classe supérieure, des redoublements, l'abandon ou la réussite à l'issue du cycle."⁴⁸

- *Nombre total d'enseignants dans le préprimaire (milliers)*
- *Pourcentage d'enseignants formés dans le pré primaire*

Objectif n°2 : Enseignement primaire obligatoire, gratuit et de qualité pour tous

Indicateurs d'accès au système

- *Taux bruts et taux nets d'admission à l'enseignement primaire*
Le taux brut est le pourcentage de nouveaux élèves admis en première

⁴⁷ EPT [2000b], *Bilan à l'an 2000. Document statistique*, Forum consultatif international sur l'éducation pour tous, Forum mondial de Dakar, 26-28 avril 2000, Sénégal

⁴⁸ Ibid., annexe III: définitions, p. 65

année de l'enseignement primaire, sans considération d'âge, par rapport à la population ayant l'âge officiel. Le taux net se réfère au nombre de nouveaux admis ayant l'âge officiel.

Selon l'UNESCO, les deux principales régions d'Afrique subsaharienne, regroupant 45 pays, affichent des taux largement inférieurs à ceux des autres régions du monde. La différence entre le taux brut et le taux net révèle la proportion des nouveaux admis n'ayant pas l'âge officiel. Les raisons de cet écart peuvent être nombreuses (travail des enfants, domestique ou rémunéré, difficultés liées au transport lorsque les distances entre le lieu d'habitation et l'école sont grandes, etc.).

- *Espérance de vie scolaire (nombre d'années attendues de l'enseignement formel)*

Il s'agit du nombre probable d'années qu'un enfant est appelé à passer dans le primaire, y compris les années de redoublement. Pour cela, l'indicateur se base sur la somme des taux de scolarisation par âge dans l'enseignement primaire, (dans certains cas, le taux brut de scolarisation est utilisé comme indicateur d'approximation pour pallier l'absence de données par âge).

Indicateurs de participation

- *Taux bruts et nets de scolarisation*

Associés à l'accroissement de la population, ces taux permettent d'évaluer les capacités du système scolaire à mettre en oeuvre un enseignement primaire universel.

Pour ce qui est du taux net de scolarisation, il définit la proportion d'enfants, ayant l'âge officiel, qui sont inscrits à l'école primaire et, par conséquent, celle qui en est exclue. Dans l'objectif d'une scolarisation primaire universelle, l'indicateur devrait atteindre 100%. Les disparités apparaissent non seulement au niveau spatial, mais également selon le sexe.

- *Enfants non scolarisés*

Il s'agit du nombre total d'enfants qui appartiennent au groupe officiellement défini comme étant d'âge scolaire et qui ne sont pas inscrits à l'école (cf. rapport EPT 2005).

Indicateurs d'efficacité interne

- *Taux de redoublement par année d'études dans l'enseignement primaire*

Ce taux mesure "la proportion d'élèves inscrits dans une année d'études au cours d'une année scolaire donnée qui étudient dans la même année d'études au cours de l'année scolaire suivante." [Rapport de suivi EPT,

2005] Ce taux renseigne sur l'inadéquation des systèmes scolaires aux conditions dans lesquelles vivent les populations, à leurs possibilités et à la spécificité de leurs besoins, en particulier pour les élèves qui proviennent des couches sociales les plus défavorisées⁴⁹.

En effet, le phénomène du redoublement provoque un accroissement des coûts liés à la scolarisation et donc une charge supplémentaire pour les familles. En 1990, le BIE et l'UNICEF ont estimé le coût lié aux redoublements à 5 milliards de dollars pour les régions d'Amérique latine et d'Asie. Or, cette somme représentait, pour cette même année, plus du double de l'ensemble de l'aide multilatérale à l'éducation.⁵⁰

Mais, l'interprétation de cet indicateur est délicate. Comme cela a été dit au chapitre 2.1.2, un faible taux de redoublement peut cacher une détérioration grave de la qualité de l'éducation.

- *Taux d'abandon par année d'études dans l'enseignement primaire*
Pourcentage d'élèves ou d'étudiants qui abandonnent dans une année d'études donnée au cours d'une année scolaire donnée. C'est la différence entre 100 % et la somme des taux de promotion et de redoublement.
- *Taux de survie en 5e année*
Il s'agit du pourcentage des élèves inscrits en 1ère année de l'enseignement primaire au cours d'une année scolaire donnée et qui sont parvenus jusqu'à la 5e année.
Ce taux doit être interprété à la lumière d'indicateurs complémentaires, notamment le taux d'admission. Un taux d'achèvement élevé peut cacher un nombre élevé d'enfants non scolarisés.
- *Taux de survie en dernière année*
Pourcentage d'une cohorte d'élèves entrés en première année d'un cycle d'enseignement donné, au cours d'une année scolaire donnée, qui sont susceptibles d'atteindre une année d'études donnée, avec ou sans redoublement.

Indicateurs sur les ressources financières

- *Dépenses publiques ordinaires pour l'enseignement primaire en pourcentage du PNB*
On prend en compte les dépenses publiques ordinaires émanant des différents niveaux administratifs (central, régional et local) exprimées en pourcentage du PNB. "Les dépenses ordinaires comprennent les

⁴⁹ BIE /UNICEF [1996], *Le redoublement scolaire dans l'enseignement primaire: analyse mondiale*, UNESCO, SADAG, France, Bellegarde, p. 3

⁵⁰ Ibid., p. 12

dépenses au titre des biens et services consommés dans l'année en cours et qui devront être renouvelées l'année suivante. Elles englobent la rémunération et les avantages annexes du personnel ; les services contractuels ou acquis ; les autres ressources, dont les livres et autres matériels pédagogiques ; les services sociaux et les autres dépenses courantes, telles que les fournitures et équipements, les menues réparations, le carburant, les télécommunications, les déplacements, les assurances et les loyers. Les dépenses en capital, quant à elles, englobent celles consacrées aux constructions, aux rénovations, aux réparations importantes des bâtiments ainsi qu'à l'acquisition de gros équipements ou de véhicules." [Rapport de suivi EPT, 2005]

Les résultats pour les pays en développement font état de fortes variations entre les différentes régions. L'écart entre les régions s'étend de moins de 0,7 %, pour un dixième des pays, à plus de 3,6 % pour un autre dixième. Toutefois, les plus grandes disparités se situent au niveau intrarégional (ex. Afrique centrale et de l'ouest : 3.5 points, à savoir de 1% à 4,5 % respectivement pour le Tchad et la Côte d'Ivoire en 1998). A titre de comparaison, sur la même période, l'ensemble des régions développées se situait en moyenne à 5,1 % (5,5 % pour l'Amérique du Nord en 1995 [UNESCO, 2000a]⁵¹.

- *Dépenses publiques ordinaires pour l'enseignement primaire par élève, en pourcentage du PNB par habitant*
Cet indicateur mesure la part du coût unitaire de l'enseignement primaire dans le PNB par habitant. Des études montrent, par ailleurs, qu'une part du PNB par habitant pour l'enseignement primaire comparativement plus élevée que pour l'enseignement supérieur est une condition à la scolarisation primaire universelle⁵².
- *Dépenses publiques ordinaires du primaire en pourcentage des dépenses publiques ordinaires d'éducation*
Il s'agit de la part relative de l'enseignement primaire dans l'ensemble des dépenses publiques ordinaires consacrées à l'éducation.
- *Manuels scolaires et autres matériels pédagogiques du primaire en pourcentage des dépenses publiques ordinaires du primaire*
- *Salaires des enseignants du primaire en pourcentage des dépenses publiques ordinaire du primaire*

⁵¹ UNESCO [2000a], *Rapport mondial sur l'éducation: Le droit à l'éducation. Vers l'éducation pour tous, tout au long de la vie*, UNESCO

⁵² EPT [2000a], *Bilan à l'an 2000. Synthèse globale*, Forum consultatif international sur l'éducation pour tous, Forum mondial de Dakar, 26-28 avril 2000, Sénégal, p. 62

Part des salaires et autres rémunérations des enseignants dans les dépenses publiques ordinaires totales consacrées à l'éducation.

Indicateurs sur les ressources humaines – les enseignants

- *Nombre total d'enseignants dans le primaire (milliers)*
- *Pourcentage d'enseignants formés dans le primaire*
Il s'agit de la proportion d'enseignants disposant de la formation pédagogique organisée minimale (préalable à leur prise de fonction ou formation continue) requise pour enseigner dans un niveau donné et dans un pays donné.
- *Rapport élèves / enseignants*
Il s'agit du nombre moyen d'élèves par enseignant dans un niveau d'enseignement donné.

Objectif n°3 : Acquisition de connaissances et de compétences nécessaires dans la vie courante

Pour mesurer les progrès accomplis vers cet objectif, les rapports de suivi EPT 2005 et 2006 se basent sur le taux d'alphabétisme des jeunes (15-24 ans).

Objectif n°4 : Amélioration de 50% des niveaux d'alphabétisation des adultes, et spécialement des femmes

Le taux d'alphabétisation est l'expression des efforts conjugués de l'enseignement primaire et des campagnes d'alphabétisation. Pour ce qui concerne la méthode de calcul de cet indicateur et les explications y relatives, nous nous référons au précédent chapitre 2.2.1.

- *Taux d'alphabétisme des jeunes (15 - 24 ans)*
Cet indicateur renseigne sur les progrès accomplis vers la scolarisation primaire universelle.
- *Nombre de jeunes analphabètes (15-24 ans)*
- *Taux d'alphabétisme des adultes (15 ans et +)*
- *Nombre d'adultes analphabètes (15 ans et +)*
- *Indice de parité entre les sexes (IPS) en matière d'alphabétisme des adultes*
Cet indice de parité mesure le rapport entre la valeur correspondant au sexe féminin et celle correspondant au sexe masculin en matière d'alphabétisation. Un IPS égal à 1 indique la parité entre les sexes.

Objectif n°5 : Elimination des disparités entre les sexes dans l'enseignement primaire

- *Indice de parité entre les sexes (IPS) dans l'enseignement primaire (TBS)*
- *Pourcentage d'enseignantes dans le primaire.*

Objectif n°6 : Amélioration sous tous ses aspects de la qualité de l'éducation afin d'obtenir pour tous des résultats d'apprentissage reconnus et quantifiables

Les sept indicateurs retenus pour évaluer la qualité de l'éducation sont tous repris des indicateurs relatifs aux objectifs 1 à 5. La sélection sur la "qualité" retient les indicateurs suivants :

- *Espérance de vie scolaire (nombre d'années attendues de l'enseignement formel)*
- *Taux de survie en 5e année*
- *Rapport élèves / enseignants*
- *Pourcentage d'enseignantes dans le primaire*
- *Pourcentage d'enseignants formés dans le primaire*
- *Dépenses publiques ordinaires pour l'enseignement primaire en pourcentage du PNB*
- *Dépenses publiques ordinaires pour l'enseignement primaire par élève (en dollars EU constants ou en dollars EU à PPA)*

2.2.4 LE CHOIX, LA RÉPARTITION ET L'INTERPRÉTATION DES INDICATEURS EPT

Les 26 indicateurs EPT sélectionnés pour évaluer les progrès accomplis vers les six objectifs de Dakar suscitent un certain nombre de remarques, d'abord quant au choix des indicateurs :

- Dans la perspective d'analyses comparatives intrarégionales, interrégionales voire internationales, les indicateurs EPT de chaque pays sont choisis et adaptés de façon à être conformes à la classification internationale type de l'éducation (CITE)⁵³. Cet instrument de classification des programmes éducatifs a pour objectif de rassembler, de compiler et de mettre en forme les statistiques et les indicateurs éducatifs.

⁵³ Cette classification date de 1976. Elle a été révisée en 1997.

Par conséquent, l'exigence de comparabilité influence le choix des indicateurs et implique un travail d'adaptation des données. Dans le cadre du suivi des objectifs EPT, le travail d'adaptation des données est effectué par l'Institut statistique de l'UNESCO (UIS). Ce travail est nécessaire lorsque les données sont défaillantes voire manquantes au niveau national. Cela s'explique principalement par la faiblesse des capacités institutionnelles, véritable talon d'Achille des pays en développement. Cette faiblesse induit des difficultés importantes pour la collecte, le transfert et le traitement des données statistiques en temps réel.

Mais il convient de noter que les estimations faites par l'UIS peuvent aussi comporter des biais. En effet, d'une part, les données de référence pour le calcul de l'UIS ne sont pas toujours clairement mentionnées. D'autre part, les raisons qui expliquent l'absence de données nationales ne sont pas connues. Les données ont-elles été remaniées par l'UIS pour correspondre à la classification CITE ou sont-elles simplement manquantes ?

- On l'a dit, la réalisation de l'EPT suppose la création de capacités institutionnelles et individuelles. La création de capacités individuelles se mesure principalement par les acquis en termes de connaissances et de compétences (objectif n°3). Pour cela, les rapports EPT se basent sur l'indicateur relatif au taux d'alphabétisme des jeunes. Qu'advient-il dès lors des évaluations directes des connaissances (cf. chap. 2.2.1) ? Si elles ne sont pas intégrées en tant que telles à l'ensemble des 26 indicateurs EPT, les évaluations directes des acquis éducatifs sont néanmoins mentionnées dans le rapport de suivi EPT 2005 sur la qualité de l'éducation.

Ces évaluations remontent aux années 1950, date de la création de l'Association internationale pour l'évaluation des acquis scolaires (IEA). Cet Association s'est donnée pour but la comparaison des acquis cognitifs à différents niveaux d'enseignement dans plusieurs pays et l'identification des causes des différences mesurées. Actuellement, il existe plusieurs grandes enquêtes internationales sur les acquis éducatifs. Parmi celles-ci, on recense l'enquête sur les mathématiques et les sciences (TIMSS), sur la lecture (PIRLS) ainsi que le programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA), mis en place par l'organisation de coopération et de développement économique (OCDE) en 1998. Cette enquête couvre 59 pays, pour l'essentiel des pays industrialisés et des pays à revenus intermédiaires.

Pour ce qui concerne les pays en développement, on trouve le Consortium de l'Afrique australe et orientale pour le pilotage de la

qualité de l'éducation (SACMEQ), couvrant 15 pays, et le laboratoire latino-américain pour l'évaluation de la qualité de l'éducation (LLECE) couvrant 16 pays. Plus récemment ont été lancés le projet conjoint UNESCO/UNICEF de suivi permanent des acquis scolaires (MLA) et le programme de recherche des pays africains francophones (PASEC)⁵⁴. C'est à ce dernier que nous nous référerons pour ce qui concerne les données relatives au Burkina Faso (cf. infra, tableau de bord, indicateur 3.2, adaptabilité du système).

- Outre les indicateurs sur les acquis éducatifs, les rapports EPT retiennent 7 indicateurs pour évaluer la qualité de l'éducation (cf. supra objectif n°6). Cet ensemble comprend des indicateurs sur les ressources financières (dépenses publiques pour le primaire) et humaines (% d'enseignants formés et % d'enseignantes) ainsi que sur les conditions d'apprentissage pour les élèves (espérance de vie scolaire, taux de survie en 5e année, rapport élèves/enseignants).

Il ressort, d'une part, que l'ensemble d'indicateurs sur la qualité n'aborde pas le secteur de l'enseignement non formel. D'autre part, l'ensemble d'indicateurs occulte les déterminants de la qualité évoqués plus haut (cf. chap. 2.2.1) tels que la durée de la scolarité (nombre d'heures d'enseignement effectif, absentéisme des enseignants), l'intégration (prise en compte de la diversité des besoins y compris la question linguistique), la coordination entre les acteurs et, enfin, les conditions d'apprentissage (ex. cantines scolaires, santé des enfants et des apprenants).

- De quelle façon l'ensemble des 26 indicateurs EPT rend-il compte des logiques d'efficacité, d'efficience, de cohérence et de pertinence du système éducatif ?

Sur l'ensemble présenté, 18 indicateurs touchent les capacités du système relatives à ses ressources. Les ressources concernent en premier lieu la capacité d'adaptation ou de fonctionnement du système (6 indicateurs d'efficacité interne et 4 indicateurs de résultats sur les connaissances acquises et l'alphabétisation). Elles touchent ensuite sa capacité de réalisation et de gestion adéquates des dotations financières (5 ind.) et humaines (3 ind.). Les capacités relatives aux ressources rendent compte de l'efficacité et de l'efficience du système éducatif.

Quant aux 8 indicateurs restant, ils traduisent d'une façon générale l'accessibilité du système (4 indicateurs sur l'accès, 2 indicateurs sur la

⁵⁴ UNESCO [2005], op. cit. p. 11

participation / exclusion au système, 2 indicateurs sur le principe de non discrimination selon le sexe). Comme cela a été dit précédemment (chap. 2.1.3), l'accessibilité touche la dimension relative au droit. Cette dimension renseigne sur la cohérence du système.

Par conséquent, aucun indicateur EPT ne rend compte à proprement parler de la pertinence du système. Cela signifie qu'aucun indicateur EPT ne porte sur la question de l'acceptation du système par les acteurs (sur ses valeurs, son contenu et sur les politiques définies).

- Enfin, on constate que les indicateurs EPT diffèrent selon qu'ils s'adressent au secteur formel ou au secteur non formel d'éducation. Ils diffèrent d'abord dans le nombre. On recense une batterie d'indicateurs (16 ind.) sur les moyens, le processus et les résultats du système formel d'éducation alors que seuls 4 indicateurs portent sur le système non formel d'éducation. De plus, ces 4 indicateurs renseignent uniquement sur les contraintes (2 ind.) et, par voie indirecte, sur les résultats (2 ind.) du système. Considérant les contraintes majeures qui pèsent sur le système non formel d'éducation, comme c'est le cas au Burkina Faso (plus de 4,5 millions d'analphabètes adultes selon l'UIS en 2006), on est en droit de se demander pourquoi l'on ne dispose pas d'une batterie d'indicateurs au moins égale à celle du secteur formel.

Les indicateurs EPT relatifs au secteur formel et non formel d'éducation diffèrent ensuite sur la forme. Les indicateurs usuels pour l'évaluation du système scolaire formel d'éducation ne sont généralement pas repris pour l'évaluation du système non formel d'éducation. Or, bon nombre d'indicateurs sur les valeurs, sur la dotation en ressources humaines et non humaines, sur le fonctionnement ou encore sur les résultats du système ne sont pas, à proprement parler, spécifiques au secteur formel. Ces indicateurs peuvent tout aussi bien s'appliquer à l'évaluation des programmes d'alphabétisation et de formation des jeunes et des adultes, comme nous le verrons pour les données relatives au Burkina Faso.

Ensuite, quant à la répartition des indicateurs, on observe que les indicateurs EPT sont inégalement répartis sur l'ensemble des six objectifs de Dakar :

- Ainsi, l'objectif n°1 relatif aux programmes d'éducation de la petite enfance compte 4 indicateurs dont 2 indicateurs sur l'accès et 2 indicateurs sur le fonctionnement des PEPE.
L'objectif n°2 concernant la scolarisation primaire universelle comptabilise au moins 16 indicateurs (2 indicateurs d'accès au système, 2 indicateurs de participation / exclusion au système, 4 indicateurs sur l'efficacité interne du système, 5 indicateurs sur les ressources

financières et, enfin, 3 indicateurs sur les ressources humaines).

L'objectif n°3 sur l'acquisition de connaissances de base retient un seul indicateur (d'ailleurs repris de l'objectif n°4).

L'objectif n°4 concernant l'alphabétisation recense 4 indicateurs.

L'objectif n°5 sur les disparités entre les sexes dans le primaire retient 2 indicateurs.

L'objectif n°6 relatif à l'amélioration de la qualité de l'éducation compte 7 indicateurs. Ceux-ci, toutefois, sont repris de chacune des catégories précitées.

Cette répartition inégale des indicateurs a deux conséquences. Premièrement, elle privilégie les informations relatives au secteur formel d'éducation (18 ind.) sur celles relatives au secteur non formel (4 ind.). Deuxièmement, elle met l'accent sur l'analyse du système principalement en fonction de son efficacité et son efficience. Ce faisant, elle néglige l'évaluation en termes d'accessibilité et d'acceptabilité du système.

Enfin, quant à l'interprétation des indicateurs :

- La sélection des indicateurs EPT s'est faite sur la base des six objectifs de Dakar. Les indicateurs ont ainsi été choisis en fonction de leur capacité à rendre compte des progrès accomplis vers les objectifs selon un échéancier prédéterminé (2005 ou 2015 selon les objectifs, cf. supra). Cependant, si l'on admet que la réalisation de l'EPT se définit avant tout en termes de création de capacités individuelles et institutionnelles, les indicateurs doivent en priorité revêtir un sens clair à cet égard et doivent être interprétés en conséquence. On peut dès lors s'interroger sur la pertinence, en tant que telle, d'un indicateur tel que le taux de redoublement scolaire, par exemple. En effet, cet indicateur ne dit rien sur les chances réelles de survie scolaire ni sur les connaissances acquises.

Il convient néanmoins de relever, parmi l'ensemble EPT, la présence d'au moins 4 indicateurs qui donnent une mesure directe des difficultés, voire des entraves à la création de capacités autrement dit, à l'effectivité du droit. Il s'agit des indicateurs d'exclusion du système formel tels que le nombre d'enfants non scolarisés, le taux d'abandon par année d'études dans l'enseignement primaire, le nombre d'analphabètes jeunes ou encore le nombre d'analphabètes adultes. Ces indicateurs donnent également la mesure des contraintes qui pèsent sur le système non formel d'éducation.

- L'interprétation des indicateurs EPT est délicate, compte tenu de la difficulté, évoquée plus haut, de disposer d'informations claires sur la provenance des données statistiques de l'EPT. Selon les rapports EPT, les données publiées résultent parfois de compilations entre différentes sources (UIS, ONU, statistiques démographiques et économiques collectées ou produites par d'autres organisations internationales, dont la Division de la population des Nations Unies et la Banque Mondiale, offices de la statistique nationaux, etc.).

Cela rend l'interprétation des indicateurs EPT fragile en raison du risque, alors accru, de biais. En effet, estimer l'évolution d'un indicateur en référence à une donnée biaisée au départ comporte le risque d'induire complètement en erreur (ex. espérance de vie scolaire calculé sur la base des taux brut est trop incertaine, de même que les analyses fictives par cohortes, ex : taux de survie scolaire).

L'interprétation des indicateurs EPT est également fragile en raison de la diversité des modes de calcul de certains indicateurs. Pour le taux d'alphabétisation, par exemple, il existe divers modes de calcul. Mais, quelque soit son mode, l'indicateur revêt néanmoins toujours la même dénomination ; ce qui porte alors à confusion.

Il convient donc de distinguer le taux d'alphabétisation calculé par les démographes à l'occasion des recensements généraux, du taux d'alphabétisation des adultes calculé par les analystes des conditions de vie et de l'éducation. Ce dernier se distingue également du taux d'apprentissage des adultes en alphabétisation qui est calculé par les planificateurs pour l'analyse des dynamiques de l'éducation de base extrascolaire des adultes.

Quant au taux d'alphabétisation calculé par les démographes, il a pour référence la population nationale qui a dépassé l'âge limite de la première inscription scolaire (fixée à 9 ans sur le plan international). La population considérée est donc "les 10 ans et plus". Ce taux est en principe calculé lors de chaque recensement, puis actualisé par la suite. La base de données des recensements offre également la possibilité de désagréger les données par âge (année par année) et par sexe.

Quant au taux d'alphabétisation des adultes, selon les normes du système des Nations Unies, il est calculé en référence à la population qui a dépassé l'âge limite de l'enfance (fixé arbitrairement au niveau international à 14 ans). La population considérée est donc les "15 ans et plus". Selon la périodicité des besoins d'informations, ce taux est actualisé entre deux recensements de plusieurs manières :

- *par des enquêtes auprès des ménages tout les quatre ou cinq ans.* C'est le cas au Burkina Faso avec les enquêtes d'analyse de la pauvreté (94, 98, 03);
- *par des estimations annuelles d'évolution du taux en fonction des nouveaux entrants et des sortants de la base.* C'est le cas au Burkina Faso avec les calculs exécutés par le MEBA.

L'actualisation du taux, de l'une ou de l'autre manière, pose de nombreux problèmes et donne des résultats toujours discutables, qui sont d'ailleurs divergents (de 20 à 27 % au Burkina Faso pour 98). Les enquêtes présentent des biais importants liés aux questions d'échantillonnage et d'administration des questions (car certaines populations – nomades, périurbains, etc.- peuvent être mal estimées et leurs réponses peu fiables). Les calculs, pour leur part, demandent une connaissance fine des contextes techniques, souvent mal maîtrisés. Par exemple, pour l'actualisation des taux, si l'on comptabilise les effectifs des "taux d'achèvement" (fixés à la cinquième année pour le formel et à la fin de l'alphabétisation initiale pour le non formel) sans sortir les décès et les migrations, cela revient, dans certaines zones, à plus que doubler la dynamique réelle du taux d'alphabétisation des adultes. Or, en réalité, le nombre d'alphabétisés sera bien moindre car seule la moitié à peine des sortants des CM1 et de l'alphabétisation initiale se trouvera alphabétisée de manière effective et durable⁵⁵ (cf. taux d'achèvement in tableau de bord).

- Enfin, les indicateurs EPT sont, d'une façon générale, peu désagrégés. Hormis la dimension sexo-spécifique et la distinction entre taux bruts et taux nets, les indicateurs restent pour l'ensemble très généraux. Cela rend aussi plus délicate l'interprétation des données. Prenons l'exemple de la formation des enseignants. Selon l'indicateur EPT qui mesure le pourcentage d'enseignants formés, les données incluent à la fois la formation initiale et la formation continue. Or, il apparaît nettement plus pertinent de distinguer les deux en raison principalement de l'évolution des exigences en la matière. On constate en effet sur le terrain que les politiques ont tendance, pour pallier le manque d'enseignants, à réduire le temps de formation initiale (la formation initiale passe de deux ans à un an pour les besoins de l'EPT). Ces décisions ont un impact sur la qualité de l'enseignement. De fait, elles renforcent l'importance d'une formation continue adaptée pour les enseignants. En conséquence, un indicateur trop général ne permet pas a priori de rendre compte de ces contraintes, pourtant essentielles au bon fonctionnement du système.

⁵⁵ DALBERA C. [2003], "Indicateurs de l'alphabétisation au niveau international et pratiques nationales au Burkina", *notes personnelles*

2.3 L'EPT AU BURKINA FASO

Le Ministère de l'Enseignement de base et de l'Alphabétisation de Masse (MEBA) a été créé en 1988. Son objectif principal était la lutte contre l'analphabétisme qui touchait alors 85% de la population adulte burkinabè. Depuis lors, le MEBA a consacré ses efforts conjointement en amont par la scolarisation universelle (développement de l'enseignement primaire) et en aval par des campagnes massives d'alphabétisation ("commando" et "bantaare"). D'emblée, l'enjeu de l'éducation au Burkina Faso a donc consisté à intégrer les deux sous-systèmes éducatifs, le formel et le non-formel, pour un renforcement réciproque, une capitalisation des acquis et une utilisation rationnelle des ressources.

En 1994, un comité national a été constitué en vue d'élaborer un plan d'action EPT et d'en assurer le suivi. Ce comité a donné lieu par la suite à l'adoption de la loi d'orientation de l'éducation [LO, 1996]⁵⁶. Celle-ci définit les structures de l'éducation, son organisation et les droits et devoirs des acteurs du système éducatif formel et non formel. C'est aussi dans cet esprit qu'a été conçu le Plan décennal de développement de l'éducation de base (PDDEB, 2001-2010). Son objectif est de rendre effectif le droit à l'éducation de base pour tous (enfants, adolescents, adultes). Les trois composantes du PDDEB traitent de l'ensemble du système éducatif sans distinction du formel et du non-formel : l'accès, la qualité et la capacité de pilotage.

Depuis 1997, le Burkina Faso bénéficie d'allègements de la dette accordés dans le cadre de l'initiative PPTE lancée par la Banque mondiale et le FMI⁵⁷. Cette initiative a un impact important pour le secteur de l'éducation puisque l'allègement cumulé de la dette de 300 millions \$ (FTI)⁵⁸ devrait réduire environ de moitié le service de la dette et contribuer à libérer sur la période 2000-2007, toutes sources confondues, des ressources d'un montant de 700 millions \$ (soit environ 490 milliards de Fcfa). Ces ressources doivent être affectées en priorité à la couverture des besoins des populations en matière de santé et d'éducation⁵⁹.

⁵⁶ Loi d'orientation de l'éducation N° 013/96

⁵⁷ Ce cadre comportait un allègement de la dette de 400 millions \$. En 2000, le pays affichait un revenu par habitant de 340 \$ et l'encours de sa dette représentait 65 % du produit intérieur brut (PIB). VAN DEN BOOGAERDE Pierre, GAYE Diarietou [2002], "Burkina Faso's perseverance with PRSP process bodes well for the future", in IMF Survey, volume 31, number 3, Washington, USA

⁵⁸ Il s'agit de l'initiative PPTE renforcée ou FTI ("Fast Track Initiative"). L'allègement initial de 400 millions \$ accordé en 1997 a été renforcé par un allègement de 300 millions \$ en 1999.

⁵⁹ ADEA [2001], "Dette et éducation en Afrique", in *Lettre d'information de l'ADEA*, volume 13, numéro 2, avril-juin 2001, Paris, France, p.10

A cet effet, le gouvernement s'est doté d'un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) dont un des grands axes est l'éducation de base pour tous (EPT). Ce cadre se distingue des précédents programmes d'ajustement structurel sur deux points au moins. Premièrement, elle fait de la lutte contre la pauvreté une priorité en matière de politiques de développement. Deuxièmement, elle suppose que les politiques, y compris éducatives, doivent procéder d'une démarche participative engageant les différents acteurs, bailleurs de fonds et bénéficiaires. Depuis son adoption en 2000, le CSLP a déjà fait l'objet d'une révision complète en 2003. Dans sa nouvelle version, il fixe un programme prioritaire d'opérationnalisation notamment d'un point de vue budgétaire pour la période 2004-2006. Officiellement, le CSLP entend à l'avenir se mettre en adéquation avec les objectifs du Millénaire de l'ONU (*MDG's*).

Plus de dix ans après la mise en place des premiers programmes d'ajustement structurels et des mesures d'abandons partiels de la dette soutenus par les institutions de Bretton Woods, il faut reconnaître que les politiques d'aide au Burkina Faso n'ont pas porté les fruits escomptés en terme de développement économique et social. Le constat aujourd'hui est troublant.

La dette publique extérieure est passée de 1'040 millions \$ à 1'403 millions \$ entre 1990 et 1999⁶⁰. Pour ce qui concerne les indicateurs sociaux, malgré une hausse sensible des dépenses publiques pour l'éducation de base sur la période 1990-1998⁶¹, le taux d'alphabétisation reste inférieur à 30 % (taux officiel pour 1998 : 27%⁶², pour 2004 : 28,4% par le 2e Forum National sur l'Alphabétisation⁶³). Néanmoins, il faut relever que ce taux a presque doublé en l'espace de 13 ans (cf. supra, le taux affichait 15 % en 1988). Cette progression remarquable est le résultat combiné des initiatives du système formel et non formel d'éducation (campagnes d'alphabétisation, plans triennaux, création des centres permanents d'alphabétisation et de formation (CPAF) et des centres d'éducation de base non formelle (CEBNF))⁶⁴.

⁶⁰ La dette publique extérieure représentait pour cette même période 89 % de la dette globale. La part de la dette provenant des emprunts auprès des bailleurs de fonds multilatéraux a pratiquement doublé puisqu'elle est passée de 563 millions \$ en 1990 à 1180,5 millions \$ en 1999. Cf. ADEA [2001], op. cit.

⁶¹ Les dépenses du Ministère de l'éducation de base et de l'alphabétisation (MEBA) augmentent de 11,9 % sur la période passant de 9'086,77 millions Fcfa à 22'284,42 millions Fcfa courants. Quant à l'aide extérieure (subventions et prêts), elle se montait en 1998 à 13 milliards Fcfa, soit 68 % des ressources propres. Il faut savoir que ces chiffres ne prennent pas en compte les contributions de certains partenaires à l'alphabétisation. Cf. RAPPORT NATIONAL [1999], *Education pour Tous: Bilan à l'an 2000*, Burkina Faso, novembre 1999, pp. 40-41

⁶² RAPPORT NATIONAL [1999], op. cit.

⁶³ MEBA [2005], *Sixième mission conjointe MEBA/PTF de suivi du Plan décennal de développement de l'éducation de base (PDDEB), Aide mémoire de la mission conjointe de suivi du PDDEB du 13 au 16 décembre 2005*, Burkina Faso

⁶⁴ Les campagnes d'alphabétisation de masse nommées "commando" et "bantaaré" comptabilisent environ 32'000 personnes alphabétisées sur 5 ans. Elles ont été abandonnées au profit des plans triennaux qui ont permis

En outre, seule une minorité d'enfants en âge d'être scolarisés a accès à l'éducation. Le taux net de scolarisation pour le primaire se situe pour l'année 1998-1999 entre 27,4 % et 32,5 % (selon que l'on se base sur les données de recensement et d'enquêtes ou sur les statistiques scolaires)⁶⁵. Quant au taux brut de scolarisation, il se chiffre pour cette même année à environ 40 % selon le MEBA. Il s'agit toutefois de considérer ces données dans une perspective dynamique et en relation notamment avec le taux d'accroissement de la population pour apprécier correctement l'effort accompli.

2.3.1 LE PLAN DÉCENNAL DE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉDUCATION DE BASE (PDDEB)

En matière de politique éducative, la référence au Burkina Faso est le Plan Décennal de Développement de l'Éducation de Base (PDDEB, 2001-2010). Adopté en 1999, le PDDEB fixe des objectifs globaux en termes d'accès et de résultats du système d'éducation. Son coût total est estimé à 428 millions \$. Il vise à terme un taux brut de scolarisation de 70% pour le primaire (avec un seuil de 65 % pour les filles) et un taux d'alphabétisation de 40%. Il faut savoir cependant que cet ambitieux programme implique un accroissement du taux brut de scolarisation égal à celui réalisé durant ces quarante dernières années⁶⁶. Pour atteindre ces objectifs, il est prévu d'augmenter la part du budget de l'Etat consacré au secteur de l'éducation de 21,6% à 26 % d'ici à 2010. En outre, 60 % de ce budget devrait être alloué à l'éducation de base qui consacre elle-même 7% à l'alphabétisation⁶⁷.

Le PDDEB retient cinq grands objectifs. Chaque objectif comprend une série d'objectifs spécifiques :

1. Accroître l'offre d'éducation

- Passer d'un taux brut de scolarisation de 40% en 1998 à 70% en 2010
- Diversifier les formules d'éducation de base formelle et non formelle

l'alphabétisation de 333'547 personnes sur la période 1990-1998. En l'espace de 8 ans le nombre de personnes inscrites aux programmes d'alphabétisation est passé de 47 386 à 119 529 personnes.

⁶⁵ PILON Marc, KABORE Idrissa [2001], "La mesure des inégalités d'accès à l'éducation au Burkina Faso: L'apport des données non scolaires", *Colloque sur les indicateurs du droit à l'éducation: l'effectivité d'un droit culturel*, 19-21 novembre, Ouagadougou, Burkina Faso

⁶⁶ VAN DEN BOOGAERDE Pierre, GAYE Diarietou [2002], "Burkina Faso's perseverance with PRSP process bodes well for the future", in *IMF Survey*, volume 31, number 3, Washington, USA, p. 47

⁶⁷ Ibid.

2. Réduire les disparités

- Scolariser 65% de filles en 2010
- Prendre des mesures incitatrices pour stimuler la scolarisation dans les zones rurales les plus défavorisées
- Promouvoir l'alphabétisation des femmes, surtout en milieu rural

3. Améliorer la qualité, la pertinence et l'offre d'éducation

- Améliorer les compétences des enseignants
- Améliorer la production et la mise à disposition de manuels et matériel didactique
- Mettre en place des projets et des initiatives "d'écoles de qualité"
- Mettre en place un dispositif permanent d'évaluation des apprentissages et des conditions d'apprentissage
- Améliorer les conditions d'apprentissage et d'enseignement
- Augmenter l'efficacité du système

4. Promouvoir l'alphabétisation et les formules alternatives d'éducation de base

- Porter le taux d'alphabétisation de 28 à 40% en 2010
- Développer les formules alternatives d'éducation de base (Centre d'Education de Base Non Formelle)

5. Développer les capacités de pilotage, de gestion et d'évaluation du système éducatif

- Disposer d'un système d'information statistique efficace
- Former le personnel en gestion et administration de l'éducation
- Définir les fonctions et attributions des différentes structures du système

A première vue, il ressort que l'objectif du PDDEB relatif à l'accroissement de l'offre d'éducation est peu clair. Considéré essentiellement en termes de taux brut de scolarisation, l'objectif soulève la question des moyens. En d'autres termes, que signifie concrètement l'augmentation du TBS de 40 à 70 % ? S'il est spécifié qu'il convient de diversifier les formules d'éducation de base formelle et non formelle, quelles sont les stratégies définies dans ce but? Quels sont les moyens mis en œuvre? Enfin, comment les mesure-t-on?

Pour l'évaluation du suivi du PDDEB, une batterie de 62 indicateurs a été définie. Cet ensemble est présenté dans les tableaux en annexe III. D'emblée, on peut relever qu'une nette majorité des indicateurs porte sur le système formel d'éducation. On recense seulement 5 indicateurs relatifs aux activités d'alphabétisation et de formation du secteur non formel. Ces indicateurs sont les suivants :

- *Taux d'alphabétisation par sexe*
- *Taux d'accroissement des effectifs dans les programmes d'éducation non formelle*
- *Nombre de centres alpha ouverts par an*
- *Pourcentage de centres alpha disposant d'une bibliothèque*
- *Pourcentage d'alphabétisés fréquentant les centres*

A titre de comparaison, nous avons intégré aux tableaux récapitulatifs des indicateurs du PDDEB, ceux qui ont été définis pour mesurer l'effectivité du droit à l'éducation de base. Cette analyse comparative permet de comprendre les logiques propres aux deux approches et de mieux saisir leur complémentarité.

En ce qui concerne plus spécifiquement les indicateurs retenus par le PDDEB, on peut formuler les remarques suivantes :

- Les tableaux du PDDEB ne prennent pas véritablement en considération la capacité d'acceptabilité du système à l'exception de l'objectif n°3 prônant l'amélioration de la qualité et de la pertinence des projets éducatifs.
- Les indicateurs relatifs aux ressources du système, y compris les dotations financières, laissent en suspens la question de leur répartition, notamment entre le secteur formel et non formel (cf. supra, chap. 2.1.2).
- Quant à l'accessibilité du système, elle est considérée essentiellement sous l'angle géographique, soit la distance que l'enfant ou l'apprenant doit parcourir pour accéder à l'école ou au centre d'alpha, et selon le principe de non discrimination entre les sexes. Par ailleurs, les indicateurs du PDDEB n'abordent pas la dimension du coût que représente la scolarisation d'un enfant ou l'alphabétisation d'un adulte pour les familles.

2.3.2 LE CADRE STRATÉGIQUE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ (CSLP)

Le CSLP du Burkina Faso a été adopté en 2000 et révisé en 2003. Les indicateurs qui suivent ont été sélectionnés pour rendre compte des principaux objectifs du CSLP en harmonie avec les objectifs du PDDEB :

Indicateurs budgétaires

- *Part du budget consacré au MEBA*
- *Part du budget consacré au MEBA sur ressources propres de l'Etat*
- *Part du budget du MEBA revenant aux DREBA⁶⁸*
- *Part du budget du MEBA revenant aux DREBA sur ressources budgétaires propres*
- *Crédits délégués aux DREBA*

Taux d'exécution du budget du MEBA

- *Global et au niveau des structures déconcentrées (DREBA).*

Taux Brut d'Admission (TBA)

- *TBA, TBA Filles*
- *Nouveaux inscrits CPI*

Taux de Redoublement par sous-cycle

- *CP, CE, CM*

Taux Brut de Scolarisation (TBS)

- *TBS, TBS Filles*

Ratio Livre / élève

- *Lecture, Maths*

Coût Moyen /élève à la charge des ménages

Accroissement annuel du nombre de salles de classes.

Indicateurs Alphabétisation

- *Nombre d'alphabétisés par niveau fonctionnel*
- *Taux global Alphabétisation*

L'ensemble de ces indicateurs devrait être décliné pour la plupart au niveau provincial⁶⁹. En première analyse, on peut formuler ces quelques remarques :

⁶⁸ Direction régionale de l'enseignement de base et de l'alphabétisation.

⁶⁹ En particulier pour les 20 provinces prioritaires (cf. annexe VI).

- Alors que l'approche multidimensionnelle en matière de lutte contre la pauvreté diffère de celle des programmes d'ajustement structurel (PAS) au caractère proprement technique et économique, la même logique causale semble pourtant orienter le choix des indicateurs pour l'évaluation du suivi. On s'attache en effet principalement à des indicateurs de résultats sans que ceux-ci soient mis en lien avec les ressources disponibles (ressources humaines et non humaines). Autrement dit, dans quelle mesure la qualité des politiques suivies explique-t-elle les résultats obtenus? Inversement, quels sont les ressources nécessaires pour atteindre ces objectifs ?
- Le nombre élevé d'indicateurs sur les ressources financières – qui atteste généralement de l'importance accordée par les partenaires techniques et financiers aux capacités de "décaissement" - laisse à penser que l'évaluation occulte la dimension qualitative de l'EPT.
- La liste ne comprend aucune indication sur les déscolarisés et/ou les enfants non scolarisés (cf. infra objectif n°4 du PDDEB).
- Les indicateurs de taux bruts d'admission et de taux brut de scolarisation relatifs à l'objectif n°1 du PDDEB (accroissement de l'offre d'éducation) sont très discutables. En réalité, ils reflètent des taux d'inscription. Ils ne disent pas si les enfants accomplissent les six ans de scolarité primaire obligatoire (fixées par LO 96). Pour le moins, ces indicateurs devraient être complétés par un indicateur de déperdition plus pertinent en ce qui concerne le bon fonctionnement du système éducatif. Celui-ci suppose moins de déperdition compensée par des solutions alternatives. Quant au taux de redoublement, il apparaît comme un indicateur d'efficacité interne et non de pertinence externe du système.
- En ce qui concerne les dotations du système (objectif n°3), les indicateurs proposés (ration livre/élève et accroissement annuel du nombre de salle de classe) offrent une information très partielle. En effet, la situation des enseignants ainsi que celle des apprenants (santé, alimentation) est occultée de même que la question de la dotation du secteur non formel.
- Comparativement à la batterie d'indicateurs du PDDEB, l'ensemble des indicateurs du CSLP a le mérite d'aborder la question du coût de la scolarisation moyen/élève à la charge des ménages. Il serait intéressant de compléter cette information avec celle relative au manque à gagner pour les adultes en formation et en particulier pour les femmes.

