



DIXIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Autres questions**Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts
sur l'application des Recommandations
concernant le personnel enseignant (CEART)
– Allégations d'organisations d'enseignants**

1. Le Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des Recommandations concernant le personnel enseignant (CEART) a tenu sa huitième session au siège de l'UNESCO à Paris, du 15 au 19 septembre 2003. Un rapport intérimaire sur les résultats de la huitième session a été soumis à la Commission des réunions sectorielles et techniques et des questions connexes¹. Le Conseil d'administration sera saisi du rapport complet à sa 289^e session (mars 2004) lorsque la version espagnole aura été finalisée.
2. Conformément à son mandat et à ses méthodes de travail, le comité conjoint a examiné un certain nombre d'allégations présentées par des organisations nationales et internationales d'enseignants concernant la non-observation par les gouvernements des dispositions des recommandations. Pour que les résultats de l'examen de ces allégations par le CEART puissent être publiés, le Conseil d'administration du BIT ou le Conseil exécutif de l'UNESCO doit avoir examiné le rapport. Afin que les conclusions et recommandations puissent être transmises aux gouvernements et aux organisations d'enseignants intéressés dans les délais requis par le comité conjoint, l'annexe à son rapport – qui contient l'examen de ces cas – est annexée au présent document pour que la commission l'examine à sa présente session. Cela est conforme à la pratique habituelle, à savoir que la commission examine les questions découlant des travaux du CEART qui ont un lien avec les normes internationales du travail.
3. *La Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail voudra sans doute recommander au Conseil d'administration:*
 - a) *de prendre note de l'annexe du rapport de la huitième session du Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des Recommandations*

¹ Document GB.288/STM/3.

concernant le personnel enseignant, qui contient les allégations que les organisations d'enseignants lui ont soumises;

- b) d'autoriser le Directeur général à communiquer les parties de l'annexe les concernant au gouvernement du Bangladesh, du Burundi, de l'Ethiopie et du Japon ainsi qu'aux organisations d'enseignants intéressées et, s'il y a lieu, de les inviter à prendre les mesures requises pour donner suite aux recommandations figurant dans le rapport.*

Genève, le 10 octobre 2003.

Point appelant une décision: paragraphe 3.

Annexe

Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des Recommandations concernant le personnel enseignant (CEART) (Huitième session, Paris, 15-19 septembre 2003) (extraits de son rapport final)

Annexe 2

Allégations reçues d'organisations d'enseignants

A. *Allégations reçues depuis la septième session (Septembre 2000)*

1. Allégation reçue de la Fédération bangladaise des associations d'enseignants (BFTA)

Historique

1. Dans une lettre datée du 2 juin 2003, adressée au secrétariat du comité conjoint, la Fédération bangladaise des associations d'enseignants (BFTA) a présenté des allégations relatives au non-respect des dispositions de la Recommandation OIT/UNESCO de 1996 par le gouvernement bangladais, en relation avec des licenciements arbitraires et illégaux d'enseignants censés avoir exprimé des vues inacceptables pour le gouvernement et la mise à la retraite forcée d'enseignants expérimentés avant l'âge normal de la retraite. La fédération dénonce aussi un climat général de harcèlement et de répression des enseignants et la fermeture arbitraire de milliers d'établissements d'enseignement au point que le système éducatif tout entier est en crise. Elle affirme en outre que des commissions de l'éducation sont mises en place sans qu'il y ait eu de véritable consultation. D'autres allégations concernent le non-paiement de traitements convenables, la promotion des enseignants et la nécessité de réduire le nombre d'élèves par enseignant.
2. Conformément aux procédures approuvées, le comité conjoint demandera au gouvernement bangladais de présenter ses observations sur les allégations formulées.

Recommandations

3. Le comité conjoint recommande que le Conseil d'administration du BIT et le Conseil exécutif de l'UNESCO:
 - a) prennent note du fait que le gouvernement du Bangladesh n'a pas eu la possibilité de présenter ses observations sur les allégations et que tout nouvel examen de ces allégations est reporté jusqu'à la présentation des observations du gouvernement ou jusqu'à ce qu'un délai raisonnable se soit écoulé, conformément aux procédures pertinentes;
 - b) invitent le gouvernement à présenter ses observations sur les questions soulevées dès que possible, et prient ce gouvernement et la BFTA de le tenir au fait de toute évolution de la situation, aux fins d'examen conformément aux procédures approuvées;
 - c) soumettent à l'attention du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT, le fait que certains aspects des allégations formulées peuvent relever de son mandat.

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

Historique

1. Sous couvert d'une lettre datée du 28 juin 2002, adressée au secrétariat du comité conjoint, le Syndicat japonais des enseignants et personnels de l'éducation (ZENKYO) a soumis des allégations relatives au non-respect des dispositions de la Recommandation de 1966 concernant la condition du personnel enseignant par le gouvernement japonais, en relation avec l'adoption d'un système d'évaluation des enseignants et ses modalités d'application, ainsi que l'adoption et la mise en œuvre de ce que ZENKYO qualifie de nouveau système de rémunération d'après le mérite.
2. Vers le 24 septembre 2002, ZENKYO a fourni des pièces supplémentaires à l'appui de ses allégations ainsi que des exemples détaillés d'un certain nombre des pratiques alléguées.
3. Le comité conjoint a demandé au ministère compétent du gouvernement japonais de présenter ses observations sur les allégations et les pièces supplémentaires fournies par ZENKYO.
4. Le 3 mars 2003, le ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie («le ministère») a transmis sa réponse écrite au comité conjoint.
5. Conformément à ses procédures, le comité conjoint a invité ZENKYO à présenter ses observations sur les informations fournies par le gouvernement ainsi que toutes informations complémentaires concernant les développements récents susceptibles, selon ZENKYO, d'être utiles au comité conjoint. ZENKYO a répondu à cette invitation le 21 avril 2003 par une lettre commentant certains éléments de la réponse du gouvernement. De nouvelles observations écrites du ministère ainsi que des pièces justificatives relatives à la réponse de ZENKYO ont été reçues le 26 juin 2003.

