



ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL
ORGANISATION DES NATIONS UNIES
POUR L'ÉDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE



CEART/13/2018/10

Rapport final

Treizième session

**Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application
des Recommandations concernant le personnel enseignant ¹**

(Genève, 1^{er}-5 octobre 2018)

Genève, 2018

UNESCO – PARIS

OIT – GENÈVE

¹ Conformément aux procédures établies, le présent Rapport final sera soumis pour examen au Conseil d'administration du BIT à sa 335^e session (mars 2019).

Copyright © Organisation internationale du Travail et Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture 2018

Première édition 2018

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à l'adresse suivante: Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubdroit@ilo.org. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Bibliothèques, institutions et autres utilisateurs enregistrés auprès d'un organisme de gestion des droits de reproduction ne peuvent faire des copies qu'en accord avec les conditions et droits qui leur ont été octroyés. Visitez le site www.ifro.org afin de trouver l'organisme responsable de la gestion des droits de reproduction dans votre pays.

Rapport final: Treizième session: Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des Recommandations concernant le personnel enseignant, Genève, 1^{er}-5 octobre 2018, Bureau international du Travail, Département des politiques sectorielles, Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, Genève, BIT, 2018. 1 v. (CEART/13/2018/10)

ISBN 978-92-2-132212-2 (imprimé)

ISBN 978-92-2-132213-9 (pdf Web)

Egalement disponible en anglais: *Final report: Thirteenth Session: Joint ILO–UNESCO Committee of Experts on the Application of the Recommendations concerning Teaching Personnel, Geneva, 1–5 October 2018*, ISBN 978-92-2-132210-8, Geneva, 2018, et en espagnol: *Informe final: Decimotercero reunión: Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente, 1 a 5 de octubre de 2018*, ISBN 978-92-2-132214-6, Ginebra, 2018.

Corps enseignant / statut de l'enseignant / recommandation de l'OIT / UNESCO / application / établissement d'enseignement
06.06.3

Données de catalogage du BIT

Les désignations utilisées dans les publications du BIT et de l'UNESCO, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le BIT ou l'UNESCO souscrivent aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du BIT ou de l'UNESCO aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications et les produits électroniques du Bureau international du Travail peuvent être obtenus dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubdroit@ilo.org pubvente@ilo.org.

Visitez notre site Web: www.ilo.org/publns.

Table des matières

	<i>Page</i>
Introduction	1
Séance d'ouverture	2
I. Suivi de l'application des Recommandations de 1966 et de 1997.....	4
A. Examen des activités menées, conjointement ou séparément, par l'OIT et l'UNESCO en vue de promouvoir l'application des deux Recommandations	4
B. Principales tendances: les points de vue des organisations internationales	5
C. La condition du personnel enseignant: tendances constatées eu égard à l'application des Recommandations de 1966 et de 1997	9
II. Progrès réalisés dans la promotion et l'application des Recommandations de 1966 et de 1997.....	20
A. Allégations reçues depuis la douzième session en 2015	20
Allégation reçue de l'Union des travailleurs de l'éducation du Japon AIM89	20
Allégation reçue du Syndicat d'enseignants Nakama, Japon	26
Allégation recue de l'Osaka-fu Special English Teachers' Union (OFSET), Japon.....	31
B. Suivi des allégations examinées à la douzième session en 2015	40
Cas précédemment examinés par le Comité conjoint	40
C. Activités de promotion.....	44
D. Méthodes de travail du Comité conjoint	44
E. Projet d'ordre du jour de la quatorzième session du Comité conjoint	45
 Annexes	
I. Documents de référence de la treizième session	47
II. Secrétariat du Comité conjoint	48
III. L'éducation n'est pas une marchandise: les enseignants, le droit à l'éducation et l'avenir du travail.....	49

Introduction

Le présent rapport résume l'analyse des principales questions concernant la condition du personnel enseignant dans le monde à tous les niveaux de l'éducation par le Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des Recommandations concernant le personnel enseignant (CEART) (ci-après le «Comité conjoint»), à sa treizième session, tenue à Genève du 1^{er} au 5 octobre 2018.

Etabli en 1967 après l'adoption par l'OIT et l'UNESCO d'une recommandation de grande portée concernant la condition du personnel enseignant (1966), le Comité conjoint se réunit tous les trois ans pour faire le point sur les principales tendances de l'éducation et de l'enseignement, et pour formuler des recommandations appropriées. Il examine aussi les allégations présentées par les syndicats d'enseignants concernant les violations des principes de la Recommandation. En 1997, lorsqu'une recommandation concernant la condition du personnel enseignant de l'enseignement supérieur a été adoptée par l'UNESCO, le Comité conjoint a aussi été chargé d'examiner les problèmes majeurs auxquels se heurte le personnel de l'enseignement supérieur.

Composé de spécialistes de l'éducation indépendants du monde entier, le Comité conjoint a examiné à sa treizième session un certain nombre de questions urgentes concernant le personnel enseignant, y compris la qualité de l'enseignement supérieur, la professionnalisation du personnel de l'éducation de la petite enfance (EPE), l'évolution de la relation de travail dans l'enseignement, l'impact des technologies numériques et le dialogue social. Le Comité conjoint a aussi examiné un certain nombre d'allégations présentées par des syndicats d'enseignants concernant l'application des Recommandations.

En outre, le Comité conjoint a adopté une déclaration à l'occasion de son cinquantième anniversaire.

Le rapport de cette session contient des recommandations adressées au Conseil d'administration du BIT et au Conseil exécutif de l'UNESCO, et par leur intermédiaire aux gouvernements et aux organisations d'employeurs et de travailleurs de leurs Etats membres, sur les moyens d'améliorer la condition de la profession enseignante dans le cadre de leurs mandats respectifs, en utilisant comme lignes directrices les deux Recommandations. Les recommandations du Comité conjoint ont un caractère non contraignant, leur objet étant de guider l'action des autorités nationales, des organisations d'employeurs et de travailleurs ainsi que des autres parties prenantes du secteur de l'éducation.

Le rapport du Comité conjoint est soumis au Conseil d'administration du BIT, qui est invité à le transmettre à la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail, et au Comité sur les conventions et recommandations du Conseil exécutif de l'UNESCO, pour transmission à la Conférence générale. Le rapport du Comité conjoint doit être lu conjointement avec toutes les discussions qui en découleront au sein de ces organes respectifs.

La prochaine réunion du Comité conjoint aura lieu en 2021 à Paris. Conformément à son mandat, le Comité conjoint peut publier un rapport intérimaire sur les allégations reçues entre les sessions ordinaires.

Séance d'ouverture

1. Le Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des Recommandations concernant le personnel enseignant (ci-après le «Comité conjoint») a tenu sa treizième session à Genève, au siège de l'Organisation internationale du Travail (OIT), du 1^{er} au 5 octobre 2018.
2. Conformément au mandat du Comité conjoint, la réunion était axée sur le suivi et la promotion par le Comité conjoint de la Recommandation concernant la condition du personnel enseignant, 1966 (ci-après la «Recommandation de 1966»), et de la Recommandation concernant la condition du personnel enseignant de l'enseignement supérieur, 1997 (ci-après la «Recommandation de 1997»).
3. L'ordre du jour portait sur les questions de fond ci-après, liées aux travaux du Comité conjoint et aux deux Recommandations:
 - a) examen des activités menées, conjointement ou séparément, par l'OIT et l'UNESCO pour promouvoir les deux Recommandations;
 - b) les enseignants et l'avenir du travail;
 - c) allégations présentées par des organisations d'enseignants concernant l'application des recommandations;
 - d) conditions de l'enseignement et de la formation techniques et professionnels (EFTP) dans l'enseignement secondaire et supérieur;
 - e) évaluation du personnel de l'enseignement supérieur;
 - f) privatisation et éducation;
 - g) vingtième anniversaire de la recommandation de 1997: évaluation des tendances et perspectives d'action;
 - h) financement de l'éducation;
 - i) cinquantième anniversaire du CEART: CEART, les recommandations, l'objectif de développement durable 4 (ODD 4) et Education, 2030;
 - j) méthodologie et procédures du Comité conjoint.
4. Les membres du Comité conjoint désignés par le Conseil d'administration du BIT et la Directrice générale de l'UNESCO étaient les suivants:

Membres désignés par le Conseil d'administration du BIT:

M^{me} Beatrice Avalos (Chili), chercheuse associée au Centre de recherches avancées en sciences de l'éducation, Université du Chili.

M^{me} Linda Chisholm (Afrique du Sud), Centre pour les droits à l'éducation et la transformation de l'éducation, Université de Johannesburg.

M. Maasaki Katsuno (Japon), professeur spécialisé dans les études sur le développement et les politiques scolaires, études supérieures des sciences de l'éducation, Université de Tokyo.

M^{me} Denise Vaillant (Uruguay), directrice universitaire de l'Institut d'éducation, Université ORT, Uruguay.

M^{me} Frances Vavrus (Etats-Unis), Département de l'encadrement, des politiques et du développement organisationnels, Université du Minnesota.

Membres désignés par la Directrice générale de l'UNESCO:

M. Bernard Cornu (France), professeur honoraire de l'Université Joseph Fourier, Grenoble, adjoint au maire de Poitiers.

M^{me} Konai Helu-Thaman (Fidji), professeure d'éducation et de culture du Pacifique et titulaire de la chaire UNESCO sur la formation des enseignants, Université du Pacifique Sud.

M^{me} Nada Moghaizel-Nasr (Liban), professeure et doyenne de la Faculté des sciences de l'éducation, Université Saint-Joseph de Beyrouth.

M^{me} Munawar S. Mirza (Pakistan), vice-rectrice adjointe de l'Université de Lahore Leads, professeur émérite de l'Université du Punjab.

M. Gennady Ryabov (Fédération de Russie), professeur à l'Université des langues de Nijni-Novgorod et à l'Université nationale de recherche de Nijni-Novgorod.

M. Toussaint Yaovi Tchitchi (Bénin), professeur titulaire des Universités/CAMES, Université d'Abomey-Calavi, Bénin, ancien directeur de l'Institut national pour la formation et la recherche en éducation (INFRE).

5. Le Comité conjoint a constitué son bureau comme suit:

Présidente: **Frances Vavrus**

Rapporteure: **Beatrice Avalos**

6. Des remarques liminaires sont prononcées au nom de la Directrice générale de l'UNESCO par M. Edem Adubra, chef de la Section de formation et de perfectionnement des enseignants et chef du Secrétariat de l'Equipe spéciale internationale sur les enseignants (TTF), Division d'appui et de coordination d'Education 2030, et au nom du Directeur général du BIT par M^{me} Alette van Leur, directrice du Département des politiques sectorielles.

7. M^{me} van Leur souligne l'intérêt qu'il y a à redynamiser le Comité conjoint. Dans son communiqué adressé au Forum mondial de l'éducation, qui portait sur la nécessité de donner davantage de moyens d'action aux enseignants, le Comité conjoint a montré l'influence qu'il pouvait avoir. A l'occasion de son centième anniversaire qui sera célébré en 2019, l'OIT relèvera les défis de la justice sociale, du travail décent et de l'avenir du travail. Les enseignants joueront un rôle important dans ce débat, et le Comité conjoint a l'occasion, lors de la présente session, d'influer sur ces discussions. Les déficits de travail décent sont en effet un problème majeur auquel sont confrontés de nombreux enseignants du monde entier. L'oratrice rappelle que le Comité conjoint a demandé à l'OIT de mener des travaux sur l'enseignement supérieur. Elle relève avec satisfaction que, deux semaines avant la présente session du Comité conjoint, l'OIT a organisé un Forum de dialogue mondial sur les conditions d'emploi du personnel de l'enseignement supérieur, dont l'objet était de débattre des conditions de travail dans ce secteur de l'éducation ainsi que de thématiques telles que la liberté académique. L'un des points de consensus adoptés par ce forum aura été la nécessité de renforcer le Comité conjoint dans le but d'améliorer sa visibilité.

-
8. M. Adubra relève les récents changements survenus dans la direction de son organisation ainsi que l'engagement réitéré de cette dernière en faveur des enseignants. L'UNESCO joue un rôle normatif important dans des problématiques telles que la liberté académique et l'accès à un enseignement de qualité à tous les niveaux. Il importe de mettre à profit la présente session pour examiner le rôle joué par le Comité conjoint à la lumière des nombreuses initiatives prises récemment en faveur des enseignants, ainsi qu'en matière de suivi de l'ODD 4, à savoir une éducation de qualité. L'intervenant se réjouit de saisir des occasions comme la Journée mondiale des enseignants et le Forum de dialogue politique qui sera organisé prochainement par l'Equipe spéciale internationale sur les enseignants pour appeler l'attention sur les travaux du Comité conjoint.
 9. Conformément à sa pratique, le Comité conjoint a créé des groupes de travail chargés d'analyser les points de l'ordre du jour concernant les Recommandations de 1966 et de 1997. Toutes les recommandations ont été examinées et adoptées lors des séances plénières.
 10. La liste des documents examinés par le Comité conjoint figure à l'annexe II.

I. Suivi de l'application des Recommandations de 1966 et de 1997

A. Examen des activités menées, conjointement ou séparément, par l'OIT et l'UNESCO en vue de promouvoir l'application des deux Recommandations

11. Le Comité conjoint s'engage dans un débat sur les efforts visant à promouvoir les Recommandations ainsi que les travaux du Comité conjoint. Il est constaté que les Recommandations tout comme le Comité conjoint ne jouissent pas de la visibilité qu'ils méritent dans un secteur de l'enseignement où interviennent de plus en plus de parties prenantes. La visibilité peut ne pas être nécessaire si les documents s'adressent à un public très influent, comme on a pu le constater avec la portée du communiqué de 2015. Il est suggéré de faire appel aux commissions nationales de l'UNESCO pour mieux promouvoir les Recommandations. Les experts se sont aussi demandé s'il convient ou non de promouvoir les mécanismes de soumission des allégations, qui sont rarement utilisés et souvent très lents. Il est également relevé que l'UNESCO a mis au point des matériels promotionnels ayant trait aux Recommandations, qui méritent d'être diffusés.
12. M^{me} Helu-Thaman fait remarquer qu'elle a participé à la promotion de la Journée mondiale des enseignants du Pacifique Sud. Certes, cette journée a été un succès, mais il n'en reste pas moins que de nombreux responsables politiques continuent à revendiquer le fait que les Recommandations sont encore méconnues. Il est important que ceux-ci ciblent leurs politiques sur les enseignants.
13. M. Cornu note que, en ce qui concerne les allégations, de nombreuses recommandations sont plutôt mesurées, bien que peut-être un peu timides. Le Comité conjoint devrait être appelé à se prononcer à ce sujet, et les deux organisations devraient avoir recours à son aide de manière plus stratégique. Il note également que le monde de l'enseignement a changé depuis l'adoption de la Recommandation de 1966. Le Comité conjoint devrait entreprendre l'énumération des domaines dans lesquels la Recommandation pourrait être actualisée.
14. M^{me} Avalos fait remarquer que l'Internationale de l'éducation (IE) pourrait promouvoir le mécanisme d'allégation auprès d'un plus grand nombre de ses membres. Certains cas, qui se produisent depuis des années, n'ont pas été soumis au Comité conjoint.

-
15. M. Adubra précise que le mécanisme d'allégation est difficile avec des instruments qui n'ont pas force exécutoire, comme c'est le cas des Recommandations. Il est peut-être préférable de se concentrer sur la promotion des Recommandations dans lesquelles les responsables politiques sont chargés des politiques relatives aux enseignants.
 16. M. Liang note que ce mécanisme d'allégation est bien connu dans certains pays et que les faits sont là pour montrer que, en l'appliquant de façon récurrente, le Comité conjoint est parvenu à favoriser le dialogue entre les syndicats et les gouvernements sur certains sujets spécifiques. Cependant, dans certains cas, le renversement de situation s'effectue lentement. Le secrétariat pourrait mettre au point un manuel de procédures propres à certains cas, de façon à ce que ses pratiques soient alignées sur les autres mécanismes d'allégation. Il serait peut-être bon de dresser une liste des lacunes relevées dans la Recommandation de 1966, ce qui permettrait de franchir un pas quant à la question de savoir si une mise à jour de la Recommandation lors d'une conférence future devrait être envisagée.
 17. Partageant cet avis, M. Adubra souligne que l'EPE n'est pas inscrite dans la Recommandation de 1966. Selon lui, les *Directives de l'OIT sur la promotion du travail décent pour le personnel de l'éducation de la petite enfance* (2014) pourraient peut-être être traitées par le Comité conjoint. M. Liang fait remarquer qu'une telle proposition entraînerait une modification du mandat du Comité conjoint, qui nécessite l'approbation du Conseil d'administration du BIT et du Conseil exécutif de l'UNESCO. M^{me} Avalos souligne que le personnel de l'encadrement, tel que les enseignants auxiliaires, ne sont souvent pas pris en considération dans le cadre des travaux effectués au sujet des Recommandations.
 18. La question de la traduction des Recommandations est posée. M^{me} Mirza insiste sur le fait qu'il existe de nombreuses traductions officieuses, mais qu'aucune d'entre elles ne fait autorité. L'UNESCO et l'OIT devraient redoubler d'efforts pour commander des traductions officielles dans les langues les plus courantes. M. Ryabov, qui est de cet avis, estime que c'est aux bureaux de pays de l'OIT et de l'UNESCO de promouvoir ces traductions, lesquelles s'adressent aux ministères de l'Éducation nationale.

B. Principales tendances: les points de vue des organisations internationales

19. Conformément à la pratique suivie lors des dernières sessions, le Comité conjoint invite un certain nombre d'organisations concernées à fournir des informations supplémentaires et des points de vue sur les questions soulevées par les deux Recommandations.
20. Une représentante de l'IE s'est penchée sur le rapport du Comité conjoint de 2015 et a salué l'excellence des recommandations que le rapport contient, ainsi que l'importance du communiqué qui précise le thème de la Journée mondiale des enseignants de 2018. Elle déplore toutefois le manque de visibilité du Comité conjoint. Son organisation a proposé d'aider à la diffusion des rapports et des recommandations de ce comité, tout en le priant de proposer d'autres moyens de partage des recommandations et des rapports de par le monde. L'IE informe le Comité conjoint qu'à l'occasion de l'anniversaire de la Recommandation de 1966 et de celui de la Recommandation de 1997, des copies de ces deux documents ont été distribuées aux membres et qu'un rapport spécial sur la Recommandation de 1997 a été publié. Le comité exécutif de l'IE a confirmé à nouveau que les Recommandations de 1966 et de 1997 sont, l'une et l'autre, toujours pertinentes.
21. Observant que l'EPE n'est qu'en partie traitée par la Recommandation de 1966, l'oratrice salue la conformité des conclusions du rapport de 2015 du Comité conjoint avec les *Directives de l'OIT sur la promotion du travail décent pour le personnel de l'éducation de la petite enfance*. L'IE, qui joue un rôle actif dans la promotion de ces directives, émet le

vœu que le Comité conjoint soit mandaté pour reprendre le rôle de superviseur des directives et qu'il les traite en parallèle avec les Recommandations de 1966 de 1997.