- Qui définit ces indicateurs ? L'élaboration participative des politiques n'apparaît à aucun moment sur la liste d'indicateurs alors que les DSRP ont précisément pour objectif la prise en compte des "sans voix" selon le principe de bonne gouvernance. Il s'agit ainsi de prendre en compte le contexte économique mais aussi sociopolitique et institutionnel spécifique à chaque pays et de reconnaître le caractère primordial de l'adhésion aux politiques non seulement des gouvernants, mais également de la population (cf. infra objectif n°5 du PDDEB).
- Les indicateurs doivent avoir un sens clair par rapport au droit. Telle ou telle réforme est-elle susceptible de renforcer la dynamique de création de capacités ou au contraire de l'affaiblir? Est-elle susceptible d'accroître l'adhésion des populations face aux objectifs de l'éducation pour tous ou au contraire de la réduire?
Quel serait le destin d'une réforme à laquelle les gens n'adhéreraient pas? Et, enfin, au nom de quelle prétendue efficacité les contraindrait-on à vivre autrement qu'ils ne le souhaitent?

2.3.3 L'EPT ET L'EFFECTIVITÉ DU DROIT À L'ÉDUCATION

De la présentation des objectifs mondiaux de l'EPT à celle des indicateurs choisis pour évaluer leur degré de réalisation, on peut tirer le constat suivant.

Les six objectifs de Dakar couvrent les différentes dimensions de l'EPT. Ils souscrivent ainsi à une approche en termes de capacités. Celle-ci se fonde, d'une part, sur la définition et le suivi d'objectifs sociaux pertinents en termes de création de capacités individuelles et institutionnelles. Elle se fonde, d'autre part, sur le respect du principe d'une justice sociale. Or, les six objectifs de l'EPT répondent à ces critères, à la condition toutefois qu'ils soient compris comme un ensemble cohérent, interdépendant et systémique. Cela signifie que sans considération des dimensions relatives à la qualité de l'éducation et à la diversité des besoins éducatifs fondamentaux (des petits enfants, des enfants, des adolescents et des adultes), l'EPT n'est pas en mesure d'engager une réelle dynamique de création des capacités.

Si la multidimensionnalité de l'EPT est reconnue d'un point de vue théorique dans les textes officiels (rapports internationaux de suivi EPT, rapports nationaux du PDDEB et du CSLP pour le Burkina Faso), il en va autrement du point de vue des logiques d'évaluation de l'EPT et du choix des indicateurs censés mesurer leur degré de réalisation.

En effet, on a pu observer en premier lieu que les logiques évaluatives privilégiaient l'analyse de l'efficacité, de l'efficience et de la cohérence du système éducatif sur celle de sa pertinence, à savoir l'acceptation du système par les acteurs (sur ses valeurs, son contenu et sur les politiques définies). Or, cette dimension, relative au droit, est cruciale pour l'atteinte des objectifs EPT car elle est un déterminant essentiel à l'adéquation de l'offre à la demande éducative.

En ce qui concerne ensuite le choix, la répartition et l'interprétation des indicateurs de suivi EPT, mais aussi ceux du PDDEB et du CSLP, on a également pu relever certaines difficultés voire manquements. Ceux-ci portent principalement sur les points suivants:

- difficultés liées à la mesure de la qualité (durée de la scolarité et volume horaire, absentéisme des enseignants, prise en compte de la diversité des besoins, y compris la question linguistique, et conditions d'apprentissage ex. cantines scolaires, santé des enfants et des apprenants) et à la mesure du niveau d'alphabétisation de la population (informations de type déclaratif et évaluation directe des connaissances);
- répartition inégale entre les indicateurs du secteur formel d'éducation relatifs à la scolarisation primaire universelle et ceux du secteur non formel relatifs à l'alphabétisation et à la formation des jeunes et des adultes;
- fragilité des données sur lesquelles reposent les indicateurs. Celle-ci provient avant tout du manque de capacités institutionnelles mais aussi de la provenance des données (non pas en raison de la diversité des sources de données mais de l'amalgame qui est fait parfois entre ces différentes sources de données) et du mode de calcul de certains indicateurs;
- faible désagrégation des données. Celle-ci empêche une analyse pertinente en termes de qualité et de droit;
- utilisation exclusive d'indicateurs répondant au critère de comparabilité spatiale par référence au cadre d'évaluation internationale. Ce choix obère les données qui pourraient être considérées comme pertinentes dans un contexte donné. Or ces données contextualisées contribuent à la définition et à l'orientation des politiques en matière éducative;
- non implication des acteurs locaux concernés dans la définition et le choix des indicateurs. Le choix des indicateurs n'est donc pas le fruit d'une concertation ouverte aux acteurs concernés et impliqués dans

l'évaluation des politiques éducatives mais celui d'un groupe d'experts au niveau international.

Pour ces différentes raisons et en regard des contraintes majeures qui pèsent sur les systèmes éducatifs des pays qui n'ont pas atteint l'EPT, comme le Burkina Faso (plus de 4,5 millions d'analphabètes adultes en 2006 (UIS), plus de la moitié des enfants ayant l'âge officiel n'est pas scolarisée), a émergé la volonté de mener une étude plus approfondie sur la problématique du droit à l'éducation en lien avec l'EPT et sur celle des indicateurs. Les indicateurs sont en effet un outil précieux d'orientation et d'action: ils orientent l'interprétation du droit lui-même (clarification des champs et des acteurs) et permettent d'évaluer les situations, les stratégies, leurs résultats et leurs effets sur le développement durable.

Par conséquent, l'objectif de cette étude a consisté à l'élaboration et au test d'un cadre d'évaluation permettant de mesurer le degré d'effectivité du droit à l'éducation sur la base d'un ensemble d'indicateurs. Ce cadre d'évaluation avait pour buts principaux:

- de rendre compte de la réalisation effective des objectifs de l'EPT par la mise en œuvre du droit à l'éducation de base;
- de considérer la multidimensionnalité de l'EPT en s'appuyant sur différentes capacités du système éducatif (cf. infra la méthode des capacités ou des 4 "A");
- d'intégrer le caractère systémique de l'EPT à travers la dynamique des droits humains. Le droit à l'éducation est compris dans l'ensemble du système des droits humains : l'analyse du champ à évaluer nécessite donc de comprendre les interactions avec les droits humains connexes, ainsi que les institutions et systèmes nécessaires à son implémentation;
- de créer un outil d'évaluation opérationnel (cf. tableau de bord) qui se fonde sur une logique de seuils. Ces seuils correspondent au noyau intangible du droit considéré et des droits connexes qui lui sont connexes. Il s'agit autrement dit des seuils de capacités (droits et libertés) sans lesquels le respect de la dignité humaine est impossible et des seuils de responsabilité des différents acteurs impliqués.

Dans ce but, l'étude s'est articulée autour de deux axes de recherche :

1. la création d'un partenariat de recherche au Burkina Faso pour la construction des indicateurs du droit à l'éducation et leur interprétation;

2. la définition d'une méthode d'observation du droit à l'éducation et d'une méthode de collecte des données y relatives afin d'assurer que les indicateurs revêtent un sens clair par rapport au droit et qu'ils reposent sur des données pertinentes et fiables.

Cette étude a été réalisée grâce à l'engagement de la Direction du développement et de la coopération suisse (DDC). Celle-ci a confié à l'Institut interdisciplinaire d'éthique et des droits de l'homme (IIEDH) deux mandats de recherche de deux ans (2001-2003 et 2003-2005)⁷⁰ au sein desquels j'ai assuré la création et la coordination du partenariat de recherche. Ce partenariat s'est concrétisé par la formation d'un groupe de pilotage comprenant 16 chercheur(e)s d'horizon divers et acteur(e)s de l'éducation au Burkina Faso⁷¹.

Ce mandat est l'aboutissement d'une recherche initiée conjointement par l'IIEDH et la Chaire d'histoire et de politique économiques et d'un premier colloque portant sur "Les indicateurs du droit à l'éducation. La mesure d'un droit culturel, facteur du développement"⁷². Ce colloque, duquel me fut confié l'organisation, et auquel j'ai également contribué, s'est tenu en juin 2000 à l'Université de Fribourg. En respectant une démarche à la fois descendante (analyse des champs du droit à l'éducation compris dans le système des droits culturels et comme facteur de développement, en tenant compte de la diversité culturelle) et ascendante (analyse et évaluation des données existantes), ce colloque avait pour objectifs:

- de faire le point sur la définition du champ du droit à l'éducation à considérer et les difficultés posées (lien avec les autres droits culturels, notamment le droit à l'information, et dimension interculturelle);
- d'évaluer les problèmes logiques posés par les indicateurs existants au regard du droit à l'éducation compris dans sa logique culturelle ;
- d'analyser les conditions de faisabilité d'un système d'indicateurs assez objectif pour servir de source d'informations et d'analyse;
- d'orienter la suite de la recherche entre les partenaires concernés.

⁷⁰ 1^{er} mandat 8B t.731-4 de mai 2001 à octobre 2003, Second mandat du 1^{er} octobre 2003 au 31 décembre 2005

⁷¹ Koumba Boly-Barry, historienne; Maxime Compaoré, historien; Claude Dalbera, économiste et spécialiste éducation-développement; Jean-Jacques Friboulet, économiste; Idrissa Kaboré, géographe-démographe; Jacques Ki, planificateur de l'éducation; Marie-France Lange, sociologue; Valérie Liechti, économiste; Patrice Meyer-Bisch, philosophe; Anatole Niaméogo, Prof. de Lettres; Marc Pilon, démographe; Germaine Ouédraogo, économiste; Rosine Ouédraogo, linguiste; Adama Ouédraogo, psychosociologue; Salimata Sanou-Zerbo, planificatrice de l'éducation; Fati Ouédraogo, spécialiste de l'éducation, Thierry Lairez, statisticien.

⁷² FRIBOULET J.-J., MEYER-BISCH P., LIECHTI V. (éd.) [2000], *Les indicateurs du droit à l'éducation. La mesure d'un droit culturel, facteur de développement*, Commission suisse de l'UNESCO, IIEDH, Fribourg, Berne

Comme le colloque de Fribourg l'a montré, le droit à l'éducation ne soulève pas que des difficultés de ressources, financières et humaines. Un autre obstacle est la grande inadéquation des systèmes de formation aux besoins éducatifs de la population, en particulier dans les pays d'Afrique subsaharienne. Il en est ainsi pour beaucoup d'habitants des campagnes où les écoles sont rares et sous-encadrées, pour les jeunes des villes qui ont massivement abandonné le cursus officiel, pour les filles qui sont souvent discriminées par rapport aux garçons. Par conséquent, l'application du droit à l'éducation n'est pas qu'une affaire quantitative de taux de scolarisation. Elle est avant tout une question qualitative reliée au bénéfice réel que les populations concernées retirent de l'éducation de base et des instruments d'alphabétisation.

Face à ce constat, il est apparu urgent de construire des indicateurs qui s'inscrivent en complément des indicateurs EPT existants. L'ensemble de ces indicateurs doit permettre à la fois un constat réaliste de la situation de l'éducation de base, l'analyse du développement du droit sur le long terme et l'émergence d'idées nouvelles quant à sa concrétisation. A cet effet, il doit considérer l'ensemble des acteurs qui interviennent dans la concrétisation du droit.

La méthodologie et l'ensemble des résultats de la recherche sur les indicateurs du droit à l'éducation menée au Burkina Faso de 2001 à 2005 sont présentés au chapitre 3 avec l'accord de la DDC.

CHAPITRE 3

LA MESURE DU DROIT À L'ÉDUCATION DE BASE AU BURKINA FASO

La recherche sur la mesure du droit à l'éducation a été initiée en 2001 et a duré quatre ans. Elle a fait l'objet de deux mandats consécutifs octroyés par la Direction suisse de la Coopération et du Développement (DDC)¹. Elle a connu trois temps forts : une phase introductive de lancement de la recherche et du partenariat (2001-2002), une deuxième phase de validation du tableau de bord du droit à l'éducation et de construction des indicateurs (2002-2003) et, enfin, une troisième phase de sélection des indicateurs, de collecte des données et de rédaction des commentaires y relatifs (2003-2005).

Le tableau de bord du droit à l'éducation se fonde sur l'article 13 du PIDESC. Parmi les traités relatifs aux Droits de l'Homme, le PIDESC est sans aucun doute l'instrument le plus important en matière de droits économiques, sociaux et culturels. L'article 13 du PIDESC sur le droit à l'éducation constitue par conséquent une norme précise et large par sa portée. En outre, cet article a fait l'objet en 1999 d'une Observation générale qui définit quatre capacités essentielles auxquels le système éducatif doit répondre sous toutes ses formes². Il s'agit de l'Acceptabilité, de l'Adaptabilité, de la dotation Adéquate, et de l'Accessibilité du système. Nous avons nommé ce modèle: la méthode des capacités ou des 4 "A ". Ces quatre capacités forment la structure de base de notre tableau de bord sur le droit à l'éducation.

La première partie de ce troisième chapitre est consacrée à la méthode d'observation du droit. Cette méthode s'est inspirée des textes internationaux mais s'est réellement construite à travers les différentes étapes de la recherche menée au Burkina Faso allant de la création du partenariat à la collecte des données sur le terrain en passant par la définition du contenu du modèle des 4 "A". La seconde partie du chapitre présente l'ensemble des résultats de la recherche comprenant 52 indicateurs, dont 47 sont

¹ Recherche menée du 1er mai 2001 au 31 décembre 2005, 1^{er} mandat de mai 2001 à octobre 2003, Second mandat du 1^{er} octobre 2003 au 31 décembre 2005, No. du projet 7F-01624.02.01
No. du contrat 81003664/1

² COMITE DES DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS (CESC) [1999], "Observation générale concernant le droit à l'éducation" (Art.13): 08/12/99 E/C.12/1999/10, *Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels, Vingt et unième session*, 15 novembre - 3 décembre 1999, Genève

documentés et commentés de façon détaillée. Les indicateurs sont répartis par capacité.

3.1 L'ARTICLE 13 SUR LE DROIT À L'ÉDUCATION (PIDESC) ET SON COMMENTAIRE

L'Observation générale relative à l'article 13 sur le droit à l'éducation a été adoptée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESC) en novembre 1999. Elle définit les principes et les objectifs fondamentaux du droit (objet du droit), et ses acteurs (sujets et débiteurs du droit). Elle précise également les types d'obligations des différents débiteurs du droit, en particulier, les Etats parties.

Trois types d'obligations incombent aux Etats : le respect, la mise en œuvre et la protection du droit³. Mais les Etats parties ne sont pas pour autant les seuls garants. L'Observation mentionne en effet les acteurs responsables autres que les Etats parties (art. 60)⁴. Il s'agit principalement de la société civile et des organismes d'aide au développement⁵. Ceux-ci sont invités à mieux coordonner leurs efforts et à accroître la coopération entre eux aux fins de la mise en œuvre du droit à l'éducation. Aussi, l'effectivité du droit repose-t-elle sur un engagement et une responsabilité partagés, l'Etat étant le dernier garant, celui qui doit en assurer le résultat.

En premier lieu, l'observation souligne le rôle fondamental du droit à l'éducation en tant que droit, vecteur essentiel de l'ensemble des droits humains. L'éducation concourt à responsabiliser les femmes, notamment sur la santé de leurs enfants, à protéger les enfants contre l'exploitation au travail et l'exploitation sexuelle, à la protection de l'environnement et à une meilleure gestion de l'accroissement démographique, enfin elle concourt, d'une façon générale, à la promotion des droits de l'homme et à la démocratie⁶.

L'observation comprend trois parties: 1) le contenu normatif de l'article, 2) les obligations des Etats parties et leur violation et 3) les obligations incombant aux acteurs autres que les Etats parties. Le droit à l'éducation est individuel mais il s'applique également aux groupes minoritaires tels que les groupes défavorisés d'un point de vue physique, social, économique,

³ En outre, les Etats sont tenus d'adresser au Comité des droits économiques, sociaux et culturels des rapports de façon périodique sur leurs engagements dans la réalisation de ces droits.

⁴ L'observation générale 13 a été adoptée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels lors de sa vingt et unième session en 1999.

⁵ Sont mentionnés spécifiquement: l'UNESCO, le programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'UNICEF, le BIT, la Banque Mondiale, les banques régionales de développement et le FMI.

⁶ CESC [1999], op. cit.

culturel ou encore géographique. De même, les catégories par genre sont des sujets du droit, compte tenu des différences très marquées que l'on observe entre hommes et femmes (ou entre filles et garçons) au niveau de l'accès à l'éducation⁷.

La partie consacrée au contenu normatif retrace les différents niveaux d'éducation couverts par les systèmes éducatifs. Ces niveaux couvrent l'enseignement primaire, l'enseignement secondaire, technique et professionnel⁸, l'enseignement supérieur et l'éducation de base. Pour ce qui concerne l'enseignement primaire, l'observation se réfère principalement à la Déclaration de Jomtien : "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." [Jomtien, 1990]⁹. Bien qu'étroitement liées, l'enseignement primaire et l'éducation de base ont des définitions propres. L'enseignement primaire constitue néanmoins la composante la plus importante de l'éducation de base¹⁰.

Quant à l'éducation de base, elle s'étend à tous ceux dont les besoins éducatifs fondamentaux n'ont pas été satisfaits. La jouissance du droit à l'éducation n'est donc soumise à aucune condition d'âge. L'éducation de base fait partie intégrante de l'éducation des adultes et de l'éducation permanente. De ce fait, elle concerne à la fois les enfants, les adolescents et les adultes, y compris les personnes âgées¹¹.

La partie consacrée au contenu normatif traite également des conditions structurelles, à savoir l'existence d'un réseau scolaire, la mise en place d'un système adéquat de bourses et l'amélioration des conditions matérielles du personnel enseignant. Elle aborde en outre les principes fondamentaux de liberté de choix dans l'éducation et de non-discrimination.

⁷ Au moins 60 % des 113 millions d'enfants non-scolarisés répertoriés sont des filles, chiffres publiés par le Forum mondial sur l'éducation pour tous, avril 2000, Dakar

⁸ L'enseignement secondaire, technique et professionnel est destiné à compléter l'éducation de base et à renforcer les bases d'une éducation permanente. A terme, sa gratuité doit être assurée. Assimilé à l'enseignement secondaire, mais aussi "à tous les niveaux", l'enseignement technique et professionnel doit assurer l'acquisition de compétences pratiques, de savoir-faire, d'attitudes et d'éléments de compréhension et ce, bien entendu en rapport avec les professions pouvant s'exercer dans les différents secteurs de la vie économique et sociale. Il est en d'autres termes intimement lié au droit au travail, et est censé garantir d'une manière générale l'intégration au milieu socio-économique. L'enseignement technique et professionnel s'inscrit également dans le cursus de l'enseignement supérieur. Toutefois, son accès est déterminé en fonction des capacités de chacun.

⁹ JOMTIEN [1990], op. cit., article 5

¹⁰ A ce propos, l'affirmation entérine la position de l'UNICEF

¹¹ CESC [1999], op. cit.

Les précisions apportées par le Comité des droits économiques sociaux et culturels sont importantes pour l'étude du champ du droit à l'éducation. On retiendra ici en particulier les quatre capacités essentielles ou 4 "A" mentionnées par le comité auxquelles l'enseignement, sous toutes ses formes et à tous les niveaux, doit répondre. Il s'agit de :

1. la dotation adéquate

Programmes éducatifs et infrastructures, approvisionnement en eau potable, enseignants formés et payés, matériel pédagogique, etc.

2. l'accessibilité

Trois dimensions se chevauchent :

- *le principe de non-discrimination*
- *l'accessibilité physique*
- *l'accessibilité d'un point de vue économique*

3. l'acceptabilité

Forme et contenu de l'enseignement

4. l'adaptabilité

Besoins des sociétés et des communautés en mutation

3.2 LE PARTENARIAT DE LA RECHERCHE

La recherche sur la mesure du droit à l'éducation est le fruit d'un partenariat interinstitutionnel entre la DDC (appui stratégique et apport financier), l'Institut interdisciplinaire d'éthique et des droits de l'homme (IIEDH) de l'Université de Fribourg et l'Association pour la promotion de l'éducation non formelle (APENF)¹² et d'un partenariat entre individus par la création d'un groupe de pilotage de la recherche (réflexions, enquêtes de terrain, analyse des données). Chaque partenaire du groupe de pilotage s'est approprié la recherche en priorité selon son centre d'intérêt (chercheur(e) et/ou acteur(e) de terrain) mais aussi eu égard à ses fonctions¹³ au sein des institutions¹⁴ et des organismes¹⁵ engagés dans la mise en œuvre du

¹² L'Association pour la promotion de l'éducation non formelle est un groupe de travail de l'Association pour le Développement de l'Éducation en Afrique (ADEA). Les premiers contacts avec les membres de l'APENF ont été établis dès ma première mission à Ouagadougou en septembre 2001. L'association a été créée en 1997. Elle regroupe un ensemble de chercheurs, des représentants d'institutions et des responsables d'associations. Grâce au soutien de l'ADEA, elle a procédé en 1999 à un état des lieux de l'éducation non formelle au Burkina. Cet important travail fut complété l'année suivante par une étude d'impact de quinze programmes d'éducation de base non formelle au Burkina Faso. Le réseau qu'entretient l'APENF avec les différents acteurs de l'éducation au Burkina nous a permis de rencontrer au moins une vingtaine de personnes du Ministère de l'éducation de base et de l'alphabétisation (MEBA), d'institutions gouvernementales, d'organisations non gouvernementales et d'associations diverses.

¹³ IIEDH/APENF [2005], *La mesure du droit à l'éducation. Tableau de bord de l'éducation pour tous au Burkina Faso*, ed. Karthala, pp. 7-8

¹⁴ Le Ministère de l'enseignement de base et de l'alphabétisation (MEBA), l'Institut national d'alphabétisation (INA), la Direction des études et de planification (DEP/ MEBA), l'Institut national de la statistique et de la démographie (INSD), le secrétariat d'Etat chargé de l'alphabétisation et de l'éducation non formelle, Fonds national pour l'alphabétisation et l'éducation non formelle (FONAENF).

PDDEB. Les partenaires ont ainsi mené conjointement un travail de recherche indépendant et un travail de sensibilisation et d'ancrage institutionnel. A cet égard, l'APENF et le programme alpha/formation du bureau de coopération suisse ont joué un rôle central.

La configuration particulière de ce partenariat est sans aucun doute une clé de son succès. De fait, elle atteste d'une volonté forte des partenaires qui ont accompli un travail supplémentaire important étant donné que les séances ont eu lieu en dehors des heures de travail (soir + week-end). De même, les enquêtes de terrain ont exigé une disponibilité en temps et un travail conséquent de la part des partenaires qui ont assuré l'ensemble du processus allant de l'élaboration des guides d'enquête à la collecte des données sur le terrain jusqu'à la rédaction des rapports d'enquêtes (cf. DT, n° 8 et 9)¹⁵. La participation active des personnes engagées tout au long de ces quatre années de recherche a été une condition de sa réussite. Au demeurant, elle constitue un gage indéniable de la qualité des résultats et de la pertinence du tableau de bord du droit à l'éducation en tant qu'outil d'information et d'alerte, de gouvernance et de développement.

Le tableau de bord sur le droit à l'éducation de base au Burkina Faso a donc été construit et validé par les différents acteurs du système éducatif représentés au sein d'un groupe de pilotage. Compte tenu de son implication tout au long du processus de construction des indicateurs, le comité de pilotage a pris soin de veiller à ce que l'opérationnalité du tableau reste constamment dans la ligne de mire. Ainsi, le groupe de recherche piloté par l'APENF avec l'appui scientifique de l'IIEDH a su créer des capacités personnelles et un réseau institutionnel.

3.3 LA MÉTHODE DES CAPACITÉS OU DES 4 "A"

Le tableau de bord du droit à l'éducation est construit sur la base des valeurs établies par les acteurs en référence aux quatre capacités du système éducatif ou 4 "A" issues de l'Observation générale: 1) Acceptabilité, 2) Adaptabilité, 3) dotation Adéquate et 4) Accessibilité.

¹⁵ Les partenaires techniques et financiers (PTF – coopération suisse, autrichienne, canadienne et des Pays-Bas), l'APENF et ses différents membres dont l'association des éditeurs et des publicateurs de journaux en langues nationales (AEPJLN), l'organisation suisse d'entraide ouvrière (OSEO), la Fédération Wend-Yam, l'Association Tin Tua, l'Association AMZ Nomgana, de même que le Cathwell Relief Services, la Fédération nationale des groupements NAAM, le Centre d'Etudes et d'Expérimentations Economiques et Sociales pour l'Afrique de l'Ouest (CESAO A.I), l'Association des femmes Burkinabès (AFBO), l'AFED les associations des mères éducatrices et les associations de parents d'élèves.

¹⁶ IIEDH [2003], *Mesurer un droit de l'homme ? L'effectivité du droit à l'éducation II. Enquêtes*, FRIBOULET J.-J., LIECHTI V. (éd.), document de travail DT n° 8, IIEDH, Fribourg
IIEDH [2003], *Mesurer un droit de l'homme ? L'effectivité du droit à l'éducation III. Premiers résultats et synthèse*, LIECHTI V. (éd.), document de travail DT n° 9, IIEDH, Fribourg

Selon l'Observation générale, l'acceptabilité s'attache à la forme et au contenu de l'enseignement, y compris les programmes scolaires et les méthodes pédagogiques. L'enseignement est considéré comme acceptable s'il est pertinent, culturellement approprié et de bonne qualité à la fois pour les apprenants et les parents, "sous réserve des objectifs auxquels doit viser l'éducation et des normes minimales en matière d'éducation qui peuvent être approuvées par l'État." [Observation générale, 1999]¹⁷ L'adaptabilité est définie en fonction des besoins de la société et des communautés en mutation. La dotation concerne l'équipement en établissements d'enseignement et en programmes éducatifs. Elle doit être adéquate et couvrir l'ensemble du territoire de l'Etat. La répartition des dotations est également une question d'accessibilité du système. Enfin, l'accessibilité touche l'accessibilité physique mais aussi l'accessibilité selon le statut social, l'origine et les capacités économiques des personnes.

Les définitions des 4 "A" ou capacités du système données par le Comité ont servi de base à notre réflexion. Ayant estimé le modèle des 4 "A" pertinent pour rendre compte de l'effectivité du droit à l'éducation au Burkina Faso, le groupe de pilotage de la recherche et les acteurs de l'éducation impliqués ont alors entrepris de compléter sa base d'information. A cet effet, le groupe de pilotage a d'abord repensé le sens donné aux 4 capacités du système. Ainsi, il s'est efforcé de définir en priorité l'acceptabilité et l'adaptabilité alors que l'Observation les plaçait après l'accessibilité et la dotation du système (cf. supra). Puis, il a précisé et défini chacune des 4 capacités par un certain nombre de valeurs qui sont les suivantes:

L'acceptabilité définit la légitimité démocratique : la pertinence par rapport au droit à l'éducation compris dans l'ensemble des droits humains. Elle est l'appropriation de valeurs que les acteur(e)s doivent constamment contrôler et développer au sein d'un espace public auquel ils peuvent tous participer. En quoi le système éducatif contribue-t-il au plein épanouissement de la dignité humaine et au respect des droits fondamentaux de la personne? Quelles formes et quels contenus éducatifs confèrent aux individus la capacité de jouer un rôle dans une société démocratique? La structure et le fonctionnement du système comprenant les institutions, les associations, les communautés et les individus répondent-ils aux besoins exprimés ?

Les valeurs de l'acceptabilité sont :

L'appropriation du droit (définition des valeurs et des objectifs, clarté et respect des règles institutionnelles eu égard au droit à l'éducation).

¹⁷ Cf. annexe n° 2, CESC [1999], op. cit., p. 3

La participation à la définition et à la mise en œuvre des politiques (reconnaissance de la diversité des acteur(e)s, de la nécessité de leurs interventions et de leurs interactions).

L'exercice des libertés dans la diversité culturelle et sociale (liberté de choix des établissements, langue, religion; droit des enfants et des apprenant(e)s; liberté académique; pertinence, ouverture et équilibre des programmes).

L'adaptabilité définit l'adéquation des objectifs et des résultats. C'est ce lien qui définit l'efficacité du système. Elle peut être mesurée notamment par les capacités réelles acquises par les apprenant(e)s (fonctionnement adapté du système).

Les valeurs de l'adaptabilité sont:

L'engagement des acteur(e)s apprenant(e)s, formateurs/trices et institutions (capacité d'utilisation des crédits alloués ou degré de mobilisation des ressources existantes).

La diversité du système (diversité des filières de formation; opportunités d'insertion; valorisation des acquis).

La connaissance des résultats (efficacité interne et externe; évolution; résultats).

La circulation d'une information adéquate.

La dotation adéquate met l'accent sur la diversité des ressources humaines et non humaines, afin de repérer quand il y a richesse : diversité interactive et capacité des personnes et des institutions à rassembler les ressources diverses et nécessaires. La variété, la qualité et le montant de la dotation en ressources bien utilisées définissent l'efficacité du système.

Les ressources humaines sont très variées : non seulement les apprenant(e)s, les enseignant(e)s et les formateurs/trices mais les parents, familles et communautés sont appelés à collaborer. Les dotations touchent en premier lieu la santé et la nutrition des apprenant(e)s qui conditionnent leur accès à l'école ou au centre d'alphabétisation et leur capacité d'apprentissage. Elles concernent ensuite le statut, la formation et les conditions d'exercice des enseignant(e)s et des formateurs/trices.

Les valeurs de la dotation adéquate sont:

Les ressources humaines:
apprenant(e)s; enseignant(e)s; formateurs/trices; inspecteurs/trices.

Les ressources non humaines :
A/ financières (diversité; durabilité; conditionnalité);

B/ infrastructures (bâtiments sécurisés; équipement minimal; environnement lettré, aménagé et sain; matériel pédagogique).

L'accessibilité décrit la disponibilité réelle des ressources en fonction de la diversité de situations des apprenant(e)s. Elle permet l'adéquation des moyens aux droits et définit une cohérence. On distingue l'accessibilité :

- a) sociale et culturelle: il s'agit d'assurer l'accès de toutes et de tous quelles que soient les conditions sociales et les appartenances culturelles ;
- b) géographique: il convient de prendre en compte les obstacles liés aux distances ;
- c) économique: interviennent à ce niveau les coûts effectifs de l'éducation et les coûts d'opportunité (manque à gagner).

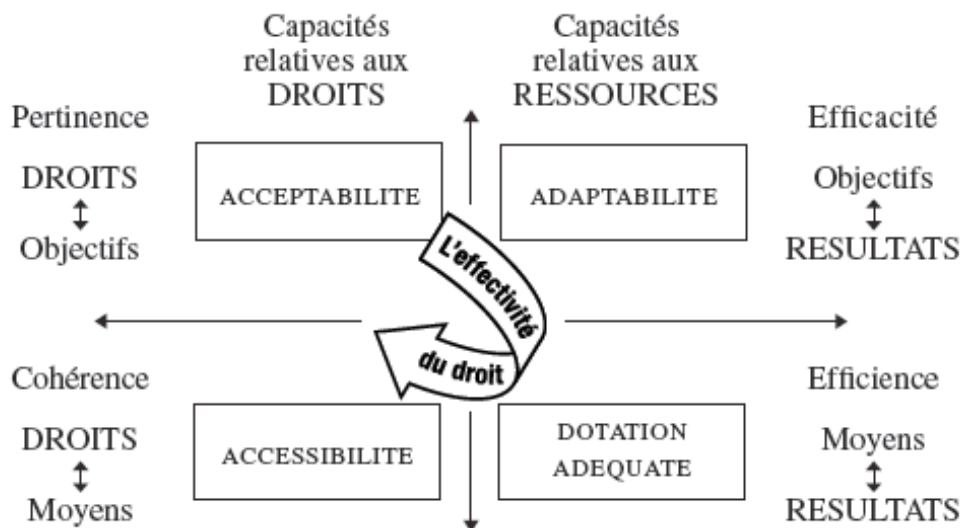
D'une façon générale, les valeurs de l'accessibilité sont :

Les principes de non-discrimination: mesures de lutte et de soutien à l'entrée, à l'intérieur et à l'extérieur.

On le voit, la méthode des 4 "A", emprunte à la législation internationale en matière de droits humains, s'inscrit clairement dans une approche des capacités selon A. Sen. D'une part, les 4 "A" reposent sur cette double dimension des moyens de la liberté (acceptabilité et accessibilité) et de son accomplissement (adaptabilité et dotation). Cette double dimension est illustrée par le schéma ci-dessous qui distingue les capacités relatives aux droits (moyens de la liberté) des capacités relatives aux ressources et aux résultats du système (accomplissement de la liberté). D'autre part, les 4 "A" sont interconnectées et forment système. Les capacités ne se développent par conséquent que dans l'interaction: les capacités du système éducatif lient celles des individus et celles des institutions. C'est l'analyse des 4 capacités du système et de leur interaction qui définit l'effectivité du droit à l'éducation.

Schéma: L'effectivité du droit à l'éducation : un nœud de capacités

Un droit est effectif lorsque les capacités qui le fondent sont appropriées, observables et vérifiées.



Si l'on rapporte maintenant le modèle des 4 "A" aux cinq libertés instrumentales du développement définies par A. Sen, on retrouve également une cohérence.

1. **Les libertés politiques.** Elles incluent les droits civiques et supposent l'existence d'une procédure délibérative. Elles apparaissent principalement au niveau de l'acceptabilité du système éducatif (participation au processus de définition, d'orientation, d'implémentation et d'évaluation des politiques éducatives, cf. supra) mais aussi au niveau de l'adaptabilité par la circulation d'une information adéquate (libertés de pensée et d'expression, y compris la possibilité de lire une presse non censurée).
2. **Les facilités économiques.** Elles concernent la capacité d'agir d'un individu sur le plan économique. Celle-ci dépend des ressources dont il dispose, ou de celles dont il peut disposer. La capacité d'agir d'un individu dépend en premier lieu de ses connaissances acquises (adaptabilité du système). Elle dépend ensuite des possibilités d'accès au système éducatif en fonction de la diversité des besoins :

Acceptabilité : ex. : centres d'alphabétisation incluant des activités génératrices de revenus.

Adaptabilité : ex. : nombre moyen d'heures d'enseignement effectif par an, existence de cours du soir.

Dotation adéquate :

Ressources humaines : garanties d'accès à l'éducation de base pour les personnes handicapées, traitement salarial et conditions d'exercice acceptables pour les enseignant(e)s et les formateurs/trices.

Ressources non humaines : ex. : centres d'alphabétisation disposant d'une structure d'accueil de la petite enfance.

Accessibilité : principes de non-discrimination d'un point de vue économique.

- 3. Les opportunités sociales.** Il s'agit de la garantie des services sociaux de base pour toutes et tous. Cette garantie repose notamment sur le respect de la diversité des besoins éducatifs :

Acceptabilité : liberté de choix des établissements, langue d'enseignement et religion.

Adaptabilité : diversité des filières de formation et innovations éducatives; ex. : proportion d'enfants de 10 à 12 ans jamais scolarisés.

Accessibilité : principes de non-discrimination selon le statut familial (enfant confié), social et culturel (entre les sexes, urbain-rural).

- 4. Les garanties de transparence.** Ces garanties de transparence portent d'une façon générale sur la confiance entre les parties contractantes.

Acceptabilité : définition des valeurs et des objectifs, clarté et respect des règles institutionnelles eu égard au droit à l'éducation.

Adaptabilité: connaissances des résultats (ex. : abandons, redoublements, déperditions, achèvement du cycle primaire, taux de réussite et niveau des connaissances acquises).

- 5. La sécurité protectrice.** Elle représente un filet de protection sociale aux individus afin d'éviter qu'ils ne se retrouvent réduits à la misère, voire à la famine ou à la mort. Dans le cadre du droit à l'éducation, elle apparaît principalement au niveau de la dotation adéquate :

Ressources humaines : droit à une alimentation adéquate, ex. : pourcentage d'enfants malnutris à 4 ans.

Ressources non humaines : ex. : écoles et centres d'alphabétisation construits en matériaux définitifs et en bon état.

3.4 LA MESURE DU DROIT À L'ÉDUCATION

"La réalisation pleine et entière du droit à l'éducation demande plus que la généralisation à tous de l'alphabétisation et de l'enseignement primaire. Elle nécessite aussi la participation significative des individus aux décisions publiques sur l'éducation. Enfin, elle suppose que les mesures visant l'accomplissement des objectifs liés à l'éducation soient équitables, c'est-à-dire qu'elles ne désavantagent pas les catégories vulnérables et qu'elles ne contribuent pas à enraciner davantage la discrimination à l'égard de la population féminine." [PNUD, 2003]¹⁸

Ainsi, la mesure du droit à l'éducation n'est pas un simple exercice d'évaluation du système éducatif mais une prise en compte effective des attentes et demandes des acteur(e)s concerné(e)s.

3.4.1 LES PRINCIPES DE L'INDICATION

La méthode définie ci-dessous a été élaborée par le groupe de recherche et de pilotage de la recherche¹⁹; elle s'articule avec les travaux de l'IIEDH sur l'indivisibilité et les droits culturels. Son utilisation ne peut se concevoir sans le respect des principes qui forment son unité éthique et systémique.

Effectivité. Le droit sélectionné est observé en vue de définir des obligations de résultat et non pas seulement dans une perspective programmatique ; le résultat se définit par l'effet réalisé (ou accomplissement) du droit (l'éducation, l'information, l'alimentation, etc.).

La personne au centre. La personne – sujet du droit – est au centre : c'est l'effectivité du droit de chaque personne qui est observée et ce sont les sujets de droits qui sont appelés à participer, à titre individuel et collectif, à l'évaluation puis à la responsabilité commune de mise en œuvre et d'interprétation.

Les capacités. L'observation d'un droit porte sur des valeurs associées à des capacités individuelles et les capacités de réponse des institutions. Ces dernières, selon l'esprit de l'Observation du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des NU, sont désignées par : l'acceptabilité, l'adaptabilité, la dotation adéquate et l'accessibilité. Les indicateurs identifiés constituent un ensemble systémique d'entrées et non une simple liste.

¹⁸ PNUD [2003], op. cit. p. 28

¹⁹ Méthode éthique systémique pour l'évaluation d'un droit de l'homme

Continuité éthique. Dans le processus d'élaboration des indicateurs (collecte des données, traitement et interprétation des résultats), la continuité de la boucle "valeur – indicateur – mesure – valeur" est respectée.

Indivisibilité des droits. L'observation concrète, tout en portant sur un droit humain précis (et non sur un phénomène d'ensemble comme le développement), identifie en situation les connexions entre les droits, vérifiant les principes de l'indivisibilité et de l'interdépendance.

Identification. Les acteurs principaux du système social concerné par l'effectivité de ce droit sont identifiés et respectés dans leur diversité, incluant aussi bien les acteurs publics, civils et privés, les secteurs formels et non formels.

Interaction. Les divers acteurs participent au processus d'observation : définition des valeurs et indicateurs, collecte, traitement, interprétation et utilisation. Ils sont invités à constituer un comité permanent de recherche et de pilotage.

Les trois conditions de réussite à réunir sont :

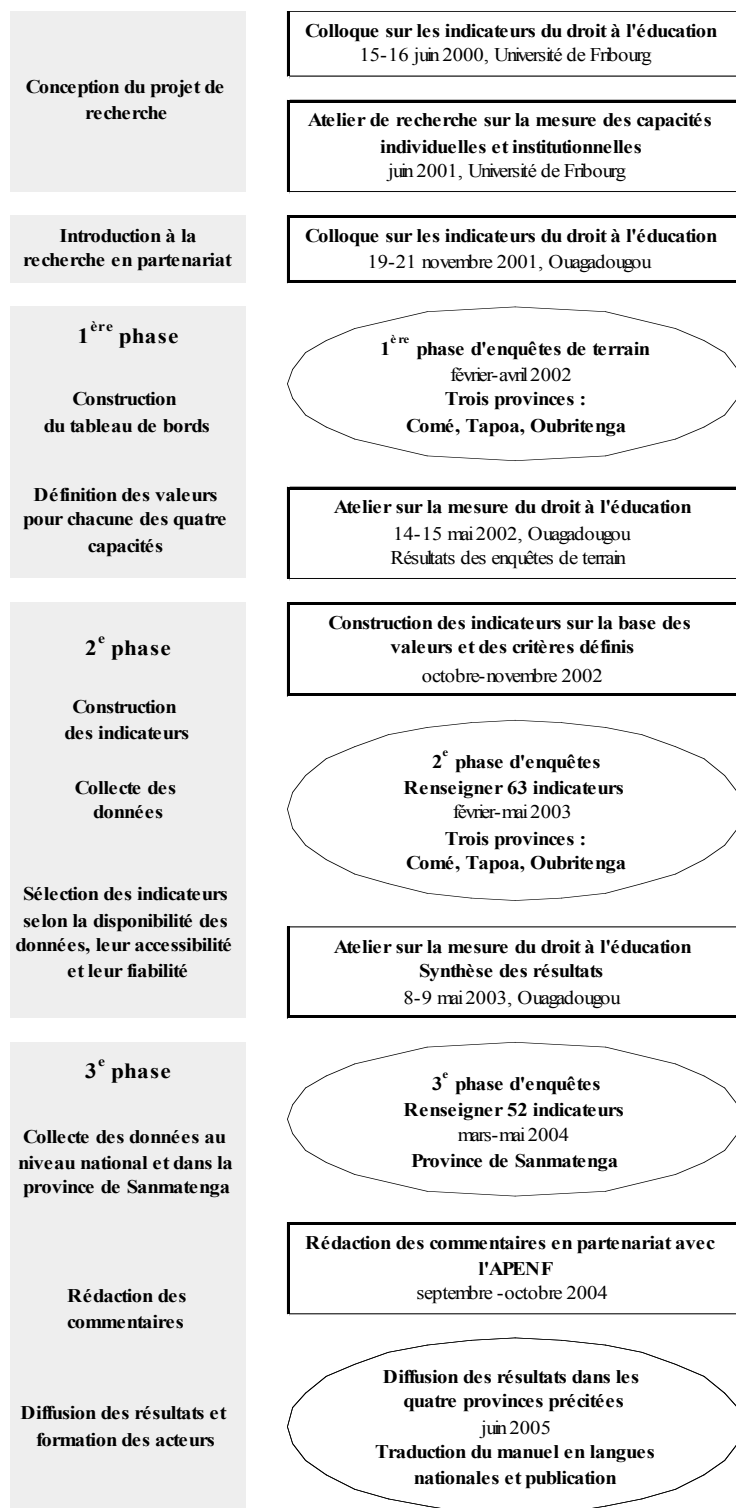
1. une conception cohérente du droit au sein d'une logique de développement intégré ;
2. une demande sociale et politique ;
3. des partenaires prêts à collaborer et à s'engager sur la durée, en un groupe de recherche et de pilotage permanent.

3.4.2 LA CONSTRUCTION DU TABLEAU DE BORD

La construction du tableau de bord a démarré en novembre 2001 et s'est achevée en 2004 avec la rédaction des commentaires détaillés par indicateurs.