Conclusions

6. Les pièces soumises par ZENKYO et par le gouvernement couvrent un grand nombre de sujets et de situations concrètes mais elles identifient essentiellement un nombre limité de questions clés. Le ministère a récemment mis en place de nouveaux systèmes pour résoudre le problème des enseignants jugés incompetents (en ce sens qu'ils ont été maintes fois évalués comme incapables de s'acquitter efficacement de leurs tâches d'enseignement et de gestion de leurs classes) et aussi pour récompenser les enseignants qui ont fait preuve d'excellence dans leur travail au moyen de promotions spéciales et d'avantages financiers directs.
7. L'examen de la documentation fournie par les parties indique qu'elles sont en désaccord concernant une quantité de détails factuels, question que ne pourrait trancher qu'une mission appropriée d'établissement des faits. Toutefois, le comité conjoint estime prématuré de chercher à procéder à un tel exercice avant un examen complet des questions soulevées.
8. Il conviendra d'examiner séparément chacun de ces deux systèmes, mais il y a un aspect qui leur est commun et qu'il faut identifier d'emblée.
9. Le paragraphe 9 de la recommandation énonce un principe directeur selon lequel il convient de reconnaître que les organisations d'enseignants peuvent contribuer grandement au progrès de l'éducation et qu'en conséquence elles devraient être associées à l'élaboration de la politique scolaire. Aussi le paragraphe 10 k) dispose-t-il en outre qu'«il devrait y avoir une coopération étroite entre les autorités compétentes et [entre autres] les organisations d'enseignants, en vue de définir la politique scolaire et ses objectifs précis». Ces thèmes sont développés aux paragraphes 75, 49, 44 et 124. Pour l'essentiel, ces paragraphes formulent les principes suivants:
 - a) afin que les enseignants puissent s'acquitter de leurs devoirs, les autorités devraient établir et appliquer régulièrement une procédure de consultation avec les organisations d'enseignants sur des questions telles que la politique de l'enseignement, l'organisation scolaire et tous changements survenant dans l'enseignement;
 - b) les organisations d'enseignants devraient être consultées lors de l'institution de procédures disciplinaires;
 - c) les promotions devraient se fonder sur une évaluation objective des qualifications de l'intéressé pour le poste envisagé, selon des critères entièrement professionnels déterminés en consultation avec les organisations d'enseignants;

- d) aucun système de rémunération d'après le mérite ne devrait être instauré ni appliqué sans l'avis préalable et le consentement des organisations d'enseignants intéressées.
10. ZENKYO affirme que non seulement les nouveaux systèmes ont été mis en place sans consultation appropriée entre le ministère et/ou les autorités employeuses effectives (les bureaux de l'éducation des préfectures) et le syndicat, mais aussi que les autorités éducatives ont *refusé* le dialogue avec ZENKYO. ZENKYO affirme que le ministère a rejeté une demande écrite de rencontre avec le syndicat sur la question du traitement à réserver aux enseignants incompetents et que pratiquement tous les bureaux de l'éducation ont refusé d'engager des négociations pour le motif que ces questions «ont un caractère administratif et opérationnel». De même, ZENKYO soutient que les bureaux de l'éducation ont refusé des consultations appropriées avec les syndicats concernant la mise en place du système d'évaluation des enseignants pour le motif qu'il s'agit d'une «question de gestion qui ne requiert pas de consultation».
11. Si l'on laisse de côté le contenu des deux systèmes, sur lequel le comité conjoint reviendra, il convient de noter que les réponses du gouvernement ne réfutent pas la teneur des affirmations mentionnées au paragraphe 10. Pour ce qui est de la mise en place du système relatif aux enseignants incompetents, la réponse initiale du gouvernement ne semble pas indiquer que des consultations ou des échanges de vues aient en fait eu lieu à ce sujet avec les organisations d'enseignants. Cette réponse s'appuyait sur l'article 55.3 de la loi sur la fonction publique territoriale comme justifiant la proposition selon laquelle le problème des enseignants incompetents «doit être considéré comme une question se rapportant à la gestion/au fonctionnement d'une collectivité locale» et n'est donc pas «sujet à négociation». Cette position réapparaît dans la documentation fournie le 26 juin 2003. Pour ce qui est de l'évaluation des enseignants, le ministère a simplement fait observer que des avis avaient été obtenus de groupes d'enseignants avec lesquels il y avait eu des échanges de vues. Le comité conjoint remarque que sont mentionnés les groupes d'enseignants et non les organisations d'enseignants en tant que telles.
12. Dans ces conditions, le comité conjoint conclut que l'allégation selon laquelle il n'a pas été procédé à des consultations comme le veut la recommandation est bien fondée. A ce sujet, il fait observer qu'il n'est guère positif de chercher à caractériser tel ou tel aspect comme une question d'administration ou de gestion de manière à argumenter que cela l'exclut automatiquement de l'application de la recommandation. La recommandation fait une distinction entre «négociation» et «consultation» entre autorités éducatives et organisations d'enseignants. Certains des sujets en cause relèvent de l'obligation de procéder à des consultations. Le comité conjoint souligne que la recommandation couvre nécessairement des sujets très divers qui peuvent être des questions de cette nature, mais qui ont aussi un impact important sur l'environnement de travail et les responsabilités professionnelles des enseignants et, en définitive, sur leur condition. La Recommandation de 1966 ne les soustrait pas à la compétence des autorités de gestion, mais les organisations d'enseignants doivent être associées à l'établissement des processus et des méthodes destinés à prendre en compte les résultats des évaluations. Le comité conjoint n'a aucun doute que l'évolution et l'application pratique des systèmes considérés ici relèvent tout à fait du champ d'application des dispositions susmentionnées de la recommandation.

