



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

Le droit à l'éducation

Définition opérationnelle de l'éducation de base

Consultation d'experts sur une définition opérationnelle de l'éducation de base

17-18 décembre 2007

Conclusions

Original : français

Publié en 2009

par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation la science et la culture (UNESCO)

Secteur de l'éducation

Division de la promotion de l'éducation de base

Section de la promotion des droits et des valeurs dans l'éducation

7 place de Fontenoy

75352 Paris 07 SP

France

(ED-2009/WS/19) - CLD 746.9

Le droit à l'éducation de base est au cœur de l'Education pour tous (EPT) en faveur de laquelle la communauté internationale est engagée. En vue d'assurer le suivi de sa mise en œuvre progressive, il est essentiel d'avoir une définition opérationnelle de ce que constitue l'éducation de base.

La *Consultation d'experts sur une définition opérationnelle de l'éducation de base*, organisée les 17-18 décembre 2007 au siège de l'UNESCO, a réuni à cette fin d'éminents experts venant de différentes régions, afin de discuter d'une telle définition, affinée à partir de l'avant-projet proposé à l'issue d'un atelier d'experts sur le thème « Droit et éducation : défis et perspectives », organisé à Sao Paulo en décembre 2006.

Cette Consultation faisait partie des efforts entrepris par l'UNESCO afin de donner suite à la demande du Groupe conjoint d'experts UNESCO (CR)/ ECOSOC (CESCR) sur le suivi du droit à l'éducation et des experts, réunis à l'occasion de la « Conférence internationale sur le droit à l'éducation de base en tant que droit fondamental de l'être humain et le cadre juridique de son financement » (Jakarta, 2005), d'entamer un processus de réflexion et de dialogue pour l'élaboration d'une définition opérationnelle de l'éducation de base et afin d'élaborer une définition qui sera universellement acceptée et reconnue.

En préparation de cette réunion, l'UNESCO a entrepris une analyse minutieuse des politiques et textes juridiques récents qui illustraient le manque d'uniformité linguistique dans les termes employés pour décrire les étapes initiales de l'éducation formelle (de base, élémentaire, primaire, fondamentale, secondaire, les besoins éducatifs de base, etc.). Un Cadre thématique, préparé par le Secrétariat de l'UNESCO, a présenté la politique et le cadre normatif international, ainsi que le droit à l'éducation de base dans les constitutions et législations nationales.

Monsieur Nicholas Burnett, l'Assistant du Directeur général pour l'éducation, qui a ouvert la réunion, a souligné la nécessité d'un suivi plus effectif du droit à l'éducation de base et a mis l'accent sur la nécessité d'une définition innovante et visionnaire.

Les discussions, qui ont mis en exergue la nécessité d'une future nouvelle approche orientée sur l'éducation de base, se sont centrées sur les paramètres politiques et juridiques clés de l'éducation de base, tels que : la durée (nombre d'année), la finalité, le programme et le contenu, la qualité et l'évaluation des résultats, les bénéficiaires, la prise en charge et les ressources ainsi que sa nature gratuite et obligatoire.

Avec la nécessité d'harmoniser ces paramètres, la préoccupation principale des experts était d'aboutir à une définition qui soit universellement acceptable. Tout en gardant cela à l'esprit, ils ont identifié et examiné les principaux éléments qui devraient s'intégrer à la définition et en conséquence, ont élaboré le texte. Ils ont reconnu que l'approche devait être flexible et que la définition pouvait être appliquée d'une manière qui permette d'embrasser les diverses spécificités locales, tout en respectant les éléments qu'elle contient sous une perspective internationale.

La définition opérationnelle de l'éducation de base

Les riches et fructueuses discussions menées par les experts, au cours de cette Consultation, ont abouti à la définition suivante :

L'éducation de base, au sens de la présente définition, couvre des notions telles que l'éducation fondamentale, élémentaire ou primaire/secondaire. Elle est assurée à tous sans discrimination aucune, ni exclusion, fondée notamment sur le genre, l'ethnie, la nationalité, l'origine, la condition économique, sociale ou physique, la langue, la religion, l'opinion politique ou autres, l'appartenance à une minorité.

En dehors d'une période de pré-scolarité dont l'Etat peut fixer la durée, l'éducation de base s'étend sur 9 ans au minimum et atteint progressivement 12 ans. Elle est gratuite et obligatoire sans discrimination aucune ni exclusion.

Une éducation de base équivalente est offerte aux jeunes et adultes qui n'ont pas eu la possibilité d'obtenir ou compléter une éducation de base à l'âge approprié.

L'éducation de base prépare l'apprenant à une formation avancée, à la vie active et à la citoyenneté. Elle doit satisfaire aux besoins éducatifs fondamentaux, y compris apprendre à apprendre, apprendre à écrire et à compter ainsi que la connaissance d'éléments scientifiques et technologiques dans leur application à la vie quotidienne.

L'éducation de base doit atteindre le plein épanouissement de la personne humaine. Elle développe la capacité à la compréhension, à l'esprit critique, et inculque le respect des droits de l'homme et des valeurs humaines, la solidarité, la tolérance, une citoyenneté démocratique, le sens de la justice et de l'équité.

L'Etat assure le droit à une éducation de base de bonne qualité basée sur des normes et standards minimaux applicables à toute forme d'éducation et dispensée par des enseignants qualifiés, ainsi qu'une gestion efficace assortie d'un système de mise en œuvre et d'évaluation.

L'éducation de base est impartie dans la langue maternelle au moins dans sa phase initiale en respectant par la suite les exigences du multilinguisme.

Dans les Etats dans lesquels un système d'éducation de base est également assuré par des écoles privées, l'Etat doit s'assurer que ces écoles respectent pleinement les contenus et les buts énoncés dans la présente définition.

Exposé des motifs

Ce texte a été élaboré en vue de présenter les raisons de fait et de droit justifiant l'adoption du texte de définition par le groupe d'experts participant à la Consultation. Il est consacré à l'explicitation du texte de définition paragraphe par paragraphe.

« L'éducation de base, au sens de la présente définition, ... »

1. La Consultation d'experts a été organisée, comme mentionné précédemment, afin d'élaborer une définition opérationnelle de l'éducation de base qui serait admise et universellement reconnue. L'objectif de ce processus étant d'assurer un meilleur suivi pour ce qui concerne la mise en œuvre du droit à l'éducation de base en fonction de paramètres juridiques déterminés d'un commun accord et d'assurer l'harmonisation du langage au sein du système des Nations Unies.
2. Compte tenu du mandat qui était confié au Groupe d'experts sur la définition (ci-après dénommé « le Groupe »), la première question qui a retenu l'attention du Groupe a été celle de vérifier l'expression « **éducation de base** » dont on lui avait demandé de construire et proposer une définition opérationnelle.

A partir du droit à l'éducation, qui constitue sans doute le cadre dans lequel s'inscrit toute spécification de l'éducation, les textes existants, élaborés jusqu'à présent, contiennent des expressions différentes dont certaines consacrées dans les textes internationaux, d'autres utilisées davantage dans les systèmes internes des différents Etats. S'agissant du cadre des droits de l'homme, le Groupe a estimé qu'il faut utiliser une notion acceptable pour tous et ayant, autant que possible, le même signifié. Il faut également utiliser une expression capable de résister dans le temps, car une définition opérationnelle établie aujourd'hui risque de rester valable sur le long terme. L'expression doit être également suffisamment générale pour être applicable dans les différentes réalités locales sans répéter des notions qui sont utilisées dans un pays ou l'autre avec un signifié totalement différent, voir, par exemple, « éducation élémentaire ». En conclusion, l'expression « éducation de base » semble être l'expression la plus appropriée pour la définition opérationnelle, objet du mandat.

3. La limitation insérée après l'utilisation de l'expression « **au sens de la présente définition** » tend à préciser que la terminologie utilisée « éducation de base » n'a pas une valeur absolue mais qu'il faut l'entendre dans les limites de la définition proposée.

