

# Rapport 2007/2008 sur les libertés éducatives dans le monde

## Résumé

On a distingué avec pertinence dans le droit à l'éducation une dimension sociale et une dimension liberté (F. Coomans, 1995). Cette deuxième dimension concerne essentiellement deux libertés : celle de choisir une école et celle de créer des centres éducatifs. Dans les dernières années des Rapports sur l'état de l'éducation dans le monde avec la finalité de renforcer la protection du droit ont vu le jour. Cependant, la dimension liberté a été souvent négligée. L'OIDEL ([www.oidel.ch](http://www.oidel.ch)) depuis sa création s'est consacrée en priorité à promouvoir le volet libertés dans l'éducation, consciente de l'importance des libertés éducatives pour le développement humain. Elle a ouvert ainsi une voie qui a été largement explorée par le PNUD dans son **Rapport sur le développement humain 2004** consacré aux libertés culturelles. « *Élargir les libertés culturelles – affirme le Rapport – est un objectif important au sein du développement humain – un objectif qui mérite une attention de toute urgence au XXI<sup>e</sup> siècle. Tous les individus veulent être libres d'être ce qu'ils souhaitent. Tous les individus veulent être libres d'exprimer leur identité en tant que membres d'un groupe dont ils partagent les engagements et les* »

1. Notre recherche s'appuie sur les dispositions contenues dans le droit international, notamment le **Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)** et le **Pacte international relatifs aux droits économiques sociaux et culturels (PIDESC)**, deux textes ratifiés par la quasi-totalité des pays du monde. L'accent, on le verra, est porté sur l'article 13 du PIDESC plutôt que sur l'article 18 du PIDCP. La raison en est simple : on considère que les droits dits économiques, sociaux et culturels entraînent une intervention de l'Etat, une action concrète que les citoyens sont fondés à exiger. Les droits civils et politiques traduisent plutôt, en grossière approximation, des « devoirs de retrait » de la part de l'Etat, ou alors obligent ce dernier à respecter un certain nombre de libertés.
2. En 2002, l'OIDEL a publié un **Rapport sur la liberté d'enseignement dans le monde**, faisant suite à un premier travail similaire, en 1995. Le Rapport 2002 élaborait et calculait un *indice de liberté d'enseignement* qui tenait compte des dispositions juridiques, en étudiant le droit de créer des écoles non gouvernementales (ENG)<sup>2</sup> et l'existence de règles

---

<sup>2</sup> Nous avons opté pour l'expression « école non gouvernementale » (ENG) dans le but d'utiliser une terminologie neutre calquée sur l'expression « organisations non gouvernementales » (ONG). En réalité, les écoles l'on qualifie de « privées » sont, dans la grande majorité des cas, des écoles créées par la société civile. Voir à ce propos

permettant le financement, même partiel, de ces écoles. Cette étude n'analysait pas encore l'autonomie pédagogique effective dont dispose une école non gouvernementale, composante pourtant essentielle de la liberté d'enseignement.

## **Le droit à l'éducation et les libertés : cadre conceptuel**

Les politiques scolaires que nous allons étudier s'appuient pratiquement toutes sur un texte constitutionnel ou sur les dispositions d'une loi formulées en termes de droit à l'éducation ou de liberté d'enseignement. Une législation nationale qui ne ferait aucune mention de ce droit ou de cette liberté passerait, à juste titre, comme suspecte à un regard sensible aux droits de l'homme en général. Il n'en demeure pas moins que le droit à l'éducation, spécialement sous son aspect de liberté, a été longtemps négligé, comme l'ont été, de manière plus générale, les libertés culturelles.

Or, on ne peut nier une certaine « instrumentalisation » des libertés éducatives : les systèmes éducatifs, nés pour la plupart dans le contexte de la construction de l'Etat-nation, ont été souvent utilisés comme un instrument, sinon comme l'instrument privilégié de la mise en place d'un système politique.