22. Tout en notant avec satisfaction que les ODD accordent de l'intérêt à l'éducation et aux enseignants, l'IE est également préoccupée par le fait que les objectifs mondiaux s'y rapportant ne sont pas réalisés sur le terrain. Les objectifs mondiaux visant l'éducation de tous les êtres humains sont en fait réduits à un champ étroit portant sur les résultats aux examens de maîtrise du calcul et de la lecture/écriture. Le financement public est moindre, tandis que les écoles privées se multiplient.
23. L'oratrice se dit également préoccupée par les débats auxquels donnent lieu les notions de faits, de recherche et d'opinions. Son organisation se demande comment les enseignants peuvent se repérer dans le monde de la transmission et de la création du savoir lorsque les perceptions de la «vérité» sont devenues un champ de bataille politique. L'IE est attachée à l'éducation inclusive, dont l'objectif est d'atteindre chaque enfant pour lui offrir une éducation. Il est regrettable de constater que les enseignants doivent aujourd'hui surveiller les étudiants et faire rapport à leur sujet. Certains groupes d'enseignants souffrent de discrimination. C'est le cas notamment des enseignant(e)s lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres ou intersexués (LGBTI) ou de ceux qui sont issus des communautés indigènes et tribales.
24. De plus, l'IE observe avec préoccupation les tendances présentes dans le secteur de l'éducation, notamment la politisation de l'éducation; la privatisation et le pouvoir d'influence accru des acteurs privés dans la politique à tous les niveaux; une plus grande précarité dans les conditions d'emploi des enseignants, tant dans le secteur public que privé; et le stress des enseignants. Dans un certain nombre de pays, la liberté syndicale et le droit à la négociation collective ne sont pas admis pour les enseignants.
25. Un représentant de la Confédération syndicale internationale (CSI) souligne le croisement qu'il est intéressant de noter entre les droits à l'éducation et les droits au travail. D'après lui, il convient de rechercher une approche en termes de droits. Toutefois, la marchandisation de l'éducation pose problème, car elle conduit à diverses formes de précarité du travail, qui compromettent les droits au travail, notamment la liberté syndicale. Une autre source de préoccupation réside dans le fait qu'être affilié(e) à un syndicat est souvent vu comme un signe de politisation. Dans ce contexte, il est indispensable de défendre le dialogue social et le droit à la négociation collective. Les forces du marché et l'employabilité semblent souvent être au cœur de l'éducation, alors qu'elles ne devraient pas être considérées comme la seule question en jeu et que c'est la valeur sociale de l'éducation qui devrait prévaloir.
26. Un représentant de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) présente un bref aperçu des activités menées par son organisation en faveur des enseignants et de l'enseignement, parmi lesquelles l'Enquête internationale sur les enseignants, l'enseignement et l'apprentissage (TALIS) – une évaluation mondiale des conditions d'enseignement et d'apprentissage – et le Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) – une évaluation mondiale des compétences des élèves de 15 ans en lecture, sciences et mathématiques, avec une évaluation du niveau de compétence globale prévue pour 2018. Les résultats du questionnaire PISA 2015 sur les enseignants montrent que les pédagogies centrées sur les enseignants produisent de meilleurs résultats d'apprentissage que les pédagogies axées sur les élèves, ce qui corrobore le principe «un bon enseignant pour un apprentissage efficace». Parmi les autres activités menées, on notera le Sommet international annuel sur la profession enseignante; une enquête sur les connaissances des enseignants destinée à évaluer si ces derniers disposent de connaissances pédagogiques suffisantes pour stimuler efficacement l'apprentissage des élèves; une étude empirique – la première de ce type – sur la formation initiale des enseignants, mise au point pour faire face aux lacunes dans la qualité de la formation des enseignants; une étude vidéo des enseignants visant à analyser les pratiques pédagogiques des enseignants faisant appel

aux nouvelles technologies; et, dans le cadre du programme 2019-20, une étude sur le bien-être des enseignants qui complète les travaux menés dans le cadre de l'enquête TALIS et du programme PISA.

- 27.** L'OCDE indique que le professionnalisme des enseignants est l'un des thèmes centraux de ses activités. Si des progrès ont été effectués en vue de la professionnalisation de l'enseignement, des efforts supplémentaires doivent encore être fournis dans ce domaine. L'efficacité personnelle des enseignants, notamment dans des conditions de plus en plus difficiles, et l'autonomie professionnelle sont signalées comme étant des éléments clés de la professionnalisation de l'enseignement. Compte tenu de la grande variété de questions stratégiques ayant trait notamment au recrutement et à la fidélisation des enseignants, à leur formation et à leur perfectionnement professionnel ainsi qu'à leur évaluation, chaque pays s'attache à inscrire à son ordre du jour politique l'adoption de politiques de l'enseignement plus efficaces. Or toute politique en matière d'éducation élaborée sans la participation active des enseignants ne saurait être efficace. L'incidence de la technologie sur la pédagogie et le travail des enseignants est présentée comme une thématique nouvelle, qui soulève la question de savoir comment les enseignants peuvent introduire et maîtriser les innovations dans leur classe. Du point de vue de l'OCDE, la technologie devrait être au service de la pédagogie, et non l'inverse, compte tenu notamment qu'il n'existe pas toujours de corrélation positive entre de bons résultats d'apprentissage et l'utilisation des technologies.
- 28.** Un représentant de la Commission internationale sur le financement des opportunités éducatives dans le monde présente les travaux de la commission qui ont pour objectif de tenter de résoudre la «crise de l'apprentissage», qui désigne essentiellement les changements à apporter pour que le personnel enseignant – à savoir les enseignants, le personnel d'appui à l'enseignement, les directeurs d'établissement et les chefs de district – soit bien préparé pour l'avenir. L'idée est d'étudier comment les enseignants pourraient dispenser un meilleur enseignement en analysant le rôle des autres partenaires du système éducatif, tout en rendant hommage au rôle essentiel joué par les enseignants eux-mêmes. Cela suppose de repenser la façon dont est composée la main-d'œuvre du secteur de l'éducation, de réfléchir à l'évolution du rôle des enseignants, et de renforcer le personnel de l'éducation. Ce travail a été effectué en analysant les marchés du travail et en menant des études de cas approfondies en vue de revoir la composition de la main-d'œuvre, et en s'inspirant des enseignements tirés d'autres secteurs. Pour ce faire, il a fallu se pencher sur les problèmes de mise en œuvre, notamment aux plans politique et économique.
- 29.** Au cours de la discussion, les experts proposent d'examiner cette question dans une double perspective de conception et de mise en œuvre, qui vont nécessairement de pair et qui peuvent simultanément expliquer les enjeux du travail des enseignants au quotidien lorsqu'ils dispensent un enseignement. L'importance d'examiner la question dans une perspective plus large a également été soulignée eu égard aux services publics en général. On entend par exemple souvent dire que les salaires des enseignants n'évoluent pas, alors que cette tendance n'est pas propre au secteur de l'enseignement, mais qu'elle est très répandue dans l'ensemble du service public. Si l'on établit une comparaison avec le secteur de la santé, on constate dans les pays de l'Afrique de l'Ouest un regain d'intérêt pour l'idée selon laquelle le secteur de la santé est vu comme un investissement plutôt que comme un coût, ce qui suppose de réfléchir à la façon dont il peut promouvoir la croissance et stimuler les investissements.

-
- 30.** Un représentant du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) commence sa présentation en fournissant des données sur les taux de scolarisation des réfugiés: 4 millions d'enfants réfugiés sont déscolarisés, et leur nombre diminue à mesure que s'élève le niveau d'enseignement – de 61 pour cent à l'école primaire, le taux de scolarisation parmi les réfugiés passe à 23 pour cent au niveau secondaire, et à 1 pour cent dans l'enseignement supérieur. Parmi les obstacles à l'accès à l'éducation auxquels sont confrontés les réfugiés, on notera l'absence ou l'insuffisance de justificatifs, le manque de reconnaissance des certificats obtenus dans les pays d'origine, les barrières linguistiques, le manque de moyens financiers, le manque d'information sur la façon d'accéder à l'enseignement supérieur, les normes socioculturelles, ainsi que les risques de violence sexuelles et fondées sur le genre. Il est reconnu que l'intégration des populations réfugiées dans les systèmes éducatifs nationaux est l'approche la plus viable de l'éducation des réfugiés.
- 31.** Un représentant de l'UNESCO ouvre le débat en présentant sommairement le programme de travail de la Section des politiques de formation et de perfectionnement des enseignants pour la période 2018-2021, qui comprend: le suivi des instruments normatifs internationaux relatifs à la profession enseignante; des activités de sensibilisation et le partage des connaissances en vue de promouvoir un enseignement et un apprentissage de qualité; le soutien à l'élaboration et à l'examen des politiques et stratégies applicables aux enseignants; la mise en œuvre de programmes de renforcement de la qualité de l'enseignement et des instituts de formation des enseignants; et la création d'une base de connaissances et de données destinée à encourager la mise en œuvre et le suivi de l'ODD 4 – une éducation de qualité – dans le Cadre d'action Education 2030. L'orateur constate que, si l'on accorde une plus grande priorité à la formation des enseignants, la répartition équitable des enseignants reste un problème à résoudre.
- 32.** Pour encourager l'élaboration de normes relatives à l'enseignement aux plans national et régional, l'intervenant mentionne les travaux de l'UNESCO consistant à mettre au point, en collaboration avec l'IE, un cadre d'orientation international pour les normes de l'enseignement professionnel. Trois initiatives phares sous l'égide de l'Equipe spéciale internationale sur les enseignants (2030) ont également été menées pour faciliter l'examen et la formulation de politiques nationales applicables aux enseignants: un Forum de dialogue politique annuel destiné à influencer sur les politiques, réflexions et débats au niveau des pays; une plate-forme de connaissances visant à canaliser les publications, informations et outils présentant un intérêt pour les politiques relatives aux enseignants; et un guide pour l'élaboration de politiques relatives aux enseignants destiné à servir d'outil d'apprentissage pour soutenir le renforcement des capacités au niveau des pays. L'UNESCO a mis l'accent sur plusieurs initiatives dans le cadre desquelles elle s'est associée à d'autres organisations internationales et partenaires de développement pour améliorer la qualité de l'enseignement et de la formation des enseignants, comme un projet financé par le gouvernement chinois pour améliorer la qualité de la formation des enseignants en Afrique grâce aux technologies de l'information et de la communication (TIC), un projet financé par l'Agence norvégienne de coopération pour le développement pour améliorer la coordination entre organismes travaillant à la réforme des politiques relatives aux enseignants en Afrique, et un projet en collaboration avec Voluntary Service Overseas (VSO) concernant les besoins en formation des enseignants en petite enfance et les obstacles à leur motivation.

**C. La condition du personnel enseignant:
tendances constatées eu égard à l'application
des Recommandations de 1966 et de 1997**

Les enseignants et l'avenir du travail

Tendances et enjeux

- 33.** Le monde du travail que les élèves du primaire d'aujourd'hui fréquenteront au terme de leurs études sera très différent de celui d'aujourd'hui. Les enseignants devront préparer les étudiants aux emplois du futur et à prendre une part active à la société du futur, qu'il reste à imaginer.
- 34.** Des questions importantes telles que le développement rapide de la technologie sur le lieu de travail, le changement climatique et les changements démographiques de la société en raison de la migration de masse n'étaient pas reconnues au moment où la Recommandation de 1966 a été élaborée. Ces nouvelles tendances rendent l'environnement social qui entoure le milieu scolaire plus complexe, tout en modifiant le rôle attribué à l'enseignant. L'accès de plus en plus facile à la technologie et à Internet a certes été une évolution positive dans le monde entier. Il n'en reste pas moins qu'il pose de nombreux défis. Les élèves ou étudiants peuvent avoir accès grâce à Internet à des informations très variées, dont certaines peuvent être trompeuses ou contradictoires. Dans certains contextes, la désinformation, des perspectives économiques bien maigres et la migration de masse ont entraîné une érosion des valeurs démocratiques. Les sociétés deviennent plus diversifiées de par le monde, aussi bien d'un point de vue ethnique que linguistique, en raison de la migration tant volontaire que forcée. Il devient de plus en plus rare d'obtenir un emploi stable, et l'éducation n'est plus une garantie d'emploi. Ceci déstabilise la notion de scolarisation et, par là même, le rôle de l'enseignant.
- 35.** L'avenir du travail pour les enseignants est un défi plus vaste que le simple fait d'apprendre telle ou telle nouvelle discipline. Le rôle de l'enseignant ne se limitera pas au seul fait d'inculquer des connaissances – les emplois du futur exigeront de la part des étudiants qu'ils comprennent la complexité du monde qui les entoure, qu'ils gèrent le trop-plein d'informations, qu'ils s'adaptent à l'évolution rapide des environnements sociaux, et qu'ils s'engagent en faveur du développement durable. Malgré cela, les établissements de l'enseignement supérieur ont pris du retard dans la mise à jour des programmes de formation de leurs enseignants, qui permettraient aux nouveaux enseignants de relever les défis de l'avenir. En dépit de l'omniprésence de la technologie dans la société, les programmes de formation des enseignants ont tardé à intégrer pleinement le recours à la technologie à des fins pédagogiques. Faute d'innovations dans les établissements de formation d'enseignants, la formation des enseignants, et notamment son financement, font désormais partie des services fournis, lesquels émanent souvent de prestations privées.
- 36.** L'enseignement continue d'être une profession peu prestigieuse. Dans certaines parties du monde, les enseignants sont employés par le biais de contrats précaires, à des salaires bas, et n'ont pas accès aux opportunités de perfectionnement professionnel. Ils subissent toujours des pressions pour mettre l'accent sur les résultats de l'apprentissage et l'employabilité des étudiants, lesquels sont dictés par un programme économique prenant le dessus sur le discours selon lequel l'éducation constitue un droit de l'homme fondamental et une forme de justice sociale.

Recommandations

- 37.** Le Comité conjoint recommande que le Conseil d'administration du BIT et le Conseil exécutif de l'UNESCO encouragent l'OIT, l'UNESCO, les Etats Membres, les établissements de l'enseignement supérieur et d'autres organisations concernées à:
- a) examiner et mettre à jour les programmes de formation des enseignants afin de mieux préparer les nouveaux enseignants aux emplois de l'avenir. Ceci nécessitera des partenariats de collaboration entre les chercheurs en enseignement, les formateurs d'enseignants, les gouvernements, le secteur industriel et les partenaires sociaux;
 - b) encourager le recours à la technologie à des fins pédagogiques;
 - c) entreprendre une étude empirique pour mieux comprendre en quoi les nouvelles tendances mondiales telles que l'expansion rapide de la technologie sur le lieu de travail, le changement climatique, l'évolution démographique, et la migration de masse ont un impact sur le rôle de l'enseignant;
 - d) veiller à ce que la formation des enseignants et son financement s'inscrivent dans le cadre des programmes de formation des enseignants. La formation professionnelle en cours d'emploi devrait être réservée à l'actualisation des connaissances et des compétences des enseignants afin qu'ils s'adaptent aux politiques, aux méthodes ou aux pratiques nouvelles. La formation initiale et la formation en cours d'emploi devraient être assurées en continu; les deux sont nécessaires, mais la formation en cours d'emploi ne devrait pas remplacer une formation initiale dont le financement n'aurait pas été suffisant;
 - e) continuer de promouvoir l'enseignement en tant que profession valorisée.

Conditions de l'enseignement et de la formation techniques et professionnels dans l'enseignement secondaire et supérieur

Tendances et enjeux

- 38.** L'enseignement et la formation techniques et professionnels (EFTP) constitue un secteur varié composé d'un large éventail d'établissements, notamment des centres et des instituts d'enseignement technique et professionnel publics et privés, des établissements d'enseignement supérieur et des lieux de travail, à la fois dans l'économie formelle et dans l'économie informelle et qui englobe une variété d'arrangements institutionnels, d'approches organisationnelles et de réglementations.
- 39.** La mondialisation, les progrès techniques et les tendances démographiques ont représenté à la fois des défis et des opportunités pour le secteur de l'EFTP. Les changements qui ont découlé de ces tendances ont entraîné des pressions plus grandes sur les enseignants et les formateurs de l'EFTP, pour qu'ils adoptent de nouveaux modèles d'enseignement et d'apprentissage en vue de préparer les étudiants aux compétences dont ils vont avoir besoin pour s'adapter à l'évolution des demandes du marché du travail et du paysage social et économique. Pour être efficaces dans un tel contexte, les gouvernements et les établissements d'EFTP doivent trouver des moyens novateurs d'anticiper la demande de compétences nouvelles et veiller à ce que les enseignants et les formateurs aient accès à des formations continues et à l'amélioration constante des connaissances.

-
40. Bien que l'évolution technologique, notamment la numérisation, soit synonyme d'innovation, de gain d'efficacité et d'amélioration de la qualité des services, elle se traduit aussi par des pertes d'emploi, qui devraient se poursuivre à l'avenir. Au cours des dix prochaines années, on estime à 1,44 milliard le nombre de travailleurs dans le monde qui se trouveront en situation d'emploi précaire. A cela s'ajoutera le problème de plus en plus grave que pose le chômage des jeunes, qui touche actuellement 73 millions de jeunes gens. Dans ce contexte, l'EFTP peut jouer un rôle important en permettant aux personnes occupant un emploi vulnérable de se reconvertir dans des métiers recherchés et en fournissant aux jeunes les compétences leur permettant d'accéder à un emploi décent.
 41. Les contraintes financières, le manque d'enseignants et de formateurs qualifiés, les salaires insuffisants, les mauvaises conditions de travail, les possibilités de perfectionnement professionnel limitées et le manque de considération attribuée à la profession d'enseignant – qui nuit à l'attractivité du secteur tant auprès des jeunes que des candidats potentiels – sont autant d'éléments qui portent atteinte à la capacité du secteur de l'EFTP de réaliser ce potentiel et de répondre à l'évolution des circonstances ainsi qu'à une demande croissante de ses services. Ces problèmes peuvent être résolus grâce à des stratégies et des initiatives conçues pour redorer le blason et le statut social de l'EFTP, améliorer le statut de la profession d'enseignant, et garantir des conditions de travail décentes ainsi que l'accès au dialogue social.
 42. Des progrès significatifs ont été accomplis en matière de coopération multilatérale dans le secteur de l'EFTP, de renforcement des compétences pour tous et notamment les jeunes, et d'amélioration de la qualité de l'enseignement. Depuis quelques années, on constate dans le secteur de l'EFTP un intérêt accru pour les politiques fondées sur des données factuelles et le recours à des instruments et indicateurs d'évaluation et de suivi fiables et solides. Toutefois, la fragmentation de l'offre d'EFTP dans de nombreux pays, les diverses difficultés d'ordre méthodologique liées à la définition des programmes d'EFTP et à la production d'indicateurs pertinents, ainsi que l'absence de mécanismes appropriés de collecte et d'analyse des données disponibles sont autant d'éléments qui sont depuis longtemps une source de préoccupation en matière de suivi et d'évaluation de l'EFTP.
 43. La Recommandation de l'UNESCO concernant la condition du personnel enseignant de l'enseignement supérieur (1997) ne fait pas spécifiquement référence aux enseignants et aux formateurs de l'EFTP. Cependant, les principes directeurs de la Recommandation englobent des pratiques se rapportant à l'EFTP. Ces principes peuvent fournir des orientations sur l'établissement des droits, responsabilités et procédures applicables au secteur de l'EFTP, ainsi que sur la version révisée en 2015 de la Recommandation de l'UNESCO concernant la condition du personnel enseignant de l'enseignement supérieur.

