

الدورة التاسعة والستون بعد المائة

169 EX/7
١٦٩ م ت/٧
باريس، ٢٠٠٤/٣/١
الأصل: انجليزي

البند ٣.٤.١ من جدول الأعمال المؤقت

تقرير المدير العام عن الدورة الثامنة للجنة الخبراء المشتركة بين الآيلو واليونسكو
المعنية بتطبيق التوصيتين الخاصتين بأوضاع العاملين في التعليم CEART،
وتقرير اللجنة المختصة بالاتفاقيات والتوصيات بهذا الشأن

الملخص

طبقاً للقرار ١٦٢ م ت/٣،٢،٢، يعرض المدير العام على المجلس التنفيذي في هذه الوثيقة التقرير المتعلق بالدورة الثامنة للجنة الخبراء المشتركة بين الآيلو واليونسكو المعنية بتطبيق التوصيتين الخاصتين بأوضاع العاملين في التعليم (CEART)، باريس، ١٥-١٩ سبتمبر/أيلول ٢٠٠٣ (CEART/8/2003/11)^(١) والمرفق بهذه الوثيقة. ويرد في هذه الوثيقة ملخص للاستنتاجات التي خلص إليها تقرير الخبراء هذا.

القرار المقترح: الفقرة ١٤.

الخلفية

١ - تقوم لجنة مؤلفة من ١٢ خبيراً مستقلاً يعينهم المدير العام لليونسكو ومجلس إدارة منظمة العمل الدولية (الآيلو) بعقد دورة عمل كل ثلاث سنوات لاستعراض مدى تطبيق الدول الأعضاء لتوصية عام ١٩٦٦ الخاصة بأوضاع المدرسين وتوصية عام ١٩٩٧ الخاصة بأوضاع هيئات التدريس في التعليم العالي. وبعد ذلك، تضع هذه اللجنة المشتركة (CEART) تقريراً يتضمن توصيات موجهة إلى المجلس التنفيذي لليونسكو ومجلس إدارة الآيلو بشأن التدابير التي يتعين اتخاذها لتوسيع نطاق تطبيق هاتين التوصيتين. ويرد في ملحق هذه الوثيقة تقرير اللجنة المتعلق بدورتها الثامنة التي عُقدت في اليونسكو في الفترة من ١٥ إلى ١٩ سبتمبر/أيلول ٢٠٠٣ (CEART/8/2003/11).

٢ - ويتناول الجزء الرئيسي من تقرير اللجنة المشتركة (CEART) مسألتي التعليم المبرمج وتوظيف المدرسين والقضايا المتصلة بظروف التعليم والتعلم، من حيث علاقتها بأولويات المنظمات معاً وبأحكام أي من التوصيتين أو كليهما. وتشمل الموضوعات المطروقة إعداد المعلمين، والتعليم للجميع، وفيروس/مرض الأيدز، وقضايا الجنسين، وتكنولوجيا المعلومات والاتصال، والإحصاءات الموجهة نحو السياسات العامة، والحرية الأكاديمية، وبنى التشغيل، والتثبيث في الوظائف الأكاديمية والحوار الاجتماعي. ويتمثل الحوار الاجتماعي في تشاور الحكومات مع المعلمين ومنظماتهم فيما يخص إدخال الإصلاحات على التعليم وبشأن ظروف الخدمة. ويتناول تقرير اللجنة أيضاً في ملحقه ٢ ادعاءات منظمات المعلمين المتعلقة بعدم تطبيق الحكومات لأحكام توصية عام ١٩٦٦.

٣ - ويهدف تقرير اللجنة المشتركة إلى تعزيز إدخال تغييرات بنّاءة في الدول الأعضاء عن طريق اليونسكو والآيلو من أجل تحسين أوضاع المدرسين. ويصدر التقرير باللغات الانجليزية والفرنسية والاسبانية؛ وقد تُرجم تقرير عام ٢٠٠٠ إلى البرتغالية، ومن المقرر ترجمة تقرير عام ٢٠٠٣ إلى لغتين أخريين على الأقل.

٤ - ويرد، على سبيل الإعلام، في المذكرة التفسيرية في ملحق هذه الوثيقة عرض موجز للعلاقة بين صلاحيات كل من لجنة الخبراء المشتركة (CEART) ولجنة المجلس التنفيذي المختصة بالاتفاقيات والتوصيات (ف ص).

الاستنتاجات والتوصيات البرنامجية

٥ - يحدد تقرير لجنة الخبراء المشتركة، كقضية بارزة تتعلق بالمعلمين، النقص الذي يشهده العالم حالياً في أعداد المعلمين وكذلك النقص الذي يتوقع أن يشهده العالم في المستقبل في هذا المجال والذي يبلغ حد الأزمة نتيجة لمجموعة كبيرة من الظواهر السلبية المتنوعة التي يتمثل أهمها في ظروف التعليم والعمل غير المشجعة، ويشير في الوقت ذاته إلى أن التوصيتين المذكورتين تنصان على المعايير الدنيا للظروف المقبولة. ويشير تقرير اللجنة المشتركة على وجه التحديد إلى عامل سلبي يتمثل في "هشاشة" استخدام الحوار الاجتماعي في ميدان التعليم فيذكر أنه "لن يتسنى للنظم التعليمية تحقيق تعليم جيد للجميع بدون مشاركة كاملة من المعلمين ومنظماتهم - باعتبارهم الأطراف المسؤولة أكثر من غيرها عن تنفيذ الإصلاح - في الجوانب الرئيسية للأهداف والسياسات التعليمية" (الفقرة ٦ من الملخص التنفيذي، الوثيقة

(CEART/8/2003/11). وبالإضافة إلى ذلك، ترى اللجنة المشتركة أن عدم الالتزام بالحرية الأكاديمية "لا يعتبر مسألة حقوق ومسؤوليات فحسب، بل هو أيضاً مسألة إنمائية، من حيث أنه يقلل من جودة مؤسسات التعليم العالي ... ومن مستوى الالتزام ببعض الأهداف مثل التعليم للجميع والتنمية المستدامة، ويزيد من حدة ... هجرة الكفاءات" (الفقرة ١٢).

٦ - وتشمل توصيات اللجنة المشتركة بشأن التدابير المتعلقة بالسياسات العامة والتي ينبغي أن تتخذها اليونسكو أو الآيلو أو كلتا المنظمتين معاً ما يلي:

(أ) حثّ "مختلف الأطراف العاملة في إعداد المعلمين، والوزارات المناسبة المعنية بالتعليم والتدريب ... على الرجوع إلى التوصيتين لاستخلاص المبادئ الإرشادية والمعايير الدنيا اللازمة من أجل تخطيط وتنفيذ وتقييم برامجها الخاصة بإعداد المعلمين ومن أجل تحديد قواعدها ومعاييرها الوطنية والإقليمية للجودة" (الفقرة ٧). ومن حيث الجوهر، تشير اللجنة المشتركة إلى أن الدول الأعضاء ليست بحاجة إلى البحث عن سياسات دولية تشمل قضايا المعلمين المعقدة، ذلك أن السياسة المعنية موجودة بالفعل في الوثيقتين المذكورتين، حتى فيما يتعلق ببنى التوظيف في التعليم العالي؛

(ب) بناء أو تدعيم "الجسور بين الأطراف العاملة في إعداد المعلمين التي تواجه مشكلة التعامل مع النقص الحاد في أعداد المدرسين المؤهلين" (الفقرة ٧)؛

(ج) العمل على أن تقوم الدول الأعضاء بإنشاء "بنى ثنائية أو ثلاثية الأطراف للحوار تضم الجهات الرئيسية المعنية بالتعلم بهدف تحسين نوعية التعليم" (الفقرة ٦)؛

(د) تحديد مستوى "المناقشات النظرية بشأن الجودة في التعليم للجميع تبعاً لمستوى المناقشة بشأن المؤهلات الموجودة للمعلمين ومستويات تدريبهم ومعايير منح الشهادات لهم، بغية إقامة تناسب واقعي بين هذه العناصر والمهمة الراهنة المتعلقة بالتعليم للجميع" (الفقرة ١١)؛

(هـ) فيما يخص فيروس/مرض الأيدز (السيدا)، "ينبغي للآيلو واليونسكو أن تتعاونوا في نشر وتطبيق وثيقة "قواعد الآيلو للممارسة بشأن فيروس/مرض الأيدز (السيدا) في عالم العمل" من أجل مساعدة المجتمعات المحلية على التعامل مع الوضع في مواقع التعليم (الفقرة ١١)؛

(و) قيام اليونسكو بإعداد "دراسة عالمية [عن الحرية الأكاديمية]... تشدد على الممارسات الجيدة أو على تحسين الممارسات في كل مكان" (الفقرة ١٢).

الادعاءات

٧ - تؤيد اللجنة المشتركة "الاقتراح الذي تجري مناقشته داخل اليونسكو بشأن تطبيق نهج جديد لرصد عدد مختار من المعايير الدولية لليونسكو، بما فيها توصية عام ١٩٦٦. ويمكن للاقتراح الخاص بدعوة الدول الأعضاء في اليونسكو إلى تقديم تقارير دورية وفقاً لجدول زمني مسلسل وعن موضوعات ذات أولوية محددة تحديداً جيداً أن يوفر مصدراً إيجابياً جديداً للمعلومات يساعد اللجنة في الاضطلاع بمهامها" (الفقرة ٧٦).

٨ - تلقت اللجنة المشتركة منذ دورتها السابعة (سبتمبر/أيلول ٢٠٠٠) سبعة بلاغات من أفراد أو من منظمات للمعلمين تتعلق بتطبيق توصية عام ١٩٦٦. وكان من بينها بلاغان مقبولان من حيث الشكل وفقاً للمعايير والإجراءات المعتمدة لدى اللجنة. ورأت اللجنة أن البلاغات الأخرى غير مقبولة من حيث الشكل وفقاً لتلك المعايير والإجراءات، ولكن هذه الادعاءات الخمسة أحيلت مع ذلك، وحسب الاقتضاء، إلى هيئات مختصة أخرى للنظر فيها.

٩ - وكان الادعاء الجديد الأول المقبول يخص بنغلاديش، وقد تأجل النظر فيه وفقاً للإجراءات السارية. وكان هذا البلاغ لا يزال في مرحلة المعالجة الأولية لدى انعقاد الدورة الثامنة.

١٠ - وكان الملف المقبول الجديد الثاني يتعلق بعدم قيام السلطات التعليمية في اليابان بالتشاور والتفاوض والتعاون مع منظمات المعلمين طبقاً للأحكام المختلفة من توصية عام ١٩٦٦. وذكر الادعاء أن النظم التي اعتمدت في الآونة الأخيرة بشأن المعلمين الذين يُعتبرون غير أكفاء، ونظام مكافأة المعلمين الذين يُعتقد أنهم أثبتوا تفوقاً في عملهم، هي نظم مخالفة لأحكام محددة من توصية عام ١٩٦٦. ويرد في الملحق ٢ لتقرير اللجنة المشتركة عرض موجز لموضوع الادعاء ولاستنتاجات اللجنة وللتوصيات التي وجهتها إلى الهيئات المختصة في الآيلو واليونسكو وإلى الحكومة اليابانية ومنظمات المعلمين في هذا البلد.

١١ - وجرى أيضاً استعراض التطورات المستجدة بشأن الادعاءات التي تلقتها اللجنة المشتركة في دورتها السابعة في عام ٢٠٠٠ من الجهات التالية: نقابة العاملين في التعليم في بوروندي (STEB)؛ والاتحاد الدولي للمعلمين؛ ورابطة المعلمين الاثيوبيين (ETA)؛ والمدرسين الخاصين للانجليزية في أوساكا فو في اليابان (OFSET). وترد معلومات مفصلة عن هذه التطورات في الملحق ٢ لتقرير اللجنة المشتركة.

تعليقات المدير العام على تقرير اللجنة المشتركة

١٢ - يلاحظ المدير العام مع الارتياح عمل هذه اللجنة التي تضع تحت تصرف اليونسكو الخبرات المتوافرة لدى آلية حقيقية مشتركة بين الوكالات للرصد في مجالي التعليم والعمل. وهو يقدر، في هذا السياق، ما يتسم به التقرير من طابع عملي فيما يخص قضايا التعليم البرنامجي الأساسية؛ كما أنه يقدر على وجه الخصوص كيفية اقتراح التقرير للطرق التي يمكن بها لليونسكو والدول الأعضاء ومنظمات المعلمين أن تدرج المبادئ التوجيهية المبينة في التوصيتين ضمن الجهود التي تبذل حالياً للوفاء بالتعهدات المتعلقة بالتعليم للجميع، وضمان توفير التعليم الجيد في الظروف الصعبة والمعقدة، وتلافي النقص في أعداد المعلمين.

١٣ - ولاحظ المدير العام أيضاً الاستعراض الذي أجرته اللجنة المشتركة للادعاءات والوارد في الملحق ٢، واستعدادها للتعاون على نحو فعال مع المنظمة ولمساندة خطط المنظمة بشأن تقديم تقارير دورية عن تطبيق توصية عام ١٩٦٦ (الفقرة ٧٦).

مشروع القرار المقترح

١٤ - وقد يرغب المجلس التنفيذي في اعتماد القرار التالي:

إن المجلس التنفيذي،

١ - إن يذكر بقراراته ١٥٤ م/ت/٤.٤ و ١٥٧ م/ت/٦.٣ و ١٦٢ م/ت/٣.٢،٢،

٢ - وقد درس الوثيقة ١٦٩ م/ت/٧،

٣ - وإن يساوره قلق بالغ إزاء التدهور المستمر في أوضاع المدرسين، كما يتبين من تقرير اللجنة المشتركة بين الآيلو واليونسكو،

٤ - يحيط علماً بالتقرير الخاص بالدورة الثامنة للجنة الخبراء المشتركة بين الآيلو واليونسكو المعنية بتطبيق التوصيتين الخاصتين بأوضاع العاملين في التعليم (CEART/8/2003/11)؛

٥ - ويعرب عن تقديره للنشاط الذي تضطلع به اللجنة المشتركة لحفز العمل على زيادة الوعي بالتوصيتين الخاصتين بأوضاع العاملين في التعليم وتوسيع نطاق تطبيقهما، ويدعو المدير العام إلى مساعدة اللجنة المشتركة على أداء عملها في دورة نشاطها المقبلة التي يُنتظر إعداد التقرير الخاص بها في عام ٢٠٠٦ لعرضه على المجلس التنفيذي؛

٦ - ويدعو المدير العام إلى إبلاغ تقرير اللجنة المشتركة وأية ملاحظات يبدئها المجلس التنفيذي إلى الدول الأعضاء ولجانها الوطنية والمنظمات الدولية للمعلمين وغيرها من المنظمات الدولية المعنية التي ترتبط بعلاقات مع اليونسكو، وتشجيعها على مواصلة تكثيف جهودها من أجل تطبيق كافة أحكام الوثيقتين التقنيتين لتحسين أوضاع مهنة التعليم.

الملحق

مذكرة تفسيرية

توضّح العلاقة بين لجنة الخبراء المشتركة بين الآيلو واليونسكو المعنية بتطبيق التوصيتين الخاصتين بأوضاع العاملين في التعليم (CEART) واللجنة المختصة بالاتفاقيات والتوصيات، وذلك فيما يتعلق بالوثيقة (CEART/8/2003/11)

ما هي العلاقة بين لجنة الخبراء المشتركة بين الآيلو واليونسكو المعنية بتطبيق التوصيتين الخاصتين بأوضاع العاملين في التعليم واللجنة المختصة بالاتفاقيات والتوصيات، فيما يخص البلاغات المتعلقة بانتهاكات مدعى بها لحقوق الإنسان؟

١ - إن هذه العلاقة محددة في الفقرة ١٥ من صلاحيات لجنة الخبراء المشتركة بين الآيلو واليونسكو التي تمّ توسيعها بموجب القرار ١٥٧ ت/٦٠٣، حيث ربطت هذه الفقرة إجراءات معالجة الادعاءات المتصلة بعدم الالتزام بتوصيتي ١٩٦٦ و ١٩٩٧ بإجراءات معالجة أنواع أخرى من الادعاءات: "لكي يقبل الادعاء شكلاً يجب أن يكون متعلقاً بأحكام أي من التوصيتين وأن يكون صادراً من منظمة وطنية أو منظمة للمعلمين وألا يندرج في مجال اختصاص هيئات أخرى تابعة للآيلو أو اليونسكو أنشئت لمراقبة تطبيق الاتفاقيات أو غيرها من الوثائق الدولية".

٢ - وهذا يعني عملياً أن أي بلاغ إذا كان (أ) موجهاً إلى أمانة الآيلو أو اليونسكو من منظمة وطنية أو دولية من منظمات للمعلمين، و (ب) كان ذا صلة بأحكام التوصيتين سواء تعلق الأمر بالآيلو أو اليونسكو، ولكنه (ج) يدخل أيضاً في نطاق اختصاص لجان تابعة للآيلو، كلجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات أو لجنة الحرية النقابية التابعة لمجلس الإدارة، أو في نطاق اختصاص اللجنة المختصة بالاتفاقيات والتوصيات التابعة لليونسكو، فإن الأمانة تحيله إلى إحدى هذه الهيئات وليس إلى لجنة الخبراء المشتركة (CEART).

٣ - وفي بعض الحالات، تكون بعض أجزاء الادعاء بعدم تطبيق توصية عام ١٩٦٦ أو توصية عام ١٩٩٧ داخلية في اختصاص هيئة غير لجنة الخبراء المشتركة (CEART). وعندئذ تحال هذه الأجزاء إلى الهيئة المذكورة بينما تتولى اللجنة المشتركة دراسة الأجزاء الأخرى.

ما هي العلاقة بين توصيتي عامي ١٩٦٦ و ١٩٩٧ بشأن أوضاع العاملين في التعليم من جهة، واتفاقيات اليونسكو بشأن التربية من جهة أخرى؟

٤ - يوجد أولاً اختلاف بين الاتفاقية والتوصية من حيث الطبيعة القانونية لهاتين الوثيقتين. فتوصيتا عامي ١٩٦٦ و ١٩٩٧ مثلاً ليستا ملزمتين قانوناً، كما تؤكد على ذلك الفقرة ١٤ من صلاحيات لجنة الخبراء المشتركة.

٥ - ويوجد ثانياً، أوجه تشابه واختلاف من حيث المضمون، فتوصيتا عامي ١٩٦٦ و ١٩٩٧ هما الوثيقتان الوحيدتان المعتمدتان في إطار منظومة الأمم المتحدة والمكرستان تماماً للعاملين في التعليم، في حين

أن الاتفاقيات الخاصة بالتربية تغطي مجموعة أوسع بكثير من القضايا التربوية ولا تقتصر على العاملين في التعليم.

٦ - وفيما يخص المضمون أيضاً، فإن أحكام توصيتي عامي ١٩٦٦ و١٩٩٧ لا تخص فقط مسائل التعليم بل تتضمن أحكاماً تتعلق بشؤون العمل.

ما هي العلاقة بين المضمون الخاص بالبرامج التعليمية في تقرير المدير العام عن الدورة الثامنة للجنة الخبراء المشتركة (١٦٩م/ت/٧) والتقرير الكامل لهذه اللجنة الملحق بالوثيقة ١٦٩م/ت/٧ وبين أعمال اللجنة المختصة بالاتفاقيات والتوصيات؟

٧ - يعالج الجزء الرئيسي من وثيقة المجلس التنفيذي ١٦٩م/ت/٧ ومن تقرير اللجنة المشتركة (CEART/8/2003/11)، من زاوية السياسات والبرامج، المسائل المتعلقة بتطبيق أو عدم تطبيق أحكام التوصيتين في الدول الأعضاء (انظر الملخص التنفيذي، الفقرات ١-١٤). ويتعلق جزء آخر من التقرير الكامل للجنة المشتركة بدراسة الادعاءات المعروضة في الملحق ٢ للوثيقة CEART/8/2003/11، والمشار إليها في الوثيقة ١٦٩م/ت/٧.

٨ - وتقوم اللجنة المختصة بالاتفاقيات والتوصيات بدراسة التقارير الدورية للجنة الخبراء المشتركة في مجملها بناء على قرار اتخذته المجلس التنفيذي في دورته الثانية والثمانين، في إطار البند ٤,٢,٤ : حيث "رأى أنه قد يمكن تكليف لجنته المختصة بالتمييز في مجال التعليم بفحص تقرير اللجنة المشتركة" وقرر وهو ينيط بها هذه المهمة أن يغيّر اسم اللجنة إلى "اللجنة المختصة بالاتفاقيات والتوصيات في مجال التربية". فمن الواضح إذن أن المجلس التنفيذي قرر أن على اللجنة المختصة بالاتفاقيات والتوصيات أن تدرس في آن واحد أجزاء التقرير المتعلقة بالسياسات والبرامج وأجزاءه المتعلقة بحقوق الإنسان. ومنذ ذلك الوقت تدرس اللجنة المختصة بالاتفاقيات والتوصيات تقارير لجنة الخبراء المشتركة بين الآيلو واليونسكو في مجملها وتقدم توصيات بشأنها إلى المجلس التنفيذي.