Les différentes phases de construction du tableau de bord du droit à l'éducation sont résumées dans le schéma ci-après. L'intérêt de ce schéma est de montrer que la recherche a suivi une démarche précise en accord avec les principes méthodologiques de l'indication (cf. supra). Ainsi, chaque phase de la recherche a impliqué à la fois un travail de réflexion (réunions et ateliers : encadrés) et un travail de terrain dans les quelques provinces qui ont été retenues (bulles). Ce processus itératif a permis aux différent(e)s acteur(e)s, sujets et débiteurs du droit, de s'approprier et de valider le tableau de bord sur le droit à l'éducation et ses indicateurs (annexe 1).

Les étapes de la recherche sur la mesure du droit à l'éducation de base au Burkina Faso



Ainsi, un dispositif de 52 indicateurs a été conçu tout en respectant l'équilibre entre les données individuelles et institutionnelles, entre les données des systèmes formel et non formel.

Tableau 1 : répartition des indicateurs par capacité et par secteur

Indicateurs Capacité	Formel (F)	Non Formel (NF)	F - NF désagré	F – NF ensemble
ACCEPTABILITE	2.7 / 3.1 / 3.2 / 3.4	3.3	2.1 / 2.2 / 2.3 / 2.4 / 3.5	1 / 2.5 / 2.6
ADAPTABILITE	1.1 / 1.2 / 2.2 / 2.4 / 3.4 / 3.6	2.3 / 3.3 / 4.2	3.1 / 3.2 / 3.5	1.3 / 2.1 / 4.1
DOTATION ADEQUATE	1.2 / 1.3 / 1.4 / 1.5 / 1.7	2.6 / 2.7	1.6 / 2.1 / 2.2 / 2.3 / 2.4 / 2.5	1.1
ACCESSIBILITE	1.1.2 / 1.2.3 / 1.2.4 / 1.3.1 / 1.3.2	1.2.1 / 1.2.2 / 1.3.3	1.1.1 / 1.1.3	-

Tableau 2 : répartition du nombre d'indicateurs par capacité et par secteur

Indicateurs Capacité	Formel (F)	Non Formel (NF)	F – NF désagré	F – NF ensemble	Total (Nbre ind.)
ACCEPTABILITE	4	1	5	3	13
ADAPTABILITE	6	3	3	3	15
DOTATION ADEQUATE	5	2	6	1	14
ACCESSIBILITE	5	3	2	-	10
TOTAL (Nbre ind.)	20	9	16	7	52

Le dispositif de 52 indicateurs se répartit de manière relativement égale entre les 4 capacités du système. Néanmoins, il est réjouissant de constater qu'un nombre important d'indicateurs porte sur les valeurs relatives à l'acceptabilité et l'adaptabilité du système ; ce qui répond à la volonté délibérée des partenaires d'accorder une priorité à ces deux capacités.

Pour ce qui concerne la répartition des indicateurs en fonction des systèmes formel et non formel d'éducation, on distingue quatre catégories. Les deux premières portent sur les indicateurs spécifiques à chaque secteur : formel (20 indicateurs) et non formel (9 indicateurs). Les deux autres concernent les indicateurs communs aux deux secteurs selon si les indicateurs sont désagrégés (16 indicateurs) ou non (7 indicateurs). Ces différentes catégories mettent en exergue deux aspects fondamentaux de la recherche.

Le premier porte sur l'existence d'indicateurs spécifiques au secteur non formel (9 indicateurs). La recherche, qui avait notamment pour but d'intégrer et de valoriser ce type de données, a ainsi démontré qu'il existe des alternatives pertinentes à la seule mesure du taux d'alphabétisation.

Le second aspect fondamental de la recherche concerne l'utilisation d'indicateurs similaires pour les deux secteurs formel et non formel d'éducation (16 indicateurs). Outre la possibilité de définir des indicateurs spécifiques aux programmes d'alphabétisation et de formation s'adressant aux personnes qui n'ont pas pu bénéficier, ou du moins pas entièrement, d'une scolarité primaire de base, la recherche a montré qu'il existe des voies et des moyens relativement simples d'évaluer ces programmes en utilisant les outils déjà existants pour le secteur formel. Si une adaptation des outils a parfois été nécessaire, il a été prouvé d'une façon générale que les indicateurs pouvaient être appliqués de la même façon aux deux secteurs. L'intérêt de cette démarche est double. Elle est, d'une part, peu coûteuse. Elle permet, d'autre part, de procéder à des comparaisons qui peuvent s'avérer utiles pour les deux parties concernées.

3.4.3 LE CHOIX DE L'ÉCHELON PERTINENT

La collecte des données a suivi une méthode rigoureuse. Elle s'est d'abord posée en termes de niveaux d'observation. Quel est l'échelon pertinent de mesure du droit à l'éducation ? Si le droit est individuel, sa mesure implique de considérer l'ensemble des acteur(e)s responsables de son effectivité. Leurs rôles dans la définition, la mise en oeuvre et la garantie des politiques en matière d'éducation de base permettent d'orienter dans une large mesure les niveaux de désagrégation des indicateurs. Cela vaut a fortiori pour les indicateurs de processus liés à l'opérationnalité et au fonctionnement du

système éducatif. Deux niveaux de désagrégation apparaissent dès lors déterminants : le niveau national pour ce qui concerne la planification des politiques et la province quant à la mise en œuvre des plans d’actions.

Les principaux documents de référence en matière d’éducation de base au Burkina Faso sont la loi d’orientation sur l’éducation (LO, 1996) et le Plan décennal de développement de l’éducation de base (PDDEB, 2001-2010). Le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP, initiative PPTE renforcée – FTI), initié en l’an 2000, fait également office de cadre référentiel sachant toutefois qu’il se subordonne à celui fixé préalablement par le PDDEB. La plupart des données utilisées pour le suivi du PDDEB sont issues des sources officielles établies par les services statistiques des administrations centrales et décentralisées (DPEBA) relevant du Ministère de l’enseignement de base et de l’alphabétisation.

Administrativement, le pays compte 45 provinces auxquelles sont rattachés des départements (6 en moyenne par province, cf. annexe V). Mais, ce sont les circonscriptions, plus vastes, qui constituent véritablement l’unité de base statistique en matière d’éducation de base. Ceci s’explique principalement par le phénomène de la sous scolarisation. Dans la réalité, la circonscription correspond à la zone couverte par l’inspecteur. Ce même découpage vaut d’ailleurs pour les programmes d’alphabétisation et de formation du secteur non formel d’éducation.

Dès lors qu’il s’agit d’indicateurs relatifs au fonctionnement du système éducatif, on privilégie le niveau provincial. Cette base d’informations rassemble l’ensemble des données par circonscription. Elle permet de mesurer l’incidence des politiques sur la population cible. Quant aux indicateurs d’opérationnalité du système, ils touchent plus généralement les conditions cadres à savoir le cadre juridique et légal qui oriente la définition des politiques en matière d’éducation. Ils relèvent pour la plupart de l’échelon national. Si certains indicateurs du droit à l’éducation ont été renseignés à la fois sur le plan provincial et national, c’est pour répondre à un double objectif. Le premier était de spécifier les caractéristiques de la province dans le contexte national. Le second consistait à montrer en quoi les données désagrégées ont leur place dans la définition et l’orientation des stratégies de planification éducative concertée, d’une part, et en quoi elles légitiment les actions menées sur le terrain par les différents acteurs et opérateurs, d’autre part.

Enfin, le choix du niveau pertinent d’observation ne se limite pas à la dimension institutionnelle au risque d’occulter des pratiques contraires à la logique du droit. Pour exercer leur rôle d’alerte sur les dysfonctionnements du système, les indicateurs ont la tâche de renseigner sur la demande

d'éducation de même que sur les résultats et l'impact des politiques auprès des populations bénéficiaires. L'accessibilité des données à un large public s'avère dès lors cruciale. En effet, la "démocratisation" de l'information renforce l'adéquation de l'offre à la demande d'éducation et, par conséquent, l'effectivité du droit. En amont, elle implique la participation des acteur(e)s concerné(e)s à l'interprétation et à l'évaluation du droit à l'éducation. Aussi, les quatre capacités (l'acceptabilité, l'adaptabilité, la dotation adéquate et l'accessibilité du système éducatif) ont-elles été validées en tant que cadre référentiel pour la création des indicateurs. Ces derniers mettent au premier plan les sujets de droit : les personnes scolarisées, déscolarisées et non scolarisées, les jeunes et les adultes. Ils s'attachent également à leur environnement socio-économique et politique à travers les principes d'égalité et de non-discrimination qui conditionnent l'effectivité du droit. D'une façon générale, pour renseigner ces différentes dimensions du droit, les indicateurs font alors référence aux sources de données non scolaires telles que les recensements, les enquêtes auprès des ménages et les enquêtes spécifiques sur les conditions de vie.

3.4.4 L'ANALYSE DES SOURCES DE DONNÉES

Différentes sources de données ont été répertoriées (données officielles, statistiques éducatives, statistiques non scolaires et enquêtes, annexe IV). Les informations relatives aux indicateurs ont été appréciées en fonction de la disponibilité et de la fiabilité des données existantes. Au besoin, elles ont été collectées par des enquêtes de terrain. Ces données provinciales montrent qu'il existe une bonne synergie et une complémentarité entre les données existantes et les données manquantes.

3.4.5 LA COLLECTE DES DONNÉES

La collecte des données sur les indicateurs du droit à l'éducation a été effectuée durant le printemps 2004. Cette collecte s'inscrit dans le suivi d'une série d'enquêtes initiées en 2002 dont l'objectif était de tester, valider et renseigner le tableau de bord du droit à l'éducation comprenant un ensemble d'indicateurs. La première phase d'enquêtes a été lancée en février 2002. Elle a consisté à tester les 4 capacités du système éducatif autour desquelles s'articule le tableau de bord auprès des publics cibles et à définir une série d'indicateurs en fonction des valeurs et des critères qui ont ainsi été identifiés. Afin d'assurer la comparabilité et la validité des données, les premières enquêtes ont couvert trois provinces : l'Oubritenga

(plateau central), la Comoé (sud ouest) et la Tapoa (est)²⁰. Une deuxième phase d'enquêtes a eu lieu entre février et mai 2003 couvrant les mêmes provinces de la Comoé et de la Tapoa²¹. Elle a permis de tester un premier ensemble de 63 indicateurs. Afin d'assurer une meilleure prise en compte de la diversité des réalités socio-économiques et topographiques du pays, les enquêtes ont concerné une troisième province. Le choix s'est porté sur la province de l'Oudalan, située au nord-est du pays. Cette zone sahélienne est caractérisée par une offre éducative largement déficitaire et très peu diversifiée, aggravée par d'importants problèmes d'accès physiques aux écoles et aux centres d'alpha. Ainsi l'ensemble de ces caractéristiques agissent concurremment et cumulativement pour maintenir ce type de zone dans un état de sous-scolarisation pérenne, engendrant la reproduction des inégalités régionales et créant un effet repoussoir qui décourage les interventions futures²². La province de l'Oudalan illustre de façon marquée la problématique du droit à l'éducation. En outre, elle a fait l'objet d'un projet pilote pour l'élaboration de la carte éducative qui constitue une base d'informations complémentaires à l'analyse des données.

En réalité, les différentes étapes de la recherche ont suivi une méthodologie précise dont le respect a constitué un réel enjeu. Il s'agit en effet de ne pas distinguer les principes d'observation du droit des principes de collecte et de validation des données mais de les considérer sur un même plan comme autant de contraintes. La mesure du droit à l'éducation peut se prévaloir d'être juste à la condition de répondre à l'exigence de rigueur et de précision nécessaire en la matière. L'exercice s'est avéré d'autant plus exigeant qu'il a dû se plier aux contraintes d'ordre administratif et budgétaire, aux aléas du terrain, aux conditions d'enquêtes difficiles et, enfin, aux ressources humaines restreintes. Il faut rappeler à cet égard que toutes les enquêtes ont été assurées par les mêmes personnes impliquées dans le processus de réflexion sur les indicateurs (cf. groupe de recherche et de pilotage). Cet engagement sans faille et sur toute la durée du processus est un gage indéniable de qualité pour l'ensemble des résultats atteints et de garantie quant à leur suivi.

Concrètement, la collecte des informations s'est effectuée selon deux lignes de conduite. La première est le choix du niveau d'échelle pertinent. Nous en avons déjà parlé plus haut. La deuxième ligne de conduite est l'utilisation optimale des données déjà existantes dans les différentes enquêtes. Une confrontation avec les données de terrain a permis selon une approche *bottom-up* de procéder à une analyse critique des informations débouchant

²⁰ IIEDH [2003], op. cit., DT n° 8

²¹ IIEDH [2003],], op. cit., DT n° 9

²² LANGE M.-F., COMPAORE M. [2003], "Rapport d'enquête dans la province de l'Oudalan" in *Mesurer un droit de l'homme ? L'effectivité du droit à l'éducation III. Premiers résultats et synthèse*, Liechti V. (éd.), document de travail DT n°9, IIEDH, Fribourg, p. 55

ainsi sur leur sélection en fonction du degré d'accessibilité et de fiabilité. Une fois la sélection faite, les indicateurs ont été répartis entre les différents groupes de chercheurs et d'enquêteurs. Ceux-ci ont été constitués sur la base des profils des personnes et en respectant un équilibre homme-femme. Cet équilibre est important pour éviter certains biais (réticences à livrer certaines informations), mais aussi pour garantir un regard croisé sur les résultats. Les enquêtes ont été menées systématiquement par référence à un guide d'enquête précisant le sens de l'information recherchée et le public cible pour sa collecte.

Après avoir testé et validé l'ensemble des indicateurs considérés comme pertinents au regard du droit à l'éducation, la dernière étape de la recherche a consisté à renseigner de façon exhaustive le tableau de bord en se concentrant sur une Province en particulier. Le groupe de recherche et de pilotage a retenu la province du Sanmatenga située au centre-nord du pays. Cette province a pour chef-lieu la ville de Kaya. Elle compte 11 départements pour 8 circonscriptions : 1) Barsalogho, 2) Boussouma, 3) Korsimoro, 4) Mané, 5) Pibaoré, 6) Pissila, 7) Kaya I, 8) Kaya II. Sur les huit circonscriptions, sept sont considérées comme zones rurales. Seule la circonscription de Kaya I, attachée au chef-lieu, relève de l'urbain. Sur les 237 écoles enregistrées sur la Province pour l'année scolaire 2003-2004, Kaya I couvrait 22 écoles. Dans l'absolu, elle comptait également le plus grand nombre d'écoles privées (8 sur 21). A noter par ailleurs que pour cette même année, le taux brut de scolarisation de la commune de Kaya s'élevait à 105,3 % alors qu'il se montait à peine à 27,7 % pour le reste de la province.

Le secteur non formel dénombrait 14 opérateurs conduisant des programmes d'alphabétisation et de formation durant la campagne 2003. Leur nombre est passé à 23 durant la campagne 2004. Cette augmentation s'explique principalement par la contribution du FONAENF qui soutient désormais 11 opérateurs contre 3 seulement l'année précédente. Cette précision est importante pour l'analyse des résultats, notamment ceux relatifs à la dotation du système. En effet, pour être en mesure de valider les informations collectées qui ne faisaient l'objet d'aucune base de données, les enquêtes ont couvert un échantillonnage minimum de 100 centres. La possibilité s'est dès lors offerte de recourir aux services nouvellement créés par le FONAENF en 2004 pour assurer le suivi des centres. Les équipes du FONAENF ont alors été chargées de collecter l'information principalement de type quantitatif à l'aide du questionnaire établi à cet effet par le groupe de recherche et de pilotage. Sachant que le FONAENF opère préalablement une sélection des opérateurs sur des critères définis, les informations collectées peuvent présenter un biais. Celui-ci paraît toutefois minime compte tenu de la faible représentativité des opérateurs hors FONAENF.

dans la province. Du reste, cette collecte s'est avérée importante dans la démarche de construction d'une base de données pour le non formel.

Enfin, la prise en compte des opérateurs actifs à la fois durant les campagnes 2003 et 2004 devait permettre de rendre compte du suivi des activités de l'alphabétisation initiale (AI, 1ère année) à la formation de base complémentaire (FCB, 2e année).

3.5 LES RÉSULTATS PAR CAPACITÉ

La validation des données s'opère en règle générale eu égard à la fiabilité de l'information sous réserve des biais d'enquêtes. Mais la fiabilité des données ne dépend pas seulement des conditions de collecte, elle repose également sur leur interprétation. La tendance veut en effet que l'on attribue le manque de fiabilité aux conditions de production des données alors qu'il cache souvent des erreurs d'analyse. Or, celle-ci est essentielle pour traduire une réalité complexe qui ne se résume pas à un chiffre. L'interprétation des indicateurs nécessite une bonne connaissance du terrain et de la dynamique du droit. De plus, les indicateurs doivent être correctement renseignés et analysés en respectant le sens qui leur a été donné.

Dès lors, renseigner et interpréter les indicateurs du droit à l'éducation procèdent d'une même démarche. La démarche repose sur le partenariat des acteur(e)s publics, privés et civils concerné(e)s qui s'engagent de façon continue depuis la définition des indicateurs jusqu'à leur interprétation et leur utilisation. Cette participation permet à la fois de sensibiliser les acteur(e)s impliqué(e)s sur l'intérêt et la finalité des indicateurs et de valider les données. Elle concourt au renforcement des capacités individuelles et institutionnelles qui assurent de ce fait le degré de précision et de rigueur nécessaire à la fiabilité des données et à leur juste interprétation. De la réussite de ce processus découle en fin de compte la possibilité d'orienter de façon adéquate les politiques et les stratégies de mise en œuvre du droit à l'éducation de base.

Pour cela, les indicateurs font référence, dans la mesure du possible, à des séries pluriannuelles. Cette méthode met à jour les résultats purement factuels et permet de s'attacher aux progrès accomplis dans la dynamique des capacités. Lorsque les données sont disponibles, les indicateurs sont renseignés annuellement et intègrent au moins les trois dernières années. Dans le cas contraire, ils sont renseignés au mieux pour chaque phase du PDDEB. D'une façon générale, leur périodicité dépend de la source de données qui est spécifiée pour chaque indicateur.

Les tableaux suivants, présentés à l'italienne, comprennent l'ensemble des informations relatives à chacun des 52 indicateurs du droit à l'éducation (cf. tableau de bord supra). Dans la mesure du possible, chaque indicateur est présenté sur une page simple voire sur une double page. Le haut de la page est divisé en quatre colonnes: l'intitulé de l'indicateur (1ère colonne), son résultat chiffré (2e colonne), sa périodicité (3e colonne) et la source des données (4e colonne). Le bas de la page est consacré aux commentaires de l'indicateur. Les commentaires portent sur le sens de l'indicateur, la production des données et sur l'interprétation des résultats. Le cadre extérieur de gauche indique la capacité à laquelle l'indicateur fait référence.

3.5.1 LES INDICATEURS D'ACCEPTABILITÉ

	INDICATEURS	Résultats	Périodicité	Source de données ¹
ACCEPTABILITE	1			
	a) Est-ce que le droit à l'éducation de base est inscrit dans la constitution ? (1/4) ²	OUI		1/ Const BF
	b) Est-ce que le droit à l'éducation de base est intégré dans les bases légales du système éducatif dans ses différentes composantes ? (1/4)	OUI		1/ LO 96
	c) Existe-t-il des voies de recours pour son application ? (1/4)	NON		MBDHP ³
	d) Est-ce que le droit dans ses différentes composantes est pris en compte dans le PDDEB ⁴ ? (1/4)	OUI		1/ SP / PDDEB
	<p>Cet indicateur mesure l'engagement national eu égard au droit à l'éducation de base⁵ de façon concomitante au niveau constitutionnel, au niveau des bases légales, au niveau des recours et au niveau des politiques sectorielles. Cet indicateur fait référence au commentaire de l'article 13 sur le droit à l'éducation du PIDESC qui définit trois types d'obligations à charge des Etats parties : les obligations de mise en œuvre, de respect et de protection du droit (cf. supra). Ces obligations impliquent au minimum la reconnaissance par les Etats parties de chacun et de l'ensemble des droits compris dans le Pacte et leur engagement vers une réalisation progressive de ce droit⁶.</p> <p>Au Burkina Faso, si le droit à l'éducation est bien reconnu par la Constitution, on peut observer que c'est expressément "pour le promouvoir", c'est-à-dire qu'il n'est pas considéré d'application directe. Il s'agit d'un droit conçu comme un but légitime à</p>			

atteindre pour toute la nation (droit dit "programmatique"). Ainsi les bases légales font état d'une obligation scolaire de 6 à 16 ans "dès lors que les infrastructures, les ressources humaines et la réglementation scolaire le permettent".

De même, l'éducation non formelle "s'adresse à toute personne désireuse de recevoir une formation spécifique dans une structure d'éducation non scolaire" - sous entendu : si elle existe.

En tant que droit programmatique, la mesure de l'engagement pour rendre effectif le droit à l'éducation passe donc par l'examen de la prise en compte de toutes ses composantes dans la politique sectorielle de l'Etat et de ses partenaires. Le Plan décennal de développement de l'éducation de base (PDDEB), qui concerne l'accès, la qualité et le pilotage de l'éducation de base, tant formelle que non formelle, est généralement considéré comme un engagement national sérieux et crédible en faveur du droit à l'éducation pour tous. Cependant, si toutes les composantes du droit sont bien prises en compte dans le PDDEB au regard du contexte local, on peut noter bien des difficultés dans la mise en œuvre des plans d'actions, et donc dans la traduction des intentions en résultats, ce que les autres indicateurs du tableau vont précisément mesurer par capacité.

[illegible]

[illegible]

ACCEPTABILITE	2.3 Part des financements extérieurs non gouvernementaux (ONG, coopération décentralisée, jumelage) pour l'éducation de base dans le PIB.	ND	A chaque phase du PDDEB	1/ SP /ONG 3/ CCEB
	<p>Cet indicateur voudrait mesurer l'importance de la coopération non gouvernementale internationale en faveur de l'éducation pour tous. Malheureusement, il est très difficile à produire de manière fiable car, d'une part, les organisations de la société civile sont de plus en plus financées par des fonds publics, en complément de leurs fonds propres, et d'autre part, sur ces fonds propres, il est particulièrement malaisé de distinguer ceux qu'il convient de comptabiliser une année donnée et par destination exacte (ici, l'éducation de base formelle et non formelle).</p> <p>De plus, les chiffres actuels existants ne prennent en compte que l'apport des ONG et jumelages ayant une certaine visibilité et envergure et acceptant de participer aux opérations de collecte de données. Ces chiffres ne sont pas exhaustifs et sous-estiment l'importance de la contribution de la solidarité internationale citoyenne. Il existe toutefois des voies et moyens d'amélioration (enquêtes statistiques annuelles au niveau provincial, journée nationale de la statistique)¹⁴. En attendant, on peut avancer, de manière empirique mais sûre, que la part des financements extérieurs non gouvernementaux est beaucoup plus élevée en faveur de l'éducation non formelle que de l'éducation formelle, bien que cette dernière soit en constante progression avec le succès de la campagne mondiale en faveur de l'éducation pour tous, et qu'elle constitue une part significative de l'effort global consenti.</p>			

ACCEPTABILITE	2.4 Existence ou non de structure fonctionnelle de concertation et de coordination des acteur(e)s.	Année 2004		A chaque phase du PDDEB	2/ DPEBA
		F	OUI	OUI	
		NF	OUI	OUI	
	<p>Cet indicateur constate l'existence ou non de cadres organisés pour faciliter la concertation et la coordination de toutes les parties prenantes. L'existence de structures fonctionnelles constitue une condition préalable incontournable à la participation des acteur(e)s. L'indicateur s'apprécie différemment sur le plan national et provincial et pour les secteurs formel et non formel d'éducation¹⁵.</p> <p>Cet indicateur, comme les deux suivants, est un indicateur d'opérationnalité et de cohérence du système. Le trio d'indicateurs s'attache à mettre au jour un aspect essentiel de la définition des stratégies, de la mise en œuvre et de l'évaluation des politiques en matière d'éducation, à savoir le partenariat tripartite : acteur(e)s publics – civils – privés. Il s'attache également à la question de leur participation réelle et de leur représentativité. La qualité de ce partenariat suppose notamment que les acteur(e)s ne soient pas instrumentalisé(e)s par l'Etat comme de simples sous-traitants. Le degré d'interaction entre les acteur(e)s est en effet le premier indice de la performance optimale d'un système. Il signifie que les institutions ne sont pas prisonnières de leurs fonctions programmées. Elles s'adaptent et se complètent par divers mécanismes, selon les forces et faiblesses de chacune pour assurer une responsabilité considérée comme commune¹⁶. L'implication des différent(e)s acteur(e)s est également soulignée dans le rapport d'évaluation EPT de l'UNESCO. L'engagement de la société civile, en particulier, y est considéré comme la base d'une planification de l'éducation durable¹⁷.</p>				

ACCEPTABILITE	2.5 Est-ce que le suivi et la mise en œuvre du programme d'éducation font intervenir les différent(e)s acteur(e)s?	2003-2004 P : Certain(e)s acteur(e)s uniquement	A chaque phase du PDDEB	2/ DPEBA
	<p>Cet indicateur vérifie, à différents niveaux et pour le formel comme le non formel, si les acteur(e)s sont invité(e)s à contribuer à un suivi global du programme dans lequel s'inscrit leur action particulière (au-delà de leur part de mise en œuvre propre).</p> <p>Lors de la mise en place des programmes provinciaux, on peut considérer alors comme légitime de donner une plus haute priorité aux stratégies et à la mise en place des actions. L'expérience nationale des missions conjointes de suivi de la mise en œuvre du PDDEB a montré qu'une large participation, même réglementée et n'impliquant qu'un représentant par acteur(e) et deux ou trois par acteur(e) clef, peut vite conduire à des missions regroupant 150 à 250 personnes, ce qui pose des problèmes spécifiques d'organisation du travail, mal résolus, pour la qualité du suivi.</p>			

ACCEPTABILITE	2.6 Existence ou non de dispositifs fonctionnels d'évaluation des politiques publiques en matière d'éducation de base.	2003-2004 P : oui N : oui	A chaque phase du PDDEB	2/ DPEBA
	<p>Cet indicateur constate, à différents niveaux et pour le formel comme pour le non-formel, l'existence ou non de dispositifs fonctionnels d'évaluation, c'est-à-dire producteurs de données et d'analyses adéquates, qui permettent d'apprécier les politiques publiques en matière d'éducation de base à partir de leurs résultats et de leur impact. Il mesure donc l'importance accordée à l'évaluation des politiques pour les rendre plus pertinentes.</p> <p>Au-delà de la problématique partenariale, toujours cruciale, cet indicateur s'attache à mettre au jour un autre aspect essentiel de la définition des stratégies, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation des politiques en matière d'éducation, à savoir la disposition de données fiables et reconnues et la contribution de la recherche pour y parvenir et développer des analyses opérationnelles.</p> <p>Concernant les acteur(e)s, on peut relever dans les pratiques d'évaluation une prédominance maintenue du recours aux grands bureaux d'étude pour conduire les études de base. On peut s'interroger sur la pertinence de ces pratiques au regard de leurs effets pervers : faible acceptabilité et appropriation, artificialité de la participation des acteur(e)s, maintien de la recherche locale en situation infantile, adéquation et adaptation douteuses, coûts élevés. Concernant les données, les problèmes, plutôt d'ordre administratif, proviennent pour la majeure partie des difficultés de traitement et de la non-exploitation des résultats.</p> <p>Un observatoire indépendant et multipartite sur l'éducation constituerait ici le dispositif adéquat à mettre en place. Une proposition allant dans ce sens a déjà été déposée et se trouve toujours à l'étude.</p>			

ACCEPTABILITE	2.7 Pourcentage d'écoles avec une association des parents d'élèves active ¹⁸ .	2002-2003 P : 33,5%	Annuelle	2/ DEP / MEBA
	<p>Cet indicateur permet une appréciation de l'implication des parents et des communautés dans l'évolution des institutions. Il renseigne sur l'acceptation de la participation à la dynamique du système. Ces associations contribuent d'une manière ou d'une autre à ce qu'il est convenu d'appeler le "projet d'école", c'est-à-dire un ensemble d'activités pédagogiques, ludiques, pratiques, culturelles propres à l'école en interaction avec son milieu.</p> <p>La problématique de la liaison "école – milieu" et "parents – enseignants" est particulièrement complexe. Il est possible, par exemple, que certaines associations soient déclarées "inactives" parce qu'elles se trouvent en conflit ouvert ou latent avec le corps enseignant, qui parfois rejette l'intrusion des parents dans ce qu'il considère comme son affaire exclusive, ou bien parce que la dynamique associative n'est pas valorisée par un certain type de leadership. A noter que ce sont souvent des notables inactifs qui s'installent dans les instances de direction et de représentation des associations de parents d'élèves, ce qui peut avoir pour effet de masquer l'activité des membres, discrète mais réelle.</p>			

ACCEPTABILITE	3.1 Pourcentage d'écoles où les langues nationales sont intégrées à l'enseignement. ¹⁹	F: en %				Annuelle	2/ DEP, DGEB/ MEBA DPEBA 3/ OSEO²⁰, PAM²¹
	Années	01-02	02-03	03-04			
	P	9,9	9,3	9,1			
	N	4,9	5,0	5,6			
	<p>Cet indicateur permet de mesurer la capacité du système éducatif à offrir aux populations une école adaptée à leur réalité socioculturelle, a priori plus acceptable. Cet indicateur pose la question majeure de la problématique linguistique dans l'éducation de base. L'indicateur doit être interprété à la lumière du contexte historique et politique d'un pays. Dans le cas des ex-pays colonisés, la langue officielle est généralement promue de manière exclusive comme un facteur d'intégration nationale, d'ouverture sur le monde extérieur et d'accès à la modernité, alors que les langues nationales sont stigmatisées comme des facteurs de division, de fermeture et de maintien dans le sous développement, et ce, en dépit du fait qu'elles soient pratiquées par la majorité des populations locales.</p> <p>Au Burkina Faso, la part de ces écoles reste minoritaire, ce qui démontre par ailleurs que cette question n'est pas acquise et constitue encore un enjeu de taille. L'évolution de cet indicateur est particulièrement intéressante au regard du droit à l'éducation vue sous l'angle de la progression de son effectivité par la mise en place d'une offre acceptable.</p>						

ACCEPTABILITE	3.2	F: en %				Annuelle	2/ DEP / MEBA
	Pourcentage des effectifs scolarisés dans des écoles confessionnelles reconnues par le système.	Années	01-02	02-03	03-04		
		P	5,5	7,6	8,4		
		N	8,1	8,7	9,1		
	<p>Cet indicateur mesure la part du privé confessionnel dans le système éducatif formel. L'existence d'écoles confessionnelles privées renforce la diversification de l'offre éducative, condition nécessaire à l'effectivité du droit à l'éducation. Elle est une dimension clé de la diversité culturelle au même titre que la langue. La tolérance culturelle se fonde autant sur la tolérance religieuse que linguistique²².</p> <p>Pour interpréter cet indicateur, il convient de prendre en compte le contexte social et l'historique du système scolaire car les critères de reconnaissance et de financement des différents types d'écoles confessionnelles peuvent varier au fil du temps. Par ailleurs, il faut noter que l'évolution des effectifs n'est pas gage véritablement d'une amélioration des possibilités de choix et de libre accès à une offre diversifiée. Celle-ci peut en effet cacher des traitements inégalitaires quant à l'accès (frais d'inscription). C'est pourquoi l'indicateur doit être apprécié en tenant compte des politiques de subventions publiques à l'enseignement privé confessionnel. Peu développées au Burkina Faso, ces dernières laissent à penser que le taux ne dépassera pas la barrière des 10% compte tenu de la contrainte financière lourde que représente l'accès à ces écoles pour le budget des ménages pauvres. Malgré ses limites, l'indicateur pose néanmoins la question des attentes et des besoins de certaines populations en matière d'éducation.</p>						

ACCEPTABILITE	3.3 Pourcentage de centres d’alphabétisation incluant des activités génératrices de revenus pour les apprenant(e)s.	2003-2004 P : 28,2 %	Annuelle	2/ DPEBA 4/ Sanmatenga n= 245 centres
	<p>Cet indicateur mesure la proportion de centres d’alphabétisation qui, conformément à la doctrine nationale consensuelle en la matière, lient effectivement l’apprentissage des connaissances de base à la production de biens ou services générateurs de revenus. Dans cette doctrine, l’éducation de base n’est pas une fin en soi, mais s’inscrit dans des dynamiques concrètes de développement local, notamment économiques. L’indicateur n’est pas aisé à renseigner, compte tenu de l’extrême diversité des situations de terrain et des modes d’inclusion possibles de ces activités.</p> <p>Cet indicateur a été choisi en raison de l’importance accordée par les apprenants, en particulier les apprenantes, à l’existence de ces activités génératrices de revenus. Les enquêtes de terrain ont montré que le taux de fréquentation des centres d’alphabétisation dépendait fortement de la prise en compte du manque à gagner pour les personnes qui travaillent. Il apparaît en effet que c’est moins le coût réel de l’accès aux programmes (frais d’inscription et achat de fournitures)²³ qui constitue un frein à l’alphabétisation des adultes que le manque à gagner engendré par le renoncement à une activité rémunératrice (activités rurales, élevage, petit commerce) et/ou socialement utile, en particulier pour les femmes (soins aux proches, activités et contraintes familiales, travaux domestiques).</p>			

	3.4 Pourcentage d'écoles disposant d'une trousse de premiers secours.	<i>ND</i> ²⁴	Annuelle	2/ DEP / MEBA, DPEBA, DAMSE ²⁵ , 3/ CRS ²⁶ , FDC ²⁷ , HKI
	Cet indicateur mesure le degré d'implication de l'école dans une première prise en charge des problèmes de santé des élèves. L'indicateur met en lumière le rapport à l'enfant et sa prise en compte dans ses différentes dimensions eu égard à la question des droits de l'enfant. D'une façon générale, il traduit le regard de l'institution, des enseignant(e)s, des parents et des enfants sur l'école comme lieu de vie et de socialisation (loisirs et sécurité). Si l'on considère que l'école est un lieu où l'enfant peut recevoir une première réponse à ses différents droits fondamentaux non pris en charge ailleurs : à l'éducation certes, mais aussi à la santé, à l'alimentation, à la culture, notamment, l'indicateur s'avère pertinent.			

ACCEPTABILITE	3.5 Existence ou non d'un cadre fonctionnel d'expression de la satisfaction ²⁸ des apprenant(e)s, des enseignant(e)s et des parents.	2003-2004		A chaque phase du PDDEB	2/ DPEBA
		Province			
		F NF	NON OUI		
	<p>Cet indicateur mesure à différents niveaux l'existence ou non d'un cadre fonctionnel d'expression de la satisfaction des apprenant(e)s, des enseignant(e)s et des parents. Ce cadre veut traduire la demande des personnes et non celle de groupes d'intérêt (ex : syndicats, APE, etc.). La considération de cette demande paraît fondamentale en termes de droit à l'éducation. L'interprétation des résultats est cependant délicate compte tenu des difficultés méthodologiques de leur formulation.</p> <p>Pour le secteur formel, il n'existe pas de véritable cadre d'expression de la satisfaction des enseignant(e)s et des parents. Certes, des évaluations sont faites de façon systématique par les enseignants et les APE à la fin de chaque année scolaire. Mais celles-ci ne prennent pas véritablement en considération les revendications relatives aux conditions de travail chez les enseignant(e)s, de calendrier scolaire chez les parents, de conditions de vie à l'école chez les enfants, etc.</p> <p>Pour le secteur non formel, un tel cadre existe par l'intermédiaire des rapports de bilan et de programmation qui, de fait, intègrent l'ensemble de ces points (cela ne signifie d'ailleurs pas que les demandes soient prises en considération).</p> <p>La fonctionnalité d'un cadre d'expression de la satisfaction dépend de sa capacité à faire valoir l'ensemble des revendications au niveau politique, tel que cela est prévu par le PDDEB. C'est pourquoi il conviendrait de reconnaître ces cadres comme un élément du dispositif fonctionnel d'évaluation des politiques d'éducation de base.</p>				

¹ 1/ Données officielles, 2/ Statistiques éducatives, 3/ Statistiques non scolaires, 4/ Enquêtes (n= taille de l'échantillon)

² La pondération suggérée pour cet indicateur est conforme à la dernière évaluation de l'EPT faite par l'UNESCO qui considère la planification à l'échelon national comme un élément essentiel à la définition de stratégies adéquates de développement et de réforme.

³ Mouvement burkinabé des Droits de l'Homme et des Peuples

⁴ Plan Décennal de Développement de l'Education de Base (PDDEB 2001-2010) initié en 2002

⁵ La mesure porte ici d'une manière générale sur l'éducation de base initiale considérée comme le noyau intangible du droit à l'éducation. Ce minimum requis correspond, pour le formel, au cursus officiel de six ans d'école primaire et, pour le non formel, à un cycle d'apprentissage de deux ans, seuil minimum garantissant une alphabétisation fonctionnelle (alphabétisation initiale (AI) et formation complémentaire de base (FCB)). L'éducation de base initiale n'a donc de sens en terme de droit à l'éducation que si elle s'inscrit dans une perspective de formation permanente qui offre aux jeunes comme aux adultes "une réponse à leurs besoins éducatifs fondamentaux (...) pour survivre, développer toutes leurs facultés, vivre et travailler dignement (...)" et dont "le champ, et la manière dont il convient d'y répondre, varient selon les pays et les cultures et évoluent inévitablement au fil du temps." Jomtien [1990], *Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous*

⁶ A noter ici que le comité des droits économiques sociaux et culturels, en tant qu'organe indépendant en charge du contrôle de l'application du Pacte créé en 1985 par le Conseil économique et social (résolution 1985/17), n'a pas la compétence de reconnaître les plaintes individuelles à la différence du Comité des droits civils et politiques. Sa mission se limite donc à l'examen des rapports remis périodiquement par les États conformément aux engagements pris lors de la ratification du Pacte.

⁷ Voir rapports UNESCO, PNUD ou BM : Ghana (2,25% en 2000), la moyenne des pays émergents est 3%, et celle des pays industrialisés 5%

⁸ D'après la Banque mondiale, 2001, dossier de présentation du PDDEB.

⁹ Requête fast track, scénarios selon le cadre indicatif (MEBA 2002, rev. 2003, rev. 2004)

¹⁰ Requête fast track, scénarios selon le cadre indicatif (MEBA 2002, rev. 2003, rev. 2004)

¹¹ Programme national de gestion des terroirs

¹² Direction du développement et de la coopération suisse (DDC)

¹³ Forum mondial de Dakar et Sommet du Millénaire en 2000, Consensus de Monterrey, Réunion d'Amsterdam et Sommet de Kananaskis en 2002, Conférences de Bruxelles et Paris en 2003 sur le financement accéléré de l'EPT

¹⁴ Le service de la coopération de la DEP/MEBA élabore actuellement un outil qui devrait permettre de mieux renseigner cet indicateur

¹⁵ Pour les indicateurs 2.4-2.5-2.6, on distingue le niveau national du niveau provincial :

National : Les structures de concertation et de coordination fonctionnelles pour les secteurs formel et non formel sont : CSLP (cadre stratégique de lutte contre la pauvreté), CASEM (conseil d'administration du secteur ministériel), Revues à mi-parcours du PDDEB (missions conjointes), Revues finales, Bilan national (NF) *Provincial*: Revues par phase du PDDEB, Bilans régionaux et provinciaux systématiques (NF)

¹⁶ Patrice Meyer-Bisch [2003], in DT n° 7 IIEDH, *Mesurer un droit de l'homme? L'effectivité du droit à l'éducation I, Enjeux et méthodes*, avril-mai 2003, p. 17

¹⁷ UNESCO [2002], op. cit., p. 120

¹⁸ On entend par association de parents d'élèves « active », une association qui mène au moins une activité autre que celles qui lui sont assignées d'office, à savoir le contrôle des présences et la contribution matérielle aux frais de fonctionnement de l'école.

¹⁹ Ecoles satellites + écoles bilingues. Les écoles satellites sont des écoles élémentaires de proximité rattachées à une école dite "mère" (école classique, située à quelques kilomètres, qui accueille ensuite les enfants de la quatrième à la sixième année). Les écoles bilingues sont des écoles où la scolarité primaire s'effectue en cinq années, grâce à l'utilisation de la technique du "bilinguisme de transfert" qui utilise systématiquement les acquis dans la langue première pour favoriser les acquis dans la langue seconde.

²⁰ Oeuvre suisse d'entraide ouvrière

²¹ Toutes les écoles satellites reçoivent les vivres du PAM

²² UNESCO [2003], "Déclaration universelle sur la diversité culturelle", *Série diversité culturelle n°1*, éd. UNESCO, Paris, p. 4 et 57

²³ Pour ce qui concerne le Burkina Faso, les taxes d'inscription aux programmes d'alphabétisation ne dépassent pas 3 650 Fcfa par an et par apprenant(e).

²⁴ Au Burkina Faso, les chiffres ne sont pas disponibles actuellement mais, à terme, les données devraient être collectées par le service de la DEP / MEBA au moyen des fiches d'enquêtes statistiques.

²⁵ Direction de l'allocation des moyens spécifiques aux écoles

²⁶ Cathwel Relief Services

²⁷ Fondation pour le développement communautaire

²⁸ La satisfaction porte sur le fonctionnement, les valeurs et les résultats du système.

