

RECOMMANDATION N° 40
AUX MINISTÈRES DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE

concernant

LE FINANCEMENT DE L'EDUCATION
(Année 1955)

La Conférence internationale de l'Instruction publique,

Convoquée à Genève par l'Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture et par le Bureau international d'Education et s'y étant réunie le quatre juillet mil neuf cent cinquante-cinq, adopte le onze juillet mil neuf cent cinquante-cinq la recommandation suivante:

La Conférence,

Considérant que les recommandations nos 32, 34, 36, 37, 38 et 39 concernant la scolarité obligatoire et sa prolongation, l'accès des femmes à l'éducation, la formation et la situation du personnel enseignant primaire et du personnel enseignant secondaire, adoptées par la Conférence internationale de l'Instruction publique lors de ses quatorzième, quinzième, seizième et dix-septième sessions, risquent de demeurer sans effets si les administrations scolaires ne disposent pas des crédits nécessaires à leur application,

Considérant qu'en matière de financement de l'éducation aucune discrimination ne doit être faite pour des raisons telles que la race, la nationalité, le sexe, la religion ou la condition sociale,

Considérant que les crédits exigés par le financement de l'éducation ne peuvent qu'augmenter, en raison du développement que connaît l'enseignement à tous les degrés — par suite de l'augmentation des naissances, de l'introduction ou de la prolongation de la scolarité

obligatoire, ainsi que de l'extension de l'éducation des adultes — et en raison des charges croissantes qu'imposent l'équipement matériel des établissements scolaires, la rétribution du personnel et les obligations sociales de l'école,

Considérant que très souvent l'inflation monétaire a rendu en grande partie illusoires les augmentations enregistrées dans les budgets de l'instruction publique,

Considérant que, sans préjudice des contributions provenant d'organismes publics ou privés, le financement de l'instruction publique doit être assuré principalement par le budget des pouvoirs publics, aux divers échelons, puisque celui-ci représente la source la plus stable de financement,

Considérant que, la paix étant la première condition du progrès de l'éducation parce qu'elle est source de richesses tandis que la guerre est cause de destructions ou de dépenses improductives, il est désirable de consacrer à l'éducation une partie des crédits actuellement destinés aux armements,

Considérant que les systèmes d'éducation bien développés ont favorisé le progrès économique, social et humain des pays bénéficiant de tels systèmes, et que la situation de ces pays témoigne du réel intérêt qu'il y a pour tous les pays à accroître davantage les crédits qu'ils consacrent à l'éducation,

Considérant que le développement rapide de la culture nationale et de l'instruction publique dans les pays dépendants et sous-développés présente une grande importance,

Considérant qu'en dépit d'aspirations semblables, des pays dont la situation économique, financière et administrative peut être très différente, se doivent d'apporter des solutions diverses aux problèmes du financement de l'éducation,

Soumet aux Ministères de l'Instruction publique des différents pays la recommandation suivante:

Généralités

1) Sans contester l'importance des autres charges qui incombent aux pouvoirs publics, il convient que les budgets fassent en toutes circonstances une place de premier plan aux dépenses d'éducation;

2) Le développement incessant de l'éducation exige une augmentation globale des crédits affectés à l'éducation, la création de nouveaux services ou le développement de services déjà existants ne doit pas entraîner la réduction des crédits consacrés à d'autres services essentiels;

R 40

3) La priorité dont l'éducation peut se prévaloir sur le plan financier doit avoir pour corollaire le soin le plus scrupuleux apporté par tous les services intéressés à l'utilisation rationnelle des fonds mis à leur disposition, de sorte que l'éducation bénéficie au maximum des sacrifices consentis par la collectivité;

4) Compte tenu de l'importance grandissante du facteur financier dans le développement de l'éducation, il semble désirable que les textes constitutionnels ou les lois fondamentales fassent mention des responsabilités financières des pouvoirs publics, aux différents échelons, en ce qui concerne l'éducation;

5) Il y aurait lieu d'organiser des campagnes destinées à faire ressortir, devant l'opinion publique, le rendement économique des crédits affectés à l'éducation, aussi bien que le progrès culturel et moral qui en résulte.

