

Vingt ans plus tard: Les efforts internationaux pour protéger les droits du personnel de l'enseignement supérieur restent insuffisants



Nelly P. Stromquist
October 2017

SYNTHÈSE



Education International
Internationale de l'Éducation
Internacional de la Educación
Bildungsinternationale

Cette étude, basée sur des entretiens avec des éducateurs dans divers domaines professionnels et complétée par des publications de recherche pertinentes, cherche à examiner la contribution de la *Recommandation de l'UNESCO de 1997 concernant le Statut du personnel enseignant de l'enseignement supérieur* (abrégé ici comme R97) à la protection des professionnels travaillant dans des établissements de l'enseignement supérieur. Elle se compose de quatre parties: d'abord, elle détaille l'impact de la R97 par le biais des actions prises par son organe de surveillance (CEART) au cours des 20 dernières années; deuxièmement, elle rend compte de la sensibilisation et de la connaissance de la R97 parmi les éducateurs; troisièmement, elle traite de certains des défis les plus pressants rencontrés aujourd'hui par les établissements d'enseignement supérieur; et quatrièmement, elle présente des recommandations pour l'UNESCO, ainsi que pour l'OIT, visant à renforcer les performances du CEART et permettre une meilleure connaissance de la R97.

Supervision de la R97 par le CEART

La R97 est aujourd'hui le seul instrument international qui définit la liberté académique, caractérise la gouvernance des universités et d'autres établissements de l'enseignement supérieur et présente un aperçu de base des conditions de service des membres du corps professoral.

La R97 s'appuie sur un comité de 12 membres nommés dans diverses régions du monde: le Comité d'experts sur l'application des recommandations concernant le personnel enseignant (CEART). Ce corps est chargé de deux tâches: (1) surveiller la mise en œuvre de la R97 ainsi que celle de la *Recommandation OIT / UNESCO de 1966 concernant le statut des enseignants* dans les différents pays et (2) examiner et régler les plaintes découlant des actions nationales qui vont à l'encontre des principes mis en place dans la R97. Cependant, il existe plusieurs caractéristiques organisationnelles et logistiques qui diminuent l'impact potentiel du travail du CEART.

Le CEART se réunit tous les trois ans, avec un travail limité effectué par ses membres entre les sessions; en outre, il se réunit à ces occasions pendant une courte période de temps - environ cinq jours. Le soutien apporté par l'UNESCO et l'OIT est limité car le personnel de ces agences remplit plusieurs autres tâches simultanément. Habituellement, le CEART envoie un questionnaire aux gouvernements tous les trois ans pour collecter les progrès sur la R97, mais "beaucoup ne complètent pas le questionnaire et souvent l'information qu'ils fournissent n'est pas adéquate" (*World Education Report*, 1998, page 24). Plus grave, en 50 ans d'existence¹, le CEART n'a reçu que 24 plaintes (appelées «

¹ Le CEART est opérationnel depuis que l'OIT et l'UNESCO ont adopté la *Recommandation sur le statut des enseignants* (applicable aux enseignants du primaire et du secondaire) en 1966. Lorsque la R97 a été adoptée, le CEART a reçu comme tâche supplémentaire de suivre le personnel enseignant de l'enseignement supérieur.

allégations ») et seulement deux ont traité de l'enseignement supérieur, toutes les deux sur des questions de liberté académique, de droits de gouvernance et de conditions de travail.

Les organisations comprenant des enseignants (par exemple, l'Internationale de l'éducation), les entrepreneurs dans le domaine de l'éducation (par exemple, l'Organisation internationale des employeurs) et les chercheurs (par exemple, l'OCDE) assistent uniquement aux réunions du CEART sur invitation. Les invités font une présentation au CEART, après quoi ils tiennent une courte période de questions-réponses et sont ensuite priés de partir. Ainsi, malgré le souhait de l'UNESCO et de l'OIT de favoriser un «dialogue social», ceux qui sont invités à s'exprimer devant le CEART ne participent pas au dialogue avec d'autres invités, mais seulement avec le CEART. À la suite de ses réunions triennales, le CEART publie un rapport contenant ses recommandations. Ces déclarations sont considérées comme «modérées» par plusieurs observateurs. Les informations contenues dans ces rapports sont considérées comme très utiles, mais le principal problème est que ces rapports ne soient pas diffusés largement, bien que 700 exemplaires soient produits dans les six langues de l'ONU.