L'intérêt de définir l'éducation de base est étroitement lié à la nécessité de clarifier les divers concepts régulièrement utilisés pour décrire les premières années de l'éducation formelle : éducation de base, élémentaire, primaire, fondamentale, besoins éducatifs, etc. Le terme « éducation fondamentale » est présent dans l'article 13 du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels (1966) ; celui de « élémentaire » est utilisé dans le cadre de l'article 26 de la Déclaration universelle des droits de l'homme ; quant à l'enseignement

« primaire », qui est fréquemment utilisé, il figure à l'article 4 de la Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement. Le concept d'éducation de base n'existait pas lorsque la Déclaration universelle des droits de l'homme a été proclamée et de ce fait la Déclaration emploie le mot « élémentaire ». C'est la raison pour laquelle ce concept n'a pas été formulé dans les instruments successifs. L'UNESCO avait, pendant une longue période, travaillé sur un programme « d'éducation élémentaire ». C'est la Conférence de Jomtien qui a mis en exergue le concept d'éducation de base, qui figurait également dans les réflexions de la Commission Delors et qui a été formulée dans le rapport « L'éducation : un trésor est caché dedans » (1996). Etant donné l'engagement de la communauté internationale en faveur des objectifs de l'EPT au cœur desquels figure l'éducation de base, le concept a été internationalement accueilli. De plus l'Observation générale 13 sur l'article 13 du Pacte élaborée par le CESCR en collaboration avec l'UNESCO (Décembre 1999) – qui explicite le droit à l'éducation - donne également des indications sur l'éducation de base (para. 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 1er de la Déclaration. Enseignement primaire et éducation de base, sans être synonymes, sont étroitement liés entre eux. À cet égard, le Comité entérine la position de l'UNICEF selon laquelle l'enseignement primaire est la composante la plus importante de l'éducation de base. »

« ...couvre des notions telles que l'éducation fondamentale, élémentaire ou primaire/secondaire. »

4. Compte tenu de la différence de terminologie utilisée dans le même but, la mention que l'éducation de base comprend d'autres notions a été estimée nécessaire afin d'éviter une interprétation différente fondée sur l'utilisation d'une terminologie différente. Dans le texte, les experts se limitent à mentionner éducation **fondamentale**, éducation **élémentaire**, **primaire ou secondaire**, car ces notions sont les plus utilisées dans les textes internationaux et dans la législation nationale. Celles-ci constituent simplement un exemple des termes les plus largement utilisés dans le droit international ou dans les droits internes mais il peut y avoir d'autres expressions analogues, qui ne sont pas mentionnées dans le texte, mais qui peuvent être comprises dans la notion « éducation fondamentale ». Pour vérifier ce résultat, il suffit d'examiner les éléments de l'éducation de base contenus dans la définition afin d'évaluer si et dans quelle mesure ceux-ci s'appliquent à d'autres notions éventuellement utilisées dans le même but.
5. Le Groupe s'est également interrogé sur le verbe à utiliser dans cette perspective : certains auraient préféré utiliser le mot « **comprendre** » ; la majorité enfin a été d'accord sur le terme « **couvre** ». Ces différences sémantiques, comme on le sait, ont une valeur encore plus grande lorsqu'elles sont appliquées aux langues officielles de l'UNESCO et davantage lorsqu'elles sont appliquées aux différentes langues nationales. Etant impossible de parvenir à un résultat unitaire,

vu l'utilisation de différentes langues, le but recherché en utilisant le terme « couvre » est celui de faire comprendre que les différentes notions mentionnées expressément ou implicitement dans les limites de la définition proposée ne constituent pas des notions différentes ou autonomes mais seulement une autre manière de désigner « l'éducation de base » retenue dans le texte.

« Elle est assurée à tous sans discrimination aucune, ni exclusion, fondée notamment sur le genre, l'ethnie, la nationalité, l'origine, la condition économique, sociale ou physique, la langue, la religion, l'opinion politique ou autres, l'appartenance à une minorité. »

6. Le droit à l'éducation, dont l'éducation de base constitue un élément fondamental, est un droit de l'homme essentiel et reconnu dans les textes internationaux et régionaux. Il doit être assuré et garanti à toute personne, à tout individu sans discrimination aucune, tel que précisé depuis la Déclaration universelle des droits de l'homme.
7. Il est tout à fait normal par conséquent que l'éducation de base, dont il est question dans la définition proposée, soit assurée à tous sans discrimination aucune ni exclusion. Il a été estimé nécessaire d'utiliser les deux expressions « **discrimination** » et « **exclusion** » car, en particulier dans le domaine de l'éducation, il peut y avoir non seulement discrimination c'est-à-dire un traitement différencié d'un groupe, d'une catégorie, de certaines personnes etc. par rapport aux autres sans aucune justification, mais également exclusion car on connaît malheureusement des situations concrètes, des cas dans lesquels certaines personnes, groupes etc. sont totalement empêchés d'accéder à ce droit.
8. Cette énumération reprend en grande partie celles figurant dans les instruments internationaux (comme par exemple la Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement) tout en tenant compte des réalités actuelles et de l'évolution de la terminologie utilisée, par exemple le terme « genre » s'est substitué à celui de « sexe », celui de « ethnie » à celui de « race », reflétant ainsi la perception contemporaine des sources de discriminations. Par ailleurs, la définition énumère une liste non limitative d'exemples précis de ces sources.
9. Vu le nombre et l'ampleur des arguments, des éléments qui peuvent être à la base d'une discrimination ou d'une exclusion, la mention contenue dans le texte est précédée de l'expression « **notamment** » pour souligner encore une fois qu'il ne s'agit pas d'une énumération exhaustive des causes à l'origine d'une discrimination ou d'une exclusion, mais uniquement de la citation de ce qui constituent les causes les plus fréquentes de discrimination ou d'exclusion. Rien n'empêche donc que dans un pays ou un autre il y ait d'autres éléments à la base d'une discrimination ou d'une exclusion mais le résultat sera tout de même contraire au principe de non discrimination car celui-ci a une valeur absolue dans le domaine des droits de l'homme et en particulier dans le contexte du droit à l'éducation et de l'éducation de base dont il est question.
10. Le Groupe s'est également penché sur l'opportunité d'insérer d'autres éléments ou de changer l'ordre de la citation des différents éléments, mais encore une fois la formule retenue évite

toute innovation par rapport aux expressions largement utilisées dans d'autres textes afin d'éliminer toute confusion interprétative et doit être considérée en tout état de cause comme la citation d'une série d'exemples qui n'ont pas un caractère exhaustif, compte tenu de la valeur absolue du principe de non discrimination.

« En dehors d'une période de pré-scolarité dont l'Etat peut fixer la durée, ... »

11. Le premier élément à établir dans le cadre d'une définition de l'éducation de base est la durée de celle-ci. Dans la plupart des Etats, soit pour des exigences sociales, soit pour des exigences liées à l'activité de travail des parents ou pour d'autres raisons, sont organisés au niveau public, mais parfois également au niveau privé, des services de la petite enfance à partir de ce qu'on peut appeler la « crèche » ou encore, dans d'autres pays, l'école maternelle. Il s'agit généralement d'une période de quelques années qui se termine à l'âge prévu pour l'entrée à l'école et pendant laquelle, selon l'âge de l'enfant, il y a une activité de formation qui ne s'insère pas *stricto sensu* dans la notion traditionnelle d'école. Tout en soulignant l'opportunité d'une telle période - favorisant la socialisation des enfants et aidant les parents travailleurs, vu la différente fonction et le but poursuivi et vu également la variété de solutions adoptées dans un pays ou un autre, il a été considéré que cette période qualifiée par une expression unitaire « **période de pré-scolarité** » ne doit pas être comprise dans la durée de l'éducation de base.
12. Le terme « pré-scolarité » est utilisé en l'espèce en remplacement de celui de « petite enfance ». Dans le contexte des éléments fournis par le Rapport mondial de suivi sur l'EPT, c'est là un élément essentiel mais il ne constitue pas un droit au sens des instruments normatifs internationaux (il n'y a pas d'obligations juridiques qui en découlent), c'est la raison pour laquelle il est mentionné dans la définition de l'éducation de base mais n'en fait pas partie *stricto sensu*. De plus, la plupart des pays en développement ne sont pas en mesure d'assumer pleinement la responsabilité de ce type d'éducation.

« ...l'éducation de base s'étend sur 9 ans au minimum et atteint progressivement 12 ans. »

13. Pour ce qui concerne la durée de l'éducation de base, aucun instrument juridique ou document stratégique ne la prescrit. Simplement aux termes de la *Classification internationale type de l'éducation (UNESCO, révisée en 1997)*, l'éducation de base correspond à 9 années d'éducation formelle composées de deux niveaux : l'enseignement primaire de 6 années et le premier cycle de l'enseignement secondaire de 3 années. Le Groupe a tenu compte de deux éléments majeurs : (i) en fonction des informations fournies pour le suivi de l'EPT, force est de constater que dans la plupart des pays, la durée de l'enseignement obligatoire varie de 4 à 9 ans, et (ii) les récentes évolutions des législations nationales dans lesquelles le droit à l'éducation de base est clairement prévu : dans la plupart des pays, l'éducation de base correspond à 9 ans minimum et à 12 ans maximum. Il est aussi à noter que nombre de pays prévoient l'éducation de base dans leurs dispositions constitutionnelles.