Etudes sur le financement de l'éducation

6) En vue d'améliorer le rendement des systèmes de financement de l'éducation, il est souhaitable, à défaut de toute autre méthode ou procédure, de créer dans chaque pays un organisme d'études comprenant les représentants des autorités compétentes en matière d'éducation et de finance et ceux des bénéficiaires;

7) Loin de limiter leur activité à l'examen des problèmes actuels, les organismes chargés d'étudier l'aspect financier de l'éducation devraient se fonder sur les données de l'heure pour établir des prévisions portant sur les années à venir, compte tenu du développement quantitatif et qualitatif de l'éducation, d'une part, et de l'évolution du revenu national et du rendement éventuel des impôts, de l'autre;

8) Les conclusions des organismes chargés d'étudier l'aspect financier de l'éducation devraient être utilisées notamment:

a) lors de l'établissement des budgets annuels de l'éducation aux différents échelons;

b) lors de la planification de certains programmes de dépenses dépassant l'exercice financier annuel;

c) lors de l'élaboration de toute nouvelle mesure législative concernant les modalités du financement de l'éducation;

d) lors de la préparation de toute loi et de tout décret d'ordre éducatif dont la mise à exécution implique un appel de fonds;

9) Les travaux des organismes chargés d'étudier l'aspect financier de l'éducation, travaux où les données statistiques occuperont une place de premier plan, devront tenir compte, entre autres, des facteurs suivants:

a) facteurs d'ordre économique (montant du revenu national, richesse du sol, degré d'industrialisation, production agricole, niveau de vie, possibilités de développement économique);

b) facteurs d'ordre administratif (structure administrative à l'échelon national, régional ou local, système fiscal, modalités de financement);

c) facteurs d'ordre démographique (évolution du chiffre de la population, changements dans la répartition de la population urbaine et rurale, croissance des effectifs scolaires à tous les degrés et surtout au niveau primaire dans les pays qui n'ont pas encore réussi à généraliser l'enseignement obligatoire);

d) facteurs d'ordre pédagogique (degré de développement de l'éducation en ce qui concerne le personnel enseignant, l'équipement matériel, les services auxiliaires et extrascolaires, etc.);

10) Parmi les travaux que peuvent entreprendre les organismes chargés d'étudier l'aspect financier de l'éducation, il en est qui semblent présenter un caractère de plus grande urgence: coordination de l'intervention financière des pouvoirs publics qui s'occupent d'éducation; simplification éventuelle de la procédure administrative du financement et des mesures de contrôle; l'étude comparée de l'organisation financière nationale en matière d'éducation et de celle d'autres pays, étude des secteurs ou aspects de l'éducation ayant un besoin urgent de nouveaux crédits; évaluation de l'accroissement probable des besoins éducatifs au cours des années à venir par rapport au développement de la fiscalité pendant la même période.

Responsabilités financières des pouvoirs publics aux différents échelons

11) Sans se prononcer sur la valeur d'un système déterminé de financement de l'éducation — système qui est fonction de la structure administrative de chaque pays, laquelle à son tour est la résultante de circonstances géographiques, historiques, politiques, économiques sociales, etc. — il faut s'appliquer à éviter tout double emploi et à simplifier, dans toute la mesure compatible avec l'efficacité, la répartition des responsabilités financières entre les pouvoirs publics centraux ou fédéraux, les pouvoirs publics régionaux (Etats, provinces, cantons, etc.,

R 40

dans les pays de type fédératif; provinces, départements, etc., dans les autres pays) et les pouvoirs locaux (administrations municipales ou administrations groupant plusieurs communes en circonscriptions scolaires);

12) Dans les pays de vaste étendue et dans les pays où les groupes ethniques et culturels sont nettement différenciés, il semble tout indiqué de confier une partie importante des responsabilités financières aux pouvoirs publics constitués par les Etats, les provinces ou les cantons fédérés, ces pouvoirs jouant alors un rôle semblable à celui des pouvoirs centraux dans les autres pays;

13) En décidant de la part qui, dans le financement de l'éducation, doit être faite aux pouvoirs locaux par rapport à celle des pouvoirs centraux ou fédéraux et des pouvoirs régionaux, il convient de prendre en considération le degré de développement et de vigueur de la vie locale, ainsi que les moyens économiques dont peuvent disposer les pouvoirs locaux pour s'acquitter des charges et des responsabilités qu'on envisage de leur confier; l'administration centrale devrait avoir pour souci une répartition équitable des ressources dont bénéficie l'éducation dans chacune des circonscriptions, de manière à assurer à chacun de ses ressortissants le plein exercice du droit à l'éducation;

14) Dans les pays où les responsabilités financières sont partagés entre les pouvoirs publics, aux différents échelons, il est souhaitable que la participation financière des pouvoirs locaux, aidés dans une proportion variable par les instances administratives supérieures (pouvoirs centraux ou fédéraux et pouvoirs régionaux), porte essentiellement sur l'éducation préscolaire, sur l'enseignement obligatoire et sur les services auxiliaires, ce qui n'exclut nullement leur participation (surtout lorsqu'il s'agit de pouvoirs locaux d'une certaine importance) au financement des autres catégories d'enseignement ou de dépenses;