Connaissance de la R97

Les entretiens avec les universitaires, les dirigeants des syndicats d'enseignants et le personnel de diverses organisations internationales du secteur de l'éducation révèlent que la conscience de l'existence de la R97 est extrêmement faible. Quelques dirigeants de syndicats d'enseignants (principalement en Europe et au Canada) déclarent la connaître; dans les conversations avec les dirigeants de syndicats du secteur de l'éducation émergents aux États-Unis, il est constaté qu'ils sont surpris de l'existence de ce document et admettent ne pas l'avoir lu. La connaissance académique de l'existence de la R97 est également limitée. Une étude de l'UNESCO de 2012 envoyée à 623 établissements d'enseignement supérieur mentionnés ci-dessus a révélé que seulement 52% des répondants étaient au courant de son existence. Parmi les membres universitaires du *University and College Union*, 9,9% connaissent son existence; les données pour le reste des syndicats européens du niveau universitaire ont indiqué un pourcentage moyen légèrement supérieur, 15%.

En revanche, les syndicats qui connaissent l'existence de la R97 l'ont utilisée à plusieurs reprises, comme ce fut le cas au Canada, en Argentine et au Royaume-Uni.

Cartographier les défis auxquels est confronté l'Enseignement supérieur aujourd'hui

Cinq domaines émergent aujourd'hui comme étant des défis majeurs pour l'enseignement supérieur: la crise permanente représentée par les politiques d'austérité, les menaces sur la liberté académique, la croissance du nombre d'enseignants temporaires, l'expansion de la privatisation et l'étendue et le potentiel de la syndicalisation.

Austérité.

L'austérité a conduit à des mesures visant à réduire les dépenses consacrées au personnel universitaire, en particulier parmi les universitaires et les chercheurs. Une tendance voulant remplacer le statut actuel de fonctionnaire ou d'employé à titre permanent des universitaires par des relations contractuelles à court terme entre l'université et les membres du corps professoral a émergé. Cela a entraîné une baisse de la collégialité. Les universitaires exercent aujourd'hui leur leadership principalement grâce à des décisions sur les programmes, avec très peu de contributions relatives aux questions politiques touchant l'université dans son ensemble, telles que les décisions d'augmenter les frais de scolarité, de modifier les structures organisationnelles ou d'en créer de nouvelles, les décisions sur des questions financières touchant l'université, l'orientation stratégique de l'institution, la construction de nouveaux bâtiments, la mise en œuvre d'un apprentissage à distance, la nomination d'agents de l'enseignement supérieur en voie d'obtenir un poste permanent pour leurs propres unités (on leur dit souvent qu'il n'y a pas de fonds pour le faire) et même la création de nouveaux programmes académiques. Sous les mots d'ordre de la «compétitivité» et de «l'innovation», beaucoup de ces décisions sont maintenant entre les mains d'administrateurs de rang supérieur.

Liberté Académique.

Egalement présentés dans la R97, les quatre piliers concernant les droits du personnel enseignant de l'enseignement supérieur sont les suivants: (1) le droit d'enseigner; (2) le droit de se livrer à la recherche et de diffuser son travail; (3) le droit de s'impliquer dans la profession et l'institution, y compris le droit de critiquer l'institution et le système dans lequel on travaille (discours intra-muros); et (4) le droit d'exercer ses libertés civiles sans représailles institutionnelles ou censure.

Le type de conformité gouvernementale complète le plus commun dans le cadre de la R97 concerne le respect de l'autonomie institutionnelle. En revanche, la liberté académique est entièrement protégée dans moins de la moitié des 27 pays européens de l'étude, et une titularisation totalement protégée existe dans un peu plus de la moitié d'entre eux, ce qui constitue un degré relativement modeste de conformité gouvernementale pour des pays connus pour leurs systèmes de gouvernance universitaire les plus démocratiques.

Les données relatives à l'année dernière documentent des actes de violence contre les universitaires, les étudiants et les établissements d'enseignement supérieur dans 36 pays, les plus importants étant ceux qui se sont déroulés au Nigeria et au Pakistan. La liberté académique est précaire en Chine et les attaques contre des universitaires en Turquie sont actuellement très graves. Des attaques contre la liberté académique ont également été signalées en Russie, en Iran, en Pologne et en Hongrie. Des menaces sur l'autonomie institutionnelle ont émergé en Europe centrale et orientale.

Augmentation du nombre d'enseignants temporaires.

L'augmentation continue de l'emploi temporaire et à temps partiel est dorénavant une caractéristique dominante dans la plupart des établissements d'enseignement supérieur. La situation la plus extrême peut être observée aux États-Unis. Alors que seulement 3,3% des engagements d'enseignants se déroulait hors du cadre de la titularisation en 1969, c'est le cas pour près de 70% en 2014.

