



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



CEART/INT/2011/1

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

**Rapport intérimaire sur les allégations reçues
d'organisations d'enseignants au sujet du non-respect
de la Recommandation OIT/UNESCO concernant
la condition du personnel enseignant, 1966**

Genève, septembre 2011

UNESCO – PARIS

BIT – GENÈVE

Examen complémentaire des allégations reçues du Syndicat japonais des enseignants et personnels de l'éducation (ZENKYO), du Syndicat des enseignants du Japon (JTU) et du Syndicat Nakama

Contexte

1. Les informations détaillées concernant cette allégation sont exposées dans les rapports du comité conjoint à ses huitième, neuvième et dixième sessions (2003, 2006 et 2009) et dans ses rapports intérimaires de 2005 et 2008. En 2008, le gouvernement japonais, par l'intermédiaire du ministère de l'Éducation, des Sports, de la Culture, de la Science et de la Technologie (MEXT), et le ZENKYO ont invité le comité conjoint à envoyer une mission d'enquête pour recevoir des informations sur l'allégation formulée par le ZENKYO et les vues du MEXT concernant les points visés par l'allégation. La mission a aussi entendu les points de vue de diverses parties prenantes du secteur de l'éducation, y compris le JTU et d'autres organisations d'enseignants, les conseils de l'éducation préfectoraux, les organisations nationales d'employeurs et de travailleurs, les représentants des associations de parents et d'enseignants et des experts indépendants. Le rapport intérimaire de 2008 contenait un résumé complet de l'examen des conclusions de la mission par le comité conjoint.
2. Dans le rapport de la dixième session figure l'analyse des résultats de la mission d'enquête de 2008 du comité conjoint ainsi que du rapport intérimaire, y compris les recommandations concernant les améliorations qui pourraient être apportées aux politiques du gouvernement relatives au système d'évaluation des enseignants, à l'évaluation au mérite, à la fixation des traitements et aux consultations et négociations avec les organisations d'enseignants sur ces questions. Le gouvernement japonais, le ZENKYO, le Syndicat des enseignants du Japon (JTU ou NIKKYOSO) et le Syndicat Nakama ont présenté des informations et observations additionnelles sur ces rapports au cours de la période 2008-09.

Faits nouveaux

3. Depuis la dixième session, le comité conjoint a examiné des communications additionnelles, celle du gouvernement datée du 19 août 2010, celles du ZENKYO datées du 16 avril 2010 et du 22 octobre 2010, et celles du JTU, datées du 10 mars 2010 et du 12 juillet 2011. Les communications du ZENKYO contenaient de longues déclarations de cinq de ses organisations affiliées, le Syndicat des enseignants et personnels des établissements secondaires de la préfecture d'Aichi, le Syndicat des enseignants et personnels des établissements secondaires de la municipalité de Kobé, le Syndicat des enseignants et personnels de Tokyo, le Syndicat des enseignants et personnels des établissements secondaires, deuxième cycle, du Hokkaido et le Syndicat général des enseignants et personnels du Hokkaido. Une communication additionnelle datée du 5 avril 2010 a été présentée par le Syndicat des enseignants et personnels des établissements pour enfants handicapés de la préfecture de Kanagawa (SINSHOKYOSO).
4. La communication du gouvernement contenait une déclaration du MEXT qui développait ses propos antérieurs sur l'évaluation des enseignants, leurs compétences et les mesures disciplinaires. Le gouvernement avait dit auparavant qu'il continuait d'encourager les conseils de l'éducation locaux à suivre les «Directives relatives au système de gestion du

personnel pour les enseignants dispensant un enseignement inapproprié» publiées en février 2008 (qui ont été présentées à la mission d'enquête). Il estimait que les conseils de l'éducation préfectoraux et les principaux conseils de l'éducation municipaux continuaient de gérer correctement les consultations avec les organisations d'enseignants sur la question de l'évaluation des enseignants. Lorsque certains enseignants sont jugés dépourvus de la capacité d'exécuter correctement leur travail, les autorités locales leur octroient une formation pour améliorer leurs compétences pédagogiques. De l'avis du gouvernement, cette formation ne constitue pas une modification de la situation dans l'emploi, de sorte que les normes relatives à l'équité procédurale énoncées dans la recommandation de 1966 (paragraphe 50) ne s'appliquent pas. Par ailleurs, les procédures suivies en la matière ne sont pas contraires à l'esprit de la recommandation.

