



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

PARIS, le 20 février 2009  
Original anglais

Point 30 de l'ordre du jour provisoire

**RAPPORT DU DIRECTEUR GÉNÉRAL SUR LES ALLÉGATIONS REÇUES  
PAR LE COMITÉ CONJOINT OIT/UNESCO D'EXPERTS SUR L'APPLICATION  
DES RECOMMANDATIONS CONCERNANT LE PERSONNEL ENSEIGNANT (CEART)**

**Résumé**

Conformément à la décision 154 EX/4.4, le Directeur général soumet ci-après au Conseil exécutif le rapport intérimaire du Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des Recommandations concernant le personnel enseignant (CEART), qui a trait aux allégations de non-respect de ces Recommandations transmises au CEART par des organisations d'enseignants.

Il n'y a pas d'incidences financières ou administratives.

Action attendue du Conseil exécutif : décision proposée au paragraphe 7.

1. Le Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des Recommandations concernant le personnel enseignant (CEART) a été créé en application des décisions prises parallèlement par le Conseil d'administration du BIT et le Conseil exécutif de l'UNESCO en 1967. Il a pour mandat de suivre et promouvoir l'application des Recommandations concernant le personnel enseignant de 1966 et 1997<sup>1</sup>. Il procède donc à l'examen des allégations formelles émanant d'organisations internationales et nationales d'enseignants selon lesquelles les dispositions d'une ou des deux Recommandations ne sont pas appliquées dans les États membres. Le CEART se réunit tous les trois ans à Paris ou à Genève. Son règlement prévoit également l'établissement de rapports intérimaires sur les cas dont il est saisi entre les sessions ordinaires afin de procéder plus rapidement à l'examen des allégations et d'y donner suite en temps utile dans l'intérêt des parties prenantes dans les États membres.

<sup>1</sup> Recommandation concernant la condition du personnel enseignant (1966) et Recommandation concernant la condition du personnel enseignant de l'enseignement supérieur (1997).

2. À sa 176<sup>e</sup> session, le Conseil exécutif a examiné le rapport de la neuvième session du CEART<sup>2</sup>, tenue à l'OIT, à Genève, du 30 octobre au 3 novembre 2006. Se félicitant du travail qu'effectue le Comité conjoint en vue de susciter des actions tendant à faire mieux connaître et plus largement appliquer les deux Recommandations concernant la condition du personnel enseignant, le Conseil exécutif a invité le Directeur général à aider le CEART à mener à bien son prochain cycle de travail, à « transmettre le rapport du Comité conjoint, accompagné des observations éventuelles du Conseil exécutif, aux États membres et à leurs commissions nationales, aux organisations internationales d'enseignants et aux autres organisations internationales compétentes entretenant des relations avec l'UNESCO, et à les encourager à continuer d'intensifier leurs efforts pour appliquer l'ensemble des dispositions des deux instruments normatifs en vue d'améliorer la condition de la profession enseignante et de garantir les libertés académiques dans l'enseignement supérieur » (décision 176 EX/32).

3. Le rapport intérimaire de septembre 2008 porte sur les nouveaux développements intervenus dans les trois cas actuellement examinés par le CEART qui concernent l'Australie, l'Éthiopie et le Japon. S'agissant de l'Australie, les informations complémentaires transmises par le gouvernement et le Syndicat national de l'enseignement tertiaire après la neuvième session du CEART ont été examinées et des conclusions et recommandations ont été adressées à la fois au gouvernement et au syndicat d'enseignants pour aider à rendre la législation et les pratiques nationales en vigueur dans l'enseignement supérieur plus conformes aux dispositions de la Recommandation de 1997.

4. En ce qui concerne l'Éthiopie, l'Internationale de l'éducation, au nom de l'Association des enseignants éthiopiens, a fourni quelques informations à la demande du CEART depuis sa dernière session. En revanche, le gouvernement n'a pas répondu à cette demande. Par conséquent, le CEART recommande de suspendre l'examen de ce cas dans l'attente d'informations complémentaires sur les questions examinées pour la première fois par le CEART en 1994.

5. Pour ce qui est du Japon, le rapport intérimaire se fonde en grande partie sur le rapport de la mission d'enquête du CEART dépêchée au Japon en avril 2008. Cette mission, la première du genre dans l'histoire du CEART, s'est déroulée conformément au mandat et aux procédures de ce dernier, à l'invitation du Gouvernement japonais et des organisations d'enseignants. Parmi elles, le Syndicat japonais des enseignants et personnels de l'éducation (ZENKYO), à l'origine de la demande d'examen adressée au CEART en 2002. La mission avait pour objet de mieux comprendre la situation de l'éducation au Japon et ses incidences sur l'évaluation des enseignants et les systèmes disciplinaires, l'évaluation du mérite et la rémunération, ainsi que les modalités à prendre en compte dans le dialogue social. Elle a impliqué des réunions avec les autorités gouvernementales en charge de l'éducation et du travail, ainsi qu'avec des organisations d'enseignants aux niveaux national et préfectoral, des organisations patronales et salariales nationales, des représentants des parents d'élèves, et des experts indépendants de l'éducation et du travail. Les participants ont félicité le gouvernement, les organisations d'enseignants, les employeurs et les salariés, ainsi que les autres acteurs concernés au Japon, pour leur excellente coopération et leur volonté d'engager le dialogue dans le cadre de cette mission sans précédent qui a permis de mieux faire comprendre les points essentiels sur lesquels se fondent les conclusions et recommandations présentées dans le rapport intérimaire.

6. Le rapport intérimaire ci-joint est soumis à l'examen du Conseil exécutif.

---

<sup>2</sup> CEART/INT/2008/1.

### Action attendue du Conseil exécutif

7. Le Conseil exécutif voudra peut-être examiner le projet de décision suivant :

Le Conseil exécutif,

1. Rappelant sa décision 154 EX/4.4,
2. Ayant examiné le document 181 EX/30,
3. Prend note du rapport intérimaire du Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des Recommandations concernant le personnel enseignant (CEART), qui a trait aux allégations de non-respect des Recommandations de 1966 et 1997 transmises au CEART par des organisations d'enseignants ;
4. Invite le Directeur général à communiquer le rapport aux Gouvernements de l'Australie, de l'Éthiopie et du Japon, ainsi qu'au Syndicat national de l'enseignement tertiaire d'Australie, à l'Association des enseignants éthiopiens, à l'Internationale de l'éducation et aux organisations d'enseignants au Japon qui ont pris part aux réunions organisées avec la mission d'enquête du CEART en avril 2008, et à leur demander de prendre les mesures de suivi nécessaires qui sont recommandées dans ce rapport.

Organisation internationale du Travail

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

## **Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des Recommandations concernant le personnel enseignant**

Genève, septembre 2008

**Rapport intérimaire sur les allégations reçues  
d'organisations d'enseignants au sujet du non-respect  
des Recommandations de 1966 et de 1997  
concernant le personnel enseignant**



OIT – Genève



UNESCO – Paris

---

## Introduction

1. Le Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des recommandations concernant la condition du personnel enseignant (CEART) a été établi par des décisions parallèles du Conseil d'administration du BIT et du Conseil exécutif de l'UNESCO en 1967. Il est mandaté par les organes exécutifs de l'OIT et de l'UNESCO pour surveiller et promouvoir l'application des recommandations internationales concernant le personnel enseignant – la Recommandation OIT/UNESCO concernant la condition du personnel enseignant, 1966 (ci-après la Recommandation de 1966), et la Recommandation de l'UNESCO concernant la condition du personnel enseignant de l'enseignement supérieur, 1997.
2. Les travaux du CEART sont fondés sur diverses sources d'information, dont les communications des organisations nationales et internationales d'enseignants relatives à l'application de l'une ou des deux recommandations. Lorsque ces informations visent les conditions qui prévalent dans un pays donné, elles peuvent être considérées comme une allégation selon laquelle une ou plusieurs dispositions de la recommandation en question ne sont pas appliquées. En pareil cas, si le CEART considère que les critères de recevabilité de l'information communiquée conformément aux procédures approuvées par les organes exécutifs de l'OIT et de l'UNESCO ont été remplis, il demande au gouvernement du pays en question ainsi qu'aux organisations d'enseignants concernées de présenter leurs observations. Sur la base des informations reçues et d'autres sources d'information pertinentes concernant les allégations, le CEART adresse un rapport aux organes exécutifs de l'OIT et de l'UNESCO comportant des constatations et des recommandations sur la manière dont les problèmes soulevés pourraient être résolus de façon à ce que la ou les recommandations soient pleinement appliquées.
3. A sa septième session en 2000, le CEART a mis en place une mesure destinée à améliorer sa méthode de traitement des allégations en désignant un membre chargé de mener une enquête ou d'établir des «contacts directs», pour enquêter sur les circonstances d'une allégation dans certaines conditions. Une telle procédure est subordonnée à l'acceptation tant du gouvernement que de la ou des organisations d'enseignants concernées du pays qui est visé par l'allégation. Cette procédure a été appliquée pour la première fois dans le cas concernant le Japon sur lequel porte le présent rapport.
4. Le présent rapport intérimaire est soumis au Conseil d'administration du BIT et au Conseil exécutif de l'UNESCO conformément au mandat approuvé par les deux organes exécutifs, à savoir que ces rapports peuvent être établis et présentés entre les sessions ordinaires du Comité conjoint qui se tiennent tous les trois ans, de façon à contribuer à résoudre dans de meilleurs délais les difficultés rencontrées dans l'application des recommandations.

---

## Faits nouveaux liés aux allégations reçues auparavant par le CEART

### 1. Allégation reçue du Syndicat national de l'enseignement tertiaire (NTEU) d'Australie

#### Contexte

1. Les éléments détaillés des allégations présentées par le NTEU et des observations initiales du gouvernement australien y relatives sont exposés dans le rapport du Comité conjoint à sa neuvième session (2006)<sup>1</sup>. Ces allégations concernent l'application de la Recommandation de l'UNESCO concernant la condition du personnel enseignant de l'enseignement supérieur, 1997 (ci-après la Recommandation de 1997). Selon le rapport, comme il n'a pas été possible pour le Comité conjoint, avant la clôture de sa session de 2006, de recevoir des informations exhaustives et d'achever l'examen de ces allégations conformément à ses procédures, il a reporté l'examen jusqu'à l'établissement d'un rapport intérimaire.

