



The **Right** to **Primary Education** **Free of Charge** **For All:**

ensuring compliance
with international
obligations

The **Right to Primary Education Free of Charge For All:**

ensuring compliance
with international
obligations

For further information, please contact:

Kishore SINGH

Secretary

Joint Expert Group UNESCO (CR)/ECOSOC (CESCR) on the Monitoring
of the Right to Education

E-mail: k.singh@unesco.org

Published in 2008

by the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

7 place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France

Composed and printed in the workshops of UNESCO

© UNESCO 2008

Printed in France

(ED-2008/WS/29) - cld 3014.7

This concept paper was prepared for the fifth and sixth meeting of the Joint Expert Group UNESCO (CR)/ECOSOC (CESCR) on the Monitoring of the Right to Education¹, devoted to the right to primary education free of charge for all.

Introduction: normative framework and international legal obligations

The right to primary education, free of charge, is established by international instruments, notably UNESCO's *Convention against Discrimination in Education*, Articles 13 and 14 of the *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* and Article 28(1) of the *Convention on the Rights of the Child*. Article 4 (a) of the *Convention against Discrimination in Education* and Article 13(2) (a) of the *International Covenant* recognize clearly the right of everyone to primary education, free of charge². Article 14 of the *International Covenant* lays down State obligations for a detailed plan of action for the progressive implementation of the right to compulsory education free of charge for all³. These obligations are similar to the political commitments made under the *Dakar Framework for Action* regarding the national EFA action plan⁴.

-
- 1 The Joint Expert Group, established by Decision 5.4 adopted by UNESCO's Executive Board at its 162nd session in October 2001, is composed of four members – two members representing the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural (CESCR) and two members representing UNESCO's Committee on Conventions and Recommendations (CR).
 - 2 The States Parties to the Convention undertake “[...] To make primary education free and compulsory [...]” (Article 4(a)). Similarly, the States Parties to the Covenant “recognize that [...] primary education shall be compulsory and available free to all.” (Article 13(2)(a)).
 - 3 Article 14 of the *International Covenant* stipulates that “Each State Party to the present Covenant which, at the time of becoming a Party, has not been able to secure in its metropolitan territory or other territories under its jurisdiction compulsory primary education, free of charge, undertakes, within two years, to work out and adopt a detailed plan of action for the progressive implementation, within a reasonable number of years, to be fixed in the plan, of the principle of compulsory education free of charge for all”.
 - 4 One of the Dakar goals set at the World Education Forum (2000) is to ensure that “by 2015 all children, particularly girls, children in difficult circumstances and those belonging to ethnic minorities, have access to and complete, free and compulsory primary education of good quality”.



In spite of this normative framework, primary schooling is in fact not free in many developing countries⁵ and universal free primary education is still far from being a reality. Moreover, school fees imposed are contrary to the international normative framework and incompatible with international legal obligations.

Normative action for universalizing access to primary education that is free of charge for all therefore needs be intensified, laying special emphasis on the *minimum core obligations* of States. This must be central to the endeavour to achieve EFA, and needs to be widely publicized. The right to education must figure prominently, for example, with respect to the World Bank/UNICEF School Fee Abolition Initiative and in all advocacy for the realization of the right to free primary education.

Nature and scope of State obligations

The United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) has interpreted the right to compulsory primary education free of charge for all in its General Comment No. 11 (1999) on plans of action for primary education (Article 14 of the Covenant)⁶ and General Comment No. 13 (1999) on the right to education (Article 13 of the Covenant) as well as in its Concluding Observations (COBs) on numerous State Party reports submitted under Articles 16 and 17 of the Covenant. As General Comment No. 11 states, the nature of this requirement for primary education free of charge is *unequivocal*. As regards the nature of the obligations of States Parties under Article 13(2)(a), General Comment No. 13 states that the obligation to provide primary education for all is an immediate (para. 51) and core *obligation* (para. 57) of these States. Article 13 of the Covenant enjoins upon State Parties to the International Covenant to “prioritize the introduction of compulsory, free primary education”.⁷

⁵ See Providing Primary Education Free of Charge, UNESCO, OIDEL, 2005.

⁶ General Comment No. 11 (1999): Plan of Action for Primary Education (Art. 14): 10/05/99. E/C.12/1999/4

⁷ General Comment No. 13 on the Right to Education, (Article 13 of the Covenant), adopted by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights at its twenty-first session in 1999. E/C.12/1999/10, 2 December 1999.

States are duty bound to respect and fulfil their *core obligation*. As CESCR has stated, they must ensure equal access to primary education for all children of school age residing in their territory, including non-nationals and irrespective of their legal status (General Comment No. 13, para. 34). Any denial of the right to free primary education on the basis of nationality or statelessness and/or legal residence status is therefore incompatible with international obligations under Articles 13(2)(a) and 2(2) of the International Covenant. The same goes for children of migrant workers and of minority groups.

As formulated in Article 13(2)(a), primary education has two distinctive features: it is “compulsory” and “available free to all”.⁸ *Compulsory* schooling means that neither parents, nor guardians, nor the State are entitled to treat as optional the decision as to whether the child should have access to primary education (General Comment No. 11, para. 6).⁹ Similarly, the prohibition of gender discrimination in access to education, required also by Articles 2 and 3 of the Covenant, is further underlined by this requirement. It should be emphasized, however, that the education offered must be adequate in quality, relevant to the child and promote the realization of the child’s other rights. In order to ensure universal primary school attendance, States Parties are obliged to set the minimum working age at no less than 15 years (COBs Mexico (2006), para. 41; see also Article 2(3) of ILO Convention No. 138 (1973) concerning Minimum Age for Admission to Employment) and to ensure that communities and families are not dependent on child labour (General Comment No. 13, para. 55).

The obligation under Article 14 of the Covenant to adopt a detailed plan of action for the progressive implementation of the principle of compulsory education free of charge for all is a *continuous obligation*. Accordingly, States Parties are under a continuous obligation to report on the measures taken under existing plans of action, improve such plans and, to that effect, set appropriate indicators and benchmarks in their periodic reports to the Committee. National plans of action should address both the accessibility and

⁸ Ibid.

⁹ This provision of compulsory primary education in no way conflicts with the right recognized in Article 13.3 of the Covenant for parents and guardians “to choose for their children schools other than those established by the public authorities”.

quality of primary education. To a certain extent, these issues were already covered in the EFA reports of States.

Right to free primary education in the context of EFA

UNESCO attaches high importance to the State obligations for free primary education. UNESCO's Medium-Term Strategy (2002-2007) states that “[a]dvancing the right to education as enshrined in the Universal Declaration of Human Rights is central to UNESCO's mission. Free, compulsory and universal primary education for all is among the most clearly defined of these rights, which governments have a duty and responsibility to make a reality”.¹⁰ Central to these reflections is the concern to reach the unreached – children belonging to cultural and linguistic minorities, children from socially and economically marginalized groups, children in geographically remote areas (such as nomadic children) and in particular children from poor households, who are deprived of any means to bear the cost of primary education.