15) L'aide que les instances administratives supérieures accordent aux pouvoirs locaux devrait être fonction des possibilités économiques de ces derniers; alors que cette aide peut être proportionnelle à la participation des pouvoirs locaux dans le cas de collectivités prospères, elle devrait être beaucoup plus importante dans le cas de collectivités déshéritées;

16) Le contrôle exercé par les autorités financières, aux différents échelons, sur les diverses catégories d'établissements scolaires ou d'activités éducatives qu'elles financent, doit être rationalisé et simplifié au maximum et ne pas constituer une entrave pour le fonctionnement, l'efficacité et le développement de l'œuvre éducative.

Financement des divers ordres d'enseignement

17) Bien que les pouvoirs publics n'attribuent généralement qu'une importance relative à l'éducation préscolaire, il convient d'attirer leur attention sur les besoins sans cesse accrus auxquels ils auront à faire face dans ce domaine, sans oublier les droits et devoirs de la famille;

18) Dans les pays où la généralisation de l'enseignement primaire obligatoire pour les deux sexes n'est pas encore un fait accompli, la priorité devrait être accordée aux dépenses d'investissement et de fonctionnement qu'exige cette généralisation, afin d'en assurer la mise en œuvre aussi rapide que possible;

19) Il est extrêmement urgent d'attirer l'attention des pouvoirs publics de tous les pays sur les répercussions financières du mouvement de plus en plus puissant qui se manifeste en faveur de l'égalité d'accès à l'enseignement du second degré, sans distinction de race, de sexe, de religion ou de condition sociale; tout laisse prévoir en effet que, dans un délai variable selon les pays, les effectifs scolaires du second degré atteindront des chiffres se rapprochant progressivement de ceux du premier degré;

20) Compte tenu de son développement quantitatif et qualitatif (spécialisation professionnelle de plus en plus poussée) et du coût élevé de l'équipement, tout porte à croire que l'importance des dépenses pour l'enseignement technique et professionnel ne fera qu'augmenter; étant donné la structure encore assez fluide de cet enseignement dans certains pays, il est temps d'envisager:

a) une coordination de la structure de l'enseignement professionnel et technique avec celle des enseignements primaire, secondaire et supérieur;

b) une rationalisation des efforts financiers réalisés dans ce domaine par les pouvoirs publics centraux ou fédéraux, par les pouvoirs régionaux et par les pouvoirs locaux;

c) une rationalisation des efforts financiers réalisés dans ce domaine par les ministères ou services de l'instruction publique et par les autres ministères ou services administratifs;

d) un renforcement de l'aide volontaire que l'on peut attendre de l'initiative privée, laquelle; grâce au développement de l'enseignement technique et professionnel, doit de moins en moins assumer la charge de l'apprentissage;

R 40

21) Le développement de l'enseignement supérieur (augmentation du nombre des étudiants, multiplication des enseignements spécialisés, besoins en équipement moderne de certains instituts ou facultés, responsabilités croissantes dans le domaine de la recherche scientifique, introduction de méthodes entraînant l'emploi d'un plus grand nombre d'assistants, octroi de bourses, etc.) exigeant des crédits toujours plus importants, les pouvoirs publics doivent participer plus largement à son financement, sans pour autant porter préjudice à l'autonomie vers laquelle tendent de plus en plus les universités et les établissements d'enseignement supérieur de certains pays;

22) L'augmentation des effectifs scolaires du premier degré et la pénurie de maîtres primaires qui en résulte, ainsi que les nouvelles exigences d'une préparation professionnelle de plus en plus complète pour les maîtres, imposent à tous les pays — et surtout à ceux qui n'ont pas encore réussi à généraliser l'enseignement obligatoire — de nouvelles responsabilités dans le domaine de l'enseignement normal; bien que le problème se pose avant tout sur le plan de la formation du personnel enseignant primaire, il faut envisager dès maintenant les nouvelles charges qui résulteront de la préparation professionnelle du personnel tant de l'enseignement secondaire que de l'enseignement technique et professionnel;

23) Les pouvoirs publics devraient accorder, directement et par l'intermédiaire des organisations opérant dans ce domaine, leur appui financier à la mise sur pied et au développement de programmes d'éducation des adultes appliqués soit sous forme de campagnes d'alphabétisation ou d'éducation de base complétant l'effort de généralisation de l'enseignement obligatoire, soit dans le cadre de plans d'extension culturelle postprimaire dont l'importance ne fera que croître avec la diminution du nombre des heures de travail;

24) L'éducation spéciale (écoles pour enfants déficients, aveugles sourds-muets, retardés mentaux, handicapés physiques, inadaptés sociaux, etc.) exige des pouvoirs publics un effort financier particulier et une coordination entre les administrations et les organismes divers, publics ou privés, qui s'intéressent à cette éducation.