Recommandations

44. Le Comité conjoint recommande que le Conseil d'administration du BIT et le Conseil exécutif de l'UNESCO encouragent l'OIT, l'UNESCO, les Etats Membres, les établissements d'enseignement supérieur et les autres organisations pertinentes à:
 - a) offrir aux Etats Membres et aux établissements et acteurs de l'EFTP la possibilité de renforcer leurs capacités et de partager leurs connaissances sur l'EFTP, y compris en encourageant la tenue d'ateliers, de séminaires et de colloques régionaux, avec la participation active des membres du CEART, notamment dans leur région respective;
 - b) entreprendre et diffuser des recherches sur les bonnes pratiques dans le secteur de l'EFTP, y compris la conception, la gouvernance et la gestion des mécanismes de financement ainsi que la formation et le perfectionnement professionnels des enseignants et des formateurs; et sur l'avenir du travail dans l'EFTP afin de mieux anticiper l'évolution des besoins et de la demande ayant trait au secteur;

-
- c) promouvoir les principes et la mise en œuvre de la version révisée en 2015 de la Recommandation de l'UNESCO concernant la condition du personnel enseignant de l'enseignement supérieur;
 - d) encourager une coopération accrue entre l'UNESCO, l'OIT et d'autres partenaires régionaux et internationaux pour renforcer la capacité d'adaptation des politiques et pratiques relatives à l'EFTP;
 - e) encourager les Etats Membres à améliorer leurs pratiques en reconnaissant les progrès accomplis en matière de pratiques d'enseignement et d'apprentissage dans l'EFTP par des prix tels que le Prix UNESCO-Hamdan Bin Rashid Al-Maktoum récompensant des pratiques et des performances exemplaires pour améliorer l'efficacité des enseignants.

45. Les gouvernements devraient:

- a) assurer des niveaux de financement suffisants pour garantir la fourniture de programmes d'EFTP de qualité;
- b) prendre des mesures pour faire en sorte que l'EFTP et les professions liées à ce secteur soient accessibles à tous, en particulier aux populations défavorisées, marginalisées et vulnérables;
- c) collecter, analyser et diffuser des données sur les enseignants et les formateurs de l'EFTP;
- d) garantir une fourniture de qualité des programmes d'EFTP par la mise en place de normes de qualification, de processus de certification, de méthodes d'évaluation valables et de résultats acceptables.

46. Les partenaires sociaux et les parties prenantes devraient:

- a) améliorer le statut et le prestige de l'EFTP aux yeux du public;
- b) prendre des initiatives en matière de conception et de mise en œuvre des politiques d'EFTP dans le cadre de partenariats entre gouvernements, employeurs, entreprises, syndicats et acteurs de la société civile;
- c) s'engager activement dans un dialogue social efficace en vue de promouvoir le travail décent.

Evaluation du personnel de l'enseignement supérieur

Tendances et enjeux

- 47.** On constate depuis quelques années un développement du domaine de l'enseignement supérieur au niveau mondial. Avec des étudiants en compétition pour des emplois sur le marché du travail actuel et futur, un diplôme du post-secondaire ou de l'enseignement supérieur est désormais le minimum requis pour accéder à l'emploi. Par ailleurs, la mobilité des étudiants et les migrations massives ont contribué à la mondialisation de l'enseignement supérieur. L'accroissement de la demande d'accès aux études supérieures a eu pour corollaire une augmentation du nombre d'instituts et de prestataires de services d'enseignement supérieur, qui s'est traduite par une «massification» de l'enseignement supérieur. Cela pose la question de l'assurance qualité des programmes d'enseignement supérieur et de la nécessité d'évaluer le personnel enseignant de l'enseignement supérieur (voir également la section «Vingtième anniversaire de la Recommandation de 1997: évaluation des tendances et perspectives d'action», ci-dessous).

-
- 48.** Si, auparavant, la qualité de l'enseignement était évaluée sur la base des travaux de recherche, l'accroissement de la demande de services d'enseignement supérieur et la multiplication des prestataires de services d'enseignement supérieur se sont soldés par une redéfinition de la qualité de l'enseignement supérieur en termes de qualité des programmes, de qualité de l'enseignement et de résultats d'apprentissage en tant qu'indicateurs. La nécessité d'une assurance qualité au niveau institutionnel et des programmes est à l'origine de l'augmentation du nombre d'organismes d'accréditation. L'enjeu consiste à élaborer des normes d'évaluation des enseignants qui s'alignent sur les normes d'accréditation et s'inscrivent dans un mécanisme harmonisé d'assurance qualité. Si les universités et les instituts d'enseignement supérieur jouissent néanmoins du droit à l'autonomie institutionnelle pour ce qui est de la conception des programmes et de l'évaluation du corps enseignant, les syndicats n'en opposent pas moins une résistance à l'évaluation du personnel de l'enseignement supérieur.
- 49.** Tout comme dans l'enseignement primaire et secondaire, il n'existe pas de définition universellement reconnue d'un «bon enseignement» dans l'enseignement supérieur. Les recherches menées sur l'efficacité des enseignants ne sont pas totalement convaincantes, et la difficulté consiste à définir un enseignement de qualité dans l'enseignement supérieur et à élaborer des mécanismes d'évaluation qui soient transparents, fiables, valables et équitables. Il est important de noter que l'évaluation des enseignants dans l'enseignement supérieur, tout comme dans l'enseignement primaire et secondaire, devrait cibler les besoins de perfectionnement professionnel en tant que forme d'évaluation formative qui correspondrait à l'évolution de carrière. Avec la progression constante de la mondialisation de l'enseignement supérieur, tout l'enjeu sera de définir un ensemble d'indicateurs de qualité de l'enseignement supérieur qui soit universellement accepté.
- 50.** On constate aussi depuis quelques années une précarisation accrue du personnel enseignant, et le personnel enseignant de l'enseignement supérieur est de plus en plus engagé sous contrats de courte durée. On observe partout dans le monde un nombre croissant d'enseignants vacataires, occasionnels, contractuels et non titularisés. La difficulté consiste à mettre au point une approche systématique visant à reconnaître et à soutenir le personnel enseignant; or il n'existe pas de données fiables sur les caractéristiques du personnel enseignant ni sur ses besoins en matière de développement.
- 51.** La massification de l'enseignement supérieur s'est traduite par une progression de l'enseignement en ligne ainsi que par une généralisation rapide des cours en ligne ouverts à tous et d'autres formes similaires d'apprentissage ouvert. Cette «numérisation» de l'éducation signifie que les universités et les instituts d'enseignement supérieur financent les cours en ligne dispensés par des prestataires tiers, et que les certificats décernés par les prestataires de services d'enseignement en ligne peuvent avoir une équivalence dans le système de qualification universitaire traditionnelle. Cela soulève la question de l'assurance qualité des programmes en ligne ainsi que des modalités d'évaluation de la qualité de l'enseignement dispensé sur les plates-formes en ligne.

Recommandations

- 52.** Le Comité conjoint recommande que le Conseil d'administration du BIT et le Conseil exécutif de l'UNESCO encouragent l'OIT, l'UNESCO, les Etats Membres, les établissements d'enseignement supérieur et les autres organisations pertinentes à:
- a) mener des recherches et une réflexion pour soutenir l'élaboration de politiques visant à faciliter l'adoption d'un ensemble cohérent de normes relatives à l'efficacité des pratiques d'enseignement et d'évaluation de la qualité dans l'enseignement supérieur qui soient compatibles et harmonisées avec les mécanismes d'assurance institutionnels

propres à évaluer les enseignants de l'enseignement supérieur, dans le but de mettre en évidence les besoins en matière de développement des compétences pédagogiques;

- b) encourager les Etats Membres et les instituts d'enseignement supérieur à élaborer des politiques et pratiques concernant la transparence et l'équité dans l'évaluation du personnel enseignant de l'enseignement supérieur;
- c) confier à l'OIT et à l'UNESCO la mission de diriger les travaux d'élaboration d'un cadre internationalement accepté pour définir et évaluer ce qu'est un enseignement performant, de soutenir les gouvernements nationaux, et de collecter des données afin de mieux comprendre et suivre la situation du personnel occasionnel;
- d) investir dans différentes méthodes d'évaluation des enseignants de l'enseignement supérieur qui soient indépendantes des résultats d'examen des étudiants, à l'aide de diverses méthodes d'évaluation: évaluation par les pairs, autoévaluation, évaluations par les étudiants, dossiers de travaux, etc.;
- e) mener davantage de recherches ainsi que des discussions stratégiques pour mieux comprendre la qualité des résultats de l'apprentissage en ligne, définir et mettre en place concrètement un enseignement en ligne performant, et identifier les compétences et les qualifications d'un enseignement en ligne de qualité.

Privatisation et éducation: écoles privées bon marché à but lucratif dans les pays à faible revenu

Tendances et enjeux

53. Dans le contexte d'une tendance générale à la privatisation, le nombre d'écoles privées peu coûteuses à but lucratif augmente dans le monde entier, en particulier dans les pays à revenu faible ou intermédiaire. Cette progression s'explique par plusieurs raisons, parmi lesquelles un affaiblissement des systèmes publics par ailleurs insuffisamment dotés en ressources, la demande de programmes et de services d'éducation toujours plus diversifiés, et le sentiment qu'ont les parents et le public en général que les écoles privées à bas prix dispensent un enseignement de meilleure qualité que les établissements publics. Parallèlement à l'augmentation du nombre d'écoles privées peu coûteuses, il existe aussi des écoles publiques régies conformément aux principes du marché – c'est le cas par exemple des écoles de partenariat public-privé –, rendant ainsi plus floue la frontière entre secteur public et secteur privé.
54. En dépit du sentiment des parents que l'enseignement est de meilleure qualité dans le système privé, certaines données – pas nécessairement probantes – tendent à laisser penser que les élèves des écoles privées peu coûteuses obtiennent de meilleurs résultats d'apprentissage que ceux des écoles publiques, à milieu familial socio-économique équivalent. Les écoles privées à bas prix se développent en raison de leur rentabilité potentielle, qui s'explique souvent par une limitation des coûts au minimum, qu'il s'agisse des salaires des enseignants, des matériels pédagogiques ou des infrastructures. Les enseignants des écoles privées à bas prix perçoivent généralement des salaires inférieurs, ne bénéficient d'aucune sécurité de l'emploi, et n'ont guère de possibilités de s'organiser collectivement, d'où des taux de rotation élevés du personnel dans le secteur. Ces enseignants ne sont ni suffisamment qualifiés ni convenablement préparés à la profession. En outre, dans certains contextes, leur activité n'est pas toujours bien régie par la réglementation nationale applicable aux enseignants, à l'enseignement et au secteur de l'éducation.

55. L'éducation est à la fois un droit humain et un bien public. L'Etat a la responsabilité d'investir dans le système éducatif public et de le soutenir, afin de garantir à tous un accès juste et équitable à un enseignement de qualité. Le secteur privé, pour sa part, devrait compléter le système public, plutôt que le concurrencer. Pour donner effet à ces principes, l'Etat doit appliquer sa réglementation à tous les établissements scolaires, y compris ceux qui sont détenus et gérés par des fonds privés, en établissant un cadre commun de résultats d'apprentissage et de critères d'évaluation, et en fixant des prescriptions en matière de préparation et de qualification pour la fonction d'enseignant. En outre, pour garantir la fourniture d'un enseignement de qualité, les enseignants des écoles privées à bas prix doivent pouvoir bénéficier de conditions de travail décentes et avoir la possibilité de participer au dialogue social.

Recommandations

56. Le Comité conjoint recommande que le Conseil d'administration du BIT et le Conseil exécutif de l'UNESCO encouragent l'OIT, l'UNESCO, les Etats Membres, les établissements d'enseignement supérieur et les autres organisations pertinentes à:

- a) prier instamment les Etats Membres de promouvoir, auprès des parties prenantes, la mise en œuvre des Recommandations de 1966 et de 1997 concernant la condition du personnel enseignant ainsi que des recommandations formulées dans les rapports du CEART;
- b) entreprendre des études de cas sur les modèles économiques des écoles privées à bas prix pour en comprendre les tendances, en tirer les meilleures pratiques, le cas échéant, et formuler des critiques plus fermes fondées sur des données factuelles;
- c) mener des enquêtes dans différents contextes nationaux ou régionaux pour évaluer les réponses des gouvernements, y compris les points de vue et les actions, face aux principaux problèmes rencontrés dans les écoles privées à bas prix.

57. Les gouvernements devraient:

- a) garantir la fourniture d'une éducation de qualité, sans exclusion et équitable en établissant un ensemble de compétences pédagogiques communes, applicables à tout le personnel enseignant, y compris le personnel des écoles à but lucratif;
- b) augmenter le budget alloué à l'éducation pour soutenir les conditions de travail des enseignants dans les écoles publiques;
- c) renforcer les mécanismes de contrôle réglementaire et institutionnel pour veiller à ce que l'ensemble de compétences pédagogiques communes soit appliqué et mis en œuvre de manière uniforme;
- d) veiller à ce que les conditions de travail minimales prescrites par les différentes législations nationales soient respectées par tous les prestataires de services d'enseignement;
- e) mettre au point un cadre d'exigences et de suivi en matière d'apprentissage qui soit respecté et mis en œuvre dans l'enseignement, quel que soit le système scolaire.

58. Les partenaires sociaux et les parties prenantes devraient réfléchir à de nouveaux moyens, via le dialogue social, de faire appliquer le droit des enseignants de s'organiser et d'être reconnus et respectés par les prestataires privés de services d'enseignement.

Vingtième anniversaire de la Recommandation de 1997: évaluation des tendances et perspectives d'action

Tendances et enjeux

- 59.** La massification a été l'une des tendances majeures de ces vingt dernières années qui a transformé l'enseignement supérieur. Elle a favorisé un meilleur accès à l'enseignement supérieur, entraînant ainsi des avantages sociaux et économiques et contribuant globalement à améliorer la vie des gens. Or, pour faire face à la demande croissante de services d'enseignement supérieur, les universités ont recours à des enseignants temporaires, engagés sous contrats de courte durée et à temps partiel, dont les conditions d'emploi sont contraires aux principes énoncés dans la Recommandation de l'UNESCO concernant la condition du personnel enseignant de l'enseignement supérieur (1997). Bien souvent, le personnel enseignant engagé sous contrats de ce type n'est ni suffisamment formé ni suffisamment qualifié, avec les répercussions que cela implique sur la qualité de l'enseignement. Le recours de plus en plus fréquent aux contrats temporaires et de courte durée a aussi eu une incidence sur le taux de syndicalisation et d'organisation (voir également la section «Évaluation du personnel de l'enseignement supérieur», ci-dessus).
- 60.** Si le nombre d'inscriptions universitaires augmente, le financement public de l'enseignement supérieur diminue, si bien que les universités doivent se tourner vers d'autres sources de financement, notamment par le biais des frais d'inscription et de partenariats avec le secteur privé. Certains modes de financement ont renforcé la concurrence entre étudiants, qui s'est traduite par un abaissement des critères d'admission. Les changements survenus dans les établissements publics sont allés de pair avec une augmentation du nombre d'établissements privés, lesquels opèrent parfois en dehors des normes établies en matière d'éducation. En raison de l'absence de contrôle, les établissements privés tendent à admettre des étudiants moins qualifiés, et ils offrent de mauvaises conditions de travail à leur personnel enseignant, qui ne bénéficie en outre d'aucune sécurité de l'emploi.
- 61.** Les critères d'évaluation des enseignants ont également changé avec, pour corollaire, une importance trop grande accordée aux activités de recherche dans le domaine des sciences, lesquelles se caractérisent par des travaux de recherche plus abondants, le développement de brevets et un plus fort potentiel de collaboration avec le secteur privé. Cette tendance a également contribué à dévaloriser les sciences humaines et sociales. Les universités sont désormais soumises au régime du classement, avec une incidence non seulement sur la qualité et la nature des recherches menées, mais aussi sur la valeur de l'enseignement. Recherche et enseignement devraient être placés sur un pied d'égalité.
- 62.** Au cours des vingt dernières années, la présence de femmes a progressé tant parmi les étudiants que parmi les enseignants. Toutefois, les femmes continuent d'être surreprésentées dans les contrats temporaires ou de courte durée et, pour accéder à des postes administratifs de haut rang, elles doivent surmonter de nombreux obstacles qui sont parfois le fait d'interférences politiques extérieures. Plus généralement, les processus de normalisation adoptés par les gouvernements et les organismes d'accréditation ont nui à l'autonomie institutionnelle, ce qui a eu une incidence sur l'innovation, la créativité et la liberté académique.
- 63.** Ces deux décennies ont aussi vu progresser le nombre d'universités virtuelles et le recours aux technologies numériques dans les salles de classe. Cependant, ces transformations ne sont pas allées de pair avec la mise en place d'un accompagnement de qualité des universités virtuelles ni d'une formation appropriée du personnel enseignant à l'utilisation de ces technologies. L'éducation en ligne doit adopter des approches et des techniques pédagogiques fondées sur la collaboration, la pensée critique, la résolution des problèmes et l'innovation.

Recommandations

64. Le Comité conjoint recommande que le Conseil exécutif du BIT et le Conseil exécutif de l'UNESCO encouragent l'OIT, l'UNESCO, les Etats Membres, les établissements d'enseignement supérieur et les autres organisations concernées à:

- a) exhorter les Etats Membres à contrôler, régulièrement et comme il convient, la mise en œuvre de la Recommandation de l'UNESCO concernant la condition du personnel enseignant de l'enseignement supérieur (1997) et à rendre compte de l'état d'application de la recommandation aux organes respectifs de l'OIT et de l'UNESCO sur leurs territoires;
- b) entreprendre des recherches et en diffuser les résultats sur les sujets suivants: conditions d'emploi dans les établissements privés; développement pédagogique et professionnel du personnel enseignant dans différents contextes institutionnels ou nationaux.

65. Les gouvernements devraient:

- a) assurer un financement suffisant à l'enseignement supérieur;
- b) mettre au point et appliquer des mécanismes inclusifs pour les nominations aux postes de direction, lesquels doivent être exempts de toute forme de discrimination;
- c) élaborer et exercer un contrôle suffisant sur des prestataires de l'enseignement supérieur publics et privés en ce qui concerne les normes en matière d'éducation et les conditions du personnel de l'enseignement supérieur;
- d) veiller à mieux équilibrer l'autonomie institutionnelle et la normalisation.

66. Les établissements de l'enseignement supérieur devraient:

- a) maintenir une proportion plus grande de titulaires et de postes permanents ou à long terme;
- b) prévoir d'offrir au personnel enseignant de l'enseignement supérieur plus d'opportunités d'améliorer leurs compétences professionnelles, y compris les TIC, la pédagogie et la gestion éducative;
- c) élaborer des critères équilibrés pour l'évaluation du personnel enseignant, qui soient fondés sur des données provenant de sources multiples, y compris d'autoévaluations, d'évaluations par les élèves et d'évaluations par des pairs;
- d) mettre au point et appliquer des mécanismes inclusifs pour les nominations aux postes de direction, lesquels doivent être exempts de toute forme de discrimination.