Joint ILO/UNESCO Committee of Experts on the Application of the Recommendations concerning teaching personnel

CEART/8/2003/11

Report



Eighth Session
Paris
15–19 September 2003



United Nations Educational,
Scientific and Cultural
Organization



International
Labour
Organization

International Labour Organization

United Nations Educational,
Scientific and Cultural Organization

Joint ILO/UNESCO Committee of Experts on the Application of the Recommendations concerning Teaching Personnel

Eighth Session

Paris, 15-19 September 2003

Report

ILO - Geneva

UNESCO - Paris

Copyright © United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization and International Labour Organisation 2003

Publications of UNESCO and the ILO enjoy copyright under Protocol 2 of the Universal Copyright Convention. Nevertheless short excerpts from them may be reproduced without authorization, on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to UNESCO Publishing Office, 7 place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France on behalf of both Organizations. UNESCO welcomes such applications.

First published 2003

The designations employed in UNESCO and ILO publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of UNESCO or the International Labour Office concerning the legal status of any country, area or territory or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers.

The responsibility for opinions expressed in signed articles, studies and other contributions rests solely with their authors, and publication does not constitute an endorsement by UNESCO or the International Labour Office of the opinions expressed in them. Reference to names of firms and commercial products and processes does not imply their endorsement by UNESCO or the International Labour Office, and any failure to mention a particular firm, commercial product or process is not a sign of disapproval.

CONTENTS

	Paragraphs
Executive Summary	i–xiv
Introduction	1–13
I. Monitoring of the 1966 and 1997 Recommendations: Thematic considerations	
Trends	14–17
Social Dialogue in Education	18–26
Box: Good Practices in Social Dialogue	
Teacher Education – Initial and Continuing	27–32
Employment, Teaching and Learning Conditions	33–42
ICT and Teaching	43–54
Gender and Education	55–56
Education for All (EFA) and HIV/AIDS	57–60
Higher Education: Academic Freedom and Related Issues	61–64
Employment Structures and Tenure in Higher Education	65–73
II. Progress of Initiatives to Monitor and Promote the 1966 and the 1997 Recommendations	
Preparation of Reports to Monitor the Recommendations	
Working Methods	74–77
Teacher Indicators	78–84
Allegations on Non-Observance of the Recommendations	85–92
Activities to promote the Recommendations	93–99

III. Proposed Draft Agenda of the Ninth Session of the Joint Committee

100

Annex 1:

Background Documents for the Eighth Session

Annex 2:

Allegations Received from Teachers' Organisations:

A. Allegations received since the Seventh Session (September 2000)

1. *Allegation received from the Bangladesh Federation of Teachers' Associations (BFTA)*
2. *Allegation received from the All Japan Teachers and Staff Union (ZENKYO)*

B. Further Developments in Allegations Previously Received

1. *Allegation received from the Educational Workers' Union of Burundi (STEB)*
2. *Allegation received from Education International (EI) and the Ethiopian Teachers' Association (ETA)*
3. *Allegation received from the Osaka Fu Special English Teachers (OFSET) of Japan*

Annex 3:

Agenda of the Ninth Session of the Joint Committee

Executive Summary

The Nature of the Report

i. This report summarizes the analysis of major issues affecting the current status of teaching personnel worldwide by the Joint ILO/UNESCO Committee of Experts on the Application of the Recommendations concerning Teaching Personnel (CEART), referred to in this report as the Joint Committee or CEART.¹

Key Issues

ii. The Joint Committee's main preoccupations were with teacher education, employment and working conditions, social dialogue in education, and various aspects related to higher education. Within these themes the Joint Committee has paid special attention to the implications of Education For All, teacher indicators, the impact of HIV/AIDS on teachers and educational systems, gender issues and education for teachers, the implications and implementation of information and communication technology (ICT), academic freedom and employment structure, tenure and related issues in higher education.

iii. The Joint Committee also considered a series of allegations of non-observance of the 1966 Recommendation, and made recommendations to the Governing Body of the ILO and the Executive Board of the UNESCO. Its findings are set out in Annex 2.

Conclusions Regarding the Current Situation

iv. The most serious issue facing the teaching profession is the actual or impending shortage of qualified teachers. The growing demand for teachers caused by Education For All, combined with an aging teacher population in developed countries, will create shortages of at least 15 million teachers in the next decade. Social dialogue in education remains extremely fragile. This is due to the apparent reluctance of public authorities to engage in meaningful consultations with teacher organizations in a context of limited budgetary resources. Although the information before the Joint Committee discloses progress in some areas such as the introduction of tertiary qualifications for new teachers in an increasing number of countries, nevertheless the issue of teacher qualifications remains of concern in many developing countries. In the area of higher education security of tenure or its functional equivalent are common institutions, but a growing resort to part time and temporary employment constitutes a threat to academic freedom.

¹ The Joint Committee is composed of 12 independent experts – six appointed by the ILO and six appointed by UNESCO – and it meets every three years to study the application of the two international standards specific to teachers: the ILO/UNESCO Recommendation concerning the Status of Teachers, 1966, and the UNESCO Recommendation concerning the Status of Higher Education Teaching Personnel, 1997. It then makes recommendations to the Governing Body of the ILO and to the Executive Board of UNESCO, and through them to governments, employers' and workers' organizations of their Member States, on how to improve the condition of the teaching profession within their respective mandates.

Sources of Information

v. The Joint Committee had before it a wide range of information upon which to arrive at its conclusions. A complete list of sources upon which it relied is found in Annex 1. An additional source of information was an informal session during the CEART meeting with representatives from three international teachers' organizations and representatives of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) and the Voluntary Service Overseas (VSO).

Summary of major points and recommendations, excerpted from the main text

vi. Social Dialogue in Education

- Social dialogue is the glue for successful educational reform. Without full involvement of teachers and their organizations – those most responsible for implementing reform – in key aspects of educational objectives and policies, education systems cannot hope to achieve quality education for all.
- Despite recent improvements in some countries, the Joint Committee notes that social dialogue in education remains a fragile process of decision-making in most Member States.
- Teachers and teacher organizations are not generally consulted on key education reforms... Obstacles include the unwillingness of governments to exchange views with teachers' organizations and the lack of capacity of these groups.
- ...studies reveal a wide gap between ratifications of international standards and the principles of dialogue and effective practice at national level. Effective and sustainable social dialogue remains to be constructed in most Member States.

Recommendations

- Member States [should] create effective bipartite and where appropriate, tripartite structures for dialogue involving the principal stakeholders in education so as to improve the quality of education.
- The World Bank and other international financial institutions, as well as the donor community in Member States should systematically use effective social dialogue mechanisms with governments, teachers' organizations and other stakeholders in the process of deciding on educational reform.
- The ILO and UNESCO should assist teachers' organizations and educational management to develop their capacity for effective and sustainable social dialogue, notably by developing promotional materials or other tools which explain and promote relevant provisions of the 1966 and 1997 Recommendations.

vii. Teacher Education – Initial and Continuing

- There is a great diversity of teacher training institutions.
- There is as well diversity of duration of training ranging from up to five years in some countries, to virtually no training in others.
- Significant numbers of students enter teacher training when this was not their first or even second career choice.
- Existing teacher education providers are not able to take on massive numbers of new trainees needed to fill teacher shortages, leading to the employment of untrained ‘teachers’.
- At the higher education level, there is an absence of pedagogic training for teaching personnel in most countries.

Recommendations

- different teacher education providers, and appropriate ministries dealing with education and training, are urged to refer to the Recommendations for guiding principles and minimum standards for planning, implementing and assessing their teacher education programs and for defining their own national or regional norms and standards of quality;
- to build and/or strengthen bridges among teacher education providers faced with the problem of dealing with massive shortages of qualified teachers.

viii. Employment, Teaching and Learning Conditions

- ...at least in the pre-tertiary sectors, there is limited evidence of any general improvement in the status of teachers and their overall conditions of service.
- Recruitment remains difficult in those [developing] countries, and workloads and pupil-teacher ratios continue to be unacceptably high. This situation has led to the undesirable practice of recruitment of inadequately trained “volunteer teachers” or truncated training programmes. The Joint Committee deplors these trends, which undermine the professionalism of teaching.

Recommendations

- ...it is essential to provide adequate, compensatory in-service and continual training programmes to avoid further deterioration in teaching standards and educational quality.

ix. ICT and Teaching

- Teachers are... crucial to the successful use of ICT. They will be required and should be encouraged to assume new roles and responsibilities for ICT to improve the quality of education and access to education by learners in informal, non-formal and adult education settings.
- A crucial element in the assumption of new responsibilities for teachers is the inclusion of extensive training in the use of ICT in initial teacher education.

Recommendations

- Teachers already in the profession should have the right to adequate time and resources for continual professional development to acquire and maintain ICT skills.
- Teachers should have adequate time to plan the introduction of ICT into their pedagogical practice to ensure high quality and appropriate learning.
- To ensure that teachers, educational authorities and other stakeholders enjoy the maximum benefits from the use of these technologies, all should be involved in information sharing, consultation and negotiations, according to the issue involved.

x. Gender and Education

- In most countries, the percentage of women among teachers has continued to rise. In 2000, 80% of teachers in developed countries were women; 92% of teachers in countries in transition were women; and 62% of teachers in developing countries were women.
- In general, women outnumber men at the lower levels of education (early childhood and primary school levels) which are usually associated with lower levels of remuneration.
- Although there is increasing participation of women in most education systems, especially as teachers, they generally remain underrepresented in management positions.
- The major barriers to women's participation in senior level management in all levels of education include: lack of flexibility in working hours; male dominated appointing and promoting bodies; shortage of women staff with higher academic and professional qualifications; and, comparatively higher work/teaching load.

Recommendations

- ...the ILO and UNESCO should either commission a study of trends in the feminization of the teaching profession in developing countries... for the next meeting of the Committee, or, as appropriate, extend the expected work on indicators to this effect.
- Efforts should be made to obtain data on barriers to women's participation as managers in education, as well as strategies used by countries and institutions to promote women to senior management positions in schools and higher education institutions...

-
- ...the Joint Committee requests teachers' organizations and governments to call attention to the fact that normative instruments concerning teachers set minimum standards for responsibilities as well as rights, and that these standards should be used in dealing with gross abuses by teachers of students with regard to both general violence and sexual violence...

xi. Education for All (EFA) and HIV/AIDS

- In view of the well documented declining status of teachers world-wide and the growing flight from the profession, ...as many as 35 million additional primary school teachers [will be] needed by the year 2015 if the basic UPE goal is to be met.
- In addition, the Joint Committee noted the extremely low or non-existent status of teachers in the non-formal sector, where over one billion men and women need to be made literate.
- ...the high rates of AIDS-related deaths in some countries is outpacing the number of new entrants into the profession, prolonging countries' dependence on unqualified teachers.
- ...the ripple effects of HIV/AIDS are spiralling: orphaning, absenteeism, impoverishment of families or communities who normally would support schools, collapse of quality in education, all impacting negatively on EFA.

Recommendations

- ...Member States should be given information regarding existing national good practices in how to make difficult resource allocation choices to improve higher education and feed it into EFA activities.
- ...governments and international organizations should situate abstract discussions of quality in EFA against the baseline of discussion of existing teacher qualifications, levels of teacher training, and standards for certification, to bring these into realistic relationship to the EFA task at hand.
- ILO and UNESCO should collaborate in disseminating and implementing the document, *An ILO code of practice on HIV/AIDS and the world of work* and its ten key principles.
- For teacher morale, ILO, UNESCO and HIV/AIDS partners should give higher priority than at present to disseminating upbeat information, where it exists, regarding HIV/AIDS within the teaching profession, for example, citing instances of significant numbers of HIV-positive teaching staff who live and function with the situation.

xii. Higher education: Academic Freedom and Related Issues

- ...academic freedom lies at the core of the mission of higher education, pertaining both to human rights and to overall development policies in today's societies.

-
- ...academic freedom is an especially complex issue, because it requires a proper balance of rights and responsibilities. Problems range over a broad spectrum, from ...instances where universities have undergone extreme repression by governments to... instances of abuses by some higher education teaching personnel of academic responsibilities.
 - Non-observance of academic freedom and other provisions of the 1997 Recommendation is not only a rights-and-responsibilities issue but also a development issue, bringing down the quality of higher education institutions... for commitments to such goals as Education for All and sustainable development, and exacerbating... brain drain.

Recommendations

- ...the [ILO and UNESCO], within their respective mandates and in the context of the 1997 Recommendation, [should] demand the observance of the following principles as prerequisites for ensuring the accreditation of higher education institutions:
 - o observance of... academic freedom as defined in the 1997 Recommendation;
 - o qualifications of academic personnel according to international standards;
 - o existence of personnel and conditions favourable to research; and
 - o security of employment in the profession, including tenure.
- These should be accompanied by objective assessment mechanisms (peer evaluations) in co-operation with the UNESCO Global Forum on International Quality Assurance, Accreditation and the Recognition of Qualifications in Higher Education on issues related to the rights and status of higher education teaching personnel.
- ...the Joint Committee requested the development of a global study [on academic freedom]... emphasizing good practice or improved practice throughout.

xiii. Employment Structures and Tenure in Higher Education

- ...tenure is one of the major safeguards for academic freedom, which in turn is a significant characteristic of a democratic society. Tenure protects academic staff from reprisal for their political views or their positions on academic issues. It also is designed to protect universities from interference through appointments motivated by political objectives.
- ...short-term and part-time contracts are the biggest single challenge to tenure. Though comprehensive and reliable international statistics are lacking, it appears that the proportion of academic staff under these contracts is growing, and these arrangements are common in many countries.
- Female staff are often concentrated in fixed-term or part-time contracts. Similar issues arise in relation to minority rights.
- ...university faculty who enjoy the protection of tenure or continuing employment are expected to follow ethical principles of professional conduct... Many countries recognize that an academic can be dismissed for just cause, subject to decisions by an arbitrator, an independent tribunal or court.

-
- ...one of the most contentious issues facing permanent higher education staff is their status in cases of financial exigency or programme redundancy. This issue is also important for part-time and temporary staff... the increasing numbers of such situations requires that faculty should be subject to layoff only in cases of genuine and demonstrable financial crisis as demonstrated by conventional accounting principles and if no other alternatives exist.
 - Distance and trans-national education are growing responses to increasing demand for higher education services... there is some evidence that faculty in many of these programmes do not have similar guarantees of stable employment, i.e. are on part-time or other contingent contracts.

Recommendations

- Member States, assisted as appropriate by the ILO and UNESCO, should undertake to collect and share best practices on procedures for appointment, promotion assessment and termination of staff as a basis for future policies and practices to improve higher education.
- ILO, UNESCO and international financial institutions should adhere to the terms of the 1997 Recommendation in their programmes to support and reform higher education systems and institutions.
- Particular attention should be given to ensuring proper employment structures, including application of tenure or its functional equivalent, so as to encourage gender and ethnic diversification of higher education institutions.

xiv. Teacher Indicators

- UNESCO and ILO should continue with their considerable work in developing and expanding key teacher indicators relevant to the status of teaching personnel, update these indicators and profiles on a permanent basis... and increasingly explore ways that these indicators can be actively used by governments, teachers' associations, and teachers themselves, to produce positive change.
- UNESCO and ILO should develop a corresponding methodology and set of indicators for the higher education level.

Recommendations

- UNESCO and ILO should continue with their considerable work in developing and expanding key teacher indicators relevant to the status of teaching personnel, update these indicators and profiles on a permanent basis, review and include a limited number of other relevant indicators which are not presently available to reflect changing conditions in education and the teaching profession and increasingly explore ways that these indicators can be actively used by governments, teachers' associations, and teachers themselves, to produce positive change;

- given the current and projected shortage of teachers and the need of hard-pressed countries to sharply increase the number of teachers, ILO and UNESCO should endeavour to undertake the following studies:

- for Sub-Saharan Africa: a study of voluntary teachers and paraprofessionals and their impact on the quality of education, the status of teachers, and the financial efficiency in the education system;
- the impact of health issues (HIV/AIDS, Tuberculosis) on the strength and structure of teaching service;
- the prevalence and impact of multiple jobs on teachers;
- a study of the contract status of higher education teaching personnel, because that the issue directly relates both to quality, or lack of thereof, in higher education and to abuses of professional and working conditions.

Introduction

1. The Joint ILO/UNESCO Committee of Experts on the Application of the Recommendations concerning Teaching Personnel (CEART) held its Eighth Session in Paris at the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation (UNESCO) headquarters, from 15 to 19 September 2003.

2. In the Report of its Seventh Session in Geneva in 2000 the Joint Committee recorded that its mandate had been extended to include responsibility for monitoring and promoting not only the Recommendation concerning the Status of Teachers, 1966 (hereafter, the 1966 Recommendation), but also the Recommendation concerning the Status of Higher Education Teaching Personnel, 1997 (hereafter, the 1997 Recommendation).

3. The agenda of the Joint Committee covered the following items related to the two Recommendations:

- (a) Election of Officers and adoption of the agenda;
- (b) Review of reports and other sources of information in accordance with the mandate of the Joint Committee to report on the application of the joint ILO/UNESCO Recommendation, 1966;
- (c) Review of the ILO and UNESCO joint or separate activities to promote the application of the joint ILO/UNESCO Recommendation, 1966;
- (d) Review of reports and other sources of information in accordance with the mandate of the Joint Committee to report on the application of the UNESCO Recommendation, 1997;
- (e) Review of the ILO and UNESCO joint or separate activities to promote the application of the UNESCO Recommendation, 1997;
- (f) Review of further progress made in relation to the initiatives regarding improved teacher indicators;
- (g) Consideration of Allegations Received from teachers' organisations since the Seventh Session;
- (h) Report of outcomes of allegations considered at the Seventh Session;
- (i) Agenda for the Eighth Session;
- (j) Other questions.

4. The present members of the Joint Committee, designated by the Governing Body of the ILO and by the Director-General of UNESCO, with a term of office extending to 31 December 2006, are as follows:

Members appointed by the Governing Body of the ILO

Dr (Ms) Eddah W. Gachukia (Kenya), Academic Director, The Riara Group of Schools.

Dr (Ms) Maria Antonia Gallart (Argentina), Principal Researcher, Centre of Population Studies, Latin American Faculty of Sciences (FLACSO).

Ms Lilia S. Garcia (Philippines), President, the University of Rizal System (URS), and former President, Philippines Normal University.

Dr (Ms) Anne-Lise Hostmark-Tarrou (Norway), Professor in education, and Director of the Centre for Research on Education and Work, Akershus University College.

The Hon Justice L. Trevor Olsson (Australia), Auxiliary Puisne Judge, Supreme Court of South Australia, and former President of the Industrial Court of South Australia.

Dr Mark Thompson (Canada), Professor Emeritus and former William M. Hamilton Professor of Industrial Relations, Sauder School of Business, University of British Columbia.

Members appointed by the Director-General of UNESCO

Prof. (Ms) Marie Eliou (Greece), Emeritus Professor of Educational Science, University of Athens; Former President, National Pedagogical Institute of Greece; and former Adviser to the Minister of Education.

Prof. Sega Seck Fall² (Senegal), former Director, Graduate Institute for Teacher Training, Cheikh Anta Diop University of Dakar, and former Chairperson of the Committee on Teachers' Questions, National Commission on the Reform of Education and Training.

Prof. (Ms) Konai Helu-Thaman (Fiji), Professor of Pacific Education, and UNESCO Chair in Teacher Education and Culture, University of the South Pacific.

Dr Nada Moghaizel Nasr (Lebanon), Professor, University of Saint Joseph of Beirut, and member, Lebanese Institute of Educators.

Prof. Earle H. Newton (Barbados), Director, Education Evaluation Centre, University of the West Indies, Cave Hill.

Dr Gennady Ryabov (Russian Federation), President, Nizhny Novgorod Linguistic University and Member, Association of Teacher Training Institutions of the Russian Federation.

5. The Joint Committee designated the following officers:

Chairperson: Dr (Ms) Anne-Lise Hostmark-Tarrou

Vice-chairperson: Prof. Earle H. Newton

Reporters: Prof. (Ms) Konai Helu-Thaman
The Hon Justice L. Trevor Olsson
Dr Mark Thompson

² The death of Mr. Fall was announced during the Eighth Session.