3.5.2 LES INDICATEURS D'ADAPTABILITÉ

	INDICATEURS	Résultats				Périodicité	Source de données
ADAPTABILITE	1.1 Ratio nombre d'enfants en âge d'être scolarisés (7 à 12 ans) par enseignant.	Années	01-02	02-03	03-04	Annuelle	2/ DEP/ MEBA, DGEB 3/ INSD
		P	136	122	118		
		N	105	94	94		
	<p>Cet indicateur mesure la contrainte qui pèse sur le système formel et son extension eu égard à l'objectif de la scolarisation primaire pour tous. Il rend compte des besoins en enseignant(e)s dans un processus de scolarisation primaire universelle à long terme (en prenant pour référence un ratio acceptable en terme d'objectif de "un enseignant(e) pour 40 enfants").</p> <p>Pour apprécier correctement l'indicateur, il faut préciser que le dénominateur ne retient que les enseignant(e)s en exercice y compris les suppléant(e)s et non l'ensemble du corps enseignant formé disponible. Or, la différence peut s'avérer importante. Il apparaît néanmoins que l'objectif de scolarisation universelle pour le Burkina Faso ne peut pas faire l'économie d'un recrutement massif d'enseignant(e)s.</p>						

ADAPTABILITE	1.2 Nombre moyen d'heures d'enseignement effectif par an.	P : 2003- 2004 F: 599 h	Annuelle	2/ DPEBA
	<p>Cet indicateur évalue les possibilités réelles d'acquisition de connaissances de base à partir du bénéfice d'un volume horaire d'enseignement annuel minimum.</p> <p>Au Burkina Faso, le volume horaire officiel théorique pour le primaire se situe entre 720h et 1020h par an selon la base de référence (Loi d'orientation, arrêté ministériel annuel, décision académique locale d'ouverture des classes).</p> <p>Le calcul du nombre d'heures d'enseignement effectif par an se réfère en premier lieu aux dates de rentrée et de fin d'année scolaire fixées par la DPEBA pour la Province. La période détermine ainsi un volume horaire global¹ qui sert de base pour le calcul. Ce nombre théorique d'heures d'enseignement est ensuite apprécié en fonction du calendrier, d'une part, et du programme de cours, d'autre part. Ce calcul nécessite des données relatives à l'école². Celles-ci informent sur les dates effectives de rentrée et de fin d'année scolaire et sur la tenue du programme de cours durant l'année autrement dit, sur le nombre de jours effectifs d'enseignement. A noter que, dans les causes explicatives de la non-tenue de la classe, nous considérons uniquement les absences des enseignants pour des raisons professionnelles, administratives ou de formation. Le résultat correspond alors à la différence entre le montant total de jours sans enseignement, en dehors des jours fériés, chômés et congés, et le volume total d'heures d'enseignement de la province.</p> <p>Une enquête test a été menée en octobre 2004 dans la circonscription de Kaya I. Elle a réuni le DPEBA et deux directeurs d'école. Les informations récoltées montrent que le volume théorique d'heures d'enseignement pour la Province est de 720h. Ce volume couvre une période de 32 semaines du 1er octobre 2003 au 15 mai 2004. En excluant les vacances et les congés, le programme de cours s'étend alors sur 24 semaines, soit 720h.</p>			

ADAPTABILITE	<p>L'enquête a révélé un manque de 30h dû au non respect du calendrier scolaire, la rentrée ayant été effectuée avec une semaine de retard. Quant au nombre de jours sans enseignement, ils ont été identifiés et déclinés de la façon suivante : 10 jours³ dus à l'absence de l'enseignant pour des formations continues, 4 jours pour les contraintes d'ordre administratif (remplissage d'outils pédagogiques, fiches d'examens, etc.). A noter que les absences de l'enseignant pour la quête du salaire et pour cause de maladie ou de congés de maternité, n'ont pas été relevées ici. Toutefois, elles peuvent s'avérer importantes⁴.</p> <p>Sur la base de ces informations, fiables mais non représentatives, le résultat se situe alors à 599h, soit 83,2 % du volume horaire total de 720h. Si nous avons privilégié l'indicateur en chiffres absolus, c'est pour montrer au final les possibilités réelles offertes à l'enfant d'acquérir un minimum de connaissances de base. Ce résultat doit être nuancé pour deux raisons au moins. La première concerne le double flux. Dans les deux cas étudiés, le modèle suivi par l'école était le 212 (2 enseignants, 1 classe, 2 cohortes). Au lieu d'avoir lieu quotidiennement, le programme est effectué en alternance un jour sur deux. Pour chaque cohorte, le programme est donc réduit d'autant. La seconde tient au fait que le calcul n'intègre pas les absences des enseignants non justifiées, ni de celles des élèves.</p> <p>Enfin, l'interprétation de cet indicateur soulève un problème de fond : la capacité du système à offrir un plein service d'éducation et à le respecter en sachant s'adapter aux contraintes externes de tout ordre qui pèsent sur lui. Il est intéressant de comparer, sur des bases scientifiques et non déclaratives, les résultats avec ceux des pays de la sous région et les normes internationales (752h sont obligatoires pour les enfants de 7 à 8 ans et 812h pour les enfants de 9 à 11 ans en moyenne pour les pays de l'OCDE (2002). Le rapport de l'UNESCO [2002] donne les temps moyens d'heures d'enseignement prévues pour les pays à bas revenu : 667,3h en 1ère année et 827,8h en 6e et pour les pays à haut revenu, 752,9h en 1ère année et 845,3h en 6e année).</p>
--------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

ADAPTABILITE	1.3 Taux d'engagement des financements obtenus dans le cadre du PDDEB.	N : ND	A chaque phase du PDDEB	1/ BPE 3/ FONAENF
	<p>Cet indicateur voudrait mesurer la capacité du ministère à absorber les crédits alloués dans le cadre de la mise en œuvre du PDDEB. On calcule ici ce qui est payé effectivement par phase quadriennale ou triennale du plan (l'annualité n'étant pas une périodicité pertinente), toutes sources de financement confondues (internes et externes).</p> <p>Les résultats sont difficiles à déterminer et ne peuvent s'interpréter qu'avec prudence, car leurs composantes sont très contrastées : on observe un bon taux d'engagement des ressources internes mais un faible taux d'engagement des ressources externes qui souligne, précisément, un problème conjoint d'adaptabilité de l'aide extérieure.</p>			

ADAPTABILITE	2.1 Pourcentage des apprenant(e)s inscrit(e)s dans des innovations éducatives ⁵ .	En %			Annuelle	2/ DEP/ MEBA DPEBA 3/ Opérateurs (OSEO)
		Années	01-02	02-03		
		P	5,6	5,4		
		N	1,9	2,1		
	<p>Cet indicateur mesure la part apprenant(e)s inscrit(e)s dans des innovations éducatives⁶ du sous-système non formel à destination des 7-15 ans par rapport à l'ensemble des élèves inscrits du secteur formel et non formel.</p> <p>L'intérêt de cet indicateur est de renseigner sur la diversification de l'offre éducative en direction des enfants et des jeunes. S'adressant au même public cible, ces innovations éducatives constituent des alternatives au système formel. Relevant du secteur non formel, leur capacité d'adaptation à la demande est forte. A l'heure actuelle, les chiffres dénotent une offre déficitaire.</p>					

ADAPTABILITE	2.2	F: en %				Annuelle	2/ DEP/ MEBA
	Pourcentage des élèves scolarisés en multigrade ⁷ .	Années	00-01	01-02	02-03		
		P	32,6	31,1	33,4		
		N	18,0	18,7	19,4		

Cet indicateur mesure la part des élèves scolarisés en multigrade. Il constitue un indicateur d'adaptation de premier ordre pour une scolarisation universelle. Il est particulièrement pertinent pour les zones fortement sous scolarisées, à savoir le milieu rural dispersé qui touchent au moins 70% de la population du Burkina Faso.

Le modèle d'école multigrade est une alternative au modèle classique d'école à six classes et six maîtres adapté au milieu urbain⁸ ou au milieu rural à forte population vivant en habitat regroupé. En milieu rural dispersé, ce modèle classique oblige à augmenter les distances de regroupement des enfants, ce qui est un facteur à la fois de sous scolarisation et de détérioration marquée des conditions d'apprentissage (notamment pour les filles).

L'extension des classes multigrades en zone rurale fait partie des objectifs du PDDEB en matière d'élargissement de l'accès à l'éducation de base et d'optimisation des ressources matérielles et humaines existantes⁹. L'analyse fine de leur progression est particulièrement intéressante du point de vue de l'effectivité du droit à l'éducation pour tous. A cet effet, elle nécessite des enquêtes qualitatives complémentaires.

ADAPTABILITE	2.3 Nombre d'apprenant(e)s inscrit(e)s en cours du soir.	P : 2002-2003 F : 58 apprenant(e)s	Annuelle ¹⁰	2/ DPEBA
	<p>Cet indicateur mesure les possibilités d'accès à l'enseignement formel, en dehors des horaires et programmes officiels de cours, pour les personnes déscolarisées et non scolarisées. Ainsi, il renseigne sur la capacité des acteur(e)s à répondre aux besoins éducatifs non satisfaits des personnes dans le respect des engagements pris à Jomtien pour l'éducation tout au long de la vie.</p> <p>Les cours du soir sont généralement donnés par un enseignant volontaire, payé par les demandeurs. Ils touchent différents profils : les enfants au delà de 10 ans n'ayant jamais été scolarisés ou déscolarisés, les jeunes en échec ou déscolarisés et, enfin, les adultes en zone urbaine en quête d'une alphabétisation fonctionnelle en français.</p> <p>A ce jour, ce phénomène est resté très peu documenté. Des enquêtes, dont celle soutenue par Diakonia, sont menées actuellement pour pallier cette importante zone d'ombre qui concerne un système spontané d'offre d'une "seconde chance" réelle pour plusieurs milliers de personnes.</p>			

ADAPTABILITE	2.4 Proportion des enfants de 10 à 12 ans jamais scolarisés ¹¹ .	N: en %	Année	1998	Dépendant de la source de données	3/ EP 98 mais de préférence EP 2003 (non accessible)
		Milieu	Garçons	Filles		
		Urbain	16,3	22,7		
		Rural	68,0	80,4		
		BF	60,3	71,3		
	<p>L'intérêt de cet indicateur est de donner une mesure du nonaccès définitif à l'école ou du non-passage par l'école. Il est donc avant tout un indicateur d'exclusion du système formel.</p> <p>Les résultats indiquent qu'environ 7 filles sur 10 et 6 garçons sur 10 se trouvaient dans cette situation au moment de l'enquête de référence (98). Leur valeur varie aussi fortement selon le lieu de résidence : les valeurs extrêmes sont 16,3% en milieu urbain pour les garçons et 80,4% en milieu rural pour les filles. Avec le taux d'achèvement lu en creux (qui donne en plus la mesure de l'échec scolaire), cet indicateur est également un indicateur de prospective, car il permet d'estimer la base minimale des futurs candidats au non formel.</p>					

[illegible]

ADAPTABILITE	3.2 Test de niveau en mathématiques et en français en CM1 (F) et degré de connaissances de base (NF).	P : année 2004 F : Test en français : 15/34 ¹³ Test en mathématiques: 18/33 ¹⁴ NF:				A chaque phase du PDDEB	4/ Sanmatenga F : n = 225 élèves NF : n = 187 appr.	
		<i>Résultats en %</i>	H	F	Total			<i>15-24 ans</i>
		1/ Parviennent à s'exprimer par écrit : production d'un texte court lié à leur vie (alphabétisés au sens de l'UNESCO)	77,0	57,0	70,0			71,0
		2/ Ecrivent un message sans omettre d'informations essentielles (identités de l'expéditeur et du destinataire, objet clair de la communication) (alphabétisés fonctionnels)	46,0	37,0	43,0			42,0
		3/ Maîtrise de l'écriture et de l'addition de 3 nombres à plusieurs chiffres	50,0	37,0	46,5			46,0
		4/ Pourcentage de bonnes réponses à des questions élémentaires en histoire/géographie/santé/agriculture	59,0	47,5	55,0			51,0

ADAPTABILITE

A l'origine, le taux de connaissances de base voulait renseigner sur le pourcentage de ceux qui, ayant accompli un cycle complet d'éducation de base, disposent toujours des compétences répondant à leurs besoins éducatifs fondamentaux, au sens qui leur est donné par les conférences de Jomtien et Dakar (lecture, écriture, calcul et connaissances générales fonctionnelles, permettant une insertion socio-économique et citoyenne en rapport avec les conditions locales de vie et de développement). Ainsi, le renseignement de cet indicateur aurait été le signe authentique que le droit à l'éducation a été effectivement satisfait pour toutes les personnes concernées, au sens de l'article 13 du PIDESC et de son observation générale.

Pour ce qui concerne le formel, ce type de données n'étant pas disponible, le groupe de pilotage de la recherche s'est référé aux tests du PASEC établis dans cette intention. Ces tests permettent également de disposer d'une base comparatiste existante dans le temps et l'espace. Pour être précis, il faut savoir que les tests du PASEC renseignent sur le niveau atteint en cinquième année (CM1) en français et en mathématiques et non sur un véritable niveau de connaissances de base des élèves à l'issue de leur formation. En outre, leur utilisation soulève un certain nombre de questions tant sur le niveau choisi, CM1, que sur les disciplines retenues au regard des informations recherchées. De plus, le contenu des tests pose des problèmes de compréhension par rapport à la terminologie. En effet, ces tests, conçus à l'origine pour le Sénégal, contiennent des termes spécifiques qui ne s'appliquent pas au Burkina Faso (ex. la calèche). Enfin, les conditions de passage du test peuvent influencer considérablement les résultats. Ces conditions dépendent à la fois du choix de la personne en charge de faire passer le test ainsi que du moment convenu pour faire passer le test (matin ou après-midi). Ces éléments peuvent constituer des biais considérables pour l'interprétation des résultats. Ces réserves faites, on notera que la proportion des élèves du formel en cinquième année disposant des connaissances instrumentales élémentaires est faible, un sur deux. Cela rejoint en gros les conclusions d'autres études sur le sujet, nationales et sous-régionales.

Pour ce qui concerne le non-formel, les données permettant d'établir le taux de connaissances de base ne sont pas non plus disponibles, pas plus que des outils nationaux ou sous-régionaux. Ainsi il a été décidé de procéder à des enquêtes spécifiques, utilisant une notion plus avancée qui est actuellement à l'étude au niveau international : le degré de connaissances de base. Le degré de connaissances de base prend en compte plusieurs niveaux de compétences diversifiées (plutôt qu'un seul permettant de classer les uns comme alphabétisés et les autres comme toujours analphabètes). Les résultats montrent que l'année suivant la fin du cycle complet d'alphabétisation (AI + FCB), 7 adultes sur 10 peuvent être considérés comme alphabétisés au sens de l'UNESCO, mais qu'environ 1 sur 2 seulement peuvent être considérés comme disposant des compétences au sens d'un taux de connaissances de base tel que défini à Dakar. On notera l'écart important des résultats selon le genre et l'absence d'écart significatif selon l'âge.

ADAPTABILITE

3.4 Dynamique du TBS ¹⁶ par rapport au TBA (TBS/TBA).	P:					Annuelle	2/ DEP / MEBA
Années	00-01	01-02	02-03	03-04			
F	0,9 (+)	0,9 (+)	0,8 (+)	0,75 (+)			
<p>Cet indicateur mesure les progrès réels accomplis en matière de scolarisation. En associant l'évolution du taux brut de scolarisation (TBS) à celle du taux brut d'admission (TBA), on rend compte de l'évolution réelle de la capacité d'accueil du système au niveau du primaire. Trop fréquemment, le TBS est présenté comme l'indicateur clé devant synthétiser une mesure d'accès à l'école. La critique faite sur cet indicateur – hormis celle qui l'apparente plus à un taux d'inscription que de scolarisation – est qu'il est souvent réducteur de l'inertie propre du système scolaire. Une meilleure utilisation du TBS peut donc être faite en rapportant cet indicateur au TBA qui représente le nombre d'enfants nouvellement entrés en première année par rapport au nombre total d'enfants de 7 ans. En effet, il est clair qu'un trop faible taux d'admission est annonciateur d'une dégradation du TBS. Si tel n'est pas le cas, c'est que le système scolaire étudié exerce une forte rétention des élèves en les faisant abusivement redoubler. La dimension qualitative de l'analyse peut donc être approchée par l'utilisation conjointe de deux indicateurs essentiellement quantitatifs.</p> <p>Au Burkina Faso, l'analyse de l'évolution du TBS en fonction du TBA sur les 5 dernières années montre une forte corrélation (de 0.9 à 0.75) qui est l'expression d'une dynamique positive (cf. DT n° 8).</p>							

ADAPTABILITE	3.6	P: en %				Annuelle	2/ DEP / MEBA
	Taux d'achèvement du	Années	00-01	01-02	02-03		
	primaire selon le sexe	Fille	18,5	19,1	20,9		
	(F).	Garçon	26,6	26,3	28,3		
		Total	22,7	22,7	24,6		
	<p>Cet indicateur est le rapport du nombre d'élèves de CM2 non redoublants sur l'effectif total des enfants âgés de 12 ans (correspondant à l'âge de la dernière année du primaire). A l'image du taux brut d'admission (en première année), c'est en quelque sorte le taux brut d'admission en dernière année du primaire. Cet indicateur donne une première estimation de la contribution du système formel à la formation du futur taux d'alphabétisation national pour autant que les enfants ayant atteint le CM2 soient considérés comme étant durablement alphabétisés.</p> <p>Les résultats montrent une évolution positive sur les trois dernières tant pour les filles que pour les garçons. Toutefois, le niveau atteint, à savoir en moyenne 24,6 %, reste insuffisant pour l'atteinte de l'objectif du PDDEB d'un taux général d'alphabétisation de 40% pour 2010.</p>						

ADAPTABILITE	4.1 Nombre de radios incluant l'éducation de base dans leur grille de programme ¹⁷ .	N : année 2004 14 radios	Annuelle	3/ Conseil Supérieur de l'Information (CSI)
	<p>Cet indicateur est une mesure de la dynamique du système, du moins pour ce qui concerne le non formel. En effet, la diffusion d'informations relatives à l'alphabétisation par les radios locales est souvent à l'origine de la création de centres d'alphabétisation et stimule les comités de gestion des centres. L'indicateur est aussi un facteur certain de dynamisation de la demande scolaire et de l'activité des associations de parents d'élèves. La radio est enfin un moyen important de diffusion de l'information auprès d'une population majoritairement analphabète.</p> <p>Sur les 29 radios recensées au Conseil Supérieur de l'Information (CSI) pour l'ensemble du territoire burkinabé, 14 incluent dans leur grille de programme une émission sur l'éducation de base. Seules les émissions diffusant une information spécifique à l'éducation de base ont été retenues. Ces émissions s'adressent, pour la plupart, aux enfants, aux éducateurs et aux parents éducateurs. Elles divulguent des conseils pratiques relatifs à la scolarisation (fréquence mêmes, espace enfants, rendez-vous des petits de l'école primaire, sac au dos) et, pour certaines, des informations sur l'alphabétisation (antenne linguistique).</p>			

ADAPTABILITE	4.2 Pourcentage de centres d'alphabétisation organisant des clubs de lecture ou d'écriture.	P : 2003-2004 36,3 %	Annuelle	4/ Sanmatenga n= 245 centres
	<p>Cet indicateur mesure la proportion de centres qui maintiennent et développent les acquis en connaissances instrumentales via l'organisation de clubs de lecture et d'écriture soit entre deux sessions intensives de cours, soit après la fin du cycle complet. Cet indicateur est lié à la question de l'environnement lettré, élément essentiel à la capitalisation des acquis de l'alphabétisation et à leur fonctionnalité. L'enrichissement de l'environnement lettré est d'ailleurs au centre des actions de post-alphabétisation prônées par le PDDEB.</p> <p>Les résultats au niveau provincial indiquent qu'un tiers environ des centres prend en compte concrètement cette dimension, bien qu'elle ne soit l'objet d'aucune consigne particulière des autorités ni d'aucun financement spécifique des bailleurs.</p>			

¹ Horaire sur la base duquel sont arrêtés les contenus par discipline.

² Ces informations sont disponibles dans les registres scolaires sinon dans les cahiers de préparation des enseignant(e)s.

³ Il est compté 6,5 h de cours par jour

⁴ Ces absences sont particulièrement importantes dans les régions éloignées du centre : exemple des Provinces de la Tapoa et de la Comoé, cf. DT n° 9 IIEDH

⁵ Centre d'éducation de base non formelle (CEBNF), écoles satellites, centres Banma Nuara (Assoc. Tin Tua), centres jeunes, écoles bilingues. Ne prend pas en compte les ECOM (écoles communautaires)

⁶ Au Burkina Faso, ces structures comprennent les centres d'éducation de base non formelle (CEBNF), les écoles satellites, les centres Banma Nuara (Assoc. Tin Tua), les centres "jeunes" et les écoles bilingues

⁷ L'école ne comporte que trois classes et chaque maître anime les deux années d'un cours ou sous-cycle primaire : CP1/CP2, CE1/CE2, CM1/CM2.

⁸ D'après l'INSD, le taux d'urbanisation est de 16,5% en 2000 au Burkina Faso.

⁹ PDDEB, op. cit., p. 17 et 32

¹⁰ Si pris en compte dans les enquêtes du MESSRS et du MEBA

¹¹ La limite inférieure de la tranche d'âge retenue, à savoir 10 ans, correspond à l'âge auquel l'enfant n'est plus en droit de prétendre à une scolarisation au niveau primaire. La limite supérieure correspond à l'âge officiel de fin de scolarité primaire. Pour se mettre en adéquation avec les réalités, la tranche d'âge retenue pourrait varier selon le milieu de résidence. L'indicateur fait référence essentiellement au cycle primaire mais il pourrait aussi s'étendre à l'ensemble de la scolarité obligatoire en intégrant la tranche d'âge 10-16 ans selon la loi burkinabé en la matière.

¹² Les taux d'abandon, utilisés pour le secteur formel, sont calculés par niveau, étant donné les difficultés de production, d'utilisation et d'interprétation d'un taux d'abandon moyen sur tout le cycle primaire (ou de son essai de mesure inversée, le taux de survie)

¹³ Chiffres indicatifs, non représentatifs

¹⁴ Idem

¹⁵ Cette information est basée sur des données fixées à partir de la déclaration des chefs de ménage. Ces derniers, confondant souvent le fait d'avoir fréquenté l'école et le fait d'être alphabétisé, ont tendance à sous-estimer cette dernière catégorie dans leurs déclarations.

¹⁶ Le choix de considérer les taux bruts pour le Burkina Faso s'explique, d'une part, par les taux très faibles de scolarisation et, d'autre part, par la différence importante qui prévaut entre les taux nets et les taux bruts (selon les chiffres présentés dans le rapport intermédiaire de l'UNESCO sur l'EPT, le Burkina Faso compte 7,8 % des élèves du primaire en avance sur l'âge officiel et 11,5 % en retard sur l'âge officiel (1999/2000), op. cit. p. 253). Ce choix correspond de plus aux objectifs fixés en la matière par le PDDEB (TBS de 70 % en 2010) et dans le cadre du suivi CSLP (TBS des filles et TBS dans les zones rurales les plus défavorisées).

¹⁷ Il faut noter que toutes les radios existantes au Burkina Faso ne sont pas prises en compte par le CSI. En effet, seules celles qui ont transmis un dossier réactualisé contenant un rapport financier, une grille de programmes et un rapport détaillé sur le personnel engagé sont recensées.

3.5.3 LES INDICATEURS DE DOTATION ADÉQUATE

	INDICATEURS	Résultats		Périodicité	Source de données
DOTATION ADEQUATE	1.1 Pourcentage d'enfants malnutris à 4 ans ¹ .	N : Année 1998		Dépendant de la source de données	3/ EDSBF 1998
		Enfants âgés de 4 ans			
		Malnutrition chronique (indice taille/âge ; -2 ET ²) Retard de croissance sévère (indice taille/âge ; - 3 ET)	46 % 19 %		
	Cet indicateur constitue un proxy de la proportion d'enfants dont le droit à l'alimentation n'est pas satisfait. Pour le Burkina Faso, 46% des enfants âgés de 4 ans sont malnutris avec l'hypothèse que ce niveau de malnutrition soit comparable pour les enfants âgés de 7 ans. Ce résultat montre de manière forte la nécessité de promouvoir l'éducation préscolaire non formelle dans une optique intégrée (alimentation, santé et éducation de la petite enfance selon Jomtien et Dakar) et de l'alimentation à l'école (cantine scolaire). Si l'on veut progresser réellement vers la scolarisation universelle, il faut donc prendre en compte les besoins de ce public très pauvre et malnutri. En outre, il apparaît que ces résultats sont plus défavorables en milieu rural et pour les enfants des mères les moins instruites.				

DOTATION ADEQUATE

1.2 Taux nets de scolarisation de la population handicapée ou non ³ .	N: Année 1996									10 ans	3/ INSD (recensement 1996)	
		Urbain			Rural			Ensemble				
	Hand	G	F	T	G	F	T	G	F			T
	Non	52,3	44,0	48,1	14,0	6,2	10,2	16,5	8,8			12,7
	Oui	14,3	28,6	21,4	7,1	3,7	5,8	7,4	5,4			6,6
<p>Cet indicateur révèle dans quelle mesure le handicap du point de vue médical se double d'un handicap social de non respect d'un droit fondamental, ici le droit à l'éducation primaire. Il est une bonne mesure de la discrimination ou de la non-discrimination au niveau de l'accès à l'école.</p> <p>Pour le Burkina Faso, les données montrent clairement que, quels que soient le milieu et le sexe, la population de handicapés est moins scolarisée dans un rapport de 1 à 2 que les autres. La promotion du concept d' "école intégratrice" pour les handicapés légers et la promotion d'établissements spécialisés pour les autres devraient donc être parties intégrantes de tous les plans de dotation adéquate en vue de l'éducation pour tous.</p>												

DOTATION ADEQUATE	1.3	P: en %				Annuelle	2/ DEP/MEBA
	Pourcentage d'enseignant(e)s ayant un logement administratif en bon état.	Années	00-01	01-02	02-03		
		F	37,4	45,2	42,5		
	Cet indicateur mesure la qualité des conditions de vie et de travail des enseignant(e)s, particulièrement cruciale en milieu rural. Il ne s'agit donc pas d'une mesure de confort, de prestige ou de rémunération déguisée. De fait, les possibilités de maintien des enseignant(e)s en zone rurale ainsi que la qualité de leur enseignement dépendent pour partie de l'existence d'un logement fonctionnel. Ce logement leur permet de préparer efficacement leurs cours, de recevoir parents et élèves en dehors des cours et, d'une manière générale, de jouer leur rôle social extrascolaire reconnu.						
	Les résultats et les enquêtes de terrain ont révélé que plus de la moitié des enseignant(e)s n'ont pas de logement qui satisfait à des critères minimums de fonctionnalité, ce qui contribue à expliquer en partie les résultats décevants du système en milieu rural.						

DOTATION ADEQUATE	1.4 Pourcentage d'enseignant(e)s ayant au moins le Certificat élémentaire d’aptitude pédagogique (CEAP) ou équivalent. ⁴	F : en %				Annuelle	2/ DEP/MEBA
		Années	00-01	01-02	02-03		
		P	ND	ND	84,7		
		N	76,6	80,4	86,0		
	<p>Cet indicateur mesure la proportion d’enseignant(e)s qui disposent de la qualification minimale requise pour le secteur formel. Au Burkina Faso, la qualification minimale requise est l’obtention du CEAP.</p> <p>Alors que l’on observe une progression de la proportion des enseignant(e)s qualifié(e)s sur les trois dernières années, il faut cependant noter que, depuis 2003, le secteur public recrute de plus en plus d’enseignant(e)s non qualifié(e)s.</p>						

DOTATION ADEQUATE	1.5 A/ Taux de participation annuel des enseignant(e)s au Groupe d'Animation Pédagogique (GAP) ; B/ Taux de participation annuel des enseignant(e)s aux conférences pédagogiques ; C/ Taux de participation annuel des enseignant(e)s aux autres formations (recyclage).	F : A/ 94,6% (03-04) B/ 84,0% (03-04) C/ ND	Annuelle	2/ DPEBA
	<p>Ces trois indicateurs mesurent le niveau de participation effective des enseignant(e)s à une formation continue. Pour assurer une éducation de qualité, il est impératif de renforcer la formation initiale des enseignant(e)s par différents types de formations continues pertinentes. A ce jour, ces formations continues font défaut. Si les GAP tentent de répondre aux exigences liées à l'exercice quotidien de la fonction, ils ne répondent cependant pas aux besoins en termes de formation (thèmes adaptés).</p> <p>Les résultats des deux premiers sont très encourageants. Pour interpréter ces données, il faut toutefois préciser que la participation aux GAP (A) et aux conférences pédagogiques (B) est en principe obligatoire. Il est donc important d'inclure d'autres types de formation continue. Bien que l'information ne soit pas disponible actuellement, l'indicateur est maintenu. Il paraît en effet important de souligner le problème de la formation continue renforcée soulevé par la réduction de la formation initiale des enseignant(e)s (la formation initiale doit passer de deux ans à un an).</p>			

DOTATION ADEQUATE	1.6 Ratio écoles et centres d’alphabétisation / personnel d’encadrement pédagogique ⁵ (F) ou superviseur (NF).	P:				Annuelle	2/ DEP/MEBA, DGAENF 3/ FONAENF
		Années	00-01	01-02	02-03		
		F	11	9	9		
	NF	ND	ND	5			
	<p>Cet indicateur rend compte du niveau de disponibilité d’un encadrement ou non des structures éducatives de base (écoles et centres).</p> <p>Les résultats montrent que les ratios sont satisfaisants au Burkina. Mais les enquêtes de terrain ont montré que le ratio d’encadrement pose moins problème que les distances à parcourir entre les différents centres et écoles.</p> <p>Dans le formel, l’un des problèmes soulevé dans les enquêtes c’est que le personnel d’encadrement est plus focalisé sur les tâches administratives que sur les tâches d’appui pédagogique.</p> <p>Dans le non formel, on note que le nombre de superviseurs⁶ devrait être rapporté à la diversité linguistique et pas seulement au nombre de centres de la zone. Pratiquement, un opérateur qui gère des centres d’alpha dans plusieurs langues (ex. jula, cerma ou karaboro) est contraint de prévoir le paiement des services de superviseurs compétents pour chacune de ces langues, si toutefois son objectif est l’atteinte de résultats de qualité.</p>						

DOTATION ADEQUATE	1.7	P:		Annuelle	2/ DPEBA
	Nombre de classes restées sans enseignant au moins deux mois consécutifs dans l'année.	Années	02-03 03-04		
		F	12 3		
		classes	classes		
<p>Cet indicateur renseigne sur la capacité du système formel à mettre en place les dotations en personnel enseignant.</p> <p>Le Burkina Faso a connu dans le passé une situation préoccupante à cet égard avec des années blanches pour les classes restées sans enseignant toute l'année⁷. Les résultats actuels semblent montrer que les mesures prises pour résoudre le problème ont largement porté leurs fruits. Il reste cependant la question récurrente du non-paiement des salaires des nouveaux enseignants, qui crée de sérieux problèmes de présence à chaque rentrée dans les classes qui leur sont attribuées, même si cela n'apparaît pas dans les statistiques (cf. adaptabilité indicateur 1.2, nombre moyen d'heures d'enseignement effectif par an).</p>					

DOTATION ADEQUATE	2.1 Degré de couverture des financements attendus (PDDEB).	ND⁸	A chaque phase du PDDEB	1/ SP/PDDEB, BPE
	<p>Cet indicateur mesure la réalisation effective des objectifs fixés par le PDDEB en matière de mobilisation interne et externe des financements nécessaires. Le calcul se réfère à ce qui est estimé nécessaire dans le cadre du PDDEB, incluant les mesures spécifiques et les objectifs de développement du système. L'indicateur doit être mis en lien avec l'indicateur sur le taux d'engagement des financements obtenus (ind. 1.3, adaptabilité), afin de mettre en rapport les capacités de mobilisation des ressources avec les capacités d'absorption.</p> <p>De ce point de vue, au Burkina Faso, il apparaît que le problème se situe en particulier pour le secteur formel au niveau des capacités d'absorption.</p>			

DOTATION ADEQUATE	2.2 Taux d'équipement des écoles et des centres d'alpha en eau, cantines et latrines.	P:						Annuelle	2/ DEP/MEBA 3/ FONAENF, DGAENF 4/ n= 245 centres
			Années	00-01	01-02	02-03	03-04		
		F	Eau ⁹	54,7	38,1	47,4			
			Cantine	78,6	83,2	94,4			
			Latrines	60,0	58,4	63,7			
		NF	Eau ¹⁰				80,4		
			Cantine				59,0		
			Latrines				13,9		

DOTATION ADEQUATE	2.3 Pourcentage de salles de classe et de centres d'alpha construits en matériaux définitifs et en bon état.	P:						Annuelle	2/ DEP/MEBA 3/ FONAENF, DGAENF 4/ n= 245 centres
			Années	00-01	01-02	02-03	03-04		
		F	Murs en dur	93,0	93,5	93,8			
			Murs bons	92,6	91,3	92,8			
			Toits bons	91,2	90,3	90,8			
		N	Mat. Déf.				26,1		
	F	En bon état				60,4			
	<p>Cet indicateur mesure la proportion de lieux où les activités d'éducation de base se déroulent dans des conditions acceptables du point de vue des exigences des apprentissages, de la sécurité et de la reconnaissance sociale.</p> <p>Les résultats indiquent que c'est en règle générale le cas pour le système formel où 90% des écoles sont en bon état. En revanche, pour le système non formel, il apparaît que seuls 6 centres d'alphabétisation sur 10 disposent de locaux en bon état. Cet indicateur révèle que les centres sont pour partie construits en matériaux définitifs (26 %) ou qu'ils n'ont pas été conçus à cet effet (la plupart sont des locaux empruntés). En d'autres termes, cela sous-entend que trois quarts des centres d'alphabétisation, pourtant dénommés "centres permanents d'alphabétisation et de formation" depuis les années 90, ne sont pas considérés en tant que tels par les planificateurs et les aides.</p>								

DOTATION ADEQUATE	2.4 Pourcentage de salles de classe et de centres d’alpha ayant l'équipement nécessaire (tableaux noirs, tables bancs, bureaux avec ou sans armoires, placard ou malle) ¹² .	P. en %					Annuelle	2/ DEP/MEBA 3/ FONAENF, DGAENF 4/ n= 245 centres	
			Années	00-01	01-02	02-03			03-04
		F	Equip. néc.	62,7	64,8	58,6			
			+ armoire	44,4	43,5	45,6			
		NF	Equip.néc.	ND	ND				93,9
			+ armoire	ND	ND				4,5
<p>Cet indicateur mesure la proportion de lieux d’éducation de base disposant de l’équipement nécessaire pour travailler. L’équipement considéré comme nécessaire selon la DEP comprend : tableaux noirs, tables bancs, bureaux, chaises, armoires ou placard ou malle.</p> <p>Les résultats indiquent pour le formel un sous-équipement notable, surtout pour ce qui concerne les armoires ; ce qui rend les enseignants responsables de la conservation des documents et du matériel didactique à leur domicile.</p> <p>Pour le non formel, la dotation en tables bancs et tableaux noirs est assurée à l’exception de l’armoire qui fait systématiquement défaut ; ce qui souligne le caractère précaire de la formation qui se prétend permanente en théorie.</p>									

DOTATION ADEQUATE	2.5 Pourcentage des élèves et des apprenant(e)s ayant un manuel de lecture et de calcul. ¹³	P. en %				Dépendant de la source de données	2/ DEP/MEBA 4/ n= 245 centres
		Années	00-01	01-02	02-03		
		F Lecture	54,3	42,3	48,0		
		NF Calcul	39,6	33,8	76,4		
					94,7 ¹⁴		

DOTATION ADEQUATE	2.6 Pourcentage de centres d'alpha ayant accès à une bibliothèque ou un centre de ressources.	P : Année 2004 NF : 10,2 %	A chaque phase du PDDEB	4/ n= 245 centres
	<p>En complément de l'indicateur 4.2 de capacité d'adaptation sur les centres proactifs en matière de post alphabétisation et d'environnement lettré, cet indicateur mesure l'offre externe dans ce domaine au moyen des bibliothèques et centres de ressources.</p> <p>Les résultats sont très faibles (environ 10%) et montrent que la post alphabétisation et l'environnement lettré sont les "parents pauvres" du non formel : pas de bibliothèque externe et pas d'armoire pour la bibliothèque interne (cf. dotation indicateur 2.4). Or, la réussite des objectifs du PDDEB suppose un effort particulier dans ce domaine, susceptible de stimuler la demande en éducation de base non formelle.</p>			

DOTATION ADEQUATE	2.7 Pourcentage de centres d’alphabétisation ayant une structure d’accueil de la petite enfance ¹⁵ .	P : Année 2004 NF : 31,8 %	Annuelle	4/ n= 245 centres
	<p>Cet indicateur mesure l’effort interne spontané de prise en charge du problème de garde des petits enfants durant la formation des femmes. En l’absence de politiques et de moyens clairement mis en œuvre jusque-là dans ce domaine, on peut considérer les résultats comme très encourageants.</p> <p>Pour le Burkina Faso, l’indicateur montre qu’il n’est pas irréaliste de chercher à intégrer des activités organisées et structurées d’éducation de la petite enfance durant les périodes de garde des enfants, qui correspondent aux temps d’alphabétisation, de formation ou d’activités génératrices de revenus des femmes (soit en tout pratiquement un millier d’heures).</p>			

¹ En raison de l'absence de données disponibles pour les enfants âgés de 7 ans, on utilise un proxy : le pourcentage d'enfants malnutris à 4 ans. Cet indicateur est régulièrement renseigné à partir des enquêtes démographiques et de santé

² L'indice est exprimé en fonction du nombre d'unités d'écart type (ET). Ce nombre est calculé par rapport à la médiane de la population de référence internationale du NCHS/CDC/OMS. Il s'agit de standards de mesures anthropométriques. On dit d'un enfant qu'il est atteint de malnutrition s'il se trouve à moins de 2 écarts-types (-2 ET) de la médiane de la population de référence. A partir de -3 ET, on parle de retard de croissance sévère.

³ Sont recensées les personnes souffrant des handicaps suivants : 1) sourd-muet, 2) muet, 3) sourd, 4) paraly. mem. sup., 5) paraly. mem. inf, 6) paraly. sup. & inf., 7) fou (folie), 8) amput. mem. sup., 9) amput. mem. inf., 10) aveugle, 11) débile mental, 12) lépreux (se), 13) autres. Il faut noter toutefois que le caractère déclaratif du handicap lors du recensement conduit certainement à une sous-évaluation des enfants handicapés scolarisés. Ce biais statistique ne remet toutefois pas en question la pertinence de l'indicateur ni l'intérêt des analyses des données.

⁴ La situation des animateurs/trices du secteur non formel est différente puisqu'ils reçoivent des formations pédagogiques chaque année avant l'ouverture des centres d'alphabétisation. Le pourcentage d'animateurs/trices formé(e)s est donc peu pertinent car il est toujours de 100%. C'est pourquoi il n'a pas été retenu.

⁵ Instituteur principal (IP), inspecteurs et conseillers pédagogiques

⁶ Il faut distinguer 2 types de superviseurs : les agents des services d'alphabétisation de la DPEBA et les superviseurs des associations/ONG.

⁷ En principe, dans ce cas, les élèves concernés ne sont pas considérés comme des redoublants.

⁸ Cet indicateur ne peut pas être documenté de façon précise mais peut être apprécié dans les grandes lignes

⁹ Les données sont issues de l'annuaire statistique. Le questionnaire considère l'eau potable uniquement (les puits traditionnels sont exclus).

¹⁰ N'importe quel point d'eau est pris en considération

¹¹ Les progrès des systèmes d'information statistiques devraient permettre de mieux renseigner cet indicateur à ses niveaux pertinents, le niveau national, désagréé au niveau provincial, permettant des analyses comparatives interprovinciales ayant du sens pour la réflexion et l'action.

¹² Comme le couplage des différents éléments nécessite un travail complémentaire considérable sur la base de données, il a été estimé ici que les éléments formant l'équipement minimum étaient exclusifs entre eux. Ainsi c'est le pourcentage le plus faible qui a été retenu à chaque fois. Compte tenu de l'écart existant dans la dotation ou non en armoire, il a été décidé de faire apparaître les chiffres séparément.

¹³ Les dotations gratuites comprennent un manuel pour deux. Le PDDEB prévoit à terme 1 manuel par élève.

¹⁴ L'achat du manuel fait partie des frais d'inscription. Le manque provient de l'insuffisance de la production.

¹⁵ A noter que la terminologie utilisée ne sous-entend pas que les structures d'accueil soient en matériaux définitifs. Il peut s'agir de n'importe quel espace aménagé pour l'occasion, sous la responsabilité de femmes volontaires et acceptées pour cette tâche. Celles-ci pourraient bénéficier d'une formation spécifique sur la santé et le développement psychomoteur de l'enfant de moins de 7 ans.

ACCESSIBILITE	1.1.2	P: en %					Annuelle	2/ DEP/MEBA 3 / INSD
	Indice de parité TNS fille / garçon	Années	00-01	01-02	02-03	03-04		
		F	0,6	0,6	0,59	0,61		
	<p>Cet indicateur mesure le degré d'inégalité d'accès à l'école des filles par rapport aux garçons. L'indice de parité concernant le taux net de scolarisation (TNS) permet également de suivre la progression vers l'un des objectifs majeurs de l'EPT.</p> <p>Les résultats indiquent que l'indice reste insuffisant en regard des échéances fixées lors du Forum de Dakar. En outre, il serait particulièrement intéressant de désagréger cet indicateur au niveau urbain et rural compte tenu des différences importantes qui existent</p>							

ACCESSIBILITE

1.1.3 Rapport taux d’abandon (F) et de déperdition ¹ (NF) fille / garçon.	P:						Annuelle	2/ DEP/MEBA, DGAENF
	Années		00-01	01-02	02-03			
	F	CP1	1,21	0,88	0,94			
		CP2	0,55	0,67	2,59			
		CE1	0,86	1,08	1,02			
		CE2	0,88	0,74	0,50			
		CM1	1,27	0,90	0,97			
	NF	AI	1,33	1,33	1,76			
FCB		1,50	1,35	1,30				

Ce rapport mesure la discrimination au niveau de la rétention scolaire entre fille et garçon.

Si le rapport du taux d’abandon pour le secteur formel ne montre pas de discrimination marquée, il doit être interprété à la lumière de phénomènes sociaux relativement nouveaux : en ville, l’école joue un rôle de gardiennage pour les enfants, et en particulier pour les filles, dont les parents travaillent ; en milieu rural, la non-proximité de l’école tend à accroître les risques de non-inscription et/ou d’abandon des filles.

Pour ce qui concerne le rapport du taux de déperdition relatif au secteur non formel. Là, le résultat indique une discrimination marquée. Elle s’explique principalement par le poids des obligations sociales des femmes qui les contraignent à une fréquentation aléatoire débouchant sur l’échec voire l’abandon. Lors des enquêtes de terrain, on a pu observer que c’était la combinaison de facteurs objectifs (difficultés réelles dans la progression des apprentissages) et de facteurs psychologiques (retour au centre vécu comme une honte après une absence, même honorablement motivée) qui conduisait le plus souvent les femmes à l’échec et /ou à l’abandon.

[illegible]

ACCESSIBILITE	1.2.3 Pourcentage de la pop. scolarisable qui se trouve à + de 2,5 km d'une école.	ND ⁴	2/ Carte éducative (disponible pour certaines provinces uniquement)
	Cet indicateur mesure la proportion de la population privée d'une offre d'éducation de base formelle si l'on considère qu'une école située à plus de 2,5 km est inaccessible dans le contexte rural burkinabé (faute de moyens de transports individuels ou collectifs).		

ACCESSIBILITE	1.2.4	P:					Annuelle	2/ DEP/MEBA 3/ INSD
	Rapport TBS chef-lieu et reste de province, urbain / rural ⁵ .	Années	00-01	01-02	02-03	03-04		
	F	3.23	3.24	2.89	2.74			
	Cet indicateur mesure les disparités en termes de scolarisation entre zones urbaines et zones rurales.							
L'indicateur a été établi sur la base de la comparaison des données entre le chef-lieu de la province (considéré comme zone urbaine) et le reste de la province (considéré comme zone rurale). La stabilité de ce découpage permet l'analyse de l'évolution du rapport.								
L'indicateur montre que la scolarisation en milieu rural est très en retard sur la scolarisation en milieu urbain.								