14. Pour fixer la durée de celle-ci, le Groupe a examiné les différentes solutions adoptées et s'est convaincu qu'il n'y a pas une solution unitaire applicable à tout le monde. Il va de soi d'ailleurs que la durée de l'éducation de base, en particulier lorsque celle-ci est gratuite et obligatoire, dépend largement de l'évolution socio-économique de chaque Etat. On estime toutefois que la durée minimale de cette éducation doit s'étendre au moins sur 9 ans ; il est vrai que plusieurs Etats ont déjà dépassé cette limite, et il est vrai aussi que dans l'évolution à venir dans chaque Etat on devrait élargir cette période jusqu'à atteindre les 12 ans ; mais au stade actuel, si d'un côté les 9 ans constituent le minimum pour l'éducation de base, de l'autre les 12 ans sont un objectif à atteindre progressivement.
15. C'est donc la dimension progressive (pour atteindre un maximum de 12 ans) qui a été retenue par la présente définition dans un souci de flexibilité et de prise en compte de la diversité des réalités et des situations, car la définition a été formulée dans une perspective orientée vers l'avenir.
16. Dans l'indication de la durée, le Groupe s'est limité à mentionner le nombre d'années sans aucune **référence à l'âge** et ceci pour la simple raison que, vu les différences existantes dans les pays, l'indication de l'âge de l'enfant aurait pu conduire à une confusion interprétative. Force est de noter, tel qu'il sera vu par la suite, que le droit à l'éducation, étant un droit pour tous, devrait s'appliquer indépendamment de l'âge de la personne et en particulier lorsque celle-ci pour une raison ou pour une autre, n'a pas eu la possibilité de jouir de son droit à l'âge approprié.

« Elle est gratuite et obligatoire sans discrimination aucune ni exclusion. »

17. S'agissant de l'éducation de base, les politiques nationales doivent la rendre à la fois **gratuite et obligatoire**. Partant du fait que la gratuité et le caractère obligatoire de l'éducation (dans sa première phase du moins) sont consacrés dans la totalité des instruments relatifs à l'éducation et, qu'en tant que composantes essentielles du droit à l'éducation, les obligations pesant sur les Etats sont fortes, mais gardant néanmoins à l'esprit les contraintes qui pèsent sur l'enseignement primaire gratuit et obligatoire et les difficultés rencontrées par certains Etats à l'assurer dans les faits, le Groupe a décidé qu'il conviendrait de réitérer tout de même cette obligation (dans les écoles publiques) puisque dans le cas contraire, le risque d'un nivellement par le bas remettrait en cause les efforts déployés durant des décennies pour faire respecter ces obligations juridiques majeures. Le droit à l'éducation de base doit être interprété de façon à ce que tout un chacun puisse en bénéficier, ce qui ne serait pas le cas si l'éducation n'était pas obligatoire et gratuite.
18. Après la durée, le deuxième élément qui caractérise l'éducation de base est sa nature gratuite et obligatoire. Il s'agit d'obligations engageant les Etats qui figurent déjà dans les différents textes internationaux. Les deux éléments, le caractère obligatoire et la gratuité, sont étroitement liés. Il va de soi qu'on ne peut exiger le caractère obligatoire de l'éducation si celle-ci n'est pas offerte d'une manière totalement gratuite.

19. Le caractère obligatoire et gratuit se réfère aux services d'éducation offerts par l'Etat ce qui n'empêche que dans le cadre du même Etat soient présentes des écoles privées offrant des services analogues mais qui ne sont pas gratuits (voir infra).
20. A la fin de la phrase, est ajoutée la mention « **sans discrimination aucune ni exclusion** ». Il s'agit là de la même expression utilisée au paragraphe précédent sans toutefois la deuxième partie de la phrase « fondée notamment sur etc. ». Le texte cherche à éviter la répétition de la mention des différentes hypothèses et sources de discrimination ou d'exclusion tout simplement parce que l'on considère que l'énumération évoquée au paragraphe 1 de la définition s'applique à l'ensemble de la définition de l'éducation de base et donc à tous les éléments dont celle-ci se compose sans aucune exigence de répéter à chaque cas l'énonciation des causes les plus fréquentes. En d'autres termes, la mention de ces causes doit être considérée implicite dans l'expression « sans discrimination aucune, ni exclusion ». Etant un droit fondamental, l'éducation de base doit être garantie à toute personne sans aucune référence explicite à l'âge de la personne.

« Une éducation de base équivalente est offerte aux jeunes et adultes qui n'ont pas eu la possibilité d'obtenir ou compléter une éducation de base à l'âge approprié. »

21. Le Groupe s'est appuyé, en l'espèce, sur les dispositions existantes à cet égard, d'une part, sur la Convention de 1960 dont l'article 4 c. prévoit d' : « *encourager et intensifier par des méthodes appropriées l'éducation des personnes qui n'ont pas reçu d'instruction primaire ou qui ne l'ont pas reçue jusqu'à son terme, et leur permettre de poursuivre leurs études en fonction de leurs aptitudes* » et, d'autre part, sur l'Article 13 1. d. du Pacte international qui stipule que : « *l'éducation de base doit être encouragée ou intensifiée, dans toute la mesure possible, pour les personnes qui n'ont pas reçu d'instruction primaire ou qui ne l'ont pas reçue jusqu'à son terme* » mais également sur le Cadre d'action de Dakar pour ce qui concerne l'offre d'éducation. Le contenu et la définition de l'éducation « équivalente » sont laissés à la libre discrétion des gouvernements. Force est également de noter que l'alphabétisation est de plus en plus reconnue comme un droit.
22. En effet, l'expérience des différentes réalités nationales existantes ici et là révèle l'existence d'une partie de la population qui n'a jamais eu la possibilité de jouir d'une éducation de base, tandis que d'autres personnes ont par ailleurs été obligées de quitter l'école avant de compléter le cycle de formation et ainsi de suite.
23. Dans d'autres textes, pour prendre en considération cette situation, l'expression « éducation des adultes » est utilisée, mais les notions d' « **adultes** », ou encore de « **jeunes** », tout en étant des notions largement utilisées, ne représentent pas un âge clairement déterminé et ne sont pas encore applicables dans tous les pays du monde. C'est pour cette raison que la définition utilise les termes « jeunes » et « adultes » mais une clarification qui tient compte de l'âge approprié est ajoutée, ceci étant par référence l'âge qui dans chaque pays est fixé pour répondre à l'exigence d'une éducation de base d'une durée minimale de 9 ans.

24. La partie de la phrase « **possibilité d'obtenir ou de compléter** » vise les deux situations généralement présentes : d'un côté, les individus qui n'ont pas eu la possibilité d'obtenir ou de recevoir une éducation, c'est-à-dire des enfants qui n'ont pas eu la possibilité d'aller à l'école, tandis que l'expression « compléter » vise les situations dans lesquelles, pour les uns ou les autres, l'éducation de base n'a pas été complétée, c'est-à-dire le cas où n'a pas été conclu le cycle de 9 ans prévu pour l'éducation de base. Le paragraphe, en général, vise une situation dans laquelle une partie de la population, certains groupes ou même seulement des individus, n'ont pas eu la possibilité de jouir du droit à l'éducation de base et ceci pour des raisons pouvant être liées à la notion de discrimination, mais également à toute situation de fait ayant abouti à un résultat comparable.
25. La définition utilise l'expression « **une éducation de base équivalente** » car, compte tenu de la diversité des situations, l'éducation de base peut ne pas être nécessairement la même que celle prévue pour l'âge approprié et dont il sera question dans le paragraphe suivant. L'éducation de base à organiser dans le cadre de ce paragraphe pourra donc prévoir en fonction de l'âge et des conditions des différents bénéficiaires de cette éducation, des modalités différentes, tout en respectant la condition qu'il doit s'agir d'une éducation équivalente. En utilisant l'expression « équivalente », le Groupe a songé à d'autres termes tels que « comparable » ou « analogue », mais, s'appuyant plus sur le résultat et l'objectif que sur les modalités, a finalement retenu l'expression « équivalente » convaincu que celle-ci semble plus proche de l'idée d'une éducation de base ayant le même but. Le texte évite également toute référence à la durée, car il est bien concevable, par exemple, qu'une éducation de base pour les adultes, en fonction des activités de travail et d'autres raisons, soit concentrée et réduite par rapport à la durée prévue.
26. Une éducation de base d'une durée réduite ne pourrait pas être considérée identique à celle prévue au paragraphe précédent mais sur la base des buts, des contenus etc., elle pourra être tout de même équivalente à ladite éducation de base. Il est de toute évidence qu'une éducation de base destinée aux adultes est différente, y compris en ce qui concerne la méthodologie de l'enseignement.