Financement de l'éducation

Tendances et enjeux

67. Dans un contexte de contraintes financières importantes, une question essentielle qui se pose est celle de savoir comment agir pour que l'éducation occupe une place prioritaire dans les budgets nationaux. En lien direct avec cette question, se pose le principe énoncé au paragraphe 10 l) de la Recommandation de 1966, rédigé comme suit: «la possibilité d'atteindre les buts et objectifs de l'éducation dépendant en grande partie des moyens financiers affectés à cet effet, il conviendrait de réserver en priorité, dans les budgets nationaux de tous les pays, une proportion adéquate du revenu national au développement de l'éducation».

-
- 68.** Le discours laissant entendre que les fonds destinés à l'éducation pourraient être déduits des fonds alloués à d'autres domaines tels que la santé ou l'eau n'est pas une option pertinente et durable pour le financement de l'éducation. Ce transfert des affectations, qui serait réalisé aux dépens d'autres priorités importantes, aurait un impact négatif sur l'éducation. Au lieu de cela, il conviendrait d'accorder l'attention sur les avantages de l'éducation en insistant sur le fait qu'il s'agit d'un investissement rentable qui contribue au développement de l'économie. Le financement de l'éducation a le potentiel non seulement de réduire les coûts sociaux et d'accroître le bien-être social, mais aussi de réduire la prédominance des conflits, les décès maternels et les mariages précoces.
- 69.** Les ressources financières ne sont pas forcément dépensées à bon escient, ce qui réduit radicalement la part des ressources financières qui sont efficacement dépensées pour l'éducation. Relever les défis du financement de l'éducation implique un examen plus approfondi des moyens rentables de fournir une éducation universelle, tout en offrant un enseignement de qualité et en soutenant le corps enseignant. D'autres recherches devraient être menées pour explorer les dimensions spécifiques des mesures présentant un bon rapport coût-efficacité en faveur de l'éducation et du financement mondial, et pour cerner les domaines dans lesquels des lacunes existent en termes de recherche. Il sera très utile que les résultats de ces recherches soient mis à la disposition des gouvernements et des parties prenantes afin qu'ils puissent accorder la priorité à l'éducation. Il est également important que les gouvernements encouragent des régimes fiscaux qui soient justes et équitables.
- 70.** De plus, il apparaît essentiel de se pencher sur les deux aspects – quantitatif et qualitatif – du financement de l'éducation. En effet, s'il est indispensable que plus d'enseignants soient recrutés pour faire face à la pénurie, ce recrutement ne doit pas entraîner une baisse des qualifications ou encore une formation et des conditions de travail médiocres, ce qui aurait un impact négatif direct sur la qualité de l'éducation. A cette fin, des mécanismes devraient être mis en place pour assurer le juste milieu entre la qualité et la quantité.
- 71.** Etant donné la situation de certains pays dont les capacités financières sont limitées, des mécanismes financiers appropriés pourraient être envisagés pour cibler des groupes d'éducation spécifiques, en particulier les enfants non scolarisés et les groupes les plus défavorisés, et pour donner la priorité à tel ou tel niveau d'instruction. Si l'on admet que le fait d'investir dans les premières années de la vie d'une personne peut avoir des avantages à long terme, un tel investissement pourrait être reconnu comme étant prioritaire dans le cadre du financement de l'éducation. Le fait de cibler les groupes les plus défavorisés, notamment les filles, les enfants appartenant à des familles pauvres et ceux qui sont traditionnellement laissés pour compte peut être un moyen stratégique de garantir à ces personnes l'accès à l'éducation dès leur plus jeune âge, c'est-à-dire au moment où elles tirent le meilleur profit de l'éducation et où leurs chances de rester scolarisées sont plus grandes. Dans ce contexte, il est essentiel que des ressources plus grandes soient accordées aux enseignants qui travaillent auprès de ces groupes défavorisés. La recherche semblant aussi indiquer que l'éducation assurée dans la langue maternelle dès les premières années de la scolarité a un impact important sur les résultats de l'apprentissage, une telle éducation devrait également être définie comme un domaine prioritaire de financement.
- 72.** Partout dans le monde, la perception qu'ont les familles des avantages ou de la nécessité de l'éducation est un défi à relever, notamment dans les zones défavorisées. Il se peut que les parents ne perçoivent pas l'éducation comme un investissement judicieux pour leurs enfants, ou qu'ils n'aient tout simplement pas les moyens financiers d'assumer ce type de dépense. Pour faire spécifiquement face à ce problème, il est essentiel de continuer à sensibiliser les gouvernements et les décideurs pour qu'ils lancent un débat public sur le rôle de l'éducation et la priorité qu'il convient de lui accorder.

-
- 73.** De récentes études montrent que le financement de l'éducation est en baisse. Il s'agit d'inverser cette tendance si l'on veut qu'une éducation de qualité pour tous devienne une réalité.
- 74.** Il conviendrait de renforcer les possibilités d'aider les pays qui ont le plus besoin de soutien financier. Or la situation actuelle montre que la part de l'aide internationale au développement consacrée à l'éducation est en recul. De nombreuses situations (conflits, instabilité sociale, etc.) étant des problèmes mondiaux, on pourrait faire appel aux pays riches du monde entier pour répondre aux besoins financiers des pays qui en ont besoin. Aider les pays pauvres et touchés par des conflits pourrait être considéré comme une responsabilité générale de tous les Etats. Or l'expérience montre que, lorsque l'aide financière aux pays ne se traduit pas systématiquement par un renforcement de leurs capacités nationales, elle n'offre pas de solutions durables à leurs problèmes de financement de l'éducation. pourquoi l'aide internationale au développement doit continuer à exiger des gouvernements qu'ils fassent de leur mieux pour allouer suffisamment de ressources nationales à l'éducation.
- 75.** Dans le débat sur le financement de l'éducation, il conviendrait de reconnaître le rôle des institutions du secteur privé compétentes. Si elles sont convenablement réglementées et contrôlées, les contributions du secteur privé peuvent parvenir à garantir une main-d'œuvre qualifiée. Les donateurs et les philanthropes pourraient être encouragés à fournir davantage de ressources pour l'éducation. Des mécanismes tels qu'une plate-forme internationale de mise en commun des ressources pourraient être un moyen d'assurer le financement de l'éducation.
- 76.** D'autres solutions possibles de financement de l'éducation pourraient être apportées au niveau régional ou sous-régional, ce qui offrirait en outre des opportunités précieuses pour relever les défis similaires auxquels sont confrontés les pays d'une même région et explorer des stratégies communes pour investir davantage et mieux dans le personnel de l'éducation par le biais des initiatives régionales ou sous-régionales existantes.

Recommandations

- 77.** Le Comité conjoint recommande que le Conseil d'administration du BIT et le Conseil exécutif de l'UNESCO encouragent l'OIT, l'UNESCO, les Etats Membres, les établissements d'enseignement supérieur et les autres organisations concernées à:
- a) mener des recherches sur les moyens les plus efficaces et les plus rentables de financer l'éducation, en particulier dans des domaines éducatifs prioritaires tels que l'EPE et l'éducation et la formation des enseignants, de manière à combler l'écart qui existe entre la recherche, le pouvoir décisionnel et la pratique dans différents contextes nationaux et régionaux;
 - b) promouvoir la création d'un fonds mondial de financement de l'éducation. Ce fonds pourrait être financé, par exemple, par le biais d'une «taxe pour l'éducation», similaire à la «taxe de solidarité sur les billets d'avion» de l'Unitaid, que viendraient compléter les contributions de donateurs bilatéraux, de mécènes et d'organisations caritatives, destinées à soutenir le développement des domaines éducatifs prioritaires.
- 78.** Les gouvernements devraient:
- a) envisager d'autres mécanismes de financement novateurs afin de financer l'éducation;
 - b) être plus conscients des incidences qu'aurait sur d'autres secteurs le fait d'augmenter l'allocation budgétaire accordée à l'éducation;

-
- c) encourager vivement, par le biais du dialogue social, les établissements appropriés du secteur privé à contribuer au financement de l'éducation, en particulier l'éducation de la petite enfance;
 - d) intensifier la lutte contre la corruption et assurer la transparence et la responsabilité dans l'attribution des ressources à l'éducation grâce à l'application d'une législation appropriée;
 - e) établir des régimes fiscaux justes et équitables pour financer l'éducation.

79. Les partenaires sociaux et les parties prenantes devraient:

promouvoir des débats publics sur l'importance de l'éducation et sur ce que les pays ont à perdre en n'investissant pas dans ce domaine. De tels débats sur l'importance de l'éducation pour favoriser la croissance et le développement sont indispensables pour mobiliser un soutien financier en particulier auprès des élus, afin de dépenser davantage pour l'éducation.

Cinquantième anniversaire du CEART: CEART, les Recommandations, l'ODD 4 et Education 2030

80. A l'occasion de son cinquantième anniversaire célébré en 2018, le Comité conjoint adopte une Déclaration intitulée «L'éducation n'est pas une marchandise: les enseignants, le droit à l'éducation et l'avenir du travail» qui figure à l'annexe III du présent rapport.

II. Progrès réalisés dans la promotion et l'application des Recommandations de 1966 et de 1997

A. Allégations reçues depuis la douzième session en 2015

Allégation reçue de l'Union des travailleurs de l'éducation du Japon AIM89

Contexte

81. Le présent document traite d'une allégation soumise au Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des Recommandations concernant le personnel enseignant (ci-après le «Comité conjoint») par l'Union des travailleurs de l'éducation du Japon AIM89, syndicat d'enseignants indépendant fondé en 1989 et basé à Tokyo. L'allégation initiale a été reçue en août 2014. Le gouvernement a fourni sa réponse en mars 2015, laquelle a été suivie du partage de plusieurs séries d'information, ainsi que d'une observation finale du gouvernement, reçue en septembre 2016.

Teneur de l'allégation

82. L'allégation déposée par AIM89 vise les politiques qui obligent les enseignants à se lever et à chanter un hymne national lors du lever de drapeau. Selon le syndicat, les directives en vue de l'élaboration de programmes d'études, adoptées en 1989, demandent aux enseignants d'apprendre aux étudiants à reconnaître le drapeau national et à chanter l'hymne national. La loi sur le drapeau national et l'hymne national (1999) a fait du drapeau Hinomaru du soleil levant le drapeau national, et de la chanson Kimigayo, l'hymne national du Japon, et

il est devenu une norme établie que de lever le drapeau et entonner l'hymne national à chaque cérémonie scolaire. Cela dit, le gouvernement n'a pas obligé les personnes à se lever ou à chanter au cours de ces cérémonies.

- 83.** En 2003, le gouvernement métropolitain de Tokyo a publié la directive 10.23 par laquelle les enseignants et le personnel des écoles sont priés de se lever et de se tenir face au drapeau pour chanter l'hymne national. Selon le syndicat, pas moins de 463 enseignants et membres du personnel ont été sanctionnés pour ne pas s'être levés et ne pas avoir entonné l'hymne national au cours de ces cérémonies, les sanctions allant de mises en demeure, coupure de salaire ou suspension de fonctions, à une formation obligatoire, des évaluations négatives et le report de promotions. Certains enseignants n'ont pas été réembauchés pour pourvoir les postes vacants après la retraite, ce qui est une pratique courante, pour avoir refusé de se lever ou de chanter. Dans certains cas, lorsqu'un enseignant reçoit une sanction, tous les enseignants de l'école doivent suivre une formation de rattrapage.
- 84.** Selon le syndicat, de telles politiques constituent une violation de la liberté de pensée et de conscience des enseignants. Pour certains enseignants, le drapeau et l'hymne sont les symboles du militarisme japonais.
- 85.** De plus, ces conditions posent des difficultés aux enseignants qui doivent aider les étudiants handicapés lors de ces cérémonies. Le syndicat détaille quatre cas d'enseignants qui ont été sanctionnés dans le cadre de l'application de cette politique, sanctions constituées d'une rétention de salaire, d'une suspension de fonctions, d'une formation obligatoire ou du refus d'être réembauchés après la retraite. Des remarques désobligeantes auraient été dites à propos de ces enseignants par le Bureau de l'éducation de Tokyo.
- 86.** Selon le syndicat, le fait de devoir se lever et chanter constitue une violation de bon nombre des dispositions de la Recommandation OIT/UNESCO de 1966 concernant la condition des enseignants sur les points suivants: liberté académique, exercice des droits civiques, non-discrimination, normes professionnelles, consultation avec les organisations d'enseignants, mesures disciplinaires et salaires.
- 87.** En réponse à cette allégation, le gouvernement du Japon souligne que, si certaines dispositions de la Recommandation ne sont pas conformes à la législation nationale du pays, le gouvernement fait de son mieux pour donner effet à l'esprit de la Recommandation. Selon lui, le programme est fondé sur les dispositions de la loi sur l'éducation scolaire et l'ordonnance correspondante. Chaque école est responsable de fournir aux élèves des directives concernant le drapeau et l'hymne nationaux. Si l'on se réfère à une décision de la Cour suprême en date du 6 juin 2011, un ordre de se lever et de chanter au cours des cérémonies ne constitue pas une violation de l'article 19 de la Constitution du Japon pour ce qui est de la liberté de pensée et de conscience. Selon cette même décision de la cour, le fait de devoir se lever devant le drapeau et de chanter l'hymne national devrait être vu comme un acte lié aux coutumes ou aux rites, exempt de toute signification politique directe.
- 88.** Pour ce qui est de la plainte selon laquelle le gouvernement aurait violé-la promesse de ne pas contraindre au respect du drapeau ou de l'hymne national, ni obliger quiconque à ce respect, le gouvernement répond que cet engagement s'applique aux personnes en tant qu'individus, mais pas aux enseignants dans l'exercice de leurs fonctions.
- 89.** Concernant l'allégation selon laquelle les cérémonies désavantagent les étudiants handicapés, le gouvernement fait remarquer que le Bureau de l'éducation de Tokyo a donné des instructions visant à tenir compte des besoins des étudiants placés dans des écoles pour enfants ayant des besoins éducatifs spéciaux.

-
- 90.** En ce qui concerne les mesures disciplinaires prises à l'encontre d'enseignants, le gouvernement fait état d'une décision de la Cour suprême du 16 janvier 2012 qui laisse un pouvoir discrétionnaire quant aux mesures à prendre, notamment celles qui concernent les réductions de salaire. Il maintient en outre que, conformément à une décision du 19 juillet 2007 de la Cour de district de Tokyo, «la formation visant à empêcher la récurrence de problèmes» dus au fait de ne pas s'être levé ou de ne pas chanter n'est pas une atteinte à la liberté de pensée et de conscience. Un enseignant ne respectant pas ces obligations peut provoquer une perte de confiance dans le corps enseignant et porter atteinte à la confiance envers l'école et l'éducation en général.
- 91.** Pour ce qui est de la discrimination dans le cadre d'un renouvellement de contrat d'enseignants à la retraite, le gouvernement indique que ce renouvellement est effectué sur la base des résultats des tests et de la performance, et qu'il fait confiance aux autorités pour prendre les décisions qui conviennent en la matière.
- 92.** Dans d'autres soumissions au Comité conjoint, le syndicat avance des arguments différents pour justifier le fait que, vis-à-vis du droit japonais, l'obligation de se tenir debout et de chanter n'est pas légale. Il illustre cela d'exemples d'enseignants qui sont sanctionnés pour ne pas avoir respecté l'ordonnance, ou d'enfants ayant des besoins spéciaux qui subissent des souffrances en raison de ladite ordonnance. Dans sa présentation finale, le gouvernement déclare à nouveau que de telles ordonnances ont été préservées par la Cour suprême du Japon. Il note qu'en 2015 la Haute Cour de Tokyo, tout en maintenant que le fait de devoir chanter et de se tenir debout n'est pas une violation de l'article 19 de la Constitution japonaise, a rejeté dans certains cas la suspension de travail d'enseignants.

Conclusions

- 93.** Le Comité conjoint fait observer qu'il y a peu de désaccords sur les faits dans les réclamations présentées à la fois par le syndicat et par le gouvernement. La plupart des désaccords entre le syndicat et le gouvernement portent sur la légalité de la question à l'examen dans la législation japonaise sur laquelle le Comité conjoint n'a pas compétence pour statuer. Ce dernier peut en revanche examiner s'il existe un lien entre les faits dont il est saisi et les principes de la Recommandation de 1966. A cet égard, il estime que cette réclamation fait apparaître deux problèmes majeurs.

Droits civiques des enseignants

- 94.** Le paragraphe 80 de la Recommandation de 1966 met l'accent sur le fait que les enseignants «devraient être libres d'exercer tous les droits civiques dont jouit l'ensemble des citoyens [...]».
- 95.** Le Comité conjoint note que, aux termes de la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui est citée dans le préambule de la Recommandation de 1966, «[T]out individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit.» (art. 19). Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté en 1966, définit plus précisément ce droit, ajoutant que:

L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 de l'article 19 comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires:

- a) au respect des droits ou de la réputation d'autrui;
- b) à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques.

Le Comité conjoint note en outre que l'article 9 de la convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, dispose que «[L]es agents publics doivent bénéficier, comme les autres travailleurs, des droits civils et politiques qui sont essentiels à l'exercice normal de la liberté syndicale, sous la seule réserve des obligations tenant à leur statut et à la nature des fonctions qu'ils exercent.» Comme l'a souligné l'étude d'ensemble relative aux relations de travail et à la négociation collective dans la fonction publique (2013), cette disposition de la convention n° 151 se fonde sur une idée énoncée dans la Résolution adoptée en 1970 par l'OIT concernant les droits syndicaux et leurs relations avec les libertés civiles, aux termes de laquelle:

«[L]a Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail (...) met un accent particulier sur les libertés civiles suivantes, définies dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui sont essentielles à l'exercice normal des droits syndicaux: a) le droit à la liberté et à la sûreté de la personne ainsi qu'à la protection contre les arrestations et les détentions arbitraires; b) la liberté d'opinion et d'expression, en particulier le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considération de frontière, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit; c) la liberté de réunion; d) le droit à un jugement équitable par un tribunal indépendant et impartial; et e) le droit à la protection des biens des syndicats.»

- 96.** L'étude d'ensemble relève également que «[D]epuis l'adoption de cette résolution, la commission d'experts, la Commission de l'application des normes de la Conférence ainsi que le Comité de la liberté syndicale attirent systématiquement l'attention sur l'interdépendance des libertés publiques et des droits syndicaux, soulignant ainsi l'idée qu'un mouvement syndical réellement libre et indépendant ne peut se développer que dans un climat exempt de violence, de pressions ou de menaces de quelque nature que ce soit à l'encontre des dirigeants et des membres de ces organisations, et que les syndicats sont souvent un instrument pour promouvoir le développement démocratique, particulièrement dans les cas où la loi n'autorise pas, dans la sphère politique, l'expression d'opinions démocratiques et pluralistes ¹.»
- 97.** S'appuyant sur cette observation, la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations de l'OIT «souligne que, sous la seule réserve des obligations tenant au statut des agents publics et à la nature des fonctions qu'ils exercent, ce qui couvre notamment la question du devoir de réserve et de loyauté qui incombe aux agents publics, les droits de l'homme sont applicables aux agents publics au même titre qu'à tout autre citoyen» ².
- 98.** Le Comité conjoint estime donc que les «droits civiques» mentionnés au paragraphe 80 de la Recommandation de 1966 peuvent être interprétés dans le cadre des principes énoncés dans la convention n° 151 et d'autres instruments relatifs aux droits de l'homme. Par conséquent, il considère que les enseignants ont le droit général de ne pas souscrire au rituel du lever du drapeau, d'exprimer des opinions opposées à cette pratique et de participer aux initiatives visant à la faire évoluer, pour autant que leurs actes soient conformes au devoir de loyauté qui incombe aux agents publics.
- 99.** Le Comité conjoint fait aussi observer qu'aux termes du paragraphe 72 de la Recommandation «[L]es enseignants et les organisations d'enseignants devraient chercher à coopérer pleinement avec les autorités, dans l'intérêt des élèves, de l'enseignement et de la collectivité.»