ACCESSIBILITE	1.3.1 Taux net de scolarisation (TNS) selon le statut familial de l'enfant ⁶	N: Année 1998									Dépendant de la source de données	3/ INSD (EP 2, 1998)		
		Statut familial	Urbain			Rural			Burkina Faso					
			G	F	Ens.	G	F	Ens.	G	F			Ens.	
			Enfant du CM	80,0	75,3	77,8	25,1	18,1	21,8	33,2			26,4	30,0
			Enfants apparentés	72,8	59,3	65,4	32,2	15,3	23,9	36,7			21,1	28,9
	Enfants non apparentés	39,5	42,7	41,9	29,5	25,5	27,3	31,0	30,7	30,8				
	Total	78,3	70,7	74,6	26,8	17,5	22,3	34,0	25,2	29,8				
Cet indicateur permet de mettre en lumière les inégalités de scolarisation selon le statut familial des enfants. Selon les résultats tirés de l'enquête de 1998, on observe que le confiage des enfants peut avoir des effets divergents en matière de scolarisation. Alors que le confiage en milieu rural a clairement pour but la scolarisation de l'enfant (27,3% contre 21,8%), le confiage en milieu urbain est effectué à des fins de travail (notamment domestique). Cette problématique concerne en particulier les filles (42,7 % des filles confiées sont scolarisées contre 75,3% s'il s'agit des filles du chef de ménage).														

ACCESSIBILITE	1.3.2 Part du coût moyen de la scolarisation par rapport aux dépenses totales annuelles des ménages (dans l'hypothèse d'une scolarisation de tous les enfants) ⁷	N: année 1998						Dépendant de la source de données	3/ INSD (EP 2, 1998)	
		Rubriques	Quintiles des dépenses monétaires totales annuelles							Total
			1	2	3	4	5			
		Urbain	7,1	2,7	1,6	1,0	0,3			0,5
		Rural	8,8	3,4	2,2	1,5	0,6			1,8
		BF	8,7	3,4	2,1	1,4	0,4			1,3
<p>Cet indicateur met en exergue le poids du coût minimum de la scolarisation des enfants dans le budget des ménages si tous les enfants d'âge scolaire étaient scolarisés. A ce titre, il est l'un des indicateurs clefs du droit effectif à l'éducation formelle pour tous, sans barrière d'accessibilité d'ordre économique.</p> <p>Concernant les résultats, on retiendra que c'est dans les ménages pauvres que le coût est relativement le plus élevé et qu'il y a le plus d'enfants d'âge scolaire, et par conséquent, au total le plus d'efforts à fournir. Cela s'explique par le fait que les ménages pauvres se rencontrent davantage en milieu rural où la fécondité est plus élevée, la polygamie plus fréquente et les ménages de structure plus élargie.</p>										

ACCESSIBILITE

1.3.3 Part du coût moyen d’alphabétisation ⁸ par rapport aux dépenses totales annuelles des ménages (dans l’hypothèse d’une alphabétisation de tous les membres du ménage âgés de 15 à 44 ans non encore alphabétisés)	N: année 1998						Dépendant de la source de données	3/ INSD (EP 2, 1998)	
	Rubriques	Quintiles des dépenses monétaires totales annuelles							Total
		1	2	3	4	5			
	Urbain	5,8	2,6	1,6	1,0	0,3			0,5
	Rural	10,0	4,0	2,6	1,8	0,8			2,2
	BF	9,8	3,9	2,4	1,6	0,6			1,5
<p>Cet indicateur met en évidence le poids du coût minimum de l’alphabétisation / formation des jeunes et des adultes dans le budget des ménages. A ce titre, il est l’un des indicateurs clefs du droit à l’éducation non formelle pour tous sans barrière d’accessibilité d’ordre économique.</p> <p>Ici la population observée correspond aux personnes de 15-44 ans n’ayant jamais été scolarisées ou non alphabétisées. Tout comme pour la scolarisation, c’est dans les ménages pauvres qu’il y a plus de personnes de 15-44 ans n’ayant jamais été scolarisées ou non alphabétisées par ménage et par conséquent plus d’efforts à fournir pour une alphabétisation totale, son poids étant relativement le plus élevé par rapport à de faibles revenus.</p>									

¹ Le taux de déperdition est calculé pour le secteur non formel. Il comprend également l'échec. Cette distinction provient de la concentration et de la brièveté des deux phases du cycle d'éducation de base : AI + FCB = entre 600 et 800 heures.

² Formation complémentaire de base (2e niveau)

³ Alphabétisation initiale (1er niveau)

⁴ Malheureusement, cet indicateur n'a pas pu être renseigné. Sa production nécessite en effet de se référer au logiciel de la carte éducative qui pour l'heure n'est disponible que pour certaines provinces du Burkina Faso. Ce logiciel permet de recenser la population scolarisable dans un rayon de 2,5 km et de calculer ainsi le taux de scolarisation de proximité, à l'inverse de la carte scolaire classique qui rattache administrativement toutes les populations environnantes à une école sans considération des distances à parcourir par les élèves – qui peuvent aller jusqu'à 20 km, soit plusieurs heures de marche ou de vélo ; ce qui est incompatible avec une scolarisation effective.

⁵ Cet indicateur est difficile à produire car la délimitation de l'urbain et du rural est l'objet de controverses et de pratiques variées d'une part, et l'espace urbain est en constante évolution, d'autre part. De surcroît, l'urbanité ou la ruralité ne constitue pas un critère d'établissement des circonscriptions d'éducation de base.

⁶ Le statut d'un enfant confié peut être approché à travers le lien de parenté des enfants avec le chef de ménage (CM). A partir des données disponibles, on peut au moins distinguer trois catégories d'enfants : les enfants du CM, les autres enfants apparentés, les enfants non apparentés ; avec l'hypothèse que les enfants confiés se répartissent entre les deux dernières catégories.

⁷ Le coût moyen correspond ici aux frais de scolarisation d'un enfant à la charge du ménage multiplié par le nombre moyen d'enfants en âge d'être scolarisés. Les dépenses correspondent aux dépenses monétaires et sont déclinées par quintile. Le coût moyen supporté par les ménages est calculé sur la base du paquet minimum et des différentes cotisations. Pour chaque classe, un paquet minimum de fournitures scolaires est nécessaire à l'élève pour démarrer son année scolaire. Ce paquet varie selon les réalités locales et prend en compte les fournitures *qu'il faut nécessairement* à un élève d'une classe donnée pour suivre les cours dans des conditions acceptables pendant toute l'année. Il est défini par les enseignants. Ce qui fait que son contenu n'est pas toujours uniforme pour chacune des classes et des enseignants-es d'un même niveau (classe).

⁸ Ce coût comprend le montant des frais à charge de l'apprenant(e) (livres et fournitures. Le coût est évalué à 3 650 Fcfa) multiplié par le nombre de personnes de 15-44 ans n'ayant jamais été scolarisées ou non alphabétisées par ménage

CHAPITRE 4

DE LA METHODE AUX RESULTATS DE LA RECHERCHE :

PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS ET REMARQUES CONCLUSIVES

La recherche sur la mesure du droit à l'éducation s'inscrit dans le champ de l'économie du développement. Dans ce cadre, elle se réfère à la pensée libérale classique. Ce courant de pensée se distingue de la doctrine "ultralibérale" ou néolibérale¹ qui voudrait que l'Etat soit réduit au minimum ou qu'il reste en dehors de l'économie. Le libéralisme classique place les libertés individuelles au centre mais, pour autant, elle ne libère pas le souverain de toutes tâches en le renvoyant à sa seule figuration du pouvoir. Au contraire, pour le fondateur du libéralisme classique, A. Smith, le souverain se voit assigné un rôle économique précis : il doit investir dans les institutions et ouvrages d'intérêt public, là où la considération du seul intérêt privé ne conduirait aucun individu. "En somme, Smith invite le souverain à ajuster sa nouvelle fonction à l'état commercial de la société ; il ne doit pas être un administrateur des activités humaines, qui cherche à les organiser en les réglementant pour le bien de tous et de l'Etat, mais un protecteur et un investisseur." [GARANDEAU, 1998]²

Le libéralisme exige non seulement la redistribution des fruits de la richesse ou du capital accumulé au sein de la société (*redistribution of growth*) mais des investissements dans les institutions et ouvrages d'intérêt public afin d'améliorer l'ensemble des capacités individuelles, sociales et institutionnelles. En d'autres termes, et c'est ce que nous avons tenté de souligner par ce travail, il ne suffit pas d'assurer une juste répartition des ressources ou moyens (revenu, biens premiers, droits formels ou *freedom of processes*), en particulier envers les plus démunis (approche *pro-poor*), encore faut-il que ces moyens garantissent des réalisations pour les individus (*functionings* ou droits réels) par l'existence d'opportunités (*substantive opportunities*, cf. supra, chap. 2.5.1). Aussi, analyser le processus de développement humain par le renforcement des libertés

¹ Par référence au "libéralisme manchestérien" de R. COBDEN [1839] ou théorie du "laissez-faire".

² GARANDEAU Mikaël (textes choisis & présentés par) [1998], *Le libéralisme*, Flammarion, Paris, p. 68

individuelles suppose-t-il de considérer non seulement les capacités d'accès des plus démunis aux services sociaux de base (éducation et santé) et au marché mais aussi, d'une façon générale, les acquis en termes de création de capacités individuelles, sociales et institutionnelles.

4.1 LES FONCTIONS ANALYTIQUES ET OPÉRATOIRES DE LA RECHERCHE

Pour quelles raisons ce travail s'inscrit-il dans le champ de l'économie du développement ? Il y a deux raisons principales. La première raison concerne les limites de la science économique. Pour expliquer les phénomènes économiques à long terme, il faut tenir compte des facteurs sociaux. De même, les phénomènes sociaux s'expliquent par les changements économiques. Ainsi, quiconque isole une catégorie de phénomènes s'interdit de traiter des interdépendances avec d'autres catégories. Or, la science économique n'a pas l'ambition d'élaborer une théorie générale du développement économique et social. Ainsi, la méthodologie développée dans le cadre de la recherche sur l'effectivité du droit à l'éducation s'est inspirée, outre des outils de la science économique (allocation optimale des ressources pour une plus grande efficacité et efficience du système éducatif, procédure d'évaluation au moyen d'indicateurs) de disciplines voisines pour assurer une meilleure prise en considération de la réalité étudiée. Ces influences sont développées ci-après.

La seconde raison tient dans l'identité même de la science économique, qui ne réside pas seulement dans celle de son champ d'étude. En effet, son identité tient aussi aux buts qu'on lui assigne. Par conséquent, on n'attend pas d'elle seulement une description systématique, ni même une explication, mais aussi une prescription. Elle devrait bien diagnostiquer ce qui pourrait être amélioré et proposer de bons remèdes pour y parvenir. La vocation de la science économique est donc également opératoire³.

"C'est le plus souvent pour atteindre ses objectifs opératoires que la discipline a été conduite à donner des définitions précises, donc étroites, aux concepts de plus en plus nombreux qu'elle utilise, à collecter des données pour la mesure régulière de beaucoup de ces concepts, à formaliser rigoureusement ses théories, donc à les exprimer par des systèmes mathématiques dont l'étude exige de longs efforts, à appliquer souvent de savantes procédures statistiques pour tester des hypothèses ou estimer des

³ MALINVAUD Edmond [2001], "Les échanges entre science économique et autres sciences sociales", in *l'Economie politique*, numéro 11, 3^e trimestre 2001, p. 8

paramètres, à élaborer des modèles quantifiés servant à prédire les effets de changements subis ou de décisions envisagées." [MALINVAUD, 2001]⁴

Sans exagérer ces propos, il ne faut pas ignorer que cette évolution a sensiblement éloigné, au cours des dernières décennies, l'étude des phénomènes économiques de celle des phénomènes sociaux voisins. Ainsi, il serait erroné de croire que le caractère opératoire de la science économique constitue à lui seul une fin en soi. L'objectif d'une meilleure compréhension de l'évolution des sociétés humaines prime et demeure.

Dès lors, pour assurer une cohérence entre les fonctions analytiques et les fonctions opératoires de l'économie du développement, il convient d'identifier les différents types d'approches impliquées. Dans son article, Kothari⁵ fait référence à la matrice disciplinaire élaborée par M. Burawoy en 2004. Celle-ci comprend quatre dimensions interdépendantes: politique, professionnelle, critique et publique. Cependant, il faut préciser que les frontières entre ces différentes dimensions sont floues compte de tenu de la multiplicité des intérêts individuels et des priorités qui varient selon les institutions académiques et en fonction du temps.

Cette matrice se présente de la façon suivante :

	<i>Academic audience</i>	<i>Extra-academic audience</i>
<i>Instrumental knowledge</i>	<i>Professional</i>	<i>Policy</i>
<i>Reflexive knowledge</i>	<i>Critical</i>	<i>Public</i>

Source : Burawoy [2004], in U. KOTHARI [2005]

La matrice distingue deux types de public, académique ou non, en fonction de deux formes de pensée, instrumentale et analytique. Il suppose ainsi que le travail à des fins politiques et le travail à des fins professionnelles entrent dans le cadre d'une pensée instrumentale. A cet égard, il s'agit d'allouer les moyens à des objectifs qui sont prédéfinis. Alors que le travail critique et le travail à caractère public sont associés à une pensée analytique orientée vers le dialogue sur les hypothèses, les valeurs et les présomptions. L'intérêt de cette matrice réside principalement dans son unité car, comme le souligne son auteur, ces différentes approches ne constituent pas des alternatives mais des approches véritablement complémentaires.

⁴ Ibid., p. 9

⁵ KOTHARI Uma (eds) [2005], *A radical history of development studies. Individuals, institutions and ideologies*, David Philip Cape town, Zed Books, London, New-York, p. 6

"Les buts opératoires assignés à l'économie imposent aux théories mises en œuvre d'être, d'une part, étroitement spécifiées, d'autre part, objectives, c'est-à-dire reconnues comme fiables par au moins la majorité des spécialistes. Ce sont des exigences sévères. Elles ne peuvent être respectées que si l'on accepte de restreindre les ambitions explicatives (...)." [MALINVAUD, 2001]⁶ Du moins, elles exigent d'être à la fois complétées par d'autres disciplines concernées et rapportées au niveau du débat public et de l'analyse critique comme l'illustre le schéma précédent.

Par conséquent, il ressort que *"development studies is not only about describing and understanding planned interventions but also about analysing discourses of development and seriously interrogating processes of socio-economic, political and institutional change. (...) Development studies must, therefore, create opportunities to carry out policy-relevant research and devise methodologies and practical tools for development interventions, as well as a space for critical and radical academic investigation of ideas and histories."* [KOTHARI, 2005]⁷

Au vu de ce qui précède, que peut-on dire de la recherche sur l'effectivité du droit à l'éducation ? L'objectif de la recherche était double ; à la fois théorique et pratique. Il visait, d'une part, l'analyse critique du cadre référentiel théorique en matière d'éducation à savoir, la théorie du capital humain et la pensée utilitariste qui la sous-tend. Il visait, d'autre part, la définition d'un cadre d'évaluation de l'effectivité du droit à l'éducation. Ce cadre doit permettre d'informer le public, les institutions et les organes compétents afin d'orienter la définition des politiques en matière d'éducation de base et d'améliorer leur mise en œuvre.

Le tableau de bord sur le droit à l'éducation est donc un outil d'information, d'observation, de pilotage, de gouvernance et, enfin, de développement. A cet égard, il constitue une base pertinente pour la création d'un observatoire. Celui-ci aurait pour tâches principales d'assurer la disponibilité des sources de données, leur accessibilité et leur interprétation. Son rôle pour le suivi et l'analyse des données devrait être mis en lien avec le PDDEB et le CSLP. Sa composition devrait s'ouvrir aux chercheurs et aux acteurs de l'éducation de base formelle et non formelle.

⁶ MALINVAUD Edmond [2001], op. cit., pp. 10-11

⁷ KOTHARI Uma (eds) [2005], op. cit., p. 7

4.2 UN REGARD CROISÉ SUR LES CULTURES ET SUR LES DISCIPLINES

A cet effet, la recherche s'est dotée d'une méthodologie précise qui assure un regard croisé sur les cultures et sur les différentes disciplines concernées : l'histoire, la psychologie, la sociologie, la démographie, la science politique, la philosophie morale, l'économie et la statistique.

4.2.1 L'HISTOIRE

La première contrainte de la recherche sur la mesure du droit à l'éducation a consisté à privilégier une interprétation spécifique des valeurs qui fondent le droit à l'éducation et à replacer les données y relatives dans leur contexte historique, social et culturel. Cette contrainte peut paraître triviale mais, de fait, des écarts importants ont pu être constatés entre l'objet d'étude et la méthode, souvent biaisée par l'utilisation sans bornes des outils apportés par l'économétrie, comme le rappelle J. Harriss :

"There has been a recognition even from within the World Bank itself of the inadequacy of development theory and of the failure of the long-standing attempts to improve that theory on the basis of econometric analysis of large cross-country data-sets, and of the need instead to understand circular and cumulative causation in the processes that drive economic growth, and hence an appreciation of the importance of history." [HARRISS, 2005]⁸

Et E. Malinvaud d'ajouter : "(...) L'histoire contribue indirectement à notre compréhension du monde quand elle nous conduit à porter un regard critique sur les théories à notre disposition. La remarque s'applique en particulier aux théories économiques, qui sont notoirement partielles, pour les raisons que nous avons vues, mais dont certains adeptes naïfs pourraient exagérer la portée si on ne les ramenait pas à la conscience des réalités. Il arrive d'ailleurs que la critique joue un rôle constructif en suggérant des révisions aux théories existantes, voire la mise au point de théories nouvelles, par exemple une théorie s'appliquant à telle interface entre phénomènes économiques et sociaux." [MALINVAUD, 2001]⁹

Concrètement, dans le cadre de notre recherche sur la mesure du droit à l'éducation, l'interconnexion entre les dimensions économiques et historiques se retrouve notamment dans l'utilisation de données inscrites au

⁸ HARRISS John [2005], "Great promise, hubris and recovery : a participant's history of development studies", in KOTHARI Uma (eds) [2005], op. cit., p. 39

⁹ MALINVAUD Edmond [2001], op. cit., p. 11

sein de séries pluriannuelles. On entend ainsi mettre à jour les résultats purement factuels et apprécier, à leur juste valeur, les progrès accomplis dans la dynamique des capacités (cf. supra chapitre 3.5). Cette analyse longitudinale des données a aussi pour but de rendre compte des véritables efforts accomplis vers l'EPT, en particulier pour ce qui concerne le secteur non formel trop souvent négligé par la statistique officielle (cf. infra sous chapitre 4.4).

4.2.2 LA PSYCHOLOGIE, LA SOCIOLOGIE ET LA DEMOGRAPHIE

Tout d'abord, la référence aux travaux de la psychologie nous a permis de mettre en question le postulat de la rationalité des choix individuels propre à la science économique. Ainsi, il a été démontré que les individus n'agissent pas, comme supposé, sur la base d'une information "parfaitement claire" mais sur la base d'une information limitée (*bounded rationality* selon H. Simon)¹⁰. Cela est dû en partie à l'incertitude liée au facteur temps ; ce qui, pour G. S. Becker, explique la non concordance entre le retour estimé et le retour réel sur capital humain (cf. supra chapitre 1.2.3).

D'après H. Simon, la rationalité limitée correspond en réalité à la rationalité "procédurale". La rationalité "procédurale" repose sur le fait que le "processus" (ou la "procédure") de décision est un élément central de celle-ci. Or, cette vision diffère de celle des néoclassiques qui prônent la rationalité "substantive". Trois points essentiels caractérisent la rationalité "substantive":

1. elle fait l'impasse sur le contenu des objectifs et des valeurs ;
2. elle postule la cohérence globale des comportements ;
3. elle postule "un monde" où toutes les informations sont disponibles (système complet de marché).

A cette vision de la rationalité, H. Simon oppose la rationalité "procédurale" qui prévaut dans les autres sciences sociales. Ainsi, par le traitement de la rationalité, les sciences humaines cherchent à :

1. préciser théoriquement et empiriquement les valeurs en cause et leur évolution;
2. déterminer ce qui est retenu par les agents comme les données sur lesquelles ils constituent des actions raisonnées;

¹⁰ Cette notion a été introduite pour la première fois par Herbert Simon au début du XXe siècle; in GUERRIEN Bernard [1996], *Dictionnaire d'analyse économique*, éd. La Découverte, Paris, pp. 408-410.

3. préciser les stratégies de calcul des agents et l'intervention de processus émotionnels.

Outre le principe de rationalité limitée ou "procédurale", un autre phénomène intervient dans le processus de choix non optimaux voire biaisés. Il s'agit des préférences adaptatives, telles qu'elles ont été définies au chapitre 1.4. Ainsi, selon le postulat de la rationalité des choix individuels, il est généralement admis que les actions humaines sont l'expression de préférences avérées. Toutefois, cela est faux si l'on considère que l'action humaine ne reflète en réalité que l'accomplissement d'une liberté et non l'existence des moyens de cette liberté. Or, la présence ou l'absence de ressources peut influencer considérablement l'expression des préférences et donc l'accomplissement de la liberté. Dès lors, il apparaît que les préférences, voire les anticipations, sont le plus souvent adaptatives. Dans une perspective de création de capacités basée sur le respect des droits humains pour toutes et tous, ce biais n'est pas acceptable, contrairement à la pensée utilitariste qui n'en fait pas cas (puisqu'elle ne retient que la conséquence des choix).

Quant à l'apport de la sociologie dans le cadre de notre recherche, il se situe d'abord au niveau de la prise en considération du caractère fondamental de l'éducation de base pour la société. L'éducation de base représente une valeur en soi non seulement pour l'individu mais pour la société dans son ensemble. En cela, elle est une liberté substantielle et répond à ce que A. Sen appelle le seuil de conditions des capacités (*threshold conditions* cf. chap. 1.5.3). Elle ne s'apprécie donc pas uniquement en termes d'avantages personnels, comme tend à le souligner le modèle de Becker, mais aussi et surtout en termes d'avantages sociaux.

En outre, comme cela a été dit au chapitre 1.5.3, les capacités sont individuelles mais elles ne s'exercent que dans l'interaction. Ainsi, elles créent des dynamiques qui, au demeurant, peuvent s'avérer particulièrement fortes dans le cas de l'éducation de base. Dès lors, pour apprécier correctement l'avantage que procure la jouissance du droit à l'éducation, et de tout autre droit humain d'ailleurs, il est nécessaire de prendre en compte aussi l'intérêt d'autrui.

L'apport de la sociologie se situe ensuite au niveau de la méthode pour la construction du cadre d'évaluation du droit à l'éducation. Cette méthode comprend la définition des valeurs qui fondent le droit à l'éducation en regard des quatre capacités du système (2^e colonne du tableau de bord, cf. annexe I). Ces valeurs ont par la suite orienté la construction des indicateurs du droit à l'éducation.

Ainsi, la recherche sur la mesure du droit à l'éducation a été menée en suivant consciencieusement différentes étapes sans lesquelles le travail n'aurait pas pu être validé. Les premières étapes de la validation sociale du tableau de bord comme cadre d'évaluation du droit ont été les suivantes :

- La création et le lancement d'un partenariat de recherche avec l'APENF. La création d'un groupe de recherche interdisciplinaire constitué d'une quinzaine de chercheurs.
- La validation du cadre d'évaluation du droit à l'éducation basé sur les 4 capacités ou 4 "A". Cette validation s'est opérée en plusieurs étapes ¹¹ :

L'étape 1 a consisté à s'assurer que l'ensemble du groupe avait une compréhension commune des tâches et responsabilités qui lui étaient assignées. Trois réunions ont été organisées à cet effet. Elles ont donné lieu à la création de deux groupes, l'un pour les enquêtes de terrain, l'autre sur l'analyse des statistiques existantes. Elles ont en outre défini la composition des équipes d'enquête et leurs responsabilités respectives.

L'étape 2 a consisté à définir les champs d'observation, les techniques et les outils adaptés à l'étude pour les enquêtes de terrain.

Le choix des sites s'est fait notamment en fonction de la présence de programmes d'éducation reposant sur des innovations pédagogiques ou institutionnelles et de programmes associant des formes traditionnelles d'éducation et d'alphabétisation. En outre, il s'est agi d'assurer la couverture des principales langues nationales utilisées dans l'alphabétisation, à savoir le mooré, le dioula, le fulfuldé et le gourmantché. Enfin, le choix des sites a été effectué en fonction de la présence des principaux systèmes d'éducation de base formelle et non formelle, à l'échelle rurale et urbaine (cf. supra chap. 4.5.4).

L'étape 3 a porté sur la définition des valeurs et des notions importantes en regard du droit à l'éducation. La priorité a été accordée à la recherche d'éléments basiques et de repères pour infirmer et confirmer les capacités et les valeurs mises au jour lors du premier colloque de Ouagadougou (novembre 2001). L'accent a été mis sur la vision, les attentes, la perception des publics d'enquête par rapport à une éducation de qualité. Sur cette base, un premier guide d'entretien a été élaboré.

¹¹ BOLY-BARRY Koumba [2002], "Méthodologie de l'étude test sur les capacités", in IIEDH [2003], DT n° 8, op. cit., pp. 10-18

L'étape 4 a défini les équipes d'enquêteurs par binôme homme - femme afin de garantir d'une certaine façon la qualité des données récoltées par les techniques d'enquête du focus groupe et des entretiens individuels.

L'étape 5 a déterminé les principes de feed-back, de concertation, de partage et de processus test entre les différentes équipes d'enquêteurs.

L'étape 6 a consisté dans les enquêtes à proprement parler au moyen des guides d'enquête et des techniques de l'entretien tels que le focus groupe, l'entretien individuel et la technique Philips 5x5 ou 6x6¹². Les enquêtes ont été conduites en assurant une certaine flexibilité au niveau de l'utilisation des techniques afin qu'elles soient adaptées au contexte. Les résultats des entretiens et des focus groupes ont été complétés par une observation directe de certaines données sur les dotations et l'accessibilité des écoles et des centres de formation.

La recherche de la qualité de l'information a exigé de prendre en compte toutes les catégories d'acteurs dans l'éducation et l'alphabétisation : responsables d'institutions, enseignants, formateurs, parents, enfants scolarisés, enfants déscolarisés, apprenants alphabétisés ou partiellement alphabétisés, analphabètes. Le choix des personnes interrogées s'est fait en concertation avec les principaux intervenants des secteurs formels et non formels de façon à garantir la pertinence de l'étude.

L'étape 7, enfin, a porté sur l'exploitation des données récoltées. Diverses réunions du groupe ont été nécessaires. Elles ont donné lieu à quatre monographies qui ont été présentées lors de l'atelier de mai 2002 à Ouagadougou. Ces monographies rassemblées au sein du document de travail IIEDH n° 8 ont permis le lancement de la deuxième phase de la recherche, à savoir la construction des indicateurs.

Revenons brièvement à l'étape 1 du processus qui mentionne la constitution de deux groupes de recherche, l'un pour les enquêtes de terrain, l'autre sur l'analyse des statistiques existantes. Nous venons d'exposer les différentes étapes poursuivies par le groupe d'enquêteurs. Il s'agit ici de mentionner également l'apport considérable du groupe de chercheurs, démographes et statisticiens, chargé de faire l'état des lieux des informations et des données pertinentes pour la mesure du droit à l'éducation. La contribution des démographes, en particulier, s'est avérée cruciale pour la mise à jour des statistiques éducatives non scolaires telles que les recensements et les enquêtes prioritaires auprès des ménages (cf. annexe IV). Leur contribution a également porté sur l'utilisation concrète de ces données pour la

¹² Il s'agit d'une technique spécifique du focus groupe qui, au lieu de s'adresser aux individus au sein d'un groupe, s'adresse directement au groupe (5 ou 6 personnes) qui a alors pour tâche de délibérer ensemble sur les questions qui lui sont posées par les enquêteurs.

construction d'indicateurs (ex. adaptabilité indicateur 2.4 proportion des enfants de 10 à 12 ans jamais scolarisés, accessibilité indicateur 1.3.1 TNS selon le statut familial de l'enfant).

4.2.3 LA SCIENCE POLITIQUE, LA PHILOSOPHIE MORALE ET LES DROITS DE L'HOMME

Ce dernier volet se rapporte aux théories de la justice telles qu'elles ont été développées au chapitre 1.3. L'apport des différentes disciplines susmentionnées a permis de construire une critique solide face à la pensée utilitariste qui demeure, aujourd'hui encore, la pensée dominante dans le champ de l'évaluation des politiques publiques, y compris éducatives. La critique s'appuie principalement sur le principe d'une justice sociale, sans laquelle on ne saurait pas parler de véritable processus de développement humain.

"La justice est le pilier principal qui soutient toute la construction. Si elle était supprimée, le grand et immense édifice de la société humaine (...) serait en un instant dispersé en atomes." [SMITH, 1999]¹³

"La société peut se maintenir sans bienfaisance, quoique dans un état qui ne soit pas le plus confortable ; mais la prédominance de l'injustice la détruira absolument." [SMITH, 1999]¹⁴

Nous ne reviendrons pas ici sur les éléments qui fondent la critique de l'utilitarisme. Nous pouvons néanmoins rappeler l'importance du triptyque droit – liberté - responsabilité sur lequel repose toute la dynamique des capacités. Ainsi, il apparaît clairement que le processus de création de capacités, outre le respect des interdits de premier ordre, dépend de la responsabilité de tous les acteurs concernés. A ce titre, les institutions jouent un rôle central notamment en assurant les bases constitutionnelles et légales qui protègent la voie délibérative (cf. chap. 1.4.3).

Concrètement, cela signifie qu'il faut, en premier lieu, porter une attention particulière à l'existence de cadre de concertation des acteurs qui renforce l'exercice de leurs responsabilités (ex. acceptabilité indicateurs 2.4 sur l'existence de structure fonctionnelle de concertation et de coordination des acteurs, indicateur 2.5 sur l'intervention des différents acteurs dans le suivi et la mise en œuvre du programme d'éducation et, enfin, indicateur 2.6 sur l'existence de dispositifs fonctionnels d'évaluation des politiques publiques en matière d'éducation de base). Ensuite, il faut veiller à mettre en lumière

¹³ SMITH Adam [1999], *Théorie des sentiments moraux*, éd. Puf, Paris, pp.141-142

¹⁴ Ibid., p. 143

toutes les formes de discriminations, car elles constituent non seulement des entraves à la création de capacités mais, plus gravement, des violations des droits fondamentaux des personnes.

Il apparaît dès lors inacceptable que les cadres d'évaluation puissent écarter de leur champ d'analyse certaines catégories de personnes que cela soit en fonction du handicap ou de la maladie ou du manque de ressources (ex. dotation indicateur 1.1 pourcentage d'enfants malnutris à 4 ans, indicateur 1.2 TNS de la pop. handicapée ou non). Dans ce même ordre d'idée, il est inacceptable de ne pas considérer certains programmes d'éducation, tels que les programmes d'éducation dispensés par le système non formel, dont la contribution à l'effectivité du droit à l'éducation de base pour toutes et tous est essentielle.

4.3 LA PERTINENCE DE LA MÉTHODE DES 4 "A" ET L'INTERCONNEXION ENTRE LES DROITS

La méthodologie développée dans le cadre de cette recherche basée sur l'approche des capacités assure une diversité des angles d'observation par référence aux différentes disciplines précitées ; ce qui permet d'appréhender le caractère multidimensionnel du droit.

En regard de cette richesse interdisciplinaire, quel type d'information et quels enseignements peut-on tirer des indicateurs du droit à l'éducation ? Après quelques observations d'ordre général portant sur l'ensemble des résultats présentés au chapitre 3.5, nous reviendrons, aux points 4.4 et 4.5, sur les enjeux que représentent l'alphabétisation, à savoir le secteur non formel, et la qualité de l'éducation au niveau de l'évaluation des stratégies de mise en œuvre de l'EPT (cf. chap. 2.2).

Observations sur l'ensemble des résultats :

- D'une façon générale, il ressort que l'effectivité du droit à l'éducation n'est pas vécue comme une obligation de résultat mais comme un objectif prioritaire selon une vision programmatique du droit. De ce biais théorique découle un biais pratique dont les conséquences principales sont la négligence de la diversité des acteurs et de leur rôle dans la mise en œuvre, le respect et la protection du droit. Or, une part importante des engagements et des actions en faveur de l'éducation de base pour toutes et tous peut être attribuée aux acteurs autres que les Etats parties signataires du Pacte international relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels. Les indicateurs constituent de fait des instruments essentiels d'information, de valorisation et de légitimation

des actions menées par l'ensemble des acteurs. Ils montrent que le droit à l'éducation reste compris comme un idéal.

- La méthode des quatre "A" inspirée des textes onusiens a montré sa pertinence à l'égard du droit :

L'acceptabilité. Le système d'éducation de base est-il acceptable par les populations ; est-on d'accord sur les objectifs de l'éducation ?

L'adaptabilité. Est-il adaptable aux différents besoins et contextes des élèves et des apprenant(e)s ?

La dotation adéquate. Est-il doté, en personnes et en équipements, d'une façon qui corresponde aux besoins réels?

L'accessibilité. Est-il accessible à la totalité des personnes ?¹⁵

Contrairement à une approche classique en matière d'évaluation portant principalement sur l'accès au système et sur son efficacité interne, la méthode des quatre "A" permet de prendre en compte les réelles attentes et les demandes des acteurs pour une plus grande effectivité du droit à l'éducation. Ainsi, la méthode intègre les dimensions relatives à l'acceptabilité et à l'accessibilité du système, à savoir l'existence de conditions cadres favorisant l'accès pour toutes et tous. Quant à la dotation et à l'adaptabilité du système, elles forment les ressources nécessaires au développement des connaissances de base.

Dès lors, outre les données usuelles sur les conditions d'accès au système (principe de non discrimination) et sur sa dotation adéquate (humaines et non humaines), la méthode a démontré qu'il est possible d'évaluer les valeurs relatives à l'acceptabilité et l'adaptabilité du système (28 indicateurs, cf. tableau n° 2, sous-chapitre 3.5.1). Ces valeurs concernent à la fois les objectifs du système en regard du droit (logique de pertinence, acceptabilité et ses résultats non seulement en termes d'inscription à l'école mais en termes d'acquisition réelle de connaissances de base (efficacité du système à travers son adaptabilité).

- Les indicateurs créés à partir des 4 "A" soulignent les interactions qui existent entre ces quatre capacités. Ils démontrent ainsi que les 4 capacités forment véritablement système. Ces interactions apparaissent notamment à travers la difficulté de situer certains indicateurs au sein du tableau de bord. C'est le cas par exemple des indicateurs 1.1 et 1.2

¹⁵ CESC [1999], op. cit.

relatifs à la santé des apprenants qui ont été considérés au niveau de la dotation adéquate du système alors qu'ils auraient pu l'être, tout aussi bien, au niveau de l'accessibilité.

Si la santé relève avant tout de la capacité du système à répondre, par une dotation adéquate, aux besoins spécifiques des personnes, c'est pour garantir en fin de compte l'accessibilité du système à toutes les personnes sans aucune forme de discrimination. L'indicateur 3.3 d'acceptabilité sur la présence d'activités génératrices de revenus pour les apprenants dans les centres d'alphabétisation et de formation est également un bon exemple de ces liens. En effet, les activités génératrices de revenus pour les apprenants constituent une question d'acceptabilité tenant à la reconnaissance du statut des personnes adultes qui forment le public cible de ces programmes. C'est aussi une question d'adaptabilité du système à répondre aux attentes de ce public pour lequel une formation de base représente un coût d'opportunité important.

- La méthode définie, privilégiant la prise en compte des données du secteur formel et non formel d'éducation de base, est juste en regard du droit. Elle a permis de mesurer le degré d'effectivité du droit à l'éducation pour la province du Sanmatenga.

Dans cette province, il ressort, pour le secteur formel, un manque d'adaptabilité du système impliquant notamment des problèmes de gestion des moyens à disposition. Quant au secteur non formel, les indicateurs ont permis, pour la première fois, de mesurer les actions des différents acteurs envers la population non scolarisée ou déscolarisée dont les besoins éducatifs n'ont pas été satisfaits.

- Les indicateurs ont mis en lumière l'interconnexion entre le droit à l'éducation et d'autres droits, notamment :

Le droit à la liberté d'expression et le droit à l'information (ex. tous les indicateurs qui ont pu être renseignés et, en particulier, l'indicateur 4.1 sur l'adaptabilité du système relatif au nombre de radios incluant l'éducation de base dans leur grille de programme) ;

Le droit à l'alimentation (ex. indicateur 1.1 de la dotation relatif aux enfants malnutris à 4 ans) ;

Le droit aux soins (ex. indicateur 3.4 de l'acceptabilité sur les écoles disposant de trousse de premiers secours) ;

Les libertés de participation et d'association (ex. indicateur 2.7 de l'acceptabilité relatif au pourcentage d'écoles avec une association des parents d'élèves active).

Dans l'ensemble, les indicateurs du droit à l'éducation font apparaître des dynamiques positives et négatives en lien avec les politiques d'éducation de base qui ont été mises en place.

Au niveau des dynamiques positives, on relève notamment une amélioration de la parité fille/garçon à travers le taux net de scolarisation sur les trois dernières années scolaires (cf. infra. chap. 4.6)

Quant aux dynamiques négatives, elles surgissent de façon marquée à travers les données désagrégées. On peut par exemple observer des inégalités de traitement selon le statut familial de l'enfant. En zone urbaine, une fille confiée a nettement moins de chance d'être scolarisée que sa consœur, non confiée (ind. 1.3.1, accessibilité, cf. infra chap. 4.6).

4.4 L'ÉDUCATION NON FORMELLE, UN ENJEU POUR L'EPT

La recherche sur la mesure du droit à l'éducation s'était fixé comme objectif d'intégrer et de valoriser les données relatives au secteur non formel, et cela pour deux raisons au moins.

Premièrement, comme cela a été souligné au chapitre 2.2.1, l'approche par le droit suppose de considérer l'ensemble des besoins éducatifs fondamentaux, ceux du petit enfant, de l'adolescent et de l'adulte. Or, ces besoins, dans leur diversité, sont couverts à la fois par le système formel et le système non formel d'éducation. En outre, si l'on entend évaluer véritablement les progrès accomplis vers la réalisation des objectifs de l'EPT, il convient de considérer ces six objectifs de façon systémique et interdépendante, en tenant compte des programmes d'alphabétisation et de formation du secteur non formel.

La deuxième raison tient dans le fait que les indicateurs sur le non-formel sont généralement restreints au niveau du nombre et limités voire peu pertinents au niveau du contenu.

Quant au nombre, nous avons relevé au chapitre 3.4.1 qu'il était possible de disposer d'un nombre important d'indicateurs sur le non-formel. Nous

avons ainsi relevé sur l'ensemble des 52 indicateurs du droit à l'éducation, 9 indicateurs spécifiques au secteur non formel et 16 indicateurs qui ont pu être désagrégés par secteur formel et non formel.

Les 9 indicateurs spécifiques au non-formel sont les suivants :

Acceptabilité

- 3.3 Pourcentage de centres d'alphabétisation incluant des activités génératrices de revenus pour les apprenant(e)s.

Adaptabilité

- 2.3 Nombre d'apprenant(e)s inscrit(e)s en cours du soir.
- 3.3 Taux d'alphabétisation pour la population âgée de 10 ans et plus n'étant pas ou n'ayant pas été scolarisée.
- 4.2 Pourcentage de centres d'alphabétisation organisant des clubs de lecture ou d'écriture.

Dotations adéquate

- 2.6 Pourcentage de centres d'alpha ayant accès à une bibliothèque ou un centre de ressources.
- 2.7 Pourcentage de centres d'alphabétisation ayant une structure d'accueil de la petite enfance.

Accessibilité

- 1.2.1 Ratio nombre de centres FCB¹⁶ sur nombre de centres AI¹⁷
- 1.2.2 Taux d'accroissement annuel du nombre d'inscrits en AI et en FCB
- 1.3.3 Part du coût moyen d'alphabétisation par rapport aux dépenses totales annuelles des ménages (dans l'hypothèse d'une alphabétisation de tous les membres du ménage âgés de 15 à 44 ans non encore alphabétisés)

Les 16 indicateurs désagrégés par secteur formel et non formel sont les suivants :

Acceptabilité

- 2.1 Part du financement sur ressources propres de l'état pour l'éducation de base dans le PIB.
- 2.2 Part des financements extérieurs publics pour l'éducation de base dans le PIB.
- 2.3 Part des financements extérieurs non gouvernementaux pour l'éducation de base dans le PIB.

¹⁶ Formation de Base Complémentaire (2^e année)

¹⁷ Alphabétisation Initiale (1^{ère} année)

- 2.4 Existence ou non de structure fonctionnelle de concertation et de coordination des acteur(e)s.
- 3.5 Existence ou non d'un cadre fonctionnel d'expression de la satisfaction des apprenant(e)s, des enseignant(e)s et des parents.

Adaptabilité

- 3.1 Taux d'abandon (F) et taux de déperdition (NF)¹⁸.
- 3.2 Test de niveau en mathématiques et en français en CM1 (F) et degré de connaissances de base (NF).
- 3.5 Taux de réussite aux examens (CEP (F) ou certificat d'alphabétisation (NF)).

Dotation adéquate

- 1.6 Ratio écoles et centres d'alphabétisation/ personnel d'encadrement pédagogique¹⁹ (F) ou superviseur (NF).
- 2.1 Degré de couverture des financements attendus²⁰.
- 2.2 Taux d'équipement des écoles et des centres d'alpha en eau, cantine et latrines.
- 2.3 Pourcentage de salles de classe et de centres d'alpha construits en matériaux définitifs et en bon état.
- 2.4 Pourcentage de salles de classes et de centres d'alpha ayant l'équipement nécessaire (tableaux noirs, tables bancs, bureaux, avec et sans armoires / placard / malle).
- 2.5 Pourcentage des élèves (F) et des apprenant(e)s (NF) ayant un manuel de lecture et de calcul.

Accessibilité

- 1.1.1 Pourcentage de femmes enseignantes (F) et de formatrices (NF).
- 1.1.3 Rapport taux de déperdition (NF)²¹ et d'abandon (F) fille / garçon.

On le voit, non seulement les indicateurs relatifs au secteur non formel ne sont pas minoritaires, puisqu'on dénombre au moins 25 indicateurs pour le non-formel sur la batterie de 52 indicateurs, mais ils peuvent, de plus, être considérés comme pertinents étant donné qu'ils ont été validés par les différents acteurs concernés, y compris sur le terrain (cf. les étapes de la recherche chapitre 3.4.1). Ainsi, la recherche a su démontrer qu'il existe des alternatives pertinentes à la seule mesure du taux d'alphabétisation.