C'est trop tardivement, en effet, que l'éducation fut considérée comme un droit fondamental. On peut se réjouir qu'aujourd'hui il fasse l'objet de nombreux travaux à partir desquels se dessine un véritable consensus international. Si, en effet, les politiques éducatives ont été longtemps une affaire de bonne volonté de la part des décideurs, elles devraient être reconnues comme des obligations morales et juridiques (S. R. OSMANI, 2004, p. 3).

La gratuité, en effet, doit concerner non seulement les écoles qui dépendent des autorités publiques mais également « les établissements autres que ceux des pouvoirs publics » pour utiliser la terminologie du PIDESC. Sans cette extension, nous serions dans une situation de discrimination pour des raisons économiques. C'est ainsi que le Conseil Constitutionnel français, qui a eu à ce prononcer à plusieurs reprises sur la question, a mis en relief « le caractère obligatoire de l'aide de l'Etat » aux écoles privées. « *L'aide de l'Etat aux établissements d'enseignement privé est, selon le Conseil Constitutionnel, une "condition essentielle de l'existence de la liberté d'enseignement et [...] à ce titre, elle est donc constitutionnellement obligatoire* » (L. FAVOREAU / L. PHILIP, 2001, p. 349).

Au risque de simplifier, on pourrait dire ceci : tous ont droit à une éducation de base gratuite et il est inacceptable qu'en soient privés ceux qui exercent le droit fondamental de choisir une école différente. Reconnaître le droit à la gratuité scolaire aux seuls enfants fréquentant l'école publique, c'est vider de son sens le « droit de choisir l'école ».

La question du financement des écoles NG est symptomatique d'une mauvaise compréhension des notions du public et du privé. La *Résolution sur la liberté d'enseignement dans la Communauté européenne* avait déjà clairement affirmé que « le droit à la liberté d'enseignement implique l'obligation pour les Etats membres de rendre possible également

---

l'intéressante typologie établie par I. KITAEV (1999) *Private education in sub-Saharan Africa : A re-examination of theories and concepts related to its development and finance*, UNESCO/IIEP, Paris.

*sur le plan financier l'exercice pratique de ce droit et d'accorder aux écoles [privées] les subventions publiques nécessaires à l'exercice de leur mission ».*

L'étude que nous présentons ici montrera que la distinction classique entre secteur public et secteur privé de l'enseignement n'est plus pertinente. La contribution théorique d'Amartya Sen a profondément éclairé le lien entre les libertés et l'action de l'Etat comme facilitatrice des droits : *« Le développement est le fruit de l'élargissement de la liberté de choix des êtres humains qu'il s'agisse des processus qui permettent la liberté d'action ou des occasions concrètes qui s'offrent aux personnes du fait de leur situation personnelle et de leur environnement social »*

Quel est le rôle de la société civile ? Pour l'UNESCO, elle assume trois fonctions dans le domaine éducatif : 1) *Fournir des services alternatifs ; 2) Mettre en œuvre des démarches novatrices ; 3) Exercer une fonction critique et mobilisatrice.*

Le travail que nous présentons ici s'attache à décrire, dans une centaine de pays, le rôle de la société civile en matière d'éducation par le biais d'une analyse des libertés.

Nous avons voulu présenter la situation de chaque pays dans une fiche synthétique rassemblant les principales informations. En haut à droite de la fiche un pavé résume les éléments saillants du pays. A gauche sont indiqués les critères et à droite les commentaires. Au centre les chiffres par critère et enfin **l'indice simple de liberté d'enseignement (ILE 07)** élaborée par addition des critères 1 à 5 (maximum de 80 points). **L'indice composite de liberté d'enseignement (ICLE 07)** résulte de l'addition à l'indice simple des points relatifs à l'autonomie des ENG (critère 6) (maximum de 20). Ainsi 100 points est le maximum qu'il est possible d'attribuer à un pays. En tenant compte de l'autonomie, nous avons voulu mettre en évidence qu'une vraie liberté d'enseignement suppose l'autonomie des établissements scolaires.