Governments are expected to follow up on the recommendations made by the High-Level Group on EFA. In the first Recommendation of the Communiqué issued at the second meeting of the High-Level Group on EFA (Abuja, Nigeria, November 2002), the Ministers of Education stated that “[a]s next steps, we particularly recommend that: governments in the South must ensure that free and compulsory primary education is a right reflected in national legislation and in practice”. Similar recommendations were made at the third meeting of the High-Level Group on EFA organized in New Delhi (India) in November 2003. The action agenda in the Communiqué issued after the meeting contains, *inter alia*, commitments by the Ministers to “enacting national legislation to enforce children's right to free and compulsory quality education, prevent and progressively eliminate child labour, and prohibit early marriage”. The EFA Global Monitoring Reports provide information as regards realization of the right to primary education, including statistical information on duration for compulsory education in different countries.

Monitoring the implementation of the right to free primary education is an important part of UNESCO's normative action. Member States have the obligation to take measures for implementing the Convention against

¹⁰ UNESCO's Medium-Term Strategy 2002-2007 (31 C/4, para. 57), UNESCO, Paris.

Discrimination in Education and provide information on the progress with respect, *inter alia*, to ensuring universal access to primary education. The Guidelines for preparation of reports (2000-2005) for the seventh consultation of Member States on measures taken to implement the Convention contain detailed provisions for this purpose, with emphasis on EFA and with particular concern for disadvantaged and marginalized groups, especially children from poor households.¹¹

Legal parameters of free education – considerations relating to the definition and types of schooling costs

The requirement that primary education be available free for all has been interpreted by the CESCR as guaranteeing the availability of primary education without charge to the child, parents or guardians (General Comment No. 11, para. 7). Fees imposed by the government, local authorities or the school as well as other direct costs constitute disincentives to the enjoyment of the right and may jeopardize its realization. They are also often highly regressive in effect and must be eliminated (*ibid*). Their elimination is a matter that must be addressed by the required plan of action (General Comment No. 11).

States Parties are thus obliged to eliminate all school-related fees so as to make compulsory primary education truly free for all children¹². While direct costs such as school fees imposed by the government, local authorities or schools run counter to international obligations and must be eliminated, indirect costs such as expenses for schoolbooks, uniforms or travel to and from school may be permissible. Currently, the heaviest charges on a family's budget come from the indirect costs, notably for parents' compulsory contributions. Indirect costs, such as compulsory levies on parents (sometimes portrayed as being voluntary, when in fact they are not), or the obligation to wear a relatively expensive school uniform, must be eliminated. Other indirect costs may be permissible, subject to the examination by CESCR on a case-by-case basis. States should adopt special measures to alleviate the negative effects of indirect costs on children from poorer households. Such measures include the free provision of textbooks and school transport, as well as scholarships and

¹¹ These Guidelines were approved by UNESCO's Executive Board in April 2005 (174 EX/Decision 28), UNESCO, Paris.

¹² COBs China (2005), para. 66.



other financial subsidies for financially disadvantaged children. To the extent that school uniforms are compulsory, they must be provided free of charge to children from poorer households. The free provision of midday meals is a best practice in providing incentives for parents to send their children to school.

An important question as regards the entitlement to receive free primary education is how to alleviate the effect of indirect costs on poorer households. This requires special measures for providing financial and other assistance. States Parties should include information on any indirect costs related to primary education in their periodic reports to CESCR and target disadvantaged and marginalized children and their families in the plans of action that they adopt under Article 14 of the Covenant and as a follow-up to the World Education Forum. Compensatory measures for disadvantages due to family economic circumstances and various forms of financial aid for schooling are important to enable families of modest economic circumstances to support more easily the education of their children.

The variety of schooling costs and complexity of situations in some countries suggest that there is an imperative need for a methodology to define what is commonly understood as 'schooling costs', as well as a system of classification for these costs. The international community's efforts should focus on abolishing direct costs and minimizing indirect costs. In this respect, it is important to note that Articles 3 and 4 of UNESCO's Convention against Discrimination in Education offer the necessary guidelines for this purpose by indicating the measures to be taken in the matter of school fees, the granting of scholarships and other forms of assistance, etc.

Many developing countries are adopting incentives such as provisions for textbooks, day-school meals and transport, especially for children from disadvantaged and marginalized groups, and in particular from poor households. Such practices are exemplary and deserve to be encouraged. They make it attractive for children to attend school and are significant in mitigating school drop-outs. Moreover, in countries with severe resource constraints and widespread poverty, inequalities in educational opportunity are often more pronounced and have required States to adopt many different kinds of compensatory measures.

Universal access to education and non-discrimination

Making education free is not, however, the only way of making it accessible: non-discrimination is no less essential, since it enables those from disadvan-

taged or vulnerable categories to benefit equally from the right to education. There is an even greater obstacle to overcome here, as there are not only economic factors at play but also cultural and sociological constraints that cannot be overlooked and are difficult to circumvent.

The principle of *non-discrimination* and *equal access* to education as a right, expressed in the Convention against Discrimination in Education and stipulated in Articles 2(2) and 3 of the International Covenant, is an important dimension of the right to primary education for all. Primary education must be accessible to all, especially the most vulnerable groups, *in law and in fact*, without discrimination on any of the prohibited grounds (General Comment No. 13, para. 6(b)(i)). States Parties to the International Covenant are obliged to remove gender stereotyping, which impedes access to primary education by girls (General Comment No. 13, para. 55; COBs Zambia (2005), para. 56). In addition, any disparities in school enrolment rates between girls and boys and between rural and urban areas must be eliminated. States Parties must ensure equal access to primary education for all children of school age residing in their territory.¹³

As regards “Non-discrimination and equality of opportunity, including minority language education and equal opportunities for boys and girls; special measures in favour of disadvantaged and marginalized individuals and groups, including the poor”, articles 2(2) and 13(2)(a) of the Covenant require States Parties to the Covenant to adopt temporary special measures to ensure the equal enjoyment of the right to free primary education by all, including girls, children from poorer households, children with disabilities and minority and refugee children. Minority children in some countries are segregated in separate schools or remedial classes and excluded from mainstream education; refugee children are often excluded by law from free primary education altogether. Examples of special measures are the establishment of mobile schools and creating adequate opportunities for distance learning to accommodate children living in remote rural areas.

While Article 5(1)(c) of the Convention against Discrimination in Education recognizes the right of members of national minorities to their own

¹³ COBs Morocco (2006), paras. 30 and 57; Kuwait, paras. 26 and 46; Azerbaijan, paras. 33 and 59; China/Hong Kong Special Administrative Region (2005), paras. 89 and 101; China/Macao Special Administrative Region (2005), paras. 116 and 126; China (2005), paras. 37 and 66.

educational activities, including the use or the teaching of their own language, this right is not explicitly recognized in the Covenant. However, in its concluding observations, CESCR had repeatedly recommended that States Parties ensure, to the extent possible, that children belonging to linguistic minorities have adequate opportunities to receive instruction in or of their native language at school. In line with Article 14(2) of the European Framework Convention for the Protection of National Minorities (1995), this right could be made subject to certain qualifications such as numerical thresholds or “sufficient demand”.