#### Faits nouveaux

2. Peu avant la neuvième session, le NTEU a présenté sa deuxième série d'observations sur les questions, en formulant des commentaires sur la réponse du gouvernement. Ces points peuvent être résumés comme suit:
  - 1) Les affirmations du gouvernement selon lesquelles les universités ne sont pas tenues de se conformer aux Protocoles nationaux de gouvernance et aux Prescriptions relatives aux relations professionnelles dans l'enseignement supérieur (Higher Education Workplace Relations Requirements – HEWRR), instruments considérés comme contraires aux dispositions de la Recommandation de 1997, ne sont pas crédibles. Du fait de la baisse des crédits alloués aux universités, ces dernières ne peuvent pas se permettre de ne pas se conformer à ces instruments. Selon la communication du NTEU, l'Australie, seule parmi les pays de l'OCDE, a diminué ses dépenses publiques consacrées à l'enseignement supérieur sur la période 1995-2003. D'autre part, les établissements qui se conforment effectivement auxdits instruments reçoivent des fonds supplémentaires.
  - 2) Le gouvernement (Département de l'éducation, des sciences et de la formation – ci-après «le département») a porté atteinte aux dispositions de la Recommandation de 1997 relatives à la négociation collective en favorisant délibérément, par des conseils prodigués aux établissements d'enseignement supérieur, le choix de contrats de travail individuels (Australian Workplace Agreements – AWA) à conclure avec les nouveaux employés au détriment des conventions collectives existantes. De plus, le département a exigé que les projets de conventions collectives négociés avec le NTEU et d'autres représentants du personnel lui soient soumis pour qu'il formule ses observations, et que des modifications y soient éventuellement apportées, si les établissements d'enseignement supérieur voulaient avoir une chance raisonnable d'être considérés comme étant en conformité avec les HEWRR. Les informations jointes montraient un exemple concret de conseils prodigués par le département à un

<sup>1</sup> Document CEART/9/2006/10, annexe II.

---

employeur pour qu'il retire des projets de conventions collectives les clauses permettant au personnel de choisir réellement en connaissance de cause entre un AWA et la convention collective.

- 3) Les universités étaient censées satisfaire aux prescriptions voulant qu'on propose à tout le personnel nouveau et existant des AWA, qui prévalaient sur les garanties relatives aux droits figurant dans les conventions collectives, ou qui les évinçaient complètement. Ces prescriptions incluaient la possibilité de subordonner l'emploi et l'avancement à l'acceptation des AWA. Elles étaient susceptibles de porter atteinte aux garanties relatives aux libertés académiques du fait que la direction des universités omettait d'inclure dans les AWA les clauses sur les libertés académiques, le caractère permanent des postes et les garanties normales d'une procédure régulière en cas de mesure disciplinaire et de licenciement qui figuraient dans les conventions collectives. Ces pressions pour qu'on retire des conventions collectives les dispositions relatives aux libertés académiques, souvent dénommées clauses relatives à la liberté intellectuelle, et les garanties connexes en matière de sécurité de l'emploi étaient particulièrement pernicieuses car il n'existait pas de protection conférée par la *common law* ou la loi en ce qui concerne les libertés académiques. Un exemple concret de conseils et de pressions de ce type visant des établissements était donné dans les informations communiquées par le NTEU.
  - 4) Les orientations de politique du gouvernement sur l'adhésion des établissements à ses Protocoles nationaux de gouvernance enfrenaient les dispositions de la Recommandation de 1997 relatives à l'autonomie institutionnelle et la collégialité en imposant une approche uniforme de la gestion des universités au moyen de la composition obligatoire des organes de direction, ainsi que de l'établissement de prescriptions visant les «conflits d'intérêts» qui limitaient le droit du personnel et des étudiants de participer à la gestion de l'université.
  - 5) En s'ingérant indûment dans les décisions du Conseil australien de la recherche (ARC) sur le financement de la recherche, le gouvernement portait atteinte aux principes des libertés académiques en vertu desquels les établissements pouvaient mener librement leurs travaux de recherche.
3. En décembre 2006, le gouvernement australien a présenté sa série finale d'observations sur les affirmations du NTEU. Les principaux points sont les suivants:
- 1) Le financement public de l'enseignement supérieur n'était pas très inférieur aux moyennes des pays de l'OCDE comme l'affirmait le NTEU, quand des ajustements étaient apportés en faveur d'importants investissements dans le domaine de la formation professionnelle et de l'enseignement technique, de prêts aux étudiants et d'augmentations générales plus récentes pour appuyer les réformes. En échange, les politiques visées par les allégations permettaient de garantir que les fonds soient utilisés de la manière la plus efficace et efficace possible grâce à une gouvernance et une gestion appropriées des universités.
  - 2) Les HEWRR mettaient l'accent sur le choix offert aux employés et aux universités et encourageaient les universités et leur personnel à recourir à la négociation pour adapter les contrats de travail à leurs situations et besoins particuliers. Les prescriptions n'exprimaient pas de préférence pour une forme de contrat par rapport à une autre, elles encourageaient en fait les universités dotées de conventions collectives à négocier et utiliser des conventions dans le cadre d'une série d'options visant à promouvoir des modalités de travail plus flexibles. En outre, le département communiquait ses observations sur les projets de contrats de travail individuels aux universités qui en faisaient la demande, mais ces conseils n'avaient pas force contraignante pour l'établissement concerné.

- 
- 3) Les modifications apportées aux Protocoles nationaux de gouvernance étaient destinées à renforcer le rôle des organes de direction pour ce qui est de déterminer la mission particulière et l'orientation stratégique de l'établissement, et non pas à le réduire. Elles ne limiteraient pas la participation du personnel et des étudiants aux organes de direction, même si cette participation devait être réexaminée, et chaque université déterminait les modalités d'application des dispositions relatives aux conflits d'intérêts en ce qui concerne la gestion des établissements.
  - 4) Les processus d'examen par les pairs du Conseil australien de la recherche n'ont pas été modifiés par la législation adoptée en 2006, et il était interdit au ministre (Minister for Education Science and Training) de prendre des décisions sur les demandes de financement de travaux de recherche en l'absence de recommandations résultant du processus d'évaluation défini dans les règles de financement de l'ARC.
4. A l'invitation du Comité conjoint après sa session et son rapport de 2006, le NTEU a communiqué en août 2007 des informations actualisées sur les questions, dont la plupart concernaient une plainte parallèle déposée auprès du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT, et qui ne relevaient donc pas de la compétence du Comité conjoint. Néanmoins, certains points se rapportent aux questions dont il est saisi, notamment le fait que la législation adoptée en 2005 a eu pour effet de priver les établissements du niveau de financement précédemment fixé par la loi s'ils ne se conformaient pas aux HEWRR, ce qui limitait donc leur autonomie. En outre, les AWA correspondaient à une approche normalisée des contrats de travail individuels et n'étaient pas adaptés à chaque individu, ce qui affaiblissait la négociation collective menée conformément aux dispositions de la Recommandation de 1997 relatives à la négociation des conditions d'emploi. Le NTEU a présenté des informations détaillées sur la manière dont les AWA fonctionnaient dans la pratique pour étayer son argumentation.
  5. En décembre 2007, les élections ont entraîné un changement de gouvernement en Australie. A ce jour, le nouveau gouvernement n'a pas communiqué d'informations additionnelles comme le lui avait demandé le Comité conjoint. En même temps, le Comité conjoint sait que le gouvernement a engagé un important examen du système d'enseignement supérieur du pays, qui portera sur l'orientation future de ce secteur et donnera lieu à l'établissement d'un rapport.

## Constatations

6. Le Comité conjoint note que les questions visées par les allégations ont trait à des dispositions essentielles de la Recommandation de 1997 sur l'autonomie des établissements, l'obligation qui leur est faite de rendre des comptes, les libertés académiques, l'autogestion et la collégialité, et la négociation des conditions d'emploi en conformité avec les normes de l'OIT.
7. Le Comité conjoint sait aussi qu'il est possible que le gouvernement élu en décembre 2007 ait ou élabore des politiques différentes sur ces questions, qui modifieraient la nature des allégations. Cependant, faute d'informations sur ces changements, les constatations du Comité conjoint visent les problèmes initialement notifiés et ce qui constitue, à ce qu'il croit comprendre, les politiques et pratiques en cours relativement à la Recommandation de 1997.
8. S'agissant de l'autonomie des établissements et de son corollaire, l'obligation de rendre des comptes, l'essentiel est de déterminer à quel point les décisions de financement du gouvernement, qui sont liées à des dispositions relatives au respect des HEWRR par les établissements, ont une incidence sur leur autonomie. Aux termes du paragraphe 17 de la Recommandation de 1997, l'autonomie est définie comme suit:

---

L'autonomie est la latitude nécessaire pour que les établissements d'enseignement supérieur puissent prendre des décisions efficaces concernant leurs activités académiques, leurs règles de fonctionnement, leur gestion et autres activités connexes, dans la mesure où elles sont conformes aux systèmes de contrôle public, s'agissant en particulier des fonds fournis par l'Etat, et respectent les libertés académiques et les droits de la personne.