Financement de certaines catégories de dépenses

25) La nécessité inéluctable d'assurer au personnel enseignant des conditions de vie dignes de la mission qui lui est confiée, ainsi que les besoins accrus en personnel à tous les degrés de l'enseignement, ne peuvent qu'accentuer la courbe ascendante des frais de fonctionnement;

même en admettant qu'une certaine rationalisation de la structure de divers ordres d'enseignement (enseignement secondaire et enseignement technique et professionnel, par exemple) puisse permettre de réaliser des économies, il n'en demeure pas moins que tout attermoisement dans l'effort financier en faveur du recrutement et des traitements des membres du corps enseignant ne fait que retarder la solution du problème et la rendre plus difficile;

26) L'augmentation des effectifs scolaires à tous les degrés, les nouvelles exigences pédagogiques, hygiéniques et techniques en matière de bâtiments et d'aménagement, et le renchérissement des matériaux et de la main-d'œuvre exigent des mesures d'urgence, fondées sur des données statistiques soigneusement établies, visant entre autres:

a) à rationaliser les méthodes et l'emploi des matériaux pour les constructions scolaires;

b) à planifier les programmes de constructions, le cas échéant dans le cadre de plans de développement économique et social à long terme;

c) à faire appel à des fonds spéciaux et à la négociation d'emprunts afin d'accélérer la réalisation de ces programmes;

d) à promouvoir l'aide en nature ou en espèces de la part de l'initiative privée, etc.;

27) Les pouvoirs publics devraient créer ou développer des activités telles que l'aide alimentaire et vestimentaire, l'octroi de bourses, les voyages et les camps de vacances, il importe également que les pouvoirs publics et les organismes privés intéressés coordonnent leur action dans ces divers domaines, afin d'assurer une répartition rationnelle des ressources.

Modalités spéciales du financement de l'éducation

28) La mise à exécution de grands programmes de constructions scolaires, ainsi que la réalisation de plans éducatifs de grande envergure tels que les campagnes d'alphabétisation et d'éducation de base, peuvent être accélérées si, en marge des budgets ordinaires, les pouvoirs publics responsables constituent des fonds spéciaux ou élaborent des budgets extraordinaires destinés au financement de ces programmes et de ces plans;

29) L'élaboration de plans de financement dont la portée dépasse l'exercice financier annuel (plans quinquennaux, par exemple) semble s'imposer en ce qui concerne les programmes de planification; l'exécu-

R 40

tion échelonnée sur un certain nombre d'années permet une rationalisation et un étalement coordonné des efforts qu'on ne saurait espérer avec des programmes dont le délai d'exécution ne dépasse pas douze mois;

30) Il est souhaitable, lorsque la situation s'y prête, de recourir à des emprunts pour le financement des dépenses d'investissement (constructions scolaires, équipement, etc.); ce système permet d'étaler les charges financières sur un grand nombre d'années et d'y faire participer les jeunes générations qui seront appelées à en bénéficier; si les instances administratives supérieures doivent autoriser l'emprunt et contrôler l'emploi judicieux des fonds recueillis, elles doivent aussi faciliter la négociation de cet emprunt aux conditions les plus favorables;

31) Du point de vue financier, il est souhaitable que, dans les pays où il existe des établissements d'enseignement relevant de ministères ou de départements ministériels autres que celui de l'instruction publique (travail, travaux publics, intérieur, justice, santé publique, etc.), une étroite coordination s'établisse entre tous les services administratifs responsables du financement;

32) Dans les pays où certaines catégories de dépenses (constructions scolaires, aide alimentaire ou sanitaire aux écoliers) sont à la charge de ministères ou de départements ministériels autres que celui de l'instruction publique, des contacts permanents et étroits devront aussi être établis entre les différents services intéressés.