Ce constat peut également être rapporté à celui effectué par rapport au PDDEB au chapitre 2.3.1. Nous avons relevé, parmi les 62 indicateurs

¹⁸ Mesure les échecs et les abandons pour chacune des deux années de formation (Ai et FCB) du système non formel d'éducation de base (NF)

¹⁹ Instituteur principal (IP), inspecteurs et conseillers pédagogiques

²⁰ PDDEB

²¹ Mesure les abandons et les échecs

formant le cadre d'évaluation du suivi du PDDEB, que seuls 5 indicateurs portaient sur les activités d'alphabétisation et de formation du secteur non formel. Ces 5 indicateurs sont les suivants :

1. Taux d'alphabétisation par sexe.
2. Taux d'accroissement des effectifs dans les programmes d'éducation non formelle.
3. Nombre de centres alpha ouverts par an.
4. Pourcentage de centres alpha disposant d'une bibliothèque.
5. Pourcentage d'alphabétisés fréquentant les centres.

Aussi, cet ensemble pourrait-il être complété de façon relativement simple, ne serait-ce qu'en désagrégeant un certain nombre d'indicateurs déjà existants pour le secteur formel d'éducation (cf. supra, 16 indicateurs désagrégés F - NF).

Quant à l'interprétation des 25 indicateurs renseignés pour le secteur non formel au niveau national et provincial (Province du Sanmatenga), il ressort que :

- **les indicateurs ont permis, pour la première fois, de mesurer les actions des différents acteur(e)s envers la population non scolarisée ou déscolarisée dont les besoins éducatifs n'ont pas été satisfaits.**

Les forces et les faiblesses du secteur non formel sont ainsi apparues de façon plus claire permettant de contredire un certain nombre d'idées reçues. On note ainsi un taux de réussite élevé (ind. 3.5, adaptabilité) de même qu'un taux d'accroissement positif des effectifs en AI et en FCB durant la dernière campagne (ind. 1.2.2, accessibilité). Il faut également souligner un accroissement des financements publics.

Exemple : adaptabilité, indicateur 3.5 relatif au taux de réussite au certificat d'alpha (élevé), ind. 4.2 sur le pourcentage de centres d'alpha organisant des clubs de lecture et d'écriture (élevé), dotation : indicateur 2.3 sur le pourcentage de centres d'alpha construits en matériaux définitifs (faible), ind. 2.7 sur les structures d'accueil de la petite enfance (élevé) ; accessibilité, indicateur 1.1.3, rapport taux de déperdition homme / femme (inégal).

- **Il est possible d'utiliser les indicateurs déjà existants pour le système formel pour évaluer les programmes d'alphabétisation et de formation du système non formel s'adressant aux personnes qui n'ont pas pu bénéficier, ou du moins pas entièrement, d'une scolarité primaire**

de base. Si les indicateurs ont parfois nécessité quelques adaptations, ils ont généralement pu être appliqués de la même façon aux deux secteurs formel et non formel. L'intérêt de cette démarche est double. Elle est peu coûteuse. Elle permet, en outre, de procéder à des comparaisons qui peuvent s'avérer utiles pour les deux parties concernées.

Exemple : taux et degré de connaissance de base, taux d'abandon et de déperdition, taux de réussite, dotation en matériel pédagogique de base, coût de la scolarisation et de l'alphabétisation.

4.5 UNE EPT DE QUALITÉ OU LA DYNAMIQUE DU DROIT ET DES CAPACITÉS

Comme cela a été dit, sans dimension qualitative, la mesure perd toute sa pertinence ; inversement, sans mesure, l'analyse qualitative peut sembler perdre de son efficacité en matière d'évaluation. La mesure doit être qualifiée puisque la dimension quantitative des choses humaines se cache toujours dans le qualitatif. L'important en fin de compte est de savoir ce que l'on mesure dans une évaluation et comment on le mesure. C'est la raison pour laquelle, le choix des indicateurs est crucial.

Les indicateurs doivent avoir un sens clair par rapport au droit. Ainsi, ils doivent montrer si la mise en œuvre des politiques éducatives concourt à renforcer ou, au contraire, à affaiblir la dynamique des capacités. De la même façon, ils doivent rendre compte de l'adéquation de l'offre éducative à la demande des populations.

Concrètement comment évalue-t-on la qualité de l'éducation, autrement dit la dynamique du droit et des capacités ? Nous avons abordé ce point précédemment aux chapitres 2.2.1 et 2.2.4. Nous avons alors relevé que les indicateurs de la qualité relatifs à l'EPT, outre ceux sur les acquis éducatifs, étaient relativement restreints. En effet, seuls 7 indicateurs permettaient d'évaluer la qualité de l'éducation. Ces indicateurs portent sur les ressources financières (dépenses publiques pour le primaire) et humaines (% d'enseignants formés et % d'enseignantes) ainsi que sur les conditions d'apprentissages pour les élèves (espérance de vie scolaire, taux de survie en 5^e année, rapport élèves/enseignants).

A ce propos, deux remarques ont été formulées. La première relève que les indicateurs sur la qualité occultent le secteur non formel d'éducation. La seconde remarque souligne que les indicateurs de l'EPT ne couvrent pas l'ensemble des déterminants de la qualité qui ont pourtant été définis par le comité de suivi de l'EPT (cf. chapitre 2.2.1).

Ces déterminants sont les suivants :

- A. **la durée de la scolarité,**
- B. **les scores aux tests,**
- C. **les ressources,**
- D. **l'intégration** ou la capacité du système à prendre en considération la diversité des besoins en regard du contexte,
- E. **la coordination** ou la capacité du système à assurer une coordination entre les différents acteurs.

Les déterminants A, D et E, en particulier, ne font l'objet d'aucun indicateur précis au niveau du suivi EPT. En revanche, ils sont couverts par les indicateurs du droit à l'éducation qui montrent ainsi que ces dimensions sont centrales pour une bonne évaluation des politiques éducatives.

Dans le cadre de la recherche sur l'effectivité du droit à l'éducation, nous avons donc retenu un indicateur relatif au nombre d'heures d'enseignement effectif par an. Cet indicateur donne une bonne information sur la question de la durée de la scolarité. Il a fait l'objet d'une enquête spécifique dans la Province du Sanmatenga (cf. commentaire relatif à l'indicateur 1.2 adaptabilité, chap. 3.5.2). Ce type d'information permet également de mettre à jour, du moins indirectement, le problème lié de l'absentéisme des enseignants qui reste très préoccupant dans ces contrées.

Quant à la question de l'intégration, elle est prise en compte d'une façon générale par les indicateurs relatifs à l'accessibilité du système éducatif et par ceux relatifs à la diversité des besoins, y compris sur la question linguistique (cf. acceptabilité, indicateur 3.1 sur le pourcentage d'écoles où les langues nationales sont intégrées à l'enseignement.)

Quant à la coordination entre les acteurs, elle s'interprète principalement au moyen des indicateurs d'acceptabilité du système (ex. indicateurs 2.4, 2.5, 2.6).

Enfin, on relève que, parmi les 7 indicateurs EPT sur la qualité de l'éducation, une partie est consacrée aux conditions d'apprentissage. Ces conditions sont évaluées au moyen d'indicateurs sur l'espérance de vie scolaire, sur le taux de survie en 5^e année et sur le rapport élèves/enseignants. Or, il nous apparaît que cet ensemble pourrait être

complété de façon judicieuse avec des informations portant sur la présence de cantines scolaires (ex. dotation adéquate, 2.2 Taux d'équipement des écoles et des centres d'alpha en eau, cantine et latrines) ou sur la santé des enfants (ex. dotation adéquate, 1.1 Pourcentage d'enfants malnutris à 4 ans).

En conclusion, les dimensions relatives à la qualité de l'éducation, telles qu'elles ont été définies par le comité de suivi de l'EPT, peuvent être évaluées au moyen d'indicateurs pertinents. D'une façon générale, il nous apparaît que la qualité s'apprécie à deux niveaux : d'abord sur la méthode, puis au moyen des outils d'évaluation et leur interprétation.

Au niveau de la méthode, nous retenons au moins deux éléments de la qualité:

1. Le choix de l'échelon pertinent pour la mesure. Cette première étape est décisive pour une mesure adéquate et appropriée de la qualité.
2. La prise en compte de la multidimensionnalité de la notion de qualité. Ainsi, il est nécessaire de recourir à une approche interdisciplinaire comme nous l'avons précédemment exposé (cf. supra chap. 4.2).

Au niveau des outils d'évaluation, nous retenons au moins trois critères de la qualité :

1. La désagrégation des indicateurs (par secteur, par genre, par zones, etc.) ;
2. l'interprétation des données en dynamique, à savoir dans la durée (séries pluriannuelles ou selon les phases définies par l'agenda de mise en œuvre des politiques) ;
3. la mise en lumière de la création de capacités car le droit appelle une obligation de résultats. Ces résultats ou capacités portent à la fois sur la garantie d'un enseignement de qualité et d'un volume horaire d'enseignement minimal.

Dans le secteur formel, l'acquisition de connaissances ne peut être réduite aux seuls acquis scolaires mais doit prendre en compte les compétences de la vie courante (Jomtien, 1990). Dans le secteur non formel, la mesure du degré de connaissances de base est également nécessaire. Dans le cas du Burkina Faso, elle donne des résultats significatifs qui évitent la simple distinction entre déclarés alphabétisés et non alphabétisés.

4.6 LES ZONES DE NON-DROIT, UNE ANALYSE EN TERMES DE JUSTICE SOCIALE

Prise au sein du processus de la globalisation, la recherche en développement ne peut pas faire, désormais, l'économie d'une vision un termes de justice globale, comme le rappelle J. Harriss :

"The challenge for development studies now, therefore, lies not so much in resisting the critiques that derive from postmodernism, in "post-development" theorizing (...) as renewing its relevance through improved historical understanding of development, and of the moral and practical requirements of global justice. This calls for a critical engagement on the part of development scholars with development policy-making rather than placing development studies at the service of the fads, such as "social capital" and "participation" of the policy-makers." [HARRISS, 2006]²²

Ainsi, l'approche par les capacités accorde la priorité aux données qui revêtent un sens clair et fort eu égard à l'effectivité du droit pour toutes et tous. Cela implique de mettre en lumière les zones de non-droit, notamment par le biais des indicateurs relatifs aux discriminations et par le biais de données désagrégées.

- **Le tableau de bord confirme dès lors que les moyennes ne sont pas à elles seules significatives.** Les dynamiques positives et négatives en lien avec les politiques d'éducation de base qui ont été mises en place surgissent de façon marquée à travers les données désagrégées. Au niveau des dynamiques positives, on relève notamment une amélioration de la parité fille/garçon à travers le taux net de scolarisation sur les trois dernières années scolaires.

Quant aux dynamiques négatives, on peut par exemple observer des inégalités de traitement selon le statut familial de l'enfant (confié à de tiers personnes pour étudier - non confié, c'est-à-dire résident dans sa famille), le genre et le milieu de résidence (urbain-rural). En zone urbaine, une fille confiée a nettement moins de chance d'être scolarisée que sa consœur, non confiée (ind. 1.3.1, accessibilité).

- **Les indicateurs mettent en exergue la question de l'éducation des filles et des femmes.** Cette question est centrale pour le développement et dans la lutte contre la pauvreté. Les progrès dans ce domaine sont de la responsabilité de l'ensemble des acteurs publics et privés. Les stratégies à mettre en œuvre ne peuvent être les mêmes pour les filles

²² HARRISS John [2005], op. cit., p. 39

d'une part (rôle des conditions d'accueil et de la pédagogie) et les femmes d'autre part (accent mis sur la garde des enfants, les activités génératrices de revenus).

- Les indicateurs confirment que **l'effectivité du droit à l'éducation se heurte à des obstacles financiers majeurs** qui s'avèrent souvent insurmontables pour les familles les plus pauvres.

Il apparaît dès lors que, plus que des indicateurs en particulier, ce sont **des groupes d'indicateurs clés** qui s'avèrent pertinents pour mettre en lumière les zones de non-droit :

A. Sur l'existence d'une procédure délibérative sur la définition et la mise en œuvre des stratégies éducatives (5 indicateurs) :

Acceptabilité:

ind. 2.4 à 2.7 sur l'implication des acteur(e)s dans la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques en matière d'éducation de base ;

ind. 3.5 sur l'existence d'un cadre fonctionnel d'expression de la satisfaction des parents, des enseignant(e)s et des apprenant(e)s.

B. Sur la capacité de financement public du système (2 indicateurs) :

Acceptabilité :

ind. 2.1 - 2.2 sur les contributions à l'éducation de base en fonction du PIB. Cet ensemble d'indicateurs devrait être complété dans un avenir proche par les deux suivants prévus par le PDDEB.

Adaptabilité :

ind. 1.3 sur le taux d'engagement des financements ;

Dotation adéquate :

ind. 2.1 sur le degré de couverture des financements.

C. Sur le degré de couverture des besoins éducatifs fondamentaux pour toutes et tous (8 indicateurs) :

Adaptabilité :

ind. 1.2 sur le nombre d'heures d'enseignement effectives ;

ind. 2.4 proportion des enfants de 10 à 12 ans jamais scolarisés ;

ind. 3.2 sur le niveau de connaissances de base ;

ind. 3.3 sur le taux d’alphabétisation de la population âgée de 10 ans et plus n’étant pas ou n’ayant pas été scolarisée ;
ind. 3.1 et 3.6 sur les taux d’abandon et de déperdition et d’achèvement ;
ind. 4.2 pourcentage de centres d’alpha organisant des clubs de lecture et d’écriture.

Accessibilité :

ind. 1.3.1 TNS selon le statut familial de l’enfant.

D. Sur les conditions d’accès, d’enseignement et d’accueil du système (9 indicateurs) :

Adaptabilité :

ind. 2.1 pourcentage des apprenant(e)s inscrit(e)s dans des innovations éducatives.

Acceptabilité :

ind. 3.3 sur les centres d’alphabétisation proposant des activités génératrices de revenus.

Dotation adéquate :

ind. 1.1 sur la santé des enfants ;
ind. 1.3 sur le logement des enseignant(e)s ;
ind. 2.2 sur l’équipement en eau-latrines-cantines ;
ind. 2.5 pourcentage des élèves et des apprenant(e)s ayant des manuels de lecture et de calcul ;
ind. 2.7 sur les centres d’alphabétisation ayant une structure d’accueil de la petite enfance.

Accessibilité :

ind. 1.3.2 et 1.3.3 sur le coût minimal de la scolarisation et de l’alphabétisation à la charge des ménages.

CONCLUSION

L'éducation de base constitue le noyau intangible du droit à l'éducation. Bien plus qu'un capital, elle est une capacité qui garantit aux individus l'exercice des libertés fondamentales. Seule une éducation de base de qualité pour toutes et tous permet la création de capacités individuelles, sociales et institutionnelles. Pour cela, l'éducation de base doit être acceptable par les populations concernées et adaptable à leurs besoins. Le système, par lequel elle est dispensée, doit être doté de façon adéquate et facilement accessible à toutes les personnes quel que soit leur statut, leur provenance ou leur condition socio-économique. Enfin, un minimum éducatif de base assuré à toutes et à tous garantit au citoyen la jouissance du droit à l'éducation et des autres droits humains.

"Notre pays souffre toujours d'un faible taux d'alphabétisation qui constitue un handicap majeur dans sa lutte pour la réduction de la pauvreté et le développement durable. (...) Il est évident que le chemin menant à l'universalisation du droit à l'éducation demeure long au Burkina Faso. C'est sans doute à cause de cela que, dans notre pays, les différents acteurs font preuve d'engagement dans sa réalisation. C'est précisément cette dynamique du système que notre recherche s'est proposée de mettre en lumière par le biais d'indicateurs adaptés à notre contexte." [NIAMEOGO, 2004]

En suivant une méthodologie de l'indication propre à l'observation d'un droit humain, nous nous sommes efforcés de construire un ensemble d'indicateurs du droit à l'éducation qui soient adaptés au contexte du Burkina Faso. Cet ensemble a mis en lumière la dynamique des capacités individuelles et institutionnelles. Il a également révélé les freins et les zones de non-droit qui constituent autant de barrières à l'exercice des libertés.

La recherche nous a ainsi montré qu'il existe des voies possibles à la mesure du droit à l'éducation. De même, elle nous a appris que la connaissance des résultats ne contribue pas, à elle seule, à renforcer l'effectivité du droit. Le processus, qui va de la définition des valeurs contenues dans le droit à la construction des outils permettant de les évaluer, est en soi un exercice de création de capacités.

Cet exercice n'aurait pas pu se faire sans la création d'un groupe de recherche et de pilotage au Burkina Faso. Son engagement entier et sans faille tout au long de ces quatre années de recherche est une preuve incontestable de la volonté commune des chercheurs et des différents acteurs de l'éducation de contribuer ensemble à rendre le droit à l'éducation de base effectif. Ce partenariat fructueux entre chercheurs de différentes disciplines et acteurs de terrain mérite d'ailleurs d'être relevé car il ne va pas de soi. Au demeurant, il est un gage indéniable de la valeur du travail effectué et de la qualité des résultats obtenus.

Au Burkina Faso, l'engagement des acteurs est particulièrement fort dans le secteur de l'éducation non formelle. C'est très encourageant étant donné qu'une contrainte importante pèse encore sur ce secteur du système éducatif. Comme cela a été largement souligné, l'alphabétisation et la formation des jeunes et des adultes qui n'ont pas eu accès, ou qui ont été exclus du système formel d'éducation, constituent un enjeu majeur de l'EPT.

La recherche sur les indicateurs du droit à l'éducation a apporté des outils nouveaux, en particulier pour le secteur non formel. A ce jour, ces outils faisaient cruellement défaut. Ils mériteraient d'être testés également au niveau sous-régional.

Compte tenu de l'intérêt que la recherche a suscité auprès des acteurs concernés, les autorités centralisées (MEBA) et décentralisées (DPEBA) et auprès des différentes associations impliquées, en premier lieu l'APENF, nous espérons que le projet de création d'un Observatoire puisse voir le jour. Il permettra une utilisation approfondie des outils par le recueil et l'analyse des données sur l'effectivité du droit à l'éducation. Ce travail est nécessaire pour observer la réalité de l'EPT. Ces données seront à la disposition des différents acteurs de l'éducation. L'Observatoire permettra une mesure globale de l'effort collectif de toutes les parties prenantes vers la réalisation de l'EPT. Enfin, l'observatoire viendra compléter judicieusement les cadres de concertation, de financement et d'évaluation de l'éducation de base déjà existants au Burkina Faso.

Cette recherche constitue un travail original et précurseur par sa méthode. Le travail a montré ses limites mais aussi son intérêt pour l'évaluation d'autres droits humains qui sont connexes au droit à l'éducation.

Enfin, cette recherche, que j'ai eu le privilège de coordonner tout au long de ces quatre années, a constitué pour nous tous, je crois, une expérience humaine très riche. Je suis heureuse d'avoir pu ainsi appuyer mon travail de thèse sur ce travail commun qui n'en demeure pas moins hors du commun! Dans le respect de la tradition, je donne au plus "ancien" du groupe le mot de la fin :

"Ce travail a été enrichissant pour tous et je me demande si à la fin de notre recherche nous n'allons pas construire d'autres indicateurs pour mesurer le bénéfice humain que chacun de nous a tiré de cette collaboration interdisciplinaire." A. Niaméogo

ABREVIATIONS ET SIGLES

AI	Alphabétisation initiale (1 ^{ère} année d’alphabétisation).
AME	Association des mères éducatrices.
APD	Aide publique au développement.
APE	Association des parents d’élèves.
APENF	Association pour la promotion de l’éducation non formelle
BIE	Bureau international d’éducation
BPE	Bureau des projets d’éducation
CAD	Comité d'aide au développement (CAD/OCDE)
CASEM	Conseil d’administration du secteur ministériel
CCEB	Cadre de concertation des ONG en éducation de base
CDC	Centers for Disease Control and Prevention (USA)
CEB	Circonscription de l’éducation de base
CEBNF	Centre d’éducation de base non formelle
CEP	Certificat d’études primaires
CITE	Classification internationale type de l’éducation
COGES	Comités de gestion des centres d’alphabétisation
Const BF	Constitution du Burkina Faso (Loi n° 002/97/ ADP du 27 janvier 1997)
CRS	Cathwel Relief Services
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CONFEMEN	Conférence des ministres de l’éducation des pays ayant le français en partage
DAF	Direction des affaires financières (DAF/MEBA)
DAMSE	Direction de l’allocation des moyens spécifiques aux écoles (DAMSE/MEBA)
DDC	Direction du développement et de la coopération suisse
DEC	Direction examens & concours (DEC/MEBA)
DEP	Direction des études et de la planification (DEP/MEBA)

DGAENF	Direction générale de l'alphabétisation et de l'éducation non formelle
DGEB	Direction générale de l'éducation de base (DGEB/MEBA)
DPEBA	Direction provinciale de l'enseignement de base et de l'alphabétisation
DRDP	Direction de la recherche documentaire et pédagogique (ex-IPB)
DREBA	Direction régionale de l'enseignement de base et de l'alphabétisation
DRH	Direction des ressources humaines (DRH/MEBA)
DUDH	Déclaration universelle des droits de l'homme
EDSBF-I / II	Enquête démographique et de santé du Burkina Faso (1993 / 1998-99)
EP1	Enquête prioritaire sur les conditions de vie des ménages (1994-1995)
EP2	Enquête prioritaire sur les conditions de vie des ménages (1998)
EPT	Éducation pour tous
F	Système formel d'éducation
FAWE	Forum for African Women Educationalists
FCB	Formation complémentaire de base (2 ^e année d'alphabétisation)
FMI	Fonds monétaire international
FONAENF	Fonds pour l'alphabétisation et l'éducation non formelle
FTI	Fast Track Initiative
FTS	Formation technique et spécifique (3 ^e année d'alphabétisation)
HKI	Helen Keller International
I	Instituteur
IDH	Indicateur du développement humain
IEA	Association internationale pour l'évaluation des acquis scolaires
IFP	Indicateur sur la participation des femmes
IIEDH	Institut interdisciplinaire d'éthique et des droits de l'homme

INEBNF	Institut national d'éducation de base non formelle (ex-INA)
INSD	Institut national de la statistique et de la démographie
INSS	Institut des sciences des sociétés
IP	Instituteur principal
IPH	Indicateur de pauvreté humaine
IPS	Indice de parité entre les sexes
IRD	Institut de recherche pour le développement
ISDH	Indicateur sexospécifique du développement humain
GAP	Groupe d'animation pédagogique
LLECE	Laboratoire latino-américain pour l'évaluation de la qualité de l'éducation
LO 96	Loi d'orientation de l'éducation N° 013/96
MBDHP	Mouvement burkinabé des droits de l'homme et des peuples
MDGs	Millenium Development Goals
MEBA	Ministère de l'éducation de base et de l'alphabétisation
MFin	Ministère des finances (Direction du budget)
MLA	Projet conjoint UNESCO/UNICEF de suivi permanent des acquis scolaires
N	Niveau national
NCHS	National Center for Health Statistics (USA)
NF	Système d'éducation non formelle
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMS	Organisation mondiale de la santé
OSEO	Oeuvre suisse d'entraide ouvrière
P	Province du Sanmatenga
PAM	Programme alimentaire mondial
PAS	Programmes d'ajustement structurel
PASEC	Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN
PEPE	Programmes d'éveil de la petite enfance
PIB	Produit intérieur brut

PIDESC	Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels
PIRLS	Enquête sur la lecture
PISA	Programme international pour le suivi des acquis des élèves
PNGT	Programme national de gestion des terroirs
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPTE	Pays pauvres très endettés
PTF	Partenaires techniques et financiers
RGPH 96	Recensement général de la population et de l'habitation (1996)
SACMEQ	Consortium de l'Afrique australe et orientale pour le pilotage de la qualité de l'éducation
SP / ONG	Secrétariat permanent des ONG
SP / PDDEB	Secrétariat permanent du plan décennal de développement de l'éducation de base
TIMSS	Enquête sur les mathématiques et les sciences
UERD	Unité d'enseignement et de recherche en démographie
UIS	Institut statistique de l'UNESCO
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UPC	Enseignement primaire universel

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

- AGHION Philippe, HOWITT Peter [1998], *Endogenous Growth Theory*, MIT Press, Cambridge Massachussets, London, England
- AMIN Samir [1988], *L'accumulation à l'échelle mondiale*, Economica, Anthropos, Paris
- AMIN Samir [1978], *Le développement inégal: essai sur les formations sociales du capitalisme périphérique*, Ed. de minuit, Paris
- ANTONIOLI Albert [1993], *Le droit d'apprendre : Une école pour tous en Afrique*, l'Harmattan, Paris
- APFFEL MARGLIN Frédérique, MARGLIN Stephen A. [1990], *Dominating Knowledge. Development, Culture and Resistance*, Clarendon Press, Oxford
- ARISTOTE [1992], *Ethique de Nicomaque*, GF Flammarion, Paris
- ARNSPERGER Christian, VAN PARIJS Philippe [2000], *Ethique économique et sociale*, Repères, eds La Découverte, Paris, 123 p.
- AZOULAY Gérard [2002], *Les théories du développement. Du rattrapage des retards à l'explosion des inégalités*, Didact économie, Presses universitaires de Rennes, 332 p.
- BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT [2002], *Rapport sur le développement en Afrique 2002. Développement rural et réduction de la pauvreté en Afrique*, Economica, 272 p.
- BANQUE MONDIALE [2003], *World Development Report : Sustainable Development in a Dynamic World. Transforming Institutions, Growth, and Quality of Live*, World Bank, Washington, Oxford University Press, New York
- BANQUE MONDIALE [2000/2001], *Rapport sur le développement dans le monde : Attacking poverty*, Washington D.C., Banque Mondiale

- BANQUE MONDIALE/UNRISD [1998-1999], *Rapport sur le développement dans le monde 1998-1999 : Le savoir au service du développement*, Ed. Eska, Paris
- BARE J.-F. (dir. pub.) [2001], *L'évaluation des politiques de développement. Approches pluridisciplinaires*, coll. Logiques Politiques, l'Harmattan
- BARTOLI Henri [1999], *Repenser le développement. En finir avec la pauvreté*, éditions UNESCO, Economica, Paris
- BECKER Gary S. [1993], *Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis with Special References to Education*, The University of Chicago Press, Chicago, London, third edition, first edition 1964
- BLAUG Mark [1994], *La méthodologie économique*, 2e édition, Economica, Paris
- BLAUG Mark (éd.) [1992], *The Economic Value of Education: Studies in the Economics of Education*, Edward Elgar Pub. Ltd, England
- BLAUG Mark [1992], *The Methodology of Economics. Or how economists explain*, Cambridge University Press, UK, second edition, first edition 1980
- BONCOEUR Jean, THOUEMENT Hervé [1994], *Histoire des idées économiques*, tomes 1 et 2, Circa, éd. Nathan, France
- BRUNEL Sylvie [1996], *Le sous-développement*, Que sais-je, Presses universitaires de France, Paris
- BRUNS B., MINGAT A., RAKOTOMALA R. [2003], *Achieving Universal Primary Education by 2015. A Chance for Every Child*, the World Bank, Washington D.C.
- CHARTIER Anne-Marie [1996], *Essai critique sur le concept de développement*, Presse universitaire de Grenoble, Grenoble
- CLING J.-P., RAZAFINDRAKOTO M., ROUBAUD F. (dir.) [2002], *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Ed. DIAL/Ed. Economica
- COMBESSIE Jean-Claude [1996], *La méthode en sociologie*, Repères, La Découverte, Paris
- CONSEIL DE L'EUROPE [2005], *Elaboration concertée des indicateurs de la cohésion sociale. Guide méthodologique*, Ed. du Conseil de l'Europe, Strasbourg

- CORCUFF Philippe [2000], *Philosophie politique*, Nathan Université, Paris
- DANIELS Norman (éd.) [1975], *Reading Rawls*, Basic Books, Inc., Pub., New-York
- DREZE J., SEN A. [1995], *India Economic Development and Social Opportunity*, Oxford University Press, New York
- DUPUIS Xavier [1991], *Culture et développement: de la reconnaissance à l'évaluation*, Paris, UNESCO/ICA
- EMMANUEL Arghiri [1975], *L'échange inégal: essai sur les antagonismes dans les rapports économiques internationaux*, Maspero, Paris
- ESSAMA-NSSHA Boniface [2000], *Inégalité, pauvreté et bien-être social. Fondements analytiques et normatifs*, Balises, De Boeck Université, Bruxelles
- FITOUSSI Jean-Paul, SAVIDAN Patrick (dir. pub.) [2003], *Les inégalités, Comprendre*, Revue de philosophie et de sciences sociales, n°4, PUF, Paris
- FLEURBAEY Marc [1996], *Théories économiques de la justice*, Economica, Paris
- FORAY Dominique [2000], *L'économie de la connaissance*, Repères, éd. La Découverte, Paris
- FREEMAN Joan [1993], *Pour une éducation de base de qualité: comment développer la compétence*, Sciences de l'éducation, UNESCO/BIE, Paris
- FRIBOULET Jean-Jacques [2004], *Histoire de la pensée économique: XVIIIe –XXe siècles*, Economie et gestion, Schulthess, Genève, Zürich, Bâle
- FRIBOULET J.-J., MEYER-BISCH P., LIECHTI V. (éd.) [2000], *Les indicateurs du droit à l'éducation. La mesure d'un droit culturel, facteur de développement*, Commission suisse de l'UNESCO, IIEDH, Fribourg, Berne
- FURTADO C. [1970], *Théorie du développement économique*, PUF, Paris
- GADREY Jean, JANY-CATRICE Florence [2005], *Les nouveaux indicateurs de richesse*, Repères, La Découverte, Paris
- GARANDEAU Mikaël (textes choisis & présentés par) [1998], *Le libéralisme*, Flammarion, Paris

- GENEREUX Jacques [2001], *Les vraies lois de l'économie*, Ed. du Seuil, Paris, 193 p.
- GRAVOT Pierre [1993], *Economie de l'Education*, Economica, Paris
- GREFFE X., LALLEMENT J., DE VROEY M., (dir. pub.) [2002], *Dictionnaire des grandes oeuvres économiques*, éd. Dalloz, Paris
- GUERRIEN Bernard [1996], *Dictionnaire d'analyse économique*, éd. La Découverte, Paris
- HALLAK Jacques [1990], *Investir dans l'avenir: Définir les priorités de l'éducation dans le monde en développement*, PNUD, UNESCO: Institut international de planification de l'éducation, éd. L'Harmattan, Paris
- HIRSCHMAN Albert O. [2001] 2^e éd., *Les passions et les intérêts. Justifications politiques du capitalisme avant son apogée*, PUF, Paris
- HIRSCHMAN Albert O. [1964], *La stratégie de développement économique*, Editions Ouvrières, 1^{ère} éd. 1958, Paris
- HUGON P., POURCET G., QUIERS-VALETTE S. [1995], *L'Afrique des incertitudes*, (CERED-FORUM), Collection Tiers Monde, PUF, Paris
- INGLEHART Ronald [1997], *Modernization and Postmodernization. Cultural, economic, and political change in 43 societies*, Princeton University Press, USA
- IIEDH, APENF [2005], *La mesure du droit à l'éducation. Tableau de bord de l'éducation pour tous au Burkina Faso*, éd. Karthala, Paris
- KEYNES John Maynard [2002], *La pauvreté dans l'abondance*, Gallimard, France
- KOTHARI Uma (eds) [2005], *A radical history of development studies. Individuals, institutions and ideologies*, David Philip Cape town, Zed Books, London, New-York
- KYMLICKA Will [1999], *Les théories de la justice. Une introduction*, La découverte, Paris
- LALLEMENT M., SPURK J. (dir. pub) [2003], *Stratégies de la comparaison internationale*, CNRS sociologie, CNRS Ed., Paris, 378 pp.

- LANGE Marie-France [1998a], *L'école au Togo. Processus de scolarisation et institution de l'école en Afrique*, éd. Karthala, Paris
- LANGE Marie-France, [1998b], dir. pub., *L'école et les filles en Afrique. Scolarisation sous conditions*, éd. Karthala, Paris
- LEWIS Arthur [1955], *The theory of economic growth*, Allan and Unwin, London
- LITTLE Daniel [2003], *The Paradox of Wealth and Poverty. Mapping the Ethical Dilemmas of Global Development*, Westview Press, USA
- MARIE Alain (éd.) [1997], *L'Afrique des individus. Itinéraires citadins dans l'Afrique contemporaine : Abidjan, Bamako, Dakar, Niamey*, ed. Karthala, Paris
- MEHROTRA Santosh (éd.) [2001], *Le développement à visage humain. La voie qui mène au développement social et la croissance économique*, Economica, Paris
- MILL John Stuart [1988], *L'utilitarisme*, Flammarion, Paris
- MINC Alain [2004], *Les prophètes du bonheur. Une histoire personnelle de la pensée économique*, éd. Grasset, Paris
- MUCCHIELLI A. (éd.) [2002], *Dictionnaire des méthodes qualitatives en sciences humaines et sociales*, Armand Colin, Paris
- NURSKE Ragnar [1961], *Equilibrium and growth in the world economy: economic essay*, ed. G. Haberler et R. M. Stern, Cambridge Mass., Harvard University press
- NUSSBAUM M.C [2000], *Women and Development : The capabilities Approach*, Cambridge University Press, America, 303 pp.
- NUSSBAUM Martha, SEN Amartya (éd.) [1993], *The Quality of Life*, Clarendon Press, Oxford
- NUTALL D. [1992], *The OECD International Education Indicators: a Framework for Analysis*, Paris, Centre for Educational Research and Innovation, OECD
- OCDE [2005], *Regards sur l'éducation. Les indicateurs de l'OCDE*, OCDE, Paris
- OCDE [2003], *Regards sur l'éducation. Les indicateurs de l'OCDE*, OCDE, Paris

- OCDE [2001a], *Regards sur l'éducation. Les indicateurs de l'OCDE. Enseignement et compétences*, Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement, Indicateurs des systèmes d'enseignement, OCDE, Paris
- OCDE [2001b], *Les dossiers du CAD. Coopération pour le développement. Rapport 2001*, Volume 3, N°1, Paris
- OCDE [2001c], *Du bien-être des nations : le rôle du capital humain et social. Enseignement et compétences*, Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement, OCDE, Paris
- OCDE [1998], *Human Capital Investment. An International Comparison*, Centre for Educational Research and Innovation, OCDE, Paris
- OCDE [1994], *Evaluer l'enseignement. De l'utilité des indicateurs internationaux*, Centre pour la Recherche et l'Innovation dans l'Enseignement, OCDE, Paris
- OUANE Adama (dir. pub.) [1995], *Vers une culture multilingue de l'éducation*, Institut de l'UNESCO pour l'éducation, Hambourg
- PAUL Jean-Jacques [1999], *Administrer, gérer, évaluer le système éducatif*, éd. ESF, Paris
- PERRET Bernard [2001], *L'évaluation des politiques publiques*, Repères, Ed. La Découverte, Paris, 124 p.
- PNUD [2005], *Rapport mondial sur le développement humain. La coopération internationale à la croisée des chemins. L'aide, le commerce et la sécurité dans un monde marqué par les inégalités*, Economica, Paris
- PNUD [2004], *Rapport mondial sur le développement humain : Liberté culturelle dans un monde diversifié*, Economica, Paris
- PNUD [2003], *Rapport mondial sur le développement humain. Les objectifs du Millénaire pour le développement : un pacte entre les pays pour vaincre la pauvreté humaine*, Economica, Paris
- PNUD [2001], *Rapport mondial sur le développement humain 2001. Mettre les nouvelles technologies au service du développement humain*, De Boeck Université, Paris, Bruxelles
- PNUD [2000], *Rapport mondial sur le développement humain 2000. Droits de l'homme et développement humain*, De Boeck Université, Paris, Bruxelles

- PNUD [1999], *Rapport mondial sur le développement humain 1999*, De Boeck & Larcier S.A., Paris, Bruxelles
- PNUD [1990], *Rapport mondial sur le développement humain 1990*, Economica, Paris
- POGGE Thomas W. [2002], *World Poverty and Human Rights*, Cosmopolitan Responsibilities and Reforms, Polity Press, UK
- PUTNAM Robert D. [2002], *Democracies in Flux. The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, Oxford University Press, New York
- QUIVY Raymond, VAN AMPENHOUDT Luc [1995] 2^e éd., *Manuel de recherche en sciences sociales*, Dunod, Paris
- RAWLS John [2001], *Libéralisme politique*, Quadrige, PUF, Paris
- RAWLS John [1993], *Justice et démocratie*, Editions du Seuil, France
- RAWLS John [1987], *Théorie de la justice*, Editions du Seuil, France
- RICOEUR Paul [1995], *Le juste*, Série Philosophie, Ed. Esprit, le Seuil, Paris
- RIVIERE Claude [1999], *Introduction à l'anthropologie*, Les fondamentaux, Hachette, Paris
- ROSTOW W.W. [1963], *Les étapes de la croissance économique*, Editions du Seuil, Paris
- SCHEFFLER Samuel [2001], *Boundaries and Allegiances. Problems of justice and Responsibility in Liberal Thought*, Oxford University Press, New York
- SCHLEMMER Bernard (dir. pub.) [2000], *The Exploited Child*, Zed Books in association with l'Institut de Recherche pour le Développement, London
- SEN Amartya [2005], *La démocratie des autres. Pourquoi la liberté n'est pas une invention de l'Occident*, Manuels Payot, Paris
- SEN Amartya [2000a], *Un nouveau modèle économique : développement, justice, liberté*, Editions Odile Jacob, Paris
- SEN Amartya [2000b], *Repenser l'inégalité*, Seuil, Paris
- SEN Amartya [1999], *L'économie est une science morale*, La Découverte, Paris

- SEN Amartya [1993], *Ethique et économie*, Presses universitaires de France, Paris
- SEN Amartya [1992], *Inequality reexamined*, Oxford University Press
- SEN Amartya [1985], *Commodities and Capabilities*, Oxford University, Eslevier Science Pub., Amsterdam
- SMITH Adam [1999], *Théorie des sentiments moraux*, éd. Puf, Paris
- SMITH Adam [1976], *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, 1^{ère} éd. 1776, Gallimard, Paris
- UNESCO [2006], *Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous. L'alphabétisation, un enjeu vital*, UNESCO, Paris
- UNESCO [2005], *Recueil de données mondiales sur l'éducation 2005. Statistiques comparées sur l'éducation dans le monde*, L'Institut de statistique de l'UNESCO, Montréal
- UNESCO [2005], *Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous. L'exigence de qualité*, UNESCO, Paris
- UNESCO [2003-2004], *Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous. Genre et éducation pour tous : le pari de l'égalité*, UNESCO, Paris
- UNESCO [2003], *Rapport de la quatrième réunion du groupe de travail sur l'éducation pour tous*, 22-23 juillet 2003, Paris
- UNESCO [2002], *Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous. Le monde est-il sur la bonne voie ?*, éd. UNESCO, Paris
- UNESCO [2000a], *Rapport mondial sur l'éducation: Le droit à l'éducation. Vers l'éducation pour tous, tout au long de la vie*, UNESCO, Paris
- UNESCO [2000b], *Rapport mondial sur la culture. Diversité culturelle, conflit et pluralisme*, Editions UNESCO, Paris
- UNESCO [2000c], *Statistical Document: Education for All, 2000 Assessment*, World Education Forum, 26-28 April 2000, Dakar, Sénégal
- UNESCO [1998a], *Rapport mondial sur la culture: culture, créativité et marchés*, Ed. UNESCO, Paris
- UNESCO [1998b], *Rapport mondial sur l'éducation 1998. Les enseignants et l'enseignement dans un monde en mutation*, Ed UNESCO, Paris

- UNESCO [1996a], *L'éducation: un trésor est caché dedans*, Rapport à l'UNESCO de la Commission internationale sur l'éducation pour le XXI^e siècle, présidée par Jacques Delors, Ed. Odile Jacob, Paris
- UNESCO [1996b], *Notre diversité créatrice*, Rapport de la Commission mondiale de la culture et du développement, Paris
- VAN DE WALLE N. [2001], *African Economies and The Politics of Permanent Crisis, 1979 - 1999*, Cambridge University Press, 2001, 291 pp.
- VAN DE WALLE N., NEAD K (dir. Pub.) [1995], *Public Spending and the Poor. Theory and Evidence*, World Bank, Washington
- VAN PARIJS Philippe [1991], *Qu'est-ce qu'une société juste ? Introduction à la pratique de la philosophie politique*, éd. du Seuil, Paris
- VERHAAGEN Alain [1999], *Alphabétisation durable, défi au non-développement : Le cas de l'Afrique subsaharienne*, Institut de l'Unesco pour l'Education, Hambourg
- WORLD BANK [2005], *World Development Indicators*, World Bank, Washington
- WORLD BANK [2003], *World Development Report 2003. Sustainable Development in a Dynamic World. Transforming Institutions, Growth, and Quality of Life*, Copublication of the World Bank and Oxford University Press, Washington & New-York

ARTICLES ET DOCUMENTS DE TRAVAIL

- D'ACHON Eléonore, TANGARA Mouniratou [2001], *Chemins de vies. Expériences réussies de femmes alphabétisées au Burkina Faso*, Coopération suisse au développement, Bureau de Coopération de l'Ambassade de Suisse, Programme alphabétisation/formation, Multi presses Plus, Ouagadougou
- ADEA [2001], "Dette et éducation en Afrique", in *Lettre d'information de l'ADEA*, volume 13, numéro 2, avril-juin 2001, Paris, France

- AGUERRONDO Ines [1997], "Peut-on offrir une éducation de qualité à moindre coût ?", in *Perspectives*, vol. XXVII, n° 2, juin 1997, pp. 333-345
- AMABLE Bruno, GUELLEC Dominique [1992], "Les théories de la croissance endogène", in *Revue d'économie politique*, 102 (3), mai-juin
- ANKER Richard [2000], "L'économie du travail des enfants: un cadre de mesure", in *Revue internationale du Travail*, vol. 139, n° 3, OIT, Genève
- APENF [2000], *Etude d'impact de quinze programmes d'éducation de base non formelle au Burkina Faso*, publiée par l'Association pour la Promotion de l'Education en Afrique (ADEA), Ouagadougou
- APENF [1999], *Etat des lieux de l'éducation non formelle au Burkina*, publié par l'Association pour la Promotion de l'Education en Afrique (ADEA), Ouagadougou
- ASSIDON Elsa [2000], "FMI – Banque mondiale: la fin d'un consensus théorique", in *l'Economie Politique*, n° 5, 1^{er} trimestre 2000, Paris
- BANETH Jean [1998], "Les indicateurs synthétiques de développement", *Futuribles*, No.231, mai, pp. 5-27
- BERTHOUD Gérald [1993], "Droits de l'homme et identité culturelle" in *Universalisme et relativisme*, Ed. universitaires, Fribourg
- BESSY Christian [2000], "La certification des compétences professionnelles: l'expérience britannique", *document de travail*, n° 01, cee-recherche
- BIDAULT Mylène [2000], "Le droit à l'éducation devant le Comité des droits économiques, sociaux et culturels", Universités de Genève et de Paris X – Nanterre
- BIE / UNICEF [1996], *Le redoublement scolaire dans l'enseignement primaire: analyse mondiale*, UNESCO, SADAG, France, Bellegarde
- BHOLA H.S. [1997], "Projections de la politique préconisée pour l'éducation des adultes dans le rapport Delors", in *Perspectives*, vol. XXVII, n° 2, juin 1997, pp. 217-233
- BINDE Jérôme [2000], "L'éducation au XXI^e siècle. L'éducation pour tous tout au long de la vie", *Futuribles*, n° 250, février, pp. 5-21