9. La Recommandation de 1997 reconnaît que la nature de l'autonomie des établissements peut varier en fonction du type d'établissement. Cette norme, au paragraphe 18, attribue néanmoins une valeur élevée à l'autonomie dans la mesure où elle constitue «l'expression institutionnelle des libertés académiques et une condition nécessaire pour que les enseignants et les établissements de l'enseignement supérieur puissent s'acquitter des fonctions qui leur incombent». En même temps, la Recommandation de 1997, au paragraphe 22, préconise d'établir un équilibre entre l'autonomie et l'obligation de rendre des comptes, dans les termes suivants: «Vu l'importance des investissements financiers en jeu, un équilibre approprié devrait être assuré par les Etats membres et les établissements d'enseignement supérieur entre le niveau d'autonomie dont jouissent ces derniers et les systèmes qui régissent leur obligation de rendre des comptes.»
10. Les points de vue du NTEU et du gouvernement diffèrent nettement sur cette importante relation. La Recommandation de 1997 ne conteste pas le pouvoir des gouvernements, en tant que sources de financement, d'insister sur l'obligation de rendre des comptes en ce qui concerne ces fonds, surtout dans le contexte d'un environnement d'informations et de connaissances de plus en plus mondialisé qui continue de modifier les conditions de l'enseignement et de la recherche au niveau supérieur. En même temps, la notion d'autonomie des établissements serait vidée de son sens si les gouvernements devaient leur imposer des décisions en échange du financement nécessaire à la pérennité de leur fonctionnement. Compte tenu des informations qui lui ont été communiquées, le Comité conjoint considère qu'il n'y a pas suffisamment d'éléments de preuve pour conclure que le gouvernement a enfreint la Recommandation de 1997 en établissant des prescriptions au moyen des HEWRR et des Protocoles nationaux de gouvernance en échange d'un financement supplémentaire. Les établissements sont libres de suivre ces prescriptions ou non. Les éléments de preuve disponibles ne montrent pas qu'un refus équivaut pour les établissements à ne plus pouvoir prendre de décisions effectives concernant leurs travaux, leurs normes, leur gestion et leurs activités connexes. Selon les informations communiquées, le financement supplémentaire mis ou non à disposition représente de 5 à 7,5 pour cent du financement de base d'un établissement. Aucun élément n'a été présenté montrant que tel ou tel établissement cesse de fonctionner ou voit ses activités nettement affaiblies s'il choisit de ne pas se conformer aux prescriptions. Cela ne veut pas dire que le Comité conjoint est pleinement convaincu que de tels cas ne se sont pas produits ou ne pourraient pas se produire à l'avenir, mais simplement que l'équilibre recherché par la Recommandation de 1997 entre l'autonomie des établissements et l'obligation qui leur incombe de rendre des comptes s'agissant des fonds publics n'a pas été sensiblement perturbé à ce jour par les nouvelles prescriptions.
11. En même temps, le lien étroit établi entre le financement supplémentaire, qui pourrait être important pour que certains établissements maintiennent la qualité élevée de l'exécution de leur mission, et les prescriptions détaillées sur la gestion et les contrats de travail individuels introduit un élément troublant d'ingérence directe dans les décisions qui sont au cœur de l'autonomie des établissements. Deux considérations méritent l'attention. Premièrement, les éléments de preuve présentés ne démontrent pas clairement que le lien établi est justifié au regard de la recherche de «l'utilisation efficace des ressources», l'un des critères répertoriés dans la Recommandation de 1997 pour l'obligation de rendre des comptes, sur lequel insiste le gouvernement. Les nouvelles prescriptions visent à accroître la flexibilité et la productivité des établissements au moyen d'accords individuels de performance. Les éléments de preuve présentés n'étaient pas ce point de vue. Rien ne prouve a priori que ces nouvelles prescriptions «favorisent une meilleure productivité et

---

récompensent une performance individuelle élevée dans le secteur de l'enseignement supérieur», comme l'a soutenu le gouvernement dans sa première communication. Deuxièmement, le Comité conjoint note que les décisions relatives au respect des prescriptions relèvent exclusivement du ministre (Minister for Education Science and Training), sans possibilité de recours auprès d'un arbitre indépendant. De l'avis du Comité conjoint, faute d'un tel contrôle procédural, il y a de grandes chances pour que certaines décisions soient motivées par des considérations d'ordre politique.

- 12.** S'agissant de la question des libertés académiques, la question essentielle est de savoir si la prescription voulant qu'on propose des AWA individuels au personnel de l'enseignement supérieur porte atteinte à la sécurité de l'emploi et aux garanties procédurales qui contribuent à fonder les libertés académiques. La Recommandation de 1997 définit les libertés académiques pour les membres du personnel de l'enseignement supérieur comme suit: «la liberté d'enseignement et de discussion en dehors de toute contrainte doctrinale, la liberté d'effectuer des recherches et d'en diffuser et publier les résultats, le droit d'exprimer librement leur opinion sur l'établissement ou le système au sein duquel ils travaillent, le droit de ne pas être soumis à la censure institutionnelle et celui de participer librement aux activités d'organisations professionnelles ou d'organisations académiques représentatives» (paragr. 27 et explications additionnelles aux paragraphes 28 à 30). La norme internationale associe étroitement ce droit fondamental à la nécessité de garantir la sécurité de l'emploi dans les termes suivants (paragr. 45):

Le régime de la permanence lorsqu'il existe, ou le cas échéant son équivalent fonctionnel, constitue l'un des principaux instruments de préservation des libertés académiques et de protection contre les décisions arbitraires. Par ailleurs, il développe le sens de la responsabilité individuelle et permet de retenir le personnel enseignant compétent.

- 13.** Dans son rapport de 2006, le Comité conjoint a fait part de sa préoccupation au vu de la tendance internationale au développement rapide des contrats à temps partiel et temporaires qui portent atteinte à la sécurité de l'emploi. Il considère que des changements dans les relations d'emploi qui affaiblissent la sécurité de l'emploi et les garanties procédurales dans le contexte particulier de l'enseignement supérieur ne favoriseraient pas, et affaibliraient probablement, le plein exercice des libertés académiques et donc l'un des piliers fondamentaux de l'excellence dans le domaine de l'enseignement et de la recherche. Il note que le gouvernement n'a quasiment pas abordé ce point dans ses communications.
- 14.** Néanmoins, les informations présentées ne persuadent pas le Comité conjoint que la proposition d'opter pour un contrat individuel faite par un établissement, ainsi qu'il est prévu dans les HEWRR, porte automatiquement atteinte à la sécurité de l'emploi et aux garanties procédurales nécessaires pour protéger les libertés académiques. Le NTEU a mentionné un conseil prodigué par le département qui donne à penser que les prescriptions pourraient subordonner les emplois et les promotions à l'acceptation d'un AWA. Le gouvernement nie que cela ressorte de la lettre ou de l'esprit des prescriptions. Le Comité conjoint note que le personnel peut choisir de ne pas accepter de tels contrats et opter pour ce qu'on peut supposer être la plus grande sécurité de l'emploi et les garanties procédurales en matière d'emploi qui, selon le NTEU, découlent des conventions collectives. En outre, le Comité conjoint n'a pas examiné le contenu de ces contrats individuels par rapport aux garanties des conventions collectives existantes. Il ne peut donc pas juger la valeur comparative des uns ou des autres du point de vue de la sécurité de l'emploi et, partant, de la défense des libertés académiques.
- 15.** Cependant, de l'avis du Comité conjoint, les incitations à recourir davantage à des contrats négociés individuellement peuvent contribuer à amoindrir la sécurité de l'emploi dans les établissements australiens si ces pratiques subordonnent effectivement l'emploi et la promotion à leur acceptation, et remplacent en même temps en grande partie les négociations collectives. Il est notoire, à la lumière de l'expérience acquise sur les lieux de

---

travail depuis des décennies, que le pouvoir de négociation des travailleurs pris individuellement est inférieur à leur force collective. Savoir si cela vaut pour des professeurs d'université hautement qualifiés est une autre question. Toutefois, le personnel enseignant débutant, les chercheurs et ceux qui travaillent dans des établissements moins prestigieux où les garanties en matière de sécurité de l'emploi sont moins nombreuses ou absentes ne jouissent presque certainement pas des garanties les plus élevées. Si les contrats de travail individuels, qui ne contiennent pas les garanties nécessaires en matière d'emploi, de carrière et de discipline préconisées par la Recommandation de 1997, devaient devenir la norme, surtout pour les universitaires jeunes et/ou nouvellement embauchés, la tendance favorable aux contrats à temps partiel ou temporaires qui inquiétait le Comité conjoint dans son rapport de 2006 s'accélérerait inévitablement dans l'enseignement supérieur en Australie. En l'absence d'autres garanties statutaires des libertés académiques, une telle tendance ne contribuerait guère à conforter la défense de ce principe essentiel.

- 16.** S'agissant de la question de l'autogestion et de la collégialité, la Recommandation de 1997 (paragr. 31 et 32) encourage le personnel de l'enseignement supérieur et de la recherche à participer à diverses structures et pratiques en matière de prise de décisions internes dans le cadre de leurs droits et responsabilités. La norme établit un point de repère en ce qui concerne sa participation aux questions académiques dans la mesure où il devrait avoir le droit d'«élire la majorité des représentants au sein des instances académiques de l'établissement».
- 17.** Pour ce qui est de la situation spécifique dont il est saisi, le Comité conjoint convient avec le gouvernement que l'utilisation des Protocoles nationaux de gouvernance, contestée par le NTEU au motif qu'ils réduisent l'autogestion collégiale, n'enfreint pas les dispositions de la Recommandation de 1997, qui appuie le droit d'élire la majorité des représentants du personnel au sein des instances académiques, et non pas des organes directeurs. Le Comité conjoint est préoccupé par une question de bien plus vaste portée, à savoir l'effet qu'a l'expression «conflit d'intérêts» employée dans les Protocoles sur la participation du personnel enseignant aux organes de direction. Le gouvernement soutient que les protocoles ne définissent pas l'expression, qui doit être déterminée par les établissements sans ingérence de sa part. Le NTEU a communiqué des informations faisant état d'une politique gouvernementale axée sur une interprétation plus ciblée des protocoles par les établissements, qui s'est traduite par le refus de laisser le personnel participer à certains aspects particuliers de la gestion de leur établissement. Les informations disponibles ne permettent pas d'avoir une idée précise de la question, mais le Comité conjoint note que la réduction de la participation du personnel dans au moins certains établissements du pays, acceptée comme un fait par les deux parties, donne à penser qu'il y a un effet dissuasif sur la participation du personnel qui ne cadre pas au moins avec l'esprit de la Recommandation de 1997.
- 18.** En ce qui concerne la question des négociations des conditions d'emploi, le Comité conjoint rappelle que la Recommandation de 1997 (paragr. 52 à 54) recommande un processus de négociation volontaire entre les employeurs de l'enseignement supérieur et les organisations représentant le personnel enseignant sur toutes les questions liées aux conditions d'emploi. L'effet des HWERR sur le respect de ces dispositions au niveau des établissements est indubitablement une considération essentielle mais, compte tenu de son mandat et de la plainte parallèle visant ces questions dont a été saisi le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT, le Comité conjoint s'en remet aux organes

---

compétents du BIT pour ce qui est de formuler des décisions et recommandations sur ces questions <sup>2</sup>.