Compétence des enseignants

13. Dans la documentation qu'il a soumise, ZENKYO a voulu présenter divers cas pratiques afin d'illustrer les griefs détaillés qu'il a formulés concernant le système de gestion du personnel qu'il critique. La réponse du gouvernement a cherché à réfuter les allégations en disant que beaucoup des arguments avancés sont fondés sur des erreurs d'interprétation et des faits rapportés de façon inexacte. Comme indiqué précédemment, le comité conjoint ne se propose pas, à ce stade, de tenter de résoudre les désaccords sur le détail des faits. Il veut plutôt commencer par traiter certaines questions conceptuelles importantes dont la résolution devrait, par la suite, permettre de résoudre aussi de nombreux cas individuels litigieux.
14. Les principaux griefs de ZENKYO sont les suivants:
- a) un nouveau système visant à résoudre le problème des enseignants incompetents a été mis en application le 11 janvier 2002;
 - b) si, de l'avis d'un bureau de l'éducation, des enseignants sont incapables de s'acquitter efficacement de leurs tâches d'enseignement et de direction de leurs classes, et si cette situation ne s'améliore pas après des mesures appropriées (notamment une formation en cours

d'emploi), ils peuvent être mutés à des postes dépourvus de fonctions d'enseignement ou, de fait, contraints de quitter la profession enseignante si aucun autre poste approprié n'est disponible;

- c) les critères à appliquer pour parvenir à une telle conclusion sont du ressort des bureaux de l'éducation et varient sensiblement d'une préfecture à une autre;
- d) le sort des enseignants est pour l'essentiel entre les mains des directeurs d'établissements, qui peuvent adresser – et adressent effectivement – des rapports défavorables aux bureaux de l'éducation sans que les enseignants concernés puissent en prendre connaissance et sans que leur soit garantie la possibilité d'y répondre de manière appropriée;
- e) il n'y a pas de voies de recours adéquates contre une décision de désigner un enseignant comme insuffisamment apte; de plus, un enseignant contraint de quitter son poste pour recevoir une formation n'a pas de garantie de retrouver son ancien poste une fois cette formation terminée avec succès. En outre, la nature de la formation est décidée par les bureaux de l'éducation et il peut s'agir, dans des cas spécifiques, d'une formation à un poste qui n'implique pas d'enseignement;
- f) le système n'est ni transparent ni impartial. Il n'y a pas de représentants des enseignants dans les comités qui examinent les rapports; il est fréquent que la composition de ces organes ne soit pas divulguée et les enseignants dont le cas est examiné n'ont pas la possibilité de se faire représenter devant eux.

En bref, l'allégation de ZENKYO invoque une absence flagrante de procédure régulière.

15. Le comité conjoint croit comprendre que le ministère a fait sien un système conçu par le bureau de l'éducation de la région urbaine de Tokyo, mis en place en 2000, et l'a recommandé aux autres préfectures. Ce système est fondé sur l'idée que, lorsque les directeurs d'établissements ou autres agents de supervision constatent qu'un enseignant a un comportement qui manifeste, selon un ensemble d'exemples directeurs, une aptitude insuffisante, ils doivent donner à l'intéressé des conseils afin qu'il s'améliore. Le ministère indique que, ces avis et les résultats obtenus servent de base à tout rapport ultérieur rendant compte d'une aptitude insuffisante qui peut être envoyé à un bureau de l'éducation compétent. Il est indiqué que, lorsque les directeurs d'établissements ou autres agents de supervision ont l'intention de présenter un rapport sur un enseignant jugé présenter une aptitude insuffisante, l'intéressé est informé avant que le rapport soit rédigé et son avis à ce sujet est consigné et joint au rapport. Le rapport et cet avis, s'il en est exprimé, sont alors examinés par un comité d'évaluation qui prend la décision finale.

Le ministère souligne que les décisions sont fondées sur des critères objectifs au sujet desquels il a donné des instructions aux bureaux de l'éducation.

16. Le comité conjoint prend note de ces caractéristiques du système, telles qu'elles sont décrites dans la réponse du gouvernement:
- a) les enseignants jugés incompetents bénéficient d'une aide en deux étapes. Un bureau de préfecture détermine quand les enseignants n'ont pas la capacité de s'acquitter efficacement de leurs tâches. Sur la base des rapports, ces enseignants reçoivent des conseils et une formation. Les enseignants qui ne dirigent pas de façon appropriée leurs élèves et ont déjà bénéficié de conseils ou d'une formation destinée à améliorer leur capacité d'enseigner sont redéployés vers des postes dépourvus de fonctions d'enseignement, là où il en existe;
 - b) la réponse est loin d'indiquer l'existence d'une procédure régulière en ce qui concerne l'examen des rapports défavorables soumis aux bureaux des préfectures. Bien qu'elle indique que, lors d'une enquête sur ces bureaux, «personne n'a indiqué ne pas avoir l'intention ... d'entendre l'avis d'un enseignant soumis à examen en tant qu'enseignant susceptible de posséder une aptitude insuffisante», rien ne prouve qu'il existe de droit général d'un enseignant d'être pleinement informé du contenu des rapports établis, de comparaître et d'être entendu, ou qu'il existe de droits de recours à un quelconque niveau, sinon qu'il est possible de former un recours devant le comité du personnel contre un licenciement, une réaffectation à un poste dépourvu de fonctions d'enseignement ou une mise en disponibilité. Il est estimé que les mesures obligeant à suivre une formation spécifique pour améliorer les qualités et les aptitudes des enseignants ne portent pas atteinte aux intérêts des enseignants et ne sont susceptibles d'aucun recours devant le comité du personnel;