¹ BIT: *Etude d'ensemble relative aux relations de travail et à la négociation collective dans la fonction publique*, 2013, paragr. 80, p. 23.

² *Ibid.*, paragr. 81, p. 23.

-
- 100.** Il s'agit donc spécifiquement d'établir dans quelle mesure l'acte très particulier consistant à refuser de se lever ou de chanter lors d'une cérémonie patriotique constitue un droit qui relève des droits civiques généraux dont jouissent les agents publics, ou une dérogation au devoir de loyauté ou de pleine coopération avec les autorités, dans l'intérêt des élèves, de l'enseignement et de la collectivité.
- 101.** Il ne fait aucun doute qu'une cérémonie scolaire se déroulant dans le cadre scolaire est apparentée à un lieu de travail dans lequel l'enseignant exerce ses fonctions officielles, lesquelles doivent être accomplies dans un esprit de loyauté et de coopération. Dans un établissement scolaire, où un climat de coopération est indispensable au maintien de l'autorité et de la discipline, toutes protestations d'enseignants contre la politique de l'établissement exprimées devant des étudiants ou des parents devraient être évitées, surtout si elles en perturbent le bon fonctionnement. C'est pourquoi le Comité conjoint a, par exemple, établi que les enseignants devraient avoir le droit de présenter de manière critique des matériels pédagogiques devant une classe, mais pas de les dénigrer comme étant manifestement faux. Dans les systèmes démocratiques, ce qui est le cas du Japon, il existe des réseaux appropriés pour exprimer son désaccord avec la politique scolaire, sans que ces conflits n'interviennent au sein de la classe.
- 102.** Le Comité conjoint relève que la pratique consistant à chanter un hymne national et à se lever pour le lever du drapeau dans les établissements scolaires a été progressivement mise en place il y a une vingtaine d'années.
- 103.** L'acte particulier consistant à chanter et à se lever pose d'autres questions délicates. Chanter et se lever pour une chanson ou à l'occasion d'une cérémonie peut être un acte profondément personnel; il peut signifier l'acceptation d'une idée ou d'un concept politique, lesquels peuvent être symbolisés par un drapeau ou une chanson. Refuser de le faire peut être considéré comme un acte de désobéissance non perturbateur dès lors que de telles actions sont exigées par le règlement, mais les règles visant à assurer le respect de ces actes peuvent à leur tour être considérées comme empiétant sur les valeurs et opinions personnelles.
- 104.** Le Comité conjoint estime également que les actes et gestes patriotiques peuvent apporter des éléments positifs au système éducatif. Ces éléments sont particulièrement constructifs s'ils sont accomplis volontairement. Dans une société démocratique, l'existence même de gestes dissidents peut être la preuve que les actes patriotiques sont effectués par conviction plutôt que sous la contrainte, ce qui les rend d'autant plus lourds de sens.
- 105.** Dans cette perspective, le Comité conjoint est d'avis que le refus silencieux de se lever ou de chanter constitue un droit, pour chaque enseignant pris individuellement, de préserver une sphère personnelle de droits civils, y compris dans le cadre du lieu de travail. Le Comité conjoint estime en outre que, dans un contexte démocratique, tout acte de refus ouvertement perturbateur serait contraire au devoir de coopération dans un esprit de loyauté, comme l'énonce la Recommandation. Le Comité conjoint recommande donc la recherche de solutions qui permettraient que des cérémonies patriotiques puissent avoir lieu sans être perturbées, tout en tenant compte du cas des enseignants qui se sentiraient mal à l'aise d'accomplir un geste de respect.

Mesures disciplinaires prises à l'encontre des enseignants

- 106.** Le paragraphe 47 de la Recommandation énonce que:

[L]es mesures disciplinaires applicables aux enseignants pour fautes professionnelles devraient être clairement définies. Les poursuites et les sanctions éventuelles ne devraient être rendues publiques qu'à la demande de l'enseignant intéressé, sauf si elles entraînent l'interdiction d'enseigner ou si la protection ou le bien-être des élèves l'exige.

107. La Recommandation énonce en outre que «[L]a définition et le respect des normes professionnelles applicables aux enseignants devraient être assurés avec le concours des organisations d'enseignants.» (paragraphe 71). De plus, «[L]es autorités devraient reconnaître que la discipline et les garanties disciplinaires seraient mieux assurées si les enseignants étaient jugés avec la participation de leurs pairs.» (paragraphe 51).

108. Sur la base des argumentations des deux parties concernées, il ne semble pas que les normes professionnelles concernant la conduite à tenir lors des cérémonies patriotiques aient été codifiées ni que les organisations d'enseignants aient été associées à leur élaboration. Les mesures disciplinaires ne semblent pas avoir été mises en œuvre avec la participation de leurs pairs. Comme dans d'autres cas, le Comité conjoint rappelle les principes énoncés au paragraphe 51 de la Recommandation.

Autres considérations

109. Si le gouvernement affirme que l'obligation de se lever ou de chanter tient compte des besoins particuliers des élèves et peut être modulée, le syndicat fournit des exemples d'enfants handicapés ayant souffert en raison de l'incapacité du personnel à s'occuper d'eux lors des cérémonies patriotiques. Le gouvernement continue de prétendre qu'il existe des orientations appropriées en la matière, mais il ne réfute pas les allégations d'incidents individuels ayant pu se produire au détriment des élèves. Le Comité conjoint note avec préoccupation que, si tous les enseignants et élèves sont effectivement tenus de se lever lors des cérémonies patriotiques, certaines situations peuvent être source de difficultés pour les enseignants et élèves handicapés.

Recommandations

110. Le Comité conjoint recommande que le Conseil d'administration du BIT et le Conseil exécutif de l'UNESCO encouragent le gouvernement du Japon à :

- a) engager un dialogue avec les organisations d'enseignants au sujet du règlement régissant les cérémonies patriotiques, en vue de s'entendre sur les devoirs des enseignants à l'occasion de ces cérémonies, tout en tenant compte des enseignants qui ne souhaitent pas assister au lever du drapeau ni chanter l'hymne national;
- b) engager un dialogue avec les organisations d'enseignants au sujet des mesures disciplinaires, en vue d'éviter de sanctionner les actes de violation des obligations passifs qui ne provoquent pas de perturbations;
- c) envisager d'intégrer des pairs enseignants dans les organes disciplinaires d'examen;
- d) examiner et modifier les politiques et pratiques relatives à la formation des enseignants en cours d'emploi afin de garantir que son objectif reste le perfectionnement professionnel des enseignants et qu'elle n'est pas utilisée comme un instrument de discipline ou de punition;
- e) réexaminer les prescriptions liées aux cérémonies patriotiques en tenant compte des besoins tant des élèves et des enseignants handicapés que des personnes qui travaillent avec des élèves handicapés;
- f) tenir le Comité conjoint informé des efforts déployés en lien avec les recommandations ci-dessus.

Allégation reçue du Syndicat d'enseignants Nakama, Japon

Contexte

- 111.** L'allégation présentée ci-après vient à la suite des communications reçues depuis 2003 du Syndicat japonais des enseignants et personnels de l'éducation (ZENKYO) et du Syndicat japonais d'enseignants Nakama, ainsi que du gouvernement du Japon. Le Comité conjoint a examiné en détail cette allégation lors de ses 8^e, 9^e et 10^e sessions (2003, 2006 et 2009), de même que dans ses rapports intérimaires de 2005, 2008 et 2011. Ultérieurement, le Comité conjoint a demandé des mises à jour de la part des syndicats comme de celle du gouvernement. Aucune information complémentaire n'ayant été fournie par les uns ou les autres, le Comité conjoint a décidé de clore ce cas lors de sa 12^e session en 2015 ³.
- 112.** Dans une nouvelle communication qu'il a soumise en mars 2016, le syndicat Nakama fournit au Comité conjoint des informations relatant la poursuite de pratiques non conformes aux principes établis dans la Recommandation de 1966, ainsi qu'un manque de volonté de la part des autorités japonaises de donner effet aux recommandations du Comité conjoint. Le gouvernement japonais a répondu à cette allégation en août 2017; les observations finales du syndicat ont été reçues en octobre 2017 et celles du gouvernement en avril 2018.

Teneur de l'allégation

- 113.** Les sujets que cette allégation porte à l'attention du Comité conjoint concernent quatre points clés:
- a) l'effet donné aux recommandations du Comité conjoint et la position des autorités locales d'Osaka en matière de consultation et de négociation avec les syndicats;
 - b) le système d'évaluation du Bureau de l'éducation de la préfecture d'Osaka;
 - c) la part de responsabilité accordée aux enseignants dans la sélection des manuels scolaires;
 - d) les mesures, y compris mesures disciplinaires, prises suite au refus des enseignants de suivre les instructions pour ce qui est de se lever et de chanter (drapeau et hymne).
- 114.** Selon le syndicat, les autorités japonaises d'Osaka n'appliquent pas bon nombre de dispositions de la Recommandation OIT/UNESCO concernant la condition du corps enseignant, 1966, en particulier dans les domaines suivants: consultation et négociation avec les organisations d'enseignants, évaluation de la performance, participation à la prise de décisions en termes d'éducation et de mesures disciplinaires.

Effet donné aux recommandations du Comité conjoint et à la position des autorités locales en matière de consultation et de négociation avec les syndicats

- 115.** En substance, le syndicat accuse les autorités d'Osaka de refuser d'appliquer les recommandations du Comité conjoint contenues dans ses rapports allant de 2009 et 2011, portant sur la nécessité d'engager des négociations et des consultations avec les organisations d'enseignants sur des points bien précis. Le syndicat soutient en outre que les autorités locales d'Osaka n'ont pas fourni tous les documents se rapportant au Comité

³ Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des Recommandations concernant le personnel enseignant, [rapport final](#), douzième session (Paris, 20-24 avril 2015), paragr. 122.

conjoint, notamment les traductions des rapports. Selon le syndicat, le Bureau de l'éducation de la préfecture d'Osaka aurait fait part de l'intention des autorités locales de ne pas donner effet à un certain nombre de recommandations dont le Comité conjoint a fait part dans ses précédents rapports.

116. En réponse à cette allégation, le gouvernement du Japon fait remarquer que, conformément à la loi sur les administrations publiques locales, plusieurs questions administratives ne sont pas négociables. De plus, des directives appropriées sont suivies, de même que des règles précises sur la gestion des documents.
117. Un autre point de controverse entre les deux parties concerne une réunion qui se serait tenue entre les autorités locales et le ministère de l'Éducation, au cours de laquelle des copies en japonais du rapport du Comité conjoint auraient été distribuées. Le ministère japonais de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie (MEXT) soutient que cette information n'est pas correcte et que la réunion n'a pas eu lieu. Le gouvernement ne fournit aucune information sur les occasions dans lesquelles les recommandations du Comité conjoint auraient été discutées avec le syndicat ni sur la question de savoir si la traduction en japonais du rapport du Comité conjoint a été partagée.

Système d'évaluation au Bureau de l'éducation de la préfecture d'Osaka

118. Selon le syndicat, le Bureau de l'éducation de la préfecture d'Osaka a été prié de préparer une enquête auprès des enseignants concernant l'évaluation, mais celle-ci aurait été refusée au prétexte qu'elle sort du cadre de la négociation et de la consultation. De même, il a été indiqué que le dialogue social n'était pas possible compte tenu de l'intervention des pairs enseignants dans les panels d'évaluation et de l'introduction récente d'un système de salaire basé sur la performance. Le syndicat considère que cette situation s'écarte des principes établis dans la Recommandation de 1966.
119. Le gouvernement du Japon fait référence à un amendement apporté récemment à la loi sur la fonction publique locale, par lequel les gouvernements locaux doivent procéder à des évaluations de tous les fonctionnaires publics locaux, y compris les enseignants. Le gouvernement confirme que les gouvernements locaux respectent ladite loi et les règlements qui s'y rapportent et garantissent un traitement équitable dans les procédures d'évaluation.

Rôle accordé aux enseignants dans le choix des manuels

120. D'après le syndicat Nakama, le rôle des enseignants dans le choix des manuels n'est pas suffisamment reconnu. Leurs points de vue sont considérés à titre d'information, et la valeur qui leur est accordée est la même que celle que l'on accorde aux directeurs des établissements scolaires et aux parents, sans qu'il soit tenu compte de leur expérience acquise en tant qu'enseignants. La décision finale sur le choix des manuels est prise par les bureaux de l'éducation, et il semblerait que des considérations d'ordre politique entrent en jeu. C'est en cela que le syndicat considère que les principes énoncés dans la Recommandation de 1966 ne sont pas respectés. De plus, le syndicat regrette que cette question ne soit pas ouverte aux consultations ou aux négociations.
121. A cela, le gouvernement du Japon répond en déclarant que la part jouée par les enseignants est bien prise en considération puisque ces derniers font partie du groupe de chercheurs – ce qui inclut les enseignants, les directeurs établissements scolaires, les parents et les tuteurs – qui informent des décisions prises par les bureaux de l'éducation en matière de choix des manuels. De son point de vue, les enseignants peuvent, dans ce contexte, jouer «des rôles relativement importants». En ce qui concerne le soi-disant manque de dialogue social à ce sujet, le gouvernement indique que la législation nationale n'autorise pas la négociation lorsqu'il s'agit de questions administratives.

Mesures, y compris disciplinaires, prises suite au refus des enseignants de suivre les instructions concernant l'obligation de se lever et de chanter lors de cérémonies scolaires

122. D'après le syndicat Nakama, des mesures disciplinaires sont prises à l'encontre d'enseignants qui ont décidé de ne pas se lever et de chanter l'hymne national. Il fait état également de l'absence de protection des enseignants qui subissent des mesures disciplinaires, de même que du manque de transparence de la procédure, ce qui va à l'encontre des principes énoncés dans la Recommandation de 1966. Le syndicat déplore également une autre sanction imposée à ces enseignants, à savoir la décision de ne pas les recruter à nouveau après l'âge de la retraite, ce qui est contraire à la pratique habituelle, et ce sans motif valable qui puisse justifier cette décision.
123. Le gouvernement du Japon, qui rejette ces accusations, déclare que les enseignants doivent se conformer aux instructions officielles de leur hiérarchie lors du déroulement des cérémonies scolaires. Dans ce contexte, les directeurs des établissements scolaires prennent les mesures appropriées pour veiller à ce que ces cérémonies se déroulent sans heurt. Selon le gouvernement, les mesures disciplinaires qui sont prises sont conformes aux principes directeurs établis. Le gouvernement invoque aussi le pouvoir discrétionnaire des autorités locales pour décider de réembaucher les enseignants après l'âge de la retraite.

Conclusions

124. Le Comité conjoint note avant tout qu'un nombre important de questions portées à son attention dans la présente allégation ont déjà été examinées dans ses précédents rapports. Il est nécessaire d'engager un dialogue social avec les organisations d'enseignants sur divers sujets, tels que le système d'évaluation, le rôle accordé aux enseignants dans le choix des manuels, et l'obligation de se lever et de chanter lors des cérémonies scolaires.

Effet donné aux recommandations du Comité conjoint et position des autorités locales concernant les consultations et les négociations avec les syndicats

125. Sur ce point, le Comité conjoint note que plusieurs désaccords de fait sont apparus dans les réclamations présentées à la fois par le syndicat et le gouvernement, notamment sur la question de savoir si certaines réunions se sont réellement tenues et, le cas échéant, sur le contenu des informations qui y ont été fournies. Compte tenu des points de vue contradictoires qui ont été échangés, le Comité conjoint n'est pas en mesure de définir précisément le déroulement des faits à ce sujet.
126. Il fait néanmoins remarquer que les autorités nationales maintiennent depuis longtemps la même position, affirmant que la Recommandation de 1966 « [...] contient certains aspects qui ne correspondent pas forcément à la législation nationale et à la situation actuelle du Japon [...] ». Bien qu'étant un instrument normatif non contraignant, la Recommandation de 1966 possède néanmoins une force morale importante. Elle fait partie intégrante des normes juridiques de l'OIT et de l'UNESCO, et les Etats Membres se doivent de faire de leur mieux pour mettre pleinement en œuvre la recommandation. Le gouvernement du Japon ayant précisé que « les activités gouvernementales sont menées dans le plus grand respect de l'esprit de la recommandation et dans le cadre de la législation nationale », le Comité conjoint lui recommande de saisir cette occasion pour mieux informer les syndicats sur le contenu de ces activités et prendre une part plus active au dialogue social, dans un esprit de coopération.
127. Une autre question récurrente est celle de l'absence de négociations ou de consultations sur un certain nombre de questions considérées comme étant des « questions administratives » – et, par là même, fermées au dialogue social. Le Comité conjoint a largement discuté de la

question, en particulier dans son rapport de 2003 et dans son rapport intérimaire de 2008 qui faisait suite à la mission d'enquête effectuée, dans lequel il déclare que: «[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, d'autre part»⁴. En 2011, le Comité conjoint avait recommandé 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 1966⁵.» Selon le Comité conjoint, ces recommandations, qui sont directement en lien avec le paragraphe 44 de la Recommandation de 1966, sont toujours valables et s'appliquent encore.

Système d'évaluation au Bureau de l'éducation de la préfecture d'Osaka

- 128.** Le gouvernement du Japon tout comme le syndicat ont cité des dispositions de la législation nationale, notamment la loi sur la fonction publique locale. L'interprétation de la législation nationale en la matière ne relève pas du rôle du Comité conjoint. Il n'en reste pas moins responsable du contrôle de l'application de la Recommandation de 1966, qui énonce clairement que le gouvernement et les syndicats devraient entreprendre des négociations et des consultations sur de nombreux points. Le Comité conjoint rappelle les observations qu'il a formulées dans son précédent rapport, à savoir: «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 foi⁶.»
- 129.** Notant qu'en 2011 «[...] le ZENKYO et le JTU avaient indiqué que le gouvernement japonais était déterminé à examiner les principes et institutions régissant les relations entre les travailleurs et l'encadrement dans la fonction publique nationale⁷.», le Comité conjoint apprécie l'information fournie par le gouvernement concernant les modifications apportées récemment (avril 2016) à la loi sur la fonction publique locale. Il aurait toutefois aimé recevoir également des informations sur la question de savoir si, dans le cadre de la réforme de la législation, des efforts sont faits dans le sens d'un dialogue social efficace. Le Comité conjoint encourage le gouvernement à saisir l'opportunité qu'offrent les futures réformes législatives ou politiques pour encourager le dialogue social et la participation des organisations d'enseignants.
- 130.** De plus, le Comité conjoint note que, dans son préambule, la Recommandation reconnaissait: «la diversité des régimes qui s'appliquent, dans les différents pays, au personnel enseignant, en particulier selon que ce personnel est ou non régi par l'ensemble des règles relatives à la fonction publique». La recommandation stipule également que:

⁴ Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des Recommandations concernant le personnel enseignant, [Rapport intérimaire](#), 2008, paragr. 30.

⁵ *Ibid.*, paragr. 40.