- 19.** S'agissant des allégations d'ingérence du gouvernement dans les décisions de financement de la recherche, qui constitue une atteinte portée aux libertés académiques, le Comité conjoint relève que le paragraphe 29 de la Recommandation de 1997 évoque à propos du personnel enseignant de l'enseignement supérieur le «droit d'effectuer des recherches à l'abri de toute ingérence ou de toute restriction, dès lors que cette activité s'exerce dans le respect de la responsabilité professionnelle et des principes professionnels nationalement et internationalement reconnus». La norme ne vise pas directement la question de savoir comment les décisions de financement peuvent promouvoir ou supprimer ces droits, bien que le Comité conjoint remarque que les décisions du gouvernement ou des établissements concernant le financement de la recherche dans la pratique ont une grande influence sur la capacité du personnel de l'enseignement supérieur à mener des travaux de recherche. Néanmoins, dans la mesure où le gouvernement respecte les garanties relatives à l'examen par les pairs figurant dans les règles de financement du Conseil australien de la recherche, le Comité conjoint ne saurait conclure que le gouvernement a pris des décisions motivées par des considérations d'ordre politique qui enfreindraient les dispositions pertinentes de la Recommandation de 1997.

## Recommandations

- 20.** Pour les raisons mentionnées ci-dessus, le Comité conjoint recommande que le gouvernement examine les politiques qui établissent un lien entre le financement des établissements d'enseignement supérieur et le respect des Protocoles nationaux de gouvernance et des Prescriptions relatives aux relations professionnelles dans l'enseignement supérieur, pour faire en sorte qu'un équilibre approprié soit établi entre le respect de l'autonomie des établissements et l'obligation qui leur est faite de rendre des comptes conformément à la Recommandation de 1997. Le gouvernement est instamment prié de coopérer étroitement avec les chefs d'établissement et avec les organisations d'enseignants qui représentent le personnel de l'enseignement supérieur dans son ensemble, dont le NTEU, de façon à convenir de politiques et de pratiques qui répondent aux préoccupations exprimées dans ces allégations.
- 21.** Le Comité conjoint recommande aussi que le gouvernement examine et modifie le cas échéant les dispositions des HEWRR qui incitent à recourir davantage aux contrats de travail individuels (AWA) dans la mesure où ces contrats peuvent réduire les garanties en matière de sécurité de l'emploi et de respect des procédures disciplinaires dans les établissements et, par là même, porter atteinte à l'exercice des libertés académiques.
- 22.** Le Comité conjoint recommande que le gouvernement collabore avec les organisations d'enseignants pour définir plus clairement la notion de «conflit d'intérêts» figurant dans les Protocoles nationaux de gouvernance de manière à supprimer les ambiguïtés qui pourraient avoir un effet négatif sur la participation du personnel de l'enseignement supérieur aux organes directeurs des établissements préconisée par la Recommandation de 1997.

<sup>2</sup> Voir Commission d'experts du BIT pour l'application des conventions et recommandations (CEACR), Observation, 96<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du Travail, 2007: <http://webfusion.ilo.org/public/standards/normes/libsynd/index.cfm?hrdoff=1> et le rapport de la Commission de l'application des normes de la Conférence, 2007: <http://www.ilo.org/ilolex/french/conf2007F.htm>.

---

**23.** Le Comité conjoint recommande, d'autre part, que le gouvernement examine et, le cas échéant, modifie la législation et la politique nationales qui peuvent avoir pour effet de porter atteinte aux dispositions de la Recommandation de 1997 relatives à la négociation des conditions d'emploi dans les établissements d'enseignement supérieur, et que, dans ce processus, il tienne compte des constatations et recommandations pertinentes des organes de surveillance du BIT sur ces questions.

**24.** Le Comité conjoint recommande par ailleurs que le Conseil d'administration du BIT et le Conseil exécutif de l'UNESCO:

- 1) prennent note de ses constatations et recommandations formulées ci-dessus;
- 2) demandent au gouvernement australien et au NTEU de tenir le Comité conjoint informé des progrès accomplis et des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de ces recommandations, notamment en lui communiquant des renseignements actualisés sur les faits qui se sont récemment produits avant sa dixième session qui se tiendra en 2009, ainsi que de considérer d'autres conseils techniques et politiques du Comité conjoint et de son secrétariat conjoint sur ces questions qui pourraient être jugés utiles pour résoudre les difficultés.

## **2. Allégation reçue de l'Internationale de l'éducation (IE) et de l'Association des enseignants éthiopiens (ETA)**

### **Contexte**

1. L'examen le plus récent des allégations présentées par l'IE et l'ETA figure dans le rapport du Comité conjoint à sa neuvième session (2006)<sup>3</sup>. Dans ce rapport, le Comité conjoint a reporté l'examen des informations les plus récentes communiquées par les organisations d'enseignants jusqu'au moment où le gouvernement éthiopien puisse présenter d'autres observations, bien qu'il ait relevé que la longue liste des questions dont il était saisi témoignait de la persistance de difficultés sérieuses entre le gouvernement, d'une part, et les enseignants et leurs organisations, d'autre part. Le Comité conjoint a par ailleurs invité le gouvernement, l'IE et l'ETA à envisager des missions d'investigation, des services consultatifs techniques et des activités de renforcement des capacités en vue de renforcer le dialogue social dans l'enseignement comme moyen de surmonter les difficultés qui persistaient.

### **Faits nouveaux et constatations**

2. Le gouvernement n'a pas répondu à une demande d'informations sur les faits nouveaux formulée ultérieurement. Dans une communication de décembre 2007, l'IE a informé le secrétariat du Comité conjoint de l'existence d'informations additionnelles concernant les enseignants dans le pays mais a ensuite décidé de ne pas communiquer de détails supplémentaires comme il lui était demandé.
3. Le Comité conjoint regrette profondément que le gouvernement n'ait pas jugé bon de répondre depuis 2004 à ses demandes d'informations complémentaires sur les éventuels

<sup>3</sup> Document CEART/9/2006/10, annexe II.

---

progrès accomplis pour résoudre les difficultés rencontrées dans l'application des diverses dispositions de la Recommandation de 1966. Ces difficultés, il faut le rappeler, remontent à plus de dix ans. Comme en témoignent les plaintes continuellement déposées contre l'Éthiopie devant le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT<sup>4</sup>, il semble qu'il subsiste des situations problématiques qui enfreignent les dispositions relatives à la consultation et à la négociation avec les organisations d'enseignants préconisées par la Recommandation de 1966. Néanmoins, compte tenu du peu d'informations récentes, y compris en provenance de l'IE et de l'ETA, le Comité conjoint estime nécessaire de suspendre tout examen complémentaire des allégations jusqu'à ce qu'une ou plusieurs parties communiquent de telles informations.

## **Recommandations**

4. Le Comité conjoint recommande que le Conseil d'administration du BIT et le Conseil exécutif de l'UNESCO prennent note de sa décision de suspendre tout examen complémentaire des allégations jusqu'à ce qu'une ou plusieurs parties communiquent des informations pertinentes sur les faits nouveaux.

## **3. Allégation reçue du Syndicat japonais des enseignants et personnels de l'éducation (ZENKYO) et du Syndicat d'enseignants Nakama**

### **Contexte**

1. Les informations détaillées concernant l'allégation du ZENKYO et le traitement dont elle a fait l'objet sont exposées dans les rapports du Comité conjoint à ses huitième et neuvième sessions (2003 et 2006) et dans un rapport intérimaire (2005)<sup>5</sup>. Dans le rapport de 2006, le Comité conjoint a décidé que les affirmations du Syndicat d'enseignants Nakama de la préfecture d'Osaka visant un grand nombre de questions identiques devraient être placées dans le contexte général des questions soulevées par le ZENKYO. Le Comité conjoint a donc examiné les informations communiquées à la mission d'enquête d'avril 2008 par le Syndicat d'enseignants Nakama en même temps que celles d'autres organisations d'enseignants de niveau national et préfectoral dans le présent rapport intérimaire.

### **Faits nouveaux**

2. A sa neuvième session tenue à Genève en octobre et novembre 2006, le Comité conjoint a examiné des communications séparées adressées par le ZENKYO et le gouvernement japonais, par l'intermédiaire du ministère de l'Éducation, des Sports, de la Culture, de la Science et de la Technologie (MEXT), qui, entre autres choses, invitaient le Comité conjoint à envisager l'envoi d'une mission au Japon pour examiner la situation existante relativement aux allégations présentées par le ZENKYO. Dans le rapport de sa neuvième session, examiné et approuvé pour distribution par les organes exécutifs de l'OIT et de l'UNESCO en 2007, le Comité conjoint a fait part de son intention d'organiser une telle

<sup>4</sup> Voir, tout récemment, Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT: cas n° 2516, 348<sup>e</sup> rapport (nov. 2007), 349<sup>e</sup> rapport (mars 2008) et 350<sup>e</sup> rapport (juin 2008).

<sup>5</sup> Documents CEART/8/2003/11, CEART/INT/2005/1 et CEART/9/2006/10.

---

mission, avec l'appui de son secrétariat, et de faire des propositions à toutes les parties concernées en vue de résoudre les problèmes identifiés. Une fois qu'un accord est intervenu avec le gouvernement japonais sur le mandat de la mission, composée de deux experts du CEART appuyés par des hauts fonctionnaires du siège de l'OIT et de l'UNESCO et des représentants du BIT au Japon, celle-ci s'est déroulée du 20 au 28 avril 2008. Des réunions ont été organisées à Tokyo, Osaka et Takamatsu avec les ministères concernés, les bureaux de l'éducation des préfectures, les organisations d'enseignants, les organisations nationales d'employeurs et de travailleurs, les représentants des associations de parents et d'enseignants, et des experts indépendants que la mission avait souhaité rencontrer. Le rapport de la mission est disponible séparément sur le site Web du CEART géré par le BIT <sup>6</sup>.

## **Constatations**

3. Le Comité conjoint a pris soigneusement note du rapport de la mission d'enquête (ci-après la mission) pour déterminer ses propres constatations et recommandations en vue de régler les problèmes initialement soulevés dans les allégations et examinés dans les rapports antérieurs du Comité conjoint. Comme il est noté dans le rapport de la mission, au cours de son examen du présent cas depuis la communication initiale faite par le ZENKYO en 2002, le CEART a traité trois domaines principaux en rapport avec les dispositions de la Recommandation de 1966:
- la compétence et l'évaluation des enseignants, y compris les mesures relatives au perfectionnement professionnel, les gratifications et les mesures disciplinaires;
  - l'évaluation du mérite en relation avec le salaire des enseignants;
  - la consultation et les négociations comme formes de dialogue social sur ces politiques et pratiques.