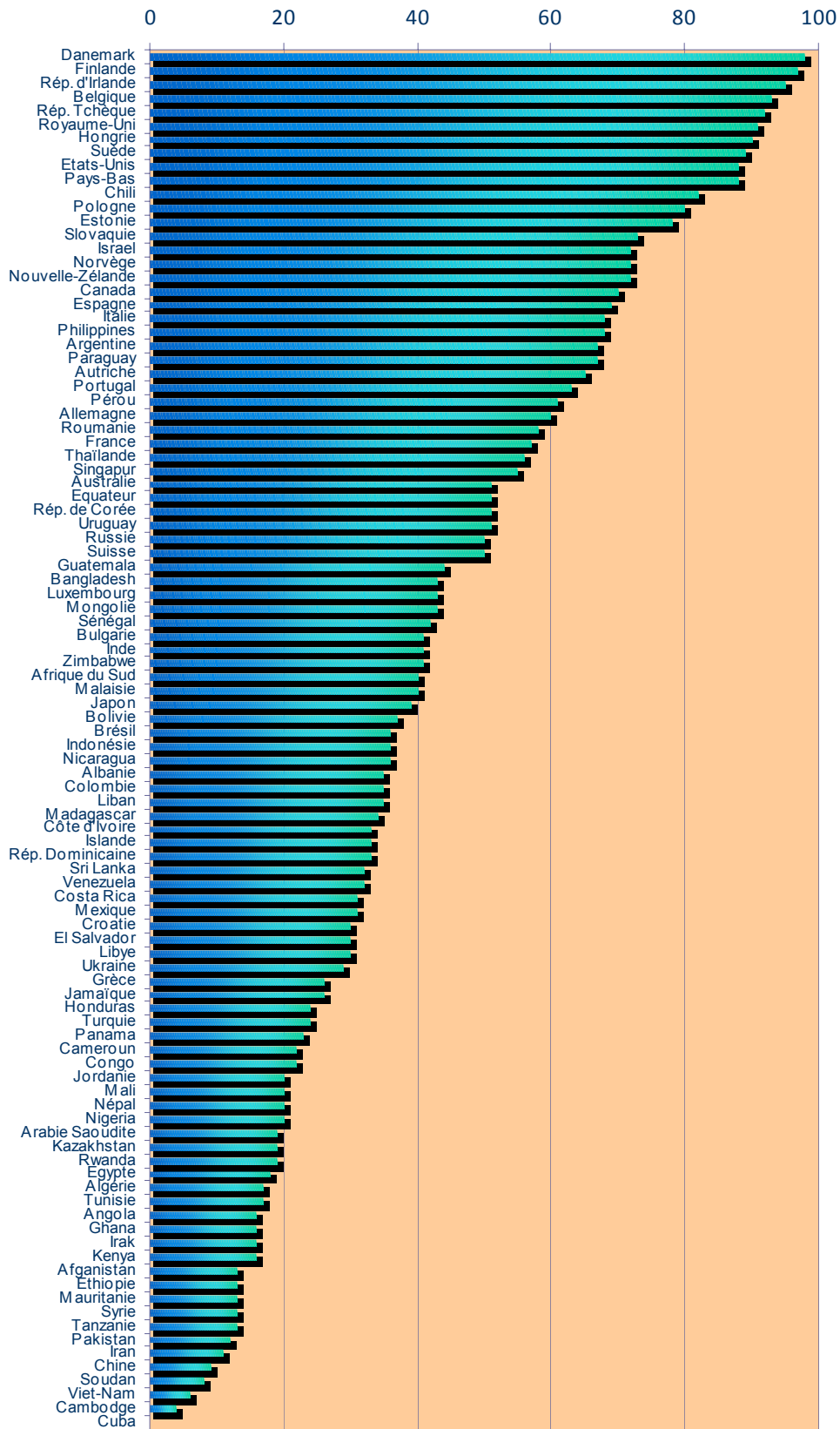
Comme nous l'avons déjà indiqué, ce rapport fait suite à celui que nous avons publié en 2002. Il fait référence, pour la plupart des pays, aux développements qui ont eu lieu entre 2002 et 2006. Dans ce rapport nous présentons la situation des libertés éducatives dans 100 pays qui correspondent à près de 95% de la population mondiale en 2007.