- BOLY-BARRY Koumba [2002], "Méthodologie de l'étude test sur les capacités", in IIEDH [2003], *Mesurer un droit de l'homme ? L'effectivité du droit à l'éducation II. Enquêtes*, FRIBOULET J.-J., LIECHTI V. (éd.), document de travail DT n° 8, IIEDH, Fribourg, pp. 10-18
- BONNET Michel [2001], "Que penser du travail des enfants ? ", in *Etudes*, N° 3944, avril 2001, Paris
- BONVIN Jean-Michel [2005], "La démocratie dans l'approche d'Amartya Sen", in *L'Economie politique* n° 27, *Faut-il lire Amartya Sen?* trimestriel-juillet 2005, Paris, pp. 24-36
- BUCHERT Lene [2000], "Repenser l'aide à l'éducation: du projet au programme et au soutien sectoriel: quelques questions et enjeux", in *Perspectives*, vol. XXX, n° 4, décembre 2000
- CEPED/UEPA/UNESCO [1999], Guide d'exploitation et d'analyse des données de recensements et d'enquêtes en matière de scolarisation, Les Documents et Manuels du CEPED n° 9, éd. par le 7^e Réseau thématique de recherche de l'UEPA sur "les déterminants familiaux de la scolarisation", Paris
- CHARMES Jacques [1999], "La question sociale et les données statistiques de base dans les pays du Sud : progrès récents et évolutions prévisibles", Université de Versailles-St Quentin en Yvelines
- COHEN Eric H. [2000], "Multi-Dimensional Analysis of International Social Indicators – Education, Economy, Media and Demography", in *Social Indicators Research*, Ed. Alex C. Michalos, Kluwer Academic Publishers, Netherlands
- COMITE DES DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS (CESC) [1999], "Observation générale concernant le droit à l'éducation" (Art.13): 08/12/99 E/C.12/1999/10, *Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels, Vingt et unième session*, 15 novembre - 3 décembre 1999, Genève
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES [2000], "A Memorandum on Lifelong Learning", *Commission staff working paper*, SEC (2000) 1832, Brussels
- DAKAR [2000], *L'Education pour Tous : tenir nos engagements collectifs*
- DALBERA Claude [2003], "Indicateurs de l'alphabétisation au niveau international et pratiques nationales au Burkina", *notes personnelles*

- DDC [2000], *Pauvreté – bien-être : un cahier d'information, de formation et de travail pour la lutte contre la pauvreté*, Ed. DDC, Berne, 59 p.
- DDC [1996], *Politique sectorielle: éducation de base*, Série politiques sectorielles DDC, Berne
- DEKKER Paul [2003], "Measuring Trends In Social Capital : A Serious Challenge For Social Reporting or Just a Fancy Affair?", in *Observation of Social Change: Structures and Turbulences*, eds Renschler I. & Joye D., Université de Neuchâtel, UNESCO, SIDOS, Bern, 2003
- DESROSIERES A. [1998], "On ne peut pas séparer une statistique de son usage", *Le Monde*, 29 septembre
- DROIT EN QUART MONDE [1999], *L'accès au droit: un défi pour les citoyens et les juristes. Session Justice et Quart Monde*, Pierrelaye, les 6 et 7 décembre 1997, n° 23 et 24, trimestriel juin et septembre 1999, Bruxelles
- EASTERLY William [1999], "Life during Growth: International Evidence on Quality of Life and Per Capita Income", *Social Development Research Group*, the World Bank, Washington, DC.
- EPT [2000a], *Bilan à l'an 2000. Synthèse globale*, Forum consultatif international sur l'éducation pour tous, Forum mondial de Dakar, 26-28 avril 2000, Sénégal
- EPT [2000b], *Bilan à l'an 2000. Document statistique*, Forum consultatif international sur l'éducation pour tous, Forum mondial de Dakar, 26-28 avril 2000, Sénégal
- EPT [2000c], *Cadre d'action, projet finalisé sur l'éducation pour tous: tenir nos engagements collectifs*, Forum mondial sur l'éducation 26-28 avril 2000, Dakar, Sénégal
- EVANS Peter [1996], "Government Action, Social Capital and Development : Reviewing the Evidence on Synergie" in *World Development*, 24, 1119-1132
- FRIBOULET Jean-Jacques [2001], "Le rôle des libertés dans le développement", *document de travail*, Fribourg
- GENEREUX Jacques [2001], "La justice introuvable", in *Alternatives Economiques*, n° 189, février 2001, pp. 68-69

- GODINOT Xavier [2001], "Savoirs libérateurs et savoirs oppressifs", in *Futuribles* n° 262, mars 2001, Paris, pp.5-23
- HABERMAS J. [2000], "La constellation post nationale et l'avenir de la démocratie", in *Après l'Etat Nation*, Fayard, Paris
- HAMMOUDA Hakim Ben [2000], "Quoi de neuf chez les structuralistes ?", in *l'Economie Politique*, n° 5, 1^{er} trimestre 2000, Paris
- HARRISS John [2005], "Great promise, hubris and recovery : a participant's history of development studies", in KOTHARI Uma (eds) [2005], *A radical history of development studies. Individuals, institutions and ideologies*, David Philip Cape town, Zed Books, London, New-York, pp. 17- 46
- HUGON Philippe (dir. pub.) [1994], "Les crises des systèmes éducatifs dans un contexte d'ajustement", in *Afrique contemporaine*, Numéro Spécial, 4e trimestre 1994, pp. 260-279
- IIEDH [2003], *Mesurer un droit de l'homme ? L'effectivité du droit à l'éducation III. Premiers résultats et synthèse*, LIECHTI V. (éd.), document de travail DT n° 9, IIEDH, Fribourg
- IIEDH [2003], *Mesurer un droit de l'homme ? L'effectivité du droit à l'éducation II. Enquêtes*, FRIBOULET J.-J., LIECHTI V. (éd.), document de travail DT n° 8, IIEDH, Fribourg
- IIEDH [2003], *Mesurer un droit de l'homme ? L'effectivité du droit à l'éducation I. Enjeux et méthodes*, LIECHTI V., MEYER-BISCH P. (éd.), document de travail DT n° 7, IIEDH, Fribourg
- INSS / IRD / UERD [2003], *Les cours du soir à Ouagadougou. Etude exploratoire*, Tome 1, Rapport, Ouagadougou
- JOMTIEN [1990], *Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous: Répondre aux besoins éducatifs fondamentaux*
- LANGE M.-F., COMPAORE M. [2003], "Rapport d'enquête dans la province de l'Oudalan", in *Mesurer un droit de l'homme ? L'effectivité du droit à l'éducation III. Premiers résultats et synthèse*, Liechti V. (éd.), document de travail DT n° 9, IIEDH, Fribourg,
- LUCAS Robert E. [1988], "On the Mechanisms of Economics Development", in *Journal of Monetary Economics*, pp. 3-42

- MALINVAUD Edmond [2001], "Les échanges entre science économique et autres sciences sociales", in *l'Economie politique*, numéro 11, 3^e trimestre 2001, pp. 7-31
- MARECHAL Jean-Paul [2003], "L'éthique de John Rawls", in *l'Economie politique*, n°17, 1^{er} trimestre 2003, Paris
- MATSUURA Koïchiro [2000], "La mondialisation de l'économie crée-t-elle des valeurs d'une nouvelle civilisation ?", in *Perspectives*, vol. XXX, n° 4, décembre 2000, France
- MC KINLEY Terry [1998], in *Rapport mondial sur la culture: culture, créativité et marchés*, Ed. UNESCO, Paris, pp. 360-361
- MEBA [2005], *Sixième mission conjointe MEBA/PTF de suivi du Plan décennal de développement de l'éducation de base (PDDEB), Aide mémoire de la mission conjointe de suivi du PDDEB du 13 au 16 décembre 2005*, Burkina Faso.
- MEBA [1999], *Plan Décennal de Développement de l'Education de Base 2001-2010 (PDDEB)*, Burkina Faso
- MEBA [1996], *Loi d'orientation de l'éducation N° 013/96*, Burkina Faso
- MEYER-BISCH Patrice (dir. publ.) [1998], *Les droits culturels. Projet de déclaration*, Editions UNESCO, Editions Universitaires, Fribourg
- MEYER-BISCH Patrice [1994], "L'Etat de droit au service des identités culturelles", in *Revue internationale de politique comparée*, Louvain, vol. I, 3, 1994, pp. 441-453
- MICHAELOWA Katharina [2001], "Quelques mesures efficaces pour améliorer la qualité de l'éducation: Analyse approfondie des données du PASEC", Institut d'Economie Internationale de Hambourg, Hambourg
- MICHAELOWA Katharina [2000], "Dépenses d'éducation, qualité de l'éducation et pauvreté: l'exemple de cinq pays d'Afrique francophone", *documents techniques no. 157*, Centre de développement de l'OCDE
- MICHEL Alain [2003], "Le nouvel ordre éducatif mondial. A propos de l'ouvrage dirigé par Christian Laval et Louis Weber, Le Nouvel Ordre éducatif mondial", in *Futuribles*, pp. 65-69

- NAUDET Jean-David [1999], "Bien savoir ce que l'on ignore. Réflexion sur la fragilité de l'information statistique en Afrique." *Document de travail*, DIAL, n° DT/99/01
- NOOR Abdun [1982], "Une priorité: organiser l'alphabétisation des adultes" in *Perspectives*, vol. XII, n° 2, pp. 173-196
- OCDE [2000], "Regard sur l'éducation. Les indicateurs de l'OCDE. Enseignement et compétences", Edition 2000, *Centre pour la Recherche et l'Innovation dans l'Enseignement: Indicateurs des systèmes d'enseignement*, OCDE, Paris
- OCDE [1994], "Evaluer l'enseignement. De l'utilité des indicateurs internationaux", *Centre pour la Recherche et l'Innovation dans l'Enseignement*, OCDE, Paris
- OFS [1999], "Les indicateurs de l'enseignement en Suisse", Neuchâtel, OFS
- OFS [1998], "Les indicateurs du capital humain en Suisse", Neuchâtel, OFS
- OFS [1992], "Indicateurs culturels : Réflexions sur l'élaboration d'indicateurs culturels (production, distribution et consommation)", Berne
- PERROUX François [1961], in *Economie du développement* par Gannagé Elias, Presses universitaires de France, Paris
- PILON Marc, KABORE Idrissa [2001], "La mesure des inégalités d'accès à l'éducation au Burkina Faso: L'apport des données non scolaires", *Colloque sur les indicateurs du droit à l'éducation: l'effectivité d'un droit culturel*, 19-21 novembre, Ouagadougou, Burkina Faso
- POULAIN Edouard [1999], "Le capital humain, d'une conception substantielle à un modèle représentationnel", in *Revue économique*, pp. 91-116
- POWER Colin N. [1997], "L'éducation: moyen ou fin?. Bref aperçu du rapport Delors et de ce qu'il implique pour la rénovation de l'éducation" dans *Perspective - Revue trimestrielle d'éducation comparée*, Vol. XXVII, n° 2, juin 1997, pp. 197-210
- PREBISH Raul [1985], "Cinq étapes dans ma réflexion sur le développement", in *Pioneers in Development*, ed. G. M. Meier and D. Seers, Oxford Univ. Press, New-York
- PRICE COHEN Cynthia, FARRELL ERICKSON Martha, GRUDE KLEKKOY Malfrid, HART Stuart [1999], "Une conférence

- internationale et un dossier" in *Perspective - Revue trimestrielle d'éducation comparée*, Vol. XXIX, n° 2, juin 1999, pp.189-205
- PRUNELLA MASON Sandra [1999], "Les droits des enfants face à l'éducation" dans *Perspective - Revue trimestrielle d'éducation comparée*, Vol. XXIX, n° 2, juin 1999, pp. 205-215
- ROMER Paul M. [1986], "Increasing returns and long-run growth", in *Journal of Political Economy*, n° 94
- RAPPORT NATIONAL [1999], *Education pour Tous: Bilan à l'an 2000*, Burkina Faso, novembre 1999
- RAVALLION Martin, QUENTIN Wodon [1999], "Does Child Labor Displace Schooling ? Evidence on Behavioral Responses to an Enrollment Subsidy", *World Bank*
- SEN Amartya [2004], "Elements of a Theory of Human Rights", in *Philosophy & Public Affairs*, 32, n° 4
- SEN Amartya [2000], "Travail et droits", in *Revue internationale du travail* vol. 139, n° 2
- SHAVELSON R. J. et al. [1989], *Indicators for Monitoring Mathematics and Science Education: A sourcebook*, the Rand Corporation, Santa Monica
- STIGLITZ Joseph [2000], "Vers un nouveau paradigme pour le développement", in *l'Economie Politique*, n° 5, 1^{er} trimestre 2000, Paris, pp. 6-39
- TEMPLE Jonathan [2000], "Growth effects of education and social capital in the OECD countries", *Economics Department Working Papers n° 263*, pp. 36
- THOMAS Vinod, WANG Yan, FAN Xibo [2000], "Measuring Education Inequality: Gini Coefficient of Education", *Working Paper*, the World Bank, Washington, DC
- TOMASEVSKI Katarina [2003], *Rapport 2003 de la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'éducation auprès de la Commission des droits de l'homme*, cinquante neuvième session, janvier 2003
- UNESCO [2003], "Déclaration universelle sur la diversité culturelle", *Série diversité culturelle n°1*, éd. UNESCO, Paris

- UNESCO [1975], "Les indicateurs sociaux: problèmes de définition et de sélection", *Rapport et documents des sciences sociales*, Division des méthodes et de l'analyse, n° 30, Paris
- UNICEF [1997], "Relationship between Education and Child Labour: Issues Paper", *International Conference on Child Labour*, Oslo, 27-30 October 1997
- UNRISD / UNESCO [1997a], "Towards a World Report on Culture and Development; Constructing Cultural Statistics and Indicators", *Report of the Workshop on Cultural Indicators of Development*, Royaumont Foundation, France, 4-7 January 1996, Paris
- UNRISD / UNESCO [1997b], by Prasanta K. Pattanaik, "Cultural Indicators of Well-Being: some conceptual issues", Ed. UNESCO, Paris
- UNRISD / UNESCO [1997c], by Terry McKinley, "Cultural Indicators of Development", Ed. UNESCO, Paris
- UNRISD / UNESCO [1997d], by Keith Griffin, "Culture, Human Development and Economic Growth", Ed. UNESCO, Paris
- VAN DEN BOOGAERDE Pierre, GAYE Diarietou [2002], "Burkina Faso's perseverance with PRSP process bodes well for the future", in *IMF Survey*, volume 31, number 3, Washington, USA

	VALEURS	INDICATEURS ET INFORMATIONS PERTINENTES
ACCEPTABILITE	1/ Appropriation du droit Définition des valeurs et des objectifs, clarté et respect des règles institutionnelles eu égard au droit à l'éducation.	1/ a) Est-ce que le droit à l'éducation de base est inscrit dans la constitution ? (1/4) ¹ b) Est-ce que le droit à l'éducation de base est intégré dans les bases légales du système éducatif dans ses différentes composantes ? (1/4) c) Existe-t-il des voies de recours pour son application ? (1/4) d) Est-ce que le droit dans ses différentes composantes est pris en compte dans le PDDEB ? (1/4)
	2/ Participation à la définition et à la mise en œuvre des politiques. Reconnaissance de la diversité des acteur(e)s, de la nécessité de leurs interventions et de leurs interactions.	2.1 Part du financement sur ressources propres de l'état pour l'éducation de base dans le PIB.
		2.2 Part des financements extérieurs publics pour l'éducation de base dans le PIB.
		2.3 Part des financements extérieurs non gouvernementaux pour l'éducation de base dans le PIB.
		2.4 Existence ou non de structure fonctionnelle de concertation et de coordination des acteur(e)s.
		2.5 Est-ce que le suivi et la mise en œuvre du programme d'éducation font intervenir les différent(e)s acteur(e)s?
		2.6 Existence ou non de dispositifs fonctionnels d'évaluation des politiques publiques en matière d'éducation de base?
		2.7 Pourcentage d'écoles avec une association des parents d'élèves active.
	3/ Exercice des libertés dans la diversité culturelle et sociale : <ul style="list-style-type: none"> Liberté de choix des établissements, langue, religion ; Droit des enfants et des apprenant(e)s ; Liberté académique ; Pertinence, ouverture et équilibre des programmes. 	3.1 Pourcentage d'écoles où les langues nationales sont intégrées à l'enseignement.
		3.2 Pourcentage des effectifs scolarisés dans des écoles confessionnelles reconnues.
		3.3 Pourcentage de centres d'alphabétisation incluant des activités génératrices de revenus pour les apprenant(e)s.
		3.4 Pourcentage d'écoles disposant d'une trousse de premiers secours.
		3.5 Existence ou non d'un cadre fonctionnel d'expression de la satisfaction des apprenant(e)s, des enseignant(e)s et des parents.

¹ La pondération suggérée pour cet indicateur est conforme à la dernière évaluation de l'EPT faite par l'UNESCO qui considère la planification à l'échelon national comme un élément essentiel à la

	VALEURS	INDICATEURS ET INFORMATIONS PERTINENTES
ADAPTABILITE	1/ Engagement des acteur(e)s : apprenant(e)s, formateurs/trices et institutions. Capacité d'utilisation des crédits alloués ou degré de mobilisation des ressources existantes.	1.1 Ratio nombre d'enfants en âge d'être scolarisés (7 à 12 ans) par enseignant(e).
		1.2 Nombre moyen d'heures d'enseignement effectif par an.
		1.3 Taux d'engagement des financements obtenus dans le cadre du PDDEB.
	2/ Diversité du système : • Diversité des filières de formation ; • Opportunités d'insertion ; • Valorisation des acquis.	2.1 Pourcentage des apprenant(e)s inscrit(e)s dans des innovations éducatives. ²
		2.2 Pourcentage des élèves scolarisés en multigrade.
		2.3 Nombre d'apprenant(e)s inscrit(e)s en cours du soir.
		2.4 Proportion des enfants de 10 à 12 ans jamais scolarisés.
	3/ Connaissance des résultats : • Efficacité interne et externe ; • Evolution ; • Résultats.	3.1 Taux d'abandon (F) et taux de déperdition (NF) ³ .
		3.2 Test de niveau en mathématiques et en français en CM1 (F) et degré de connaissances de base (NF).
		3.3 Taux d'alphabétisation pour la population âgée de 10 ans et plus n'étant pas ou n'ayant pas été scolarisée.
		3.4 Dynamique du TBS ⁴ par rapport au TBA ⁵ (TBS/TBA).
		3.5 Taux de réussite aux examens (CEP (F) ou certificat d'alphabétisation (NF)).
		3.6 Taux d'achèvement du primaire selon le sexe.
	4/ Circulation d'une information adéquate.	4.1 Nombre de radios incluant l'éducation de base dans leur grille de programme.
		4.2 Pourcentage de centres d'alphabétisation organisant des clubs de lecture ou d'écriture

définition de stratégies adéquates de développement et de réforme.

² Centre d'éducation de base non formel (CEBNF), écoles satellites, centres Banma Nuara (Assoc. Tin Tua), centres jeunes, écoles bilingues, ECOM (écoles communautaires)

³ Mesure les échecs et les abandons pour chacune des deux années de formation (Ai et FCB) du système non formel d'éducation de base (NF)

⁴ Taux brut de scolarisation

⁵ Taux brut d'admission

	VALEURS	INDICATEURS ET INFORMATIONS PERTINENTES
DOTATION ADEQUATE	1/ Ressources humaines: <ul style="list-style-type: none"> - Apprenant(e)s - Enseignant(e)s - Formateurs/trices - Inspecteurs/trices 	1.1 Pourcentage d'enfants malnutris à 4 ans
		1.2 Taux nets de scolarisation de la population handicapée ou non
		1.3 Pourcentage d'enseignants ayant un logement administratif en bon état
		1.4 Pourcentage d'enseignants ayant au moins le Certificat élémentaire d'aptitude pédagogique (CEAP) ou équivalent
		1.5 A/ Taux de participation annuel des enseignant(e)s au Groupe d'Animation Pédagogique (GAP) B/ Taux de participation annuel des enseignant(e)s aux conférences pédagogiques C/ Taux de participation annuel des enseignant(e)s aux autres formations (recyclage)
		1.6 Ratio écoles et centres d'alphabétisation/ personnel d'encadrement pédagogique ⁶ (F) ou superviseur (NF)
		1.7 Nombre de classes restées sans enseignant au moins deux mois consécutifs dans l'année
	2/ Ressources non humaines : <p>A/ financières:</p> <ul style="list-style-type: none"> - diversité - durabilité - conditionnalité <p>B/ infrastructures</p> <ul style="list-style-type: none"> - bâtiments sécurisés - équipement minimal - environnement lettré, aménagé et sain - matériel pédagogique 	2.1 Degré de couverture des financements attendus ⁷
		2.2 Taux d'équipement des écoles et des centres d'alpha en eau, cantine et latrines
		2.3 Pourcentage de salles de classe et de centres d'alpha construits en matériaux définitifs et en bon état
		2.4 Pourcentage de salles de classes et de centres d'alpha ayant l'équipement nécessaire (tableaux noirs, tables bancs, bureaux, avec et sans armoires / placard / malle)
		2.5 Pourcentage des élèves et des apprenant(e)s ayant un manuel de lecture et de calcul
		2.6 Pourcentage de centres d'alpha ayant accès à une bibliothèque ou un centre de ressources
		2.7 Pourcentage de centres d'alphabétisation ayant une structure d'accueil de la petite enfance

⁶ Instituteur principal (IP), inspecteurs et conseillers pédagogiques

⁷ PDDEB

	VALEURS		INDICATEURS ET INFORMATIONS PERTINENTES
ACCESSIBILITE	Non-discrimination Mesures de lutte et de soutien: - à l'entrée - à l'intérieur - à l'extérieur	1.1 sociale et culturelle	1.1.1 Pourcentage de femmes enseignantes (F) et de formatrices (NF)
			1.1.2 Indice de parité TNS ⁸ fille / garçon
			1.1.3 Rapport taux de déperdition (NF) ⁹ et d'abandon (F) fille / garçon
		1.2 spatiale	1.2.1 Ratio nombre de centres FCB ¹⁰ sur nombre de centres AI ¹¹
			1.2.2 Taux d'accroissement annuel du nombre d'inscrits en AI et en FCB
			1.2.3 Pourcentage de la population scolarisable qui se trouve à + de 2,5 km d'une école
			1.2.4 Rapport TBS chef-lieu et reste de province, urbain / rural
		1.3 économique	1.3.1 TNS selon le statut familial de l'enfant
			1.3.2 Part du coût moyen de la scolarisation rapport aux dépenses totales annuelles des ménages (dans l'hypothèse d'une scolarisation de tous les enfants)
			1.3.3 Part du coût moyen d'alphabétisation par rapport aux dépenses totales annuelles des ménages (dans l'hypothèse d'une alphabétisation de tous les membres du ménage âgés de 15 à 44 ans non encore alphabétisés)

⁸ Taux net de scolarisation

⁹ Mesure les abandons et les échecs

¹⁰ Formation de Base Complémentaire (2^e année)

¹¹ Alphabétisation Initiale (1^{ère} année)



**Conseil Économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/C.12/1999/10
8 décembre 1999

FRANÇAIS :
Original : ANGLAIS

COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES,
SOCIAUX ET CULTURELS
Vingt et unième session
15 novembre - 3 décembre 1999

APPLICATION DU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS
ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

Observation générale 13 (vingt et unième session, 1999)

Le droit à l'éducation (art. 13 du Pacte)

1. L'éducation est à la fois un droit fondamental en soi et une des clefs de l'exercice des autres droits inhérents à la personne humaine. En tant que droit qui concourt à l'autonomisation de l'individu, l'éducation est le principal outil qui permette à des adultes et à des enfants économiquement et socialement marginalisés de sortir de la pauvreté et de se procurer le moyen de participer pleinement à la vie de leur communauté. L'éducation joue un rôle majeur, qu'il s'agisse de rendre les femmes autonomes, de protéger les enfants contre l'exploitation de leur travail, l'exercice d'un travail dangereux ou l'exploitation sexuelle, de promouvoir les droits de l'homme et la démocratie, de préserver l'environnement ou encore de maîtriser l'accroissement de la population. L'éducation est de plus en plus considérée comme un des meilleurs investissements financiers que les États puissent réaliser. Cependant, son importance ne tient pas uniquement aux conséquences qu'elle a sur le plan pratique. Une tête bien faite, un esprit éclairé et actif capable de vagabonder librement est une des joies et des récompenses de l'existence.

GE.99-46217 (F)

2. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels consacre deux articles au droit à l'éducation, les articles 13 et 14. L'article 13, qui est la disposition la plus longue du Pacte, est en la matière la norme du droit international relatif aux droits de l'homme la plus large par sa portée et la plus détaillée. Le Comité a déjà adopté l'observation générale 11 relative à l'article 14 (plans d'action pour l'enseignement primaire). L'observation générale 11 et la présente observation générale se complètent et doivent être considérées conjointement. Le Comité n'est pas sans savoir que pour des millions de personnes à travers le monde, l'exercice du droit à l'éducation demeure un objectif lointain qui, de surcroît, dans de nombreux cas, s'éloigne de plus en plus. Le Comité est par ailleurs conscient des immenses obstacles structurels et autres qui empêchent l'application intégrale de l'article 13 dans de nombreux États parties.

3. En vue d'aider les États parties à appliquer le Pacte et à s'acquitter de l'obligation qu'ils ont de présenter des rapports, la présente observation générale porte essentiellement sur le contenu normatif de l'article 13 (section I, par. 4 à 42), quelques-unes des obligations qui en découlent (section II, par. 43 à 57) et certaines violations caractéristiques (section II, par. 58 et 59). Dans la section III, il est brièvement fait état des obligations qui incombent à des acteurs autres que les États parties. Cette observation générale est fondée sur l'expérience que le Comité a acquise au fil des ans en examinant les rapports des États parties.

I. LE CONTENU NORMATIF DE L'ARTICLE 13

Article 13, paragraphe 1 : Buts et objectifs de l'éducation

4. Les États parties conviennent que l'enseignement, public ou privé, formel ou non, doit tendre à la réalisation des buts et objectifs énoncés au paragraphe 1 de l'article 13. Le Comité note que ces objectifs reflètent les buts et principes fondamentaux de l'Organisation des Nations Unies, tels qu'ils sont consacrés aux Articles 1 et 2 de la Charte des Nations Unies. Ces objectifs se retrouvent aussi pour l'essentiel au paragraphe 2 de l'article 26 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, encore que le paragraphe 1 de l'article 13 aille plus loin que la Déclaration sur trois points : l'éducation doit viser à l'épanouissement du "sens de la dignité" de la personnalité humaine; elle doit "mettre toute personne en mesure de jouer un rôle utile dans une société libre"; elle doit favoriser la compréhension entre tous les groupes "ethniques" ainsi qu'entre toutes les nations et tous les groupes raciaux ou religieux. Parmi les objectifs qui sont communs à la Déclaration universelle des droits de l'homme (par. 2 de l'article 26) et au Pacte (par. 1 de l'article 13), le plus fondamental peut-être est que l'éducation "doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine".

5. Le Comité note que depuis l'adoption du Pacte par l'Assemblée générale en 1966, d'autres instruments internationaux ont développé les objectifs vers lesquels l'éducation doit tendre. Le Comité estime donc que les États parties sont tenus de veiller à ce que l'enseignement, sous toutes ses formes et à tous les niveaux, réponde aux buts et aux objectifs énoncés au paragraphe 1 de l'article 13, interprété à la lumière de la Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous (Jomtien, Thaïlande, 1990) (art. 1), de la Convention relative aux droits de l'enfant (art. 29, par. 1), de la Déclaration et du Programme d'action de Vienne (première partie, par. 33, et deuxième partie, par. 80), ainsi que du Plan d'action en vue de la Décennie des Nations Unies pour l'éducation dans le domaine des droits de l'homme (par. 2). Si tous ces textes vont dans le même sens que le paragraphe 1 de l'article 13 du Pacte, ils renferment également certains éléments

qui n'y figurent pas expressément, par exemple la mention de l'égalité entre les sexes et du respect de l'environnement. Ces nouveaux éléments, implicitement contenus au paragraphe 1 de l'article 13, correspondent à une interprétation contemporaine de ce paragraphe. Le Comité est conforté dans cette opinion par le fait que les textes susmentionnés ont reçu un large appui dans toutes les régions du monde¹.

Article 13, paragraphe 2 : Droit de recevoir une éducation - observations générales

6. S'il est vrai que l'application précise de ces critères dépendra des conditions qui règnent dans chacun des États parties, il n'en demeure pas moins que l'enseignement, sous toutes ses formes et à tous les niveaux, doit répondre aux caractéristiques interdépendantes et essentielles ci-après² :

a) Dotations – les établissements d'enseignement et les programmes éducatifs doivent exister en nombre suffisant à l'intérieur de la juridiction de l'État partie. Leur fonctionnement est tributaire de nombreux facteurs, dont l'environnement dans lequel ils opèrent : par exemple, dans tous les cas, il faudra probablement prévoir des bâtiments ou autres structures offrant un abri contre les éléments naturels, des toilettes tant pour les filles que les garçons, un approvisionnement en eau potable, des enseignants ayant reçu une formation et percevant des salaires compétitifs sur le plan intérieur, des matériels pédagogiques, etc.; dans d'autres cas, il faudra prévoir également certains équipements, par exemple une bibliothèque, des ordinateurs et du matériel informatique.

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'État 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 (voir les paragraphes 31 à 37 sur la non-discrimination);

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 (par exemple l'enseignement à distance);

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 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 États parties sont tenus d'instaurer progressivement la gratuité de l'enseignement secondaire et de l'enseignement supérieur;

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, tels qu'ils sont énumérés

au paragraphe 1 de l'article 13, et des normes minimales en matière d'éducation qui peuvent être approuvées par l'État (voir les paragraphes 3 et 4 de l'article 13);

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.

7. Dans l'application de ces critères "interdépendants et essentiels", c'est l'intérêt supérieur de l'apprenant qui doit l'emporter.

Article 13, paragraphe 2 a) : Droit à l'enseignement primaire

8. L'enseignement primaire doit satisfaire aux critères des dotations, de l'accessibilité, de l'acceptabilité et de l'adaptabilité communs à l'enseignement sous toutes ses formes et à tous les niveaux³.

9. 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 1^{er} de la Déclaration⁴. 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 base⁵.

10. Tel qu'il est défini au paragraphe 2 a) de l'article 13, l'enseignement primaire revêt deux caractéristiques qui lui sont propres : il est "obligatoire" et "accessible gratuitement à tous". Pour les observations du Comité sur ces deux notions, voir les paragraphes 6 et 7 de l'observation générale 11 relative à l'article 14 du Pacte.

Article 13, paragraphe 2 b) : Enseignement secondaire

11. L'enseignement secondaire doit satisfaire aux critères des dotations, de l'accessibilité, de l'acceptabilité et de l'adaptabilité communs à l'enseignement sous toutes ses formes et à tous les niveaux⁶.

12. S'il est vrai que l'enseignement secondaire, dans son contenu, variera d'un État partie à l'autre et dans le temps, il n'en reste pas moins qu'il est destiné à compléter l'éducation de base et à affermir la base d'une éducation permanente et de l'épanouissement de la personnalité. Il prépare les étudiants à l'enseignement professionnel et supérieur⁷. Le paragraphe 2 b) de l'article 13 s'applique à l'enseignement secondaire "sous ses différentes formes", ce qui signifie que l'enseignement secondaire requiert des programmes d'études souples et des systèmes de formation variés qui répondent aux besoins des étudiants dans des contextes sociaux et culturels différents. Le Comité encourage les programmes éducatifs mis en place parallèlement au réseau scolaire ordinaire existant dans le secondaire.

13. Aux termes du paragraphe 2 b) de l'article 13, l'enseignement secondaire "doit être généralisé et rendu accessible à tous par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité". Le mot "généralisé" signifie premièrement que l'enseignement secondaire n'est pas subordonné à la capacité ou à l'aptitude apparentes de l'apprenant et deuxièmement qu'il sera dispensé sur l'ensemble du territoire de manière à pouvoir être accessible à tous de la même manière. Pour l'interprétation du mot "accessible" donnée par le Comité, voir le paragraphe 6 ci-dessus. L'expression "par tous les moyens appropriés" renforce l'idée que les États parties doivent adopter des démarches variées et novatrices pour assurer un enseignement secondaire dans des contextes sociaux et culturels différents.

14. L'expression "l'instauration progressive de la gratuité" signifie que les États doivent certes donner la priorité à la gratuité de l'enseignement primaire, mais qu'ils ont aussi l'obligation de prendre des mesures concrètes en vue d'assurer à terme la gratuité de l'enseignement secondaire et de l'enseignement supérieur. Pour les observations générales du Comité sur la signification du mot "gratuité", voir le paragraphe 7 de l'observation générale 11 relative à l'article 14.

Enseignement technique et professionnel

15. L'enseignement technique et professionnel s'inscrit aussi bien dans le droit à l'éducation que dans le droit au travail (art. 6, par. 2). Le paragraphe 2 b) de l'article 13 se situe dans le cadre de l'enseignement secondaire, ce qui atteste son importance particulière à ce niveau. Toutefois, le paragraphe 2 de l'article 6 mentionne la formation technique et professionnelle en général, sans préciser le niveau auquel elle doit être dispensée, tout en lui reconnaissant un rôle plus large en ce qu'elle contribue "à assurer un développement économique, social et culturel constant et un plein emploi productif". De même, la Déclaration universelle des droits de l'homme stipule que "l'enseignement technique et professionnel doit être généralisé" (art. 26, par. 1). Le Comité en conclut que l'enseignement technique et professionnel fait partie intégrante de l'enseignement, à tous les niveaux⁸.

16. L'initiation à la technologie et la préparation à l'entrée dans le monde du travail ne devraient pas être l'apanage de l'enseignement technique et professionnel : elles doivent être appréhendées comme un élément de l'enseignement général. La Convention de l'UNESCO sur l'enseignement technique et professionnel définit l'expression "enseignement technique et professionnel" comme désignant "toutes les formes et tous les degrés du processus d'éducation où interviennent, outre l'acquisition de connaissances générales, l'étude de techniques et de sciences connexes et l'acquisition de compétences pratiques, de savoir-faire, d'attitudes et d'éléments de compréhension en rapport avec les professions pouvant s'exercer dans les différents secteurs de la vie économique et sociale" (art. 1, al. a)). Cette position apparaît également dans certaines conventions de l'OIT⁹. Dans ce sens, le droit à l'enseignement technique et professionnel revêt les aspects suivants :

a) Il aide les étudiants à acquérir des connaissances et des compétences qui leur permettent de s'épanouir et de devenir autonomes et aptes à occuper un emploi, et contribue à la productivité de leur famille et de leur communauté, y compris le développement économique et social de l'État partie;

b) Il prend en considération le contexte éducatif, culturel et social de la population considérée; les compétences, connaissances et qualifications requises dans les différents secteurs de l'économie; et l'hygiène industrielle et le bien-être;

c) Il prévoit le recyclage des adultes dont les connaissances et compétences sont devenues obsolètes suite à l'évolution des techniques, de la situation économique ou du marché de l'emploi, ou aux transformations sociales ou autres;

d) Il comprend des programmes qui donnent aux étudiants, en particulier ceux des pays en développement, la possibilité de recevoir un enseignement technique et professionnel dans d'autres États, dans la perspective du transfert et de l'adaptation de technologies;

e) Compte tenu des dispositions du Pacte relatives à la non-discrimination et à l'égalité, il comprend des programmes d'enseignement technique et professionnel qui encouragent la formation technique et professionnelle des femmes, des filles, des jeunes non scolarisés, des jeunes sans emploi, des enfants de travailleurs migrants, des réfugiés, des personnes souffrant d'un handicap et des membres d'autres groupes défavorisés.

Article 13, paragraphe 2 c) : Droit à l'enseignement supérieur

17. L'enseignement supérieur doit satisfaire aux critères des dotations, de l'accessibilité, de l'acceptabilité et de l'adaptabilité communs à l'enseignement sous toutes ses formes et à tous les niveaux¹⁰.

18. L'alinéa c) du paragraphe 2 de l'article 13 est libellé sur le modèle de l'alinéa b) de ce même paragraphe, à trois différences près. L'alinéa c) ne mentionne ni l'enseignement "sous ses différentes formes" ni expressément l'enseignement technique et professionnel. De l'avis du Comité, ces deux omissions ne tiennent qu'à une différence d'éclairage. Pour répondre aux besoins des étudiants dans des contextes sociaux et culturels différents, l'enseignement supérieur doit être dispensé dans le cadre de programmes souples et de systèmes variés, comme par exemple l'enseignement à distance. Dans la pratique donc, et l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur doivent être accessibles "sous différentes formes". Par ailleurs, si l'alinéa c) du paragraphe 2 de l'article 13 ne mentionne pas l'enseignement technique et professionnel, c'est que, compte tenu du paragraphe 2 de l'article 6 du Pacte et du paragraphe 1 de l'article 26 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'enseignement technique et professionnel fait partie intégrante de l'enseignement à tous les niveaux, dont l'enseignement supérieur¹¹.

19. La troisième différence, la plus importante, entre les alinéas b) et c) du paragraphe 2 de l'article 13 tient au fait que le premier stipule que l'enseignement secondaire "doit être généralisé et rendu accessible à tous", et le second que l'enseignement supérieur "doit être rendu accessible à tous en pleine égalité, en fonction des capacités de chacun". Selon l'alinéa c) du paragraphe 2 de l'article 13, l'enseignement supérieur n'a pas à être "généralisé" : il doit uniquement être rendu accessible en fonction des capacités de chacun". Ces "capacités" devraient être appréciées eu égard à l'ensemble des connaissances et de l'expérience des intéressés.

20. Dans la mesure où le libellé des alinéas b) et c) du paragraphe 2 de l'article 13 est le même (il en est ainsi par exemple de l'expression "l'instauration progressive de la gratuité"), voir les observations qui précèdent à propos du paragraphe 2 b) de l'article 13.

Article 13, paragraphe 2 b) : Droit à l'éducation de base

21. L'éducation de base doit satisfaire aux critères des dotations, de l'accessibilité, de l'acceptabilité et de l'adaptabilité communs à l'enseignement sous toutes ses formes et à tous les niveaux¹².

22. D'une façon générale, l'éducation de base visée correspond à l'éducation fondamentale exposée dans la Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous¹³. Selon le paragraphe 2 d) de l'article 13, "les personnes qui n'ont pas reçu d'instruction primaire ou qui ne l'ont pas reçue jusqu'à son terme" sont fondées à jouir du droit à l'éducation de base, ou éducation fondamentale telle que définie dans la Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous.

23. Chacun ayant droit à ce qu'il soit répondu à ses "besoins éducatifs fondamentaux", au sens de la Déclaration mondiale, le droit à l'éducation de base n'est pas réservé à ceux "qui n'ont pas reçu d'instruction primaire ou qui ne l'ont pas reçue jusqu'à son terme". Il s'étend à tous ceux dont les "besoins éducatifs fondamentaux" n'ont pas été encore satisfaits.

24. Il est à souligner que la jouissance du droit à l'éducation de base n'est soumise à aucune condition d'âge ou de sexe : elle vaut pour les enfants, les adolescents et les adultes, y compris les personnes âgées. Dans ce sens, l'éducation de base fait partie intégrante de l'éducation des adultes et de l'éducation permanente. L'éducation de base étant un droit qui s'applique à tous les groupes d'âge, les programmes et les systèmes éducatifs correspondants doivent être conçus de manière à convenir aux apprenants de tous âges.

Article 13, paragraphe 2 e) : Existence d'un réseau scolaire; mise en place d'un système adéquat de bourses; et amélioration des conditions matérielles du personnel enseignant

25. L'obligation de "poursuivre activement le développement d'un réseau scolaire à tous les échelons" signifie que les États parties sont tenus d'élaborer dans cette perspective une stratégie d'ensemble. Cette stratégie doit concerner les établissements d'enseignement à tous les niveaux, mais le Pacte exige des États parties qu'ils accordent la priorité à l'enseignement primaire (voir par. 51). L'expression "poursuivre activement" sous-entend que les pouvoirs publics doivent accorder à la stratégie d'ensemble un certain rang de priorité et qu'en tout état de cause ils doivent l'appliquer vigoureusement.

26. L'expression "établir un système adéquat de bourses" doit être rapprochée des dispositions du Pacte sur la non-discrimination et l'égalité : le système de bourses doit favoriser, dans des conditions d'égalité, l'accès à l'éducation des personnes appartenant aux groupes défavorisés.

27. Alors que le Pacte stipule qu'il faut "améliorer de façon continue les conditions matérielles du personnel enseignant", les conditions générales de travail des enseignants se sont, dans la pratique, détériorées ces dernières années dans de nombreux États parties au point de devenir inacceptables. Ce phénomène, outre qu'il est incompatible avec le paragraphe 2 e) de l'article 13,

est un obstacle majeur à la pleine réalisation du droit des étudiants à l'éducation. Le Comité note par ailleurs la corrélation qui existe entre d'une part le paragraphe 2 e) de l'article 13 et de l'autre le paragraphe 2 de l'article 2, l'article 3 et les articles 6 à 8 du Pacte, en ce qui concerne notamment le droit des enseignants de s'organiser et de négocier des conventions collectives; il appelle l'attention des États parties sur la Recommandation conjointe UNESCO/OIT concernant la condition du personnel enseignant (1966) et la Recommandation de l'UNESCO concernant la condition du personnel enseignant de l'enseignement supérieur (1997); et il demande instamment aux États parties de faire rapport sur les mesures prises pour garantir à l'ensemble du personnel enseignant des conditions et un statut à la hauteur de son rôle.

Article 13, paragraphes 3 et 4 : Droit à la liberté de l'éducation

28. Le paragraphe 3 de l'article 13 renferme deux éléments. Le premier concerne l'engagement des États parties de respecter la liberté des parents et des tuteurs de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions¹⁴. Le Comité considère que cet élément du paragraphe 3 de l'article 13 permet l'enseignement dans les établissements publics de sujets tels que l'histoire générale des religions et la morale, à condition qu'il soit dispensé d'une manière impartiale et objective, respectueuse des libertés d'opinion, de conviction et d'expression. Il note que l'enseignement dans un établissement public d'une religion ou d'une conviction donnée est incompatible avec le paragraphe 3 de l'article 13, à moins que ne soient prévues des exemptions ou des possibilités de choix non discriminatoires correspondant aux vœux des parents et des tuteurs.