### ***Evaluation des enseignants, compétence et mesures disciplinaires***

4. S'agissant de la première série de questions, les allégations portent sur le fonctionnement du système d'évaluation des enseignants, en particulier en ce qui concerne les enseignants jugés «incompétents» ou «dépourvus des capacités suffisantes», les garanties procédurales pour ces enseignants et les mesures concernant leur perfectionnement professionnel, le soutien à leur apporter ou leur recyclage.
5. Comme l'indique le rapport de la mission, le Comité conjoint note que toutes les parties prenantes qui ont été interrogées souhaitent que l'enseignement et l'apprentissage dans les écoles au Japon soient de qualité et qu'elles reconnaissent toutes le rôle essentiel des enseignants à cet effet: il est largement admis qu'il faut un système d'évaluation des enseignants efficace pour contribuer à réaliser les objectifs. Les directives (Guidelines on the Personnel Management System for Teachers providing Inadequate Instruction) récemment élaborées et publiées par le MEXT reconnaissent l'importance d'un programme complet qui permette aux enseignants de perfectionner leurs capacités et aptitudes nécessaires pour leur travail. Cependant, les avis divergent au sujet de l'orientation de l'évaluation des enseignants. Les autorités qui les emploient au niveau national ou préfectoral insistent sur la nécessité de recycler, réaffecter ou licencier un petit

<sup>6</sup> <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/ceart08/ceartffr.pdf>

---

nombre d'enseignants dont on juge qu'ils ne satisfont pas aux normes professionnelles élevées. La plupart des organisations d'enseignants s'efforcent d'aider les enseignants moins bien armés à se perfectionner professionnellement sans recourir aux nombreuses options disciplinaires proposées par les autorités.

6. Le Comité conjoint rappelle que la Recommandation de 1966 ne s'oppose pas à un système d'évaluation des enseignants efficace mais, s'agissant de l'application de ce qu'elle appelle les «systèmes d'inspection ou de contrôle», elle insiste sur le caractère essentiel de l'encouragement et de l'aide à prodiguer aux enseignants dans l'accomplissement de leurs tâches professionnelles de façon à ne pas restreindre leur «liberté, [leur] initiative et [leur] responsabilité». Le Comité conjoint considère que les systèmes d'évaluation des enseignants préconisés par le MEXT et actuellement mis en œuvre dans la plupart si ce n'est la totalité des préfectures, tels qu'ils sont présentés, ne portent pas atteinte à ces principes de base, à condition que l'on prenne soin de faire des évaluations aussi objectives que possible et que d'autres garanties procédurales soient en place pour protéger les enseignants pris individuellement contre les éventuels abus. Le point essentiel est de savoir si l'on met l'accent sur l'octroi du soutien et du recyclage professionnels nécessaires plutôt que de viser des mesures disciplinaires sévères, hormis dans les cas de faute professionnelle grave où de telles mesures sont manifestement justifiées dans l'intérêt des apprenants et du système éducatif dans son ensemble.
7. Le Comité conjoint rappelle aussi que, en contrepoint de l'accent mis dans les directives et les systèmes des bureaux de l'éducation sur la nécessité de répondre aux critiques des parents, la Recommandation de 1966 indique clairement (paragr. 67) qu'une coopération étroite entre enseignants et parents est certes dans l'intérêt des élèves, mais que les enseignants devraient être protégés contre toute ingérence abusive ou injustifiée des parents «dans les domaines qui sont essentiellement de la compétence professionnelle des enseignants». Si l'on veut que soient respectées «la liberté, l'initiative et la responsabilité» des enseignants, qui sont des éléments essentiels pour garantir un niveau élevé de professionnalisme dans l'enseignement dans son ensemble, les systèmes d'évaluation des enseignants devraient concilier ces exigences concurrentes de telle façon que le professionnalisme des enseignants dans l'intérêt d'un système éducatif global plus solide soit préservé plutôt que de privilégier telle ou telle préoccupation particulière des parents.
8. Les allégations portent principalement sur le fait que les évaluations des enseignants amènent à qualifier certains d'«enseignants incompetents», «dépourvus de capacités suffisantes» ou «dispensant un enseignement inapproprié», diverses expressions communiquées au Comité conjoint depuis plusieurs années dans les traductions des documents et communications officiels. Le Comité conjoint reconnaît que des améliorations ont été apportées au système, telles qu'elles ressortent des directives publiées par le MEXT, datées de février 2008, pour lesquelles il convient de féliciter le gouvernement. Les directives visent à renforcer l'objectivité et la cohérence des normes, en utilisant en particulier des définitions de la qualité, des compétences, des connaissances et des méthodes d'enseignement, et des critères plus détaillés à appliquer dans les décisions d'évaluation. Par exemple, les directives recommandent de mettre en place un plus grand nombre de garanties fondées sur d'autres législations et pratiques médicales s'agissant de l'utilisation du critère de la maladie mentale, auparavant critiqué par les organisations d'enseignants qui le jugeaient inapproprié. De même, elles prévoient plus de possibilités de faire connaître les avis des autres enseignants de l'école et d'experts extérieurs.
9. Le Comité conjoint convient avec les organisations d'enseignants que la mise en place et l'administration d'un tel système de gestion du personnel fondé sur des évaluations individuelles, et en particulier du fait qu'il peut conduire à des mesures disciplinaires allant jusqu'au licenciement, devraient passer par une consultation entre le gouvernement et les organisations d'enseignants. La Recommandation de 1966 dit clairement qu'une telle consultation est souhaitable. Cependant, les éléments de preuve présentés à la mission et

---

ses constatations amènent à conclure que les directives élaborées au niveau national et les systèmes établis au niveau des préfectures ont été introduits sans qu'il y ait véritablement de dialogue avec les enseignants et leurs organisations, sans leur participation et sans leur soutien. Cette question est traitée plus avant dans la section ci-après consacrée au dialogue social.

- 10.** Le Comité conjoint note aussi que la plupart des organisations d'enseignants, tout en reconnaissant que leurs vues et observations ont été prises en compte dans une certaine mesure dans les directives, soutiennent que des questions importantes continuent de se poser au sujet de la nature des systèmes d'évaluation. Elles concernent l'orientation fondamentale du système de gestion du personnel pour les enseignants dont on allègue qu'ils dispensent un enseignement inapproprié et la manière dont il est appliqué, y compris les critères pour déterminer les enseignants «incompétents», les rôles et responsabilités des parties prenantes et le droit des enseignants de bénéficier d'auditions et de voies de recours.
- 11.** Le Comité conjoint convient que certains critères demeurent trop vagues ou difficiles à appliquer objectivement s'agissant de la performance professionnelle, au moins tels qu'ils semblent utilisés dans certaines préfectures d'après les informations disponibles. Par exemple, selon les informations communiquées à la mission, certains bureaux préfectoraux continuent d'admettre des considérations liées à la vie privée des enseignants, ce qui, si cela est confirmé dans la pratique, pourrait déboucher sur une évaluation dénuée de pertinence ou subjective.
- 12.** Le Comité conjoint est également convaincu, à la lecture du rapport de la mission, que les procédures applicables à la qualification de ces enseignants n'ont toujours pas la transparence nécessaire. Les éléments de preuve présentés à la mission selon lesquels les rapports initiaux de la direction de l'établissement scolaire ne sont pas toujours divulgués aux enseignants, lesquels n'ont pas la possibilité de répondre ou de se faire entendre, ne donnent pas du tout à penser que l'environnement soit propice à la coopération ou professionnel lors de la première étape – capitale – de cette évaluation. Le Comité conjoint n'est pas rassuré non plus par les informations qui donnent à penser que les bureaux de l'éducation locaux ne procèdent pas aux auditions avec les directeurs qui font les évaluations et avec les enseignants lors de la deuxième étape s'ils jugent que ces auditions ne sont pas nécessaires. En outre, les organisations d'enseignants ont informé la mission que seules quelques préfectures acceptaient que les enseignants soient représentés aux comités d'évaluation au niveau des bureaux. Les autorités ont soutenu que d'anciens enseignants ayant une expérience considérable étaient souvent inclus mais, pour le Comité conjoint, il ne s'agit pas d'une solution adéquate pour remplacer les enseignants en activité qui sont ceux qui connaissent normalement le mieux les difficultés rencontrées dans la salle de classe et les normes en matière de performance. Si ce point était confirmé, le Comité conjoint le jugerait d'autant plus surprenant qu'il a déjà formulé des observations en 2003 indiquant que de telles pratiques sont inexplicables et contraires aux approches normalement admises des questions fondamentales relatives aux compétences professionnelles.
- 13.** En outre, les voies de recours devraient être encore améliorées dans l'intérêt de la régularité des procédures et pour qu'elles soient largement acceptées par les enseignants. Cela voudrait dire garantir le droit, pour chaque enseignant pris individuellement, de s'exprimer et de se faire représenter avant la formulation de toute recommandation, et garantir l'impartialité de la procédure de recours et son caractère confidentiel. Il est difficile d'admettre la légitimité d'une procédure quand aucun recours n'a abouti, comme l'a indiqué la mission. Prises dans leur ensemble, ces procédures peuvent aggraver les erreurs commises au stade initial de l'évaluation et, en tout état de cause, ébranler la confiance dans le respect des règles s'agissant des questions qui ont une incidence sur la performance et la situation professionnelle.