## Résultats par ordre alphabétique des pays

PAYS	1. Droit de créer	2. Obligation de financement	3. Valeur du financement	4. Choix des parents	5. Homeschooling	6. Autonomie	ILE Indice simple	ICLE Indice composite	rang ILE /100	rang ICLE /100
Afganistan	13	0	0	0	0	0	13	13	84	89
Afrique du Sud	16	8	0	4	4	8	32	40	47	46
Albanie	13	0	0	0	16	6	29	35	51	53
Algérie	13	0	0	0	0	4	13	17	84	83
Allemagne	16	13	8	4	4	15	45	60	30	27
Angola	16	0	0	0	0	0	16	16	75	85
Arabie Saoudite	4	4	8	0	0	3	16	19	75	79
Argentine	16	8	8	13	4	18	49	67	27	22
Australie	13	8	8	0	4	18	33	51	45	32
Autriche	16	8	8	4	13	16	49	65	27	24
Bangladesh	13	13	8	0	4	5	38	43	40	39
Belgique	16	16	16	16	13	16	77	93	3	4
Bolivie	16	13	8	0	0	0	37	37	43	49
Brésil	16	13	0	0	0	7	29	36	51	50
Bulgarie	16	0	0	13	0	12	29	41	51	43
Cambodge	4	0	0	0	0	0	4	4	97	99
Cameroun	13	4	0	0	0	5	17	22	73	73
Canada	13	13	8	4	16	16	54	70	20	18
Chili	16	13	8	13	16	16	66	82	11	11
Chine	0	0	0	0	0	9	0	9	98	96
Colombie	16	8	0	0	4	7	28	35	59	53
Congo	16	0	0	0	0	6	16	22	75	73
Costa Rica	16	4	4	0	0	7	24	31	64	62
Côte d'Ivoire	13	8	4	0	0	8	25	33	62	57
Croatie	16	4	4	0	0	6	24	30	64	64
Cuba	0	0	0	0	0	0	0	0	98	100
Danemark	16	16	16	16	16	18	80	98	1	1
Egypte	13	0	0	0	4	1	17	18	73	82
El Salvador	16	8	0	0	0	6	24	30	64	64
Equateur	13	8	4	0	16	10	41	51	34	32
Espagne	16	13	13	13	4	10	59	69	15	19
Estonie	16	13	8	13	13	15	63	78	12	13
Etats-Unis	16	13	11	16	16	16	72	88	7	9
Ethiopie	13	0	0	0	0	0	13	13	84	89
Finlande	16	16	16	13	16	20	77	97	3	2
France	16	8	13	4	13	3	54	57	20	29
Ghana	13	0	0	0	0	3	13	16	84	85
Grèce	16	4	4	0	0	2	24	26	64	68
Guatemala	16	8	0	0	16	4	40	44	36	38
Honduras	13	8	0	0	0	3	21	24	70	70
Hongrie	16	16	13	16	16	13	77	90	3	7
Inde	16	13	8	0	4	0	41	41	34	43
Indonésie	13	4	0	0	13	6	30	36	50	50
Irak	16	0	0	0	0	0	16	16	75	85
Iran	4	4	0	0	0	3	8	11	95	95
Islande	13	4	4	4	4	4	29	33	51	57
Israël	16	13	8	16	4	15	57	72	18	15
Italie	16	8	8	13	13	10	58	68	16	20