- c) il est admis que, lorsqu'un rapport défavorable est envoyé par un directeur d'établissement à un bureau accompagné des vues d'un enseignant, aucune autre possibilité n'est offerte à l'enseignant de faire valoir son point de vue. Toutefois, il ne semble pas qu'il soit obligatoire de soumettre le rapport proposé à l'enseignant concerné pour qu'il exprime ses vues. Il semble que l'on présume que le directeur de l'établissement a discuté de la teneur de toutes observations défavorables avec l'enseignant lors des séances préalables de guidance et de conseils;
- d) le ministère concède que la publication du nom des membres des comités relève du pouvoir d'appréciation de chaque bureau, étant entendu que la publication de ces noms pourrait entraîner des pressions sur ces personnes ou sur leur famille, empêchant de ce fait l'expression d'opinions impartiales.
17. Une série de dispositions de la recommandation sont applicables aux situations décrites ci-dessus. Il faut les considérer dans leur ensemble. Elles ont les effets suivants:
- a) les paragraphes 45 et 46 font ressortir 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, et que les enseignants devraient être protégés efficacement contre les actions arbitraires de nature à affecter leur situation professionnelle ou leur carrière;
- b) le paragraphe 64 stipule que, lorsque l'activité d'un enseignant doit faire l'objet d'une appréciation directe, cette appréciation devrait être objective et être portée à la connaissance de l'intéressé. Il dispose aussi que l'enseignant devrait avoir un droit de recours contre une appréciation qu'il juge injustifiée;
- c) le paragraphe 50, considéré avec le paragraphe 64, signifie que toutes les appréciations portées dans les rapports peuvent conduire à d'éventuelles mesures disciplinaires, telles que le licenciement, en raison des infractions constatées aux normes de comportement professionnel. Ces paragraphes envisagent aussi l'obligation d'une procédure régulière, impliquant une pleine connaissance du contenu des rapports établis, des droits appropriés de représentation et d'audition et un droit effectif de recours;
18. Le comité conjoint estime que le système actuel, tel que décrit par le ministère, est loin de respecter les normes de la recommandation. Le fait que, comme l'affirme le ministère, un nombre relativement faible d'enseignants sont soumis aux processus décrits ci-dessus, ne contribue en rien à réfuter cette conclusion. Ce système ne garantit pas la communication à l'enseignant concerné du contenu spécifique d'un rapport défavorable, et l'intéressé n'a donc pas l'assurance de bénéficier d'une possibilité effective de contester et de réfuter ce qui y est dit. Il n'y a pas de droit d'être entendu par le comité qui traite de la question et, sauf des cas très limités, il n'y a pas de droit de recours. Dans la mesure où les bureaux des préfectures refusent d'identifier les membres des comités, les processus ne sont nullement ouverts et transparents.
19. De plus, selon l'expérience collective des membres du comité conjoint, il semble inexplicable et contraire aux approches normalement admises d'exclure les enseignants en activité des organes qui prennent des décisions aussi fondamentales, relatives aux questions de l'exercice de la profession d'enseignant et aux compétences professionnelles. L'exclusion des personnes possédant une telle expertise directe paraît mettre en question la validité du processus de décision. Le comité conjoint ne juge pas convaincant le motif fourni pour le secret de la composition des comités, d'autant que ce n'est pas la pratique suivie dans d'autres pays.
20. Le comité conjoint recommande donc vigoureusement que le système d'évaluation des compétences et les processus qui lui sont liés et qui en découlent soient reconsidérés, en vue de les aligner sur les dispositions de la recommandation. Il ne saurait admettre la proposition selon laquelle il s'agit simplement d'une question d'administration et de gestion locales, échappant à l'application de la recommandation.

Evaluation du mérite

21. La recommandation admet clairement qu'une autorité employeuse peut mettre en place et appliquer un système juste et approprié d'évaluation du mérite des enseignants, et que le mérite peut servir de base à l'octroi d'avantages en termes de rémunération. Toutefois, comme on l'a déjà dit, le paragraphe 124 stipule qu'aucun système de rémunération d'après le mérite ne devrait être instauré ni appliqué sans l'avis préalable et le consentement des organisations d'enseignants intéressées. Le

paragraphe 64 de la recommandation, lui aussi mentionné plus haut, s'applique également à ce type d'évaluation. Il envisage l'établissement de critères objectifs et de droits de recours spécifiques.

22. La raison d'être de ce principe est que, d'après l'expérience du comité conjoint, nombre de systèmes de récompense du mérite mis en œuvre dans le passé n'ont pas fonctionné équitablement et avec succès et ont dû finalement être abandonnés. Leur succès dépend à la fois d'une définition très soignée de critères véritablement objectifs et de l'édification d'un système d'administration manifestement transparent et équitable, y compris la mise en place de garanties appropriées contre les abus, telles que des droits effectifs de contrôle par un organe indépendant et qualifié ou de recours à un tel organe.
23. Dans son allégation, ZENKYO formule les critiques suivantes:
 - a) Le système proposé a été élaboré sans consultation adéquate avec les organisations d'enseignants intéressées et sans qu'elles l'acceptent. De fait, les demandes de consultation ont été rejetées pour le motif que le système est une question de gestion qui ne requiert pas de consultation. (En contradiction avec la récente assertion du bureau de l'éducation de Tokyo selon laquelle il a en particulier mis à profit «de nombreuses occasions d'entendre l'avis des organisations d'enseignants et de procéder à des échanges de vues avec elles».)
 - b) Il implique une évaluation «absolue» (c'est-à-dire fondée sur des critères) par les directeurs adjoints et les directeurs d'établissements, combinée avec une évaluation «relative» (c'est-à-dire non fondée sur des critères) par un surintendant, qui examine peut-être les dossiers de pas moins de 15 000 enseignants. Il y a donc un important élément subjectif du fait de cette dernière évaluation.
 - c) Le processus commence par une «autoévaluation» obligatoire par l'enseignant, que le directeur de l'établissement ou son adjoint peut obliger à «refaire».
 - d) La nature compétitive de l'évaluation est telle qu'en pratique elle tend à s'opposer à l'existence de la collégialité entre les enseignants et risque de pervertir le professionnalisme de chaque enseignant en vue d'obtenir une notation fondée sur les résultats des élèves.
 - e) Le système proposé n'est pas vraiment transparent, car la divulgation des résultats des évaluations est soumise au pouvoir d'appréciation et a récemment été suspendue. Un système de recours contre les évaluations reste à mettre en place.
 - f) Les enseignants se méfient dans l'ensemble du système proposé. Celui-ci a dans la pratique exercé un effet néfaste sur le moral et la motivation des enseignants. Il a créé un regrettable manque de confiance entre les directeurs d'établissements, en leur qualité d'évaluateurs, et les enseignants évalués.
24. Le ministère s'est efforcé de réfuter ces critiques de diverses façons.
25. Fondamentalement, il nie que le paragraphe 124 de la recommandation soit applicable au système d'évaluation, pour le motif qu'il ne s'agit pas d'un «système de rémunération d'après le mérite» au sens de cette disposition. Son but est en fait d'améliorer les compétences des enseignants. Le ministère affirme catégoriquement que les évaluations du personnel ne serviront pas à déterminer les traitements et que, en conséquence, le système est sans rapport avec les conditions de travail.
26. Comme il a déjà été dit, il soutient que le système d'évaluation a été élaboré par un comité dont la composition était très diverse et qui s'est notamment efforcé «d'obtenir les avis de groupes d'enseignants et de débattre avec ces groupes».
27. Le ministère rejette la proposition selon laquelle les évaluations ne sont pas équitables et objectives. Il affirme que tous les agents de supervision suivent une formation à l'évaluation et que les évaluations sont fondées sur les observations faites en classe.
28. En réponse à la critique selon laquelle les résultats des évaluations ne sont pas divulgués aux enseignants, le ministère dit qu'«en fait, les aspects positifs et les points appelant des améliorations sont discutés de manière spécifique lors de réunions avec les enseignants. Des conseils précis sont donnés aux enseignants lors de ces réunions, qui visent à encourager le développement des compétences. La divulgation des résultats et la possibilité pour les enseignants d'exprimer leurs vues sont donc en fait garanties». Le comité conjoint note que, dans la réponse finale du bureau de l'éducation de la région urbaine de Tokyo, il est dit que, selon le système que ce bureau applique, les droits de divulgation sont «garantis en vertu du cadre institutionnel en vigueur». D'autre part, il est dit que «Concernant les critères et processus du système d'évaluation du personnel, les