Principle of equity and positive measures

Removal of all *educational disparities* is a major challenge. Certain categories suffer from exclusion or discrimination, such as girls and women and underserved groups (street children, working children, rural and remote populations, nomads and migrant workers, indigenous peoples, ethnic, racial and linguistic minorities, refugees, displaced persons and people under occupation, and the disabled requiring special attention), even if the achievement of equity entails positive discrimination or granting priorities to certain groups.¹⁴

The CESCR has clarified that the adoption of *temporary special measures* intended to bring about *de facto* equality for men and women and for disadvantaged groups is not incompatible with the right to non-discrimination and equal access to free primary education, as long as such measures do not lead to the maintenance of unequal or separate standards for different groups, and provided that they are not continued after the objectives for which they were taken have been achieved (General Comment No. 13, para. 32). In its concluding observations, the CESCR has, for example, recommended that States Parties: upgrade schooling programmes for indigenous and migrant children, child workers and children belonging to other disadvantaged and marginalized groups, in particular girls; take effective measures to promote school attendance by Roma children and children belonging to other minority groups as well as refugee and internally displaced children, by increasing subsidies, scholarships and the number of teachers instructing

¹⁴ Yves Daudet and Kishore Singh “The Right to Education: An Analysis of UNESCO’s Standard-Setting Instruments”, UNESCO, Paris, 2001 (p. 24).

in minority languages; promote equal access by Roma children to primary education, e.g. through the grant of scholarships and the reimbursement of expenses for schoolbooks and of travel expenses to attend school; and closely monitor school attendance by Roma children. In order to alleviate the effects of indirect costs on poorer households, States Parties should provide financial and other assistance to enable children from poorer households, including child heads of household, to exercise the right to primary education. Similarly, minority and indigenous children and their families may be entitled to temporary special measures, including scholarships and financial subsidies such as reimbursement of expenses for schoolbooks and of travel expenses.¹⁵

Right to education of children belonging to minorities or indigenous communities

The right of minority and indigenous children to receive *instruction in or of* their native *minority or indigenous languages* arguably forms part of the right to primary education, subject to certain qualifications.¹⁶ Accordingly, CESCR has recommended that States Parties ensure, “to the extent possible”, that children belonging to minority linguistic groups have an opportunity to learn their mother tongue, including regional dialects, at school and take all possible measures to ensure that the teaching of indigenous languages in schools is increased. For this purpose, States Parties should: ensure that there are an adequate number of schools and teachers instructing minority or indigenous languages; develop adequate learning materials; and allocate sufficient budgetary resources to bilingual and multicultural education.¹⁷

Children belonging to minorities or indigenous communities are entitled to have *equal opportunities* to receive instruction in or of their mother tongue; any distinction between different minority and indigenous groups must be justified by reasonable and objective criteria. Despite the trend towards

¹⁵ COBs Mexico (2006), para. 45; Serbia and Montenegro (2005), para. 64; Bosnia and Herzegovina (2005), para. 51; Zambia (2005), para. 55.

¹⁶ See e.g. Article 14(2) of the European Framework Convention for the Protection of National Minorities (1995): “if there is sufficient demand”; “as far as possible and within the framework of their education systems”.

¹⁷ COBs Greece (2004), para. 50; Libyan Arab Jamahiriya (2005), para. 41; Ecuador (2004), para. 58; Uzbekistan (2005), para. 67; Serbia and Montenegro (2005), para. 64; Greece (2004), para. 50; Mexico (2006), para. 45.

requiring instruction in or of the main minority languages within a State Party, CESCR clearly rejects the establishment of *separate schools* for children belonging to different ethnic groups and asks States Parties to teach *one overarching curriculum* to all classes, irrespective of ethnicity. It goes without saying that such curricula should provide for instruction in the official language of States Parties.¹⁸

The rights of national minorities are protected for carrying out their own educational activities in accordance with Article 5, paragraph 1(c), of the Convention against Discrimination in Education, which reflects the principle of respect for cultural diversity. Education of ethnic and linguistic minorities is indeed a complex issue. In today's societies, which are increasingly becoming multicultural and multi-ethnic, there is need for a better understanding of the right to (primary) education and learning in the mother tongue.

Providing free primary education of good quality

The need to provide primary education of good quality was stressed at the World Education Forum, and this is of critical importance in the context of EFA. The education offered must be adequate in quality, relevant to the child and promote the realization of the child's other rights. Abolishing costs allows a large number of children to attend school but is not a sufficient measure for them to remain within the education system. Governments must take complementary measures in order to ensure, for instance, teachers' recruitment and professional training, provisions for textbooks, school maintenance (furnishing, equipment) and development expenditure for quality education.

The obligation to provide primary education free of charge is inextricably linked with the obligation to ensure quality education, as established by the Convention against Discrimination in Education. The term "education" in the Convention is defined as including "access to education, the *standard and quality of education*, and the conditions under which it is given" (Article 1(2)). Further, the Convention lays down the obligation for the States Parties "[t]o ensure that the standards of education are equivalent in all public educational institutions of the same level, and that the conditions relating to the *quality of the education provided* are also equivalent" (Article 4(b), emphasis

¹⁸ COBs Slovenia, para. 11; Bosnia and Herzegovina (2005), para. 50.

added). The importance attached to quality education is also expressed in the Recommendation concerning the Status of Teachers (1966), which provides that “as an educational objective, no State should be satisfied with mere quantity, but should seek also to *improve quality*” (Article 10(g)). Poor standards of education in public schools and the phenomenal expansion of private educational institutions in many developing countries raise the fundamental question of preserving quality education – both in public and private schools. In line with the Recommendation concerning the Status of Teachers, which “applies to *all teachers in both private and public schools*” (Article 3, emphasis added), it is crucial to valorize the teaching profession.

The work of CESCR is helpful in understanding *quality* and *content*. Primary education must comply with “minimum educational standards” to be established and effectively monitored by States Parties (General Comment No. 13, para. 54), be culturally appropriate and of good quality (General Comment No. 13, para. 6(c)), and conform to the educational objectives set out in Article 13(1) of the Covenant (General Comment No. 13, para. 59). As stated by CESCR in its concluding observations, States Parties are obliged to ensure that educational standards in public schools do not fall behind those in private schools. Domestically competitive salaries and the adequate status and working conditions of qualified teachers, as well as a sufficient quantity of teachers and functioning educational facilities, are among the preconditions for ensuring the quality of primary education.

The argument that school fees may be necessary to ensure the quality of primary education is unacceptable: it is the obligation of States to ensure that the quality of education does not suffer from its free-of-charge character. In fact, imposing fees may lead to the further exclusion of socially and culturally marginalized groups, in particular children from poor families who are unable to pay the fees and remain deprived of education.