PAYS	1. Droit de créer	2. Obligation de financement	3. Valeur du financement	4. Choix des parents	5. Homeschooling	6. Autonomie	ILE Indice simple	ICLE Indice composite	rang ILE /100	rang ICLE /100
Jamaïque	13	4	8	0	0	1	25	26	62	68
Jordanie	16	0	0	0	0	4	16	20	75	75
Kazakhstan	16	0	0	0	0	3	16	19	75	79
Kenya	16	0	0	0	0	0	16	16	75	85
Liban	16	0	8	4	0	7	28	35	59	53
Libye	16	0	0	0	13	1	29	30	51	64
Luxembourg	13	8	8	9	0	5	38	43	40	39
Madagascar	16	4	8	0	0	6	28	34	59	56
Malaisie	16	8	8	4	4	0	40	40	36	46
Mali	16	0	0	0	0	4	16	20	75	75
Mauritanie	13	0	0	0	0	0	13	13	84	89
Mexique	16	4	0	0	4	7	24	31	64	62
Mongolie	16	8	0	0	16	3	40	43	36	39
Népal	4	0	0	0	16	0	20	20	71	75
Nicaragua	16	0	0	0	13	7	29	36	51	50
Nigeria	13	0	0	0	0	7	13	20	84	75
Norvège	13	16	13	2	13	15	57	72	18	15
Nouvelle-Zélande	13	13	8	13	13	12	60	72	14	15
Pakistan	4	4	0	4	0	0	12	12	94	94
Panama	16	0	0	0	0	7	16	23	75	72
Paraguay	16	8	8	16	4	15	52	67	24	22
Pays-Bas	16	16	16	16	4	20	68	88	10	9
Pérou	16	8	0	16	13	8	53	61	22	26
Philippines	16	8	0	16	13	15	53	68	22	20
Pologne	16	16	13	13	4	18	62	80	13	12
Portugal	16	13	8	0	13	13	50	63	26	25
Rép. de Corée	13	13	8	0	4	13	38	51	40	32
Rép. d'Irlande	16	16	16	16	16	15	80	95	1	3
Rép. Dominicaine	13	0	0	16	4	0	33	33	45	57
Rép. Tchèque	16	16	16	13	13	18	74	92	6	5
Roumanie	16	8	13	4	4	13	45	58	30	28
Royaume-Uni	13	16	13	13	16	20	71	91	8	6
Russie	13	8	8	0	13	8	42	50	33	36
Rwanda	13	0	0	0	0	6	13	19	84	79
Sénégal	16	8	8	0	0	10	32	42	47	42
Singapur	16	8	8	16	4	3	52	55	24	31
Slovaquie	16	16	13	13	0	15	58	73	16	14
Soudan	4	4	0	0	0	0	8	8	95	97
Sri Lanka	13	8	8	0	0	3	29	32	51	60
Suède	13	16	16	13	13	18	71	89	8	8
Suisse	13	4	4	4	15	10	40	50	36	36
Syrie	13	0	0	0	0	0	13	13	84	89
Tanzanie	13	0	0	0	0	0	13	13	84	89
Thaïlande	16	8	8	0	16	8	48	56	29	30
Tunisie	13	0	0	0	0	4	13	17	84	83
Turquie	16	0	0	0	4	4	20	24	71	70
Ukraine	4	0	0	16	4	5	24	29	64	67
Uruguay	16	8	0	16	4	7	44	51	32	32
Venezuela	16	8	8	0	0	0	32	32	47	60
Viet-Nam	0	0	0	0	0	6	0	6	98	98
Zimbabwe	13	8	0	0	16	4	37	41	43	43

## Pays selon ICLE



## Synthèse des résultats et perspectives

On remarquera des différences importantes entre les Rapport 2002 et 2007. Elles sont dues au changement de méthodologie et au fait que nous sommes passés de trois à six critères, le sixième critère se subdivisant en quatre sous-critères. Nous avons également adopté une approche nouvelle en introduisant une évaluation de l'autonomie des ENG et en nous intéressant à l'enseignement à domicile ainsi qu'au libre choix des parents.

Les pays favorisant les libertés éducatives se trouvent pour la plupart dans la région Europe et Amérique du Nord. La Grèce constitue une exception notable. D'autres pays appartenant à d'autres régions comme le Chili, Israël et, dans une moindre mesure, les Philippines, l'Argentine et le Paraguay, mettent en place des politiques qui promeuvent la liberté d'enseignement.