enseignants, les organisations d'enseignants, etc., peuvent soumettre au comité du personnel une demande de rectification. Si cette demande est rejetée, ils peuvent s'adresser à un tribunal pour contester ce rejet en tant que décision administrative illégale».

29. Enfin, le comité conjoint croit comprendre que la position du ministère est que la mise en œuvre du système d'évaluation est une question d'administration et de gestion, et que la recommandation n'est donc pas applicable.
30. Le comité conjoint reste perplexe devant l'assertion du ministère selon laquelle le nouveau système n'est pas un système de rémunération d'après le mérite, au vu de ce qui est proclamé comme l'objet de l'élément d'évaluation relative, à savoir «dans le but d'établir un lien approprié entre le résultat et la rémunération, la promotion et d'autres questions de personnel». De plus, la réponse la plus récente du ministère dit clairement que pour améliorer le moral des enseignants, il est souhaitable «que les enseignants qui obtiennent de bons résultats soient évalués de manière appropriée et que l'évaluation soit adéquatement liée aux conditions d'emploi, y compris les traitements». Le ministère ne commente pas spécifiquement l'affirmation parfaitement claire de ZENKYO selon laquelle un nouveau système discriminatoire de rémunération liée aux résultats et de personnel, fondé sur l'évaluation des enseignants, a déjà été mis en place dans la région urbaine de Tokyo ainsi que dans la préfecture de Kagawa. Quelle que soit la situation factuelle, force est de conclure qu'à tout le moins le système est certainement loin d'être conforme au paragraphe 64. Le comité conjoint se refuse à considérer que la recommandation n'est pas applicable soit parce qu'il s'agit uniquement d'un système de gestion, soit pour une quelconque autre raison. Les termes de la Recommandation sont dénués de toute équivoque.
31. Sur la base des argumentations des deux parties, le comité conjoint conclut que le nouveau système d'évaluation des enseignants a été élaboré de manière non conforme à la recommandation et qu'il ne suit pas les procédures normales du dialogue social. En effet;
- a) il n'y a pas eu de processus approprié de consultation avec les organisations d'enseignants comme le prévoit la recommandation;
 - b) le système implique à l'évidence la formulation d'évaluations subjectives importantes;
 - c) les enseignants sont privés du droit de prendre connaissance de l'évaluation formulée et de son fondement. A cet égard, les échanges de vues lors de réunions privées auxquels fait référence le ministère ne garantissent nullement la fourniture d'informations précises sur ce point. Les enseignants concernés restent tenus dans l'ignorance au sujet des conclusions finales des évaluateurs et de leur fondement. De plus, la «garantie» indiquée par le bureau de l'éducation de la région urbaine de Tokyo paraît davantage concerner les recours contre les critères que la divulgation du contenu des évaluations individuelles. Une autre indication fournie par ce bureau selon laquelle «Le bureau de l'éducation de Tokyo estime qu'il est en principe nécessaire de communiquer les résultats de l'évaluation à l'enseignant concerné. Le moment et l'étendue de cette communication sont à l'étude» signifie clairement qu'un tel processus de divulgation n'est toujours pas en place;
 - d) il y a certainement un manque d'ouverture et de transparence dans le processus et une absence totale de droits spécifiques de réexamen ou de recours pour ce qui est de l'évaluation elle-même, contrairement aux aspects touchant les critères et les processus.
32. Le comité conjoint ne juge pas approprié, à ce stade, de commenter davantage les questions de détail car il y a certaines questions factuelles litigieuses qui ne sont pas encore résolues. Le comité conjoint réitère son opinion selon laquelle en tout état de cause si, grâce à la bonne volonté et au dialogue, les questions clés de non-respect peuvent être résolues, les autres points en litige ont des chances de perdre de leur importance et ce qui paraît constituer un dysfonctionnement regrettable des relations entre ZENKYO et les autorités gouvernementales compétentes pourrait être résolu. Sur ce point, le ministère et les organisations d'enseignants concernées pourraient avoir intérêt à recourir à des responsables du secrétariat conjoint pour les aider à parvenir à un résultat mutuellement acceptable.