« L'éducation de base prépare l'apprenant à une formation avancée, à la vie active et à la citoyenneté. »

27. Le Groupe a longuement réfléchi à la question de l'objet de l'éducation de base à la lumière de la Déclaration universelle des droits de l'homme, des instruments internationaux ainsi que des textes constitutionnels et législatifs nationaux et a constaté que l'apprenant, à l'issue de sa formation éducative de base, doit pouvoir être prêt pour, à la fois (éléments cumulatifs), une formation avancée (complémentaire, supérieure ou spécialisée), la vie active (pour intégrer le marché de l'emploi le cas échéant) et la citoyenneté démocratique (pouvoir exercer pleinement son rôle et prendre une part active au sein de la société).
28. Le Groupe a attaché une importance toute particulière au contenu du rapport Delors qui est à l'origine du concept d'éducation de base (avec ses quatre piliers – apprendre à connaître,

à faire, à être et à vivre ensemble). Il a, dans le cadre de la mondialisation et de l'évolution croissante des nouvelles technologies et dans une approche pragmatique, accordé une place spéciale aux connaissances scientifiques et technologiques et à l'éducation technique et professionnelle et surtout à leur application concrète à la vie quotidienne, pour intégrer une dimension utile et pratique au contenu de l'éducation de base. A cet égard, force est de noter qu'une importance accrue est attachée à l'éducation technique et professionnelle.

29. L'alinéa à caractère descriptif tente d'indiquer quels doivent être les objectifs d'une éducation de base. Le Groupe s'est posé la question de savoir s'il était opportun de préciser le contenu de l'éducation de base mais encore une fois, vu les différences existantes dans les Etats membres, le Groupe a préféré se limiter à fixer les objectifs, les résultats de l'éducation de base. Il va de soi, en effet, que le contenu de celle-ci diffère en fonction de la réalité socioculturelle de chaque société, des racines philosophiques, religieuses, etc. Le dénominateur commun, par contre, peut être fixé en utilisant des termes très généraux pour indiquer les résultats à atteindre.
30. La première phrase évoque les trois objectifs fondamentaux, dont le premier est la préparation à une **formation avancée**. Etant donné que l'éducation dont il est question est une éducation de base, il est évident qu'un premier but est de préparer le bénéficiaire à poursuivre sa formation dans les différents niveaux supérieurs offerts par l'Etat lui-même et plus généralement dans le monde entier.
31. La notion de vie active évoque la capacité de chaque individu ainsi formé à s'insérer dans la **vie active** de la société dans le sens plus général de toute forme de vie active économique, sociale et culturelle. Le terme « vie productive » a été également évoqué mais le Groupe l'a considéré restrictif et c'est la raison pour laquelle a été préféré le terme « vie active ».
32. La **citoyenneté** est mentionnée comme troisième volet, dans le sens qui fait référence à l'individu inséré dans la société de l'Etat dont il est citoyen, essayant de viser par ce mot tous les aspects qui relèvent de la participation de l'individu à toute forme d'organisation, gestion et action de l'Etat, au niveau national et local.

« Elle doit satisfaire aux besoins éducatifs fondamentaux, y compris apprendre à apprendre, apprendre à écrire et à compter ainsi que la connaissance d'éléments scientifiques et technologiques dans leur application à la vie quotidienne. »

33. La deuxième phrase, tout en utilisant encore une fois des termes généraux, énumère des résultats et des objectifs plus concrets tels que les besoins éducatifs fondamentaux, c'est-à-dire les exigences fondamentales de l'éducation en tant que telle dont sont énumérés certains objectifs : la capacité d'apprendre à apprendre, c'est-à-dire de donner aux bénéficiaires les éléments et les capacités nécessaires pour leur permettre d'apprendre ce qui leur sera enseigné, apprendre à écrire et à compter (ce qui est une évidence).

34. La mention de la connaissance **d'éléments scientifiques et technologiques** a été insérée en considération de l'importance que la science et la technologie ont acquise, même dans la vie quotidienne, pour les personnes de tout âge et en particulier en fonction du développement que ces connaissances auront dans les années à venir. Il a été ajouté toutefois « dans leur application à la vie quotidienne » pour souligner que, insérés dans le cadre de l'éducation de base, il ne s'agit pas de connaissance des éléments techniques mais de ce qui relève de l'application quotidienne, telle que, par exemple, l'utilisation de moyens de communication modernes (PC, Web, etc.).

« L'éducation de base vise le plein épanouissement de la personne humaine. Elle développe la capacité à la compréhension, à l'esprit critique, et inculque le respect des droits de l'homme et des valeurs humaines, la solidarité, la tolérance, une citoyenneté démocratique, le sens de la justice et de l'équité. »

35. Pour ce qui concerne les objectifs de l'éducation de base, la définition énonce les buts de l'éducation figurant à l'article 26 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et repris par les divers instruments normatifs internationaux. Ces objectifs englobent de nouvelles tendances et complètent l'ensemble des valeurs à acquérir dans nos sociétés du savoir d'aujourd'hui. Cependant, quelques éléments ont été ajoutés comme celui d'« esprit critique » ainsi que les concepts d'« équité », de « solidarité » et de « justice », ces deux derniers faisant partie intégrante de la mission constitutionnelle de l'UNESCO.
36. Parmi les autres objectifs de l'éducation (**développer la capacité à la compréhension et à l'esprit critique**) qui figurent déjà dans les différents textes précédents, le Groupe a insisté sur la dernière partie de la phrase dans laquelle est mentionné **le respect des droits de l'homme et des valeurs humaines**, auquel il a ajouté des spécifications très importantes telles que la **solidarité, la tolérance, une citoyenneté démocratique, le sens de la justice et le sens de l'équité**. Les expressions utilisées ont été largement employées dans différents textes internationaux et ne devraient pas poser de problèmes quant à leur interprétation. Référence pourra être faite aux différents documents élaborés par les organes de contrôle et d'interprétation sur les textes internationaux pertinents dans lesquels l'on trouve l'éclaircissement nécessaire pour comprendre ces notions.
37. Il est intéressant de souligner que, pour la première fois, un texte insiste sur ces notions dans l'indication de résultats à atteindre par une éducation de base. Il est évident que certaines déviations de la société moderne, en particulier lorsqu'on parle d'absence de valeurs, requièrent une éducation spécifique dans cette direction. Le respect des droits de l'homme et des valeurs humaines n'est pas seulement un engagement des Etats mais il est tout d'abord une manière de vivre de chaque individu dans une société. Cette manière de vivre qui englobe les valeurs humaines, la solidarité, la tolérance, la justice, la citoyenneté etc. doit être enseignée à chaque individu à tout niveau, même à partir de l'âge de la compréhension et il constitue ainsi un des objectifs de l'éducation de base. L'environnement dans lequel cet apprentissage est fait doit également respecter et véhiculer ces valeurs.

« L'Etat assure le droit à une éducation de base de bonne qualité fondée sur des normes et standards minimaux applicables à toute forme d'éducation, ainsi qu'une gestion efficace assortie d'un système de mise en œuvre et d'évaluation. »

