



Conseil d'administration

326^e session, Genève, 10-24 mars 2016

GB.326/INS/15/6

Section institutionnelle

INS

CONFIDENTIEL

Date: 21 mars 2016

Original: espagnol

QUINZIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Rapport du Directeur général

Sixième rapport supplémentaire: rapport du comité chargé d'examiner la réclamation alléguant l'inexécution par le Chili de la convention (n° 187) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006, présentée par le Collège des professeurs du Chili A.G. en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1
II. Examen de la réclamation.....	2
A. Allégations de l'organisation plaignante.....	2
Législation concernant les activités devant être effectuées en dehors des heures de cours ou activités complémentaires.....	2
Législation concernant le processus de l'évaluation des enseignants.....	3
Détérioration de la santé des enseignants.....	5
B. Réponse du gouvernement.....	5
Informations complémentaires communiquées par le gouvernement.....	7

III.	Conclusions du comité	8
A.	Observations préliminaires	8
B.	Dispositions applicables des instruments pertinents de l’OIT	8
C.	Examen de la conformité des mesures adoptées avec l’article 3 de la convention – politique nationale de sécurité et de santé au travail (SST).....	10
D.	Examen de la conformité des mesures adoptées avec l’article 4 de la convention – système national de SST.....	11
E.	Examen de la conformité des mesures adoptées avec l’article 5 de la convention – programme national de SST	14
IV.	Recommandations du comité	14

I. Introduction

1. Dans une communication datée du 30 septembre 2013, le Collège des professeurs du Chili A.G. a adressé au Bureau une réclamation, en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, alléguant l'inexécution par le Chili de la convention (n° 187) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006.
2. La convention n° 187, ratifiée par le Chili le 27 avril 2011, est en vigueur dans le pays.
3. Les dispositions de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail relatives à la présentation des réclamations sont les suivantes:

Article 24

Toute réclamation adressée au Bureau international du Travail par une organisation professionnelle des travailleurs ou des employeurs, et aux termes de laquelle l'un quelconque des Membres n'aurait pas assuré d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention à laquelle ledit Membre a adhéré, pourra être transmise par le Conseil d'administration au gouvernement mis en cause et ce gouvernement pourra être invité à faire sur la matière telle déclaration qu'il jugera convenable.

Article 25

Si aucune déclaration n'est reçue du gouvernement mis en cause dans un délai raisonnable, ou si la déclaration reçue ne paraît pas satisfaisante au Conseil d'administration, ce dernier aura le droit de rendre publique la réclamation reçue et, le cas échéant, la réponse faite.

4. La procédure applicable en cas de réclamation est définie par le Règlement relatif à la procédure pour l'examen des réclamations au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, tel qu'il a été révisé par le Conseil d'administration à sa 291^e session (novembre 2004).
5. Conformément aux articles 1 et 2, paragraphe 1, du règlement susmentionné, le Directeur général a accusé réception de la réclamation, en a informé le gouvernement du Chili et l'a transmise au bureau du Conseil d'administration.
6. A sa 320^e session (mars 2014), le Conseil d'administration a décidé que la réclamation était recevable.
7. A sa 321^e session (juin 2014), le Conseil d'administration a désigné un comité tripartite chargé d'examiner la réclamation, constitué par M. Carlos Flores (membre gouvernemental, République bolivarienne du Venezuela), M. Kris de Meester (membre employeur, Belgique) et M. Gerardo Martínez (membre travailleur, Argentine).
8. En réponse à la réclamation, le gouvernement de la République du Chili a communiqué des observations qui ont été reçues le 26 février et le 24 août 2015.
9. Le comité s'est réuni le 25 mars 2015, et a demandé des informations complémentaires au gouvernement du Chili. Il s'est également réuni le 14 mars 2016 pour examiner le cas et adopter son rapport.

II. Examen de la réclamation

A. Allégations de l'organisation plaignante

10. Dans sa communication datée du 30 septembre 2013, l'organisation plaignante affirme que le Chili n'a pas adopté de mesures en vue d'une application satisfaisante de la convention n° 187. Précisément, elle allègue que ceci se manifeste par l'absence d'une politique nationale en matière de sécurité et de santé au travail (SST) (article 3), d'un système national de SST (article 4), et d'un programme national de SST (article 5), qui prendraient en compte les problèmes liés au travail des enseignants.
11. S'agissant du système national, l'organisation plaignante allègue que le gouvernement n'a pas pris les mesures nécessaires pour adapter la législation mentionnée au paragraphe suivant du présent rapport afin de la mettre en conformité avec la convention. Le syndicat ajoute que cette législation permet le travail supplémentaire et non rémunéré des enseignants municipaux, ce qui est préjudiciable à leur santé. En outre, l'organisation plaignante fait référence en particulier au nombre excessif d'heures de travail imputable à la répartition actuelle des tâches des enseignants ainsi qu'à la manière dont le processus d'évaluation des enseignants municipaux a été conçu, car il alourdit encore le fardeau des heures de travail excessives, portant ainsi gravement atteinte à la santé des enseignants.
12. L'organisation plaignante ajoute que la répartition actuelle des tâches des enseignants résulte de la mise en œuvre d'un ensemble de dispositions juridiques qui sont toujours en vigueur, sans consultation aucune des organisations représentatives du secteur des enseignants, en dépit de ce que prévoit la convention. Les dispositions juridiques mises en cause sont les suivantes: 1) le Statut des enseignants, approuvé par le décret n° 1 du ministère de l'Éducation, ayant force de loi, publié au Journal officiel du 22 janvier 1997, établissant le texte révisé, coordonné et systématisé de la loi n° 19.070 portant approbation du Statut des professionnels de l'enseignement et des lois qui la complètent ou la révisent (ci-après dénommé «Statut des enseignants»), applicable aux enseignants municipaux; 2) le Règlement du Statut des enseignants, approuvé en vertu du décret n° 453, publié le 3 septembre 1992 (ci-après «le règlement»); 3) la loi n° 19.933, publiée au Journal officiel du 12 février 2004, portant révision du Statut des enseignants; 4) le décret n° 192 du ministère de l'Éducation, publié au Journal officiel du 11 juin 2005; et 5) la loi n° 20.501, publiée au Journal officiel du 26 février 2011, portant révision du Statut des enseignants.