6. The Secretariat of the meeting was composed of the following ILO and UNESCO officials:

ILO: Mr Bill Ratteree, Education Sector Specialist, Sectoral Activities Department, (SECTOR); Mr Patrick Carrière, Senior Legal Specialist, Freedom of Association Branch, International Labour Standards Department (NORMES); Ms Amrita Sietaram, Workers' Activities Specialist, Bureau for Workers' Activities (ACTRAV); Ms Josée Laporte, Programme and Operations Officer, ILO Global Programme on HIV/AIDS and the World of Work (ILO/AIDS); and Ms Victoria Hinch-Majuva, Administrative Assistant, SECTOR.

UNESCO: Mr Komlavi F. Seddoh, Director of the Division of Higher Education; Mr Richard W. Halperin, Chief, Section for Teacher Education; Ms Mariana Patru, Programme Specialist, Section for Teacher Education; Mr Lucio Sia, Programme Specialist, Section for Teacher Education; Mr John Donaldson, Senior Legal Officer, Chief of General Legal Affairs Section (LA); Mr Qian Tang, Director of the Executive Office, Education Sector; Ms Stamenka Uvalic-Trubic, Chief of Section, Section for Access, Mobility and Quality Assurance; Ms Dulce Borges, Senior Programme Specialist, Section for Preventive Education and Sport, Division for the Promotion of Quality Education; Mr Steve Packer, Deputy Editor, Dakar Follow-up, Executive Office; Mr Albert Motivans, ED Policy Research Officer, UNESCO Institute for Statistics; Mr Eric Allemano, Research Manager HIV/AIDS & Education, IIEP, Ms Corina Parlea, assistant to the Chief of Section for Teacher Education; Ms Myra Hassine, Section for Teacher Education; Ms Ji-woon Bae, Section for Teacher Education.

7. On behalf of the Director-General of UNESCO, Mr John Daniel, Assistant Director-General for Education, opened the Eighth Session by welcoming the Joint Committee and the ILO secretariat to UNESCO. Citing the estimated projected shortage of teachers by the year 2015 as ranging from 10 million to 35 million, he underscored the fundamental relation of the status of teachers to the shortage issue as well as to the achievement of Education for All commitments. He encouraged the Joint Committee to identify those key policy issues which UNESCO and ILO should consider over the next biennium, and referred to the fact that he had presented the CEART to ECOSOC last year as an example of good inter-agency co-operation within the United Nations system.

8. Mr Ratteree welcomed the members of the Joint Committee on behalf of the Director-General of the ILO. He remarked that the Eighth Session marked 35 years since the first Session was held in 1968. The original concerns for an improved status of teachers to reflect the need for quality education in Member States had, if anything, been reinforced by the generalized shortage of teachers around the world. Special measures were required in almost all countries to meet this challenge, one that generated high expectations for the Joint Committee's analysis and recommendations as part of efforts made by the ILO, UNESCO, other specialized organizations and Member States themselves to resolve this problem satisfactorily. The Joint Committee continued to innovate in its work in several ways: once again inviting the views of international teachers' organizations, and those of intergovernmental and non-governmental organizations with a special interest in teachers' issues; creating special thematic working groups to deepen its analysis and conclusions; and in dealing with key issues of academic freedom and tenure in higher education, both central to its mandate since 2000 to monitor and promote application of the 1997 Recommendation. In line with concerns over generalized shortages of teachers, the ILO would embark on an ambitious action programme concerning teacher shortages in 2004-2005, leading to a major international report to be presented to the 2006 Session of the Joint Committee.

9. Mr Seddoh, who had just returned to UNESCO Headquarters from a Dakar, Senegal, work session on national capacity-building of teacher education in Sub-Saharan Africa, told the Joint Committee that fundamental questions covered by the two Recommendations were actively raised as central to how to improve the situation. He also described the posthumous tributes, at that work session and throughout Senegal, to the late Mr Séga-Seck Fall, Chair of the Joint Committee for more than a decade, and his dedication to improving the lot of teachers.

10. Mr Halperin informed the Joint Committee that its prioritised policy recommendations at the Seventh Session had been essential in forming the current status of teachers' programme in both UNESCO and ILO; he looked forward to the Eighth Session's outcomes which should continue to help guide the two Organizations in how to deal with thorny problems covered by the 1966 and 1997 Recommendations.

11. In the absence of the former Chairperson, Professor Fall, the acting Chairperson, Ms Hostmark-Tarrou, welcomed the members, especially the two newest members. The creation of working groups on priority themes concerning the Joint Committee's mandate constituted a welcome innovation to enable in-depth consideration of these themes based on the documentation prepared by the secretariat. More than ever, education had become a core factor in people's well-being and changes in society around the world. The influence of such factors as globalization and new information and communication technologies (ICT) increasingly impacted on education and teachers at all levels. These developments made the work of the Joint Committee even more important.

12. The Chairperson announced with great regret that Mr Fall recently passed away and called for a minute of silence in honour of his memory. Mr Fall had served as member of the Joint Committee for more than 25 years, and as its Chairperson since 1991. His leadership and great personal and professional qualities would be sorely missed. A message of condolence would be addressed to Mr Fall's family on behalf of the Joint Committee.

Methodology of the Joint Committee

13. To improve its analysis of major themes related to the 1966 and 1997 Recommendations, the Joint Committee created the following working groups at the Eighth Session:

- **Social Dialogue in Education:** Ms Gachukia, Ms Gallart, Ms Hostmark-Tarrou, Ms Moghaizel-Nasr
- **Allegations:** Ms Helu-Thaman, Mr Olsson, Mr Thompson
- **Teacher Indicators:** Ms Garcia, Mr Newton, Mr Ryabov
- **Higher Education - Academic Freedom:** Ms Eliou, Ms Garcia, Ms Hostmark-Tarrou, Ms Moghaizel-Nasr, Mr Ryabov
- **Higher Education - Employment Structures and Tenure:** Ms Gallart, Ms Helu-Thaman, Mr Olsson, Mr Thompson
- **EFA and HIV/AIDS:** Ms Gachukia, Mr Newton
- **Teacher Education:** Ms Eliou, Ms Garcia, Ms Moghaizel-Nasr, Mr Ryabov
- **Employment/Teaching & Learning and ICT:** Ms Hostmark-Tarrou, Mr Olsson, Mr Newton, Mr Thompson
- **Gender:** Ms Gachukia, Ms Gallart, Ms Helu-Thaman

I. Monitoring of the 1966 and 1997 Recommendations: Thematic Considerations

Trends

14. The Joint Committee considered a wide range of studies and reports relating to major themes relevant to the two Recommendations in accordance with its mandate to examine:

- (a) reports from governments on the application of the 1966 and 1997 Recommendations;
- (b) studies and reports of the ILO and of UNESCO on specific items of the 1966 and 1997 Recommendations;
- (c) reports by national organizations representing teachers and employers, and by intergovernmental and international non-governmental organizations.

The full range of documents on which the Joint Committee has based its monitoring of the 1966 and 1997 Recommendations is contained in Annex 1.

15. Following the precedent set at its Seventh Session, the Joint Committee invited representatives of international teachers' organizations (EI, WCT and WFTU), the OECD, and a non-governmental organization, Volunteer Service Overseas (VSO), to attend one of its sittings for an exchange of information and views on issues arising from the two Recommendations. While each organization presented its own position on these matters, a number of common themes emerged.

16. The Joint Committee was told the following:

- a. a shortage of teachers either exists or will soon exist in most regions of the world. In developing nations, implementation of Education for All (EFA) requires the addition of a large number of teachers to serve millions of new students. In the advanced economies, the impending retirement of teachers hired in response to increasing enrolment in the twentieth century will also cause increased demand for new teachers. Governments may be tempted to meet these demands by increasing class sizes or lowering the requirements for entry to the teaching profession. Neither policy corresponds to the principles of the 1966 Recommendation nor will they promote quality education;
- b. relative to other professionals and skilled workers, teachers' salaries deteriorated in the last years of the 20th century. In addition, their working conditions seem to have become worse. Research in three developing nations indicated that teachers' morale was fragile and declining, especially since 1985. Blanket formulas for comparing teachers' salaries can lead to distorted views of local labour markets;
- c. teachers are seldom consulted in the formulation and implementation of education policies, contrary to the principles of the Recommendations. These practices contribute to declining morale and create unnecessary barriers to recruitment and retention of teachers;

-
- d. in post-secondary education, the increasing use of short-term contracts to fill faculty vacancies undermines the quality of education and the capacity of universities and other institutions;
 - e. the spread of HIV/AIDS continues to cause crises in educational systems Teachers' organizations are ready to assist in combating this problem, but they have encountered a lack of coordination among governments and other agencies.

17. Representatives of the organizations and the Joint Committee discussed methods to improve awareness of the Recommendations and the issues raised in the presentations. These ideas were an important resource in the preparation of this report, and included the suggestion that the translations of the 1966 and 1997 Recommendations into many languages should be encouraged, and that provisions of both Recommendations should be incorporated into pedagogic materials.

Social Dialogue in Education³

What is meant by social dialogue?

18. Social dialogue is understood to mean all forms of information sharing, consultation and negotiation between educational authorities, public and private, and teachers and their democratically elected representatives in teachers' organizations. These forms of dialogue variously apply to the major concerns of the teaching profession: educational objectives and policies; preparation for the profession and further education for teachers; employment, careers and salaries of teachers; rights and responsibilities; and conditions for effective teaching and learning.

19. Social dialogue is not just the key to successful educational reform. Through its positive influence on students' attitudes towards governance of schools and higher educational institutions, it contributes to reinforcement of democratic values as a basis for more democratic decision-making in society generally.

20. The enabling conditions for social dialogue in education are the following:

- strong, independent organizations of teachers, and where appropriate, organizations of private educational employers, with the technical capacity and access to the relevant information to participate in social dialogue;
- political will and commitment to engage in social dialogue on the part of all the parties;
- respect for the fundamental rights of freedom of association and collective bargaining;
- appropriate institutional mechanisms and support.

³ The Joint Committee took note of extensive documentation provided by the secretariat on the issue of social dialogue, including an international assessment of the climate for social dialogue, selected country notes on social dialogue in education in Europe and Africa, and regional surveys of this subject in Latin America and Asia (see Annex 1).

The importance of social dialogue in education

21. Social dialogue is the glue for successful educational reform. Without full involvement of teachers and their organizations – those most responsible for implementing reform - in key aspects of educational objectives and policies, education systems cannot hope to achieve quality education for all.

22. Effective social dialogue is equally important at all levels of education, including higher education, where collegiality and self-governance in the framework of institutional autonomy is absolutely critical to healthy higher education institutions. Greater use of social dialogue in higher education will contribute towards addressing the root causes of the “brain drain” of talented teachers and researchers in higher education from developing to developed countries.

23. The 1966 and 1997 Recommendations provide extensive guidelines⁴ on information sharing, consultation and negotiation as part of social dialogue. The 1997 Recommendation especially sets out guidelines for implementation of effective social dialogue in higher education. The guidelines of these two international standards, and the fundamental international labour standards on freedom of association and collective bargaining established by the ILO⁵ should become the basis for measuring effective and sustainable dialogue in the educational systems of all Member States of the ILO and UNESCO. The Joint Committee recalls its findings at its 2000 session: “In order to address these issues effectively, social dialogue which does not appear to be sufficiently utilized, can be a powerful mechanism.”

Trends in educational dialogue obstacles and improvements

24. Despite recent improvements in some countries, the Joint Committee notes that social dialogue in education remains a fragile process of decision-making in most Member States. Teachers and teacher organizations are not generally consulted on key education reforms, even though the realization of the Education for All goals requires that teachers and their organizations be full partners in planning, implementation and evaluation of EFA reforms.

25. The Joint Committee noted with satisfaction that regional studies found improvements in recent years in regions such as Latin America and the Pacific. A generally stronger climate and institutions for social dialogue exists in many European countries. The Joint Committee finds that sustainable dialogue is still largely absent in education decision-making. Obstacles include the unwillingness of governments to exchange views with teachers’ organizations and the lack of capacity of these groups. However, these studies reveal a wide gap between ratifications of international standards and the principles of dialogue and effective practice at national level. Effective and sustainable social dialogue remains to be constructed in most Member States.

⁴ Relevant paragraphs of the **1966 Recommendation**: 9, 10(k), 28, 32, 38, 44, 49, 62, 71,75, 82-84, 89, 99, 110, 116, 123(2)–124, 140. Relevant paragraphs of the **1997 Recommendation**: 8, 21, 22(k), 24, 28, 31-32, 34(l), 43(b), 52-56, 60-62, 64.

⁵ The Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948, (No.87), the Right to Organize and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98), the Labour Relations (Public Service) Convention 1978 (No.151), and the Collective Bargaining Convention, 1981 (No.154).

Recommendations for future actions

26. In order to improve the climate and support for effective social dialogue in education the Joint Committee recommends that:

- Member States create effective bipartite and where appropriate, tripartite structures for dialogue involving the principal stakeholders in education so as to improve the quality of education;
- the educational authorities of Member States develop within teacher education programmes, solid capacity for social dialogue within education by means of curriculum and instruction on this subject targeted at education management and teachers;
- the question of social dialogue be placed at the heart of new approaches of educational governance at all levels, including mechanisms to ensure social dialogue as a condition for accreditation of higher education institutions;
- the World Bank and other international financial institutions, as well as the donor community in Member States should systematically use effective social dialogue mechanisms with governments, teachers organisations and other stakeholders in the process of deciding on educational reform;
- there should also be increased use of social dialogue mechanisms between interested parties, including representatives of teachers, in decisions on trade in educational services;
- the ILO and UNESCO should assist teachers' organizations and educational management to develop their capacity for effective and sustainable social dialogue, notably by developing promotional materials or other tools which explain and promote relevant provisions of the 1966 and 1997 Recommendations;
- UNESCO and the ILO strengthen their internal linkages on decisions concerning their education sector activities in order to reinforce the use of social dialogue on education reform in Member States;
- the ILO and UNESCO undertake systematic collection of best practices on social dialogue in education in consultation with interested stakeholders in Member States, notably through the work of the EFA Flagship on teachers and the quality of education.

Box 1. Good Practices in Social Dialogue

In surveying practices in a large number of countries,* the Joint Committee noted some examples of “good practices” which it commends to Member States for consideration in adopting policies and practices to encourage effective and sustainable social dialogue in education. The practices cited below are by no means the only ones that could be noted, but include those which appear exemplary in one or more respects:

- **Chile:** increasingly sophisticated bipartite and tripartite mechanisms for social dialogue in education (including municipal authorities in a decentralized system) have been developed in the 1990s following the restoration of democracy. Among the results, incorporated in national legislation, are new employment regulations, improvements in local education labour relations, salaries and a professional assessment programme for teachers.
- **Denmark and the Netherlands:** a wide degree of consultation exists with teachers in the classroom on educational delivery and with the teachers’ union and associations of educators for specific subjects on educational policy. A healthy system of collective bargaining on teachers’ terms and conditions of service prevails, including means of dispute settlement which have worked well in recent years.
- **Hungary:** a reconstituted tripartite consultative mechanism provides an overall framework for sectoral consultation and compromises on major educational policies in a country whose democratic institutions are still evolving from many years of top-down and centralized decision-making. The new mechanisms have led recently to a substantial salary increase for teachers to redress historically low levels that inhibited recruitment and motivation in the profession.
- **Mexico:** within an increasingly decentralized structure, consultations and negotiations between a unified, national teachers’ union and federal Ministry officials and local governments provides a clearly understood and functional framework for decisions concerning the teaching profession. The most important result in recent years has been a negotiated teaching career structure which links salaries to good teaching based on professional skills, teacher performance and continual professional development.
- **South Africa:** an education sector bargaining council, within a coordinated public sector bargaining council structure established by legislation in the 1990s, functions well for information sharing, consultation and negotiation on issues concerning the teaching profession in a newly democratic country still struggling to overcome decades of systematic discrimination.

The Joint Committee emphasizes that a stable climate for social dialogue in the form of democratic institutions, and adherence to international labour standards are basic conditions for these kinds of good practices.

*See Annex 1 for a list of international and regional reports

Teacher Education – Initial and Continuing⁶

27. In the present Report, every section deals with the need for training huge numbers of teachers to a basic level of quality, at every level of the education system. The Joint Committee expresses its concern about the increasing recruitment of inadequately trained under-qualified teachers, recruited under difficult conditions to help nations and communities deal with existing shortages.

Trends

28. Some of the problems identified throughout the present Report, include:

- diversity of teacher training institutions;
- diversity of duration of training ranging from up to five years in some countries, to virtually no training in others;
- significant numbers of students who enter teacher training when this was not their first or even second career choice;
- inability of existing teacher education providers to take on massive numbers of new trainees needed to fill teacher shortages, leading to the employment of untrained ‘teachers’;
- at the higher education level, absence of pedagogic training for teaching personnel in most countries.

29. The Joint Committee moreover suggests that there is insufficient liaison and networking among different levels of teacher education providers in countries, with resulting fractures among the (huge) non-formal sector⁷, teachers’ colleges, and university teacher education department, and among ministries of education, higher education, and adult and continuing education.

30. Also noted was the fact that the relatively new governmental emphasis worldwide on learning throughout life seems to have largely bypassed teachers as subjects of such learning, in an era where lifetime education and training (called in-service when it pertains to teachers) is non-optional in all professions. Furthermore, many governmental discussions of how to infuse quality into education, for Education for All, literacy, sustainable development, citizenship, and other topics, bypass the current condition of the teaching profession as a lynchpin of quality in the classroom. One of the problems the Joint Committee discussed was that school-level teachers as well as university teaching personnel are often denied the right to mandatory in-service training under the rationale of severe budgetary constraints, because initial budget planning had not factored in this need. On the other hand, several Joint Committee members cited good practices of such early planning, incorporating in-service training provisions in some financially-strapped countries.

⁶ Relevant paragraphs of the **1966 Recommendation**: 11-30, 31-37, 95, 104-107, 141-143 (the teacher shortage). Relevant paragraphs of the **1997 Recommendation**: 37-39, 65.

⁷ Non-formal education is defined as “any organized and sustained educational activities that do not correspond exactly to the above definition of formal education. Non-formal education may therefore take place both within and outside educational institutions, and cater to persons of all ages. Depending on country contexts, it may cover educational programmes to impart adult literacy, basic education for out-of-school children, life-skills, work-skills, and general culture. Non-formal education programmes do not necessarily follow the ‘ladder’ system, and may have differing duration.” (International Standard Classification of Education/ISCED).

Recommendations

31. The Joint Committee suggests to Member States that the 1966 and 1997 Recommendations provide useful guides to decision makers in governments, in teacher training and higher education institutions, and in teachers' organizations, in the planning and phasing in of teacher education reform at all levels, from pre-primary through the tertiary and non-formal levels. In its 2000 Report, the Joint Committee requested that "ministries include in their teacher education curriculum frameworks, reference to a small number of key definitions and provisions taken from both the 1966 and 1977 Recommendations, including reference to teachers' rights, responsibilities and participation in decision-making." The Committee hoped that these "guiding principles would also be aimed at the social partners of the ILO. In this way, the two organisations would make the two Recommendations would not only be better known but also more likely to be actively used by governments and social partners in their normal administrative and pedagogic work." Although one Recommendation is almost forty years old and the other is in an education field which many teacher educationists might consider too abstract, their provisions offer guidance and minimum standards for issues such as innovative curriculum development, appropriate and innovative methodologies, encouragement to bring non-education partners and environments into the teaching and learning process, basic standards for allowing teaching personnel the professional freedom to innovate, the development of social competencies, including those pertaining to values and social relationships, remunerative yardsticks for in-service training, and guidelines for student evaluation.

32. In the above context, the Joint Committee makes the following recommendations to ILO and UNESCO, to in turn provide policy direction to ministries, teacher education institutions, teachers' organisations and professional bodies:

- different teacher education providers, and appropriate ministries dealing with education and training, are urged to refer to the Recommendations for guiding principles and minimum standards for planning, implementing and assessing their teacher education programs and for defining their own national or regional norms and standards of quality;
- to build and/or strengthen bridges among teacher education providers faced with the problem of dealing with massive shortages of qualified teachers.

Employment, Teaching and Learning Conditions⁸

33. In its 2000 report, the Joint Committee reflected upon the progress that had been made in the following areas: attracting a sufficient number of able and motivated young people to the teaching profession; facilitating development of careers of teachers over time; and means to improve motivation, professional competence and general professionalism by implementing proper training processes and diversified career structures, reviewing salaries and conditions of service, and giving incentives to enhance self-esteem and social image.

Trends

34. Against that background, it is timely to review some key trends and developments since 2000, although the evidence before the Joint Committee is limited with regard to the tertiary teaching areas.