5. Le gouvernement a souligné que, dans le cadre du système légal national, l'«évaluation au mérite» ne faisait pas l'objet de négociations en vertu de la loi sur la fonction publique locale (article 55, clauses 1 et 3). Si l'évaluation d'un enseignant débouche sur des modifications du traitement, des heures de travail ou d'autres conditions de travail, l'enseignant a le droit de déposer un recours administratif.
6. Le gouvernement jugeait que les points de vue de l'OIT et de l'UNESCO sur les questions examinées étaient importants (même s'il n'a pas expressément opté pour la possibilité de solliciter les services consultatifs techniques de l'OIT et de l'UNESCO à cet effet) et que toutes les parties comprenaient parfaitement les dispositions de la recommandation de 1966. S'agissant des recommandations précédentes du CEART, le gouvernement avait distribué des copies des rapports de 2008 et 2009 et fourni des explications supplémentaires à la conférence de janvier 2010 des directeurs des personnels des conseils de l'éducation préfectoraux et municipaux.
7. Le gouvernement a conclu qu'il respectait l'esprit de la recommandation de 1966, l'attention étant portée en priorité au bien-être des enfants, et que, dans l'esprit de ses observations précédentes selon lesquelles certaines des recommandations figurant dans les rapports du CEART reposaient sur une compréhension erronée du régime légal de la fonction publique au Japon, les efforts seraient poursuivis compte tenu de la situation et du régime légal du Japon.
8. Dans ses communications, le ZENKYO indiquait que le MEXT avait distribué une traduction japonaise des documents du CEART, y compris le rapport intérimaire de 2008 et le rapport de la mission d'enquête, aux fonctionnaires des conseils de l'éducation locaux. Le ZENKYO a aussi informé tous les conseils de l'éducation locaux du contenu du rapport en vue d'établir un dialogue social avec eux. Il encourage les organisations affiliées à tenir des consultations et à établir le dialogue. Il lance aussi des campagnes régionales pour mieux sensibiliser les parties visées à la recommandation de 1966 et il s'achemine vers le recours aux bons offices de l'OIT et de l'UNESCO pour établir des mécanismes de consultation et de négociation. Pourtant, il considère qu'une version japonaise de la recommandation de 1966 mutuellement convenue, comme l'a précédemment recommandé le CEART, renforcerait les consultations et les négociations entre les conseils de l'éducation et les organisations d'enseignants. Le ZENKYO a préconisé la création d'un forum consultatif regroupant toutes les parties intéressées pour faire en sorte que les dispositions pertinentes de la recommandation de 1966 soient mieux comprises et entamer un processus de «consultations de bonne foi».
9. Le ZENKYO a joint à sa communication les examens des initiatives prises par les organisations affiliées dans plusieurs préfectures pour résoudre les problèmes qui se posent sur les lieux de travail en collaboration avec les conseils de l'éducation locaux, en suivant les principes énoncés dans la recommandation de 1966 et les recommandations du CEART. Ces examens ont exposé certains des problèmes qui, selon le ZENKYO, se posent quand les syndicats d'enseignants et les autorités locales chargées de l'éducation

ont des avis divergents sur des questions de principe et n'ont pas de mécanismes de dialogue social pour régler ces questions. Si des progrès ont été accomplis ici ou là, le ZENKYO et certains des syndicats affiliés continuent de croire qu'il serait possible de faire mieux de part et d'autre, comme cela a été mentionné à Tokyo au sujet de la définition et de l'application des principes de consultation et de négociation, et dans le Hokkaido au sujet de l'absence alléguée de consultation et de négociation véritables sur diverses politiques et pratiques relatives aux enseignants, notamment le maintien en application des allocations fondées sur la performance. Dans sa communication, le SINSHOKYOSO a aussi évoqué le refus de dialoguer au sujet du maintien en application du système d'évaluation du personnel dans les écoles pour enfants handicapés de la préfecture de Kanagawa, en écho aux questions soulevées durant la mission d'enquête de 2008.