38. L'expression « **éducation de base de bonne qualité** » n'est pas aisée à interpréter car encore une fois elle dépend de la situation présente dans chaque société. Le paragraphe, dans le but de parvenir à une définition opérationnelle, c'est-à-dire utile pour l'application concrète du droit, énumère certains principes qui doivent être respectés.
39. L'impératif de qualité figure à l'article 4 de la Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement - qui est le premier instrument juridiquement contraignant qui traite du niveau et de la qualité de l'enseignement. La Convention fait obligation aux États parties « *d'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* ». Assurer une éducation de base de qualité est aujourd'hui l'une des préoccupations majeures de la communauté internationale.
40. En premier lieu, la phrase « **fondée sur des normes, des standards minimum applicables à toute forme d'éducation et dispensée par des enseignants qualifiés** » fait référence aux éléments contenus notamment dans la Recommandation concernant la condition du personnel enseignant, qui mentionne l'obligation des États d'assurer une éducation de qualité pour tous, formule la nécessité d'appliquer un ensemble de normes et de mesures communes et qui contient des dispositions détaillées concernant la formation du personnel enseignant, son perfectionnement, l'avancement et la promotion dans l'emploi et la carrière, la sécurité de l'emploi, les salaires et la sécurité sociale.
41. L'expression indique que chaque État, auquel appartient la responsabilité d'organiser le service d'éducation de base, doit le faire par l'établissement d'un système de normes juridiques, de règles d'autre nature, de standards etc. applicables à toute forme d'éducation. Il va de soi qu'une définition opérationnelle applicable universellement ne peut en principe entrer dans tous les détails car il s'agit d'un domaine dans lequel les conditionnements avec les réalités socioculturelles de chaque pays se posent de pleine évidence. D'ailleurs, comme il a déjà été évoqué, pour les besoins d'une définition opérationnelle, il n'est pas utile d'entrer dans les détails, qui seront nécessairement différents, mais il est opportun de s'en tenir à des principes généraux applicables par tout le monde.
42. Dans ce sens, les indications qui suivent évoquent certains de ces éléments : par exemple, la référence **aux enseignants qualifiés**, étroitement connexe à une éducation de qualité, doit être interprétée dans le sens que l'État doit organiser un système de recrutement, sélection, formation et évaluation continue qui permet de se doter d'enseignants qualifiés. Dans le même but, la mention d'une gestion efficace dans le sens le plus large du terme vise la gestion administrative, l'octroi et l'utilisation des ressources et, d'avantage, la fixation des programmes, la répartition des matières, la méthodologie d'enseignement, etc. Le tout assorti d'un système d'évaluation efficace.

43. En utilisant la formule « **gestion efficace assortie d'un système de mise en œuvre et d'évaluation** », le Groupe a pris en considération la tendance actuelle et les préoccupations des planificateurs consistant à assurer une gestion efficace et une bonne gouvernance, ce qui implique, au delà d'une planification efficace, un système de mise en œuvre et une évaluation systématique et permanente. En effet, dans le cadre du processus de l'EPT, les pays ont mis en place un système de mise en œuvre et d'évaluation des résultats qui permet de mesurer efficacement l'avancement des objectifs de l'éducation pour tous.

44. Le Groupe a insisté sur ce point car, dans une matière aussi sensible que l'éducation de base en évolution continue, un système d'évaluation à différents niveaux permettant de vérifier si les résultats prévus ont été atteints, est le seul moyen qui permette de corriger les erreurs, les défauts et d'apporter au système éducatif les modifications opportunes en vue de maintenir une éducation de qualité répondant aux besoins de l'éducation de base.

« L'éducation de base est impartie dans la langue maternelle, au moins dans sa phase initiale, en respectant par la suite les exigences du multilinguisme. »

45. Les questions liées à la possibilité d'assurer un enseignement dans la **langue maternelle** ont été longuement discutées. Au regard des éléments existant dans certains instruments internationaux, il a semblé au Groupe qu'il était important d'assurer un tel enseignement dans sa phase initiale. Cette option se fonde également sur les Observations finales adoptées par le CESCRC et le CRC. Par la suite, et dans le souci de permettre à tous les apprenants de comprendre la culture et la langue de l'ensemble de la collectivité et d'empêcher ainsi l'exclusion, l'enseignement doit se faire dans la langue nationale. De plus les exigences du multilinguisme impliquent l'étude d'une langue étrangère afin de répondre, par la suite, aux impératifs du monde du travail.

46. La dernière phrase évoque un problème très délicat pour certains Etats et fixe le principe que l'éducation de base est impartie dans la langue maternelle. La solution a été retenue comme la seule possible compte tenu, entre autres, des dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant. Force est de noter que ceci pose des problèmes pour certains Etats dans lesquels existent différents groupes parlant une langue minoritaire. Il a été estimé indispensable, cependant, de s'en tenir aux résultats déjà acquis sur les droits de l'enfant en prenant en considération, entre autres, le fait que, lorsqu'il s'agit d'éducation de base, excepté les spécificités évoquées auparavant, il s'agit en général d'une éducation destinée à des enfants de cinq ou six ans qui, dans leur famille, ont été habitués à utiliser une seule langue, à savoir la langue maternelle. L'emploi de la langue maternelle n'est pas obligatoire pour l'ensemble de la durée de l'éducation de base mais on y ajoute « **au moins dans sa phase initiale** ». La durée de cette phase n'est fixée nulle part, il n'y a donc aucune référence explicite pour dire que l'utilisation de la langue maternelle doit s'étaler sur trois ans, cinq ans ou autre. Est laissée aux Etats l'application de ce principe afin d'équilibrer d'un côté la prééminence de la langue maternelle et de l'autre les exigences du multilinguisme. Encore une fois le Groupe s'est limité à parler des exigences sans entrer dans les détails.

47. Le groupe a bien discuté la valeur du **multilinguisme** dans une société de plus en plus globalisée et l'intérêt que les Etats devrait porter à l'enseignement d'au moins une deuxième langue utilisable dans la vie internationale mais, encore une fois, vu les différences existantes et les conditionnements pratiques liés à l'enseignement des langues, on se limite à évoquer les exigences générales tout en laissant à chaque Etat l'application concrète, compte tenu des réalités locales.

« Dans les Etats dans lesquels un système d'éducation de base est également assuré par des écoles privées, l'Etat doit s'assurer que ces écoles respectent pleinement les contenus et les buts énoncés dans la présente définition. »

48. La dernière phrase de la définition vise les écoles privées. Par l'expression « **dans les Etats dans lesquels** » le Groupe cherche à clarifier, en premier lieu, que cette partie de la définition s'applique aux Etats dans lesquels l'éducation de base est assurée non seulement par des services publics - donc des écoles publiques - mais également par des écoles privées. L'objectif essentiel du paragraphe est d'aligner l'éducation de base dispensée par des écoles privées sur la même éducation de base dispensée par les écoles publiques. Aussi, il s'agissait d'éviter d'entrer dans les détails car l'ensemble des éléments de la définition contenus dans les paragraphes précédents visent l'éducation de base en tant que telle, sans aucune référence au fait que celle-ci soit dispensée par des écoles publiques ou des écoles privées. Toutefois, tandis que pour les écoles publiques il est de pleine évidence que la responsabilité incombe à l'Etat, pour les écoles privées il est expressément souligné que l'Etat doit s'assurer que ces écoles respectent pleinement le contenu et les buts énoncés dans la présente définition. En d'autres termes, la responsabilité étant toujours celle de l'Etat, c'est à celui-ci qu'il appartient la tâche de contrôler l'activité des écoles privées pour ce qui concerne la formation de base.
49. La définition se limite aux principes généraux étant entendu que chaque Etat devra organiser un système d'autorisation préalable, de contrôle successif, de vérification, ainsi de suite, afin de s'assurer que les écoles privées respectent le contenu et les buts énoncés dans la définition, en permettant ainsi à l'Etat lui-même de respecter à son tour les engagements internationaux en la matière.
50. Enfin, il est opportun de préciser que l'expression « **écoles privées** » a été mentionnée uniquement en opposition à celle d'école publique, ce qui signifie que toute forme d'école qui n'est pas entièrement étatique, par exemple de forme mixte, semi-publique et privée, est à comprendre dans l'expression « écoles privées ».



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

The right to education

Operational Definition of Basic Education

Expert Consultation on the Operational Definition of Basic Education

17-18 December 2007

Conclusions

Original: French

Published in 2009

by the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)

Education Sector

Division for the Promotion of Basic Education

Section for the Promotion of Rights and Values in Education

7 place de Fontenoy

75352 Paris 07 SP

France

(ED-2009/WS/19) - CLD 746.9

The right to basic education is at the heart of Education For All (EFA), to which the international community is committed. In order to monitor its progressive implementation, it is crucial to have an operational definition of what constitutes basic education.

The *Expert Consultation on the Operational Definition of Basic Education*, organized from 17 to 18 December 2007 at UNESCO HQ for this purpose, brought together eminent experts from different regions and further discussed a preliminary draft of operational definition that was initially proposed during the Experts' Workshop on "Challenges and Perspectives of Law and Education" organised in Sao Paulo in December 2006.

This Consultation was part of UNESCO's efforts to address the request by the Joint Expert Group UNESCO (CR)/ECOSOC (CESCR) on the Monitoring of the Right to Education and by experts during the "International Conference on the Right to Basic Education as a Fundamental Human Right and the Legal Framework for its Financing" (Jakarta, 2005), to initiate a reflection and dialogue process for the elaboration of an operational definition of basic education and to elaborate a definition that would be universally accepted and recognized.

In preparation for this meeting, UNESCO undertook a thorough analysis of recent policy and legal texts which illustrated the lack of linguistic consistency in the terms used to describe the initial stages of formal education (basic, elementary, primary, fundamental, secondary, basic learning needs, etc.). A Thematic Framework, prepared by the Secretariat of UNESCO presented the policy and international normative framework as well as the right to basic education in constitutions and national legislation.