- 
14. Le Comité conjoint se félicite de l'accent mis sur la formation corrective en tant que première option pour résoudre les problèmes liés aux qualifications d'insuffisance. Les révisions de la loi spéciale sur l'enseignement public semblent renforcer ces tendances. Nonobstant les informations communiquées par le MEXT et les bureaux de l'éducation selon lesquelles les conseils et la formation sont bien financés et d'excellente qualité, la mission note dans son rapport des informations contraires provenant des enseignants et des organisations d'enseignants, y compris des indications selon lesquelles très peu d'enseignants suivant une formation reprennent leur poste par la suite. Par conséquent, le Comité conjoint considère qu'une telle formation pourrait être mieux adaptée aux besoins identifiés des enseignants auxquels elle est prescrite. Le MEXT et certains bureaux de l'éducation admettent qu'il est nécessaire d'apporter des améliorations dans le cadre des efforts déployés pour permettre aux enseignants dont les compétences et les aptitudes professionnelles sont jugées insuffisantes de recommencer à enseigner. Ces améliorations pourraient consister à prendre des dispositions pour réduire le sentiment de déconsidération lié à la formation qui a été évoqué auprès de la mission. Il est à espérer que l'on cherchera activement à procéder à de telles améliorations à l'avenir tant que ces systèmes d'évaluation des enseignements demeureront en application.
  15. Le Comité conjoint prend note des informations communiquées à la mission selon lesquelles, dans un nombre de cas relativement faible où on estime que la formation corrective a échoué et où un enseignant est affecté à un poste hors enseignement ou licencié, ces mesures dans ce dernier cas sont prises au titre de la loi sur la fonction publique locale et en application de ses procédures pertinentes. Le Comité conjoint n'a pas d'observation à formuler sur ces décisions, si ce n'est rappeler la nécessité, exprimée dans les rapports antérieurs et ailleurs dans le présent rapport, de respecter la régularité de la procédure dans l'intérêt des individus concernés et de l'enseignement dans son ensemble. Le Comité conjoint ne doute pas que la législation et les procédures pertinentes respectent ces principes conformément à la Recommandation de 1966.
  16. Le Comité conjoint considère que les perceptions divergentes du principe justificatif, des processus et des procédures des systèmes d'évaluation et de leurs liens réciproques sont partiellement dues au fait que ces processus sont relativement nouveaux, que les organisations d'enseignants n'ont pas suffisamment participé à leur élaboration, et que l'interprétation des directives au niveau des bureaux de l'éducation varie. Le Comité conjoint insiste donc sur la nécessité de partager les informations afin que toutes les parties concernées aient une bonne compréhension d'un système d'évaluation de la compétence des enseignants.

### ***Evaluation du mérite et détermination du salaire***

17. Selon les allégations initiales et les informations ultérieurement communiquées par le ZENKYO, le gouvernement central et les bureaux de l'éducation des préfectures ont régulièrement transformé le système d'évaluation des enseignants en un système fondé sur la performance ou le mérite lié aux augmentations de salaire et aux primes (gratifications pour diligence) pour récompenser une performance supérieure à la norme; le système d'évaluation du mérite porte atteinte à la collégialité des enseignants et à leur professionnalisme individuel, il n'est pas objectif ni doté des garanties procédurales appropriées et, surtout, il n'a pas fait l'objet de consultations réelles avec les organisations d'enseignants et n'a pas été accepté par celles-ci. Le gouvernement a précédemment soutenu que les systèmes d'évaluation en vigueur n'étaient pas des systèmes d'évaluation du mérite pour déterminer les salaires ou les conditions de travail, mais qu'ils ont été mis en place pour développer et améliorer les compétences des enseignants dans l'intérêt d'un meilleur apprentissage. En outre, les évaluations sont équitables et objectives selon le gouvernement car elles reposent sur la formation des superviseurs qui procèdent aux évaluations et aux observations de classes. Les résultats des évaluations sont communiqués

---

aux enseignants dans le cadre de réunions à huis clos et il existe des garanties procédurales pour les recours. Les vues des enseignants ont été sollicitées lors de l'élaboration de ces systèmes mais, en vertu de la législation japonaise, ces questions relèvent de la définition des questions de gestion et de fonctionnement qui ne donnent pas lieu à des négociations avec les organisations d'enseignants.

- 18.** Compte tenu du rapport de la mission, le Comité conjoint note que la Recommandation de 1966 ne nie pas que les autorités éducatives aient la responsabilité de répondre aux désirs des apprenants, des parents et des autres parties prenantes telles que les employeurs, qui veulent un enseignement de qualité. En ce sens, la Recommandation de 1966 reconnaît expressément la responsabilité et les difficultés qui découlent de l'évolution de la société pour les autorités éducatives chargées d'organiser et de fournir les services d'éducation les plus appropriés. L'évaluation des enseignants fait partie intégrante de ces responsabilités, comme cela a déjà été dit au sujet de la compétence des enseignants. En outre, le Comité conjoint a noté dans son rapport de 2003 sur le présent cas que la Recommandation de 1966 acceptait qu'une autorité qui emploie des enseignants puisse élaborer et mettre en œuvre un système d'évaluation du mérite équitable, qui peut être à la base de conditions salariales préférentielles. En même temps, les directives de la Recommandation de 1966 concernant un enseignement professionnel et un apprentissage fructueux font appel aux libertés académiques, au jugement, à l'initiative et à la responsabilité des enseignants en tant que professionnels ayant reçu une formation poussée. C'est pourquoi l'inspection ou le contrôle des enseignants selon la Recommandation de 1966 devraient être conçus pour aider les enseignants à améliorer leur performance, et non pas aller à l'encontre de leur liberté, leur initiative et leur responsabilité.
- 19.** La mission a constaté une tendance de plus en plus marquée à structurer les systèmes d'évaluation des enseignants au Japon à partir d'objectifs et de critères quantifiables qui se traduiront par des gratifications quantifiables en fonction du mérite évalué. Ils peuvent se substituer à la liberté et la responsabilité professionnelles d'enseignants correctement formés et motivés que préconise la Recommandation de 1966. Le Comité conjoint souscrit à la constatation de la mission concernant les attitudes des enseignants à l'égard des systèmes d'évaluation du mérite ou de la performance. Beaucoup d'enseignants ne voient tout simplement que peu d'avantages et bien des éléments critiquables dans le fait de lier l'évaluation des enseignants à des gratifications financières. Celles-ci sont peu conséquentes et les effets sur la performance sont, au mieux, mitigés. Il s'agit d'une tendance inquiétante qui mérite une réflexion plus poussée, qui pourrait s'appuyer par exemple sur des enquêtes approfondies sur les attitudes des enseignants à l'égard de l'évaluation du mérite, dont les résultats seraient communiqués dans le secteur de l'enseignement et à toutes les parties prenantes en matière d'éducation. En fonction des résultats d'une enquête plus poussée sur les questions, il pourra être judicieux de réorienter la politique pour l'aligner sur l'équilibre recherché dans la Recommandation de 1966 entre les normes légitimement établies par les autorités et le professionnalisme des individus. A cet égard, le Comité conjoint rappelle qu'il a constaté dans son rapport de 2006 que les travaux d'organisations internationales comme l'OIT et l'OCDE ces dernières années avaient souligné les effets négatifs de la rémunération au mérite sur le travail d'équipe et l'administration des établissements scolaires, et qu'il a conclu que la rémunération au mérite au niveau individuel n'était pas justifiée lorsqu'il s'agissait d'attirer et de recycler des enseignants.
- 20.** Au vu des résultats de la mission, le Comité conjoint convient que des améliorations ont été apportées aux procédures d'évaluation des enseignants et à leur application depuis que les allégations ont été portées pour la première fois à son attention en 2002. Il s'agit notamment d'une meilleure divulgation des résultats aux enseignants et de la mise en place de voies de recours claires pour les enseignants visés par des évaluations concluant qu'ils ne donnent pas satisfaction et ayant des conséquences négatives sur leur rémunération. Ces améliorations augmentent la transparence des systèmes d'évaluation de la performance

---

appliqués dans certaines préfectures et les rendent moins subjectifs, ce qui correspond mieux aux dispositions essentielles de la Recommandation de 1966. Il convient de féliciter les autorités d'avoir pris des dispositions en vue d'améliorer les processus.

**21.** Néanmoins, il reste un certain nombre de points faibles à corriger, notamment:

- les critiques exprimées par les enseignants et les chefs d'établissement au sujet de la validité d'un grand nombre d'évaluations;
- les difficultés que les chefs d'établissement et leurs adjoints qui procèdent aux évaluations rencontrent dans l'accomplissement de leurs tâches dans les établissements de grande taille et les environnements plus complexes (les établissements d'enseignement spécialisé, notamment);
- le manque de considération apparent pour les contraintes de temps auxquelles sont soumises beaucoup d'enseignantes; et
- le caractère relatif des évaluations imposées par les autorités qui emploient les enseignants du fait des quotas qui limitent le pourcentage d'enseignants dont la performance peut être considérée comme élevée.

Le Comité conjoint confirme qu'il faut faire beaucoup plus pour rendre les procédures et les critères de l'évaluation du mérite aussi objectifs, transparents et équitables que possible conformément aux dispositions de la Recommandation de 1966.

**22.** En ce qui concerne le lien essentiel établi par la Recommandation de 1966 entre l'évaluation du mérite, d'une part, et la consultation et l'approbation des organisations d'enseignants, d'autre part, le Comité conjoint note et confirme la constatation de la mission selon laquelle les processus de prise de décisions de ces systèmes sont manifestement contraires à la Recommandation de 1966. Il faut donc les modifier pour les raisons précédemment exposées dans les rapports du Comité conjoint. Des recommandations plus spécifiques allant dans ce sens sont formulées dans la section consacrée à la consultation et à la négociation ci-après. S'il n'y a pas de consultations appropriées entre les autorités qui emploient les enseignants et les organisations d'enseignants débouchant sur l'acceptation d'un dispositif d'évaluation du mérite par les professionnels de l'enseignement représentés par leurs organisations, une disposition clé de la Recommandation de 1966 ne sera toujours pas respectée au Japon. Dans ces conditions, il se peut que les objectifs fondamentaux de l'évaluation du mérite visant à améliorer l'apprentissage ne soient pas atteints.