Législation concernant les activités devant être effectuées en dehors des heures de cours ou activités complémentaires

13. Concernant le Statut des enseignants, l'organisation plaignante fait savoir que, en vertu de l'article 69, l'enseignement en classe ne pourra dépasser 33 heures par semaine et que les heures restantes seront dédiées à des activités scolaires autres que les cours. L'organisation plaignante remet en question le maintien de l'article 69 dans ce texte en l'absence des réformes nécessaires concernant l'augmentation des activités devant être effectuées pendant des heures complémentaires ou autres que les heures de cours, et notamment parce que le texte n'empêche pas que ces heures soient utilisées en tant qu'heures de cours «déguisées» en heures d'activités scolaires autres que les cours.
14. Quant au Règlement du Statut des enseignants, l'organisation plaignante indique qu'il fixe la répartition proportionnelle entre les heures de cours, les heures d'activités scolaires autres que les cours, et les temps de récréation, et que selon le tableau correspondant à l'article 69 du Statut des enseignants, un enseignant municipal doit consacrer 75 pour cent de sa journée de travail contractuelle à l'enseignement scolaire proprement dit et que les

25 pour cent restants doivent être dédiés à d'autres activités (appelées activités complémentaires ou autres que les cours). L'organisation plaignante remet en cause le maintien de l'article 20 du Règlement du Statut des enseignants selon lequel les activités complémentaires possibles autres que les cours seraient au nombre de 52.

Législation concernant le processus de l'évaluation des enseignants

15. Concernant la loi n° 19.933, l'organisation plaignante déclare que cette loi révisé l'article 70 du Statut des enseignants qui introduit l'évaluation des enseignants sans préciser à quel moment de la journée de travail il convient de respecter cette obligation, qui requiert environ quatre mois tous les quatre ans. L'organisation plaignante ajoute que, devant le silence du législateur, ce sont les organismes chargés du contrôle du système d'éducation, comme la Direction du travail pour les corporations municipales et le Bureau du contrôleur général de la République pour les enseignants administrés directement par la municipalité, qui ont signalé que les activités de réflexion et d'élaboration des documents en vue de l'évaluation devaient encore s'ajouter aux activités autres que les cours ou aux activités complémentaires comprises dans les 25 pour cent susmentionnés de la journée de travail de l'enseignant.
16. L'organisation plaignante déclare aussi que la loi n° 20.501, portant modification du Statut des enseignants, a durci le processus d'évaluation prévu dans l'article 70 du Statut des enseignants et qu'elle a assujéti le maintien dans l'emploi à un niveau de performance plus élevé. L'organisation plaignante ajoute que la loi n° 20.501 modifie l'alinéa a) du paragraphe 2 de l'article 7bis du Statut des enseignants prévoyant que les directeurs du secteur municipal pourront dorénavant proposer tous les ans de mettre un terme à la relation de travail de jusqu'à 5 pour cent des enseignants de chaque établissement, lorsque leur évaluation n'est pas satisfaisante.
17. En ce qui concerne l'interprétation administrative selon laquelle le processus d'évaluation devrait être inclus dans les 25 pour cent de temps de travail dédiés aux activités autres que les cours ou activités complémentaires, l'organisation plaignante souligne que cette interprétation administrative est purement théorique puisque les 25 pour cent du temps de travail dédiés aux activités autres que les cours ou activités complémentaires sont – pour dire le moins – insuffisants pour répondre aux exigences habituelles imposées par les autorités ministérielles, des autorités directes et de la loi. Les enseignants municipaux chiliens doivent accomplir des heures de travail supplémentaires à leur domicile pour répondre aux multiples exigences qui leur sont imposées et auxquelles vient s'ajouter le processus d'évaluation de l'enseignant, d'où la détérioration progressive de leur santé, de leur qualité de vie et de leur vie familiale.
18. L'organisation plaignante allègue que le décret n° 192 régleme l'évaluation des enseignants, qui dure quatre mois environ (juillet, août, septembre et octobre). Le ministère de l'Education lance le processus par l'envoi des «portefeuilles d'évaluation» au début des vacances scolaires d'hiver, au mois de juillet, qui correspond habituellement à une période de repos des enseignants, afin que ces derniers entreprennent l'étude de la volumineuse documentation qui leur est adressée. Chaque année, il faut évaluer des milliers d'enseignants municipaux chiliens. Ainsi, en 2012, 16 428 d'entre eux ont été évalués.
19. L'organisation plaignante transmet le manuel du portefeuille et indique que cette évaluation est de toute évidence complexe pour les enseignants, d'autant plus qu'il s'agit d'un processus qui dure quatre mois, tous les quatre ans, et qui peut déboucher sur la perte de leur poste au motif d'une seule «mauvaise» évaluation. L'organisation plaignante explique que le législateur n'indique pas à quel moment de la journée de travail l'enseignant est censé entreprendre et réaliser son «autoévaluation» et étudier le portefeuille; elle précise également qu'il s'agit d'un processus requérant quatre mois de travail tous les quatre ans. Selon

l'organisation plaignante, l'autorité tient pour acquis que l'enseignant doit étudier pendant ses «vacances d'hiver» traditionnelles ou repos scolaire de juillet, mais elle ne dit rien concernant les processus ultérieurs qui figurent dans le calendrier. Elle déclare que, en 2013, le processus a commencé le 29 juillet et qu'il devait se terminer le 18 octobre. Comme le législateur n'a pas précisé à quel moment cette évaluation devait avoir lieu, les organismes de contrôle du système d'éducation ont signalé qu'il convenait d'ajouter cette tâche aux 52 autres qui doivent être réalisées pendant les 25 pour cent de la journée de travail dédiés aux activités autres que les cours.