10. Le JTU a indiqué que, le 3 juin 2011, le gouvernement japonais avait présenté des propositions pour mettre en œuvre les changements fondamentaux apportés aux relations professionnelles dans la fonction publique sous la forme d'un projet de loi sur les relations de travail des agents publics et de projets de loi connexes sur le système des relations entre les syndicats et l'encadrement qui permettraient aux agents de la fonction publique au niveau national de conclure des conventions collectives, d'établir un nouveau bureau national des agents de la fonction publique, d'examiner les droits des agents de la fonction publique nationaux au regard des mécanismes de règlement des différends, et d'examiner les relations professionnelles des agents de la fonction publique locaux du point de vue de la conformité à un nouveau système national. L'incidence de ces propositions, si elles sont adoptées, sur la condition des enseignants au Japon n'est pas encore claire. Au cours des délibérations sur les propositions législatives, le JTU escompte néanmoins qu'il y aura une certaine amélioration des possibilités de négociation qui sont actuellement réduites, de nombreux points étant considérés comme des questions de fonctionnement/gestion échappant à toute négociation, et que le dialogue social pourra être amélioré sous la forme d'une consultation institutionnalisée, et non pas simplement d'auditions formelles, comme l'avait auparavant recommandé le CEART.
11. Entre-temps, le JTU a indiqué qu'il avait participé avec le MEXT à un sommet international sur la profession enseignante à l'occasion duquel la valeur du dialogue social avait été reconnue dans les questions concernant le recrutement et le traitement des enseignants, ainsi que la participation des syndicats aux réformes de l'éducation. A la suite du remaniement gouvernemental, le JTU avait intensifié le dialogue avec les hauts fonctionnaires du MEXT. Cependant, les conditions du dialogue social pour ce qui est des associations locales et des conseils de l'éducation préfectoraux ne se sont pas particulièrement améliorées. Le JTU considère qu'il faut absolument une réforme législative pour établir un système stable pour les consultations ou les négociations entre les syndicats et l'encadrement à n'importe quel niveau, central ou local.

Constatations

12. Même si les communications récentes des parties ne font pas expressément référence à toutes les questions initialement soulevées dans le présent cas, le comité conjoint juge important de rappeler les recommandations contenues dans son rapport intérimaire de 2008 concernant l'évaluation des enseignants, leur compétence ainsi que les mesures disciplinaires et l'évaluation au mérite, en plus de la consultation et de la négociation. A cet égard, le comité conjoint rappelle par ailleurs que, dans son rapport de 2009, il a appelé l'attention sur les dispositions importantes de la recommandation de 1966 concernant: une protection adéquate contre les actions arbitraires affectant la situation professionnelle des enseignants (paragraphe 46); la nécessité de garanties procédurales en cas d'application de procédures disciplinaires (paragraphe 47 à 52); la non-discrimination (paragraphe 7); et les enseignantes ayant des charges de famille (paragraphe 54 à 58).