35. The Joint Committee has been assisted in its task by an excellent upgraded statistical profile⁹ jointly published by the ILO and UNESCO in 2002 as a continuing response to the Committee's request for relevant data.

That publication reveals the following trends:

- the demand for new teachers continues to be the highest in developing countries, where, generally speaking, a steady growth in the number of primary school teachers has been offset by a comparable increase in the number of school-age children. Although, at the same time, the growth in secondary school teachers has exceeded the growth of the relevant school population, teacher-pupil ratios remain unacceptably high;
- there is a vast disparity in pupil/teacher ratios in various countries, varying from averages of 9:1 to 72:1. In developing countries ratios are, in general, twice those in developed countries, with high dropout rates associated with high ratios. In some instances, this means that actual class sizes substantially exceed these ratios;
- in most developed countries, the majority of teachers are currently over 40 years old, whilst in developing countries, a very high proportion of teachers are under 30 years of age;
- the percentage of women in teaching continues to rise in developed countries, where they outnumber men; whereas the reverse is true in some developing countries. The majority of teachers at the lower levels of education are women. Women are still under-represented in management positions, although there has been gradual improvement;
- a tertiary qualification is now required of new teachers in all OECD and World Education Indicators (WEI) countries¹⁰, although that does not necessarily reflect the situation of existing teachers. In many developing countries, the majority of primary teachers have, at most, a lower secondary qualification;
- wide variations exist as to hours of work among reporting countries. Trend data suggest that teaching times have remained generally stable throughout the 1990s;
- salary trends during that period show differing patterns. Generally speaking, teachers' salaries in high and middle-income countries have remained fairly stable or have increased slightly, but salaries have deteriorated in low-income countries. Minimum salaries are below GDP per capita in EU and OECD countries, whilst mid-career salaries are above that level. Statutory salaries of primary teachers who have 15 years of experience are lower than the average earnings of other equally qualified workers. This has obvious implications for future teacher recruitment;

⁸ Relevant paragraphs of the **1966 Recommendation**: 8, 38-60, 70-74, 85-113, 114-124. Relevant paragraphs of the **1997 Recommendation**: 6-7, 33-36, 40-51, 57-72.

⁹ *A Statistical profile of the teaching profession*, by Maria Teresa Siniscalco, ILO and UNESCO, 2002.

¹⁰ WEI countries are a group of non-member countries of the OECD who are closely associated with the teacher indicators work of the OECD and UNESCO.

-
- there are substantial variations between countries in working conditions, which are affected by a wide variety of factors. It is therefore difficult to make meaningful comparison in that regard. The development of a comprehensive statistical profile of teachers' working conditions is still limited by data gaps and methodological difficulties. For example, data as to total hours actually worked¹¹ remains difficult to assess.

36. Due to the present stage of development of statistical indicators, the Joint Committee can only reach limited conclusions with confidence.

37. The material before it indicates that, at least in the pre-tertiary sectors, there is limited evidence of any general improvement in the status of teachers and their overall conditions of service. Perhaps the most important development has been the move toward more general tertiary qualifications for new teachers in a significant number of countries. The evidence suggests, however, that it will be a considerable time before any substantial improvement in teachers' qualifications in many developing countries will take place. Recruitment remains difficult in those countries, and workloads and pupil-teacher ratios continue to be unacceptably high. This situation has led to the undesirable practice of recruitment of inadequately trained "volunteer teachers" or truncated training programmes. The Joint Committee deplores these trends, which undermine the professionalism of teaching. In line with the provisions of the 1966 Recommendation concerning teacher shortages, the Joint Committee believes that it is essential to provide adequate, compensatory in-service and continual training programmes to avoid further deterioration in teaching standards and educational quality.

38. In the developed countries, the aging teacher cohorts present obvious recruitment problems for the future, which must be planned for in a timely manner. It is important to avoid exacerbating the brain drain of qualified teachers, including competition for new teachers ("poaching"), especially from developing countries, in order to fill vacancies caused by retiring teachers.¹²

39. Much still remains to be done to achieve an acceptable gender balance across the whole teaching service, particularly in management positions, although there is some evidence of improvement in the latter regard.

40. The Joint Committee notes the optimism expressed in the report before it that the OECD education indicators programme suggests that many meaningful indicators of the status of teachers can still be developed through relatively simple and inexpensive data collection methods. These would be based on definitions, methods and data collection instruments that are reviewed and updated in collaboration with participating countries. They span aspects such as qualifications, employment data, gender, hours of work and even meaningful salary indicators.

41. The Joint Committee commends UNESCO's Institute of Statistics and the ILO for the work being done in that regard. It stresses the importance and high priority of such work for planning and comparative standard purposes. It further recommends that regular statistical profile analyses of the type in *A Statistical profile of the teaching profession* should be commissioned as an important means of monitoring the application of both Recommendations in its mandate. Material of this nature is important to enable education policy makers to address issues such

¹¹ The **1966 Recommendation**, paragraphs 89-93 set out the different aspects which should be considered in determining teachers' overall working hours.

¹² The Joint Committee notes work within the ILO on migration of qualified health personnel, including nurses, and recommends consideration of similar studies on the impact of such migration within the teaching profession.

as: do the status and working conditions of teachers reflect the importance of their role and the expectations of national decision makers; do education policies reflect the awareness that advances in education depend largely on the qualifications and abilities of teaching staffs; and what tradeoffs should be made when establishing teacher workload, class sizes and salaries, so as to balance the need for expanding access to education and attracting and retaining good teachers within relevant budgetary constraints. Comprehensive and comparable indicators on salaries in relation to teacher recruitment, motivation and educational quality are particularly important.

Recommendations

42. The Joint Committee urges that, in line with the current state of data and analysis, the maximum amount of statistical material on these subjects should be made available at the next Session. This should constitute an invaluable tool for all stakeholders and the Joint Committee alike. Furthermore, the Joint Committee points out that the statistical profiles produced to date have concentrated on the pre-tertiary sector. It reiterates the point made in its 2000 report that similar statistics and profiles should be regularly generated for the tertiary sector.

ICT and Teaching¹³

Trends and Recommendations

43. Among the stakeholders in education a consensus exists that the effective use of information and communications technologies (ICT) has great potential for enhancing learning opportunities and the quality of education, especially in distance, open and flexible learning, although the need for research on these points remains. Moreover, it is axiomatic that, in today's environment, students must imperatively acquire proficiency in the use of ICT skills as part and parcel of their developing skills. Teachers are, of course, crucial to the successful use of ICT. They will be required and should be encouraged to assume new roles and responsibilities for ICT to improve the quality of education and access to education by learners in informal, non-formal and adult education settings.

44. A crucial element in the assumption of new responsibilities for teachers is the inclusion of extensive training in the use of ICT in initial teacher education, with the goal of infusing technology into the entire teacher education program. Teacher training institutions may wish to require a basic level of computer literacy as a condition of admission. Computer literacy should be introduced in context.

45. Teachers already in the profession should have the right to adequate time and resources for continual professional development to acquire and maintain ICT skills. To ensure that adequate resources are available, collaboration between national and local authorities may be necessary. The amount and conditions of this objective should be determined in negotiations between educational authorities and teachers' organizations. Experiences from UNESCO and ILO-assisted regional activities provide useful examples of successes in the adoption of these technologies.

¹³ The Joint Committee's examination of this issue is based on a wide range of UNESCO and ILO reports, including regional seminars of educational stakeholders, which are listed in Annex 1.

46. “Affirmative action” may be necessary to ensure equal gender access to ICT training, taking into account the family responsibilities of many female teachers. Special efforts may be necessary to ensure that teachers in remote areas and smaller schools also have access to this training. While there is no evidence that older teachers are less able than their younger colleagues to adapt to ICT, special efforts may be necessary to meet their needs and professional attitudes.

47. Investments in ICT should be on an integrated and coordinated basis, including hardware, software, communication provisions and trained human resources. These should be available on a continuing basis. Where public/private partnerships complement public sector investment, care should be taken to ensure that provision of hardware and software is on a competitive basis which respects prevailing technical standards established by the educational authorities in cooperation with teachers and their organizations.

48. Teachers should have adequate time to plan the introduction of ICT into their pedagogical practice to ensure high quality and appropriate learning. Preparation time should be the subject of consultation or negotiation between education authorities and teachers’ organizations. Changes in teaching service regulations should take into account the flexibility offered by ICT. Technical and professional support should be available to ensure that teachers and students enjoy the full benefit of ICT without interruption.

49. The introduction of ICT, as any new technology, can be stressful for teachers and education administrators. Additional research is needed on the use and impact of ICT on teachers, including the time needed to prepare classes and other adjustments. Changes in working conditions may be necessary and subject to negotiation between teacher organization and educational authorities.

50. ICT presents the opportunity for the adoption of new teaching methods. These developments should be encouraged after adequate research, including comparative studies and pilot projects prior to introduction. Adequate technical assistants may be important in the utilization of ICT, provided that they do not assume teachers’ duties and responsibilities.

51. When ICT is used, due care should be taken to ensure a healthy and safe workplace for teachers. Proper techniques should be used to ensure that ergonomic principles are used to avoid risks to health or safety. Failure to meet ergonomic standards, including exposure to keyboards and screens, can cause injuries, especially to hands, wrists and backs. School authorities should be prepared to invest in equipment to avoid these hazards.

52. The importance of social dialogue processes for the introduction and use of ICT cannot be overemphasized. To ensure that teachers, educational authorities and other stakeholders enjoy the maximum benefits from the use of these technologies, all should be involved in information sharing, consultation and negotiations, according to the issue involved. Students and parents, through their elected representatives in school councils or boards and other educational stakeholders should be fully involved in school decision-making with regard to ICT.

53. Recognizing that in many developing countries there are basic problems of teachers’ access to computers and communications technologies, it is essential that Member States of UNESCO and the ILO give priority to the provision of relevant resources.

54. The Joint Committee recommends that the ILO and UNESCO continue to monitor the impact of ICT on the training, curricula, teaching practices and working conditions of teachers, as it affects teacher status, in consultation with international teachers' organizations and teacher training institutions. The results of such monitoring and the knowledge of best practices thus accumulated should be shared widely among educational stakeholders of Member States, and reported to the Joint Committee.

Gender and Education¹⁴

Trends

55. Based on the reports¹⁵ available to it as well as on the information from materials of the EFA Monitoring Team, and members' own knowledge and research experience in the area of women and education, the following observations on trends and issues were made:

- in most countries, the percentage of women among teachers had continued to rise. In 2000, 80% of teachers in developed countries were women; 92% of teachers in countries in transition were women; and, 62% of teachers in developing countries were women;
- in general, women outnumber men at the lower levels of education (early childhood and primary school levels) which are usually associated with lower levels of remuneration;
- in most OECD countries the proportion of women is higher among younger teachers;
- although there is increasing participation of women in most education systems, especially as teachers, they generally remain underrepresented in management positions;
- in many industrialised and some developing countries female participation and performance in higher education is stronger although they continue to be under-represented in some fields of study, such as physics, computing science and engineering technology;
- the increasing feminization of teaching especially in developed countries may result in teaching being accorded lower status and making it unattractive, especially to men. However, in some countries, small schools are often staffed by only one or two teachers, invariably male, and significant instances of gender-related violence against pupils have been reported from these countries;
- although there has been some improvement in the participation of women as students and staff in higher education, due in part to affirmative action in relation to student admission, women remain generally under-represented in management positions in most countries;

14 Relevant paragraphs of the **1966 Recommendation**: 7, 54-58. Relevant paragraphs of the **1997 Recommendation**: 25, 40-41, 70.

15 The Committee had before it the following publications for its analysis: *A statistical profile of the teaching profession* by Maria Teresa Siniscalco (2002) and *Trends in feminization of the teaching profession in OECD countries* (2000) by Cathy Wylie (Annex 2).

-
- women also continue to be under-represented in management positions of teachers' unions and professional organisations in many countries, especially in Sub-Saharan Africa;
 - the major barriers to women's participation in senior level management in all levels of education include: lack of flexibility in working hours; male dominated appointing and promoting bodies; shortage of women staff with higher academic and professional qualifications; and, comparatively higher work/teaching load.

Recommendations

56. In line with its analysis, the Joint Committee makes the following recommendations:

- subject to available resources and in the framework of the EFA initiative on girls' education, the ILO and UNESCO should either commission a study of trends in the feminization of the teaching profession in developing countries (similar to that already done for OECD countries) for the next meeting of the Committee, or, as appropriate, extend the expected work on indicators to this effect;
- efforts should be made to obtain data on barriers to women's participation as managers in education, as well as strategies used by countries and institutions to promote women to senior management positions in schools and higher education institutions and to enable the successful participation of women as teachers and academics in higher education;
- the ILO and UNESCO should urge Member States to monitor the participation of women in teacher education and to make provisions for their professional and continuing education in light of the changing role of teachers;
- the ILO and UNESCO should commission a study to examine whether, and to what extent the status of the teaching profession affects gender balance in the profession, especially at early childhood and primary levels;
- finally, the Joint Committee requests teachers' organizations and governments to call attention to the fact that normative instruments concerning teachers set minimum standards for responsibilities as well as rights, and that the standards should be used in dealing with gross abuses by teachers of students with regard to both general violence and sexual violence, both of which have been reported as significant phenomena in both the EFA Monitoring Report and in ongoing studies of the spread of HIV/AIDS.

Education for All (EFA) and HIV/AIDS¹⁶

57. In view of the well-documented declining status of teachers world-wide and the growing flight from the profession, the Joint Committee reacted with alarm but without surprise to the current UNESCO studies projecting as many as 35 million additional primary school teachers needed by the year 2015 if the basic UPE goal is to be met. In addition, the Joint Committee noted the extremely low or non-existent status of teachers in the non-formal sector, where over one billion men and women need to be made literate.

Trends

58. In this context, although the quality issue may at first seem impossible for countries to address, the Joint Committee suggested that the issue could be successfully tackled if governments gave priority to a few basic principles. One is that a country's higher education/teacher education institutions should be made a more active object of development for EFA, if people are concerned about inadequate teaching. These institutions are an obvious source for feeding quality into the EFA level, through teacher training and quality research and planning. The Joint Committee recognizes the hard choices that governments face regarding resource allocation among levels of education. However, it suggests that there are good practices for reallocations that do commit more resources to developing higher education/teacher education institutions. Such reallocations would improve the status of teachers at a fundamental level by giving priority to the quality of their training. Further, governments could use provisions of the 1966 Recommendation dealing with the steps for phasing in the professionalization of large numbers of untrained teachers, and for involving teachers' organizations far more actively than at present in planning medium-term measures to provide quality in-service upgrading to these under-prepared teachers.

59. Two huge subset issues raised as obstacles to achieving EFA goals are gross gender inequities in the teaching profession, and the impact of HIV/AIDS. The gender issue is dealt with in a separate section of this report. For the latter issue, the Joint Committee observed that the 1966 and the 1997 Recommendations should be complemented by and interpreted in the light of the *ILO code of practice on HIV/AIDS and the world of work*, and could be widely used by decision-makers to deal with the most difficult issues of the rights and responsibilities of teachers with HIV/AIDS. Regarding current research, the Joint Committee was informed that, according to World Bank projections, as many as 133,000 teachers in South Africa and 24,000 teachers in Tanzania could die of AIDS by 2010; and that according to a UNESCO study, the high rates of AIDS-related deaths in some countries is outpacing the number of new entrants into the profession, prolonging countries' dependence on unqualified teachers. Examples include Zambia where, in 1998, teacher deaths were equivalent to the loss of about two-thirds of the annual output of newly qualified teachers, or in the Central African Republic where UNAIDS reported widespread closings of dozens of schools because of the numbers of teachers having to deal with AIDS-related illnesses.¹⁷ In Malawi, teacher mortality and mobility is significant and rising, but is less severe than in other professional sectors in this country; however, regarding Malawi, budget resources originally intended for in-service teacher training are diverted to cover funeral costs. In Botswana, where teachers now have access to anti-retroviral (ARV) treatment, death rates appear to have stabilized; however, not only is this not the case everywhere, the ripple effects of HIV/AIDS are spiralling: orphaning, absenteeism, impoverishment of families or communities who normally would support schools, collapse of quality in education, all impacting negatively on EFA.

Recommendations

60. Therefore, the Joint Committee made the following recommendations, for consideration by UNESCO and ILO and by the partner organizations of EFA follow-up, including national governments and teachers' organizations:

¹⁶ Relevant paragraphs of the **1966 Recommendation**: EFA: 3-5, 10, 11, 31, 70, 141-145; HIV/AIDS: 7, 53. Relevant paragraphs of the **1997 Recommendation**: EFA: 10(a), (b); HIV/AIDS: 25, 40, 63.

- in view of the fact that higher education institutions have been largely absent from the discussion of how to put quality into Education for All, and are clearly needed both as participants in that discussion and as active partners in the follow-up, Member States should be given information regarding existing national good practices in how to make difficult resource allocation choices to improve higher education and feed it into EFA activities;
- governments and international organizations should situate abstract discussions of quality in EFA against the baseline of discussion of existing teacher qualifications, levels of teacher training, and standards for certification, to bring these into realistic relationship to the EFA task at hand and to the steps necessary to professionalise massive numbers of teachers and potential teachers, in social dialogue with teachers' organizations;
- ILO and UNESCO should collaborate in disseminating and implementing the document, *An ILO code of practice on HIV/AIDS and the world of work* and its ten key principles. The ILO education and training manual will be a useful tool in this regard. This would help organizations manage and mitigate the impact of HIV/AIDS on teachers' workplaces and create an enabling environment to fight the HIV/AIDS epidemic;
- ILO and UNESCO should help mobilize greater political commitment, business leadership and involvement of teachers' organisations to deal with the HIV/AIDS phenomenon;
- For teacher morale, ILO, UNESCO and HIV/AIDS partners should give higher priority than at present to disseminating upbeat information, where it exists, regarding HIV/AIDS within the teaching profession, for example, citing instances of significant numbers of HIV-positive teaching staff who live and function with the situation.

Higher Education: Academic Freedom and Related Issues¹⁸

61. Notwithstanding the different cultural perceptions of the concept of academic freedom, the Joint Committee reaffirmed that the issue of academic freedom is one of its priorities. It underlined that academic freedom lies at the core of the mission of higher education, pertaining both to human rights and to overall development policies in today's societies. The Joint Committee also noted that academic freedom is an especially complex issue, because it requires a proper balance of rights and responsibilities. Problems range over a broad spectrum, from, on the one hand, instances where universities have undergone extreme repression by governments to, on the other hand, instances of abuses by some higher education teaching personnel of academic responsibilities.

62. The 1997 Recommendation delineates the following areas as integral part of academic freedom:

- access to knowledge (Article 11)
- knowledge production (Article 12)
- freedom of expression and other civil rights (Article 27)

¹⁷ AFT-Africa AIDS Campaign article, 129 September 2003; and Michael J. Kelly, *Planning for Education in the Context of HIV/AIDS, Fundamentals of Educational Planning No.66*, Institute for Educational Planning, UNESCO, Paris, 2000.

-
- freedom to publish and disseminate research results (Article 12)
 - participation in gatherings and exchanges, both nationally and internationally (Articles 13, 14)
 - autonomy of institutions of higher education (Article 17)
 - participation of higher education teaching personnel in governance (Articles 21, 31 and 32)
 - educational methods and curricula (Article 28).

The Joint Committee also notes that Article 75 of the 1966 Recommendation (“...authorities should establish and regularly use recognized means of consultation with teachers’ organizations on such matters as educational policy, school organization, and new developments in the education service.”) is integral to a holistic approach to the academic freedom provisions of the 1997 Recommendation.

Trends

63. The most important trends and tendencies which the Joint Committee found in the available background material, and in the presentations by participants in the Informal Session, can be summarized as challenges linked to:

- commercialisation, merchandising and trading of higher education services;
- decreasing continuity of employment and tenure;
- reduced public financing;
- problems of brain-drain in many countries.

It should be stressed that the Joint Committee notes that, in this context, non-observance of academic freedom and other provisions of the 1997 Recommendation is not only a rights-and-responsibilities issue but also a development issue, bringing down the quality of higher education institutions in countries where quality is needed for commitments to such goals as Education for All and sustainable development, and exacerbating the myriad conditions which lead to brain drain, either out of the teaching profession or out of the Member State in question or both.

Recommendations

64. The Joint Committee, expressing the view that academic freedom remains at the core of the ability of higher education to undertake teaching and research of good quality, drew attention to the following areas requiring policy action or intervention:

- **Standards for observance:** In view of the fact that universities and, often, governments, looked upon UNESCO and ILO as the source of international standards for the accreditation of higher education institutions, the Joint Committee recommended that the two Organizations, within their respective mandates and in the context of the

18 Relevant paragraphs of the **1997 Recommendation**: paragraphs 11-14, 17, 21, 26-34 (including references to institutional autonomy).