Mr Nicholas Burnett, Assistant Director-General for Education, opened the meeting, underlining the importance for a more effective monitoring of the right to basic education and highlighting the need for a forward looking and visionary definition.

The discussions, which pointed to the need for a new future oriented approach to basic education, focused on key legal and policy parameters of basic education, namely: duration (number of years), purpose, curriculum and content, quality and evaluation of outcomes, beneficiaries, provision and resources as well as its free and compulsory nature.

Together with the requirement for harmonizing these parameters, the main concern of experts was to arrive at a definition which would be universally acceptable. Bearing this in mind, they identified and examined main elements which should go into the definition and accordingly elaborated a text. They recognized that the approach should be flexible and the definition applied in a way to allow for and embrace diverse local specificities, while fully respecting the elements it contains from an international perspective.

Operational Definition of Basic Education

The rich and fruitful discussions by the experts during the two days of the Consultation resulted in the definition produced below:

For the purposes of this definition, basic education covers notions such as fundamental, elementary and primary/secondary education. It is guaranteed to everyone without any discrimination or exclusion based notably on gender, ethnicity, nationality or origin, social, economic or physical condition, language, religion, political or other opinion, or belonging to a minority.

Beyond pre-school education, the duration of which can be fixed by the State, basic education consists of at least 9 years and progressively extends to 12 years. Basic education is free and compulsory without any discrimination or exclusion.

Equivalent basic education is offered for youth and adults who did not have the opportunity or possibility to receive and complete basic education at the appropriate age.

Basic education prepares the learner for further education, for an active life and citizenship. It meets basic learning needs including learning to learn, the acquisition of numeracy, literacies, and scientific and technological knowledge as applied to daily life.

Basic education is directed to the full development of the human personality. It develops the capability for comprehension and critical thinking, and it inculcates the respect for human rights and values, notably, human dignity, solidarity, tolerance, democratic citizenship and a sense of justice and equity.

The State guarantees the right to basic education of good quality based on minimum standards, applicable to all forms of education, and provided by qualified teachers, as well as effective management along with a system of implementation and assessment.

Basic education is provided in the mother tongue, at least in its initial stages, while respecting the requirements/needs of multilingualism.

In those States where basic education is also provided by private schools, the State ensures that such schools respect fully the objectives and content as mentioned in the present definition.

Explanatory text

The purpose of this text is to present the factual and legal reasons justifying the adoption of the text of the definition by the group of experts participating in the Consultation. It explains the text of the definition paragraph by paragraph.

“For the purposes of this definition, basic education ...”

1. The Expert Consultation was organized, as mentioned above, for the elaboration of an operational definition of basic education that would be universally accepted and recognized. The objective of this process was to ensure the more effective monitoring of the implementation of the right to basic education in accordance with legal parameters based on a common understanding, and to ensure linguistic consistency within the United Nations system.
2. Mindful of its mandate, the Group of Experts (hereinafter referred to as “the Group”) initially focused on the need to examine the phrase “**basic education**” for which it was required to produce an operational definition.

On the basis of the right to education, which provides the framework for the specificities of education, existing texts contain a variety of phrases, some of which are enshrined in international texts while others appear more frequently in the internal systems of different States. In the context of human rights, the Group was of the view that it was necessary to use a concept that was universally acceptable and that had, as far as possible, universal meaning. It was also important to find a phrase that would stand the test of time, since an operational definition elaborated today would likely remain in use over the long term. Moreover, the phrase had to be general enough to be applicable in diverse local situations and avoid repeating concepts such as “elementary education” that had a vastly different meaning in different countries. In conclusion, the phrase “basic education” seems to be most suitable for the operational definition required by the mandate.

3. The qualifying phrase – “**for the purposes of this definition**” – seeks to establish that the terminology used (“basic education”) does not have an absolute value and should be understood within the context of the proposed definition.

The aim of defining basic education is closely linked to the need to clarify the various concepts commonly used to describe the first few years of formal education: basic, elementary, primary and fundamental education, learning needs, and so on. The term “fundamental education” appears in Article 13 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966); the term “elementary” is used in Article 26 of the Universal Declaration of Human Rights; “primary” education, a term that is used frequently, appears in Article 4 of the UNESCO Convention

against Discrimination in Education. The concept of basic education did not exist when the Universal Declaration of Human Rights was proclaimed; rather it uses the word “elementary” and for that reason, “basic education” was not used in subsequent instruments. For a long time, UNESCO worked on a programme of “elementary education”. The World Conference on Education for All in Jomtien promoted the concept of basic education, which also featured in the work of the Delors Commission and in its report entitled “Learning: the treasure within” (1996). Since the international community is committed to EFA goals and basic education is at the heart of that initiative, the concept has been now adopted internationally. Moreover, General Comment No. 13 on Article 13 of the International Covenant, elaborated by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) together with UNESCO (December 1999), elucidates the full scope of the right to education and provides a number of references to basic education (para. 9): “The Committee obtains guidance on the proper interpretation of the term ‘primary education’ from the World Declaration on Education for All which states: ‘The main delivery system for the basic education of children outside the family is primary schooling. Primary education must be universal, ensure that the basic learning needs of all children are satisfied and take into account the culture, needs and opportunities of the community’ (Article 5). ‘Basic learning needs’ are defined in Article 1 of the World Declaration. While primary education is not synonymous with basic education, there is a close correspondence between the two. In this regard, the Committee endorses the position taken by UNICEF: ‘Primary education is the most important component of basic education.’”

“...covers notions such as fundamental, elementary and primary/secondary education.”

4. Given that several terms are used with the same intended meaning, it seemed important to state that basic education encompasses several concepts in order to prevent misinterpretation owing to terminological variation. In the text, the experts make reference only to **fundamental, elementary, primary** or **secondary** education, as these are the concepts that most frequently appear in international texts and national legislation. These are just some of the terms widely used in international and domestic law, and similar phrases not mentioned in the definition, could also be included in the concept of “fundamental education”. For the purposes of verification, the elements of basic education contained in the definition may be considered in order to determine whether and to what extent they could be applied to any other concepts with the same intended meaning.
5. The Group discussed which verb to use in this context: some preferred “**encompass**”, although the majority finally agreed on “**cover**”. Clearly, these semantic differences become more significant when translated into UNESCO’s official languages, and even more so, when translated into various national languages. Given the impossibility

of arriving at a unitary term and bearing in mind that different languages would be used, the word “cover” was chosen in order to make clear that the various concepts referred to explicitly or implicitly in the context of the proposed definition were not different or separate; rather, they are simply another means of referring to “basic education” used in the text.

“It is guaranteed to everyone without any discrimination or exclusion based notably on gender, ethnicity, nationality or origin, social, economic or physical condition, language, religion, political or other opinion, or belonging to a minority.”

6. The right to education, of which basic education is a key element, is an essential human right that is recognized in international and regional texts. It must be ensured and guaranteed to every person, every individual without discrimination, as has been stated since the Universal Declaration of Human Rights.
7. It is therefore entirely normal that basic education, which is the subject of the proposed definition, be guaranteed to all without discrimination or exclusion. It seemed necessary to use both “**discrimination**” and “**exclusion**” because, particularly in education, there might be not only discrimination (the different treatment of a group, category, or certain individuals without justification) but also exclusion, because regrettably there are specific situations and cases where certain individuals, groups and so on, are entirely prevented from accessing to this right.
8. Such enumeration is basically the same as that found in international instruments (such as the Convention against Discrimination in Education), but takes into account current circumstances and changes in terminology. For example, the word “gender” has replaced “sex”, and “ethnicity” has replaced “race”, thus reflecting current perceptions of these sources of discrimination. In addition, this definition includes a non-exhaustive list of specific examples of sources of discrimination.
9. Given the array of arguments and factors that can cause discrimination or exclusion, the list in the text is preceded by the words “**notably**” in order to emphasize once more that this is not an exhaustive list of the causes of discrimination or exclusion, but rather a list of the most common causes of discrimination or exclusion. While the causes of discrimination or exclusion may differ from one country to another, however, the resulting situation would nonetheless be contrary to the principle of non-discrimination, which has an absolute value in the field of human rights, particularly in the context of the right to education and basic education.
10. The Group considered the possibility of inserting other elements or changing the order in which they are listed. However, care was taken to ensure that the chosen wording does not introduce any new elements into the expressions commonly used in other texts, thus preventing any misinterpretation. It should, in any case,

be considered as a series of examples that are non-exhaustive in nature, given the absolute value of the principle of non-discrimination.