Provenance des fonds

33) Dans la grande majorité des pays, les crédits affectés à l'éducation proviennent des recettes générales des pouvoirs publics, aux différents échelons — surtout en ce qui concerne les pouvoirs centraux ou fédéraux, et les pouvoirs régionaux dans le cas des pays de type fédératif; mais il peut être utile de signaler que certains pays ont recours à des impôts spéciaux (impôts sur la propriété, sur les ventes, sur le tabac, sur les liqueurs, etc.), notamment à l'échelon local;

34) Dans le cadre des efforts poursuivis pour étendre la gratuité de l'enseignement, la suppression des droits d'inscription, d'examens, de délivrance de diplômes, etc., devrait être envisagée dans tous les ordres d'enseignement;

35) Pour le financement de certaines catégories de dépenses, il semble indiqué, surtout sur le plan local, d'avoir recours aux collectes, apports en nature, fêtes et manifestations sportives, coopératives scolaires, associations de parents, etc.

L'initiative privée et le financement de l'éducation

36) Dans certains pays où l'enseignement obligatoire n'est pas encore généralisé, les entreprises commerciales, industrielles, minières ou agricoles d'une certaine importance sont appelées à pourvoir, pour leur propre compte, au financement de l'enseignement obligatoire; une telle obligation semble se justifier surtout lorsque ces entreprises exercent leurs activités dans les zones isolées ou éloignées d'agglomérations possédant leurs propres écoles;

37) Dans les pays où les circonstances s'y prêtent, il peut y avoir intérêt à associer plus directement à la réalisation de certains programmes éducatifs les bénéficiaires les plus immédiats des campagnes ainsi organisées: la presse et les grandes maisons d'édition en ce qui concerne les campagnes d'alphabétisation, les grandes entreprises pour ce qui est du développement des programmes d'enseignement technique et professionnel, etc.;

38) Il serait souhaitable d'envisager les moyens (large publicité accordée aux donations, par exemple) les plus propres à promouvoir la participation de l'initiative privée au financement de certaines activités éducatives par des legs et dons en nature ou en espèces destinés à des constructions scolaires, à l'aménagement de terrains, à l'octroi de bourses, à la constitution de fonds de recherches, etc.;

39) Dans les pays où les pouvoirs publics estiment que l'enseignement privé doit bénéficier d'une aide en espèces ou en nature destinée à en augmenter l'efficacité, les considérations financières suivantes pourraient être retenues, compte tenu des multiples modalités que présente ce problème dans les différents pays:

a) sans empiéter sur l'autonomie propre à tout service privé l'aide des pouvoirs publics implique le droit pour eux d'obtenir des garanties en ce qui concerne les normes minima auxquelles doivent répondre les bâtiments, l'équipement et le matériel, les titres exigés des maîtres et la situation matérielle qui est faite à ceux-ci;

b) il convient de coordonner les efforts pour l'octroi de toute aide, à l'enseignement privé, qu'il s'agisse de subventions ou subsides, de dons d'équipement ou de matériel scolaire, de détachement de personnel de l'enseignement public, du bénéfice des fournitures scolaires, des services médicaux et de transports, de l'aide sociale à la charge des pouvoirs publics, etc.

R 40

Entraide internationale

40) Tout en se félicitant du concours accru apporté par les institutions internationales, régionales ou nationales en vue de promouvoir les activités éducatives de certains pays, il y a lieu d'insister auprès des différentes instances internationales et nationales sur la nécessité d'intensifier cette aide, soit en augmentant la part qui doit revenir à l'éducation dans le Programme d'assistance technique des Nations Unies, soit en créant éventuellement un Fonds international de l'éducation;

41) L'aide étrangère, internationale ou nationale, peut se manifester sous forme de prêts ou de subventions lorsqu'il s'agit, par exemple, de financer des programmes de construction d'écoles, de campagnes d'alphabétisation ou d'éducation de base; mais un concours d'ordre technique (envoi d'experts, détachement de personnel enseignant, organisation de conférences ou de stages d'études, attributions de bourses d'études ou de recherches, etc.) ou un concours en nature (équipement et matériel scolaires, collections d'ouvrages scientifiques ou autres, produits alimentaires destinés aux cantines scolaires, etc.) peut être tout aussi précieux et utile;

42) Grâce aux bourses que les instances internationales ou nationales mettent à la disposition des ressortissants de tous les pays et grâce à l'aide extérieure dont bénéficient des établissements d'enseignement installés dans les pays intéressés, l'autarcie absolue en matière d'éducation est chose de plus en plus rare; tout en constituant un élément dont il y a lieu de tenir compte sur le plan financier, le développement de cet esprit d'entraide internationale ne peut que contribuer à raffermir les liens culturels entre les différents peuples et entre les différentes civilisations.