Obligations to providing resources and a legal framework for financing free primary education

Governments are primarily responsible for ensuring that access to primary education is universalized and not denied to any child. It is incumbent upon them to mobilize resources for this purpose. In order for a State Party to the International Covenant to be able to attribute its failure to meet its core obligations under Article 13(2)(a) to a lack of available resources, it must demonstrate that every effort has been made to use all resources that are at its disposition in an effort to satisfy, as a matter of priority, these *core obligations*.¹⁹

A State Party cannot escape the unequivocal obligation to adopt a plan of action, required under Article 14 of the International Covenant, on the grounds that the necessary resources are not available. If the obligation could be avoided in this way, there would be no justification for the unique requirement contained in Article 14 of the International Covenant, which applies, almost by definition, to situations characterized by inadequate financial resources. By the same token, and for the same reason, the reference to “international assistance and cooperation” in Article 2.1 and to “international action” in Article 23 of the Covenant are of particular relevance in this situation. Where a State Party is clearly lacking in the financial resources and/or expertise required to “work out and adopt” a detailed plan, the international community has a clear obligation to assist (General Comment No. 11).

Several questions must be reflected on as regards the need to develop a legal framework for free primary education for all, especially in those countries which are lagging behind in achieving EFA goals: what are the provisions, if any, for financing such education in a country’s constitution? What kind of legal framework for financing primary or basic education is being put in place as part of developments in national legislation and education policy, along with national budget priorities, to enable governments to raise the necessary resources for ensuring universal access to primary education free of charge?

¹⁹ See General Comment No. 3 on the nature of States Parties’ obligations (para. 10), adopted by the CESCR in 1990.

Preserving public interest in education

The concept of education as a public good underlines the normative framework for the right to education. Reflections on this concept are crucial in developing and applying national legal frameworks for education. This could be considered in the context of globalization, which carries with it the danger of creating a marketplace in knowledge that excludes the poor and the disadvantaged. UNESCO's Medium-Term Strategy for 2002-2007, which recognizes the importance of policy dialogue for advancing the right to education, provides that "UNESCO will further seek to engage Member States and new educational providers in a dialogue highlighting education as a public good and encourage all actors in the field of education to pay due regard in their undertakings to the need for equity, inclusion and social cohesion in today's societies".²⁰

²⁰ UNESCO's Medium-Term Strategy (2002-2007) (31 C/4, para. 62), UNESCO, Paris.



Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture

Le droit à l'enseignement primaire gratuit pour tous:

respect
des obligations
internationales

**Le droit
à l'enseignement
 primaire gratuit
pour tous:**

respect
des obligations
internationales

Pour de plus amples informations, prière de contacter :

Kishore SINGH

Secrétaire

Groupe conjoint d'experts UNESCO (CR)/ECOSOC (CESCR) sur le suivi du droit à l'éducation

E-mail : k.singh@unesco.org

Publié en 2008

par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation,
la science et la culture

7 place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France

Composé et imprimé dans les ateliers de l'UNESCO

© UNESCO 2008

Printed in France

(ED-2008/WS/29) - cld 3014.7

Ce document de réflexion a été préparé pour les cinquième et sixième réunions du Groupe conjoint d'experts UNESCO (CR)/ECOSOC (CESCR) sur le suivi du droit à l'éducation¹, consacrées au droit à l'enseignement primaire gratuit pour tous.

Introduction : cadre normatif et obligations juridiques internationales

Le droit à un enseignement primaire gratuit est consacré par des instruments internationaux, notamment la *Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement*, les articles 13 et 14 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, et l'article 28 (1) de la *Convention relative aux droits de l'enfant*. L'article 4 (a) de la *Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement* et l'article 13 (2) (a) du *Pacte international* reconnaissent expressément le droit de chacun à un enseignement primaire gratuit². L'article 14 du *Pacte international* établit l'obligation de l'État d'adopter un plan d'action détaillé pour la réalisation progressive du droit à l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous³. Ces obligations sont similaires aux engagements politiques concernant le plan d'action national pour l'EPT pris au titre du *Cadre d'action de Dakar*⁴.

-
- 1 Le Groupe conjoint d'experts, créé en vertu de la décision 5.4 adoptée par le Conseil exécutif de l'UNESCO à sa 162^e session, en octobre 2001, compte quatre membres – deux membres représentant le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESCR) des Nations unies et deux membres représentant le Comité sur les conventions et recommandations (CR) de l'UNESCO.
 - 2 Les États parties à la Convention s'engagent à (...) « rendre obligatoire et gratuit l'enseignement primaire (...) » (article 4 (a)). De même, les États parties au Pacte reconnaissent que « l'enseignement primaire doit être obligatoire et accessible gratuitement à tous » (article 13 (2) (a)).
 - 3 L'article 14 du Pacte international dispose que « Tout État partie au présent Pacte qui, au moment où il devient partie, n'a pas encore pu assurer dans sa métropole ou dans les territoires placés sous sa juridiction le caractère obligatoire et la gratuité de l'enseignement primaire s'engage à établir et à adopter, dans un délai de deux ans, un plan détaillé des mesures nécessaires pour réaliser progressivement, dans un nombre raisonnable d'années fixé par ce plan, la pleine application du principe de l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous ».
 - 4 Un des objectifs de Dakar fixés par le Forum mondial sur l'éducation (2000) est de « faire en sorte que d'ici à 2015, tous les enfants, notamment les filles, les enfants en difficulté et ceux appartenant à des minorités ethniques, aient la possibilité d'accéder à un enseignement primaire obligatoire et gratuit de qualité et de le suivre jusqu'à son terme ».



Malgré ce cadre normatif, l'enseignement primaire n'est en fait pas gratuit dans de nombreux pays en développement⁵ et l'enseignement primaire universel est encore loin d'être une réalité. Qui plus est, les frais de scolarité imposés vont à l'encontre du cadre normatif international et sont incompatibles avec les obligations juridiques internationales en la matière.

Il faut donc intensifier l'action normative visant à universaliser l'accès à l'enseignement primaire gratuit pour tous, en mettant particulièrement l'accent sur les *obligations fondamentales minimums* des États. Il faut placer cette action au cœur des efforts déployés pour atteindre les objectifs de l'EPT et lui donner un large retentissement. Le droit à l'éducation doit être mis en relief, par exemple, dans l'Initiative de la Banque mondiale et de l'UNICEF pour l'abolition des frais de scolarité ainsi que dans toutes les activités de plaidoyer en faveur du droit à un enseignement primaire gratuit.

Nature et portée des obligations incombant aux États

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESCR) de l'ONU a interprété le droit à l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous dans son Observation générale no 11 (1999) sur les plans d'action pour l'enseignement primaire (article 14 du Pacte)⁶ et son Observation générale n° 13 (1999) sur le droit à l'éducation (article 13 du Pacte), ainsi que dans ses observations finales concernant de nombreux rapports d'États parties présentés en application des articles 16 et 17 du Pacte. Comme il est indiqué dans l'Observation générale n° 11, la nature de l'exigence de « gratuité » de l'enseignement primaire ne souffre aucune équivoque. Pour ce qui est de la nature des obligations des États parties au titre de l'article 13 (2) (a), il est précisé dans l'Observation générale no 13 que l'obligation d'assurer un enseignement primaire pour tous est une *obligation immédiate* (par. 51) et *fondamentale* (par. 57) des États parties au Pacte. Ces États ont pour obligation d'« accorder la priorité à l'enseignement primaire obligatoire et gratuit »⁷.