Recommandations

33. Le comité conjoint recommande au Conseil d'administration du BIT et au Conseil exécutif de l'UNESCO:
- a) de prendre note de la situation telle qu'elle est décrite ci-dessus;

- b) de communiquer les conclusions qui précèdent au gouvernement du Japon et à ZENKYO, en priant les parties d'engager le dialogue en vue d'aborder de manière constructive les points de non-respect de la recommandation;
- c) de prier le gouvernement et ZENKYO de tenir le comité conjoint informé des faits nouveaux concernant ces problèmes et d'examiner ces informations en temps voulu, conformément aux procédures en vigueur.

B. Faits nouveaux concernant des allégations précédemment reçues

1. Allégation reçue du Syndicat des travailleurs de l'enseignement du Burundi (STEB)

Historique

1. Les allégations selon lesquelles le gouvernement du Burundi ne respecterait pas la recommandation sur la condition des enseignants en ce qui concerne les traitements sont longuement traitées dans le rapport de la septième session du comité conjoint (2000)¹.
2. Ces allégations ont été initialement soumises par le STEB par une lettre adressée par fax en date du 30 septembre 1997 au Directeur général de l'UNESCO, qui était suivie par une lettre datée du 14 octobre 1998 contenant des informations complémentaires. La réponse du gouvernement, datée du 7 avril 1999, a été transmise au STEB le 28 mai 1999, le STEB adressant à son tour de nouvelles observations au comité conjoint le 30 septembre 1999.
3. En substance, le STEB se plaignait de la faiblesse des traitements des enseignants par rapport à ceux des personnels d'autres entreprises publiques ou privées, de l'insuffisance des allocations familiales et du refus du gouvernement de négocier en dépit de grèves répétées.
4. En réponse, le gouvernement indiquait qu'une nouvelle législation concernant les fonctionnaires de l'Etat avait été adoptée en janvier 1999, qu'une prime avait été accordée aux enseignants, et qu'un comité mixte (ministère de l'Education/syndicats) avait été établi le 13 novembre 1998 et chargé d'examiner l'applicabilité de la Recommandation de 1966 dans le pays. Au sujet de la demande de relèvement des traitements formulée par le STEB, le gouvernement a déclaré qu'il fallait situer cette revendication dans le contexte de la crise socio-économique sans précédent qui frappe le pays.
5. Dans sa réponse, le STEB précisait que les «dispositions particulières» concernant les enseignants dans la nouvelle loi n'avaient été ni précisées ni mises en application, que les primes étaient insignifiantes vu l'inflation qui règne dans le pays, que les membres du nouveau comité mixte avaient été nommés par le gouvernement et non par les syndicats, et que le comité n'existait en fait que de nom puisque son rôle, s'agissant de l'applicabilité de la Recommandation de 1966, n'avait jamais été défini et qu'il n'avait été convoqué qu'une seule fois.
6. Les observations du STEB ont été transmises au ministère de l'Education du Burundi par deux fois, une première fois par lettre datée du 31 janvier 2001 du sous-directeur général par intérim de l'UNESCO, et une nouvelle fois par l'intermédiaire d'une requête du secrétariat conjoint au chef par intérim du bureau national de l'UNESCO à Bujumbura.
7. Aucune réponse n'a été reçue à ce jour. Par ailleurs, le STEB n'a pas non plus eu d'autre contact avec le Directeur général de l'UNESCO ou le secrétariat conjoint.

Conclusions

8. En conséquence, le comité conjoint n'est toujours pas en mesure de procéder à un examen final des allégations en l'absence de l'information demandée.

¹ CEART/7/2000/10, Annexe 2, 1.B.

Recommandations

9. Le comité conjoint recommande au Conseil d'administration du BIT et au Conseil exécutif de l'UNESCO:
 - a) de prendre note de la situation décrite ci-dessus;
 - b) de communiquer les conclusions ci-dessus au gouvernement du Burundi et au STEB, en priant instamment le gouvernement de présenter ses observations sur les informations les plus récentes communiquées par le STEB, de manière que le comité conjoint puisse examiner les informations fournies par les deux parties.

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

Historique

1. Les détails de cette allégation, présentée dans une communication qui a été initialement examinée par le comité conjoint en 1994, figurent dans le rapport de la septième session de ce comité, tenue en 2002².
2. Dans ce rapport, le comité conjoint conclut que la condition des enseignants ne semble pas s'être sensiblement améliorée depuis 1997, comme en témoignent les niveaux de salaires toujours bas, les transferts forcés et les tensions relatives à la langue d'instruction, aspect qui reflète la politique globale de l'éducation. De graves préoccupations subsistent au sujet d'allégations relatives au transfert ou au licenciement, à l'emprisonnement ou à la détention, voire à la disparition ou au décès d'enseignants, méthodes qui menacent la stabilité et la qualité des services pédagogiques dans certaines régions. Il prend également note de l'absence de coopération dans les consultations entre le gouvernement et les enseignants et leurs organisations, ajoutée aux graves problèmes de respect des droits fondamentaux de liberté syndicale qu'illustre parfaitement l'affaire non encore résolue du cas n° 1888 du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT. Le gouvernement a été invité à prendre des mesures visant à rétablir un solide partenariat qui reconnaisse le rôle important que jouent les enseignants et leurs représentants démocratiquement élus dans l'amélioration de l'éducation, par le biais des consultations et de la négociation. Le gouvernement a également été prié de prendre des mesures destinées à traiter les problèmes qui subsistent, tels que mentionnés dans le rapport et, ce faisant, de tirer parti de toutes les possibilités d'aide internationale, y compris celles qui sont offertes par les membres du comité conjoint au moyen d'une mission de contacts directs, tel qu'indiqué dans le rapport.
3. Après examen par le Conseil d'administration du BIT (mars 2001) et le Conseil exécutif de l'UNESCO (mai-juin 2001), le rapport du comité conjoint, y compris l'analyse qu'il fait des derniers développements qui lui ont été notifiés, a été envoyé au gouvernement de l'Ethiopie et à l'IE, celle-ci agissant au nom de l'ETA, en juin et juillet 2001.