### ***Consultation et négociation***

**23.** Les questions relatives à la consultation et à la négociation (dialogue social) soulevées dans les allégations initiales portaient sur le manque de consultations ou de négociations appropriées entre l'autorité concernée employant les enseignants et les organisations d'enseignants agissant au nom de leurs membres. Dans son rapport de 2006, le Comité conjoint a pris note des affirmations du ZENKYO selon lesquelles, malgré quelques modestes progrès accomplis au niveau des préfectures, seul un dialogue limité avec les autorités avait eu lieu sur les questions soulevées pour la première fois en 2002. Le Syndicat Nakama établi à Osaka a aussi allégué qu'il n'y avait pas de dialogue approprié sur la mise en place du nouveau système d'évaluation dans la préfecture d'Osaka. Le rapport de 2006 a également pris en considération les vues du gouvernement (MEXT, au nom des autorités nationales et préfectorales) selon lesquelles il y avait eu un dialogue avec le ZENKYO sur les questions pertinentes, puis des informations sur le rapport intérimaire de 2005 du Comité conjoint et sa position sur ces questions avaient été

---

communiquées à tous les bureaux de l'éducation des préfectures. En même temps, le gouvernement a répété ce qu'il avait déjà affirmé auparavant, à savoir que les questions relatives à l'incompétence de certains enseignants et à l'évaluation du mérite sont essentiellement des questions relevant de la gestion locale pour lesquelles les bureaux de l'éducation ne sont pas tenus d'engager un dialogue avec les organisations (syndicats) d'enseignants, même si, dans la pratique, il y avait souvent des consultations sur les nouvelles mesures projetées. Comme on l'a noté précédemment, le gouvernement a toujours soutenu qu'en vertu de la législation japonaise ces questions relevaient de la définition des questions de gestion et de fonctionnement pour lesquelles il est interdit de négocier avec les organisations d'enseignants.

- 24.** Compte tenu du rapport de la mission, le Comité conjoint rappelle qu'il est largement fait référence à l'importance de la consultation dans la Recommandation de 1966 et, le cas échéant, en fonction des questions, de la négociation entre les autorités compétentes et les organisations d'enseignants pour déterminer les politiques éducatives, ce qui constitue une contribution positive au fonctionnement du système dans son ensemble. Le rôle des organisations d'enseignants en la matière peut varier selon la politique, mais la Recommandation de 1966 invite expressément à procéder à de telles consultations sur «l'organisation des établissements scolaires et tous changements survenant dans l'enseignement». Le Comité conjoint croit comprendre que, selon le principe qui sous-tend la Recommandation de 1966, adoptée à l'unanimité le 5 octobre 1966 à la Conférence intergouvernementale spéciale sur la condition du personnel enseignant tenue à Paris, à laquelle participaient des représentants du gouvernement japonais et des observateurs des organisations d'enseignants, de telles consultations sont essentielles pour le succès des réformes.
- 25.** Le Comité conjoint a soigneusement examiné les diverses constatations de la mission, en particulier un point de vue largement partagé par beaucoup de parties au Japon selon lequel les notions de négociation et de consultation (la «négociation» débouchant sur un accord négocié et la «consultation» étant un processus plus fluide et moins déterminant) ne sont pas nécessairement différentes au plan qualitatif. Le Comité conjoint apprécie que cela puisse signifier qu'il y a interaction entre les parties au Japon à plusieurs points d'un éventail de processus allant de la simple discussion à la recherche d'un consensus plus concret, voire d'un accord, sans qu'une distinction de catégories soit faite quant à la nature de cette interaction. Cependant, comme la mission le souligne à juste titre, la Recommandation de 1966 elle-même ne fait pas de distinction. En outre, le Comité conjoint estime, comme il l'a déjà recommandé dans son rapport intérimaire de 2005, que la consultation devrait reposer sur des «discussions permanentes de bonne foi», puisque la recommandation prévoit que les parties «aborderont les processus dans un esprit de coopération», que ce processus débouche ou non sur un consensus ou un accord.
- 26.** A la lumière de ces considérations, le Comité conjoint conclut que le processus de consultation entre le gouvernement (essentiellement le MEXT) et les bureaux de l'éducation des préfectures, d'une part, et les organisations d'enseignants, d'autre part, est au mieux purement formel. D'après les constatations de la mission, le processus de consultation diffère quelque peu d'une préfecture à l'autre, comme on pourrait s'y attendre dans un système éducatif décentralisé. Les procédures font plus appel aux liens personnels qu'aux liens institutionnels dans certains cas, et varient du point de vue de la quantité d'informations échangées avec les organisations d'enseignants. Toutefois, d'une manière générale, les autorités qui emploient les enseignants considéraient que leur rôle se limitait à répondre aux opinions et aux questions lorsque cela était possible, souvent dans le cadre de communications lors d'auditions publiques ouvertes à toutes les parties prenantes du système éducatif, et qu'il n'allait pas jusqu'à chercher à établir des relations plus étroites avec les organisations d'enseignants qui pourraient produire de meilleurs résultats. Les autorités chargées de l'éducation, nationales et préfectorales, considèrent que la tenue d'auditions avec les organisations d'enseignants est suffisante, que les projets de politiques

---

ou les décisions déjà prises soient ou non modifiés à l'issue de ces auditions. Les autorités qui emploient les enseignants n'envisagent guère de devoir modifier les politiques relatives à l'évaluation des enseignants pour tenir compte des vues exprimées par les organisations d'enseignants. Cependant, la Recommandation de 1966 préconise un processus consultatif qui suppose plus que de simples auditions ou réunions publiques avec les organisations d'enseignants destinées uniquement à entendre leurs opinions.

- 27.** Les directives élaborées par le MEXT pour aider les bureaux de l'éducation des préfectures à appliquer d'une manière plus équitable les systèmes d'évaluation établis à l'intention des enseignants dont les capacités ont été jugées «insuffisantes» dénotent un progrès significatif eu égard au système d'évaluation des enseignants, en ce sens qu'elles permettent d'uniformiser davantage l'ensemble des 47 préfectures. En même temps, il y a peu d'éléments indiquant que les dispositions de la Recommandation de 1966 concernant le dialogue social (consultation et négociation) ont été prises en compte dans l'élaboration et l'application de ces directives.
- 28.** A ce jour, les éléments de preuve présentés au Comité conjoint et à la mission montrent que le processus existant est limité par les dispositions juridiques des lois japonaises sur la fonction publique et leur interprétation. Se référant aux obstacles juridiques et aux éléments d'information disponibles, le Comité conjoint note non seulement que les bureaux de l'éducation ne négocient pas les politiques, critères et procédures d'évaluation des enseignants, mais aussi qu'il n'a pas été clairement démontré qu'ils engageaient des consultations avec les organisations d'enseignants dans l'esprit de coopération envisagé par la Recommandation de 1966 sur ce sujet. C'est le cas, que les systèmes d'évaluation considérés donnent lieu à une détermination selon laquelle certains enseignants ne sont pas suffisamment compétents pour enseigner, ou qu'ils soient plus généralement intégrés aux systèmes d'évaluation de la performance. Le Comité conjoint considère que ce défaut de consultation, comme il l'a précédemment affirmé, est incompatible avec la lettre et l'esprit de la Recommandation de 1966.
- 29.** Le Comité conjoint note que la mission n'a pas constaté d'éléments de preuve de l'existence de «mécanismes de consultation et d'échange entre les autorités éducatives et les organisations d'enseignants». Les consultations qui ont lieu prennent rarement une forme institutionnalisée. L'absence générale de mécanismes établis pour la consultation a été la source de considérables malentendus entre les parties, et contribue indubitablement à expliquer que les vues des autorités qui emploient les enseignants et celles des organisations d'enseignants soient souvent diamétralement opposées tout au long de l'historique du présent cas dont est saisi le Comité conjoint. Les parties n'attendaient rien les unes des autres dans le processus de dialogue social, de sorte que les divergences de vues ressortant des discussions qui ont bien eu lieu n'étaient pas une surprise.
- 30.** S'il est vrai que les résultats des systèmes d'évaluation du mérite qui ont une incidence sur les salaires et autres conditions d'emploi des enseignants relèvent manifestement du cadre des questions qui peuvent faire l'objet de négociations, le Comité conjoint note que les parties sont toujours nettement opposées sur la détermination des questions considérées comme relatives à la gestion et donc non soumises aux consultations avec les syndicats d'enseignants, d'une part, et des questions relatives aux conditions d'emploi qui pourraient faire l'objet de négociations en vertu de la Recommandation de 1966. Les autorités ont mentionné à la mission la loi sur la fonction publique sans citer de dispositions à l'appui ni mentionner d'éléments de preuve de son application ailleurs dans la fonction publique. Les organisations d'enseignants ne semblaient pas accepter cette limitation, même si elles reconnaissaient que leurs employeurs n'avaient pas le droit, en vertu de la législation japonaise, de négocier des conventions collectives écrites. Le Comité conjoint note que les paragraphes pertinents de la Recommandation de 1966 applicables à la négociation des salaires et des conditions de travail des enseignants sont fondés sur les principes de l'OIT

---

en matière de négociation collective, et renvoient aux organes compétents de l'OIT à cet égard<sup>7</sup>.

- 31.** Au vu des constatations qui précèdent, le Comité conjoint conclut que, comme les procédures applicables aux consultations et aux négociations prévues par la Recommandation de 1966 fonctionnent seulement dans une mesure limitée et imparfaite au Japon, il existe un sentiment largement répandu de frustration et de marginalisation parmi les organisations d'enseignants au sujet du système d'évaluation des enseignants en particulier et, d'une manière plus générale, de la politique en matière d'éducation et des autres aspects de la profession visés dans la Recommandation de 1966. C'est le cas au niveau national et à celui des préfectures. L'absence de rôle important dans le processus d'évaluation des enseignants a de même un effet négatif sur la transparence et la légitimité de ces processus, en particulier aux yeux des enseignants eux-mêmes. Il existe certains éléments indiquant que ces frustrations sont aggravées dans la profession enseignante, fortement féminisée, du fait que les femmes sont nettement sous-représentées à tous les niveaux et de tous les côtés (gouvernement et organisations d'enseignants) dans les échanges au titre du dialogue social et donc dans la détermination des politiques et des orientations concernant le système d'évaluation des enseignants en particulier. Le Comité conjoint souscrit aux constatations de la mission selon lesquelles cela peut montrer qu'il existe des formes de discrimination dont on n'a pas encore conscience, contraires au paragraphe 7 de la Recommandation de 1966, et tout simplement que les enseignantes sont absentes dans les discussions et le dialogue qui ont effectivement lieu concernant leur travail et leur profession.
- 32.** L'effet net qui en résulte est de compromettre l'application des principes fondamentaux de consultation et de négociation, sur lesquels repose la coopération, et les chances de succès des réformes de l'enseignement en vue d'en améliorer la qualité et la pertinence au Japon.