1997 Recommendation, demand the observance of the following principles as prerequisites for ensuring the accreditation of higher education institutions: observance of the various fields of academic freedom as defined in the 1997 recommendation; qualifications of academic personnel according to international standards; existence of personnel and conditions favourable to research; and security of employment in the profession, including tenure. These should be accompanied by objective assessment mechanisms (peer evaluations) in co-operation with the UNESCO Global Forum on International Quality Assurance, Accreditation and the Recognition of Qualifications in Higher Education on issues related to the rights and status of higher education teaching personnel.

- **Studies:** Reacting to the studies which UNESCO and ILO had prepared for the Eighth Session on the topics of academic freedom and academic tenure, the Joint Committee requested both Organizations to continue to commission studies on topics defined in the 1997 Recommendation. Regarding the UNESCO-commissioned studies on academic freedom, the Joint Committee requested the development of a global study by including missing regions: Europe, Arab States and Latin America, emphasizing good practice or improved practice throughout. In this work, the Joint Committee stressed the need for both Organizations to identify organizations, both national and international, which would be most likely to undertake unbiased research on these topics.
- **Dissemination:** To get the message of the rights-and-responsibilities issues and the development-related issues of academic freedom out to a wide audience, the Joint Committee urged UNESCO, in co-operation with ILO, to disseminate a user-friendly presentation of the relevant passages of the 1997 Recommendation, especially to their respective Regional Bureaus, and to encourage the organization of national workshops on this topic. These presentations should be readily usable to promote the importance of appropriate qualifications for academic leaders as components of meaningful autonomy for higher education institutions in the spirit of Article 21 of the 1997 Recommendation.
- **Brain Drain:** The Joint Committee suggested several strategies for consideration by UNESCO and ILO, to help Member States and universities reverse this trend. These included the following: networking, with a view to maintaining contacts between researchers and their countries of origin through virtual networks on particular disciplines; centres of excellence in co-operation with UNESCO/UNITWIN Chairs; inter-university co-operation in the framework of the “visiting professor” scheme; intensifying social dialogue as a mechanism to resolve conflicts in higher education; and improvement of working conditions in the countries of origin.
- **Sensitization of national authorities,** through continuing efforts to include Ministries of Education and Higher Education in all platforms of dialogue on educational issues in general and on the 1997 Recommendation in particular.
- **Pedagogical application:** UNESCO, in co-operation with ILO, should recommend to national education authorities the introduction of the Guiding Principles of the 1997 Recommendation (Part III) into teacher-training programmes.

Employment Structures and Tenure in Higher Education¹⁹

65. The 1997 Recommendation²⁰ recognizes that tenure is one of the major safeguards for academic freedom, which in turn is a significant characteristic of a democratic society. Tenure protects academic staff from reprisal for their political views or their positions on academic issues. It also is designed to protect universities from interference through appointments motivated by political objectives.

66. Tenure or its functional equivalent in terms of the 1997 Recommendation is understood to mean a situation of permanence in employment after a suitable probationary period based on well-defined criteria. The 1997 Recommendation also establishes the conditions under which tenure or its functional equivalent may be restricted due to financial constraints.

67. Tenure or its functional equivalent appears to exist in most democratic societies. Security of employment is recognised by legislation, labour contracts or employment tribunals, while private contracts, civil service rules or collective agreements, depending on the structure of a university system, can establish tenure or its functional equivalent. Procedures for appointments are the fundamental first step in any system of tenure or continuing contracts. These must be open and based on academic merit. Some systems are highly centralised across national university systems, while others give significant authority to academic units in individual universities.

Trends

68. There are two major systems for establishing tenure or similar employment arrangements. One is the “Anglo American” tradition, which is based on contracts with individual universities. Major North American universities, for instance, have well-defined procedures for assessing candidates for tenure, and stable careers for staff who attain tenure. The academic freedom of tenured and probationary staff is protected through internal legislation. In universities where staff are represented by faculty unions or associations, similar procedures are included in collective agreements which have legal force. In both the private contract and collective agreement systems, faculty can be dismissed only for cause and after transparent proceedings based on protections of natural justice.

69. A second system for tenure is through civil service rules. In a number of countries, academic staff are treated as civil servants, usually under separate regulation for recruitment and evaluation. Often their academic status also gives them a strong voice in academic decisions within their universities. Within this broad framework, national systems range from highly centralised to relatively decentralised, i.e., decision making devolved to individual universities. The distribution of authority within university systems is under review in several countries.

19 The Joint Committee’s monitoring of these provisions of the 1997 Recommendation is based on in-depth studies covering systems typical to most geographic areas of the world that were specially commissioned for this purpose by the ILO. These documents, entitled *Academic tenure and its functional equivalent in post-secondary education*, and *Academic employment structures in higher education: The Argentine case and the academic profession in Latin America* are cited in Annex 1.

20 Relevant paragraphs of the **1997 Recommendation**: 40-51 (with special attention to 45-46), 72.

70. In addition to traditional universities, in much of the world, there is a large and diversified segment of non-university higher education institutions which often have different employment conditions, not infrequently with more part-time and temporary contractual relations arising from greater financial incapacity to hire full-time or permanent faculty. The Joint Committee firmly believes that staff in such institutions should benefit from conditions equivalent to those employed on a more permanent basis, in recognition of the value of the service provided, and in accordance with the provisions of the 1997 Recommendation.

71. The Joint Committee also notes that private higher education institutions often do not have the same guarantees of tenure or its equivalent. Due regard must be given to ensuring that proper employment structures are guaranteed for staff in these institutions in accordance with the 1997 Recommendation.

72. Tenure and its functional equivalent are well established in most democratic countries. The Joint Committee took special note of recent trends and some key issues in higher education:

- a) short-term and part-time contracts are the biggest single challenge to tenure. Though comprehensive and reliable international statistics are lacking, it appears that the proportion of academic staff under these contracts is growing, and these arrangements are common in many countries. Paragraph 72 of the 1997 Recommendation acknowledges the value of services provided by these staff. Faculty in such circumstances do not enjoy the same degree of academic freedom as their colleagues with tenure or continuing contracts. There are a variety of arrangements to facilitate the use of part-time or short-term faculty while protecting the academic freedom of all staff, and these arrangements should take account of the provisions of the 1997 Recommendation;
- b) in terms of affirmative action, universities have traditionally been male-dominated. Increasingly, they must provide opportunities for qualified females who are obliged to combine academic careers with family responsibilities. Female staff are often concentrated in fixed-term or part-time contracts. Similar issues arise in relation to minority rights. Universities in many developing countries begun by former colonial powers still lack adequate representation from local populations, while in many nations, university staff may not reflect ethnic composition of the population;
- c) university faculty who enjoy the protection of tenure or continuing employment are expected to follow ethical principles of professional conduct. The 1997 Recommendation recognises this obligation, but the ethical codes are an important component of academic employment structures and should be developed with effective participation by the concerned academic community. Many countries recognize that an academic can be dismissed for just cause, subject to decisions by an arbitrator, an independent tribunal or court;
- d) one of the most contentious issues facing permanent higher education staff is their status in cases of financial exigency or programme redundancy. This issue is also important for part-time and temporary staff who teach in higher education institutions of many countries, and whose rights to decent employment structures and benefits are equally important. The Joint Committee notes that the increasing

numbers of such situations requires that faculty should be subject to layoff only in cases of genuine and demonstrable financial crisis as demonstrated by conventional accounting principles and if no other alternatives exist. Academic governing authorities (senates or councils as appropriate) should be directly involved in these decisions. Similarly, decisions to close or reduce academic programs should be made in accordance with proper and transparent procedures, and with attention to maintaining a range of offerings within a university system;

- e) distance and trans-national education are growing responses to increasing demand for higher education services. In that context, there is some evidence that faculty in many of these programmes do not have similar guarantees of stable employment, i.e. are on part-time or other contingent contracts. The Joint Committee considers that higher education staff in such programmes should enjoy proper guarantees of stable employment and working conditions. Such programmes, largely developed for private, commercial purposes, carry with them inherent risks of inadequate protection for staff locally employed and for the quality of teaching;
- f) late in the twentieth century, higher education has become increasingly international. One consequence of this development has been the “brain drain,” the migration of highly qualified individuals from developing nations to universities or to other economic sectors that offer superior terms and conditions of employment, including tenure or its equivalent. Political instability and interference in universities is also a cause of the brain drain, weakening national development. The solution to this problem lies in providing academics with working environments commensurate with their background and contributions to society;
- g) faculty unions or associations are significant in national civil services, in the decentralised Anglo-American systems, and also within non-university higher education institutions. Academic staff should have the same rights to collective representation as other workers, consistent with national practice. They should be able to negotiate procedural guarantees necessary for tenure while leaving academic decisions, including specific criteria, within the control of academic bodies, though their roles and responsibilities differ according to national systems.

Recommendations

73. The Joint Committee considers that:

- Member States, assisted as appropriate by the ILO and UNESCO, should undertake to collect and share best practices on procedures for appointment, promotion assessment and termination of staff as a basis for future policies and practices to improve higher education. In that respect, accreditation institutions which exist in many countries should contribute to improvements in the employment structures in the different types of institutions as a pre-condition for certifying such institutions;

-
- ILO, UNESCO and international financial institutions should adhere to the terms of the 1997 Recommendation in their programmes to support and reform higher education systems and institutions;
 - particular attention should be given to ensuring proper employment structures, including application of tenure or its functional equivalent, so as to encourage gender and ethnic diversification of higher education institutions.

II. Progress of Initiatives to Monitor and Promote the 1966 and the 1997 Recommendations

Preparation of Reports to Monitor the Recommendations

Working Methods

74. Resource restrictions within the ILO and UNESCO have imposed limitations on the ability of the Joint Committee to pursue certain matters identified in its last report. Nevertheless, a range of reports and summaries provided by the Joint Secretariat in relation to major areas of its mandate have enriched the Joint Committee's monitoring exercise. Details of the background materials are set out in Annex 1 to this report. In the future, the joint secretariat is urged to provide such materials sufficiently far in advance of the Session to permit a more in-depth analysis of the reports which form the basis for supervision of the two Recommendations, as indicated in the methodology section.

75. The Joint Committee emphasizes that its ability to discharge its mandate, as expanded in 2000 to include the monitoring and promoting of the UNESCO Recommendation, 1997, will necessarily be limited in the immediate future by the extent of resources made available for the purpose. With due regard to the inevitable limitations on the programme and budgets of international organizations, the Joint Committee urges the Director-Generals of the ILO and UNESCO to devote the necessary resources to permit adequate research and preparation of reports on the priority themes set out in the recommendations of this report, including those with a potentially high profile impact on national policy and practice.

76. The Joint Committee endorses the proposal under discussion within UNESCO to carry out a new approach to monitoring a selective number of UNESCO's international standards including the 1966 Recommendation. The proposal to request Member States of UNESCO to report periodically on a staggered schedule in relation to well-defined priority themes would provide a welcome new source of information for the Joint Committee's mandate. It has decided to establish a small working group to propose priority themes arising from the 1966 Recommendation for inclusion in the UNESCO questionnaires, to recommend how to effectively use the information generated within Member States themselves, and to propose a close involvement of a wide network of cooperating bodies, including UNESCO national commissions, ILO regional and area offices and especially national teachers' organizations, so as to enhance the generation of the most complete possible data.

77. The Joint Committee further decided to extend the working group methodology employed at the present Session to its next Session, with provisions for improvements regarding availability and analysis of background material which were decided at its last sitting, including:

- a. relevant background documentation, limited in length, should be provided to CEART members at least two months in advance of the session;

-
- b. working groups should be formed in advance of the session and develop draft texts on various themes for consideration prior to the session's opening;
 - c. the number of working groups should be limited in number and focus on the main themes which are continually before the Joint Committee arising from the two Recommendations, notably: teacher education; employment, careers and salaries; teaching and learning conditions; social dialogue; academic freedom and tenure; and transversal issues such as allegations, gender and HIV/AIDS;
 - d. the secretariat should assist the working groups by preparing or assembling relevant background documentation, developing key questions to help focus discussion and proposing a common format for working group reports;
 - e. the practice of holding an informal sitting to hear the informed views of interested stakeholders in education – teachers' and employers' organizations, inter-governmental and non-governmental organizations – should be continued.

This working method would enable all the members of the Joint Committee to contribute to the final report, would also give more space for in-depth studies of specific thematic issues and would enable a richer diversification of good practices, as it did during the Eighth session with social dialogue.

Teacher Indicators

78. The Joint Committee is persuaded that improvement in the status of teachers and quality in the provision of EFA require an integrated view of education from early childhood through higher education. The collection of data, planning and policy should reflect this approach to education, because the quality of education at the early stages depends on the quality of teaching, training and research done at the higher levels of the system. As one example, better data on teacher qualifications contribute to improving the quality of teaching. As another example, the provision of better data on working conditions could point out to policy-makers one of the main reasons for the massive flight from the profession and for brain-drain from particular countries.

79. One of the crucial sources of information for the Joint Committee to fulfil its monitoring responsibilities is the available set of comprehensive and internationally comparable teacher indicators covering the seven main indicators set out in its 1997 Report²¹, along with additional indicators, especially on the degree of effective social dialogue on education, which are growing in importance. The Joint Committee considers that considerable work on these indicators has been made through OECD, European Union, UNESCO and ILO efforts since the Seventh Session.

80. The Joint Committee commended the major ILO/UNESCO study entitled *A Statistical Profile of the Teaching Profession*, not only for the data contained but for the way it was used in the media by both Organizations to call wide public attention to the largely negative status of teachers worldwide. The Joint Committee considers it a valuable baseline resource document.

²¹ Pre-appointment qualifications for teachers; further education opportunities for teachers; gender distribution of teachers by categories at both classroom level and by promotion position including school principals (head teachers) and deputy principals (deputy head teachers); the numbers of part-time teachers expressed directly or in full-time equivalents (FTEs); hours of work for teachers, including non-student contact commitments; class sizes; teachers' remuneration.

81. The Joint Committee also noted substantial progress made in several areas since 2000 by the UNESCO Institute for Statistics. These included the joint study with OECD entitled *Teachers for Tomorrow's Schools, An analysis of the World Education Indicators, 2001 Edition*; and the inclusion of updated teacher indicators in *Financing Education – Investments and Returns, Analysis of the World Education Indicators, 2002 Edition*; and much work to establish norms and standards for a wide range of indicators. The Joint Committee noted with interest the regional and national initiatives underway to produce indicators relevant to teacher status, and to increasingly make this a demand-driven activity by Member States.

82. Reacting to all of the above information, the Joint Committee noted that the international working definition of “teacher” does not include any reference to qualification or certification. The definition, supplied to the Joint Committee by the UNESCO Institute for Statistics, is as follows: *“Teachers or teaching staff refer to those persons employed in an official capacity for the purpose of guiding and directing the learning experience of pupils and students, irrespective of his/her qualification or the delivery mechanism, i.e. whether face-to-face and/or at distance. This definition excludes educational personnel who have no active teaching duties (e.g. headmasters, principals who do not teach) or who work occasionally or in a voluntary capacity in educational institutions (e.g. parents). A trained teacher is a teacher who has received the minimum organized teacher-training (pre-service or in service) required for teaching at the relevant level.”* The Joint Committee feels that the status of teachers is undermined by such a distinction between teachers and a trained teacher, at least at the pre-tertiary level, and that the relevant international definitions should be reviewed and possibly revised.

Recommendations

83. Cognizant not only of the human resource and budget restrictions of UNESCO and ILO, but also of the need not to overburden Member States with demands for too many new indicators, the Joint Committee makes the following limited number of recommendations for the next three years:

- UNESCO and ILO should continue with their considerable work in developing and expanding key teacher indicators relevant to the status of teaching personnel, update these indicators and profiles on a permanent basis, review and include a limited number of other relevant indicators which are not presently available to reflect changing conditions in education and the teaching profession and increasingly explore ways that these indicators can be actively used by governments, teachers' associations, and teachers themselves, to produce positive change;
- UNESCO and ILO should develop a corresponding methodology and set of indicators for the higher education level;
- a review and possible revision of the current definition of “teacher” be undertaken to reflect a link between qualification, certification and quality and, consequently, the status of teachers;
- Member States of UNESCO and the ILO should be encouraged to create or improve their management information systems on teaching personnel to include such inter-

national indicators as: age, gender, qualification/certification. The Joint Committee noted, as one example, the need for governments to be able to predict the loss of teachers through retirement, and that current data collection for most countries does not include relevant indicators for age in relation to gender;

- given the current and projected shortage of teachers and the need of hard-pressed countries to sharply increase the number of teachers, ILO and UNESCO should endeavour to undertake the following studies:

1. for Sub-Saharan Africa: a study of voluntary teachers and paraprofessionals and their impact on the quality of education, the status of teachers, and the financial efficiency in the education system;

2. the impact of health issues (HIV/AIDS, Tuberculosis) on the strength and structure of teaching service;

3. the prevalence and impact of multiple jobs on teachers;

4. a study of the contract status of higher education teaching personnel, because that the issue directly relates both to quality, or lack of thereof, in higher education and to abuses of professional and working conditions.

84. The working group also noted the absence of statistics on teachers in special education, and on promotion and advancement of teachers. It recommends consideration on these areas for future work.

Allegations on Non-Observance of the Recommendations

Allegations received since the Seventh Session, 2000

85. Since the last session in September 2000, seven communications were received from individuals or teachers' organisations relating to the application of the 1966 Recommendation. Of those, two were properly receivable, according to the criteria and procedures of the Joint Committee, one of which was received too late to be considered at the present Session. The remainder were deemed to be non-receivable according to those criteria and procedures, although, where appropriate, they were redirected for consideration by other competent bodies.

86. The one new allegation receivable which could be considered by the Joint Committee complained of a failure by educational authorities in Japan to consult, negotiate or cooperate with teachers' organisations in accordance with the various provisions of the 1966 Recommendation. The communication also complained that recently introduced systems related to teachers perceived to be incompetent and the scheme for rewarding of teachers considered to have demonstrated excellence in their work were in discord with specific provisions of that instrument. The Joint Committee examined this allegation carefully. Its summary of the substance of the allegation and findings and recommendations to the competent bodies of the ILO and UNESCO and to the Government and teachers' organization of Japan are set out in Annex 2 to this Report.

87. The second allegation received concerning Bangladesh was deferred for consideration in accordance with the applicable procedures. A report concerning this is set out in Annex 2 of this report.

Review of further developments in allegations previously received

88. At its Seventh Session, the Joint Committee considered nine allegations from teachers' organizations concerning eight countries. The action taken on these allegations is contained in the report of the Seventh Session (CEART/7/2000/10 and Annex 2). Of these nine, five allegations were referred for further action by Governments and teachers' organizations as appropriate, as well as examination by the Joint Committee at its Eighth Session according to the applicable procedures. A summary of action taken with regard to two of them (Senegal, Federal Republic of Yugoslavia) is set out below and with regard to the other three (Burundi, Ethiopia, Japan) in Annex 2 of the present report.

89. An allegation received from the Single and Democratic Teachers' Union of **Senegal** (SUDES) complained of the policy and implementation of a program of use of 'volunteer teachers'. The Joint Committee in its 2000 Report noted efforts to improve the initial training of volunteers and expressed concern with the evidence of the continuance of the volunteers program. It invited the Government and SUDES to consider assistance from the ILO and UNESCO in the most appropriate form to help resolve the remaining difficulties with regards to the volunteer policy, consistent with the provisions of the 1966 Recommendation. No further information was received either from the Government of Senegal or from SUDES following the 2000 Report. In absence of further communications of either the Government or SUDES, the Joint Committee assumes that there is no further action required to be taken by it at this stage.

90. An allegation received from the Educational Professionals in Vojvodina (SPRV), **Federal Republic of Yugoslavia**²² complained of low remuneration and delays in salary payments resulting in teachers' poverty. Based on legal advice the Joint Committee decided to postpone consideration until further information had been received from SPRV and the Government in accordance with approved procedures. No further information was received from the Government of the Republic of Serbia and Montenegro since the 2000 Report. The Joint Committee has accordingly been unable to give further consideration to the allegation.

Improvements in the procedures for consideration of allegations

91. In the course of its Eighth Session, the Joint Committee's Working Party on Allegations reviewed procedures related to its handling of communications from teachers' organizations on non-observance of the Recommendations' procedures. On the basis of its recommendations, the Joint Committee reiterated the need to adhere to procedures and timelines concerning such communications figuring in its revised mandate and in its previous reports, especially those decided at its Sixth Session in 1994²³.