⁶ *Ibid.*, paragr. 40.

⁷ Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des Recommandations concernant le personnel enseignant, [Rapport intérimaire](#), 2011, paragr. 16.

«L'enseignement devrait être considéré comme une profession dont les membres assurent un service public; cette profession exige des enseignants non seulement des connaissances approfondies et des compétences particulières, acquises et entretenues au prix d'études rigoureuses et continues, mais aussi un sens des responsabilités personnelles et collectives [...]» (paragraphe 6). Le Comité conjoint est donc d'avis que, si les enseignants peuvent être soumis à la réglementation qui régit la fonction publique, ladite réglementation doit toutefois tenir compte de leur statut professionnel en tant qu'enseignants.

Rôle accordé aux enseignants dans le choix des manuels

131. Selon l'information fournie à la fois par le gouvernement et par le syndicat, il est admis de tous que la contribution des enseignants doit se limiter à une participation consultative, aux côtés des directeurs d'école, parents et tuteurs, et que le choix des manuels doit être du ressort des conseils de l'éducation.

132. Le paragraphe 61 de la Recommandation stipule que:

Dans l'exercice de ses fonctions, le corps enseignant devrait jouir des franchises universitaires. Les enseignants étant *particulièrement qualifiés* pour juger des auxiliaires et des méthodes d'enseignement les mieux adaptés à leurs élèves, ce sont eux qui devraient jouer *le rôle essentiel* dans le choix et la mise au point du matériel d'enseignement, le choix des manuels et l'application des méthodes pédagogiques, dans le cadre des programmes approuvés et *avec le concours* des autorités scolaires. (italique ajouté).

133. A cela, le paragraphe 62 ajoute que: «Les enseignants et leurs organisations devraient participer à l'élaboration de nouveaux [...] manuels [...]».

134. Le problème majeur qui se pose est celui de savoir si les enseignants bénéficient réellement d'un «rôle essentiel». Selon les éléments qui ont été portés à l'attention du Comité conjoint, la situation ne semble pas respecter les principes énoncés aux paragraphes 61 et 62 de la Recommandation. Le rôle, les qualifications et l'expérience des enseignants devraient être dûment et effectivement reconnus, et dépasser le stade des travaux de recherche préparatoires. Il devrait s'agir d'une certaine participation sur le fond tout au long du processus de sélection et de prise de décisions. Le rôle des autorités éducatives est de fournir une assistance suffisante dans ce contexte.

135. A cet égard, le Comité conjoint souhaite également rappeler une précédente recommandation rédigée en 2015 (allégation du Syndicat japonais Tokyo-to-Gakko) qui s'adresse au gouvernement du Japon et aux autorités locales:

«examiner les politiques et pratiques relatives à la façon dont les enseignants prennent part à la sélection des matériels d'enseignement et manuels scolaires. Ces politiques et pratiques devraient permettre à la fois aux enseignants et aux organisations d'enseignants de participer. Les critères de sélection et les pratiques visant à impliquer les enseignants devraient être équitables et transparents afin de garantir la diversité des vues dans l'élaboration des matériels d'enseignement;» (paragraphe 102 *b*) de la recommandation, rapport du Comité conjoint, 2015).

Mesures, y compris disciplinaires, prises suite au refus des enseignants de suivre les instructions concernant l'obligation de se lever et de chanter lors de cérémonies scolaires

136. Selon le Comité conjoint, les questions en jeu sont largement traitées dans l'allégation d'AIM89, dont il est fait l'objet plus haut dans le présent rapport. Le syndicat Nakama ne soulevant pas d'autres questions, le Comité conjoint estime qu'il n'est pas nécessaire d'examiner à nouveau cette question sur le fond et que les principes clés qui ont émané du cas AIM89 s'appliquent également à la présente allégation. Le Comité conjoint renouvelle donc ses observations, ainsi que ses recommandations.

Recommandations

137. Le Comité conjoint recommande que le Conseil d'administration du BIT et le Conseil exécutif de l'UNESCO encouragent le gouvernement du Japon à:

- a) partager les directives appropriées avec les autorités locales pour veiller à ce que les principes de la recommandation soient à la fois appliqués et encouragés;
- b) examiner plus avant les précédentes recommandations formulées par le Comité conjoint sur la question qui se pose de longue date de la consultation et de la négociation avec les organisations d'enseignants;
- c) apprécier l'importance du partage d'informations concernant les recommandations du Comité conjoint, y compris le partage avec les enseignants et leurs organisations de la version traduite en japonais du rapport, lorsqu'elle est disponible, sachant que celui-ci peut constituer une base utile au dialogue social;
- d) examiner la politique et la pratique utilisées dans le cadre du choix des manuels, afin de veiller à ce que les enseignants jouent un rôle essentiel dans la prise de décisions et que ce processus soit convenu avec les organisations d'enseignants afin d'assurer l'équité et la transparence;
- e) engager un dialogue avec les organisations d'enseignants pour ce qui est des règles relatives aux cérémonies patriotiques, afin d'être en accord avec elles sur les obligations des enseignants en la matière, lesquelles doivent convenir à ceux qui ne souhaitent pas prendre part à la levée du drapeau et chanter l'hymne national;
- f) engager un dialogue avec les organisations d'enseignants au sujet des mécanismes disciplinaires, dans le but d'éviter de sanctionner les actes de violation des obligations qui sont passifs et ne provoquent pas de perturbations;
- g) envisager d'intégrer des pairs enseignants dans les organes disciplinaires d'examen;
- h) examiner et modifier les politiques et pratiques relatives à la formation en cours d'emploi des enseignants afin de garantir que son objectif reste le perfectionnement professionnel des enseignants et d'éviter qu'elle ne serve en tant qu'instrument de discipline ou de punition;
- i) tenir le Comité conjoint informé des efforts déployés en lien avec les recommandations ci-dessus.

Allégation reçue de l'Osaka-fu Special English Teachers' Union (OFSET), Japon

Contexte

138. Le 11 juillet 2014, le Comité conjoint a reçu une allégation de la part du Syndicat Osaka-fu Special English Teachers' Union (dénommée ci-après «OFSET») relative au non-respect par le gouvernement du Japon de la Recommandation de 1966 concernant la condition du personnel enseignant, relative au statut et aux conditions d'emploi des enseignants de langue maternelle anglaise engagés dans le programme NET (Native English Teachers) (ci-après «les enseignants NET»). Le syndicat a fourni des informations complémentaires le 3 décembre 2014.

139. Conformément aux procédures du Comité conjoint, l'allégation a été transmise au gouvernement du Japon. Le gouvernement y a répondu le 26 août 2016 par le biais d'observations consolidées contenant à la fois les points de vue du gouvernement et les commentaires formulés spécifiquement par le Bureau de l'éducation d'Osaka. Le syndicat a envoyé d'autres commentaires dans un courrier en date du 3 janvier 2017, auquel le gouvernement a répondu par le biais des observations finales qu'il a fournies le 23 août 2017.

Teneur de l'allégation

140. Les communications d'OFSET et du gouvernement du Japon couvrent un certain nombre de sujets, qui peuvent être regroupés en trois points fondamentaux:

- a) l'applicabilité du statut d'*enseignant* aux enseignants NET et, par conséquent, la question de savoir si ceux-ci sont couverts par la Recommandation;
- b) l'accréditation et la rémunération des postes des enseignants NET;
- c) questions connexes, notamment horaires de travail, protection sociale et mesures disciplinaires.

141. Ces trois points seront examinés successivement, les deux premiers constituant, comme le révèlent leurs communications, les principaux motifs d'argumentation entre les parties.

Statut des enseignants NET et portée de la définition des enseignants au titre de la Recommandation

142. Dans ses premières allégations, OFSET laisse entendre que les enseignants NET doivent être considérés comme des enseignants et que les dispositions de la Recommandation de 1966 leur sont pleinement applicables. Globalement, le syndicat estime qu'il existe de grandes divergences entre le statut des enseignants NET et celui des enseignants de niveau équivalent, ce qui va à l'encontre de bon nombre de dispositions de la Recommandation de 1966.

143. Dans d'autres points soulevés dans les communications, OFSET énumère cinq bonnes raisons favorables à l'idée selon laquelle les enseignants NET sont responsables de l'éducation, au sens de la Recommandation de 1966:

- a) les enseignants NET devraient consacrer dix-huit heures par semaine à l'enseignement et prendre part aux travaux préparatoires des cours;
- b) les enseignants NET participent à l'attribution de notes et à l'évaluation de dissertations;
- c) il est demandé aux enseignants NET de noter les examens, et parfois aussi de les préparer;
- d) les enseignants NET devraient rester en contact informatique constant avec les étudiants, y compris en dehors de la salle de classe et des heures de travail;
- e) les établissements scolaires mettent en avant le nombre d'enseignants NET qu'ils emploient, ce qui leur sert de publicité pour attirer de nouveaux étudiants.

144. En guise de réponse, le gouvernement du Japon conteste ce point de vue, en déclarant que le personnel enseignant NET n'a ni le statut d'enseignant ni celui de formateur. De son point de vue, ces enseignants ont pour fonctions d'aider les enseignants en charge de l'éducation, de sorte qu'ils ne sont pas responsables de l'éducation des élèves. Le gouvernement du Japon précise en outre que les autres tâches énumérées par le syndicat ne sont pas effectuées par les enseignants NET, mais par d'autres membres du personnel. Il en conclut que le personnel enseignant NET n'entre pas dans le cadre de la Recommandation de 1966.

Aspects liés à l'accréditation et à la rémunération des postes d'enseignants NET

- 145.** De la question centrale concernant le statut des enseignants NET découlent deux autres allégations importantes formulées par le syndicat, concernant l'absence de mesures qui visent à reconnaître l'accréditation des enseignants et à assurer une rémunération suffisante.
- 146.** Premièrement, d'après le syndicat, les autorités ne sont pas parvenues à créer un système qui reconnaisse les titres acquis à l'étranger, conférant aux enseignants NET la capacité d'enseigner, ce qui leur accorde un statut professionnel; mettre en place un système de promotion par l'attribution de tâches ou de responsabilités supplémentaires, ou l'instauration de critères professionnels qui permettent l'évaluation en vue de la promotion; et accorder les indemnités et les augmentations de salaires correspondantes afin de récompenser la formation ou l'expérience pratique acquise par ces enseignants.
- 147.** La réponse fournie par le gouvernement contient des informations générales sur les procédures de certification prévues par la législation nationale pour les enseignants suivant l'ensemble de leurs cours de formation d'enseignants au Japon. Aucune information particulière n'est donnée concernant le cas spécifique que représentent les enseignants NET, dont la situation particulière implique certainement qu'ils n'ont pas entrepris leur formation initiale d'enseignants au Japon.
- 148.** Deuxièmement, concernant la rémunération, le syndicat affirme qu'il n'y a pas eu d'augmentation de salaire depuis plus de vingt ans, notamment pas d'ajustement au coût de la vie, et que, en dépit des négociations qui ont certes eu lieu, les étrangers employés en tant qu'enseignants NET sont les seuls membres du personnel enseignant à ne pas avoir bénéficié d'une augmentation de salaire. Selon le syndicat, cette situation est due au fait que le personnel non japonais est traité différemment. Il regrette aussi l'absence d'échelle de salaires qui reflète le mérite, de même que le manque de dialogue social.
- 149.** A cela, le gouvernement répond que l'absence d'augmentation des salaires n'est pas propre aux enseignants NET, qui restent mieux payés que les autres catégories de personnel temporaire ou à temps partiel employé par la préfecture. De plus, les conditions d'emploi – telles que les augmentations de salaire et les possibilités de formation – sont communiquées aux intéressés avant le recrutement, si bien que les candidats ont conscience des conditions dans lesquelles ils seront employés. Selon les autorités, il n'y a pas de traitement différencié dans la mesure où le statut d'enseignant NET a été établi sous la forme d'un programme auxiliaire dépendant du Programme japonais d'échange et d'enseignement (JET), au titre duquel le personnel bénéficie de conditions de travail similaires.
- 150.** Sur ce point bien spécifique, le syndicat et les autorités ont échangé des arguments contraires. Selon le syndicat, le programme JET et celui des enseignants NET étaient au départ alignés, mais ont ensuite divergé, les enseignants engagés dans le cadre du JET bénéficiant, entre autres avantages, d'augmentations salariales – ce qui n'est pas le cas des enseignants NET, du fait qu'ils sont recrutés localement. Le syndicat affirme enfin que la Préfecture d'Osaka remplace de plus en plus les enseignants engagés dans le cadre du JET par des enseignants NET, car le programme correspondant est moins coûteux et que ces derniers ont une bonne expérience de l'enseignement. En réponse, le gouvernement affirme une nouvelle fois que le personnel connaît bien les conditions d'emploi qui lui est réservé, et ce avant d'être recruté. Tout en affirmant que le programme JET et le programme NET offrent des conditions de travail similaires, les autorités locales d'Osaka précisent que le programme JET n'est plus utilisé compte tenu du haut niveau requis en termes de spécialisation en langue anglaise et d'expérience de l'enseignement.

Questions connexes, notamment horaires de travail, protection sociale, évaluation des performances et mesures disciplinaires

- 151.** En dehors des questions de statut, d'accréditation et de rémunération, le syndicat donne plusieurs exemples de non-respect des dispositions de la Recommandation de 1966, concernant:
- a) les heures de travail;
 - b) la protection sociale;
 - c) l'évaluation des performances;
 - d) les mesures visant à permettre la participation aux activités du syndicat.
- 152.** Premièrement, le syndicat affirme qu'il n'a pas été consulté dans le cadre de la définition des heures de travail et que, dans certains cas, les enseignants NET ont dû faire des heures supplémentaires – pour préparer les cours ou pour d'autres activités liées à leur travail, effectuées à l'extérieur de la salle de classe –, heures pour lesquelles ils n'ont pas reçu de compensation financière, ce qui n'est pas conforme aux dispositions de la Recommandation.
- 153.** Sur ce point, le gouvernement répond que les conditions d'emploi sont clairement indiquées au personnel avant son recrutement, de sorte qu'il a conscience du fait que la préparation des cours fait partie des tâches qui lui incombent.
- 154.** Deuxièmement, d'après OFSET, la protection sociale des enseignants NET est restreinte concernant un certain nombre d'aspects. Les enseignants qui ont des responsabilités familiales manquent notamment d'une protection suffisante de la maternité, ce qui découle directement de la nature temporaire des contrats, et souffrent de l'absence de structures d'accueil, y compris de crèches ou de place dans une école à proximité. De plus, le syndicat affirme aussi que les enseignants NET ne peuvent bénéficier du régime de retraite.
- 155.** Selon le gouvernement, ces revendications ne sont pas valables, puisque les enseignants NET ont droit à un congé de maternité sans solde, qu'il est spécifié dans leurs conditions d'emploi qu'ils doivent loger à une distance qui leur permette de faire le déplacement domicile-bureau et qu'ils ont accès au régime de retraite.
- 156.** Troisièmement, le syndicat soulève un autre point, concernant les rapports d'évaluation et les mesures disciplinaires. Selon OFSET, il n'existe pas de système de protection contre une mesure arbitraire prise dans le cadre des rapports d'évaluation; d'après lui, le système, qui n'est pas transparent, n'offre pas de voie de recours. Lorsque des mesures disciplinaires sont prises, il n'existe pas d'autorité établie qui les gère, pas de moyens de faire appel, et les pairs enseignants ne sont pas impliqués dans les organes disciplinaires d'examen.
- 157.** En réponse à cette allégation, le gouvernement affirme que tout traitement discriminatoire pratiqué dans le cadre des évaluations est interdit. Les sanctions disciplinaires sont prises dans le respect des conditions d'engagement et peuvent faire l'objet d'un recours devant une commission préfectorale sur les relations de travail, pour être soumises en dernier ressort devant les instances judiciaires.
- 158.** Le dernier point soulevé par le syndicat concerne les activités syndicales. Selon lui, aucun congé spécial n'est accordé aux fins d'activités syndicales, ce qui va à l'encontre des principes énoncés dans la Recommandation. Le gouvernement ne fournit pas de réponse à ce sujet.

Conclusions

159. Le Comité conjoint examinera successivement les trois questions soulevées dans l'allégation, puisqu'elles portent toutes les trois sur les principes consacrés dans la Recommandation de 1966. Le dialogue social sera traité séparément car il couvre toutes les questions soulevées dans la présente allégation.

Applicabilité de la Recommandation de 1966 aux enseignants NET

160. La première question que le Comité conjoint doit examiner concerne la portée de la définition des «enseignants», soit, en d'autres termes, l'applicabilité de la Recommandation de 1966 aux enseignants NET.

161. Le Comité conjoint note les différents points de vue du syndicat et du gouvernement du Japon sur le statut des enseignants NET. Ces divergences ont des implications importantes, avec, d'une part, le syndicat qui assure que les enseignants NET sont entièrement couverts par la Recommandation et, d'autre part, le gouvernement selon lequel le poste d'enseignant NET n'entre pas dans la définition des «enseignants» telle qu'elle figure dans l'instrument normatif que constitue ladite Recommandation. Le gouvernement indique que des catégories d'enseignants autres que les enseignants NET ont leur part de responsabilité dans l'enseignement des programmes, la création de tests, la correction des épreuves écrites et les résultats des évaluations, mais il ne précise pas pour autant quels enseignants NET sont exemptés de ces tâches et de quelle façon.

162. Le Comité conjoint rappelle que, conformément au paragraphe 1 a) de la Recommandation:

Le mot «enseignants» désigne toutes personnes qui, dans les écoles, ont en charge l'éducation des élèves.

163. Le Comité conjoint prend note des actes de la Conférence intergouvernementale spéciale sur la condition du personnel enseignant, qui a adopté la Recommandation de 1966⁸. Il y est stipulé que la Conférence a passé du temps à mettre au point la définition appropriée du terme «enseignant», à la suite de quoi il a été décidé qu'il comprenait «[...] d'autres professionnels [...] qui *contribuent au travail de l'enseignant en lui apportant conseils ou assistance*» (paragraphe 18 des actes, italique ajouté). En outre, sur la base des actes de la Réunion conjointe OIT/UNESCO d'experts sur la condition du personnel enseignant (organe qui a rédigé le projet de Recommandation et qui s'est réuni en janvier 1966), la référence au personnel auxiliaire chargé des fonctions étrangères à l'enseignement figurant au paragraphe 87 désignait «[...] des personnes telles que le personnel de bureau, les assistants de laboratoire et les personnes chargées de l'entretien des locaux scolaires, des équipements et des sols»⁹.

164. Le Comité conjoint note en outre que la Recommandation précise qu'aucune catégorie spécifique d'enseignants ne devrait être exclue de son champ d'application et que les «enseignants» sont définis en termes vastes, ce qui rend la définition exhaustive et inclusive pour tous les postes d'enseignement de tous niveaux et de toutes catégories.

⁸ Voir actes de la [Conférence intergouvernementale spéciale sur la condition du personnel enseignant](#).

⁹ *Rapport de la Réunion conjointe OIT-UNESCO d'experts sur la condition du personnel enseignant*, Genève, 17-28 janvier 1966 (UNESCO/CST/3), Paris, 1966, paragr.10.

-
- 165.** Dans ce contexte, le Comité conjoint estime que les enseignants NET devraient être considérés comme des enseignants qui entrent dans le cadre de la Recommandation.