29. Le second élément du paragraphe 3 de l'article 13 concerne la liberté des parents et des tuteurs de choisir pour leurs enfants des établissements autres que ceux des pouvoirs publics, à condition qu'ils soient "conformes aux normes minimales qui peuvent être prescrites ou approuvées par l'État en matière d'éducation". Cette disposition est complétée par le paragraphe 4 de l'article 13, qui énonce notamment "la liberté des individus et des personnes morales de créer et de diriger des établissements d'enseignement", sous réserve que ceux-ci soient conformes aux objectifs de l'éducation tels qu'énumérés au paragraphe 1 de l'article 13 et qu'ils répondent à certaines normes minimales. Ces normes minimales peuvent concerner l'admission, les programmes scolaires ou la reconnaissance des diplômes. Elles doivent être à leur tour conformes aux objectifs de l'éducation énoncés au paragraphe 1 de l'article 13.

30. En vertu du paragraphe 4 de l'article 13, toute personne, y compris les non-nationaux, est libre de créer et de diriger des établissements d'enseignement. Cette liberté s'étend aux "personnes morales". Elle englobe le droit de créer et de diriger tout type d'établissement d'enseignement, y compris des écoles maternelles, des universités et des centres d'éducation pour adultes. Elle est assujettie à l'obligation de conformité avec les objectifs de l'éducation visés au paragraphe 1 de l'article 13 et avec les normes minimales qui peuvent être prescrites ou approuvées par l'État en matière d'éducation. Compte tenu des principes de non-discrimination, d'égalité des chances et de participation effective de tous à la vie de la société, l'État est tenu de veiller à ce que la liberté dont il est question au paragraphe 4 de l'article 13 ne se traduise pas par des disparités extrêmes des possibilités d'éducation pour certains groupes sociaux.

Article 13 : Notions spéciales d'application générale

Non-discrimination et égalité de traitement

31. L'interdiction de la discrimination, qui est consacrée au paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte, n'est ni sujette à une mise en oeuvre progressive ni tributaire des ressources disponibles : elle s'applique sans réserve et directement à tous les aspects de l'enseignement et vaut pour tous les motifs sur lesquels le droit international interdit de fonder l'exercice d'une discrimination quelle qu'elle soit. Le Comité interprète le paragraphe 2 de l'article 2 et l'article 3 à la lumière de la Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement et des dispositions pertinentes de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, de la Convention relative aux droits de l'enfant et de la Convention de l'OIT concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, de 1989 (Convention No 169), et il souhaite appeler l'attention sur les considérations qui suivent.

32. L'adoption à titre temporaire de mesures spéciales destinées à garantir aux hommes et aux femmes et aux groupes défavorisés l'égalité de fait ne constitue pas une violation du principe de non-discrimination pour ce qui est du droit à l'éducation, dès lors que ces mesures ne conduisent pas à l'application aux divers groupes de normes inégales ou distinctes et à condition qu'elles ne soient pas maintenues une fois atteints les objectifs auxquels elles répondaient.

33. Dans certaines circonstances, l'existence de systèmes ou d'établissements d'enseignement séparés destinés aux groupes entrant dans l'une des catégories énumérées au paragraphe 2 de l'article 2 sera réputée ne pas constituer une violation du Pacte. À cet égard, le Comité reprend à son compte l'article 2 de la Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement (1960)¹⁵.

34. Le Comité prend note de l'article 2 de la Convention relative aux droits de l'enfant et de l'alinéa e) de l'article 3 de la Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement et confirme que le principe de non-discrimination s'étend à toutes les personnes d'âge scolaire qui résident sur le territoire d'un État partie, y compris les non-nationaux, indépendamment de leur statut juridique.

35. De grandes disparités en matière de dotations budgétaires qui se traduisent par la prestation de services de qualité différente selon le lieu de résidence des bénéficiaires peuvent constituer une discrimination au sens du Pacte.

36. Le Comité confirme le paragraphe 35 de son observation générale 5, qui traite du droit à l'éducation des personnes souffrant d'un handicap, de même que les paragraphes 36 à 42 de son observation générale 6, qui portent sur la situation des personnes âgées au regard des articles 13 à 15 du Pacte.

37. Les États parties doivent exercer un contrôle sur l'éducation - englobant l'ensemble des politiques éducatives, des établissements d'enseignement, des programmes, des dépenses et autres pratiques - de manière à détecter toute discrimination de fait et à y remédier. Les statistiques

relatives à l'éducation devraient être ventilées par motif sur lequel il est interdit de fonder l'exercice d'une discrimination.

*Libertés académiques et autonomie des établissements d'enseignement*¹⁶

38. Ayant examiné les rapports de nombreux États parties, le Comité est parvenu à la conclusion que le droit à l'éducation ne peut être exercé que s'il s'accompagne des libertés académiques tant pour le personnel enseignant que pour les étudiants. C'est pourquoi il juge bon et utile, même si cette question n'est pas explicitement visée à l'article 13, de formuler quelques observations à ce sujet. Les observations qui suivent concernent spécialement les établissements d'enseignement supérieur car, comme le Comité a pu le constater, le personnel enseignant de l'enseignement supérieur et les étudiants de l'enseignement supérieur sont particulièrement exposés aux pressions politiques et autres, ce qui sape les libertés académiques. Le Comité souhaite cependant souligner que le personnel enseignant et les élèves, à tous les niveaux de l'enseignement, sont fondés à jouir des libertés académiques, de sorte que nombre des observations ci-après sont d'application générale.

39. Les membres de la communauté universitaire sont libres, individuellement ou collectivement, d'acquérir, développer et transmettre savoir et idées à travers la recherche, l'enseignement, l'étude, les discussions, la documentation, la production, la création ou les publications. Les libertés académiques englobent la liberté pour l'individu d'exprimer librement ses opinions sur l'institution ou le système dans lequel il travaille, d'exercer ses fonctions sans être soumis à des mesures discriminatoires et sans crainte de répression de la part de l'État ou de tout autre acteur, de participer aux travaux d'organismes universitaires professionnels ou représentatifs et de jouir de tous les droits de l'homme reconnus sur le plan international applicables aux autres individus relevant de la même juridiction. La jouissance des libertés académiques a pour contrepartie des obligations, par exemple celles de respecter les libertés académiques d'autrui, de garantir un débat contradictoire équitable et de réserver le même traitement à tous sans discrimination fondée sur l'un ou l'autre des motifs prescrits.

40. L'exercice des libertés académiques nécessite l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur. Être autonome, c'est pour un établissement d'enseignement supérieur jouir du degré d'indépendance dont il a besoin pour prendre des décisions efficaces, qu'il s'agisse de ses travaux, de ses normes, de sa gestion ou de ses activités connexes. Il reste que cette autonomie doit être compatible avec les systèmes de contrôle public, en ce qui concerne en particulier les fonds octroyés par l'État. Vu les importants investissements publics réalisés dans l'enseignement supérieur, il importe d'établir un équilibre satisfaisant entre l'autonomie de l'établissement et l'obligation qu'il a de rendre des comptes. Dans ce domaine, il n'existe pas d'arrangement type unique : les arrangements institutionnels doivent néanmoins être raisonnables, justes et équitables et aussi transparents et ouverts à la participation que possible.

*La discipline scolaire*¹⁷

41. De l'avis du Comité, les châtiments corporels sont incompatibles avec un des principes directeurs clefs du droit international relatif aux droits de l'homme, inscrit au préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme et des deux Pactes, à savoir la dignité humaine¹⁸. D'autres règles disciplinaires peuvent l'être aussi, par exemple l'humiliation en public. De même,

aucune règle de discipline ne devrait bafouer d'autres droits protégés par le Pacte, comme le droit à une alimentation. Les États parties sont dans l'obligation de prendre des mesures pour veiller à ce qu'aucun établissement d'enseignement, public ou privé,

relevant de leur juridiction n'applique de règles disciplinaires incompatibles avec le Pacte. Le Comité salue les initiatives que certains États parties ont prises pour inciter les établissements d'enseignement à appréhender le problème de la discipline scolaire sous un angle "positif", non violent.

Limitations apportées à l'article 13

42. Le Comité tient à souligner que la clause restrictive du Pacte, à savoir l'article 4, vise principalement à protéger les droits des individus, plus qu'il n'autorise l'État à imposer des restrictions. L'État partie qui prononce la fermeture d'une université ou d'un autre établissement d'enseignement pour des motifs tels que la sécurité nationale ou la préservation de l'ordre public est tenu de justifier une mesure aussi grave au regard de chacune des conditions énoncées à l'article 4.

**II. OBLIGATIONS INCOMBANT AUX ÉTATS PARTIES
ET MANQUEMENTS À CES OBLIGATIONS**

Obligations juridiques générales

43. S'il est vrai que le Pacte prévoit la réalisation progressive des droits qui y sont énoncés et prend en considération les contraintes dues à la limitation des ressources disponibles, il n'en impose pas moins aux États parties diverses obligations avec effet immédiat¹⁹. Les États parties ont des obligations immédiates au regard du droit à l'éducation : par exemple celle de "garantir" qu'il sera exercé "sans discrimination aucune" (art. 2, par. 2) et celle d'"agir" (art. 2, par. 1) en vue d'assurer l'application pleine et entière de l'article 13²⁰. Les mesures à prendre à cet effet doivent avoir un caractère "délibéré, concret et viser" au plein exercice du droit à l'éducation.

44. Le fait que la réalisation du droit à l'éducation s'inscrit dans le temps, c'est-à-dire qu'elle s'opère "progressivement", ne devrait pas être interprété comme privant les obligations de l'État partie de tout contenu effectif. Il signifie que les États parties ont pour obligation précise et constante "d'oeuvrer aussi rapidement et aussi efficacement que possible" pour appliquer intégralement l'article 13²¹.

45. Tout laisse supposer que le Pacte n'autorise aucune mesure régressive s'agissant du droit à l'éducation, ni d'ailleurs des autres droits qui y sont énumérés. S'il prend une mesure délibérément régressive, l'État partie considéré doit apporter la preuve qu'il l'a fait après avoir mûrement pesé toutes les autres solutions possibles et qu'elle est pleinement justifiée eu égard à l'ensemble des droits visés dans le Pacte et à l'ensemble des ressources disponibles²².

46. Le droit à l'éducation, à l'instar de tous les droits de l'homme, impose trois catégories ou niveaux d'obligations aux États parties : les obligations de le respecter, de le protéger et de le mettre en oeuvre. Cette dernière englobe du même coup deux obligations, celle d'en faciliter l'exercice et celle de l'assurer.

47. L'obligation de respecter le droit à l'éducation requiert des États parties qu'ils évitent de prendre des mesures susceptibles d'en entraver ou d'en empêcher l'exercice. L'obligation de le protéger requiert des États parties qu'ils prennent des mesures pour empêcher des tiers de s'immiscer dans son exercice. L'obligation de faciliter l'exercice du droit à l'éducation requiert des États qu'ils prennent des mesures concrètes permettant aux particuliers et aux communautés de jouir du droit à l'éducation et les aidant à le faire. Enfin, les États parties ont pour obligation d'assurer l'exercice du droit à l'éducation. D'une façon générale, ils sont tenus d'assurer l'exercice d'un droit donné énoncé dans le Pacte lorsqu'un particulier ou un groupe de particuliers sont incapables, pour des raisons échappant à leur contrôle, d'exercer ce droit avec les moyens dont ils disposent. Il reste que la portée de cette obligation est toujours subordonnée au libellé du Pacte.

48. À cet égard, deux aspects de l'article 13 méritent de retenir l'attention. Premièrement, cet article part à l'évidence du postulat que les États assument au premier chef la responsabilité de fournir directement des services éducatifs dans la plupart des cas : les États parties reconnaissent par exemple qu'"il faut poursuivre activement le développement d'un réseau scolaire à tous les échelons" (art. 13, par. 2 e)). Deuxièmement, vu que le libellé du paragraphe 2 de l'article 13 est différent selon qu'il s'agit de l'enseignement primaire, de l'enseignement secondaire, de l'enseignement supérieur ou de l'éducation de base, les paramètres définissant l'obligation des États parties d'assurer l'exercice du droit à l'éducation ne sont pas les mêmes pour tous les niveaux de l'enseignement. Il ressort ainsi du libellé du Pacte que les États parties ont pour obligation d'assurer l'exercice du droit à l'éducation, mais que l'ampleur de cette obligation n'est pas la même pour tous les niveaux ou tous les types d'enseignement. Le Comité constate que cette interprétation de l'obligation d'assurer l'exercice du droit à l'éducation dans le cadre de l'article 13 coïncide avec la législation et la pratique de nombreux États parties.

Obligations juridiques spécifiques

49. Les États parties sont tenus de veiller à ce que les programmes d'enseignement, à tous les niveaux du système éducatif, tendent vers les objectifs énumérés au paragraphe 1 de l'article 13²³. Les États parties sont dans l'obligation de mettre en place et de maintenir un système transparent et efficace pour s'assurer que l'éducation est en fait axée sur les objectifs énoncés au paragraphe 1 de l'article 13.

50. S'agissant du paragraphe 2 de l'article 13, les États ont l'obligation de respecter, de protéger et de mettre en oeuvre le droit à l'éducation pour ce qui est de chacune de ses "caractéristiques essentielles" (dotations, accessibilité, acceptabilité, adaptabilité). Par exemple, un État doit respecter la fourniture de services éducatifs en ne fermant pas les écoles privées; protéger l'accessibilité à l'éducation en veillant à ce que des tiers, y compris des parents et des employeurs, n'empêchent pas les filles de fréquenter l'école; faciliter l'acceptabilité de l'éducation en prenant des mesures concrètes pour faire en sorte que l'éducation convienne du point de vue culturel aux minorités et aux peuples autochtones et qu'elle soit de bonne qualité pour tous; assurer l'adaptabilité de l'éducation en élaborant et en finançant des programmes scolaires qui reflètent les besoins actuels des étudiants dans un monde en mutation; et assurer la fourniture de services éducatifs en s'employant à mettre en place un réseau d'écoles, notamment en construisant des salles de classe, en offrant des programmes, en fournissant des matériels didactiques, en formant des enseignants et en leur versant un traitement compétitif sur le plan intérieur.

51. Comme on l'a vu, les obligations des États parties dans le domaine de l'enseignement primaire, de l'enseignement secondaire, de l'enseignement supérieur et de l'éducation de base ne sont pas identiques. Il ressort du libellé du paragraphe 2 de l'article 13 que les États parties ont pour obligation d'accorder la priorité à l'enseignement primaire obligatoire et gratuit²⁴. Le fait que l'article 14 donne la priorité à l'enseignement primaire vient renforcer cette interprétation. L'obligation d'assurer un enseignement primaire à tous est une obligation immédiate pour tous les États parties.

52. En ce qui concerne les alinéas b) à d) du paragraphe 2 de l'article 13, les États parties ont pour obligation immédiate d'"agir" en vue d'assurer à toutes les personnes relevant de leur juridiction un enseignement secondaire et supérieur et une éducation de base. Au minimum, ils sont tenus d'adopter et de mettre en oeuvre une stratégie nationale d'éducation englobant l'enseignement secondaire et supérieur et l'éducation de base, conformément au Pacte. Cette stratégie devrait prévoir des mécanismes, par exemple des indicateurs et des critères, à partir desquels il serait possible de suivre de près les progrès en la matière.

53. En vertu de l'alinéa e) du paragraphe 2 de l'article 13, les États parties sont tenus de veiller à l'établissement d'un système adéquat de bourses au profit des groupes défavorisés²⁵. L'obligation de poursuivre activement "le développement d'un réseau scolaire à tous les échelons" renforce l'idée que les États parties ont au premier chef la charge d'assurer directement l'exercice du droit à l'éducation dans la plupart des cas²⁶.

54. Les États parties sont tenus d'établir des "normes minimales en matière d'éducation" auxquelles tous les établissements d'enseignement privés créés conformément aux paragraphes 3 et 4 de l'article 13 doivent se conformer. Ils doivent par ailleurs disposer d'un système transparent et efficace permettant de s'assurer du respect de ces normes. Les États parties n'ont nullement l'obligation de financer des établissements créés en vertu des paragraphes 3 et 4 de l'article 13, mais si un État choisit de verser une subvention à des établissements d'enseignement privés, il doit le faire sur une base non discriminatoire.

55. Les États parties doivent faire en sorte que les communautés et les familles ne soient pas tributaires du travail des enfants. Le Comité affirme tout particulièrement l'importance que l'éducation revêt dans l'élimination du travail des enfants, ainsi que les obligations énoncées au paragraphe 2 de l'article 7 de la Convention de 1999 sur les pires formes de travail des enfants (Convention No 182)²⁷. En outre, compte tenu du paragraphe 2 de l'article 2, les États parties doivent s'efforcer de faire disparaître les stéréotypes sexistes et autres qui entravent l'accès à l'éducation des filles, des femmes et d'autres personnes appartenant à des groupes défavorisés.

56. Dans son observation générale 3, le Comité a appelé l'attention sur l'obligation que chacun des États parties a d'"agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique", pour mettre pleinement en oeuvre les droits reconnus dans le Pacte, dont le droit à l'éducation²⁸. Le paragraphe 1 de l'article 2 et l'article 23 du Pacte, l'Article 56 de la Charte des Nations Unies, l'article 10 de la Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous et le paragraphe 34 de la première partie de la Déclaration et du Programme d'action de Vienne renforcent tous l'obligation que les États parties ont d'apporter à l'échelle internationale leur aide et leur concours en vue de la pleine réalisation du droit à l'éducation. Dans le cadre de la négociation et de la ratification des accords internationaux,

les États parties devraient prendre des mesures pour faire en sorte que ces instruments n'aient pas d'effet préjudiciable sur le droit à l'éducation. De même, ils sont tenus de veiller, en tant que membres d'organisations internationales, y compris les organisations internationales financières, à ce que leurs actes prennent dûment en considération le droit à l'éducation.

57. Dans son observation générale 3, le Comité a confirmé que les États parties ont "l'obligation fondamentale minimum d'assurer, au moins, la satisfaction de l'essentiel" de chacun des droits énoncés dans le Pacte, dont le droit à l'éducation. Dans le contexte de l'article 13, cette "obligation fondamentale minimum" englobe l'obligation d'assurer l'accès, sans discrimination, aux établissements d'enseignement et aux programmes éducatifs publics; de veiller à ce que l'éducation dispensée soit conforme aux objectifs exposés au paragraphe 1 de l'article 13; d'assurer un enseignement primaire à tous, conformément au paragraphe 2 a) de l'article 13; d'adopter et de mettre en oeuvre une stratégie nationale en matière d'éducation qui englobe l'enseignement secondaire et supérieur et l'éducation de base; et de garantir le libre choix de l'éducation, sans ingérence de l'État ou de tiers, sous réserve qu'elle soit conforme aux "normes minimales en matière d'éducation" (art. 13, par. 3 et 4).

Manquements aux obligations

58. Lorsque le contenu normatif de l'article 13 (section I) est appliqué aux obligations tant générales que spécifiques des États parties (section II), il en résulte un processus dynamique qui permet de mettre plus facilement en évidence les atteintes au droit à l'éducation. Le droit à l'éducation peut être violé du fait d'une action directe de l'État partie (action) ou du fait de la non-adoption de mesures requises par le Pacte (omission).

59. À titre indicatif, les manquements à l'article 13 peuvent comprendre : le fait d'adopter, ou de ne pas abroger, des dispositions législatives qui établissent en matière d'éducation une discrimination à l'encontre d'individus ou de groupes, fondée sur un quelconque des motifs sur lesquels il est précisément interdit de la fonder; le fait de ne pas adopter de mesures destinées à s'attaquer concrètement à la discrimination dans le domaine de l'enseignement; l'application de programmes scolaires qui ne cadrent pas avec les objectifs de l'éducation énoncés au paragraphe 1 de l'article 13; l'absence de système transparent et efficace permettant de s'assurer de la conformité de l'éducation avec le paragraphe 1 de l'article 13; le fait de ne pas assurer, à titre prioritaire, un enseignement primaire obligatoire et accessible à tous gratuitement; le fait de ne pas prendre des mesures ayant un caractère délibéré et concret et visant à la réalisation progressive du droit à l'enseignement secondaire et supérieur et à l'éducation de base conformément aux alinéas b) à d) du paragraphe 2 de l'article 13; l'interdiction d'établissements d'enseignement privés; le fait de ne pas s'assurer que les établissements d'enseignement privés se conforment aux "normes minimales en matière d'éducation" requises en vertu des paragraphes 3 et 4 de l'article 13; le déni des libertés académiques au personnel et aux étudiants; la fermeture d'établissements d'enseignement en période de tensions politiques, en violation de l'article 4.

III. OBLIGATIONS INCOMBANT AUX ACTEURS AUTRES QUE LES ÉTATS PARTIES

60. Compte tenu de l'article 22 du Pacte, le rôle revenant aux organismes des Nations Unies, notamment au niveau des pays à travers le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, est d'une importance toute particulière en vue de la mise en œuvre des dispositions de l'article 13. Il conviendrait de déployer des efforts coordonnés en faveur de l'exercice du droit à l'éducation, afin d'améliorer l'harmonisation et l'interaction des mesures prises par tous les acteurs concernés, dont les diverses composantes de la société civile. L'UNESCO, le Programme des Nations Unies pour le développement, l'UNICEF, le BIT, la Banque mondiale, les banques régionales de développement, le Fonds monétaire international et les autres organismes des Nations Unies compétents devraient intensifier leur coopération aux fins de la mise en œuvre du droit à l'éducation au niveau national, compte dûment tenu de leurs mandats spécifiques et en fonction de leurs compétences respectives. Les institutions financières internationales, notamment la Banque mondiale et le FMI, devraient en particulier faire une place plus grande à la protection du droit à l'éducation dans leur politique de prêt, leurs accords de crédit et leurs programmes d'ajustement structurel de même que dans le cadre des mesures prises pour faire front à la crise de la dette²⁹. En examinant les rapports des États parties, le Comité examinera les effets de l'aide apportée par les acteurs autres que les États parties sur l'aptitude des États à s'acquitter de leurs obligations au titre de l'article 13. L'adoption par les institutions spécialisées, les programmes et les organes des Nations Unies d'une démarche fondée sur les droits de l'homme facilitera grandement la mise en œuvre du droit à l'éducation.

Notes

¹ La Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous a été adoptée par 155 délégations gouvernementales; la Déclaration et le Programme d'action de Vienne ont été adoptés par 171 délégations gouvernementales; 191 États ont ratifié la Convention relative aux droits de l'enfant ou y ont adhéré; le Plan d'action en vue de la Décennie des Nations Unies pour l'éducation dans le domaine des droits de l'homme a été adopté par consensus en tant que résolution de l'Assemblée générale (49/184).

² Cette démarche coïncide avec le cadre analytique adopté par le Comité en ce qui concerne les droits à un logement convenable et à une nourriture suffisante, ainsi qu'avec les travaux de la Rapporteuse spéciale de l'ONU sur le droit à l'éducation. Dans son observation générale 4, le Comité a énuméré un certain nombre de facteurs qui influent sur le droit à un logement convenable, dont "l'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures", "la capacité de paiement", "la facilité d'accès" et "le respect du milieu culturel". Dans son observation générale 12, le Comité a défini les éléments constitutifs du droit à une nourriture suffisante, comme par exemple "la disponibilité" de nourriture, "l'acceptabilité" et "l'accessibilité ou possibilité d'obtenir cette nourriture". Dans son rapport préliminaire à la Commission des droits de l'homme, la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'éducation a défini "quatre traits essentiels qui devraient être ceux de l'école primaire, à savoir : dotations suffisantes, accessibilité, acceptabilité et adaptabilité" (E/CN.4/1999/49, par.50).

³ Voir par. 6.

⁴ La Déclaration définit les "besoins éducatifs fondamentaux" comme suit : "Ces besoins concernent aussi bien les outils d'apprentissage essentiels (lecture, écriture, expression orale, calcul, résolution de problèmes) que les contenus éducatifs fondamentaux (connaissances, aptitudes, valeurs, attitudes) dont l'être humain a besoin pour survivre, pour développer toutes ses facultés, pour vivre et travailler dans la dignité, pour participer pleinement au développement, pour améliorer la qualité de son existence, pour prendre des décisions éclairées et pour continuer à apprendre" (art. 1).

⁵ *Advocacy Kit, Basic Education 1999* (UNICEF), sect. 1, p. 1.

⁶ Voir par. 6.

⁷ Voir Classification internationale type de l'éducation, 1997, UNESCO, par. 52.

⁸ Position qui ressort également de la Convention de 1975 sur la mise en valeur des ressources humaines (Convention No 142) et de la Convention de 1962 sur la politique sociale (objectifs et normes de base) (Convention No 117) de l'Organisation internationale du Travail.

⁹ Voir note 8.

¹⁰ Voir par. 6.

¹¹ Voir par. 15.

¹² Voir par. 6.

¹³ Voir par. 9.

¹⁴ Cette clause reprend celle du paragraphe 4 de l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et a un lien avec la liberté d'enseigner une religion ou une conviction proclamée au paragraphe 1 dudit article. (Voir l'observation générale 22 du Comité des droits de l'homme, qui concerne l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, quarante-huitième session, 1993.) Le Comité note que le caractère fondamental de l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques est attesté par le fait qu'aux termes du paragraphe 2 de l'article 4 du Pacte, il ne peut y être dérogé même en cas de danger public exceptionnel.

¹⁵ L'article 2 est libellé comme suit :

"Lorsqu'elles sont admises par l'État, les situations suivantes ne sont pas considérées comme constituant des discriminations au sens de l'article premier de la présente Convention :

a) La création ou le maintien de systèmes ou d'établissements d'enseignement séparés pour les élèves des deux sexes, lorsque ces systèmes ou établissements présentent des facilités d'accès à l'enseignement équivalentes, disposent d'un personnel enseignant possédant des qualifications de même ordre, ainsi que de locaux scolaires et d'un équipement de même qualité, et permettent de suivre les mêmes programmes d'études ou des programmes d'études équivalents;

b) La création ou le maintien, pour des motifs d'ordre religieux ou linguistiques, de systèmes ou d'établissements séparés dispensant un enseignement qui correspond au choix des parents ou tuteurs légaux des élèves, si l'adhésion à ces systèmes ou la fréquentation de ces établissements demeure facultative et si l'enseignement dispensé est conforme aux normes qui peuvent avoir été prescrites ou approuvées par les autorités compétentes, en particulier pour l'enseignement du même degré;

c) La création ou le maintien d'établissements d'enseignement privés, si ces établissements ont pour objet non d'assurer l'exclusion d'un groupe quelconque, mais d'ajouter aux possibilités d'enseignement qu'offrent les pouvoirs publics, si leur fonctionnement répond à cet objet et si l'enseignement dispensé est conforme aux normes qui peuvent avoir été prescrites ou approuvées par les autorités compétentes, en particulier pour l'enseignement du même degré."

¹⁶ Voir la Recommandation de l'UNESCO concernant la condition du personnel enseignant de l'enseignement supérieur (1997).

¹⁷ En formulant ce paragraphe, le Comité a pris note de la jurisprudence qui se développe dans d'autres instances relevant du système international de protection des droits de l'homme, comme par exemple l'interprétation que le Comité des droits de l'enfant a donnée du paragraphe 2 de l'article 28 de la Convention relative aux droits de l'enfant et l'interprétation de l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques donnée par le Comité des droits de l'homme.

¹⁸ Le Comité note qu'il n'est pas évoqué au paragraphe 2 de l'article 26 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, mais les rédacteurs du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ont expressément cité l'épanouissement de la dignité de la

personnalité humaine au nombre des objectifs vers lesquels l'éducation doit obligatoirement tendre (art. 13, par. 1).

¹⁹ Voir le paragraphe 1 de l'observation générale 3 du Comité.

²⁰ Voir le paragraphe 2 de l'observation générale 3 du Comité.

²¹ Voir le paragraphe 9 de l'observation générale 3 du Comité.

²² Voir le paragraphe 9 de l'observation générale 3 du Comité.

²³ Il existe de nombreux ouvrages de référence auxquels les États parties peuvent se reporter, comme par exemple les *Guidelines for Curriculum and Textbook Development in International Education* (ED/ECS/HCI) de l'UNESCO. Un des objectifs du paragraphe 1 de l'article 13 consiste à "renforcer le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales". Dans ce contexte, les États parties devraient se reporter aux initiatives élaborées dans le cadre de la Décennie des Nations Unies pour l'éducation dans le domaine des droits de l'homme. Le Plan d'action en vue de la Décennie des Nations Unies pour l'éducation dans le domaine des droits de l'homme, adopté par l'Assemblée générale en 1996, et les Directives pour l'établissement des plans nationaux d'éducation en matière de droits de l'homme mises au point par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme pour aider les États dans l'action à mener dans le cadre de la Décennie des Nations Unies pour l'éducation dans le domaine des droits de l'homme sont à cet égard particulièrement instructifs.

²⁴ À propos de la signification des mots "obligatoire" et "gratuité", voir les paragraphes 6 et 7 de l'observation générale 11 relative à l'article 14.

²⁵ Dans certains cas, la mise en place d'un tel système pourrait être un objectif tout à fait indiqué de l'assistance et de la coopération internationales envisagées au paragraphe 1 de l'article 2.

²⁶ Comme l'UNICEF l'a fait observer dans le contexte de l'éducation de base, "seul l'État peut rassembler toutes les composantes dans un système éducatif cohérent mais néanmoins flexible". *La situation des enfants dans le monde 1999*, "La révolution de l'éducation", p. 69.

²⁷ Aux termes du paragraphe 2 de l'article 7, "[t]out Membre doit, en tenant compte de l'importance de l'éducation en vue de l'élimination du travail des enfants, prendre des mesures efficaces dans un délai déterminé pour : [...] c) assurer l'accès à l'éducation de base gratuite et, lorsque cela est possible et approprié, à la formation professionnelle pour tous les enfants qui auront été soustraits aux pires formes de travail des enfants" (Convention No 182 de l'OIT sur les pires formes de travail des enfants, 1999).

²⁸ Voir l'observation générale 3 du Comité, par. 13 et 14.

²⁹ Voir l'observation générale 2 du Comité, par. 9.

Objectifs généraux 1 et 4 : élargir l'accès à l'éducation de base

PDDEB Objectifs spécifiques	Indicateur sélectionné PDDEB	Capacité	IDE	Commentaires
1/ Scolariser x% des enfants en âge d'aller à l'école (Burkina 70% en 2009) et promouvoir les autres ordres d'enseignement.	TBS, TBA, TNS, TNA, TS / ordre d'enseignement / âges TAMA des effectifs % d'enfants 7-12 ans non scolarisés par an.	Adaptabilité Acceptabilité	2.1 % d' apprenant(e)s inscrit(e)s dans des innovations éducatives 2.3 Nbre d'apprenants inscrits en cours du soir 2.4 Proportion d'enfants jamais scolarisés (10-12 ans, selon le sexe) 3.1 Pourcentage d'écoles où les langues nationales sont intégrées à l'enseignement 3.2 Pourcentage des effectifs scolarisés dans des écoles confessionnelles reconnues	Quid des déscolarisés et des non scolarisés
2/ Augmenter la capacité d'accueil	Nbre de salles de classe ouvertes et équipées/ an	Accessibilité	1.2.1 Ratio nbre de centres FCB sur nbre de centres AI 1.2.3 % de la pop. scolarisable / pop. en âge d'être scolarisée qui se trouve à + de 2,5 km d'une école	Le problème n'est-il pas micro- plutôt que macroéconomique (bonne distribution spatiale des écoles, des salles de classe et bonne qualité des équipements, objectif 3) ?
3/ Réduire les taux de redoublement	Taux de redoublement (année n)	Adaptabilité		Est-ce que dans la perspective du droit à l'éducation cette variable est pertinente ? Ne faut-il pas préférer le taux de déperdition et/ou de déscolarisés ?
4/ Augmenter le nombre de classes multigrades en zone rurale	% élèves scolarisés en multigrade Nbre de nouvelles classes MG / an	Adaptabilité	2.2 % des élèves scolarisés en multigrade	
5/ Augmenter le nombre de classes DF en zone urbaine	% élèves scolarisés en double flux Nbre de nouvelles classes DF/an	Adaptabilité		Est-ce réellement un moyen de promouvoir le droit à l'éducation ?
6/ Promouvoir le secteur privé	% des effectifs du privé par an Taux d'accroissement des effectifs du privé	Acceptabilité	2.1 Part du financement sur ressources propres de l'état pour l'éducation de base dans le PIB 2.2 Part des financements extérieurs publics pour l'éducation de base dans le PIB	Est-ce que le secteur privé en tant que tel favorise le droit à l'éducation ou est-ce sa complémentarité en terme de public cible, de carte scolaire, de stratégie éducative, de pédagogie, etc.? Quid de l'indicateur pertinent ?

7/ Encourager la contribution des communautés et des collectivités à l'accroissement de l'offre d'éducation	% de salles construites par les collectivités et les communautés	Acceptabilité	2.7 Pourcentage d'écoles avec une association des parents d'élèves active	
8/ Augmenter le nombre d'enseignants à recruter	Nbre d'enseignants recrutés / an	Adaptabilité	1.1 Ratio nombre d'enfants en âge d'être scolarisés (7 à 12 ans) par enseignant(e)	Est-ce un objectif en tant que tel ? Ne vaut-il pas mieux raisonner à la fois sur le secteur formel et non formel en terme de taux d'encadrement des élèves ou en terme d'adaptabilité eu égard aux besoins reconnus
9/ Optimiser l'utilisation des ressources humaines et des infrastructures	Ratio élèves /salle de classe	Adaptabilité		
10/ Rationaliser l'utilisation des ressources humaines	Taux de suppléance des enseignants (primaire)	Adaptabilité	1.2 Nombre moyen d'heures d'enseignement effectif par an	
11/ Réduire l'analphabétisme	Taux d'alphabétisation par sexe	Adaptabilité	3.2 degré de connaissances de base 3.3 Taux d'alphabétisation pour la population âgée de 10 ans et plus n'étant pas ou n'ayant pas été scolarisée 3.5 Taux de réussite aux examens (CEP (F) ou certificat d'alphabétisation (NF)). 3.6 Taux d'achèvement du primaire selon le sexe	Que signifie "alphabétisé?" Cela pose la question du choix de l'indicateur.
12/ Promouvoir la pré scolarisation	Taux de Pré Scolarisation par sexe	Dotation adéquate	2.7 Pourcentage de centres d'alphabétisation ayant une structure d'accueil de la petite enfance	Deux objectifs possibles: Les trois "E", espace d'éveil éducatif La question de la garde des enfants pour les femmes en formation L'indicateur diffère selon l'objectif visé et concerne le droit à l'éducation de la petite enfance qui ne doit pas être confondu avec le pré-scolaire.

Objectif général 2 : Réduire les disparités entre genre, régions et zones urbaines/rurales.

Objectifs spécifiques	Indicateur sélectionné	Capacité	Indicateur du droit à l'éducation suggéré	Commentaire
1/. Promouvoir le recrutement des femmes	% de femmes enseignantes Nb de d'enseignantes recrutées par an	Accessibilité	1.1.1 % de femmes enseignantes et de formatrices	
2/. Favoriser la scolarisation des filles 65% en 2010.	TBS Filles et TBS Garçons % effectifs filles TBA Filles et TBA Garçons, Indice de parité F/G Taux d'accroissement des effectifs de filles	Accessibilité	1.1.2 Indice de parité TNS fille / garçon	
3/. Promouvoir l'alphabétisation des femmes	Taux d'alphabétisation par sexe Taux d'accroissement des effectifs d'alphabétisés	Accessibilité	1.1.3 Rapport taux de déperdition femme / homme	
4/ Créer des centres d'alphabétisation pour les femmes	Nbre de centres ouverts par an	Accessibilité	1.2.1 Ratio nombre de centres FCB sur nombre de centres AI 1.2.2 Taux d'accroissement annuel du nombre d'inscrits en AI et en FCB	Ici le problème est général pour les hommes et les femmes. Il y a un problème de construction de centres eu égard à la demande et au problème spécifique des jeunes déscolarisés.
5/ Réduction des disparités entre régions et entre Zones urbaines et rurales	TBS ,TBA, Nb de nouvelles salles de classe construites/ an	Accessibilité	2.2.3 Rapport TNS urbain / rural	
6/ Augmenter le nombre de classes multigrades en zone rurale	% élèves scolarisés en multigrade Nb de nouvelles classes MG / an	Accessibilité	On ne retient pas cet objectif	
7/ Faciliter l'installation des maîtres en zone rurale	% de maîtres logés Nb de logements construits / an	Dotation adéquate	1.3 Pourcentage d'enseignants ayant un logement administratif en bon état	

Objectif général 3 : améliorer la qualité, la pertinence et l'offre d'éducation

Objectifs spécifiques	Indicateur sélectionné	Capacité	Indicateur du droit à l'éducation suggéré	Commentaire
1/ Améliorer les conditions d'accueil des élèves	% d'écoles avec point d'eau, électricité, clôture, terrain de sport, cantines ayant latrines (différenciées G et F)	Dotation adéquate	2.2 Taux d'équipement des écoles et des centres d'alpha en eau, cantine et latrines	
	% de salles de classe en bon état (murs, toiture, ouvertures)	Dotation adéquate	2.3 Pourcentage de salles de classe et de centres d'alpha construits en matériaux définitifs et en bon état	
2/ Améliorer les conditions d'enseignement et d'apprentissage	% salles de classes équipées (tables-bancs, bureaux, chaises, tableaux noirs, armoires, bibliothèques).	Dotation adéquate	2.4 Pourcentage de salles de classes et de centres d'alpha ayant l'équipement nécessaire (tableaux noirs, tables bancs, bureaux, avec et sans armoires / placard / malle)	
	Ratio élèves / places assises Elèves/ maître Ratio Elèves /classe % de maîtres bien logés % élèves mangeant à la cantine			Cf indicateur 1.3 dotation adéquate Cf indicateur 2.2 dotation adéquate
3/ Réduire les distances entre l'école et le lieu de résidence des élèves	% d'élèves parcourant x kms pour atteindre leur école. (Nbre d'enfants par niveau d'études, selon localité ou quartier et distance à parcourir) Nbre de nouvelles écoles satellites / an	Accessibilité	1.2.3 Pourcentage de la population scolarisable qui se trouve à + de 2,5 km d'une école	traité au point 2 des objectifs 1 et 4 (indicateur 2.2.2)
4/ Améliorer les compétences des enseignants	% d'enseignants ayant le niveau académique requis % de maîtres ayant les qualifications professionnelles requises % enseignant ayant suivi une formation continue Ratio maîtres/ Encadreur Ratio écoles/ inspecteur	Dotation adéquate	1.4 Pourcentage d'enseignants ayant au moins le Certificat élémentaire d'aptitude pédagogique (CEAP) ou équivalent 1.5 A/ Taux de participation annuel des enseignant(e)s au Groupe d'Animation Pédagogique (GAP) B/ Taux de participation annuel des enseignant(e)s aux conférences pédagogiques C/ Taux de participation annuel des enseignant(e)s aux autres formations (recyclage) 1.6 Ratio écoles et centres d'alphabetisation/ personnel d'encadrement pédagogique (F) ou superviseur (NF)	
5/ Améliorer la production et la mise à disposition de manuels et matériels didactiques	% d'écoles disposant d'un minimum de matériel didactique ratio manuels / élève	Dotation adéquate	2.4 Pourcentage de salles de classes et de centres d'alpha ayant l'équipement nécessaire (tableaux noirs, tables bancs, bureaux, avec et sans armoires / placard / malle)	

	ratio manuels /enseignant % d'élèves ayant un manuel par discipline % de maîtres ayant un manuel par discipline		2.5 Pourcentage des élèves et des apprenant(e)s ayant un manuel de lecture et de calcul
6/ Augmenter l'efficacité interne du système	Taux de rendement interne Taux de survie, Coefficient d'efficacité Taux de réussite aux examens Taux de transition	Adaptabilité	3.1 Taux d'abandon (F) et taux de déperdition (NF). 3.2 Test de niveau en mathématiques et en français en CM1 (F) et degré de connaissances de base (NF) 3.3 Taux d'alphabétisation pour la population âgée de 10 ans et plus n'étant pas ou n'ayant pas été scolarisée 3.4 Dynamique du TBS par rapport au TBA (TBS/TBA) 3.5 Taux de réussite aux examens (CEP (F) ou certificat d'alphabétisation (NF)) 3.6 Taux d'achèvement du primaire selon le sexe
7/ Mettre en place des projets éducatifs	% d'écoles avec projets éducatifs % d'élèves concernés	Acceptabilité	2.4 Existence ou non de structure fonctionnelle de concertation et de coordination des acteur(e)s 2.5 Est-ce que le suivi et la mise en œuvre du programme d'éducation font intervenir les différent(e)s acteur(e)s? 2.6 Existence ou non de dispositifs fonctionnels d'évaluation des politiques publiques en matière d'éducation de base? 3.3 Pourcentage de centres d'alphabétisation incluant des activités génératrices de revenus pour les apprenant(e)s 3.5 Existence ou non d'un cadre fonctionnel d'expression de la satisfaction des apprenant(e)s, des enseignant(e)s et des parents
8/ Développer la post - alphabétisation	% de centres d'alphabétisation disposant d'une bibliothèque % d'alphabétisés fréquentant les centres	Dotation adéquate	4.2 Pourcentage de centres d'alphabétisation organisant des clubs de lecture ou d'écriture

les données officielles	Constitution du Burkina Faso (Loi n° 002/97/ ADP du 27 janvier 1997)
	Loi d'orientation de l'éducation N° 013/96
	Secrétariat permanent du plan décennal de développement de l'éducation de base
	Secrétariat permanent des ONG
	Direction du budget du Ministère des finances
	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté Bureau des projets d'éducation
les statistiques éducatives	Direction générale de l'alphabétisation et de l'éducation non formelle
	Direction de la recherche documentaire et pédagogique (ex-IPB)
	Direction examens & concours
	Ministère de l'éducation de base et de l'alphabétisation
	Direction des études et de la planification
	Direction des ressources humaines
	Direction générale de l'éducation de base
	Direction des affaires financières
	Direction de l'allocation des moyens spécifiques aux écoles
les statistiques non scolaires	Direction provinciale de l'enseignement de base et de l'alphabétisation
	Circonscription de l'éducation de base
	Institut national d'éducation de base non formelle (ex-INA)
	Institut national de la statistique et de la démographie
	Recensement général de la population et de l'habitation (1996)
	Enquête démographique et de santé du Burkina Faso (1993 / 1998-99)
	Enquêtes prioritaires sur les conditions de vie des ménages (1994-95/ 1998)
	Fonds pour l'alphabétisation et l'éducation non formelle
	Cadre de concertation des ONG en éducation de base
	Etudes spécifiques (ex. DT n° 9, PASEC, INSS, UERD, PAM - Programme alimentaire mondial, etc.)
4 Enquêtes	Partenaires techniques et financiers (programme alpha / formation de la coopération suisse, projet luxembourgeois, programme national de gestion des terroirs (PNGT))
	Oeuvre suisse d'entraide ouvrière (OSEO)
	Enquêtes sur la Province du Sanmatenga