Même dans les pays industrialisés garantissant des droits bien établis aux travailleurs, la proportion d'enseignants temporaires augmente également. Au Canada aujourd'hui, par exemple, un tiers des membres du corps professoral de l'université ne sont pas titularisés. L'augmentation de l'enseignement à distance, en particulier dans les pays industrialisés, favorise également le recours à des enseignants temporaires, en réponse à la demande croissante de diplômés et de cours spécifiques. La croissance du nombre d'enseignants occasionnels est également évidente en Europe, comme le montre un récent sondage auprès d'universitaires appartenant à 10 syndicats d'enseignants européens qui a constaté que 48% des répondants n'avaient pas de contrats à durée indéterminée.

Les problèmes liés à l'emploi à temps partiel ou temporaire sont multiples: les avantages sociaux liés à l'emploi sont sérieusement limités: absence de congés de maladie, absence d'assurance médicale et de plan de pension, développement professionnel gratuit très limité et possibilités de promotion limitées également. Très souvent, le travail en dehors des heures d'enseignement n'est pas reconnu: les enseignants temporaires ne sont généralement pas payés pour la préparation des cours et le travail supplémentaire, comme l'orientation et le conseil des étudiants, n'est pas payé. Un aspect encore plus grave de leur travail est qu'ils ne participent pas à la gouvernance collégiale de l'établissement. Si les professeurs titulaires se sentent vulnérables en termes de liberté académique, les problèmes auxquels font face les enseignants temporaires sont encore plus importants, car ils peuvent être congédiés pour avoir exprimé des idées controversées et ont donc tendance à avoir recours à l'autocensure.

L'enseignement supérieur présente également une situation grave au niveau de la représentation des femmes dans les postes de professeur. Alors que plus de 60% des professeurs temporaires en Europe sont des femmes, en moyenne, les femmes continuent d'être minoritaires dans les postes les plus élevés, à savoir les professeurs. Étonnamment, un effort substantiel doit être effectué en Europe. Malgré les mesures ou les initiatives politiques dans cette région, centrées sur la prévention ou la limitation de la différence de genre, les femmes représentent plus de 30% des professeurs dans seulement six des 26 pays membres du registre européen de l'enseignement supérieur.

Développement de la privatisation.

Les principales répercussions de la privatisation sur les professeurs sont les suivantes: (1) la privatisation entraîne une proportion excessive de professeurs à temps partiel, habituellement mal payés, et (2) crée un environnement où les enseignants engagés sont réticents à exprimer des points de vue alternatifs et une critique de leurs conditions de travail, par crainte que leurs contrats ne soient pas renouvelés. Pour ceux qui occupent des postes de titulaire ou en voie d'être titularisés, il y a également des répercussions négatives: puisque les enseignants non-titularisés ne peuvent assumer des responsabilités dans la plupart des comités universitaires et administratifs, les enseignants titulaires de moins en moins nombreux sont confrontés à des charges consultatives plus élevées qu'auparavant. Le renouvellement de leur contrat dépendant d'une performance «satisfaisante», les professeurs temporaires se livrent généralement à l'autocensure, évitant les sujets controversés ou tabous dans leur enseignement ou leur recherche. Leur rôle d'intellectuel public est donc également affecté par les conditions vulnérables dans lesquelles ils fonctionnent.

Etendue et potentiel de la syndicalisation.

L'un des principaux défis auxquels sont confrontés les syndicats d'enseignants est d'accroître la proportion de «postes décents» (c'est-à-dire les emplois avec des salaires et des conditions adéquats) dans l'enseignement supérieur car, sans ces ouvertures, la syndicalisation est extrêmement difficile. Ainsi, les syndicats sont pris dans un cercle vicieux: certains professeurs sont trop pauvres pour se syndiquer et les syndicats ne peuvent connaître de succès que lorsque leurs membres potentiels disposent des ressources suffisantes pour les rejoindre. Pourtant, il existe également des cas où les professeurs temporaires agissent collectivement pour défendre leurs propres intérêts. Bien qu'il y ait une force numérique indéniable, les syndicats n'intègrent aujourd'hui qu'une très faible proportion des enseignants de l'enseignement supérieur.

Plusieurs facteurs expliquent la faible représentation syndicale du personnel de l'enseignement supérieur. L'un d'entre eux est constitué par les entraves du gouvernement pour empêcher ou décourager les membres du corps enseignant de rejoindre les syndicats. Un autre facteur est la croyance encore répandue dans certains pays selon laquelle les membres du personnel enseignant de l'enseignement supérieur, en tant qu'individus, sont des professionnels disposant d'un pouvoir discrétionnaire total pour négocier leurs propres conditions de salaire en fonction de leurs profils particuliers de professeurs. Un troisième facteur est la privatisation croissante du secteur universitaire, où les propriétaires disposent d'un large pouvoir discrétionnaire pour dissuader les personnes embauchées de s'organiser en syndicats grâce à la menace implicite de ne pas réengager le personnel enseignant activiste. Un quatrième facteur est le lien croissant entre les universités et les entreprises, qui encourage la participation des chefs d'entreprise aux conseils d'administration et augmente la résistance à la syndicalisation.