## **Recommandations**

### ***Evaluation des enseignants, compétence et mesures disciplinaires***

- 33.** Le Comité conjoint recommande que le gouvernement, tant au niveau ministériel qu'à celui des bureaux de l'éducation des préfectures, prenne des dispositions pour tenir compte du fait que les systèmes d'évaluation des enseignants, tels qu'ils s'appliquent aux enseignants dont les capacités sont jugées «insuffisantes» ou dont on considère qu'ils dispensent un «enseignement insuffisant», sont mal perçus. Ces dispositions comporteraient l'examen permanent et la modification, le cas échéant, des directives nationales et de leur application par les bureaux de l'éducation des préfectures, en particulier en ce qui concerne leur influence sur les normes professionnelles, les responsabilités, l'initiative et l'autonomie dans les classes.
- 34.** Le Comité conjoint recommande qu'un examen et une modification du contexte au Japon tirent parti de la propre culture de collégialité et de collaboration professionnelle du pays.

<sup>7</sup> Voir en particulier: Commission d'experts du BIT pour l'application des conventions et recommandations: Observation particulière concernant la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948. Japon (ratification: 1965). Publiée: 2008; Observation particulière concernant la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949. Japon (ratification 1953). Publiée: 2008. Voir également: Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT: cas n° 2177 et 2183, 350<sup>e</sup> et 340<sup>e</sup> rapports; cas n° 2114, 328<sup>e</sup> rapport.

---

Il serait possible de placer davantage l'accent sur les systèmes axés sur les établissements scolaires ainsi que sur le tutorat, en développant une formation externe dans le but de consolider l'expérience quotidienne, pour traiter des domaines plus généraux et offrir la possibilité d'établir des réseaux de pairs et des groupes de soutien, avec d'autres enseignants ainsi désignés.

- 35.** Le Comité conjoint recommande par ailleurs que des critères objectifs et des procédures garantissant le respect des règles pour déterminer s'il convient de classer tel ou tel enseignant dans la catégorie de ceux qui n'ont pas les aptitudes ou les compétences suffisantes pour s'acquitter de leurs responsabilités professionnelles et qui ont besoin de suivre une formation corrective ou d'être réaffectés soient renforcés conformément aux constatations formulées dans le présent rapport. Cela voudrait dire garantir le droit, pour chaque enseignant pris individuellement, de s'exprimer et de se faire représenter avant la formulation de toute recommandation, et garantir l'impartialité de la procédure de recours et son caractère confidentiel.
- 36.** Il est également suggéré que ces processus permettent aux bureaux de l'éducation de communiquer les expériences et les bonnes pratiques et aux enseignants et à leurs organisations d'apporter une contribution active par un dialogue véritable et efficace en vue de procéder à des améliorations durables, largement acceptées par toutes les parties prenantes du secteur, y compris les parents et les élèves.

### ***Evaluation du mérite***

- 37.** Le Comité conjoint recommande que le gouvernement, tant au niveau ministériel qu'à celui des bureaux de l'éducation des préfectures, évalue en profondeur les systèmes d'évaluation des enseignants qui ont été mis en place, du point de vue de leurs rapports avec la rémunération et la motivation des enseignants. Un tel examen devrait s'appuyer sur des enquêtes plus approfondies visant les attitudes, la motivation et l'influence des enseignants dans la classe, ainsi que sur les avis de divers experts concernant la meilleure façon d'appliquer les systèmes d'évaluation dans l'intérêt d'un apprentissage de qualité sur la base de normes professionnelles bien établies, des responsabilités, de l'initiative et de l'autonomie des enseignants.
- 38.** A cet égard, et dans un contexte de consultation et de négociation sur ces systèmes, le Comité conjoint recommande aux autorités qui emploient les enseignants un certain nombre de principes mis en avant par les organisations d'enseignants. Il s'agit des recommandations suivantes:
- prendre les décisions en matière d'augmentation de salaire de telle sorte que l'on évite de créer d'importants écarts salariaux entre les membres du personnel enseignant, qui sont susceptibles de créer des tensions qui entravent l'efficacité du travail d'équipe;
  - accorder une formation plus poussée et plus de temps aux évaluateurs pour s'acquitter de leurs responsabilités de façon à réduire le nombre d'évaluations subjectives ou superficielles;
  - placer davantage l'accent sur les critères d'évaluation multidimensionnels;
  - s'assurer que les évaluations sont non discriminatoires du point de vue de la race, de la couleur de la peau, du sexe, de la religion, des opinions politiques, de l'origine nationale ou sociale, ou de la condition économique comme le prévoit la Recommandation de 1966, ainsi que des considérations à caractère privé; et

- 
- rechercher un accord de toutes les parties sur une voie de recours (ou procédure de règlement des différends) dans le cadre de laquelle les organisations d’enseignants soient représentées et tous les enseignants aient une pleine connaissance des procédures. Dans le droit fil des recommandations formulées plus haut au sujet de la compétence des enseignants, les autorités éducatives devraient examiner dans quelle mesure l’évaluation par les pairs et l’évaluation au niveau de l’établissement scolaire dans son ensemble, telles qu’on les utilise, par exemple, dans les pays de l’OCDE, qui évitent les aspects négatifs des systèmes d’évaluation du mérite individuel, ne seraient pas mieux adaptées aux besoins futurs et aux objectifs de l’éducation au Japon. Le Comité conjoint, par l’intermédiaire de son secrétariat, serait prêt à aider à identifier ces pratiques si on le lui demandait.

**39.** Conformément aux dispositions plus détaillées figurant ci-après, le Comité conjoint recommande que les autorités qui emploient les enseignants prennent immédiatement des mesures pour subordonner la conception et la mise en œuvre à l’avenir des systèmes d’évaluation de la performance qui ont une incidence sur les augmentations de salaire et les primes à un processus de consultation et d’accord de bonne foi avec toutes les organisations d’enseignants représentatives concernées.

### ***Consultation et négociation***

**40.** Le Comité conjoint recommande que le gouvernement, tant au niveau ministériel qu’à celui des bureaux de l’éducation des préfectures, reconsidère son approche de la consultation et, le cas échéant, en fonction des questions visées, de la négociation avec les organisations d’enseignants conformément aux dispositions de la Recommandation de 1966. Les consultations relatives aux critères d’évaluation des enseignants, aux procédures d’évaluation, aux garanties en matière de respect des règles pour les enseignants pris individuellement et le fonctionnement des systèmes d’évaluation du mérite ou de la performance devraient se dérouler de bonne foi. De même, les questions ayant une incidence sur la rémunération et les conditions de travail des enseignants découlant de l’évaluation du mérite en particulier devraient faire l’objet de négociations débouchant sur un accord.

**41.** Le Comité conjoint croit comprendre que les réformes destinées à atteindre ces objectifs supposent un changement dans la culture organisationnelle pour accepter que des décisions puissent être prises ou modifiées en fonction des contributions de fond des enseignants et de leurs représentants syndicaux. Le Comité conjoint recommande, d’autre part, que des dispositions soient prises pour créer des systèmes de consultation et de négociation institutionnalisés plus solides en fonction des questions pertinentes pour la profession d’enseignant. Pour accompagner ces initiatives, le Comité conjoint recommande que des mesures de renforcement des capacités soient prises dans le droit fil des directives élaborées par le MEXT à l’intention d’un grand nombre d’autorités locales employant des enseignants et des organisations d’enseignants, pour faire en sorte que les rôles et responsabilités des deux parties soient suffisamment compris et efficacement axés vers des résultats convenus. Comme la mission en a été informée, il semble qu’il y ait plusieurs cas de bonnes pratiques à cet égard à différents niveaux, que l’on pourrait analyser plus précisément et utiliser comme modèles en vue d’une application plus généralisée.

**42.** Le Comité conjoint a noté auparavant que la Recommandation de 1966 ne posait pas comme principe de base qu’il fallait retirer certaines questions de la sphère de compétence de l’autorité chargée de la gestion. En même temps, il n’est pas possible de respecter les nombreuses dispositions de la Recommandation de 1966 relatives à la consultation avec les organisations d’enseignants dans un contexte où aucune question litigieuse ne fait l’objet de consultations ou de négociations réelles en raison de contraintes juridiques considérées comme applicables d’une manière générale à tous les fonctionnaires. Le

---

Comité conjoint recommande donc que les autorités suivent les recommandations pertinentes formulées auparavant par les organes de surveillance du BIT à cet égard <sup>8</sup>.

**43.** Le Comité conjoint recommande par ailleurs que le Conseil d'administration du BIT et le Conseil exécutif de l'UNESCO:

- 1) prennent note de ses constatations et recommandations formulées ci-dessus;
- 2) fassent part au gouvernement japonais, et par son intermédiaire aux bureaux de l'éducation des préfectures, de ses félicitations pour, respectivement, les directives publiées par le MEXT sur l'évaluation des enseignants, et les dispositions prises par les bureaux de l'éducation des préfectures pour améliorer les garanties procédurales des systèmes d'évaluation des enseignants;
- 3) demandent au gouvernement et à tous les bureaux de l'éducation des préfectures d'apporter d'autres améliorations aux systèmes d'évaluation des enseignants, y compris les critères et les procédures liés au mérite ou à la performance, conformément aux paragraphes pertinents de la Recommandation de 1966 et aux bonnes pratiques identifiées au Japon ou ailleurs;
- 4) demandent au gouvernement et à tous les bureaux de l'éducation des préfectures d'examiner et, le cas échéant, de réviser la législation et les pratiques pertinentes de façon à mieux appliquer les dispositions de la Recommandation de 1966 dans les questions de consultation et de négociation avec toutes les organisations d'enseignants représentatives, nationales et locales;
- 5) demandent aux bureaux de l'éducation de faire en sorte que les voies de recours contre les décisions ouvertes aux enseignants dont la performance est jugée insuffisante soient compatibles avec les principes de la Recommandation de 1966; et
- 6) demandent au gouvernement japonais et à toutes les organisations d'enseignants représentatives de tenir le Comité conjoint informé des progrès accomplis et des difficultés rencontrées sur les points qui précèdent, ainsi que de prendre en considération d'autres conseils techniques et conseils relatifs aux politiques du Comité conjoint et de son secrétariat conjoint sur ces questions qui pourraient être jugés utiles pour résoudre telle ou telle difficulté.

<sup>8</sup> Voir les rapports de la Commission d'experts du BIT pour l'application des conventions et recommandations et du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT précédemment mentionnés.