20. L'organisation plaignante allègue que, pendant les presque quatre mois de l'évaluation, les milliers d'enseignants concernés par l'exercice doivent transférer à leur domicile tout ou partie du travail qu'implique ce processus, car il excède la journée de travail, et aussi parce que les écoles ne disposent pas des locaux nécessaires. Le syndicat ajoute que, comme l'évaluation nationale des enseignants a pris un caractère nettement punitif, en vertu de la loi n° 20.501 de 2011, puisqu'elle peut se solder par la cessation de la relation de travail, la tension et l'anxiété des enseignants qui souhaitent obtenir un résultat raisonnable se sont nettement aggravées, de sorte que les conditions de vie et la santé de ces travailleurs se détériorent jusqu'à l'épuisement. Selon l'organisation plaignante, le problème de fond réside dans la surcharge de travail qu'implique l'évaluation, celle-ci augmentant le nombre des heures de travail, étant donné que les 25 pour cent de la journée de travail ne suffisent pas à la réalisation des activités complémentaires ou en dehors des heures de cours, et dans le fait que les écoles ne disposent même pas des locaux nécessaires. Le syndicat souligne que les heures dédiées à l'accomplissement de cette tâche constituent en fait des heures de travail supplémentaires, non rémunérées et obligatoires.
21. Selon l'organisation plaignante, l'évaluation des enseignants prévue par l'article 70 du Statut des enseignants, conçue à l'origine comme un élément «formateur», est transformée en pratique en un élément «punitif» par la loi n° 20.501. Selon le paragraphe 5 de l'article 70 du Statut des enseignants, l'évaluation de chaque enseignant doit avoir lieu tous les quatre ans et son résultat final doit correspondre à l'un des niveaux de performance suivant: excellent, compétent, de base, ou insuffisant. Par ailleurs, le paragraphe 2 a) de l'article 7bis du Statut des enseignants, révisé par la loi n° 20.501, dispose que les directeurs du secteur municipal pourront [...] proposer tous les ans le licenciement de jusqu'à 5 pour cent des enseignants de leurs établissements respectifs, si et quand ils font l'objet d'une mauvaise évaluation. Cette loi ajoute un paragraphe 8bis à l'article 70 du Statut des enseignants selon lequel «aux effets des dispositions contenues dans l'alinéa a) du paragraphe 2 de l'article 7bis de la loi, on entend par "mauvaise" évaluation une évaluation ayant été qualifiée d'insuffisante ou de de base».
22. Par conséquent, selon l'organisation plaignante, en vertu des amendements introduits par la loi n° 20.501 au Statut des enseignants, un enseignant pourra être licencié au motif que son niveau de performance a été jugé de base ou insuffisant lors d'une évaluation unique, même si ses évaluations précédentes étaient jugées «bonnes», et sans attendre un nouveau processus d'évaluation.
23. L'organisation plaignante indique que le principal problème que présente le processus d'évaluation des enseignants tient sans doute à la manière dont il a été conçu, car il augmente la surcharge de travail dans des conditions épuisantes; l'accomplissement de ces tâches en sus de la journée de travail constitue un travail supplémentaire obligatoire et non rémunéré, et il cause un préjudice important à la santé au travail des enseignants municipaux avec, en conséquence, la détérioration progressive de leur santé. En outre si, à intervalles réguliers, sous la contrainte juridique et la menace d'un prochain licenciement, d'autres obligations professionnelles viennent encore s'ajouter, tel le processus d'évaluation des enseignants, la situation devient critique pour la santé des enseignants. Pour conclure, l'organisation plaignante affirme qu'il faut voir là un problème national de

quasi-abandon de la protection de la santé des enseignants, tandis qu'aucune initiative propre à le résoudre n'est envisagée.

Détérioration de la santé des enseignants

24. L'organisation plaignante indique que l'analyse du premier recensement des enseignants du Chili en 2012, auquel avaient répondu 12 000 enseignants, et qui avait été réalisé par Eduglobal, Réseau de services pour l'éducation, fait apparaître que 69 pour cent des répondants dédiaient entre sept et vingt heures par semaine à des activités éducatives autres que les cours en sus de leur journée de travail et sans être aucunement rémunérés pour ce faire. Le travail non rémunéré et excédant la journée de travail normale recouvre notamment la planification, la préparation des cours, la correction des devoirs, l'attention accordée aux élèves, les activités d'orientation, la gestion du comportement et l'interaction avec les collègues.
25. L'organisation plaignante communique une étude de l'UNESCO datant de 2005, intitulée «Conditions de vie et de travail des enseignants: études de cas (Argentine, Chili, Equateur, Mexique, Pérou et Uruguay)». Elle indique que, selon cette étude, 38 pour cent des enseignants répondants de Santiago du Chili ont déclaré supporter une charge de travail excédant la journée de travail normale de vingt heures par semaine. Toujours selon cette étude, les divers types de mal-être du personnel enseignant permettent d'identifier trois profils: un premier profil associé à la maladie chronique, un deuxième associé à des exigences ergonomiques et un troisième associé à une détérioration de la santé mentale (stress, problèmes psychosomatiques, anxiété). Confrontés à ces difficultés, les enseignants disposent de peu de temps libre pour mettre en place des stratégies de compensation et de récupération. Le syndicat affirme que le travail obligatoire en sus de la journée ordinaire, et qu'il faut accomplir à domicile, porte préjudice à la santé de n'importe quel travailleur.
26. Enfin et en guise de synthèse, l'organisation plaignante indique que, jusqu'à la date de la ratification de la convention, la législation et la culture toléraient le principe du travail des enseignants en dehors des heures, sans rémunération. A dater de la ratification de la convention, on s'attend légitimement à ce que le gouvernement mette en œuvre une politique nationale de SST, un système national de SST et un programme national de SST. Cependant, l'absence d'adéquation de la législation mise en cause est en contradiction flagrante avec la convention. Le gouvernement aurait dû adopter des mesures visant à garantir sa mise en œuvre. Or l'organisation plaignante ajoute que le gouvernement s'est limité à donner une indication substitutive d'un projet de loi, selon le bulletin n° 8189-04, aux termes de laquelle les heures dédiées aux cours diminueraient de 5 pour cent. Autrement dit, à partir de 2016 et de 2017, la répartition horaire proposée au Congrès national serait de 70 pour cent pour les heures de cours, et de 30 pour cent pour les autres activités scolaires, au lieu de la répartition actuelle qui prévoit 75 et 25 pour cent respectivement. Selon l'organisation plaignante, ce sont là des mesures tout à fait insuffisantes, qui retardent indûment leur application et qui ne résolvent en aucun cas la question de la surcharge de travail horaire relevant de l'évaluation des enseignants. En outre, cette initiative viole la convention puisqu'il n'y a pas eu consultation. L'organisation plaignante allègue que le Collège des professeurs du Chili A.G., qui est l'organisation syndicale la plus importante et la plus représentative des enseignants chiliens, n'a été ni sollicité ni consulté sur ces questions liées à la santé et à la qualité de vie des enseignants municipaux.