⁵ Voir Enseignement primaire et gratuité, UNESCO, OIDEL, 2005.

⁶ Observation générale no 11 (1999) : Plans d'action pour l'enseignement primaire (article 14) : 10/05/99. E/C. 12/1999/4.

⁷ Observation générale n° 13 sur le droit à l'éducation (article 13 du Pacte), adoptée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels à sa 21e session en 1999. E/C. 12/1999/10, 2 décembre 1999.

Les États ont le devoir de respecter et de remplir leur *obligation fondamentale*. Comme le CESCR l'a fait observer, ils doivent assurer l'égalité d'accès à l'enseignement primaire de tous les enfants d'âge scolaire qui résident sur leur territoire, y compris les non-nationaux, indépendamment de leur statut juridique (Observation générale n° 13, par. 34). Tout déni du droit à un enseignement primaire gratuit pour cause de nationalité, d'apatriodie ou de résidence illégale dans un pays est donc incompatible avec les obligations internationales prévues par les articles 13 (2) (a) et 2 (2) du Pacte international. Il en va de même pour les enfants de travailleurs migrants et les enfants appartenant à des groupes minoritaires.

Comme il est précisé à l'article 13 (2) (a), l'enseignement primaire présente deux caractéristiques qui lui sont propres : il est « *obligatoire* » et « *accessible gratuitement à tous* »⁸. Le fait qu'il soit *obligatoire* signifie que ni les parents, ni les tuteurs, ni l'État ne peuvent considérer l'accès d'un enfant à l'enseignement primaire comme facultatif (Observation générale n° 11, par. 6)⁹. L'interdiction de toute discrimination fondée sur le sexe s'agissant de l'accès à l'enseignement, également prévue par les articles 2 et 3 du Pacte, est renforcée par ce principe. Il convient cependant de souligner que l'enseignement proposé doit être de qualité, adapté à l'enfant et propice à la réalisation de ses autres droits. Afin d'assurer l'universalité de l'enseignement primaire, les États parties sont tenus de fixer à 15 ans l'âge minimum d'entrée dans la vie active (observations finales, Mexique (2006), par. 41 ; voir également l'article 2 (3) de la Convention no 138 (1973) de l'OIT concernant l'âge minimum d'admission à l'emploi) et de faire en sorte que les communautés et les familles ne soient pas tributaires du travail des enfants (Observation générale n° 13, par. 55).

L'*obligation* prévue par l'article 14 du Pacte, à savoir l'adoption d'un *plan d'action* détaillé pour l'application progressive du principe de l'enseignement obligatoire et gratuit pour tous, est une *obligation permanente*. Les États parties ont donc pour obligation constante de signaler les mesures prises dans le cadre des plans d'action existants, d'améliorer ces plans et, à cette fin, de définir des indicateurs de performance et des indicateurs de référence appropriés dans leurs rapports périodiques au Comité. Les plans d'action nationaux

⁸ Ibid.

⁹ Cette disposition concernant l'enseignement primaire obligatoire n'est en rien contraire à l'article 13.3 du Pacte, qui reconnaît le droit des parents et des tuteurs « de choisir pour leurs enfants des établissements autres que ceux des pouvoirs publics ».

devraient porter à la fois sur l'accessibilité à l'enseignement primaire et sur la qualité de celui-ci. Dans une certaine mesure, ces questions étaient déjà abordées dans les rapports des États sur l'EPT.

Droit à un enseignement primaire gratuit dans le cadre de l'EPT

L'UNESCO attache une grande importance aux obligations des États en matière d'enseignement primaire gratuit. Dans sa Stratégie à moyen terme (2002-2007), l'Organisation précise ce qui suit : « La promotion du droit à l'éducation tel qu'il est consacré dans la Déclaration universelle des droits de l'homme constitue un élément capital de la mission de l'UNESCO. L'enseignement primaire gratuit, obligatoire et universel, est l'un des droits qui sont le plus clairement définis et dont la réalisation effective constitue un devoir et une responsabilité pour les gouvernements »¹⁰. Cette position obéit principalement au souci d'atteindre les exclus - enfants appartenant à des minorités culturelles et linguistiques, enfants issus de groupes socialement et économiquement marginalisés, enfants vivant dans des zones géographiquement éloignées (tels que les enfants nomades) et, en particulier, enfants de ménages pauvres, qui n'ont pas les moyens d'assumer les dépenses liées à l'enseignement primaire.

Les gouvernements sont censés appliquer les recommandations formulées par le Groupe de haut niveau sur l'EPT. La première des recommandations figurant dans le communiqué publié par les ministres de l'éducation à l'issue de la deuxième réunion du Groupe de haut niveau sur l'EPT (Abuja, novembre 2002), est ainsi libellée : « En ce qui concerne les prochaines mesures à prendre, nous recommandons tout particulièrement ce qui suit : (...) Les gouvernements du Sud doivent faire de l'enseignement gratuit et obligatoire un droit consacré par la législation nationale et respecté dans la pratique... ». Des recommandations similaires ont été faites à la troisième réunion du Groupe de haut niveau sur l'EPT, organisée à New Delhi en novembre 2003. Dans le programme d'action figurant dans le communiqué publié à l'issue de la réunion, les ministres s'engagent, entre autres, à « adopter des législations nationales pour rendre effectif le droit des enfants à une éducation de qualité gratuite et obligatoire, empêcher et progressivement éliminer le travail des

¹⁰ Stratégie à moyen terme 2002-2007 de l'UNESCO (31 C/4, par. 57), UNESCO, Paris.

enfants et interdire les mariages précoces ». Les Rapports mondiaux de suivi sur l'EPT fournissent des informations sur la réalisation du droit à l'enseignement primaire, y compris des données statistiques sur la durée de l'enseignement obligatoire dans différents pays.

Le suivi du droit à un enseignement primaire gratuit représente une part importante de l'action normative de l'UNESCO. Les États membres ont l'obligation de prendre des mesures pour appliquer la *Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement* et de rendre compte des progrès réalisés en ce qui concerne, entre autres, l'accès universel à l'enseignement primaire. Les Principes directeurs pour l'établissement de rapports (2000-2005) en vue de la septième Consultation des États membres sur l'application de la Convention comprennent des dispositions détaillées à cette fin, mettent l'accent sur l'EPT et accordent une attention particulière aux groupes défavorisés et marginalisés, en particulier les enfants de ménages pauvres¹¹.