“Beyond pre-school education, the duration of which can be fixed by the State...”

11. The first element that must be determined in a definition of basic education is its duration. In most countries, social factors, the work commitments of parents and other constraints, mean that the public sector and, in some cases, the private sector are required to provide early childhood care services, beginning with the “crèche”, or what is known in some countries as nursery school. In general, this is a period of some years that comes to an end when the child reaches school age and during which, depending on the age of the child, there is some learning activity that does not correspond exactly to the conventional notion of schooling. Although emphasis was placed on the opportunities provided by such a period, which help children to interact while providing relief to working parents, it was decided that, owing to the varying functions and aims pursued and the range of solutions adopted by different countries, such a period qualified by the unitary phrase “**pre-school period**”, should not be included in the duration of basic education.
12. The word “pre-school” is used here as a substitute for “early childhood”. This period is of key importance in the context of its treatment by the EFA Global Monitoring Report but it does not constitute a right under international legal instruments (they contain no legal obligations in this regard). That is why it is referred to in the definition of basic education but is not strictly part of it. Moreover, most developing countries are not in a position to assume full responsibility for this type of education.

“...basic education consists of at least 9 years and progressively extends to 12 years.”

13. There is no legal instrument or strategic document stipulating the duration of basic education. According to the *International Standard Classification of Education (UNESCO, revised 1997)*, basic education consists of 9 years of formal education at two levels: 6 years of primary education and the first stage of secondary education, which lasts three years. The Group took account of two key factors: (i) consistent with the information supplied for the purposes of monitoring EFA, it is clear that in most countries the duration of compulsory schooling varies from four to nine years; and (ii) recent developments of national legislation that make clear provision for the right to basic education: in most countries, basic education is provided for a minimum of nine years and a maximum of 12. It should further be noted that several countries make provision for basic education in their constitution.
14. To determine the duration of basic education, the Group considered the various solutions adopted and became convinced that there was no one solution that was universally applicable. The duration of basic education, particularly when it is free and

compulsory, clearly depends to a great extent on the socio-economic development of each State. However, the general view is that the minimum duration of basic education should be at least nine years. Many States have already exceeded that duration and in the course of future developments in each State, this period should be extended to 12 years; currently, however, nine years is the minimum period for basic education, while 12 years is an objective that can be achieved gradually.

15. The Group therefore focused on the progressive aspect (of achieving a maximum period of 12 years) for the purposes of this definition in an effort to be flexible and take account of the wide range of circumstances and situations as the definition is intended to be forward-looking.
16. In indicating duration, the Group mentioned only the number of years without making **reference to age**, for the simple reason that any indication of the child's age might cause confusion owing to the differences between countries. As will be made clear below, there can be no doubt that the right to education, which is a right for all, should be implemented regardless of the age of the individual, particularly when that individual has for some reason been deprived of the opportunity to exercise his or her right at the appropriate age.

“Basic education is free and compulsory without any discrimination or exclusion.”

17. With regard to basic education, national policies should ensure that it is both **free and compulsory**. Given that free and compulsory education (at least in the initial stages) is enshrined in all instruments relating to education and is a key aspect of the right to education, States' obligations are considerable; however, bearing in mind the constraints on free, compulsory primary education and the difficulties encountered by some States in providing it in practice, the Group decided that it was appropriate to reiterate this obligation (in State schools). Otherwise, there might be a risk that efforts made over several decades to ensure compliance with these major legal obligations, would be weakened. The right to basic education must be interpreted in such a way that everyone can benefit, which would not be the case if education was not compulsory and free.
18. Following the question of duration, the second element of basic education is its free and compulsory nature. States are bound by the obligations contained in the various international texts. Both conceptual elements “compulsory” and “free” are closely linked, since education can hardly be made compulsory unless it is provided entirely free of charge.
19. The compulsory and free nature applies to the education services provided by the State, although in addition, there may be private schools in the same country offering similar services that are not free of charge (see below).

20. The sentence ends with the phrase “**without any discrimination or exclusion**”. The phrase is the same as that used in the preceding paragraph but without the second half of the phrase beginning with “based on”. The text seeks to avoid reiterating the possible hypothesis and sources of discrimination or exclusion because the list in the first paragraph of the definition applies to the definition of basic education as a whole and to all its constitutive elements. It is therefore unnecessary to list the most common causes at every stage. In other words, reference to those causes should be considered to be implicit in the phrase “without any discrimination or exclusion”. As a fundamental right, basic education must be guaranteed to any person without explicit reference to their age.

“Equivalent basic education is offered for youth and adults who did not have the opportunity or possibility to receive and complete basic education at the appropriate age.”

21. At this point, the Group drew on existing provisions in this regard, namely Article 4(c) of the 1960 Convention against Discrimination in Education, which makes provision “*to encourage and intensify by appropriate methods the education of persons who have not received any primary education or who have not completed the entire primary education course and the continuation of their education on the basis of individual capacity*”; Article 13.2(d) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, which stipulates that: “*fundamental education shall be encouraged or intensified as far as possible for those persons who have not received or completed the whole period of their primary education*”; and the Dakar Framework for Action with regard to the provision of education. Governments are free to determine the content and definition of “equivalent” education. It is also important to note that literacy is increasingly recognized as a right.
22. Experience of the situations in several countries reveals sectors of the population which have never had the opportunity to benefit from basic education, while others have been forced to leave school before they have completed their studies, and so on.
23. Other texts reflect this situation using the phrase “adult education”, but the terms “**adults**” or “**youth**”, although widely used, do not refer to a clearly defined age group and cannot be applied universally. That is why the current definition uses the terms “youth” and “adults” but provides additional clarification regarding the appropriate age, i.e. the age set by each country to meet the requirement for basic education lasting a minimum of nine years.
24. The words “**possibility to receive and complete**” cover the two most common scenarios: on the one hand, individuals who have not had the opportunity to receive education, i.e. children who have not had the opportunity to attend

school. “Complete”, meanwhile, refers to situations where basic education has not been completed by certain people, i.e. the nine-year cycle of basic education has not been completed. In general, the paragraph takes into account situations in which a sector of the population, certain groups or simply certain individuals have not had the opportunity to benefit from the right to basic education for reasons that may be related to discrimination or any de facto situation with similar consequences.

25. The definition employs the phrase “**equivalent basic education**” because the range of situations means that basic education may not necessarily correspond to that envisaged for the appropriate age that is the subject of the following paragraph. The basic education described in that paragraph could therefore draw on different methods depending on the age and circumstances of the various beneficiaries and simultaneously fulfill the requirement of equivalent education. As an alternative to “equivalent”, the Group considered other words such as “comparable” or “similar”, but since it wished to place greater emphasis on the results and objectives of education rather than on the methods used to achieve them, “equivalent” was deemed to be closer to the idea of basic education with the same objective. Furthermore, the text avoids making any reference to duration, because adult basic education might be condensed and shortened in relation to the usual duration in order to accommodate work commitments and other factors.
26. Basic education of shorter duration cannot be considered identical to that described in the preceding paragraph, but, in terms of its aims and content, it may still be equivalent to basic education. Adult basic education clearly needs to be different in terms of methodology and teaching.

“Basic education prepares the learner for further education, for an active life and citizenship.”

27. The Group gave considerable thought to basic education in the light of the Universal Declaration of Human Rights, international instruments and national constitutions and legislation, and concluded that the learner, on completion of his or her basic education, should be prepared for the following cumulative elements: further education (additional, higher or specialized); active life (entering the job market if necessary); and democratic citizenship (being able to fully exercise his or her role and take an active part in society).
28. The Group attached special importance to the content of the Delors Report, which was at the origin of the concept of basic education with its four pillars: learning to know, learning to do, learning to be and learning to live together. In the context of globalization and new technology, the Group adopted a pragmatic approach and placed special emphasis on scientific and technical knowledge as well as on technical

and vocational education in particular, their practical application in daily life in order to ensure that basic education has a useful and practical dimension. In that regard, technical and vocational education is of special importance.

29. The descriptive paragraph aims to establish the objectives of basic education. The Group considered whether it was appropriate to specify the content of basic education but again, the differences between Member States meant that the Group preferred to limit itself to stating the objectives and results of basic education. The content of basic education will of course vary according to the sociocultural situation in each society, its philosophical and religious roots, and so on. However, a common denominator may be determined by giving a very broad indication of the desired results.
30. The first sentence refers to the three fundamental objectives, the first of which is preparation for **further education**. Given that this is basic education, one of its primary aims is to prepare the learner for the continuation of his or her education in the various advanced structures available in the country of origin and the rest of the world.
31. The concept of an active life refers to the capability of each individual educated in this way to participate in the **active life** of society in the broadest sense, including any form of active economic, social and cultural life. The term “productive life” was also considered but the Group took the view that it was restrictive and preferred the term “active life”.
32. **Citizenship** is the third component and refers to the individual as part of the society in the State of which he or she is a citizen; the word is intended to embrace all aspects relating to the participation of the individual in the organization, management and action of the State, both at the local and national levels.