Nouveaux développements

4. Le gouvernement de l'Ethiopie a répondu aux précédentes communications reçues de l'IE par des observations écrites en date du 11 juin 2003. En substance, le gouvernement de l'Ethiopie y renvoie aux nouvelles mesures en matière d'éducation et de formation prises en 1994 et qui insistent, entre autres, tout particulièrement sur la formation des enseignants, le but étant de développer leurs compétences et d'améliorer leurs attitudes. Selon le gouvernement, une nouvelle structure en matière de développement de la carrière, qui tient compte de l'évolution de la carrière, des performances et de l'expérience, a été mise en place pour les enseignants. Ceux-ci ont également la possibilité de se perfectionner et d'améliorer leurs qualifications, ce qui peut déboucher sur une promotion et sur une augmentation importante du salaire. Le gouvernement insiste sur le caractère

² CEART/7/2000/10, Annexe 2, 2. C.

décentralisé du système d'éducation, avec des écoles et des établissements de formation des enseignants qui dépendent de la région dans laquelle ils se trouvent.

5. Le gouvernement réfute l'allégation relative à l'absence de coopération et à l'inefficacité des consultations avec les enseignants et affirme qu'il a consulté les enseignants dans toutes ses entreprises en matière d'éducation. Il a tout fait pour que l'Association des enseignants soit représentée dans les conseils d'éducation des districts ainsi que dans les écoles. Il souligne que l'Ethiopie fait partie des pays les plus pauvres du monde et qu'il consacre, en moyenne, sept fois le revenu par habitant annuel au salaire des enseignants, qui est, de toute façon, plus élevé que celui de toutes les autres professions de la fonction publique.
6. S'agissant des allégations de transfert forcé d'enseignants, le gouvernement fait remarquer qu'il a été confronté à un problème majeur de concentration des enseignants dans les villes et à de graves pénuries d'enseignants dans les zones rurales. Il affirme qu'il n'a fait que redéployer les enseignants des écoles bénéficiant d'un surplus d'effectifs vers les écoles qui en avaient le plus besoin, et cela en consultant les enseignants au niveau régional.
7. Répondant aux allégations selon lesquelles des personnes non qualifiées seraient employées dans les services d'inspection, le gouvernement a déclaré que l'évaluation des enseignants se faisait à la fois par des chefs de département, des directeurs d'école, des pairs, des étudiants et des parents. Selon lui, aussi bien les étudiants que les parents ont une contribution précieuse à apporter de leurs points de vue.
8. Le gouvernement s'est efforcé de réfuter les allégations de harcèlement et de répression de l'ETA et de ses membres en déclarant que le droit de réunion et de création d'associations professionnelles était inscrit dans la Constitution du pays et qu'il n'y avait, en fait, ni harcèlement ni répression des droits des individus ou des groupes. Il ne nie pas que des individus aient pu violer la loi, mais précise que toute violation de ce genre est réprimée ou sanctionnée par les tribunaux.
9. Le gouvernement a enfin défendu son droit d'insister pour que l'enseignement se fasse dans la langue maternelle et a admis qu'il n'était pas dans l'intérêt de son peuple d'utiliser cette langue si des matériels appropriés et des enseignants convenablement formés n'étaient pas mis à disposition. (Cela en réponse à une allégation selon laquelle cet enseignement serait donné par des enseignants insuffisamment formés et sans matériels pédagogiques appropriés.)
10. Le comité conjoint a également reçu les 17 et 30 juin 2003, respectivement, deux communications sur la situation en Ethiopie émanant de l'ETA et de l'IE. Ces communications ne répondent pas expressément aux observations ci-dessus du gouvernement. L'information donnée dans ces communications se résume au fait que le gouvernement a créé et encouragé une nouvelle association professionnelle qui porte exactement le même nom que l'ETA et qui a pris toute une série de mesures de répression contre l'organisation préexistante sous ce nom, qui a toujours été indépendante du gouvernement. Parmi ces mesures, il y aurait le harcèlement d'enseignants et des tentatives pour les obliger à se dissocier de l'organisation indépendante, l'emprisonnement, et dans un cas l'assassinat, de membres de cette organisation, et la saisie ou le gel de ses biens. Il y est dit également que des mesures ont été prises pour empêcher cette organisation indépendante d'organiser des conférences et de mener d'autres activités professionnelles ou pour la gêner dans ses activités. Il semblerait par ailleurs que les décisions des tribunaux qui sont favorables à l'organisation préexistante, que ce soit en général ou pour ce qui est de ses biens, n'aient pas été suivies d'effet.

Constatations et conclusions

11. On constatera qu'il est difficile de concilier les observations du gouvernement et les affirmations toujours aussi fermes que fait l'IE au nom de l'ETA. Le comité conjoint apprécie l'effort qui est fait par le gouvernement pour élucider les questions depuis son dernier rapport en 1995. Il prend note des efforts qui ont été faits pour professionnaliser davantage le métier d'enseignant grâce à une nouvelle structure de développement des carrières pour les enseignants tenant compte de leur évolution professionnelle, de leurs performances et de leur expérience, ainsi que des possibilités qui sont données aux enseignants de se perfectionner et d'améliorer leurs qualifications; du problème que pose un déploiement équilibré des enseignants; de la difficulté qu'il y a à offrir des salaires convenables dans un pays pauvre comme l'Ethiopie; des efforts qui sont faits pour associer toute une palette d'intervenants à l'évaluation des enseignants; des changements de politique de l'enseignement dans la langue maternelle; et de la décentralisation de l'enseignement.