B. Réponse du gouvernement

27. Dans ses commentaires, le gouvernement déclare que la réclamation présentée par le Collège des professeurs du Chili A.G. est liée à un thème qui, au cours du processus de

dialogue social 2014-15, a été intitulé «épuisement professionnel»; et elle s'inscrit dans le contexte de la discussion sur la réforme de l'éducation en cours au Chili.

28. Le gouvernement ajoute que la réforme de l'éducation est l'une des transformations de fond proposées dans l'actuel programme du gouvernement qui prévoit, en ce qui concerne l'enseignement municipal, de réformer la structure des institutions chargées de l'offre publique d'enseignement général et d'en finir avec l'administration municipale, car le gouvernement part du principe que les municipalités doivent assumer des fonctions diverses et qu'elles sont confrontées à des complexités qui, à de rares exceptions près, rendent difficile une bonne gestion de l'éducation. En outre, l'enseignement municipal est assujéti à un ensemble de réglementations et de contraintes dans le cadre de sa gestion qui ont des répercussions sur son fonctionnement, et notamment sur la gestion des ressources humaines.
29. Le gouvernement indique que la réforme de l'éducation vise à confier l'administration des établissements éducatifs à des institutions spécialisées, et c'est pourquoi il est prévu de créer un service national décentralisé et des services locaux de l'éducation publique qui assureront une proximité avec la communauté éducative et qui seront définis sur le plan géographique en fonction des districts scolaires. Le service national de l'éducation publique aurait pour fonction principale la fourniture d'un appui technique, pédagogique, administratif et financier aux établissements publics, par l'intermédiaire des services locaux.
30. Le gouvernement ajoute que, dans le contexte du dialogue social, au mois d'avril 2014 le Collège des professeurs du Chili A.G. a fait une présentation à l'intention du ministère de l'Éducation chargé de la réforme et proposé de traiter cinq points n'ayant pas été résolus par les administrations gouvernementales précédentes, dans le cadre d'un «programme d'urgence». Le gouvernement fait savoir que, de l'avis du syndicat, ces points devraient être traités par le gouvernement avant même qu'il n'entreprenne de réformer la politique de l'enseignement.
31. *Accord conclu entre le gouvernement et le Collège des professeurs du Chili A.G.* Le gouvernement indique que, le 20 novembre 2014, il a conclu avec le Collège des professeurs du Chili A.G. un accord qu'il a communiqué au BIT et dont le gouvernement estime qu'il apporte une solution positive aux cinq requêtes du syndicat.
32. Le gouvernement déclare que trois de ces cinq points relèvent de la législation et qu'ils sont résolus ou sur le point de l'être. Les deux points restants seront étudiés par des tables rondes avec la participation des représentants des deux parties. La question qui fait l'objet de la réclamation du syndicat sera traitée par la table ronde appelée «table ronde chargée d'étudier l'épuisement professionnel des enseignants».
33. Le gouvernement ajoute qu'un accord a été trouvé concernant la constitution de la table ronde chargée d'étudier l'épuisement professionnel des enseignants: elle était constituée par l'Autorité de surveillance de l'enseignement, la Division de l'enseignement général du ministère de l'Éducation et le Collège des professeurs du Chili A.G. Les thèmes suivants devaient être abordés: *a)* la planification des cours dispensés par l'enseignant; *b)* la situation concernant les conseils externes consentis aux établissements éducatifs et leur impact sur le savoir-faire pédagogique; *c)* les vacances d'été; et *d)* l'autonomie pédagogique des enseignants et des enseignantes dans le cadre de leurs activités éducatives. Le gouvernement indique que la table ronde sur l'épuisement professionnel s'est réunie entre décembre 2014 et janvier 2015, qu'elle a rédigé un rapport contenant les résultats et les conclusions auxquels elle est parvenue sur ce thème, et notamment qu'il a été possible de résoudre la question des heures de cours et des heures dédiées aux activités scolaires

autres que les cours, en augmentant le nombre de ces dernières dans un projet de loi portant création d'une nouvelle carrière des enseignants.

34. *Rapport sur les résultats et les conclusions de la table ronde chargée d'étudier l'épuisement professionnel des enseignants (ci-après «le rapport sur les résultats»).* Définition de l'épuisement professionnel des enseignants. Selon le rapport sur les résultats communiqué par le gouvernement et adopté en accord avec l'organisation plaignante, on entend par épuisement professionnel de l'enseignant «toutes les tâches qui, dans le cadre légal, excèdent la journée de travail et les responsabilités pédagogiques convenues au titre des fonctions relevant de l'enseignant». Le gouvernement ajoute que la table ronde chargée d'étudier l'épuisement professionnel des enseignants s'est penchée sur les principales causes d'épuisement affectant les enseignants.
35. *Rapport sur les résultats et activités scolaires autres que les cours ou activités complémentaires.* Le gouvernement fait savoir que la table ronde sur l'épuisement professionnel a analysé «toutes les tâches qui, dans le cadre légal actuel, excèdent la journée de travail et les responsabilités pédagogiques convenues au titre des fonctions relevant de l'enseignant», et qu'elle a conclu que le temps qui est actuellement imparti aux activités scolaires autres que les cours est insuffisant. Le gouvernement ajoute que, puisque la question est régie par la loi, la résolution du problème doit être incorporée dans le projet de loi portant création d'une nouvelle carrière pour les enseignants, dans le cadre de la réforme de l'éducation et de la politique nationale de l'enseignement. En outre, le gouvernement indique que la table ronde est arrivée aux conclusions suivantes: i) les employeurs sont contraints de respecter la législation en vigueur pour ce qui est de l'assignation des tâches autres que les cours, qui doivent être ajustées à la quantité des heures prévues lors de la nomination de l'enseignant ou de la signature du contrat de travail; ii) il faut faire connaître le droit des enseignants qui comptent trente années de service ou plus de réduire leurs heures de cours; et iii) il est nécessaire d'accroître dès que possible la proportion des heures dédiées à des activités scolaires autres que les cours dans le cadre de la réforme de l'éducation et de la politique nationale de l'enseignement.
36. *Rapport sur les résultats et évaluation des enseignants.* Selon le rapport sur les résultats, les représentants du Collège des professeurs du Chili A.G. demandent, dans le cadre d'un mandat qui leur a été conféré par l'assemblée nationale de leurs affiliés, que l'évaluation des enseignants soit suspendue tant que la nouvelle carrière ne sera pas instituée. Le ministère de l'Éducation estime pour sa part que cette demande doit être formulée dans l'instance de discussion concernant la carrière des enseignants à laquelle il participe ainsi que le Collège des professeurs du Chili A.G., compte tenu du développement de la carrière professionnelle qui sera décidé conformément au calendrier de la réforme de l'éducation.