“It meets basic learning needs including learning to learn, the acquisition of numeracy, literacies, and scientific and technological knowledge as applied to daily life.”

33. The second sentence lists in general terms more specific results and objectives, such as basic learning needs, i.e. the fundamental requirements of education per se, and some of its objectives: the capability of learning to learn, i.e. giving beneficiaries the elements and capabilities they need to enable them to learn what they are taught, and, of course, to acquire literacy and numeracy.

34. The reference to **scientific and technical knowledge** was included to take account of the importance of science and technology in the daily lives of people of all ages and, in particular, the development of such knowledge in the future. However, the phrase “as applied to daily life” was added in order to underline that, when technical aspects are included in basic education, the aim is not to acquire technical knowledge for its own sake but rather to be aware of the daily application of, for example, modern means of communication (PCs, the Internet, and so on).

“Basic education is directed to the full development of the human personality. It develops the capability for comprehension and critical thinking, and it inculcates the respect for human rights and values, notably, human dignity, solidarity, tolerance, democratic citizenship and a sense of justice and equity.”

35. With regard to the objectives of basic education, the definition sets out the aims of education as described in Article 26 of the Universal Declaration of Human Rights and reaffirmed in the various international legal instruments. These objectives encompass new trends and complete the set of values that should be acquired in our knowledge societies today. However, some new elements were added such as “critical thinking” and the concepts of “equity”, “solidarity” and “justice”; the latter two are an integral part of UNESCO’s constitutional mission.
36. Among the other objectives of education (**developing the capability for comprehension and critical thinking**) which already feature in various earlier texts, the Group attached particular importance to the final part of the sentence, which refers to **respect for human rights and values**, and it added a number of key specifications such as **solidarity, tolerance, democratic citizenship and a sense of justice and equity**. The words used occur frequently in various international texts and should not give rise to any difficulties of interpretation. Reference may be made to the various documents elaborated by the bodies responsible for monitoring and interpreting relevant international texts that clarify these concepts.
37. Significantly, this is the first time a text has placed emphasis on such concepts in the context of the results to be achieved through basic education. Certain shortcomings in modern society, particularly when it comes to a lack of values, require specific education in this area. Respect for human rights and values is not merely a commitment by States – it is first and foremost a way of life for each individual in society. This way of life, which embraces human values, solidarity, tolerance, justice, citizenship, etc. must be taught to every individual at all levels, even from the age of comprehension, and it is therefore one of the objectives of basic education. The environment in which this learning takes place must also respect and promote these values.

“The State guarantees the right to basic education of good quality based on minimum standards, applicable to all forms of education, and provided by qualified teachers, as well as effective management along with a system of implementation and assessment.”

38. The phrase “**basic education of good quality**” is difficult to interpret because, again, it depends on the situation in each society. In an effort to arrive at an operational definition that is useful for the specific application of the right to education, this paragraph lists certain principles that must be upheld.
39. The requirement of quality features in Article 4 of the Convention against Discrimination in Education, which is the main legally binding instrument relating to the level and quality of education. The Convention obliges States Parties “*to 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.*” Ensuring basic education of good quality is currently one of the major concerns of the international community.
40. The phrase, “**based on minimum standards, applicable to all forms of education, and provided by qualified teachers**”, refers to aspects of the Recommendation concerning the Status of Teachers, which sets out the obligation of States to guarantee quality education for all; identifies the need to apply a set of common standards and measures; and contains detailed provisions relating to teacher training; professional development; promotion and career advancement; job security; salaries; and social security.
41. The phrasing indicates that every State, responsible for organizing basic education services, must do so by establishing a system of legal norms and other regulations and standards that can be applied to all forms of education. Clearly, a universally applicable operational definition should not specify details because this is an area where adjustment to the sociocultural conditions of each country is highly relevant. As mentioned previously, details are not helpful in the context of an operational definition as they will necessarily vary but it is appropriate to adhere to a number of general principles that are universally applicable.
42. To this effect, the suggestions made refer to some of these elements: for example, the reference to **qualified teachers** which is closely connected with quality education, must be interpreted in the sense that the State must organize a system for recruitment, selection, training and continued assessment in order to ensure the availability of qualified teachers. By the same token, the reference to effective management is used in the broadest sense of the term to refer, inter alia, to administrative management; the allocation and use of resources; the establishment of programmes; the division of subjects; and teaching methodology, all of which must be accompanied by an effective assessment system.

43. By using the phrase “**effective management along with a system of implementation and assessment**”, the Group took account of current trends and the concerns of planners in ensuring effective management and good governance, which in addition to effective planning, requires a system of implementation and systematic, continuous assessment. As part of the EFA process, countries have established a system for implementation and the assessment of results that makes it possible to measure effectively the progress made towards achieving the EFA goals.

44. The Group attached particular importance to this point because, in an area as sensitive as the continuous development of basic education, an assessment system that operates at various levels in order to verify results is the only means of correcting errors and shortcomings and making appropriate adjustments to the education system so that quality education is maintained and fulfils the requirements of basic education.

“Basic education is provided in the mother tongue, at least in its initial stages, while respecting the requirements/needs of multilingualism.”

45. There was extensive discussion of questions relating to the possibility of providing education in the **mother tongue**. Given the existing elements of certain international instruments, the Group was of the view that it was important that education should be provided in the mother tongue in the initial stages. That view is also based on the Concluding Observations adopted by the CESCR and the Committee on the Rights of the Child (CRC). However, subsequent stages of education must be provided in the national language in order to enable all learners to understand the culture and the language of the wider community and thus prevent exclusion. In addition, the requirements of multilingualism make it necessary to learn a foreign language in order to meet the requirements of the job market in later life.

46. The final sentence refers to a problem that is particularly sensitive for some States and sets forth the principle that basic education should be provided in the mother tongue. This solution was deemed to be the only one possible in view of, inter alia, the provisions of the Convention on the Rights of the Child. It has to be recognized that this poses problems for a number of States where various groups speak a minority language. However, the Group was of the view that it was essential to consolidate the results that have already been achieved in the field of the rights of the child by taking into consideration, inter alia, the fact that basic education, with the exception of the specific situations mentioned above, is generally aimed at children aged five or six who step outside their family context where they are used to using only one language – their mother tongue. The use of the mother tongue is not obligatory for the full duration of basic education, hence the insertion of “**at least in its initial stages**”. The duration of that phase is not stipulated anywhere, so there is no explicit reference stating that the mother tongue must be used for three or five years or any other period. It is up to States to apply this principle and find a balance

between the dominance of the mother tongue on the one hand and the requirements of multilingualism on the other. Again, the Group referred to such requirements without going into detail.

47. The Group engaged in extensive discussions regarding the value of **multilingualism** in an increasingly globalized society and the importance that States should attach to teaching at least a second language that can be used internationally, but again, the differences and practical factors that influence language teaching meant that reference was restricted to general requirements, leaving each State to apply the principle in practice in accordance with the local situation.

“In those States where basic education is also provided by private schools, the State ensures that such schools respect fully the objectives and content as mentioned in the present definition.”

48. The final sentence of the definition concerns private schools. By using the phrase “**in those States where**”, the Group seeks firstly to clarify that this part of the definition applies to States where basic education is provided not only by public services (that is public schools) but also by private schools. The main objective of this paragraph is to bring the basic education provided by private schools into line with that provided by public schools. It was not appropriate to go into detail because all the elements of the definition that are contained in the preceding paragraphs concern basic education per se, regardless of whether it is provided by State or private schools. However, whereas for public schools it is absolutely clear that the State is responsible, for private schools, it is stated emphatically that the State must ensure that they respect fully the content and objectives mentioned in the present definition. In other words, since responsibility still lies with the State, it has the task of monitoring the activity of private schools with regard to basic education.
49. The definition is limited to general principles based on the understanding that each State must organize a system of prior authorization, successive monitoring, verification, and so on in order to ensure that private schools respect the content and objectives set out in the definition, thus enabling the State, in turn, to respect its international commitments in that regard.
50. The phrase “**private schools**” is used here only in contrast to “public schools”, which refers to any type of school not run entirely by the State, for example, a mixed, semi-public or privately run school is covered by the phrase “private schools”.