Pour améliorer la perception sociale des syndicats, certaines voix - tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des syndicats - tiennent à ce que les syndicats ne défendent pas seulement de meilleurs salaires et de meilleures conditions de travail, mais aussi l'enseignement en tant que profession. Alors que le professionnalisme est un sujet qui doit accompagner

toute action collective du personnel de l'enseignement supérieur, il est également clair que les conditions de travail dans les milieux universitaires actuels exigent plus d'attention.

Mesures à prendre en considération

Compte tenu des menaces sur les conditions du personnel enseignant de l'enseignement supérieur et des pratiques actuelles, il est clair que la R97 continue d'être très pertinente. Il est fortement conseillé de la rendre plus connue. Cela motivera les syndicats à contacter le CEART plus souvent, soit pour obtenir de l'aide pour surveiller la mise en œuvre de la Recommandation, soit pour présenter des allégations en vue d'un examen attentif. Cette stratégie nécessiterait également une clarification des procédures à suivre lors de la présentation des réclamations. Nombre de personnes interrogées dans le cadre de cette enquête ne savaient pas si les plaintes devaient passer par l'IE ou être directement envoyées au CEART, ou si les communications devraient être envoyées à l'UNESCO ou à l'OIT.

Étant donné que le CEART ne se réunit qu'une fois tous les trois ans et ne jouit que d'un soutien administratif restreint, il conviendrait de rechercher les moyens par lesquels le CEART pourrait jouer un rôle plus actif. Certains observateurs recommandent que le CEART envisage d'augmenter son rythme de travail et de se rencontrer plus fréquemment. Le soutien de l'UNESCO et de l'OIT au CEART en termes de ressources humaines supplémentaires doit donc être revu et se voir accorder une plus grande priorité. En outre, l'UNESCO et l'OIT devraient favoriser un dialogue mondial sur la liberté académique, la privatisation et les conditions auxquelles sont confrontés les enseignants temporaires. L'Internationale de l'éducation devrait prendre part à ce dialogue : représentant plus de 32,5 millions d'enseignants dans le monde, elle apporte les perspectives de ceux qui s'impliquent dans l'enseignement et la recherche dans les établissements d'enseignement supérieur.

Réflexions finales

La R97 tire sa puissance de la stratégie de mise à l'index utilisée par le CEART. Mais pour que cela serve à des fins de plaidoyer et de légitimation, la R97 doit être plus largement diffusée et invoquée. Comme cette étude l'a montré, la R97 n'est pas suffisamment connue et beaucoup moins appliquée par sa propre base, les syndicats. Une presque invisibilité qui après 20 ans ne rend pas justice à un document si précieux. La responsabilité de sa diffusion doit être partagée par l'OIT et l'UNESCO, y compris les commissions nationales de l'UNESCO et les

chaires UNESCO existant dans de nombreuses universités. D'autres institutions et organisations telles que l'Equipe spéciale internationale sur les enseignants, l'IE et les membres nationaux de l'IE pourraient potentiellement la promouvoir plus activement,

En discutant de la pertinence de la R97 aujourd'hui, nous sommes obligés de reconnaître que les modèles économiques néolibéraux ont créé des défis importants pour l'enseignement supérieur dans de nombreuses dimensions. Aujourd'hui, une grande importance est accordée à la notion de qualité, d'où des références fréquentes au «contrôle de la qualité» et à la «responsabilité». Mais la notion de qualité mérite un débat complet. Le lien étroit entre la qualité de l'enseignement supérieur et la qualité de ses enseignants est trop souvent ignoré. La qualité des enseignants - et donc de l'apprentissage - au niveau de l'enseignement supérieur doit être liée au recrutement et au maintien des professionnels les plus compétents dans les établissements d'enseignement supérieur et à la capacité des universités à être un lieu de travail bien équipé et satisfaisant. Dans les deux cas, les considérations concernant le financement et le statut du personnel enseignant de l'enseignement supérieur revêtent une grande importance. Avec la grande majorité des professeurs travaillant sous un statut temporaire, des valeurs précieuses telles que la liberté académique deviennent extrêmement vulnérables. Une plus grande liberté académique débouchera sans aucun doute sur des critiques de la politique gouvernementale. Mais ce sont des désagréments que les démocraties doivent accepter si elles veulent mériter effectivement ce nom.



Education International
Internationale de l'Éducation
Internacional de la Educación
Bildungsinternationale

Siège

5 bd du Roi Albert II
1210 Bruxelles, Belgique
Tél +32-2 224 0611
headoffice@ei-ie.org

www.ei-ie.org
#unite4ed