Informations complémentaires communiquées par le gouvernement

37. Dans le cadre des informations complémentaires qu'il a fournies, le gouvernement a communiqué l'ordonnance n° 05/167 datée du 31 mars 2015, par laquelle le ministère de l'Éducation notifie tous ses secrétaires ministériels régionaux de l'éducation, ainsi que les directeurs des départements de l'éducation dans les provinces, des directives décidées par la table ronde chargée d'étudier l'épuisement professionnel des enseignants, et leur demande de les mettre en œuvre.
38. Cette ordonnance contient des directives concernant cinq points, dont celui qui a trait aux heures dédiées à des activités scolaires autres que les cours. En son point 2, l'ordonnance prévoit que: «il y a consensus dans le pays sur le fait que le temps prélevé sur la journée de travail de l'enseignant pour la réalisation d'activités scolaires autres que les cours est insuffisant. Par conséquent, l'établissement d'une nouvelle répartition entre les heures de

cours et les heures dédiées aux activités scolaires autres que les cours, afin d'améliorer les conditions du travail des enseignants, fait partie de la politique nationale de l'enseignement de la réforme de l'éducation.» L'ordonnance prévoit encore qu'il faut garder présent à l'esprit que les activités scolaires autres que les cours doivent toujours être effectuées pendant la journée de travail et s'ajuster à la quantité des heures prévues lors de la nomination de l'enseignant ou de la signature de son contrat de travail, conformément au décret suprême n° 453 de 1991 du ministère de l'Éducation. Si ces fonctions excèdent la journée de travail, elles doivent être circonscrites à ce qui est prévu dans la jurisprudence administrative. L'ordonnance rappelle en outre que les enseignants qui exercent depuis trente années ou plus peuvent demander la réduction de leurs heures de cours jusqu'à un maximum de 24 heures chronologiques, et elle recommande la révision de l'article 69, paragraphe final, du Statut des enseignants et son règlement.

III. Conclusions du comité

39. Le comité a fondé ses conclusions sur l'examen des allégations de l'organisation plaignante et sur les observations et les informations complémentaires communiquées par le gouvernement. Il a également pris en compte les informations communiquées antérieurement par le gouvernement dans le cadre de son rapport sur l'application de la convention n° 187 en vertu de l'article 22 de la Constitution de l'OIT, ainsi que les commentaires à cet égard de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR), et de l'étude d'ensemble de 2009 de la CEACR relative à la sécurité et à la santé au travail.

A. Observations préliminaires

40. Le comité note que, selon l'organisation plaignante, le gouvernement n'a pas promu le développement d'une politique, d'un système et d'un programme national de sécurité et de santé au travail (SST) qui prennent en compte les problèmes liés au travail des enseignants. Pour ce qui est du système national, l'organisation plaignante allègue que le gouvernement n'a pas adapté sa législation dans le but de protéger la santé des travailleurs de l'enseignement; par ailleurs, la répartition actuelle du travail dans l'enseignement municipal entre les heures de cours et les activités scolaires autres que les cours, y compris notamment le processus d'évaluation national qui se déroule en dehors des heures correspondant à la journée de travail, implique un préjudice important pour la santé des enseignants.

B. Dispositions applicables des instruments pertinents de l'OIT

41. En premier lieu, le comité souhaite rappeler que l'objectif de la convention n° 187 est défini en son article 2. En particulier l'article 2, paragraphe 1, prévoit que:

Tout Membre qui ratifie la présente convention doit promouvoir l'amélioration continue de la sécurité et de la santé au travail pour prévenir les lésions et maladies professionnelles et les décès imputables au travail par le développement, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives, d'une politique nationale, d'un système national et d'un programme national.

L'article 2, paragraphe 2, prévoit que:

Tout Membre doit prendre des mesures actives en vue de réaliser progressivement un milieu de travail sûr et salubre au moyen d'un système national et de programmes nationaux de

sécurité et de santé au travail, en tenant compte des principes énoncés dans les instruments de l'Organisation internationale du Travail (OIT) pertinents pour le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail.

42. A cet égard, le comité rappelle que la liste des instruments pertinents de l'OIT est énoncée dans l'annexe de la recommandation (n° 197) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006, et qu'elle comprend la convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981, et la recommandation (n° 164) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981.
43. La politique nationale, le système national et le programme national en matière de SST sont prévus respectivement dans les articles 3, 4 et 5 de la convention n° 187. Au vu de ce qui précède, le comité examinera les allégations de l'organisation plaignante principalement à la lumière des dispositions suivantes de la convention:

Article 3

1. Tout Membre doit promouvoir un milieu de travail sûr et salubre, en élaborant à cette fin une politique nationale.
2. Tout Membre doit promouvoir et faire progresser, à tous les niveaux concernés, le droit des travailleurs à un milieu de travail sûr et salubre.
3. Lors de l'élaboration de sa politique nationale, tout Membre doit promouvoir, à la lumière des conditions et de la pratique nationales et en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives, des principes de base tels que les suivants: évaluer les risques ou les dangers imputables au travail; combattre à la source les risques ou les dangers imputables au travail; et développer une culture de prévention nationale en matière de sécurité et de santé, qui comprenne l'information, la consultation et la formation.