Paramètres juridiques de l'enseignement gratuit – considérations relatives à la définition et à la diversité des frais de scolarité

L'exigence de *gratuité* de l'enseignement primaire a été interprétée par le CESCR comme signifiant que l'enseignement primaire ne doit être à la charge ni des enfants, ni des parents, ni des tuteurs (Observation générale n° 11, par. 7). Les frais d'inscription imposés par le gouvernement, les collectivités locales ou les établissements scolaires, et d'autres frais directs, sont un frein à l'exercice du droit et risquent de nuire à sa réalisation. Ils entraînent aussi souvent un net recul de ce droit et doivent être supprimés (*ibid.*). La question de leur suppression doit être abordée par le plan d'action requis (Observation générale n° 11).

Les États parties sont donc obligés de supprimer tous les frais liés à l'école afin que l'enseignement primaire obligatoire soit vraiment gratuit pour tous les enfants¹². Les frais directs tels que les frais de scolarité imposés par le gouvernement, les collectivités locales ou les établissements scolaires vont à l'encontre des obligations internationales et doivent être supprimés, mais les

¹¹ Ces Principes directeurs ont été approuvés par le Conseil exécutif de l'UNESCO en avril 2005 (décision 171 EX/28), UNESCO, Paris.

¹² Observations finales, Chine (2005), par. 66.

frais indirects, comme les dépenses liées aux manuels scolaires, aux uniformes ou au transport vers et depuis l'école, peuvent s'avérer acceptables. À l'heure actuelle, ce sont les frais indirects, notamment les contributions obligatoires demandées aux parents, qui obèrent le plus le budget des familles. Ces frais indirects, tels que les droits obligatoires réclamés aux parents (quelquefois présentés comme volontaires, même si cela n'est pas le cas), ou l'obligation de porter un uniforme scolaire relativement coûteux, doivent être supprimés. D'autres frais indirects peuvent s'avérer acceptables, sous réserve d'un examen par le CESCR au cas par cas. Les États devraient adopter des mesures spéciales pour atténuer les effets défavorables que les frais indirects ont sur les enfants de ménages pauvres. Ces mesures comprennent la gratuité des manuels scolaires et du transport vers et depuis l'école, ainsi que des bourses et autres types d'aide financière destinée aux enfants financièrement défavorisés. Lorsque l'uniforme est obligatoire, il doit être fourni gratuitement aux enfants de familles pauvres. La fourniture d'un repas gratuit en milieu de journée est un moyen optimal d'inciter les parents à envoyer leurs enfants à l'école.

Une question importante qui se pose par rapport au droit à un enseignement primaire gratuit est celle de savoir comment atténuer les effets que les frais indirects ont sur les ménages pauvres. Des mesures spéciales d'aide, notamment financière, sont nécessaires à cette fin. Dans leurs rapports périodiques au CESCR, les États parties devraient inclure des informations sur tous les frais indirects relatifs à l'enseignement primaire. Ils devraient en outre cibler les enfants défavorisés et marginalisés, ainsi que leur famille, dans les plans d'action adoptés en application de l'article 14 du Pacte et dans le cadre du suivi du Forum mondial sur l'éducation. Il est important de prévoir des mesures destinées à compenser les handicaps découlant de la situation économique de la famille, ainsi que diverses formes d'aide financière, pour permettre aux familles à revenus modestes de financer plus facilement les études de leurs enfants.

La diversité des frais de scolarité et la complexité de la situation dans certains pays conduisent à penser qu'il est impératif d'établir une méthodologie pour définir ce que l'on entend généralement par « frais de scolarité », ainsi qu'un système de classification de ces frais. Les efforts de la communauté internationale devraient viser principalement à supprimer les frais directs et à réduire au minimum les frais indirects. À ce sujet, il importe de noter que les articles 3 et 4 de la Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement fournissent les indications nécessaires à cette fin en énumérant les mesures à prendre en ce qui concerne les frais de scolarité, l'octroi de bourses et autres types d'assistance, etc.

De nombreux pays en développement adoptent des mesures incitatives telles que la fourniture de manuels scolaires, de repas dans les écoles de jour et de services de transport scolaire, notamment pour les enfants appartenant à des groupes défavorisés et marginalisés, en particulier ceux venant de ménages pauvres. Ces pratiques exemplaires méritent d'être encouragées. Elles incitent les enfants à aller à l'école et jouent un rôle non négligeable dans la baisse des taux d'abandon scolaire. Dans les pays qui manquent cruellement de ressources et où la pauvreté est généralisée, les inégalités en matière d'accès à l'éducation, qui sont souvent plus prononcées, ont amené les États à adopter différents types de mesures compensatoires.

Accès universel à l'éducation et non-discrimination

Il reste que la gratuité n'est pas le seul moyen de rendre l'éducation accessible : la non discrimination n'est pas moins importante, puisqu'elle permet aux catégories défavorisées ou vulnérables d'exercer leur droit à l'éducation dans des conditions d'égalité. L'obstacle à lever ici est encore plus grand car il s'agit de contraintes non seulement économiques, mais aussi culturelles et sociologiques, dont on ne peut faire abstraction et qui sont difficiles à surmonter.

Le principe de la *non-discrimination* et de l'égalité d'accès à l'éducation en tant que droit, énoncé dans la Convention concernant la *lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement* et consacré par les articles 2 (2) et 3 du Pacte international, est un aspect important du droit à l'enseignement primaire pour tous. L'enseignement primaire 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 (Observation générale n° 13, par. 6 (b) (i)). Les États parties au Pacte international doivent s'efforcer de faire disparaître les stéréotypes sexistes, qui entravent l'accès des filles à l'enseignement primaire (Observation générale n° 13, par. 55 ; observations finales, Zambie (2005), par. 56). En outre, il faut éliminer toute disparité dans les taux de scolarisation entre les filles et les garçons et entre les zones rurales et les zones urbaines. Les États parties doivent assurer l'égalité d'accès à l'enseignement primaire de tous les enfants d'âge scolaire qui résident sur leur territoire¹³.

¹³ Observations finales, Maroc (2006), par. 30 et 57 ; Koweït, par. 26 et 46 ; Azerbaïdjan, par. 33 et 59 ; Chine/Région administrative spéciale de Hong Kong (2005), par. 89 et 101 ; Chine/Région administrative spéciale de Macao (2005), par. 116 et 126 ; Chine (2005), par. 37 et 66.



En ce qui concerne « la non-discrimination et l'égalité des chances, notamment l'enseignement des langues minoritaires et l'égalité des chances pour les garçons et les filles ; mesures spéciales en faveur des personnes et des groupes défavorisés et marginalisés, y compris les pauvres », et en vertu des articles 2 (2) et 13 (2) (a) du Pacte, les États parties sont tenus d'adopter des mesures spéciales temporaires pour que tous les enfants, y compris les filles, les enfants de familles pauvres, les enfants handicapés, les enfants appartenant à des minorités et les enfants réfugiés, jouissent du droit à un enseignement primaire gratuit dans des conditions d'égalité. Dans certains pays, les enfants appartenant à des groupes minoritaires sont isolés dans des écoles séparées ou dans des cours de ratrappage et sont donc exclus de l'enseignement ordinaire ; les enfants de réfugiés sont souvent privés par la loi de tout enseignement primaire gratuit. Au nombre des mesures spéciales en leur faveur figurent la création d'écoles itinérantes et la mise en place d'un enseignement à distance permettant d'atteindre les enfants vivant dans des zones rurales reculées.