Aspects concernant l'accréditation et la rémunération des postes d'enseignants NET

- 166.** D'après le Comité conjoint, les questions de l'accréditation et de la rémunération sont étroitement liées, et découlent directement de la situation accordée aux enseignants NET.
- 167.** Le Comité conjoint ne considère pas que le syndicat et le gouvernement du Japon soient en désaccord pour ce qui est de la reconnaissance de l'expérience et des titres d'enseignement des enseignants NET. Bien que le gouvernement rejette les allégations du syndicat, le Comité conjoint prend note de la déclaration des autorités telle qu'elle figure dans sa réponse finale, selon laquelle le programme des enseignants NET:

[...] a été établi pour employer des ressources humaines dotées d'un haut niveau de spécialisation en anglais et d'une expérience dans l'enseignement de la langue [...].

- 168.** A ce propos, les paragraphes 18 1) et 2) de la Recommandation insistent sur le fait que: «Avant de décider si la capacité d'enseigner, complète ou limitée, doit être accordée à une personne qui a reçu sa formation professionnelle à l'étranger, il conviendrait d'examiner avec soin la valeur de cette formation.» et qu'«[I]l conviendrait de prendre des mesures en vue de parvenir à la reconnaissance, sur le plan international, des titres conférant la capacité d'enseigner, selon des normes admises par les différents pays.» Quant au paragraphe 45, il stipule que: «La stabilité professionnelle et la sécurité de l'emploi sont indispensables, aussi bien dans l'intérêt de l'enseignement que dans celui de l'enseignant [...].»
- 169.** Le Comité conjoint recommande que le gouvernement étudie avec soin, en consultation avec le syndicat, la question des qualifications et de l'expérience des enseignants NET, afin de les reconnaître et de les apprécier à leur juste valeur. A cette fin, il encourage le gouvernement à explorer des pistes – y compris par le biais d'un système de promotion, d'évolution de carrière et de perfectionnement des compétences – qui permettront de mettre au point des parcours professionnels convenables pour les enseignants NET, au sein du service éducatif, conformément aux paragraphes 40 à 44 de la Recommandation.
- 170.** En ce qui concerne les aspects de la rémunération, le Comité conjoint note que le syndicat et les autorités locales échangent des points de vue contradictoires au sujet du niveau de rémunération des enseignants NET, de même que sur la question de savoir s'ils sont la seule catégorie d'enseignants à ne pas avoir droit à une augmentation de salaire. Réfutant l'allégation du syndicat, les autorités locales maintiennent que les enseignants NET connaissent leurs conditions d'emploi avant d'être recrutés, que l'absence d'augmentation de salaire n'est pas propre à cette catégorie d'enseignants, et qu'ils sont malgré tout mieux payés que n'importe quel autre personnel temporaire ou à temps partiel employé par la préfecture.
- 171.** Se fondant sur cette dernière déclaration, le Comité conjoint note que les autorités locales semblent admettre que les enseignants NET ne reçoivent pas d'augmentation de salaire au cours de la période spécifiée par le syndicat. De plus, elles comparent le niveau de rémunération des enseignants NET à celui d'autres catégories de personnel employé par la préfecture; or ceci n'offre aucune base de comparaison entre les salaires des enseignants NET et ceux d'autres enseignants dont les qualifications sont comparables. Dans leurs observations finales, les autorités affirment qu'une compensation est accordée aux enseignants NET, sans préciser par quel moyen. C'est pourquoi, sur ce point, rien n'autorise le Comité conjoint à clarifier les faits avec plus de certitude.

172. Le Comité conjoint note toutefois que le gouvernement n'a pas fait état des efforts déployés pour engager des négociations avec le syndicat au sujet des salaires, alors que la Recommandation prévoit que «Les traitements [...] devraient être déterminés *par la voie de négociations* entre les organisations d'enseignants et les employeurs.» (paragraphe 82, italique ajouté).

173. Le Comité conjoint souhaite saisir cette opportunité pour rappeler un certain nombre de principes clés énoncés dans la Recommandation en ce qui concerne les salaires des enseignants, à savoir:

- a) La structure des traitements des enseignements devrait être établie de manière à éviter toute injustice et toute anomalie risquant d'entraîner des frictions entre différents groupes d'enseignants (paragraphe 117);
- b) Il conviendrait de prévoir un avancement à l'intérieur de chaque catégorie, au moyen d'augmentations de traitement à intervalles réguliers, de préférence tous les ans; la progression entre le minimum et le maximum de l'échelle des traitements de base ne devrait pas s'étendre sur une période de plus de dix à quinze ans; et les enseignants devraient bénéficier des augmentations périodiques pour les services fournis en période probatoire ou à titre temporaire (paragraphe 122);
- c) Les enseignants devraient être rétribués sur la base d'échelles de traitements établies en accord avec leurs organisations professionnelles. Les enseignants qualifiés, en cours de période probatoire ou employés à titre temporaire, ne devraient en aucun cas être rétribués à un taux inférieur à celui des titulaires (paragraphe 116);
- d) Les différences de traitement devraient être fondées sur des critères objectifs, tels que les qualifications, l'ancienneté ou le degré de responsabilités; mais la différence entre le traitement le plus bas et le traitement le plus élevé devrait être maintenue dans des limites raisonnables (paragraphe 119);
- e) Les échelles de traitements des enseignants devraient être revues périodiquement pour tenir compte de facteurs tels que l'augmentation du coût de la vie, l'élévation du niveau de vie national provenant de l'accroissement de la productivité, ou une hausse générale des salaires et des traitements. (paragraphe 123).

174. Le Comité conjoint est d'avis que les enseignants NET devraient avoir un niveau de rémunération approprié pour qu'ils bénéficient d'un statut correspondant à leur niveau d'expérience et à leurs qualifications. C'est pourquoi il encourage le gouvernement et le syndicat à amorcer un dialogue et des négociations sur la question, de manière constructive et dans un esprit de coopération, afin de définir un niveau de rémunération équitable pour les enseignants NET, avec un barème de traitements qui prévoit des ajustements salariaux.

Questions connexes, notamment horaires de travail, protection sociale, évaluation des performances et mesures disciplinaires

175. La Recommandation s'est fixé comme principe directeur ce qui suit: «Les conditions de travail des enseignants devraient être de nature à favoriser au maximum l'efficacité de l'enseignement et permettre aux enseignants de se consacrer pleinement à leurs tâches professionnelles.» (paragraphe 8). Ce principe devrait servir d'orientation dans l'application de toutes les mesures prises concernant les conditions de travail des enseignants.

176. Le Comité conjoint note que le syndicat et le gouvernement ne sont pas d'accord sur la nature et l'étendue des heures supplémentaires concernant certains enseignants NET; et que le syndicat affirme en outre ne pas avoir été consulté dans le cadre de la détermination des

horaires de travail. Cette question n'ayant été traitée que dans l'allégation initiale du syndicat ainsi que dans la première réponse fournie par le gouvernement, le Comité conjoint ne dispose pas d'éléments suffisants pour donner une opinion éclairée. Il rappelle cependant que la Recommandation prévoit expressément que: «Lorsqu'un règlement fixe un maximum d'heures de cours, un enseignant dont le service régulier excède ce maximum devrait recevoir une rémunération supplémentaire selon un barème approuvé.» (paragraphe 118). Même si le gouvernement estime que les travaux préparatoires font partie des tâches des enseignants NET, les barèmes définis par la Recommandation devraient s'appliquer lorsque les circonstances l'imposent. Élément tout aussi important: la Recommandation préconise également des consultations avec les organisations d'enseignants pour ce qui est de la détermination des horaires de travail.

- 177.** Une autre question posée dans l'allégation est l'absence alléguée de protection de la maternité et de structures d'accueil de jour pour les enseignants ayant des responsabilités familiales. Le Comité conjoint se dit préoccupé par la déclaration faite par les autorités locales selon laquelle les enseignantes se voient accorder des congés de maternité *sans traitement*, ce qui laisse entendre que leur interruption de travail pourrait présenter de facto un congé de maternité. Si elle était confirmée, une telle situation ne serait pas conforme au paragraphe 102 de la Recommandation, qui encourage qu'il soit donné effet aux normes internationales du travail en matière de protection de la maternité et qui prévoit, entre autres, des prestations en espèces et une assistance médicale pendant le congé de maternité.
- 178.** En ce qui concerne les droits à la retraite, le Comité conjoint note avec satisfaction les informations fournies par le gouvernement sur l'éligibilité des enseignants NET au régime de pension ordinaire. Il note en outre que le syndicat ne souhaite pas porter d'autres observations à son attention à ce sujet. En conséquence, il recommande au gouvernement de communiquer au syndicat et aux enseignants toutes les informations pertinentes sur les régimes de retraite applicables afin de veiller à ce que ces derniers soient pleinement informés de leurs droits.
- 179.** L'évaluation des performances et les mesures disciplinaires étant traitées par le syndicat et le gouvernement sous la forme d'une seule question, le Comité conjoint souhaite rappeler les objectifs différents de ces deux aspects en ce qui concerne le personnel enseignant. L'évaluation des performances, d'une part – qui peut prendre la forme d'évaluations périodiques – est un mécanisme cyclique et permanent destiné à rendre compte régulièrement aux enseignants de leurs performances; d'autre part, les mesures disciplinaires résultant de fautes professionnelles et de telles procédures devraient être clairement définies. De même, ces questions sont traitées distinctement dans la Recommandation (aux paragraphes 64 et 47, respectivement).
- 180.** Pour ce qui est de l'évaluation des performances, le Comité conjoint prend note du peu d'informations fournies par le gouvernement au sujet des modalités qu'il utilise, en ne se référant qu'à l'interdiction générale, dictée par la loi, de recourir à un traitement discriminatoire dans le cadre des évaluations. Le Comité conjoint aurait aimé recevoir des informations au-delà des dispositions légales sur la pratique et les procédures en vigueur pour apprécier les performances des enseignants NET et pour donner effet aux normes stipulées à ce sujet dans la Recommandation (voir paragraphe 64 1)-2)).
- 181.** Quant à la question distincte de la discipline, le Comité conjoint note avec satisfaction que le gouvernement indique quelle est l'autorité compétente chargée de traiter les recours. Il encourage le gouvernement à redoubler d'efforts pour veiller à ce que le personnel enseignant et ses représentants soient conscients du rôle de ces organes et dûment informés des règles et réglementations en la matière. Le Comité conjoint recommande également que les autorités envisagent la possibilité d'associer la participation des pairs dans ce processus, comme recommandé au paragraphe 51 de la Recommandation.

Dialogue social

- 182.** Le Comité conjoint souhaite rappeler l'importance d'engager un dialogue social constructif, comme mentionné à plusieurs reprises dans la Recommandation. Le Comité conjoint note que le gouvernement fournit très peu d'information concernant la consultation des représentants des enseignants NET.
- 183.** Le Comité conjoint regrette que, pour la plupart des questions mentionnées dans l'allégation, le gouvernement ne fournisse pas d'informations sur les consultations avec les représentants des enseignants. Il souhaite rappeler que, comme le stipule la Recommandation, les syndicats devraient être consultés sur de nombreux points, dont notamment la détermination des horaires de travail, les critères professionnels de promotion, le système de notation au mérite pour déterminer les salaires, etc. Sur certaines questions spécifiques telles que la détermination des salaires et les conditions de travail, le dialogue social devrait même dépasser le stade de la consultation et impliquer un processus de négociation approprié.
- 184.** Le Comité conjoint encourage les autorités et le représentant des enseignants à engager le dialogue et à débattre de ces questions. En outre, il rappelle que, bien qu'il soit essentiel d'informer le personnel sur les conditions de travail, ceci ne devrait toutefois pas être considéré comme une renonciation au dialogue social engagé avec les syndicats.
- 185.** Le Comité conjoint se félicite que le programme relatif aux enseignants NET ait été conçu pour offrir aux jeunes gens anglophones la possibilité d'exercer les fonctions d'enseignants auxiliaires pédagogiques dans les écoles japonaises, dans l'idée que ces travailleurs retourneront dans leur pays d'origine après une période donnée. Certes, de nombreux jeunes gens ont bénéficié de telles opportunités grâce à ce programme. Cependant, comme cela est le cas dans de nombreuses situations de migration de travail, certains travailleurs restent une fois le programme achevé et s'établissent dans le pays d'accueil. Une situation a ainsi vu le jour dans laquelle l'on trouve une catégorie particulière d'enseignants qui travaillent dans des circonstances non prévues dans le programme d'origine, et dans laquelle leur condition n'est pas conforme aux principes de la Recommandation.
- 186.** Gardant à l'esprit les principes internationaux sur la migration équitable et les principes de non-discrimination, tous deux contenus dans la Recommandation, le Comité conjoint invite instamment les autorités locales à engager un dialogue sur ces questions. Etant donné qu'il s'agit d'un groupe d'enseignants minoritaires, le Comité conjoint est convaincu que des solutions pourront être apportées.

Recommandations

- 187.** Le Comité conjoint recommande que le Conseil d'administration du BIT et le Conseil exécutif de l'UNESCO encouragent le gouvernement du Japon, à qui revient la responsabilité ultime de l'application de la Recommandation, à engager un dialogue avec les autorités pédagogiques d'Osaka, selon les besoins, pour:
- a) veiller à ce que les principes établis dans la Recommandation de 1966 soient appliqués aux enseignants NET, de façon à ce que ceux-ci soient traités comme des enseignants, tels que définis dans cet instrument normatif international, et reçoivent les directives nécessaires pour permettre aux autorités locales d'adopter la même approche;
 - b) engager un dialogue avec les syndicats pour développer des filières professionnelles appropriées pour que les enseignants NET qui sont régulièrement employés dans le service éducatif pendant des années puissent élaborer un plan de carrière approprié, notamment par le biais d'un système de promotion, d'évolution de carrière et de développement des compétences;

-
- c) envisager des mesures afin d'obtenir la reconnaissance internationale des diplômes d'enseignement de manière à veiller à ce que les enseignants NET soient suffisamment accrédités et que des filières de qualification leur soient proposées;
 - d) engager des négociations et un dialogue constructifs avec les représentants des enseignants NET sur les questions de la rémunération, de la détermination d'un barème de traitements, et sur toute autre question relative aux conditions de travail;
 - e) communiquer aux représentants des enseignants NET toutes les informations pertinentes concernant les organes compétents ou les mécanismes chargés de questions spécifiques, telles que la retraite ou des procédures disciplinaires, afin de faciliter un dialogue social efficace;
 - f) tenir le Comité conjoint informé de tous faits nouveaux qui permettent le contrôle de la situation par le Comité conjoint, en vue d'un examen ultérieur.

188. Le Comité conjoint recommande que l'OIT et l'UNESCO entreprennent des recherches afin d'étudier les enjeux et les spécificités que couvre le rôle d'enseignant auxiliaire.

B. Suivi des Allégations examinées à la douzième session en 2015

Cas précédemment examinés par le Comité conjoint

Allégation reçue de l'Association indépendante des enseignants cambodgiens (CITA)

189. Le Comité conjoint examine une allégation présentée par l'Association indépendante des enseignants cambodgiens (CITA) à sa douzième session et dans un rapport intérimaire ultérieur publié en 2016.

190. Dans son rapport intérimaire ¹⁰, le Comité conjoint a demandé au Conseil d'administration du BIT et au Conseil exécutif de l'UNESCO d'encourager le gouvernement du Cambodge à:

- a) engager un dialogue approfondi avec la CITA autour des questions soulevées par l'allégation;
- b) lancer une consultation formelle avec toutes les associations d'enseignants pertinentes sur la mise en œuvre du Plan d'action politique des enseignants (TPAP) ainsi que sur d'autres questions de la politique de l'éducation;
- c) tenir le Comité conjoint informé des avancées réalisées d'ici un an, en particulier concernant l'élaboration et la mise en œuvre de politiques importantes, pour permettre au comité de poursuivre son examen de la situation.

191. Le Comité conjoint recommande également que le Conseil d'administration du BIT et le Conseil exécutif de l'UNESCO encouragent la CITA à mettre ses actions politiques au service des intérêts professionnels de ses membres et à s'abstenir de participer à des actions violentes ou d'ordre strictement politique.

¹⁰ BIT: Rapport intérimaire du Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des Recommandations concernant le personnel enseignant, Allégation reçue de l'Association indépendante des enseignants du Cambodge (CITA), Genève, 2016 (CEART/INT/2016/2).

192. Depuis la publication de son rapport intérimaire, le Comité conjoint n'a reçu aucune information du gouvernement ou de la CITA.

193. Le Comité conjoint prend note des sources de préoccupation permanente que sont la situation des droits de l'homme au Cambodge et l'ingérence dans une manifestation organisée par la CITA à l'occasion de la Journée mondiale des enseignants le 5 octobre 2017, comme l'a signalé la Rapporteuse spéciale sur la situation des droits de l'homme au Cambodge ¹¹.

Recommandations

194. Par conséquent, le Comité conjoint recommande que le Conseil d'administration du BIT et le Conseil exécutif de l'UNESCO encouragent le gouvernement du Cambodge à:

- a) mettre en œuvre les Recommandations énoncées dans le rapport intérimaire et à entamer un dialogue approfondi avec la CITA autour des questions soulevées par l'allégation initiale;
- b) informer dès que possible le Comité conjoint des faits nouveaux survenus, notamment en ce qui concerne le dialogue social avec la CITA et d'autres organisations d'enseignants, pour lui permettre de suivre l'évolution de la situation et de poursuivre son examen.

Allégation reçue du Syndicat japonais des enseignants et personnels de l'éducation (ZENKYO)

195. Le Comité conjoint examine une allégation présentée par le Syndicat japonais des enseignants et personnels de l'éducation (ZENKYO) à sa douzième session et dans un rapport intérimaire ultérieur publié en 2016 ¹². Dans son rapport intérimaire, le Comité conjoint recommande que le Conseil d'administration du BIT et le Conseil exécutif de l'UNESCO encouragent le gouvernement du Japon et ZENKYO à:

- a) engager un dialogue portant spécifiquement sur l'élaboration de politiques relatives au statut contractuel et au temps de travail, comprenant un examen de la législation pertinente et la mise en place de mécanismes de contrôle efficaces au niveau local, en veillant à garantir que les négociations et les consultations sont organisées de bonne foi et dans un esprit de coopération;
- b) prévoir des enquêtes conjointes faisant partie intégrante du processus destiné à parvenir à une compréhension commune des questions en jeu et à faciliter un dialogue et des travaux constructifs en vue de régler les divergences de vues exprimées par les deux parties;
- c) tenir le Comité conjoint informé, dans un délai d'un an, des faits nouveaux survenus, notamment en ce qui concerne l'élaboration et l'application de politiques pertinentes, pour lui permettre de suivre l'évolution de la situation et de poursuivre son examen.

¹¹ Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la situation des droits de l'homme au Cambodge, Conseil des droits de l'homme, Trente-neuvième session, 10-28 sept. 2018 (A/HCR/39/73/Add.1).

¹² Rapport intérimaire du Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des Recommandations concernant le personnel enseignant, Allégation reçue du Syndicat japonais des enseignants et personnels de l'éducation (ZENKYO), Genève, 2016 (CEART/INT/2016/1).