Article 4

1. Tout Membre doit établir, maintenir, développer progressivement et réexaminer périodiquement un système national de sécurité et de santé au travail, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives.
2. Le système national de sécurité et de santé au travail doit inclure, entre autres:
 - a) la législation, les accords collectifs le cas échéant, et tout autre instrument pertinent en matière de sécurité et de santé au travail;

[...]

Article 5

1. Tout Membre doit élaborer, mettre en œuvre, contrôler, évaluer et réexaminer périodiquement un programme national de sécurité et de santé au travail, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives.
2. Le programme national doit:

[...]

 - b) contribuer à la protection des travailleurs en éliminant ou en réduisant au minimum, dans la mesure où cela est raisonnable et pratiquement réalisable, les dangers et les risques liés au travail, conformément à la législation et à la pratique nationales, en vue de prévenir les lésions et maladies professionnelles et les décès imputables au travail et de promouvoir la sécurité et la santé sur le lieu de travail;
 - c) être élaboré et réexaminé sur la base d'une analyse de la situation nationale en matière de sécurité et de santé au travail comportant une analyse du système national de sécurité et de santé au travail;
 - d) comporter des objectifs, des cibles et des indicateurs de progrès;

[...]

44. En outre, le comité note que, selon l'article 1 a) de la convention n° 187, «l'expression politique nationale désigne la politique nationale relative à la sécurité et la santé au travail et au milieu de travail définie conformément aux principes de l'article 4 de la convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981». Par ailleurs, l'article 4 de la convention n° 155 établit que:

1. Tout Membre devra, à la lumière des conditions et de la pratique nationales et en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives, définir, mettre en application et réexaminer périodiquement une politique nationale cohérente en matière de sécurité, de santé des travailleurs et de milieu de travail.

2. Cette politique aura pour objet de prévenir les accidents et les atteintes à la santé qui résultent du travail, sont liés au travail ou surviennent au cours du travail, en réduisant au minimum les causes des risques inhérents au milieu de travail, dans la mesure où cela est raisonnable et pratiquement réalisable.

45. Pour compléter, le paragraphe 4 de la recommandation (n° 164) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981, prévoit que:

4. En vue de donner effet à la politique mentionnée à l'article 4 de la convention, l'autorité ou les autorités compétentes devraient, compte tenu des domaines techniques d'action spécifiés au paragraphe 3 ci-dessus:

a) édicter ou approuver des prescriptions, des recueils de directives pratiques ou d'autres dispositions appropriées concernant la sécurité, la santé des travailleurs et le milieu de travail, en tenant compte *des liens qui existent entre la sécurité et la santé, d'une part, et la durée du travail et l'aménagement des pauses, d'autre part;* (italiques ajoutés)

[...]

C. Examen de la conformité des mesures adoptées avec l'article 3 de la convention – politique nationale de sécurité et de santé au travail (SST)

46. Le comité note que l'organisation plaignante allègue qu'il n'y a pas de politique nationale de SST qui prenne notamment en compte les problèmes spécifiques des enseignants. Selon l'organisation plaignante, il n'y avait pas eu de consultations à cet égard au moment de la soumission de la présente réclamation. Le comité note que le gouvernement fait savoir que, depuis novembre 2014, il tient des consultations avec le Collège des professeurs du Chili A.G autour de diverses tables rondes, et notamment celle qui est chargée d'étudier l'épuisement professionnel des enseignants.

47. En premier lieu, le comité rappelle que, selon l'article 1 de la convention n° 187, la politique nationale doit être définie conformément aux principes de l'article 4 de la convention n° 155. Le comité rappelle que tant l'article 3 de la convention n° 187 que l'article 4 de la convention n° 155 demandent qu'il y ait consultation avec les partenaires sociaux lors de l'élaboration d'une politique nationale relative à la SST et au milieu de travail.

48. En outre, le comité note que, dans ses commentaires de 2013 concernant l'application de la convention au Chili (demande directe), la CEACR notait que, bien que le gouvernement n'eût pas encore adopté formellement une politique nationale en matière de SST, un processus de consultations était en cours; ainsi, en avril 2012, le gouvernement avait organisé une journée en vue de l'élaboration d'une politique nationale avec l'assistance technique du Bureau; des projets de politique nationale ont été préparés et, en octobre-novembre 2013, un troisième projet de politique nationale devait être fin prêt pour recueillir les avis des organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs; ce

projet pouvait être adopté par voie de décret présidentiel en janvier 2014. Le comité note également que, dans ces mêmes commentaires, la CEACR avait demandé au gouvernement de lui fournir des informations sur les consultations réalisées et sur leurs résultats.

49. Le comité rappelle en outre que, selon ce qui ressort de l'étude d'ensemble de la CEACR sur la SST de 2009, la politique nationale de SST constitue un processus cyclique et dynamique d'amélioration continue, et que l'identification des problèmes et la recherche de solutions, en consultation avec les organisations les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs intéressés, sont inhérentes à cette politique. Le comité souligne en particulier que, conformément au paragraphe 3 de l'article 3 de la convention n° 187, dans ce contexte, le gouvernement doit évaluer les risques au travail et les combattre à la source. Il rappelle en outre que, conformément à l'article 1 a) de la convention, lors de la mise au point de sa politique nationale, le gouvernement devrait garder présent à l'esprit les principes énoncés au paragraphe 2 de l'article 4 de la convention n° 155, selon lesquels cette politique aura pour objet de prévenir les accidents et les atteintes à la santé qui résultent du travail, qui sont liés au travail ou surviennent au cours du travail, en réduisant au minimum les causes des risques inhérents au milieu de travail, dans la mesure où cela est raisonnable et pratiquement réalisable.
50. *Par conséquent, tout en observant que le gouvernement prend des mesures pour examiner les problèmes du secteur de l'enseignement et trouver des solutions en consultation avec le Collège des professeurs du Chili A.G., le comité veut croire que, dans le cadre de l'élaboration de la politique nationale de SST qui est en discussion, en consultation avec les organisations les plus représentatives, la politique nationale qui sera mise au point prendra en compte les problèmes identifiés lors du dialogue social en cours, compte tenu des principes énoncés au paragraphe précédent.*