Presque tous les pays du monde accordent un financement aux écoles ENG. Pour plus de la moitié des pays étudiés (53) le financement est important aux ENG. Il existe donc une tendance globale à penser que le financement est nécessaire pour l'existence des « écoles autres que celles des pouvoirs publics ». Néanmoins un nombre important de pays ne financent pas et ne prévoient pas ce financement. Cette tendance à financer les ENG contraste avec l'attitude de bon nombre d'Etats réticents à une interprétation progressiste des normes internationales.

## La situation dans l'Union Européenne

Signalons que ces pays sont en général parmi ceux qui protègent le mieux les libertés. Nous nous proposons ici de donner raison de ce résultat.

*Les garanties constitutionnelles* (critère 1). Presque tous les pays de l'Union Européenne reconnaissent, au niveau constitutionnel, la liberté de fonder une école non-gouvernementale (ENG).

*Le financement et l'autonomie des écoles privées* (critères 2, 3 et 6). Il est judicieux d'aborder la question du financement en regard du critère d'autonomie (critère 6). Nous avons choisi d'étudier l'autonomie des établissements, car nous étions conscients que certains pays accordaient un financement à des ENG à condition que ces ENG perdent ou relativisent leur caractère propre. Ce sont surtout les pays du Nord et de l'Est de l'Europe qui prévoient que les ENG puissent recevoir un financement de l'Etat, soit avec des conditions peu contraignantes ou du moins avec un large champ d'application. Ce financement permet aux ENG reconnues, voire à toutes les ENG, d'offrir la gratuité ou la quasi-gratuité à leurs élèves. De plus ce financement n'est pas accordé aux dépens de l'autonomie des établissements. Dans ce cas, on peut citer le Danemark, la Finlande, l'Irlande, la Belgique, la République Tchèque, le Royaume Uni, les Pays-Bas, la Hongrie, la Suède, la Pologne... A part ces pays qui, dans le monde, sont les plus favorables à la liberté d'enseignement, les autres pays de l'UE présentent tous les cas de figure possibles; nous les énumérons ci-dessous

- Les pays qui accordent un financement total aux ENG reconnues, mais aux dépens de leur autonomie : la France se retrouve dans cette situation, car le financement accordé aux écoles sous contrat couvre surtout la masse salariale du personnel et une partie des frais d'investissement, permettant de parvenir à une quasi-gratuité. Toutefois, les écoles sous contrat n'ont qu'une autonomie réduite. L'Espagne aussi serait dans ce cas .
- Les pays qui accordent un financement partiel, c'est-à-dire qui ne permet pas de d'offrir la quasi-gratuité aux élèves des ENG, tout en respectant l'autonomie des établissements. L'Allemagne, l'Autriche, le Portugal et l'Estonie sont dans ce cas.
- Les pays qui accordent un financement partiel, c'est-à-dire qui ne permet pas de d'offrir la quasi-gratuité aux élèves des ENG, aux dépens de l'autonomie des établissements. En Roumanie, l'Etat paie les salaires des professeurs, mais l'autonomie des écoles subventionnées s'en trouve réduite.
- Les pays qui ne prévoient presque aucun financement, mais qui respectent l'autonomie des établissements. La Bulgarie serait dans ce cas.
- Les pays qui ne prévoient presque aucun financement. Ce serait le cas de la Grèce.

*Le libre choix de l'école par les parents* (critère 4). En règle générale les pays progressistes en matière de financement, le sont aussi en ce qui concerne le choix des parents entre des écoles gratuites (publiques ou non).