-
- 13.** Le comité conjoint apprécie les efforts déployés par les parties dans le présent cas, y compris les autorités locales chargées de l'éducation, le ZENKYO et ses organisations affiliées locales, les représentants du MEXT et ceux du JTU au niveau national, pour établir le dialogue social entre eux sur les questions de fond évoquées ci-dessus. Dans l'idéal, ces procédures devraient être appliquées à titre régulier, et non pas seulement en cas de différend ou de divergence d'opinions. Compte tenu des éléments d'information dont il dispose, bien que certains progrès aient été notés aux niveaux préfectoral et municipal, le comité conjoint conclut que les exemples de dialogue social réel sont encore rares et entravés par un manque de compréhension mutuelle des termes de la recommandation de 1966.
- 14.** Bien que le gouvernement ait assuré au comité conjoint que les parties comprenaient le sens de la recommandation de 1966 du point de vue de la langue et de la culture japonaises, les emplois de la terminologie anglaise que font les deux parties prêtent à confusion pour les lecteurs dans cette langue. En outre, le gouvernement a cité certains articles de la loi sur la fonction publique locale à l'appui de sa position selon laquelle les questions visées dans les allégations ne sont pas des «points pouvant faire l'objet de négociation», ou sont des points concernant l'administration et la gestion qui «n'entrent pas dans le champ des négociations». Le comité conjoint note que la communication du gouvernement a été faite avant qu'il ne modifie son approche des relations professionnelles au niveau national, comme indiqué plus haut.
- 15.** Le comité conjoint n'a pas examiné de version anglaise de la loi sur la fonction publique locale, citée par le gouvernement, et il ne lui appartient pas d'interpréter la législation nationale sur cette question. Cependant, le comité conjoint est chargé de surveiller l'application de la recommandation de 1966 qui établit une distinction claire entre «négociation» et «consultation». Par exemple, aux termes du paragraphe 49 de la recommandation, «[l]es organisations d'enseignants devraient être consultées lors de l'institution de procédures disciplinaires». Selon le sens classique du terme «consultation», l'encadrement se réunit avec les organisations d'employés pour discuter librement et réellement des actions proposées avant d'agir. Si, à la fin de ce processus, l'employeur et les représentants des employés ne sont pas d'accord, l'encadrement peut passer à l'action. De même, aux termes du paragraphe 75 de la recommandation, «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...». En revanche, le paragraphe 82 fait référence à la nécessité de négocier les traitements et les conditions de travail entre les employeurs des enseignants et les organisations de ces derniers, et le paragraphe 83 de la recommandation dit que «[d]es procédures devraient être établies, par voie de réglementation ou par voie d'accord entre les intéressés, pour garantir aux enseignants le droit de négocier, par l'intermédiaire de leurs organisations, avec leurs employeurs, publics ou privés». Le paragraphe 84 expose les dispositions à prendre au cas où les parties aux négociations ne parviendraient pas à un accord. Le gouvernement comme le ZENKYO ont utilisé les termes «consultation et négociation» en tandem, et non pas tels qu'ils figurent dans la recommandation. Dans ce contexte, le champ des négociations est l'une des principales questions qu'il faut régler, de façon que les questions comme le système d'évaluation des enseignants ainsi que la rémunération et les allocations au mérite ou en fonction de la performance, qui affectent directement ou indirectement les conditions d'emploi, ne soient pas automatiquement exclues de l'objet des négociations.
- 16.** Le comité conjoint a noté que le ZENKYO et le JTU avaient indiqué que le gouvernement japonais était déterminé à examiner les principes et institutions régissant les relations entre les travailleurs et l'encadrement dans la fonction publique nationale. Les deux organisations ont estimé que les efforts déployés pour établir un dialogue social réel dans le secteur de l'éducation, tant au niveau national qu'à celui des préfectures, contribueraient au succès de cet examen. Dans son dernier rapport, le JTU a informé le CEART que les grandes lignes des nouvelles politiques régissant la fonction publique nationale avaient été

annoncées. En fonction du résultat des délibérations du parlement et de l'incidence sur les enseignants aux niveaux préfectoral et municipal, les réformes allant dans ce sens laissent présager un climat de dialogue social plus réel en rapport avec les dispositions de la recommandation de 1966, et donc un règlement des autres questions initialement soulevées dans le présent cas.

Recommandations

17. Le comité conjoint recommande que le Conseil d'administration du BIT et le Conseil exécutif de l'UNESCO:

- a) prennent note de la situation évoquée ci-dessus;
- b) communiquent les constatations formulées ci-dessus au gouvernement japonais, au ZENKYO et au JTU, en priant instamment les parties de faire fond sur le dialogue déjà établi en renforçant les discussions de bonne foi aux niveaux national et préfectoral dans le but de résoudre les questions identifiées dans les rapports antérieurs du comité conjoint d'une manière mutuellement acceptable;
- c) demandent que le gouvernement, le ZENKYO et le JTU informent le comité conjoint des faits nouveaux et des progrès accomplis en ce qui concerne ces problèmes de façon qu'il puisse examiner ces renseignements conformément aux procédures approuvées;
- d) demandent que le gouvernement, le ZENKYO et le JTU informent le comité conjoint des progrès accomplis dans les politiques gouvernementales récemment annoncées pour régir l'emploi dans la fonction publique nationale et de leur éventuelle incidence sur les sujets soulevés dans les rapports antérieurs du comité conjoint.