L'article 5 (1) (c) de la Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement reconnaît aux membres des minorités nationales le droit d'exercer des activités éducatives qui leur sont propres, y compris l'emploi ou l'enseignement de leur propre langue, mais ce droit n'est pas expressément reconnu dans le Pacte. Dans ses observations finales, le CESCR avait toutefois recommandé à plusieurs reprises que les États parties veillent, dans la mesure du possible, à ce que les enfants appartenant à des minorités linguistiques aient la possibilité d'apprendre leur langue maternelle à l'école ou d'y recevoir un enseignement dans cette langue. D'après l'article 14 (2) de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, ce droit pourrait être subordonné à certaines conditions telles que des seuils numériques ou une « demande suffisante ».

Principe d'équité et mesures positives

L'élimination de toutes les disparités éducatives constitue un défi majeur. Certaines catégories sont victimes d'exclusion ou de discrimination : c'est le cas par exemple des filles et des femmes ainsi que de certains groupes défavorisés (enfants des rues, enfants qui travaillent, populations de zones rurales ou reculées, nomades et travailleurs migrants, populations autochtones, minorités ethniques, raciales et linguistiques, réfugiés, personnes déplacées, populations

sous régime d'occupation ou handicapés dont la situation exige une attention spéciale), même si l'équité passe aussi par l'inégalité compensatrice et par la nécessité d'accorder des priorités à certains groupes¹⁴.

Le CESCR a précisé que l'adoption à titre temporaire de mesures spéciales destinées à garantir l'égalité de fait aux hommes et aux femmes, ainsi qu'aux groupes défavorisés, ne constituait pas une violation du principe de non-discrimination pour ce qui était du droit à l'éducation, dès lors que ces mesures ne conduisaient 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 (Observation générale n° 13, par. 32). Dans ses observations finales, le CESCR a, par exemple, recommandé que les États parties : améliorent les programmes de scolarisation mis en place pour les enfants autochtones, les enfants migrants, les enfants qui travaillent et les enfants appartenant à d'autres groupes défavorisés et marginalisés, en particulier les filles; prennent des mesures efficaces afin d'améliorer le taux de fréquentation scolaire des enfants roms et des enfants appartenant à d'autres groupes minoritaires, ainsi que des enfants réfugiés ou déplacés, en augmentant les subventions, le nombre de bourses et celui des enseignants assurant des cours dans des langues minoritaires ; favorisent l'accès des enfants roms à l'enseignement primaire dans des conditions d'égalité, par exemple par l'octroi de bourses et le remboursement des dépenses liées aux manuels scolaires et aux transports pour se rendre à l'école ; et surveillent de près le taux de fréquentation scolaire des enfants roms. Afin d'atténuer les effets que les frais indirects ont sur les ménages pauvres, les États parties devraient fournir une assistance, notamment financière, pour permettre aux enfants de ces ménages, y compris les enfants chefs de ménage, d'exercer leur droit à l'enseignement primaire. De même, les enfants appartenant à des communautés minoritaires ou autochtones, ainsi que leur famille, pourraient bénéficier de mesures spéciales temporaires, notamment l'octroi de bourses et d'une aide financière, par exemple pour le remboursement des dépenses liées aux manuels scolaires et aux transports.¹⁵

¹⁴ Yves Daudet et Kishore Singh: « Le droit à l'éducation: analyse des instruments normatifs de l'UNESCO », UNESCO, Paris, 2001 (p. 24).

¹⁵ Observations finales, Mexique (2006), par. 45; Serbie-et-Monténégro (2005), par. 64 ; Bosnie-Herzégovine (2005), par. 51 ; Zambie (2005), par. 55.

Droit à l'éducation des enfants appartenant à des communautés minoritaires ou autochtones

Le droit des enfants appartenant à des communautés minoritaires ou autochtones d'apprendre leur *langue maternelle minoritaire ou autochtone* ou de recevoir une *instruction dans cette langue* peut être considéré comme faisant partie du droit à l'enseignement primaire, sous certaines conditions¹⁶. C'est pourquoi le CESCR a recommandé que les États parties veillent, « dans la mesure du possible », à ce que les enfants appartenant à des groupes linguistiques minoritaires aient la possibilité d'apprendre leur langue maternelle, y compris les dialectes régionaux, à l'école et prennent toutes les mesures possibles pour renforcer l'enseignement des langues autochtones dans les écoles. À cette fin, les États parties devraient : faire en sorte qu'il y ait suffisamment d'écoles et d'enseignants assurant des cours dans des langues minoritaires ou autochtones ; élaborer des matériels d'apprentissage adaptés ; et allouer des ressources budgétaires suffisantes à l'éducation bilingue et multiculturelle¹⁷.

Les enfants appartenant à des communautés minoritaires ou autochtones ont le droit de bénéficier des *mêmes chances* d'apprendre leur langue maternelle ou de recevoir une instruction dans cette langue ; toute distinction faite entre différents groupes minoritaires ou autochtones doit être justifiée par des critères raisonnables et objectifs. Bien que l'on ait de plus en plus tendance à considérer que la possibilité d'apprendre les principales langues minoritaires d'un État partie ou de recevoir une instruction dans ces langues doit nécessairement être assurée, le CESCR *rejette* catégoriquement la création d'écoles séparées pour les enfants appartenant à différents groupes ethniques et demande aux États parties d'enseigner *un programme scolaire général* dans toutes les classes, quelle que soit l'origine ethnique des élèves. Il va de soi que ces programmes devraient prévoir l'enseignement dans la langue officielle de l'État partie¹⁸.

L'article 5 (1) (c) de la Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement, qui consacre le principe du respect de

¹⁶ Voir, par exemple, l'article 14 (2) de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales (1995) : « s'il existe une demande suffisante » ; « dans la mesure du possible et dans le cadre de leur système éducatif ».

¹⁷ Observations finales, Grèce (2004), par. 50 ; Jamahiriya arabe libyenne (2005), par. 41 ; Équateur (2004), par. 58 ; Ouzbékistan (2005), par. 67 ; Serbie-et-Monténégro (2005), par. 64 ; Grèce (2004), par. 50 ; Mexique (2006), par. 45.

¹⁸ Observations finales, Slovénie, par. 11 ; Bosnie-Herzégovine (2005), par. 50.

la diversité culturelle, reconnaît aux membres des minorités nationales le droit d'exercer des activités éducatives qui leurs soient propres. L'éducation des minorités ethniques et linguistiques est à l'évidence une question complexe. Dans les sociétés contemporaines, de plus en plus multiculturelles et multiethniques, une meilleure compréhension du droit à l'enseignement (primaire) et à l'apprentissage dans la langue maternelle apparaît nécessaire.