S'il fallait absolument établir une distinction globale sur la liberté d'enseignement dans l'UE, il serait possible d'affirmer que les pays qui présentent des législations en faveur de cette liberté se situent surtout dans le Nord et l'Est de l'Europe, tandis que les pays du Sud se montrent plus réticents à cet égard. Cependant, s'il existe une indéniable similitude entre les pays les plus libéraux, ceux du Sud, tels que la France, la Grèce, la Roumanie, le Portugal, la Bulgarie, etc., présentent une telle variété de situations qu'il serait injuste de les juger tous de la même manière.

### **Le besoin de changer d'optique**

Au terme de cette recherche, nous estimons que les libertés éducatives ne peuvent être réellement prises en considération sans un changement d'optique radical. Ce changement exige que l'on passe de l'optique du prestataire d'un service - l'optique habituelle des pouvoirs publics - à l'optique du sujet du droit, c'est-à-dire de l'enfant, en tenant toujours compte de « l'intérêt supérieur de l'enfant ». Autrement dit, il faudra passer de la reconnaissance des besoins que les pouvoirs publics doivent combler, à la reconnaissance des droits des citoyens qui imposent des obligations juridiques précises aux Etats.

Comme alternative au modèle éducatif actuel, l'OIDEL propose un système fondé sur les identités culturelles à construire sur trois piliers:

1. Identité. Education pour permettre la constitution d'une identité culturelle.
2. Tolérance. Education à la compréhension et au respect.
3. Droits de l'homme. Education à l'universel.

Ce modèle s'inspire entre autres des idées d'Emmanuel Mounier sur l'éducation dans le *Manifeste au service du personalisme* : « L'État n'a pas le droit d'imposer par monopole une doctrine et une éducation. A droit aux moyens efficaces d'assurer à des enfants l'éducation de

*son choix chaque famille spirituelle qui justifiera localement d'un nombre minimum d'enfants à enseigner, et d'un accord minimum avec les fondements de la cité ».*

Pour modifier durablement cette optique, un changement est nécessaire à deux niveaux : en premier lieu, au niveau de la gouvernance du système éducatif et en deuxième lieu, au niveau du système de financement.

### Réformer la gouvernance du système éducatif

Le système éducatif ne fonctionne pas de façon correcte, dans la majeure partie des pays, parce que les parties prenantes ne sont pas suffisamment impliquées tant dans la planification que dans la mise en œuvre des politiques. La participation ne peut pas se limiter à des simples consultations, elle doit se traduire par une vraie répartition des pouvoirs entre les pouvoirs publics et les autres acteurs pour donner à la société civile et au secteur privé la possibilité de créer des initiatives éducatives. Nous pouvons distinguer avec Osmani quatre niveaux au moins de participation: l'expression de préférences, l'élection des politiques, la mise en œuvre, le contrôle, l'évaluation et la responsabilité (S.R. Osmani, par. 36).

### Changer la méthode de financement

La gratuité du service éducatif pose des problèmes, non seulement par son coût, mais aussi parce que, souvent, ni l'enfant ni ses représentants ne sont conscients de l'effort qu'on impose à la société. Sachant que le principe de gratuité est indispensable pour garantir l'accès de tous les citoyens à l'éducation il est important de voir les modalités de manière que l'utilisateur du service soit conscient de sa valeur et de son coût pour la collectivité. Pour cela, **il est nécessaire que la gratuité, comme principe, soit articulée avec les modalités qui mettent en valeur le service fourni et qui entraînent une responsabilité directe de l'utilisateur.**

Cette modalité de financement a été largement étudiée par le Commissariat général au Plan français dans un Rapport de 2001. On donnerait ainsi à chaque personne dès sa naissance, un capital de vingt-ans, qui est la durée moyenne des études. Ce capital irait en s'épuisant au fur et à mesure qu'on l'utiliserait et serait réalimenté par l'exercice d'une activité professionnelle. La première phase correspondrait à la formation de base qui a comme objectif l'acquisition d'une culture commune. On la prénommerait « première formation ». Après cette phase, le titulaire du droit pourrait s'orienter vers une formation longue ou vers une formation courte, en conservant une partie de son capital, en acquérant une certaine formation professionnelle ou en accumulant formation et expérience professionnelle.