-
- 196.** Dans une autre communication soumise au Comité conjoint en 2017, le syndicat affirme avoir sollicité plusieurs entretiens avec le MEXT pour débattre de questions soulevées dans le rapport intérimaire du Comité conjoint. D'après le syndicat, le MEXT n'a pas entamé de dialogue portant spécifiquement sur les questions soulevées dans le rapport.
- 197.** Le syndicat expose ses revendications sur les longues heures de travail des enseignants et le recours aux contrats temporaires des enseignants. D'après le syndicat, les enseignants effectuent en moyenne trente-quatre heures supplémentaires par mois, la rémunération des heures supplémentaires étant plafonnée à seulement huit heures. En raison des périodes d'interruption de leurs contrats, bon nombre d'enseignants temporaires sont confrontés au problème de l'accès à la protection sociale et à d'autres prestations.
- 198.** Le syndicat soulève aussi une question concernant le rôle de chef de file que jouent les directeurs d'établissement pour faire appliquer les politiques gouvernementales, et la crainte d'éventuels actes de harcèlement, sans pour autant fournir de détails.
- 199.** Dans sa réponse, le gouvernement maintient sa position selon laquelle bon nombre des situations signalées par le syndicat sont des questions qui relèvent des autorités locales et sont énoncées dans la loi sur le service public local. Il affirme avoir organisé une «discussion virtuelle» sur la question des longues heures de travail avec ZENKYO et d'autres syndicats.
- 200.** Le gouvernement reconnaît toutefois que les longues heures de travail constituent un grave problème pour les enseignants japonais, et il a pris un certain nombre de mesures pour y remédier. Il admet aussi que le recours aux enseignants temporaires pose des difficultés en termes de qualité de l'enseignement et de prestations accordées aux enseignants. Il affirme avoir publié des orientations en la matière.

Conclusions

- 201.** Le Comité conjoint note qu'il ne semble pas y avoir de désaccord sur le signalement des problèmes relatifs aux longues heures de travail, aux heures supplémentaires et au recours aux contrats temporaires. Syndicats et gouvernement conviennent que ces pratiques sont préjudiciables à la qualité de l'enseignement et aux conditions de travail des enseignants.
- 202.** Il ne semble pas y avoir de divergence entre les parties sur la nature du dialogue mené sur ces questions. Le Comité conjoint ne saisit pas bien ce que signifie l'expression «discussion virtuelle» ni dans quelle mesure les actions préconisées par le gouvernement peuvent être améliorées.
- 203.** Comme semble l'indiquer le gouvernement, le MEXT a lui aussi une grande marge de manœuvre pour faire face à ces problèmes, en collaboration avec l'administration scolaire, grâce à la diffusion d'orientations et à la mise en place d'initiatives telles que *School as a team* (L'école comme une équipe). Le Comité conjoint est d'avis que, malgré la nature décentralisée des autorités scolaires, l'autorité centrale du MEXT lui confère le pouvoir de publier des orientations solides et d'exercer un contrôle et un suivi rigoureux des autorités scolaires locales en ce qui concerne les conditions de travail de base des enseignants, notamment les horaires de travail et le recours aux contrats temporaires. A cet égard, le Comité conjoint affirme que les Etats sont responsables de l'éducation et qu'«une coordination étroite entre les différentes catégories du personnel enseignant est de nature à améliorer à la fois la qualité de l'enseignement pour tous les élèves et la condition des enseignants» (Recommandation de 1966, paragraphe 10 *c*) et *e*)).

Recommandations

204. Le Comité conjoint recommande que le Conseil d'administration du BIT et le Conseil exécutif de l'UNESCO encouragent le gouvernement du Japon et ZENKYO à:

- a) mettre en œuvre les recommandations formulées dans le rapport intérimaire;
- b) engager un dialogue portant spécifiquement sur les questions des longues heures de travail, de la rémunération des heures supplémentaires, et du recours aux contrats temporaires des enseignants, en vue de trouver conjointement des solutions susceptibles d'être mises en œuvre en collaboration avec les autorités scolaires locales. Si les consultations en ligne peuvent être utiles à cet égard, il convient de privilégier une discussion face à face en tant qu'outil de dialogue social;
- c) compte tenu du fait que le gouvernement tout comme le syndicat conviennent que ces problèmes sont un obstacle à un enseignement de qualité et qu'ils durent depuis des années, ils doivent réfléchir aux moyens de mettre en place des mécanismes permanents et continus de dialogue social pour tenter de résoudre les problèmes auxquels sont confrontés les enseignants. Ces mécanismes peuvent permettre d'examiner, de manière plus approfondie et bénéficiant à toutes les parties, les problèmes rencontrés par les enseignants, et, espérons-le, de parvenir à un recul du nombre d'allégations de non-respect des principes de la Recommandation de 1966.

Allégation reçue de la Fédération nationale des enseignants (FENPROF) du Portugal

205. A sa onzième session, le Comité conjoint a examiné une allégation présentée par la Fédération nationale des enseignants (FENPROF) du Portugal concernant le non-respect de la négociation collective par le gouvernement portugais, en particulier: l'absence de négociations concernant les réductions de salaires et la suspension des perspectives de carrière des enseignants; et l'absence de négociations sur les mesures législatives visant à introduire des changements dans les programmes d'enseignement. Dans sa recommandation, le Comité conjoint a invité les deux parties à trouver une solution à ce problème conformément aux principes de la Recommandation.

206. En 2015, à sa douzième session, le Comité conjoint a demandé aux deux parties de le tenir informé des faits nouveaux. Aucune des parties n'a fourni d'information supplémentaire.

Recommandation

207. Le Comité conjoint souhaite toujours suivre la situation de la négociation collective avec les organisations d'enseignants compte tenu du financement de l'éducation au Portugal. Il recommande que le Conseil d'administration du BIT et le Conseil exécutif de l'UNESCO demandent aux deux parties de les tenir informés des faits nouveaux avant sa prochaine session en 2021. A sa quatorzième session, le Comité conjoint considérera ce cas comme étant clos, à moins que des informations supplémentaires ne soient fournies par les parties.

Allégation reçue du Syndicat japonais Tokyo-to-Gakko

208. A sa douzième session qui s'est tenue en 2015, le Comité conjoint a examiné une allégation reçue du Syndicat japonais Tokyo-to-Gakko. Il a formulé un certain nombre de recommandations et prié les parties de le tenir informé des efforts déployés en vue de leur mise en œuvre. N'ayant reçu aucune information nouvelle à cet égard, il encourage le gouvernement à fournir des détails sur la façon dont a été traitée, le cas échéant, toute recommandation formulée dans ce cas.

C. Activités de promotion

- 209.** Le Comité conjoint prend note du large éventail d'activités menées par l'UNESCO et l'OIT pour promouvoir une meilleure connaissance et une meilleure application des deux Recommandations, en particulier celles menées par les membres du CEART. Il signale notamment la participation des experts du Comité conjoint aux activités de la Journée mondiale des enseignants.
- 210.** En février 2018, l'UNESCO, accompagnée de l'OIT, de l'IE, du Partenariat mondial pour l'éducation (GPE), du HCR, de l'UNICEF et de l'Equipe spéciale internationale sur les enseignants (Education 2030), a lancé un projet sur le renforcement de la coopération multipartenaires pour soutenir les politiques relatives aux enseignants et améliorer l'apprentissage. Le projet vise à promouvoir le développement des politiques et des systèmes concernant les enseignants dans quatre pays cibles. Une de ses stratégies clés est de promouvoir les travaux se rapportant aux Recommandations sur le personnel enseignant, de même que ceux du Comité conjoint. L'OIT a participé à plusieurs événements internationaux visant à promouvoir les principes des Recommandations, notamment en ce qui concerne l'éducation de la petite enfance et la reconnaissance croissante du personnel enseignant auxiliaire.
- 211.** En septembre 2018, l'OIT a organisé un Forum de dialogue mondial sur les conditions d'emploi du personnel de l'enseignement supérieur, dans lequel ont été examinés les conditions d'emploi, les droits professionnels et les mécanismes de dialogue social, y compris la négociation collective et la gouvernance collégiale dans l'enseignement supérieur. Les participants au Forum ont adopté des points de consensus sollicitant, entre autres, la promotion de la Recommandation de l'UNESCO concernant la condition du personnel enseignant de l'enseignement supérieur (1997), ainsi que d'autres mesures de soutien supplémentaires adressées au Comité conjoint dans le but d'accroître la visibilité et l'efficacité de son action.

D. Méthodes de travail du Comité conjoint

- 212.** Selon le Comité conjoint, celui-ci continue à jouer un rôle important dans les débats internationaux qui ont lieu au sujet du corps enseignant, compte tenu de son statut en tant que groupe d'experts indépendant dans le cadre des mandats liés à l'éducation et au travail de l'UNESCO et de l'OIT. Il considère utile la session informelle avec les parties prenantes concernées et approuve l'idée de publier une déclaration ou une autre forme de communication qui soit une synthèse de ses délibérations, ainsi que de donner des orientations sur des questions d'actualité concernant la profession d'enseignant. La procédure d'allégations est elle aussi considérée comme étant importante, bien qu'il soit nécessaire de renforcer les procédures qui s'y rapportent.
- 213.** Le Comité conjoint a décidé que les futures sessions examineront moins de sujets et regrouperont ces questions en un thème global plus vaste qui ferait l'objet d'un rapport préparatoire plus important. Ceci permettrait d'examiner de façon plus approfondie certaines questions et de centrer le dialogue social avec les parties prenantes et les partenaires sociaux sur des sujets bien spécifiques.

**E. Projet d'ordre du jour de la quatorzième session
du Comité conjoint**

214. Le Comité conjoint a proposé que les sujets ci-après soient inscrits pour examen à l'ordre du jour de sa quatorzième session en 2021:

- a)* formation et perfectionnement professionnel des enseignants compte tenu des nouvelles tendances dans l'avenir du travail et de l'éducation;
- b)* rôle des syndicats d'enseignants et du dialogue social dans la politique relative à l'éducation;
- c)* amélioration du statut social des enseignants.

Annexe I

Documents de référence de la treizième session ¹

- Bureau international du Travail: *Conditions d'emploi du personnel de l'enseignement supérieur, Document d'orientation – Forum de dialogue mondial sur les conditions d'emploi du personnel de l'enseignement supérieur* (Genève, 18-20 septembre 2018), BIT, 2018.
- Commission internationale sur le financement des opportunités éducatives dans le monde: *Génération apprenante: investir dans l'éducation pour un monde qui change*, Commission internationale, 2017.
- Internationale de l'éducation: *Rapport au Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des Recommandations concernant les enseignants (CEART)*, Bruxelles, IE, 2018.
- Jang, A. et Weller, C.: *The future of work and the teaching profession*, document de travail pour la treizième session du CEART (CEART/13/2018/3), BIT, 2018.
- Jarrell, A.: *Assessing teaching in higher education: Current issues, trends and recommendations*, document de travail pour la treizième session du CEART (CEART/13/2018/4), UNESCO, 2018.
- Locatelli, R.: *The implications of education privatization on teachers in lower-income countries*, document de travail pour la treizième session du CEART (CEART/13/2018/2), BIT, 2018.
- Rawkins, C.: *A Global Overview of TVET Teaching and Training: Current Issues, Trends and Recommendations*, document de travail pour la treizième session du CEART (CEART/13/2018/7), BIT, 2015.

¹ Les documents de référence de la treizième session du Comité conjoint peuvent être consultés à l'adresse suivante: <https://www.ilo.org/global/industries-and-sectors/education/lang--fr/index.htm>.

Annexe II

Secrétariat du Comité conjoint

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

M. Edem Adubra
Chef de la Section de formation et de perfectionnement des enseignants
Chef du Secrétariat de l'Equipe spéciale internationale sur les enseignants
Division d'appui et de coordination d'Education 2030

M^{me} Sonia Guerriero
Spécialiste principale de l'éducation
Section de formation et de perfectionnement des enseignants
Division d'appui et de coordination d'Education 2030

Organisation internationale du Travail (OIT)

M^{me} Alette van Leur
Directrice
Département des politiques sectorielles

M. Akira Isawa
Directeur adjoint
Département des politiques sectorielles

M. Oliver Liang
Chef de l'Unité des services publics et privés
Département des politiques sectorielles

M. Carlos Carrión-Crespo
Spécialiste des secteurs des services publics et des services d'utilité publique
Département des politiques sectorielles

M^{me} Johanna Silvander
Chargée des réunions et de la gestion des connaissances
Département des politiques sectorielles

M^{me} Delphine Santini
Administratrice de programmes
Département des politiques sectorielles

M. David Kapyia
Administrateur de programmes
Département des politiques sectorielles

M^{me} Nikolina Postic
Administratrice de programmes
Département des politiques sectorielles

M^{me} Rhona O'Halloran
Assistante administrative
Département des politiques sectorielles

Annexe III

L'éducation n'est pas une marchandise: les enseignants, le droit à l'éducation et l'avenir du travail

Déclaration adoptée à la treizième session du Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des Recommandations concernant la condition du personnel enseignant, à l'occasion de son cinquantième anniversaire et de la Journée mondiale des enseignants 2018

Le Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des Recommandations concernant le personnel enseignant (ci-après le «Comité conjoint»), réuni à sa treizième session ordinaire à Genève du 1^{er} au 5 octobre 2018,

Rappelant les principes de la Déclaration universelle des droits de l'homme selon lesquels l'éducation est un droit humain, qu'elle doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine ainsi qu'au renforcement du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et qu'elle doit en outre favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes raciaux ou religieux, ainsi que le développement des activités des Nations Unies pour le maintien de la paix,

Reconnaissant l'importance des délibérations internationales sur l'avenir du travail et l'éducation en vue du développement durable,

Considérant qu'il existe un point de rencontre important entre l'objectif de développement durable 4 – une éducation de qualité – et l'objectif de développement durable 8 – travail décent et croissance économique,

Affirmant le rôle décisif que jouent les enseignants dans la réalisation du droit à l'éducation et la préparation des générations futures au monde du travail,

Rappelant que les principes essentiels relatifs à la profession enseignante énoncés dans la Recommandation OIT/UNESCO concernant la condition du personnel enseignant (1966) et la Recommandation de l'UNESCO concernant la condition du personnel enseignant dans l'enseignement supérieur (1997) sont plus pertinents que jamais pour ce qui est d'orienter les politiques visant à renforcer le statut du personnel enseignant,

Conscient que, dans son communiqué transmis au Forum mondial de l'éducation de 2015, le Comité conjoint recommandait de donner davantage de moyens d'action aux enseignants,

Rappelant que le travail n'est pas une marchandise,

Préoccupé par le fait que la commercialisation et la privatisation peuvent avoir des conséquences négatives sur le droit à l'éducation et l'éducation en tant que bien public,

Adopte la Déclaration suivante:

1. L'éducation a un rôle central à jouer pour préparer les apprenants à un monde en profonde mutation, en vue d'une citoyenneté plus engagée, et d'une reconnaissance de leurs droits et responsabilités. Des enseignants bien préparés et qualifiés, reconnus professionnellement, sont essentiels pour que les apprenants puissent faire face à ces enjeux, grâce à l'accès à une éducation de qualité. Le motif économique ne devrait pas pour autant ébranler la fonction globale de l'éducation.
2. Les progrès technologiques, la migration aussi bien forcée que volontaire, les formes nouvelles que prennent la mondialisation, l'évolution démographique ainsi que les tensions de plus en plus vives exercées sur l'environnement auront une forte incidence sur l'avenir et l'amplification des inégalités, ce qui suscite aujourd'hui beaucoup d'anxiété.
3. La technologie peut venir en aide aux enseignants, mais ne devrait en rien les remplacer. Les diverses techniques peuvent accroître l'accès à l'information, mais aussi le stress psychologique et la désinformation. L'insertion des technologies numériques dans l'éducation devrait servir d'aide à

l'apprentissage et à l'amélioration de la qualité, et non créer d'autres inégalités dans le domaine de l'éducation. Les enseignants doivent être préparés pédagogiquement à utiliser de façon efficace les nouvelles techniques, grâce à des programmes de formation initiale et en cours d'emploi de grande qualité.

4. L'EFTP jouera un rôle important dans la préparation des apprenants aux réalités de leur emploi futur. Cela étant dit, le secteur est marqué par des difficultés financières qui portent atteinte à la qualité des enseignants, des formateurs et des programmes. Les enseignants de l'EFTP sont généralement peu soutenus au sein des systèmes éducatifs. Et pourtant, ils devraient pouvoir bénéficier du même statut et des mêmes conditions ainsi que des mêmes opportunités en termes de préparation professionnelle adéquate que les autres enseignants.
5. L'enseignement supérieur, l'enseignement et la recherche devraient être placés sur un pied d'égalité, et il convient de rechercher un équilibre entre les domaines qui sont rentables économiquement et ceux qui favorisent le développement humain en général. L'emploi dans l'enseignement supérieur devrait être fondé sur les principes du travail décent.
6. L'investissement privé et les partenariats public-privé peuvent offrir aux établissements éducatifs des ressources, des expériences importantes sur le lieu de travail ainsi que des connaissances technologiques. Cependant, ils peuvent aussi être une menace à la qualité et à l'équité de l'éducation, de même qu'à la liberté académique. C'est pourquoi ils doivent faire l'objet d'une réglementation et d'un contrôle rigoureux de la part des gouvernements.
7. Les enseignants devraient bénéficier d'un soutien pour préparer les apprentis à un monde en mutation, ce qui doit passer à la fois par une formation initiale de haute qualité et par un perfectionnement professionnel continu. Pour ce faire, il convient de les préparer à travailler de façon efficace avec divers types d'apprenants, en particulier dans les domaines en lien avec les technologies numériques, le développement socio-affectif et les exigences dictées par le monde du travail et la société. La profession d'enseignant à tous les niveaux devrait être inclusive, tout en reflétant la diversité de la société. Il convient de garantir un financement approprié du secteur éducatif pour faire en sorte que le personnel enseignant bénéficie en toute équité de conditions de travail et de salaires décents.
8. L'éducation est un droit de l'homme fondamental et non une marchandise. Elle devrait être un bien public et être équitable et accessible à tous. De plus, si elle doit continuer à jouer son rôle dans la préparation des apprenants au monde du travail, elle doit avant tout avoir comme objectif le développement physique, spirituel, moral et intellectuel des personnes, dans le but de faire progresser la société, l'économie et l'environnement.
9. Compte tenu de ce qui précède, le Comité conjoint demande aux gouvernements, aux organisations et syndicats d'enseignants, aux partenaires du développement international et aux autres parties prenantes du monde de l'éducation, de prendre des mesures urgentes, conformément aux dispositions des Recommandations de 1966 et de 1997, de manière à:
 - a) veiller à ce que l'éducation reste un bien public et un droit de l'homme fondamental;
 - b) réglementer et surveiller la participation du secteur privé dans la fourniture d'éducation;
 - c) élever le statut de l'emploi dans le secteur public en général, et le statut professionnel des enseignants en particulier;
 - d) veiller à ce que les enseignants et les éducateurs aient davantage de moyens d'action, qu'ils soient recrutés en nombre suffisant, bien formés, qualifiés professionnellement, motivés et soutenus dans le cadre de systèmes éducatifs performants, dotés de ressources suffisantes et gérés de manière efficace;
 - e) garantir que l'éducation reste vouée à l'émancipation de l'humanité, de sorte que les générations futures puissent non seulement réagir et s'adapter face à l'avenir, mais aussi le forger activement pour lui donner la forme qu'elles souhaitent.

Genève, 5 Octobre 2018