D. Examen de la conformité des mesures adoptées avec l'article 4 de la convention – système national de SST

51. Le comité rappelle que la législation est la première des quatre composantes du système national de SST énoncées dans l'article 4, paragraphe 2, de la convention n° 187. Les obligations du gouvernement concernant les composantes du système sont prévues par le paragraphe 1 de l'article 4 de la convention n° 187 selon lequel «Tout Membre doit établir, maintenir, développer progressivement et réexaminer périodiquement un système national de SST, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives.» Ces obligations relatives à la législation en sa qualité de composante essentielle du système de SST ont une finalité établie dans l'article 2, paragraphe 1, de la convention n° 187; il s'agit de veiller à «promouvoir l'amélioration continue de la sécurité et de la santé au travail pour prévenir les lésions et maladies professionnelles et les décès imputables au travail».
52. *Législation nationale mise en cause.* Le comité note que l'organisation plaignante allègue que, en dépit de la ratification de la convention n° 187, le Statut des enseignants, son règlement, la loi n° 19.933, la loi n° 20.501 et le reste de la législation pertinente n'ont pas été mis en conformité afin de résoudre les problèmes de SST des enseignants découlant de la législation susmentionnée. Le comité note également que, selon les allégations, le problème principal de SST est issu de la surcharge de travail qui affecte les enseignants (épuisement professionnel), attribuable à la répartition actuelle du travail entre heures de cours et heures dédiées aux activités scolaires autres que les cours, ou activités complémentaires, y compris le processus d'évaluation. Le comité note en particulier que l'organisation plaignante allègue que la quantité excessive de tâches que les enseignants doivent accomplir dans le cadre des 25 pour cent du temps de travail établis par la législation pour accomplir les activités autres que les cours ou activités complémentaires (y compris le

processus d'évaluation) requiert dans la pratique beaucoup plus que les 25 pour cent de la journée de travail qui leur ont été assignés.

53. Le comité note que, selon les informations fournies par le gouvernement, il est possible de distinguer les divers résultats du dialogue qui a eu lieu entre le gouvernement et l'organisation plaignante concernant, en premier lieu, la question générale de la surcharge de travail, à savoir l'épuisement professionnel, en deuxième lieu, les heures dédiées aux activités autres que les cours ou activités complémentaires et, en troisième lieu, le processus d'évaluation. Le comité se propose d'examiner les allégations de l'organisation plaignante séparément concernant ces trois questions.
54. *Question générale de la surcharge de travail. Epuisement professionnel.* Le comité prend note des informations fournies par le gouvernement selon lesquelles la réclamation du Collège des professeurs du Chili A.G. est liée à une question intitulée «épuisement professionnel» dans le processus de dialogue social de 2014-15. Le comité note que la table ronde chargée d'étudier l'épuisement professionnel des enseignants a produit, le 20 novembre 2014, un rapport sur ses résultats selon lequel l'épuisement professionnel des enseignants sera ainsi défini: «toutes les tâches qui, dans le cadre légal actuel, excèdent la journée de travail et les responsabilités pédagogiques convenues au titre des fonctions relevant de l'enseignant». Par ailleurs, le comité note que le gouvernement a indiqué que, en accord avec le Collège des professeurs du Chili A.G., ils ont décidé que le temps prévu pour les activités autres que les cours ou activités complémentaires est insuffisant, que la question doit être régie par la loi et que la résolution de ce problème doit faire partie intégrante du projet de loi portant création d'une nouvelle carrière des enseignants dans le cadre de la réforme de l'éducation et de la politique nationale de l'enseignement.
55. *Compte tenu de ce qui précède, le comité considère que, depuis 2014, le gouvernement prend des mesures positives pour donner effet à l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la convention n° 187, et qu'il devrait continuer à établir, maintenir, développer progressivement et réexaminer un cadre législatif pertinent de la sécurité et de la santé au travail des enseignants pour promouvoir l'amélioration continue de la sécurité et de la santé au travail afin de prévenir les lésions et maladies professionnelles et les décès imputables au travail, y compris la législation mise en cause, en consultation avec le Collège des professeurs du Chili A.G., et en prenant en compte les liens qui existent entre la sécurité et la santé, d'une part, et les heures de travail et les périodes de repos, d'autre part.*
56. *Poursuite des discussions sur le cadre législatif relatif aux activités scolaires autres que les cours ou activités complémentaires.* Le comité note que, selon les informations fournies par le gouvernement, la table ronde sur l'épuisement professionnel des enseignants, composée par des représentants du gouvernement et du Collège des professeurs du Chili A.G., a adopté les conclusions communes suivantes: i) les employeurs sont contraints de respecter la législation en vigueur concernant l'assignation des tâches autres que les cours, qui doivent être ajustées à la quantité des heures prévues lors de la nomination ou de la signature du contrat de travail; ii) il faut faire connaître le droit des enseignants qui comptent trente années de service ou plus de réduire leurs heures de cours; et iii) il est nécessaire d'accroître dès que possible la proportion des heures dédiées à des activités scolaires autres que les cours dans le cadre de la réforme de l'éducation et de la politique nationale de l'enseignement.
57. Par ailleurs, le comité note que, dans ses informations complémentaires, le gouvernement a communiqué au Bureau l'ordonnance n° 05/167 du 31 mars 2015, qui reflète les directives communes du gouvernement et du Collège des professeurs du Chili A.G. issues de la table ronde sur l'épuisement professionnel des enseignants. Le comité note avec intérêt que cette mesure a été adoptée en consultation avec l'organisation plaignante et que, par conséquent,

la consultation prévue par la convention n° 187 a bien eu lieu. En outre, le comité note que cette ordonnance recommande de réviser les dispositions du paragraphe final de l'article 69 du Statut des enseignants et son règlement pour ce qui est de la proportion des heures dédiées aux cours et de celle des activités autres que les cours ou activités complémentaires.