Assurer un enseignement primaire gratuit de qualité

Le Forum mondial sur l'éducation a souligné la nécessité d'assurer un enseignement primaire de qualité, qui revêt une importance capitale dans le contexte de l'EPT. L'enseignement proposé doit être de qualité, adapté à l'enfant et propice à la réalisation de ses autres droits. La suppression des frais permet à un grand nombre d'enfants d'aller à l'école mais ne suffit pas à les garder au sein du système éducatif. Les gouvernements doivent prendre des mesures complémentaires pour assurer, par exemple, le recrutement et la formation professionnelle des enseignants, la fourniture de manuels scolaires, l'entretien des écoles (mobilier, équipements) et le financement d'une éducation de qualité.

L'obligation d'offrir un enseignement primaire gratuit est inextricablement liée à l'obligation de garantir un enseignement de qualité, ainsi qu'il ressort de la Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement. Aux fins de la Convention, le mot « enseignement » recouvre « l'accès à l'enseignement, son niveau et sa qualité, de même que les conditions dans lesquelles il est dispensé » (article 1 (2)). En outre, la Convention oblige les États parties à « assurer dans tous les établissements publics de même degré un enseignement de même niveau et des conditions équivalentes en ce qui concerne la qualité de l'enseignement dispensé » (article 4 (b), italiques ajoutées). L'importance accordée à l'enseignement de qualité est également exprimée dans la *Recommandation concernant la condition du personnel enseignant (1966)*, selon laquelle « en matière d'éducation, aucun État ne devrait se donner comme seul objectif la quantité sans rechercher également la qualité » (article 10 (g)). Le faible niveau de l'enseignement dans les écoles publiques et l'extraordinaire expansion des établissements éducatifs privés dans nombre de pays en développement soulèvent la question fondamentale de la préservation d'un enseignement de qualité - tant dans les écoles publiques que privées. Conformément à la *Recommandation concernant la condition du personnel enseignant*, qui « s'applique à tous les enseignants des établissements

publics ou privés » (article 2, italiques ajoutées), il est crucial de valoriser la profession enseignante.

L'action du CESCR est utile pour comprendre les notions de *qualité* et de *contenu*. L'enseignement primaire doit se conformer à des « normes minimales en matière d'éducation » établies par les États parties, qui doivent en assurer le respect (Observation générale n° 13, par. 54). Il doit être culturellement approprié et de bonne qualité (Observation générale n° 13, par. 6 (c)) et cadrer avec les objectifs de l'éducation énoncés à l'article 13 (1) du Pacte (Observation générale n° 13, par. 59). Comme le CESCR l'a fait remarquer dans ses observations finales, les États parties sont tenus de veiller à ce que le niveau de l'enseignement dans les écoles publiques ne soit pas inférieur à celui de l'enseignement dispensé dans les écoles privées. Pour avoir un enseignement primaire de qualité, il faut notamment offrir aux enseignants qualifiés des salaires compétitifs au niveau local, ainsi qu'un statut et des conditions de travail appropriés, et disposer de suffisamment d'enseignants et d'établissements d'éducation opérationnels.

L'argument selon lequel les frais de scolarité pourraient s'avérer nécessaires pour garantir la qualité de l'enseignement primaire est inacceptable : les États ont l'obligation de veiller à ce que la qualité de l'enseignement ne souffre pas de sa gratuité. Imposer des frais peut, en fait, accroître l'exclusion de groupes socialement et culturellement marginalisés, en particulier des enfants de familles pauvres n'ayant pas les moyens de payer ces frais, qui seraient privés d'éducation.

Obligation d'assurer des ressources et un cadre juridique pour le financement de l'enseignement primaire gratuit

C'est aux gouvernements qu'il incombe au premier chef de veiller à ce que l'accès à l'enseignement primaire soit universel et qu'aucun enfant n'en soit privé, et de mobiliser les ressources voulues à cette fin. Pour qu'un État partie au Pacte international puisse invoquer le manque de ressources lorsqu'il ne s'acquitte pas de ses obligations fondamentales prévues par l'article 13 (2) (a), il doit démontrer qu'aucun effort n'a été épargné pour utiliser toutes les ressources qui sont à sa disposition en vue de remplir, à titre prioritaire, ces obligations fondamentales¹⁹.

¹⁹ Voir Observation générale n° 3 sur la nature des obligations des États parties (par. 10), adoptée par le CESCR en 1990.

Un État partie ne peut pas s'affranchir de l'obligation explicite d'adopter un plan d'action, comme le prescrit l'article 14 du Pacte international, au motif qu'il ne dispose pas des ressources voulues. Si cet argument suffisait à se dégager de cette obligation, rien ne justifierait l'exigence singulière contenue dans l'article 14 du Pacte international, qui s'applique, pratiquement par définition, dans les cas où les ressources financières sont insuffisantes. De même, et pour la même raison, la référence à « l'assistance et la coopération internationales » à l'article 2.1 du Pacte international, ainsi qu'aux « mesures d'ordre international » à l'article 23, est en l'occurrence particulièrement pertinente. Lorsqu'un État partie manque manifestement des ressources financières ou des compétences nécessaires pour « établir et adopter » un plan détaillé, la communauté internationale a indéniablement l'obligation de l'aider (Observation générale n° 11).

Plusieurs questions doivent être abordées s'agissant de la nécessité d'établir un cadre juridique pour l'enseignement primaire gratuit pour tous, notamment dans les pays qui accusent un retard quant à la réalisation des objectifs de l'EPT : quelles sont les dispositions de la constitution du pays, si elles existent, qui prévoient le financement de cet enseignement ? Quel type de cadre juridique relatif au financement de l'enseignement primaire ou de l'éducation de base est mis en place, à l'occasion de l'aménagement de la législation nationale et de la politique d'éducation, pour permettre aux gouvernements de mobiliser les ressources nécessaires à un accès universel à l'enseignement primaire gratuit, et quelles sont les priorités budgétaires nationales correspondantes ?

Préserver l'intérêt du public à l'égard de l'éducation

Le concept d'éducation en tant que *bien public* sous-tend le cadre normatif relatif au droit à l'éducation. Il est indispensable de réfléchir à ce concept lors de l'élaboration et de l'application du cadre juridique national concernant l'éducation. Cette réflexion pourrait se faire dans le contexte de la mondialisation, qui risque d'engendrer un marché du savoir dont seraient exclus les pauvres et les défavorisés. Dans la Stratégie à moyen terme de l'UNESCO pour 2002-2007, qui reconnaît l'importance de la concertation pour faire avancer le droit à l'éducation, il est indiqué que « l'Organisation s'efforcera en outre d'instaurer avec les États membres et les nouveaux prestataires de services éducatifs un dialogue visant à souligner que l'éducation est un bien public et à encourager tous les acteurs de ce secteur à

accorder dans leurs champs d'intervention respectifs la place qui doit revenir aux notions d'équité, d'intégration et de cohésion sociale dans les sociétés contemporaines »²⁰.

²⁰ Stratégie à moyen terme de l'UNESCO (2002-2007), 31 C/4 (par. 62), UNESCO, Paris.