92. With regard to other sources of information to help clarify matters of fact or interpretation

²² The country's name has since changed to the Republic of Serbia and Montenegro.

²³ CEART/VI/1994/12 (paragraph 30).

concerning allegations, and with regard to consideration of cases relating to individual human rights of teachers, the Joint Committee decided:

- a) to request the secretariat to further explore other reliable sources of information, including through the good offices of the United Nations Special Rapporteur on the Right to Education;
- b) to request the secretariat further to explore how the UN Special Rapporteur may receive, examine and report to the Joint Committee on communications which may not be receivable under the Joint Committee's recommendations;
- c) that requests for direct testimony of interested parties in a particular case before it would be entertained on a case by case basis in accordance with needs of the Joint Committee, and subject to the understanding that all interested parties would be invited and able to participate.

These working methods will be reviewed prior to or at the Ninth Session of the Joint Committee, taking into account the legal advice provided by UNESCO and the ILO.

Activities to promote the Recommendations

93. The Joint Committee notes an impressive range of activities carried out by the ILO and UNESCO, separately or jointly, as well as by its members, to promote knowledge of the 1966 and 1997 Recommendations. Despite obvious resource limitations, the two organizations are encouraged to continue close cooperation to promote these very important international standards.

World Teachers' Day

94. The Joint Committee considers that the active celebration each year of World Teachers' Day on 5 October, the anniversary of the adoption of the 1966 Recommendation, continues to offer a major opportunity for promoting the two Recommendations' provisions. The joint messages signed and promoted by UNESCO, the ILO, UNDP and UNICEF focus public attention on the status of teachers and the importance of education in the context of various themes drawing attention to the two Recommendations. The widely publicised launch in 2002 of the ILO/UNESCO publication, *A Statistical Profile of the Teaching Profession* helped raise public awareness of teachers' - and society's - plight relating to the declining status and conditions of the profession. An excellent national example of the types of activity was the production by the UNESCO office in Pakistan of a most useful monograph entitled *Status of Teachers in Pakistan* for use in conjunction with the celebration of World Teachers Day, 5 October 2002. The Joint Committee recommends that the promotional opportunity of World Teachers' Day should be enhanced by closer cooperation with international and national teachers' organizations which already devote considerable resources to this effort, but also political leaders, employers and businesses, and representatives of other educational stakeholders. These activities should be undertaken in a timely way to maximize the promotional aspects.

Use of the Internet

95. The World Wide Web increasingly represents a vital source of information sharing in all domains of modern life. The Joint Committee requests that the ILO, which maintains the CEART Website in cooperation with UNESCO, should take all feasible steps to update the CEART site with relevant information and an attractive format so as to encourage the greatest access and use of major constituents of the site dealing with the Joint Committee, its mandate, and relevant activities and reports. Means should be examined to encourage greater interaction of governments, private educational employers, teachers' organizations and other stakeholders with the Joint Committee without threatening its independence and impartiality.

Written materials

96. The Joint Committee expressed its continued disappointment that only limited progress had been made in an update of the brochure on the status of teachers first produced in 1984. This publication remains an important potential instrument for promoting the 1966 Recommendation. Such a publication can give interpretations for use by educational authorities and teachers' organizations on the Recommendation's provisions and new developments in education relevant to the standard over the last 20 years. It is recommended that a simplified version of the publication should be finalized as quickly as possible in cooperation with members of the Joint Committee and published on the Website. In the medium-term, the publication should serve as the basis for more a more detailed tool in the form of training materials or guidelines on application of the Recommendation in national educational systems.

97. The Joint Committee does, however, note with approval that the two organisations have jointly produced and published, in English and French, a most useful booklet entitled "*The 1966 ILO/UNESCO Recommendation concerning the status of teachers: What is it? Who should use it?*". This publication has been given widespread distribution, particularly through national teachers' organizations. It is designed to indicate to the reader the existence, purposes, content and potential use of the 1966 Recommendation, and the role of CEART. The Joint Committee requests that UNESCO and the ILO cooperate to translate this brochure into other languages and to produce similar promotional materials for the 1997 Recommendation, as recommended by international teachers' organizations.

Future activities to promote the Recommendations

98. The launch of a Flagship on Teachers and Quality in Education within the EFA framework by the ILO and UNESCO, in cooperation with the teachers' organizations, represents a promising new initiative for promoting the status of teachers and their involvement in EFA decision-making. The Joint Committee urges that the geographic scope of the Flagship's activities, and the number of partners involved, should be expanded as rapidly as possible.

99. Similarly, the Joint Committee notes the two-year ILO action programme focusing on teacher shortages during 2004-2005, and urges a concerted approach to integrate the recommendations of this report to better monitor and promote the two Recommendations into this programme, in close cooperation with UNESCO, teachers' organizations and other relevant inter-governmental and non-governmental organizations concerned with teachers' status.

III. Proposed Draft Agenda of the Ninth Session of the Joint Committee

100. The Joint Committee proposed a draft agenda for its Ninth Session in terms set out in Annex 3.

Annex 1

Background Documents for the Eighth Session²⁴

ILO and UNESCO

A Statistical profile of the teaching profession, Maria Teresa Siniscalco, 2002

ILO

Assessing the climate for Social Dialogue: Respect for international principles and rights, 2003.

Social Dialogue in Education: Country Notes for selected European Countries and South Africa, 2003.

Social Dialogue in Education in Latin America: A Regional Survey, Marcela Gajardo and Francisco Gómez, 2003.

Survey on social dialogue in education in the Pacific: Participation, consultation and negotiation of teachers and their organizations in education reform, Susana Tuisawau, 2003.

Teachers and New ICT in Teaching and Learning: Modes of introduction and implementation: Impact and implications for teachers, Chris Duke, 2002.

Teaching and the use of ICT in Hungary, Eva Tot, 2003.

“Conclusions and recommendations on teaching and the use of ICT: EI/ILO Seminar for Central and Eastern European Countries”, Budapest, 2002.

Academic tenure and its functional equivalent in post secondary education, Donald Savage, 2003.

Academic employment structures in higher education: The Argentine case and the academic profession in Latin America, Ana M. Garcia de Fanelli, 2003.

Human capital and the HIV epidemic in Sub-Saharan Africa, Desmond Cohen, 2002.

Trends in feminization of the teaching profession in OECD countries, Cathy Wylie, 2000.

²⁴ Does not include introductory documents for the specific agenda items of the Session.

UNESCO

Primary teachers count: Ensuring quality education for all, UIS/UNESCO, 2002.

Teachers for tomorrow's schools: Analysis of the World Education Indicators, OECD/UNESCO, 2001.

Teacher Education Guidelines: Using Open and Distance Learning: Technology, Curriculum, Cost, Evaluation, 2001.

Information and Communication Technologies in Teacher Education – A Planning Guide, 2002.

Information and Communication Technology in Education: A Curriculum for Schools and Programme of Teacher Development, 2002.

Status of teachers in Pakistan, Islamabad, 2002.

“Meeting of Higher Education Partners, Paris, 23-25 June 2003: Excerpts of the Synthesis Report on Trends and Developments in Higher Education since the World Conference on Higher Education (1998-2003)”, 2003.

Academic Freedom in the Asia-Pacific Region, Carolyn Allport and Ted Murphy, (Education International), 2003.

The State of Academic Freedom in Sub-Saharan Africa, Network for Education and Academic Rights (NEAR), 2003.

“HIV/AIDS and the Role of Education Service Commissions – UNESCO Nairobi Cluster Consultation Draft Report”, Kampala, Uganda, 16-18 June 2003.

“HIV/AIDS and Education: Report of a consultation”, 4 to 6 March, 2003, Kigali, Rwanda.

Other organizations

“Report to CEART”, Education International, 2003.

“WCT Comments on the application of the Recommendation on the Status of Teachers (1966)”, and *“WCT Comments on the application of the ‘Recommendation on the condition of teaching staff in higher education’ (1997)”*, WCT, 2003.

“Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers: Project Summary”, OECD, 2003

What makes teachers tick: A policy research report on teachers' motivation in developing countries, Volunteer Services Overseas (VSO), 2002.

Annex 2

Allegations Received from Teachers' Organisations

A. Allegations received since the Seventh Session (September 2000)

1. Allegation received from the Bangladesh Federation of Teachers' Associations (BFTA)

Background

1. Under cover of a letter dated 2 June 2003 addressed to the Secretariat of the Joint Committee, the Bangladesh Federation of Teachers' Associations (BFTA) submitted allegations on the non-observance of the provisions of the ILO/UNESCO Recommendation, 1966 by the Bangladesh Government in relation to what was said to be arbitrary and illegal termination of teachers considered to have expressed views unacceptable to the Government, and the forced retirement of older teachers prior to normal retirement age. It is further alleged that there has been a general harassment and repression of teachers and the arbitrary closing down of many thousands of education institutions, to the point that the whole education system is in crisis. BFTA also asserts that education committees are being formed without proper consultations. There are also complaints related to non-payment of proper salaries, due promotion of teachers and the need for reduction of teacher-student ratios.

2. In accordance with approved procedures, the Joint Committee will request the Bangladesh Government to submit its observations on the allegations.

Recommendations

3. The Joint Committee recommends that the Governing Body of the ILO and the Executive Board of UNESCO:

- take note that the Government of Bangladesh has not been afforded an opportunity to present its observations on the allegations and that further consideration of them has been postponed until such information is provided, or a reasonable time has elapsed, as set out in the allegations procedures;
- invite the Government of Bangladesh to send its observations on the points raised as soon as possible, and request the Government and BFTA to keep the Joint Committee advised as to further developments, for review in accordance with a
- invite the attention of the Committee on Freedom of Association of the ILO to the possibility that the allegation made may involve some aspects falling within its mandate.

2. Allegation received from the All Japan Teachers and Staff Union (ZENKYO)

Background

1. Under cover of a letter dated 28 June 2002, addressed to the Secretariat of the Joint Committee, the All Japan Teachers and Staff Union (ZENKYO) submitted allegations on non-observance of the provisions of the Recommendation concerning the Status of Teachers, 1966 by the Government of Japan, in relation to the introduction of a system of evaluation of teachers and its mode of implementation and also the introduction and operation of what is said to be a new merit rating system.
2. On or about 24 September 2002, ZENKYO further supplied supplementary documentation in support of its allegations and provided detailed illustrations of a number of the matters asserted.
3. The Joint Committee requested the appropriate Ministry of the Government of Japan to present its observations on the allegations and the supplementary material supplied by ZENKYO.
4. On 3 March 2003 the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (“the Ministry”) transmitted its written response to the Joint Committee.
5. In accordance with its procedures the Joint Committee invited ZENKYO to provide its observations on the information supplied by the Government and any additional information concerning recent developments that it felt would be helpful to the Joint Committee. ZENKYO replied to that invitation on 21 April 2003 in writing, addressing elements of the Government response. Further written observations of the Ministry and supporting documents in relation to the reply by ZENKYO were received on 26 June 2003.

Findings and recommendations

6. The submissions of both ZENKYO and the Government ranged over a substantial number of topics and practical situations, but, distilled to the essence, they identify a limited number of core issues. The Ministry has recently initiated new systems to deal with teachers perceived to be incompetent (in the sense of having been repeatedly evaluated as being unable to conduct effective teaching and class management) and also reward teachers who have demonstrated excellence in their work through special promotions and by direct financial benefits.
7. A consideration of the material supplied by the parties indicates that they are in conflict as to a substantial volume of factual detail, which would only be capable of resolution by an appropriate fact-finding mission. However, the Joint Committee considers it premature to seek to mount such an exercise before a full discussion of the issues raised.
8. It will be convenient to discuss each of these two systems separately. However, there is one aspect that is common to both, which ought to be identified at the outset.

9. Clause 9 of the Recommendation states, as a guiding principle, that teachers' organisations should be recognised as a force that can contribute greatly to educational advance and which, therefore, should be associated with the determination of educational policy. So it is that Clause 10 (k) further states that "*there should be close cooperation between the competent authorities [and, inter alia,] organisations of teachers, for the purpose of defining educational policy and its precise objectives*". Those themes are further expanded in Clauses 44, 49, 75, and 124. In essence, such clauses propound the following principles:

- (a) in order that teachers may discharge their responsibilities, authorities should establish and regularly use recognised means of consultation with teachers' organisations on such matters as educational policy, school organisation, and new developments in the education service;
- (b) teachers' organisations should be consulted when the machinery to deal with disciplinary matters is established;
- (c) promotion should be based on an objective assessment of the teacher's qualifications for the new post, by reference to strictly professional criteria laid down in consultation with teachers' organisations; and
- (d) no merit rating system for purposes of salary determination should be introduced or applied without prior consultation with and acceptance by the teachers' organisations concerned.

10. ZENKYO asserts that not only have the new systems been developed without proper consultation between it and the Ministry and/or actual employing authorities (education boards at prefecture level), but also that education authorities have *refused* to engage in dialogue with ZENKYO. ZENKYO stated that the Ministry rejected a written request to meet with the union on the issue of dealing with incompetent teachers and that almost every education board has refused to enter into negotiations on the grounds that the issues are "*items concerning administrative and operational affairs*". Similarly, ZENKYO alleged that education boards have refused proper consultation with unions concerning the development of the teacher assessment system on the ground that it relates to "*a management matter that requires no consultation*".

11. Leaving aside the detail of the two systems, to which the Joint Committee will return, it is to be noted that the responses of the Government do not refute the substance of the assertions in paragraph 10. As to the development of the system of dealing with incompetent teachers, the initial Government response does not suggest that any relevant consultations or discussions were in fact held with teachers' organisations. It relied on Article 55.3 of the Local Public Service Law as a mandate for the proposition that the problem of incompetent teachers "*qualifies as an item related to the management/operation of a local government body*" and is thus not "*subject to negotiation*". That stance re-emerges in the material delivered on 26 June 2003. In relation to the area of teacher assessment, the Ministry merely commented that there had been opinions collected from and discussions with teachers' groups. The Joint Committee construes that reference as being to groups of teachers, rather than teachers' organisations, as such.

12. In the above circumstances, the Joint Committee concludes that the allegation of failure to consult in manner contemplated by the Recommendation is correct. In this regard it makes the point that it is unhelpful to seek to categorise aspects as being matters of administration or management, as a basis for contending that this then automatically excludes them from the application of the Instrument. The Recommendation distinguishes between “*negotiation*” and “*consultation*” between education authorities and teacher organisations. Some of the topics in dispute fall within the requirement to consult. The Joint Committee stresses that the Recommendation necessarily touches on a wide variety of topics that may well be matters of that nature, but which also have an important impact on the work environment and professional responsibilities of teachers and, ultimately, their status. The 1966 Recommendation does not remove the subject from management authority, but teachers’ organisations should be involved in establishing the processes and methods for addressing the results of evaluations. The Joint Committee entertains no doubt that the evolution and practical application of the systems here under consideration fall fairly and squarely within the ambit of operation of the relevant clauses of the Recommendation, to which reference has been made.

Teacher competence

13. In the documentation submitted by it, ZENKYO sought to submit a variety of practical case studies to illustrate detailed complaints that it made concerning the personnel management system to which it directs its criticism. The Government response sought to refute allegations made, saying that many of the points sought to be relied on are based on misunderstandings and facts not accurately conveyed. As previously indicated, the Joint Committee does not propose, at this time, to attempt to resolve detailed disputes over facts. Rather, it, initially, seeks to address important conceptual issues involved, as the resolution of them ought, in the future, also to resolve many individual cases in contention.

14. The primary complaints advanced by ZENKYO are:

- (a) a new system of dealing with teachers deemed incompetent was put into effect on 11 January 2002;
- (b) if, in the judgment of an education board, teachers are unable to carry out effective teaching and class management and have not improved after appropriate measures (including in-service training), they may be transferred to non teaching positions or, in effect, forced to leave the teaching service if no suitable transfer position is available;
- (c) the criteria to be applied in arriving at a judgment are entrusted to education boards and vary significantly from prefecture to prefecture;
- (d) teachers are essentially in the hands of school principals, who can and do submit adverse reports to education boards without the teachers concerned seeing such reports and without any guarantee of an opportunity to make adequate representations in answer to them;

-
- (e) there are no adequate rights of appeal or redress against a designation as being a teacher of insufficient ability; and a teacher separated from a teaching post for remedial training has no guarantee of returning to his or her former teaching position on successful completion of that training. Moreover, the nature of training is in the hands of education boards and may, specifically, be for a position other than teaching;
 - (f) the system is not transparent and impartial. Teacher representatives are not included on committees that consider the reports, not infrequently the composition of those bodies is not disclosed, and there is no representation permitted before them of teachers under consideration.

In short, the ZENKYO allegation complains of what it says is a patent lack of due process.

15. The Joint Committee understands that the Ministry has espoused a system developed by the Tokyo Metropolitan Board of Education, as implemented in 2000, and promoted it to other prefectures. This system is based upon the premise that, when principals or other supervisory personnel observe teacher conduct which falls within a range of guideline examples of insufficient ability, they are to provide the teacher with guidance and advice for improvement. Records of that guidance and advice and results achieved are said to serve as a basis for any subsequent report of insufficient ability that may be sent to a relevant education board. It is said that, when principals or other supervisory personnel intend to make a report on a teacher deemed as having insufficient ability, that teacher is informed before the report is made and his or her opinions about being so reported upon are recorded and attached to the report. The report and any such opinions are then considered by an evaluation committee, which makes a final determination.

The Ministry stresses that determinations are based on objective criteria, as to which it has given guidance to education boards.

16. The Joint Committee notes these features of the system, as described in the Government response:

- (a) teachers considered to be incompetent are assisted in two stages. A prefectural board determines when teachers lack the ability to perform effectively. Based on reports such teachers receive additional guidance and training. Teachers who inappropriately guide their students and already have received guidance or training to improve teaching ability are redeployed to non-teaching positions, where these are available;
- (b) the response falls far short of indicating due process in relation to the consideration of adverse reports to a prefectural board. Whilst it indicates that, in a survey of such boards, “*no one indicated that they do not intend ... hearing the opinions of a teacher undergoing review as a possible teacher with insufficient ability*”, there is no evidence of a general right of a teacher to be fully informed of the content of reports made, to appear and be heard, or any rights of appeal at any level, save that there is an appeal to the Personnel Committee against a

dismissal, reassignment to a non teaching post, or a requirement to take leave of absence. The view is expressed that measures to require specific training to improve teacher qualities and abilities are not detrimental to teacher interests and are excluded from any appeal to the Personnel Committee;

- (c) it is accepted that where an adverse report is sent by a principal to a board with the views of a teacher attached, no further opportunity is given the teacher to make representations. However, it does not appear that there is any requirement that the actual proposed report be placed before a teacher for expression of views. It seems to be assumed that the principal will have discussed the substance of any adverse comments made with the teacher during earlier guidance and advice sessions;
- (d) the Ministry concedes that the publication of the identities of committee members is a matter for discretion of individual boards, with the understanding that the release of names could result in pressure being applied to them or their families, thereby precluding unbiased judgments.

17. A series of clauses of the Recommendation apply to situations described above. These need to be considered in their totality. Their effect is as follows:

- (a) Clauses 45 and 46 make the points that stability of employment and security of tenure in the teaching profession are essential in the interests of both education and individual teachers; and that teachers should be adequately protected against arbitrary action affecting their professional standing or career;
- (b) Clause 64 stipulates that where any kind of direct assessment of a teacher's work is required, such assessment should be objective and its content made known to the teacher. It also specifically states that teachers should have a right to appeal against assessments that they deem to be unjustified;
- (c) Clause 50, taken together with Clause 64, means that any assessments made in reports may lead to eventual action of a disciplinary nature, such as dismissal arising from perceived breaches of professional conduct. These also contemplate due process, involving full knowledge of the actual content of reports made, adequate rights of representation and to be heard, and an effective right of appeal.

18. The Joint Committee considers that the present system, as described by the Ministry, falls significantly short of meeting the standards of the Recommendation. The fact that, as is asserted by the Ministry, a relatively few teachers are involved in the processes described above does not serve to rebut such a conclusion. That system does not ensure that the specific content of any adverse report is made available to the teacher concerned, the teacher is therefore not guaranteed an effective opportunity of challenging and refuting what is said. There is no right to be heard before the Committee dealing with the matter, and, except in a very limited respect, there is no right of appeal. Insofar as prefectural boards decline to identify the membership of committees, the processes are by no means open and transparent.

19. Moreover, in the collective experience of the members of the Joint Committee, it seems inexplicable and contrary to normally accepted approaches to exclude practising teachers from bodies making such fundamental decisions, relating, as they do, to professional teaching issues and competencies. The exclusion of persons with such direct expertise tends to put in question the validity of the decision-making process. The Joint Committee does not find the reason for secrecy of committee membership compelling, particularly as this has not been the experience in other countries.