58. Le comité observe que, à l'issue de ces consultations, et en attendant que la législation de base soit promulguée, il existe un début de solution intérimaire dans cette ordonnance, puisqu'elle prévoit que les tâches complémentaires ou autres que les cours assignées aux enseignants municipaux n'excéderont pas les heures de travail prévues lors de la nomination ou de la signature du contrat de travail et que, à brève échéance, le nombre des heures de travail autres que les heures de cours sera augmenté.
59. *Par conséquent, le comité considère que les conclusions communes adoptées en consultation avec le Collège des professeurs du Chili A.G., et la promulgation de l'ordonnance n° 05/167 qui les reprend, sont le signe que le gouvernement prend des mesures favorables à la pleine application de l'article 4, paragraphe 2 a), de la convention n° 187; le comité considère que le gouvernement devrait continuer à prendre les mesures adéquates, en consultation avec les organisations représentatives du secteur, afin de promouvoir progressivement un milieu de travail sûr et salubre, conformément à l'article 2, paragraphe 2, de la convention. Dans ce contexte, le comité veut croire que le gouvernement révisera l'article 69 du Statut des enseignants et son règlement.*
60. *Poursuite des discussions sur le cadre législatif relatif au processus d'évaluation des enseignants.* Le comité note que l'organisation plaignante allègue que le processus d'évaluation des enseignants, dans sa conception actuelle, a des conséquences préjudiciables sur la santé et la sécurité au travail des enseignants municipaux. Selon l'organisation plaignante, ce processus d'évaluation représente quatre mois de travail tous les quatre ans et, comme la législation ne prévoit pas le moment de la journée de travail pendant lequel cette évaluation doit avoir lieu, elle a lieu au cours d'heures de travail supplémentaires, non rémunérées et obligatoires, accomplies généralement par l'enseignant à son domicile. En outre, en vertu de la dernière réforme portée par la loi n° 20.501 de 2011, 5 pour cent des enseignants peuvent être licenciés à cause d'une «mauvaise» évaluation unique, même si ses évaluations précédentes étaient bonnes. Selon l'organisation plaignante, il en résulte une situation critique et un quasi-abandon de la protection de la santé des enseignants.
61. Le comité considère que l'organisation plaignante ne remet pas en question l'évaluation en soi, mais plutôt la manière dont elle se déroule, étant donné qu'elle affecte la sécurité et la santé au travail des enseignants municipaux.
62. Le comité note que le rapport sur les résultats ne contient pas de conclusions communes concernant la législation relative au processus de l'évaluation des enseignants et qu'il se borne à consigner la divergence des positions entre le gouvernement et l'organisation plaignante. Le comité note également que, d'une part, le Collège des professeurs du Chili A.G. a demandé que l'on suspende l'évaluation des enseignants en attendant que soit établie la nouvelle carrière et, d'autre part, que le ministère de l'Éducation estime quant à lui que cette demande doit être formulée dans l'instance de discussion sur la carrière des enseignants à laquelle il participe ainsi que le Collège des professeurs du Chili A.G., compte tenu du développement de la carrière professionnelle qui sera décidé conformément au calendrier de la réforme de l'éducation.
63. Le comité observe que, dans ses informations complémentaires, le gouvernement ne fournit aucune information sur le suivi de cette question, à savoir l'éventuelle poursuite du dialogue dans l'instance de discussion sur la carrière des enseignants, telle que proposée par le ministère de l'Éducation, non plus que sur d'éventuels résultats. Le comité rappelle que cette question découle de la législation suivante: article 70 du Statut des enseignants tel que

modifié par la loi n° 19.933 de 2004, décret n° 192 de 2005 du ministère de l'Éducation et loi n° 20.501 de 2011.

64. *Compte tenu de ce qui précède, le comité veut croire que le gouvernement prendra dans les plus brefs délais possibles et en consultation avec le Collège des professeurs du Chili A.G. les mesures nécessaires pour réexaminer la législation concernant le temps requis pour le processus d'évaluation, et les locaux nécessaires à son déroulement, pour s'acquitter de son obligation énoncée à l'article 2, paragraphe 1, de la convention n° 187 de «promouvoir l'amélioration continue de la sécurité et de la santé au travail pour prévenir les lésions et maladies professionnelles et les décès imputables au travail».*

E. Examen de la conformité des mesures adoptées avec l'article 5 de la convention – programme national de SST

65. Le comité note que l'organisation plaignante allègue l'absence d'un programme national de SST, concernant notamment les enseignants. Le comité note aussi que ces allégations sont de caractère général et que le gouvernement n'a pas fait de commentaires à cet égard.
66. Le comité rappelle qu'un programme national de SST peut être plus spécifique qu'une politique nationale en la matière et que, selon l'article 5, paragraphe 2 *b)*, *c)* et *d)*, de la convention, il doit contribuer à la protection des travailleurs en éliminant ou en réduisant au minimum les dangers et les risques liés au travail, il doit être élaboré sur la base d'une analyse de la situation nationale en matière de sécurité et de santé au travail et comporter des objectifs, des cibles et des indicateurs de progrès.
67. *Par conséquent, le comité, se référant à l'article 5, paragraphe 2 b), c) et d), de la convention n° 187, encourage le gouvernement à établir un programme national de sécurité et de santé au travail qui tienne compte des particularités du travail des enseignants et qui comprenne des objectifs, des cibles et des indicateurs de progrès.*

IV. Recommandations du comité

68. *Au vu des conclusions qui précèdent, le comité recommande au Conseil d'administration:*
- a) d'approuver le présent rapport;*
 - b) sur la base des éléments figurant aux paragraphes 50, 55, 59, 64 et 67 ci-dessus, de demander au gouvernement d'adopter les mesures nécessaires pour garantir la pleine application de la convention (n° 187) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006;*
 - c) de charger la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations du suivi des questions soulevées dans le présent rapport en ce qui concerne l'application de la convention n° 187;*
 - d) de rendre public le présent rapport et de déclarer close la procédure engagée à la suite de la réclamation présentée par le Collège des professeurs du Chili A.G. alléguant l'inexécution par le Chili de la convention n° 187.*

Genève, le 14 mars 2016

(Signé) C. Flores
Président

K. de Meester

G. Martínez

Point appelant une décision: paragraphe 68