12. Tout en notant que la plupart de ces mesures ont des objectifs légitimes en matière d'éducation et que l'IE et l'ETA ne fournissent aucune information les concernant, le comité conjoint rappelle que pratiquement toutes les mesures indiquées par le gouvernement font l'objet des dispositions de la recommandation. Ces dispositions devraient servir d'orientation pour améliorer et appliquer les politiques et mesures prises pour que la profession d'enseignant en Ethiopie se développe sainement. Par conséquent, un examen plus détaillé des politiques du gouvernement en relation avec les dispositions de la recommandation semblerait être de mise.
13. Le comité conjoint estime qu'une mission d'investigation pour examiner la situation telle qu'elle se présente dans la réalité est hautement recommandée. A cet effet, il serait bon, selon lui, de solliciter l'aide du rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'éducation, ou d'envisager d'autres moyens de se faire une idée plus claire de la situation, comme le tout nouveau programme phare «Enseignants et qualité», qui fait partie du Programme d'éducation pour tous (EPT). A la tête de ce programme, on trouve l'OIT et l'UNESCO, qui travaillent en partenariat avec d'autres organismes, y compris l'IE. Son but est d'améliorer la condition des enseignants et de renforcer le dialogue social en matière d'éducation afin d'atteindre les objectifs de l'EPT tels qu'ils sont définis dans le cadre d'action de Dakar. Par ailleurs, il faudrait mener, en tenant compte des résultats de ces missions d'investigation, d'autres activités, comme des services consultatifs techniques et/ou des forums de dialogue social associant le gouvernement, l'ETA et d'autres parties prenantes de l'éducation, le cas échéant, dans le cadre du programme phare de l'EPT. Cela permettrait de définir plus facilement les grandes options de manière à répondre aux besoins d'un enseignement de qualité, conformément aux dispositions de la recommandation et compte tenu des contraintes financières et autres du gouvernement.
14. Pour ce qui est des questions relatives à la liberté syndicale, le comité conjoint reconnaît que cette question relève davantage de la compétence du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT. Il prie ce comité de poursuivre ses efforts pour aider à régler une affaire qui paraît extrêmement grave à cet égard.

Recommandations

15. Par conséquent, le comité conjoint recommande que le Conseil d'administration du BIT et le Conseil exécutif de l'UNESCO:
- a) prennent note de la situation décrite ci-dessus;
 - b) encouragent le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration à poursuivre les efforts qu'il fait pour essayer de régler les problèmes de liberté syndicale évoqués dans les allégations et lui facilitent la tâche;
 - c) demandent au rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'éducation d'envisager d'étudier les autres questions évoquées par l'IE et l'ETA, afin de soumettre les constatations factuelles qu'il aura faites à ce sujet au comité conjoint en vue d'un examen plus approfondi;
 - d) invitent le gouvernement, l'IE et l'ETA à envisager des missions d'investigation, des services consultatifs techniques et des activités de renforcement des capacités en vue de renforcer le dialogue social dans l'enseignement en Ethiopie dans le cadre d'un programme national qui ferait partie du programme phare «Enseignants et qualité» dont s'occupent l'UNESCO et l'OIT;
 - e) communiquent les constatations et recommandations du comité conjoint aussi bien au gouvernement qu'à l'Internationale de l'éducation et, par le biais de cette dernière, à l'Association des enseignants éthiopiens, demandant aux parties de tenir le comité conjoint informé de l'évolution de la situation en ce qui concerne les problèmes ci-dessus, et que ces informations soient examinées conformément aux procédures approuvées.

3. *Allégation reçue de l'Osaka Fu Special English Teachers (OFSET) du Japon*

Historique

1. Les détails concernant cette allégation figurent dans le rapport du comité conjoint sur sa septième session en 2000³.
2. En bref, OFSET a adressé à l'OIT une lettre datée du 5 février 1998 contenant des allégations relatives à la discrimination au regard de la rémunération et des congés de maternité dont étaient victimes des enseignants à temps partiel de la préfecture d'Osaka (Japon).
3. Au moment de la septième session du comité conjoint, celui-ci n'avait reçu que récemment les observations du bureau de l'éducation de la préfecture d'Osaka, transmises par l'intermédiaire de la mission permanente du Japon auprès des organisations internationales à Genève. Il n'avait néanmoins pas été possible de les transmettre à OFSET pour que cette organisation puisse présenter ses observations conformément aux procédures applicables.
4. En conséquence, le comité conjoint a conclu qu'il n'était pas approprié d'examiner en détail l'allégation à ce stade.

Faits nouveaux

5. Bien que les observations du bureau de l'éducation de la préfecture d'Osaka aient été transmises en 2000 à OFSET pour que cette organisation présente ses observations, et que des rappels aient été envoyés en 2001 et 2002, un laps de temps considérable s'est écoulé sans que ces observations arrivent. A plusieurs occasions, en réponse à des communications du secrétariat du comité conjoint à ce sujet, le représentant d'OFSET a demandé davantage de temps pour répondre.
6. Finalement, le 23 décembre 2002, le représentant d'OFSET a informé l'OIT que son organisation ne souhaitait plus poursuivre la procédure. OFSET indiquait en outre que, depuis l'envoi de la communication initiale, de nombreux changements positifs étaient intervenus dans l'attitude du bureau de l'éducation de la préfecture d'Osaka et son approche vis-à-vis d'OFSET, changements dus en partie au fait que la question avait été communiquée au gouvernement japonais pour qu'il fasse connaître sa position et sa réponse. Il était enfin indiqué que le bureau de l'éducation reconnaissait maintenant OFSET et négociait de bonne foi avec elle.

Conclusions

7. Dans ces conditions, le comité conjoint juge inutile de poursuivre l'examen de l'allégation initiale d'OFSET. Il est heureux de noter qu'à la suite de l'échange d'information entre le gouvernement et OFSET au moyen des procédures d'examen des allégations par le comité conjoint, les parties ont pu mener des négociations sur les questions en litige et parvenir à une conclusion satisfaisante pour chacune.

Recommandations

8. Le comité conjoint recommande au Conseil d'administration du BIT et au Conseil exécutif de l'UNESCO:
 - a) de prendre note de la situation telle qu'elle est décrite ci-dessus;
 - b) de communiquer les conclusions qui précèdent au gouvernement du Japon et à OFSET, en les félicitant d'avoir trouvé une issue positive à leur différend dans l'intérêt de l'éducation et des enseignants, sur la base du dialogue social et conformément aux dispositions de la Recommandation OIT/UNESCO.

³ CEART/7/2000/10, Annexe 2, 1. C.