20. The Joint Committee therefore strongly recommends that the system of assessment of competency and the processes related to and consequent upon it be reconsidered, with a view to aligning them with the provisions of the Recommendation. It cannot accept the proposition that what is involved is simply a matter of local administration and management, falling outside the ambit of operation of the Instrument.

Merit assessment

21. The Recommendation clearly accepts that an employing authority can develop and implement a fair and proper system of merit assessment of teachers; and that this may constitute a basis for salary preferment. However, as previously recited, Clause 124 expressly states that no merit system for purposes of salary determination should be introduced or applied without prior consultation with and acceptance by the teachers' organisations concerned. Clause 64 of the Recommendation, also previously referred to, applies to this type of assessment as well. It envisages the establishment of objective criteria and specific rights of appeal.

22. The rationale for this principle is that, in the experience of the Joint Committee, many merit schemes implemented in the past have not operated fairly and successfully and have ultimately been abandoned. Success depends upon both a very careful definition of truly objective criteria and also the erection of a system of administration which is patently transparent and fair; including the provision of proper safeguards against abuse, such as effective rights of review by or appeal to an independent and suitably qualified body.

23. In its allegation ZENKYO advances these criticisms:

- (a) the system currently propounded was developed without adequate consultation with and acceptance by the teachers' organisations involved. Indeed, requests for consultation have been refused on the ground that the system is a management matter that requires no consultation. (This conflicts with the recent assertion of the Tokyo Board of Education that it, in particular, has taken "*many opportunities to hear the opinions of teachers organisations and exchange views with them*");
- (b) it involves an "*absolute*" (i.e. criterion referenced) assessment by deputy principals and principals, coupled with a "*relative*" (i.e. non-referenced) assessment by a superintendent, who may have the overview of as many as 15,000 teachers. There is, accordingly, a substantial subjective component involved by reason of the latter assessment;

-
- (c) the process commences with a mandatory “*self assessment*” by the teacher, which the principal or deputy may require to be “*re-done*”;
 - (d) the competitive nature of the assessment is such that, in practice, it tends to be antithetic to the existence of collaborative collegiality among teachers and may well operate to pervert individual professionalism in order to secure a grading based on student results;
 - (e) the proposed system is not truly transparent, because disclosure of assessment results is discretionary and has recently been suspended. A system of appeals against assessments has yet to be established;
 - (f) the proposed system does not attract the confidence of teachers generally. It has, in practice, had a deleterious effect on morale and motivation. It has given rise to undesirable breakdown in trust between principals, as evaluators, and evaluated teachers.

24. The Ministry has sought to rebut those criticisms in a number of ways.

25. Fundamentally, it denies the applicability of Clause 124 of the Recommendation to the assessment system -- on the basis that the evaluation of work performance system espoused by it is not a “*merit rating system for the purpose of salary determination*”, as contemplated by that clause. Rather, its main purpose is to develop teachers’ skills. The Ministry states categorically that the personnel evaluations will not determine salaries and, consequently, the system is unrelated to working conditions.

26. As earlier recited, it contends that the evaluation system was developed by a widely based Committee whose “*efforts included the collection of opinions from and discussions with teachers’ groups*”.

27. The Ministry rejects the proposition that assessments made are not fair and objective. It is said that all supervisory personnel undergo evaluator training and evaluations are based on classroom observations.

28. In response to the criticism that evaluation results are not disclosed to teachers, the Ministry states that “*in reality accomplishments and points needing improvement are discussed in specific terms in private meetings with teachers. Specific advice is provided to teachers at these meetings, which are intended to encourage skill development. Therefore, the disclosure of results and opportunities for teachers to express their views are, in fact, guaranteed*”. The Joint Committee notes that, in the final response of the Tokyo Metropolitan Board of Education, it is said that, under the scheme implemented by it, rights of disclosure are “*guaranteed under the current institutional framework*”. This is coupled with the statement that “*Re: the criteria and process of the personnel evaluations system, teachers, teachers’ organisations etc can file a request with the Personnel Committee for corrective action. If such a request is turned down, they can appeal to a Court as a case of unlawful administrative disposition*”.

29. Finally, the Joint Committee understands the stance of the Ministry to be that the implementation of the evaluation system is a matter of administration and management, to which the Recommendation has no application.

30. The Joint Committee finds puzzling the assertion of the Ministry that the new system is not a merit rating system, for the purpose of salary determination, in light of what is said to be the object of the relative assessment component, namely “*for the purpose of appropriately linking the result to pay, promotion and other personnel matters*”. Moreover, the most recent response of the Ministry clearly states that, in order to heighten the morale of teachers, it is desirable “*that teachers who achieve good results should be evaluated appropriately, and the resulting evaluation should be aptly related to treatment including salaries*”. The Ministry does not specifically comment on the unequivocal statement by ZENKYO that a new, discriminatory, performance-related pay level and personnel system, based on teacher evaluation, has already been introduced in Tokyo Metropolis and also the Kagawa Prefecture. Whatever may be the true factual situation, it must be concluded that, at the very least, the system certainly falls squarely within the aegis of Clause 64. The Joint Committee rejects any suggestion that the Recommendation has no application to the situation, either because it is a pure managerial system, or otherwise. The expression of the Recommendation is unequivocal.

31. Based on the parties’ submissions, the Joint Committee concludes that the new system of teacher evaluation has been evolved in a manner inconsistent with the Recommendation, in that:

- (a) there has been no adequate process of consultation with teachers’ organisations, as contemplated by the Instrument;
- (b) it plainly involves the making of significant subjective evaluations;
- (c) teachers are not entitled to access to the precise evaluation made and its basis. In this regard the discussions in private meetings adverted to by the Ministry by no means guarantee the provision of specific information in the above regard. The teachers concerned remain in ignorance of the ultimate conclusions come to by evaluators and the basis of them. Further, the “*guarantee*” adverted to by the Tokyo Metropolitan Board of Education appears more related to appeals against criteria rather than disclosure of the content of individual evaluations. The separate statement by the Board that “*The Tokyo BOE believes that it is in principle necessary to disclose the evaluation results to the teacher in question. The timing and the range of such disclosure is now under study*” clearly implies that there is no current disclosure process in place; and
- (d) there is certainly a lack of openness and transparency in the process and a total absence of specific rights of review or appeal in relation to the evaluation itself, by way of contrast with the criteria and process aspects.

32. The Joint Committee considers it inappropriate to comment further as to matters of detail at this juncture because there are contentious factual issues as yet unresolved. The Joint Committee reiterates its opinion that, in any event, if by goodwill and proper dialogue, the key issues of non-compliance can be resolved, the other matters in contention are likely to abate and what appears to be a regrettable breakdown in relationships between ZENKYO and the relevant Government agencies may well be resolved. As to this, the Ministry and the relevant teachers’ organisations may find it beneficial to involve senior officers of the Joint Secretariat as consultants or mediators to assist them in arriving at some mutually acceptable outcome.

33. The Joint Committee recommends that the Governing Body of the ILO and the Executive Board of UNESCO:

- (a) take note of the situation as described above;
- (b) communicate the above findings both to the Government of Japan and ZENKYO, requesting the parties to enter into dialogue with a view to addressing the areas of non-compliance with the Recommendation in a constructive manner; and
- (c) request that the Government and ZENKYO keep the Joint Committee informed of developments with regard to these problems, and that such information be examined in due course, in accordance with approved procedures.

B. Further Developments in Allegations Previously Received

1. Allegation received from the Educational Workers' Union of Burundi (STEB)

Background

1. The allegations of non-observance by the Government of Burundi concerning the status of teachers in respect of salaries is fully described in the report of the Seventh Session of CEART (2000)²⁵.
2. These were first submitted by STEB by facsimile letter dated 30 September 1997 to the Director-General of UNESCO, followed up by additional information by STEB submitted by letter dated 14 October 1998. The Government's reply, dated 7 April 1999, was forwarded to STEB on 28 May 1999, and STEB in turn submitted its further comments to the Joint Committee on 30 September 1999.
3. In essence, STEB had claimed that teacher salaries were low in comparison with other public or private occupations, that family allowances were inadequate, and that the Government still refused to negotiate in spite of repeated strikes.
4. In response, the Government stated that new legislation for government officials was adopted in January 1999, that an allowance was granted to teachers, and that a joint committee (Ministry of Education/unions) had been established on 13 November 1998 in order to examine the applicability of the 1966 Recommendation in the country. Concerning STEB's request for a salary increment, the Government stated that this should be viewed in the context of the unprecedented socio-economic crisis affecting the country.
5. STEB's response was that the "special provisions" for teachers in the new legislation had not been specified or implemented, that the allowances were insignificant in view of the inflation in the country, that the newly-formed joint committee had been appointed by the government and not by the unions, and that the committee de facto existed in name only because its function concerning the applicability of the 1966 Recommendation had never been defined and that it had been convened only once.

²⁵ CEART/7/2000/10, Annex 2, I.B.

6. These STEB comments were forwarded to the Minister of Education of Burundi twice, once by letter dated 31 January 2001 from the Acting Assistant Director-General of UNESCO, and again via a request by the Joint Secretariat of UNESCO to the UNESCO Chief, a.i., of the UNESCO Field office in Bujumbura.

7. No response has been received to date; nor has STEB communicated further with the Director-General of UNESCO or the Joint Secretariat.

Findings

8. The Joint Committee, accordingly, is still unable to make a final consideration of the allegation in absence of the information requested.

Recommendations

9. The Joint Committee recommends that the Governing Body of the ILO and the Executive Board of UNESCO:

- a) take note of the situation of the situation described above;
- b) communicate the above findings to the Government of Burundi and to STEB, urging the Government to submit its observations on the most recent information supplied by STEB, so that the Joint Committee can review the information supplied by both parties.

2. Allegation received from Education International (EI) and the Ethiopian Teachers' Association (ETA)

Background

1. Details of this allegation, which stems from a communication originally considered by it in 1994, are set out in the report of the Joint Committee at its Seventh Session in 2000²⁶.

2. In that report the Joint Committee concluded that there did not appear to have been significant improvements in the status of teachers since 1997, as suggested by the continuing poor salary situation, forced transfers and tensions over language instruction as a matter of educational policy. Serious concerns remained in relation to allegations of politically and ethnically based transfers or dismissals of teachers, imprisonment or detention, and even deaths and disappearances of teachers, in a manner which threatens stability and quality of educational provision in certain regions. It further noted what was said to be a climate of non co-operation and ineffective consultation between the Government and teachers and their organisations, against the background of serious problems with regard to respect for fundamental rights of freedom of association evidenced by a continuing Case No 1888 of the Committee on Freedom of Association of the ILO's Governing Body. The Government was urged to take steps to restore a healthy partnership that recognised the important role of teachers and their democratically elected representatives in improving education through consultations and negotiation. The Government was also requested to take steps to address the

²⁶ CEART/7/2000/10, Annex 2, 2.C.

remaining problems highlighted in the report and, in doing so, to avail itself of all possibilities for international assistance, including those offered by a direct contact mission by members of the Joint Committee as set out in the report.

3. Following its examination by the Governing Body of the ILO (March 2001) and the Executive Board of UNESCO (May-June 2001), the Joint Committee's report, including its analysis of the further developments that had been notified to it, was sent to the Government of Ethiopia and to EI, acting on behalf of the ETA in June and July 2001.

Further developments

4. The Government of Ethiopia responded to the earlier communications received from EI with written observations dated 11 June 2003. In essence, it referred to new education and training policies promulgated in 1994 which, *inter alia*, were said to give special emphasis to the training of teachers in order to develop their knowledge skills and attitudes. There was, the Government said, a new career structure for teachers based on professional growth, performance and experience. There were also opportunities afforded teachers to upgrade their professional skills and qualifications, which in turn, would lead to promotions and commensurate salary increments. The Government pointed to the decentralised nature of the education system, with schools and teacher training institutions being under the control of the regions in which they are located.

5. The Government denied any lack of co-operation or ineffective consultations with teachers and asserted that it consulted teachers in all of its educational endeavours. It made the point that the teachers' association is represented on district educational boards as well as in the schools. It pointed out that Ethiopia is one of the poorest countries in the world and that the Government spends, on average, seven times the annual per capita income on teachers' pay, which is, in any event, higher than that of any other profession in the civil service.

6. As to allegations of forced transfer of teachers, the Government noted that it faced a major problem of concentration of teachers in cities and towns, with severe shortages of teachers in the rural areas. It asserted that it had done no more than deploy teachers from schools that were overstaffed to schools where they were badly needed. This had, it was said, been done in regional consultations with teachers.

7. In responding to allegations that unqualified people were employed in the teacher inspection process, the Government said that teacher appraisals were conducted by a combination of department heads, school principals, peers, students and parents. It contended that both students and parents had a proper and valuable contribution to make from their respective perspectives.

8. The Government sought to refute allegations of harassment and repression of the ETA and its members by saying that the right to assemble and establish professional associations was enshrined in the Constitution of the country and that there was, in fact, no harassment or repression of the rights of individuals or groups. It did not deny that, at times, some individuals might violate the law, but contended that any such violations were corrected or settled through the court processes.

9. Finally, the Government defended its right to insist on education being conducted in the mother tongue and accepted that it was not in the interests of its people to use that language without providing appropriate and adequate materials and trained teachers. (This was in response to an allegation that such instruction was, in fact, being carried out by inadequately trained personnel and without the supply of necessary teaching materials).

10. The Joint Committee also received two recent communications from the ETA and from EI in relation to the situation in Ethiopia dated 17 and 30 June 2003 respectively. The communications are not specifically in response to the above observations of the Government. The essential thrust of the information in the communications is that the Government has established and fostered a new professional association with precisely the same name as the ETA and has taken a series of repressive actions against the pre-existing body of that name, which has always been independent of the Government. Those steps are said to involve harassment of teachers and attempts to require them to disassociate themselves from the independent body, the unwarranted imprisonment and, in one instance murder, of members of that body, and the seizure or freezing of its assets. It is also asserted that steps have actively been taken to either prevent or inhibit the independent body from pursuing conferences and other professional activities. It is also said that court decisions favourable to the pre-existing ETA, both generally and with respect to its property, have not been given effect.

Findings and conclusions

11. It will be observed that it is difficult to reconcile the observations of the Government with the continuing strong assertions of EI on behalf of the ETA. The Joint Committee appreciates the effort made by the Government to clarify the issues since its last report in 1995. It notes the efforts made: towards greater teacher professionalism in the form of a new career structure for teachers based on professional growth, performance and experience, as well as opportunities afforded teachers to upgrade their professional skills and qualifications; the reported difficulties with balanced teacher deployment; the challenge of ensuring adequate salaries in a poor country as Ethiopia; the attempts to involve a wide strata of educational stakeholders in teacher appraisal; changes in instructional policy in the mother tongue; and the context of educational decentralization.

12. While noting that there are many legitimate educational goals behind most of these policies, and in the absence of specific information from EI or ETA concerning them, the Joint Committee recalls that almost all of the measures indicated by the Government are the subject of provisions from the Recommendation. These provisions should be used as guidance in further developing and applying policies and measures for a healthy teaching profession in Ethiopia. Accordingly, a more detailed examination of the Government's policies in relation to the Recommendation's provisions would seem to be in order.

13. The Joint Committee considers that a fact-finding approach to ascertain the true situation is highly recommended. To that end it considers that this is a matter in which the assistance of the United Nations Special Rapporteur on the Right to Education should be sought, or consideration given to other means of obtaining a clearer picture such as through the newly created Flagship on Teachers and Quality within the Education for All (EFA) framework.

This programme is led by the ILO and UNESCO, in partnership with others, including EI, and seeks improvements in teachers' status and social dialogue in education in order to meet the goals of EFA set out in the Dakar Framework for Action. Further, based on the results of such fact-finding, additional options in the form of technical advisory services and/or social dialogue forums involving the Government, ETA and other educational stakeholders, as appropriate, should be carried out within the EFA Flagship. These would help to assist in defining policy options which would better address the needs for quality teaching in line with the Recommendation's provisions and the financial and other constraints faced by the Government.

14. As to the issues related to freedom of association, the Joint Committee recognises that this is more appropriately within the competence of the Committee on Freedom of Association of the ILO's Governing Body. It urges that committee to continue its efforts to assist in the resolution of what appears to be a most serious situation in that regard.

Recommendations

15. Accordingly, the Joint Committee recommends that the Governing Body of the ILO and the Executive Board of UNESCO:

- (a) take note of the situation as described above;
- (b) encourage and facilitate the continuing involvement of the Committee on Freedom of Association of the ILO's Governing Body, with a view to attempting resolution of the freedom of association aspects of the allegations;
- (c) request the United Nations Special Rapporteur on the Right to Education to consider investigating the other matters alleged by EI and ETA, with a view to reporting the factual findings related to them to the Joint Committee for its further consideration;
- (d) invite the Government, EI and ETA to consider additional fact-finding, technical advisory services and capacity-building for greater social dialogue in education in Ethiopia within the framework of a national programme as part of the EFA Flagship on Teachers and Quality led by UNESCO and the ILO;
- (e) communicate the findings and recommendations of the Joint Committee both to the Government and to Education International, and through it to the Ethiopian Teachers' Association, requesting the parties to keep the Joint Committee informed of developments with regard to the above problems, and that such information be examined in accordance with approved procedures.

3. Allegation received from the Osaka Fu Special English Teachers (OFSET) of Japan

Background

1. Details of this allegation are set out in the that the report of the Joint Committee at its Seventh Session in 2000²⁷.

²⁷ CEART/7/2000/10, Annex 2, 1.C.

2. In brief, the OFSET addressed a letter to the ILO dated 5 February 1998, concerning allegations with regard to discrimination in terms of remuneration and maternity leave of part-time teachers in Osaka Prefecture, Japan.

3. At the time of the Seventh Session of the Joint Committee observations concerning the allegation had only recently been received from the Osaka Prefectural Board of Education through the Permanent Mission of Japan to the International Organisations in Geneva. However, it had not been possible to transmit these to OFSET for its further observations in accordance with the applicable procedures.

4. Accordingly, the Joint Committee concluded that it was inappropriate to examine the allegation in detail at that time.

Further developments

5. Despite the fact that the observations of the Osaka Prefectural Board of Education were transmitted to OFSET for its further observations in 2000, with further reminders in 2001 and 2002, no further observations were received from OFSET for a substantial period of time. On several occasions, in response to follow-up communications from the Secretariat of the Joint Committee, the representative of OFSET requested further time within which to respond.

6. Eventually, on 23 December 2002, the representative of OFSET advised the ILO that the organisation no longer wished to pursue the matter. OFSET further advised that since the original communication was sent, many positive changes had occurred in the Osaka Prefectural Board of Education's attitude and approach to OFSET, due in part to the fact that the matter had been communicated to the Government of Japan for a response and its reply. It was further stated that the Board of Education currently recognised the OFSET union and had been negotiating with it in good faith.

Findings and Recommendations

7. In the circumstances, the Joint Committee considers it unnecessary to further examine the original allegation made by OFSET. It is pleased to note that, following the exchange of information between the Government and OFSET through means of the Joint Committee's procedures for consideration of such allegations, the parties were able to negotiate the matters in dispute to a conclusion satisfactory to both.

8. The Joint Committee recommends that the Governing Body of the ILO and the Executive Board of UNESCO:

- (a) take note of the situation as described above;
- (b) communicate the above findings both to the Government of Japan and to OFSET, commending them for a positive outcome to this matter in the interests of education and teachers, on the basis of social dialogue and consistent with the provisions of the 1966 Recommendation.

Annex 3

Agenda of the Ninth Session of the Joint Committee

1. Election of officers and adoption of the agenda
2. Monitoring of the application of the ILO/UNESCO Recommendation concerning the Status of Teachers, 1966
 - a. teacher education: pre-service and continual
 - b. employment and careers of teachers
 - c. teachers' salaries
 - d. teaching and learning conditions
 - e. social dialogue in education: information sharing, consultation and negotiation
 - f. other provisions of the 1966 Recommendation
3. Monitoring of the application of the UNESCO Recommendation concerning the Status of Higher Education Teaching Personnel, 1997
 - a. academic freedom in higher education
 - b. employment structures and tenure
 - c. other provisions of the 1997 Recommendation
4. Consideration of allegations received from teachers' organisations
 - a. allegations received since the Eighth Session
 - b. allegations considered at the Eighth Session
5. Progress made in promotion and use of the 1966 and 1997 Recommendations
 - a. review of reports and other sources of information in accordance with the mandate of the Joint Committee
 - b. review of ILO and UNESCO joint or separate activities to promote the two Recommendations
 - c. methodology and procedures of the Joint Committee
6. Agenda for the Tenth Session
7. Other questions

What are the Recommendations on teachers and what is the CEART?

The Recommendations

The ILO/UNESCO **Recommendation concerning the Status of Teachers** was adopted on 5 October 1966 at a special intergovernmental conference convened by UNESCO in Paris in cooperation with the ILO. It sets forth the rights and responsibilities of teachers, and international standards for their initial preparation and further education, recruitment, employment, teaching and learning conditions. It also contains many recommendations for teachers' participation in educational decisions through consultation and negotiation with governments. Since its adoption, the Recommendation has been considered an important set of guidelines to promote teachers' status in the interests of quality education.

The UNESCO **Recommendation concerning the Status of Higher Education Teaching Personnel** was adopted by the General Conference of UNESCO in 1997, also following years of preparatory work between UNESCO and the ILO. This standard is a set of recommended practices covering all higher education teaching personnel. It is designed to complement the 1966 Recommendation, and is promoted and its implementation monitored by UNESCO in cooperation with the ILO, notably through the Joint ILO/UNESCO Committee of Experts (CEART).

CEART

The Joint ILO/UNESCO Committee of Experts on the Application of the Recommendation concerning the Status of Teachers (CEART) was set up in 1967 to enable close cooperation between the ILO and UNESCO to monitor and promote the 1966 Recommendation. Reflecting its additional responsibilities to promote and monitor use of the 1997 Recommendation, the Joint Committee's name was changed after its 2000 Session. The new name is the **Joint ILO/UNESCO Committee of Experts on the Application of the Recommendations concerning Teaching Personnel (CEART)**, referred to in this report as either the Joint Committee or CEART.

The CEART is composed of 12 appointed members. The ILO and UNESCO appoint six members each. The members act in a personal capacity.

CEART examines reports and information concerning the application of the Recommendations from governments, from national organizations representing teachers and their employers, from the ILO and UNESCO, and from relevant intergovernmental or non-governmental organizations. It then communicates its findings to the ILO and UNESCO for appropriate action.

Another aspect of CEART's work is the examination of allegations from teachers' organizations on the non-observance of the Recommendations' provisions in Member States. After consideration of the content of the allegation, CEART issues its findings and recommendations for the resolution of the problems or conflict.

CEART meets every three years, alternatively at UNESCO Headquarters in Paris and at the ILO in Geneva. The present report is of the session in 2003, hosted by UNESCO.

For the full text of both Recommendations and of information on the CEART:

English: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/ceart/main.htm>

French: <http://www.ilo.org/public/french/dialogue/sector/techmeet/ceart/main.htm>

Spanish: <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/sector/techmeet/ceart/main.htm>

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

CEART/8/2003/11

Rapport



Huitième réunion
Paris
15-19 septembre 2003



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



Organisation
internationale
du travail

Organisation internationale
du Travail

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

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

Huitième session

Paris, 15-19 septembre 2003

Rapport

BIT - Geneve

UNESCO - Paris

Copyright © Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture et Organisation internationale du Travail 2003

Les publications de l'UNESCO et du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole no 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation, de reproduction ou de traduction devra être adressée à l'Office des Éditions de l'UNESCO, 7 Place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France, l'UNESCO agissant au nom des deux Organisations. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Première édition 2003

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

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

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

TABLE DES MATIÈRES

	Paragraphes
Résumé	i-xiv
Introduction	1-13
I. Suivi des Recommandations de 1966 et 1997: examen par thème	
Tendances	14-17
Le dialogue social dans l'éducation	18-26
Encadré : Les bonnes pratiques en matière de dialogue social	
Formation des enseignants - initiale et permanente	27-32
Emploi, conditions d'enseignement et d'apprentissage	33-42
Les TIC et l'enseignement	43-54
Genre et éducation	55-56
Éducation pour tous (EPT) et VIH/sida	57-60
Enseignement supérieur: libertés académiques et questions connexes	61-64
Les structures de l'emploi et le régime de la titularisation dans l'enseignement supérieur	65-73
II. Progrès des initiatives prises pour suivre et promouvoir l'application des Recommandations de 1966 et de 1997	
Préparation de rapports de suivi des Recommandations	
Méthodes de travail	74-77
Indicateurs relatifs aux enseignants	78-84
Allégations concernant la non-application des Recommandations	85-92
Activités visant à promouvoir l'application des Recommandations	93-99

III. Projet d'ordre du jour de la neuvième session du Comité conjoint

100

Annexe 1:

Documents de référence de la huitième session

Annexe 2:

Allégations reçues d'organisations d'enseignants

- A. Allégations reçues depuis la septième session (septembre 2000)
 - 1. *Allégation reçue de la Fédération bangladaise des associations d'enseignants (BFTA)*
 - 2. *Allégation reçue du Syndicat japonais des enseignants et personnels de l'éducation (ZENKYO)*
- B. Faits nouveaux concernant des allégations précédemment reçues
 - 1. *Allégation reçue du Syndicat des travailleurs de l'enseignement du Burundi (STEB)*
 - 2. *Allégation reçue de l'Internationale de l'éducation (IE) et de l'Association des enseignants éthiopiens (ETA)*
 - 3. *Allégation de l'Osaka Fu Special English Teachers (OFSET) du Japon*

Annexe 3:

Ordre du jour de la neuvième session du Comité conjoint

Résumé

Nature du rapport

i. Le présent rapport résume l'analyse, par le Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des Recommandations concernant le personnel enseignant (CEART), dénommé ci-après le Comité conjoint ou le CEART¹, des principales questions relatives à la condition actuelle du personnel enseignant dans le monde.

Questions fondamentales

ii. Le Comité conjoint s'est principalement intéressé à la formation et aux conditions d'emploi et de travail des enseignants, au dialogue social dans le secteur de l'éducation ainsi qu'à divers aspects de l'enseignement supérieur. Le Comité conjoint a porté une attention particulière aux incidences de l'Éducation pour tous, aux indicateurs relatifs aux enseignants, à l'impact du VIH/sida sur le personnel enseignant et les systèmes éducatifs, aux questions liées à la parité hommes/femmes et à la formation des enseignants à cet égard, aux incidences et à l'application des technologies de l'information et de la communication (TIC), aux libertés académiques et à la structure de l'emploi, ainsi qu'au régime de la permanence de l'emploi et autres questions connexes dans le domaine de l'enseignement supérieur.

iii. Le Comité conjoint a également examiné une série d'allégations de non-respect de la Recommandation de 1996 et a formulé des recommandations à l'intention du Conseil d'administration du BIT et du Conseil exécutif de l'UNESCO. Ses conclusions sont présentées à l'annexe 2.

Conclusions concernant la situation actuelle

iv. Le problème le plus important auquel est confrontée la profession enseignante est la pénurie actuelle ou imminente d'enseignants qualifiés. L'accroissement des besoins en enseignants suscité par l'Éducation pour tous (EPT), s'ajoutant au vieillissement du personnel enseignant dans les pays développés, devrait provoquer une pénurie de 15 millions d'enseignants au moins au cours de la prochaine décennie. Le dialogue social demeure extrêmement fragile dans le secteur de l'éducation. Cette situation est due, en apparence, à la réticence des pouvoirs publics à s'engager dans d'authentiques

¹ Le Comité conjoint se compose de douze experts indépendants – dont six désignés par l'OIT et six par l'UNESCO; il se réunit tous les trois ans pour examiner l'application de deux normes internationales applicables aux enseignants: la Recommandation concernant la condition du personnel enseignant, adoptée conjointement par l'OIT et l'UNESCO en 1966, et la Recommandation concernant la condition du personnel enseignant de l'enseignement supérieur, adoptée par l'UNESCO en 1997. Il adresse ensuite ses propres recommandations au Conseil d'administration du BIT et au Conseil exécutif de l'UNESCO et, par leur intermédiaire, aux gouvernements, aux organisations d'enseignants et de leurs employeurs des États membres des deux organisations, sur les moyens d'améliorer la condition de la profession enseignante dans le cadre des missions respectives de l'OIT et de l'UNESCO.

consultations avec les organisations d'enseignants, dans un contexte de restrictions budgétaires. Bien que les informations mises à la disposition du Comité conjoint fassent apparaître des progrès dans certains domaines, notamment en ce qui concerne l'exigence de qualifications de niveau supérieur pour les nouveaux enseignants dans un nombre croissant de pays, il n'en demeure pas moins que le problème de la qualification des enseignants reste préoccupant dans beaucoup de pays en développement. Dans le domaine de l'enseignement supérieur, la sécurité de l'emploi assurée par le régime de la titularisation ou son équivalent fonctionnel est bien établie, mais le recours de plus en plus fréquent aux engagements à temps partiel et à caractère temporaire constitue une menace pour les libertés académiques.

Sources d'information

v. Le Comité conjoint a eu à sa disposition une large gamme d'information sur laquelle il s'est appuyé pour parvenir à ses conclusions. La liste complète des sources consultées par le Comité conjoint figure à l'annexe 1. Des informations complémentaires ont été également obtenues lors d'une rencontre informelle organisée, pendant la session, avec les représentants de trois organisations internationales d'enseignants ainsi que de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et du Voluntary Service Overseas (VSO).

Résumé des principaux points examinés et recommandations formulées, extraits du texte principal

vi. Le dialogue social dans l'éducation

- Le dialogue social est le point de départ pour le succès de toute réforme de l'éducation. Sans la pleine participation des enseignants et de leurs organisations – premiers responsables pour la mise en œuvre de la réforme – aux aspects clés des objectifs et des politiques en matière d'éducation, aucun système éducatif ne peut espérer atteindre une éducation de qualité pour tous.
- En dépit d'améliorations récentes dans certains pays, le Comité conjoint note que le dialogue social dans le domaine de l'éducation demeure un processus fragile de prise des décisions dans la plupart des États membres.
- Les enseignants et leurs organisations ne sont généralement pas consultés au sujet des grandes réformes de l'éducation... La réticence des gouvernements à échanger des vues avec les organisations d'enseignants et la capacité de négociation insuffisante de ces groupes constituent à cet égard des obstacles.
- ... [les] études démontrent qu'il y a un énorme écart entre les ratifications des normes internationales et les principes du dialogue et leur mise en pratique au niveau national. Un dialogue social efficace et durable fait toujours défaut dans la plupart des États membres.

Recommandations

- Les États membres [devraient] mettre en place des structures efficaces de dialogue bipartites ou, le cas échéant, tripartites associant les principales parties prenantes en vue d'améliorer la qualité de l'éducation.
- La Banque mondiale et d'autres institutions financières internationales, ainsi que la communauté des donateurs dans les États membres, devraient recourir systématiquement à des mécanismes de dialogue social véritable avec les gouvernements, les organisations d'enseignants et les autres parties prenantes pour la prise des décisions touchant à la réforme de l'éducation.
- L'OIT et l'UNESCO devraient aider les organisations d'enseignants et les autorités éducatives à renforcer leur capacité d'instaurer un dialogue social efficace et durable, notamment en élaborant des matériels promotionnels et autres outils qui expliquent et appuient les dispositions pertinentes des Recommandations de 1966 et de 1997.

vii. Formation des enseignants – initiale et permanente

- Grande diversité des établissements de formation des enseignants.
- Durée de formation variable, pouvant aller jusqu'à cinq ans dans certains pays et être pratiquement inexistante dans d'autres.
- Un nombre important d'étudiants suivant une formation d'enseignant alors que ce n'était pas leur premier, ni même leur second, choix de carrière.
- Incapacité des prestataires actuels de formation des maîtres d'accepter la masse des nouveaux à former pour combler la pénurie d'enseignants, d'où l'emploi de « professeurs » dépourvus de formation.
- Au niveau de l'enseignement supérieur, absence de formation pédagogique du personnel enseignant dans la plupart des pays.

Recommandations

- Les différents prestataires de formation des enseignants et les ministères compétents chargés de l'éducation et de la formation sont instamment priés de se reporter aux Recommandations pour y trouver les principes directeurs et normes minimales à appliquer en matière de planification, de mise en oeuvre et d'évaluation de leurs programmes de formation des enseignants et pour définir, à l'échelon national ou régional, leurs propres normes de qualité.
- Construire des passerelles et/ou les consolider entre les prestataires de formation des enseignants confrontés au problème de l'immense pénurie d'enseignants qualifiés.

viii. Emploi, conditions d'enseignement et d'apprentissage

- ...aux niveaux précédant le supérieur au moins, il n'y a guère d'indication d'une quelconque amélioration générale de la condition des enseignants et de leurs conditions générales d'emploi.

-
- Le recrutement reste difficile dans ces pays [en développement], et la charge de travail et le nombre d'élèves par enseignant demeurent beaucoup trop élevés. Cette situation avait conduit à une pratique regrettable, le recrutement d'«enseignants volontaires» insuffisamment qualifiés, ou à des programmes de formation tronqués. Le Comité conjoint déplore ces tendances qui compromettent le professionnalisme de l'enseignement.

Recommandations

- ...il est indispensable de mettre en place des programmes adéquats de formation permanente et en cours d'emploi pour éviter une nouvelle détérioration des normes de l'enseignement et de la qualité de l'éducation.

ix. Les TIC et l'enseignement

- Les enseignants sont ... un facteur crucial de la bonne utilisation des TIC. Ils seront appelés, et devront être encouragés, à assumer de nouveaux rôles et responsabilités pour que les TIC puissent améliorer la qualité de l'éducation et l'accès à l'éducation dans des contextes d'éducation informelle et non formelle et d'éducation des adultes.
- Un élément crucial dans l'exercice par les enseignants de nouvelles responsabilités est la mise en place d'une formation approfondie à l'utilisation des TIC dans le cadre de la formation initiale des maîtres.

Recommandations

- Les enseignants qui exercent déjà devraient avoir le droit de disposer du temps adéquat et des ressources nécessaires à un développement professionnel continu leur permettant d'acquérir et d'entretenir leurs compétences en matière de TIC.
- Les enseignants devraient avoir suffisamment de temps pour planifier l'introduction des TIC dans leur pratique pédagogique en vue d'assurer un apprentissage de haute qualité et un enseignement approprié.
- Pour que les enseignants, les autorités éducatives et les autres parties prenantes tirent un maximum de profit de ces technologies, tous devraient être impliqués en fonction de la question traitée dans le partage de l'information, les consultations et les négociations.

x. Genre et éducation

- Dans la plupart des pays, le pourcentage de femmes dans le corps enseignant a continué d'augmenter. En 2000, il atteignait 80 % dans les pays développés, 92 % dans les pays en transition et 62 % dans les pays en développement.
- En règle générale, les femmes sont plus nombreuses que les hommes dans les premiers degrés de l'enseignement (préscolaire et école primaire), c'est-à-dire aux niveaux d'enseignement généralement associés à un taux inférieur de rémunération.

-
- Bien que les femmes soient de plus en plus présentes dans la plupart des systèmes éducatifs, notamment dans le corps enseignant, elles demeurent généralement sous-représentées aux postes de direction.
 - Les principaux obstacles à la présence de femmes à des postes élevés de direction à tous les niveaux de l'enseignement sont les suivants : absence de flexibilité des horaires de travail; organes chargés de procéder aux nominations et aux promotions à prédominance masculine; pénurie de femmes possédant des titres universitaires élevés et de hautes qualifications professionnelles; et, comparativement, travail plus lourd et charge d'enseignement plus forte.

Recommandations

- ...l'OIT et L'UNESCO devraient soit faire réaliser une étude des tendances à la féminisation du corps enseignant dans les pays en développement ... pour la prochaine réunion du Comité, soit, le cas échéant, élargir dans ce sens le travail qui devait être fait sur les indicateurs.
- Des efforts devraient être accomplis pour obtenir des données sur les obstacles qui empêchent les femmes d'accéder à des postes de direction dans l'éducation, ainsi que sur les stratégies utilisées par les pays et institutions afin d'assurer la promotion des femmes à des postes élevés de direction dans les écoles et établissements d'enseignement supérieur...
- ...le Comité conjoint demande aux organisations d'enseignants et aux gouvernements d'attirer l'attention sur le fait que les instruments normatifs concernant les enseignants fixent des normes minimales relatives aussi bien aux responsabilités qu'aux droits, et que ces normes devraient être appliquées en cas d'abus flagrants de la part des enseignants à l'encontre des étudiants, qu'il s'agisse de violence en général ou de violence sexuelle...

xi. Éducation pour tous (EPT) et VIH/sida

- Compte tenu de la dégradation incontestable de la condition des enseignants dans le monde et du nombre croissant d'enseignants qui quittent la profession,... 35 millions de nouveaux maîtres [seront] nécessaires d'ici 2015 dans l'enseignement primaire pour atteindre l'objectif de base de l'enseignement primaire universel.
- En outre, le Comité conjoint a noté que, dans le secteur non formel, les enseignants ont un statut très bas, quand ils ne sont pas privés de toute reconnaissance officielle, alors que plus d'un milliard d'hommes et de femmes doivent être alphabétisés.
- ...du fait de la forte mortalité liée au sida dans certains pays, le nombre de décès est supérieur au nombre de nouveaux enseignants entrant dans la carrière, perpétuant la dépendance de ces pays vis-à-vis du personnel enseignant non qualifié.
- ...les répercussions du HIV/sida se multiplient: enfants orphelins, absentéisme, appauvrissement des familles ou de communautés qui normalement financeraient les écoles, chute de la qualité de l'éducation, autant de facteurs qui avaient des effets négatifs pour l'EPT.

Recommandations

- ...Les États membres devraient être informés des bonnes pratiques existantes qui sont utilisées à l'échelon national en matière d'allocation de ressources face à des choix difficiles en vue d'améliorer l'enseignement supérieur et de l'introduire aux activités relatives à l'EPT.
- ...les gouvernements et les organisations internationales, dans leurs discussions théoriques sur la qualité dans l'EPT, devraient se fonder sur les discussions relatives aux qualifications actuelles des enseignants, aux niveaux de la formation pédagogique et aux normes de certification, pour que ces éléments soient pris en compte avec réalisme dans l'action menée concernant l'EPT.
- L'OIT et l'UNESCO devraient collaborer en vue de diffuser et de mettre en oeuvre le *Recueil de directives pratiques du BIT sur le VIH/sida et le monde du travail* ainsi que ses dix principes fondamentaux.
- Pour améliorer le moral des enseignants, l'OIT, l'UNESCO et les partenaires de la lutte contre le VIH/sida devraient accorder un degré de priorité plus élevé à la diffusion d'informations encourageantes, lorsqu'elles sont disponibles, concernant le VIH/sida au sein de la profession enseignante, par exemple en mentionnant le cas des nombreux membres du personnel enseignant infectés par le VIH qui n'en continuent pas moins de vivre et d'exercer leurs fonctions.

xii. Enseignement supérieur: libertés académiques et questions connexes

- ...les libertés académiques se trouvent au cœur de la mission de l'enseignement supérieur et relèvent, dans les sociétés d'aujourd'hui, aussi bien des droits de l'homme que de la politique générale de développement.
- ...les libertés académiques représentent une question particulièrement complexe, qui nécessite un équilibre approprié des droits et des responsabilités. Les problèmes rencontrés sont très divers, allant des cas où des universités avaient subi une répression sévère de la part des gouvernements aux cas où des enseignants du supérieur avaient agi de manière irresponsable au regard de leurs responsabilités.
- Le non-respect des libertés académiques et d'autres dispositions de la Recommandation de 1997 n'est pas seulement une question de droits et de responsabilités, mais aussi une question de développement, dans la mesure où il contribue à l'abaissement de la qualité des établissements d'enseignement supérieur... indispensable à la réalisation d'objectifs tels que l'Éducation pour tous et le développement durable, et aggrave... la fuite des cerveaux.

Recommandations

- ... [il est] recommandé que [l'OIT et l'UNESCO], dans le cadre de leurs mandats respectifs et dans le contexte de la Recommandation de 1997, demandent le respect des principes suivants en tant que conditions préalables à l'accréditation des établissements d'enseignement supérieur :

-
- o respect des libertés académiques définies dans la Recommandation de 1997;
 - o qualifications du personnel enseignant de l'enseignement supérieur conformes aux normes internationales;
 - o disponibilité de personnel et existence de conditions propres à favoriser la recherche;
 - o sécurité de l'emploi dans la profession, y compris le régime de la titularisation.
- L'application de ces conditions devrait être associée à des mécanismes d'évaluation objective (évaluations par les pairs) en coopération avec le Forum mondial de l'UNESCO pour l'assurance de la qualité, l'accréditation et la reconnaissance des titres de l'enseignement supérieur, pour les questions relatives aux droits et à la condition du personnel enseignant de l'enseignement supérieur.
 - Le Comité conjoint a demandé la réalisation d'une étude mondiale [sur les libertés académiques]... qui mettrait en relief les bonnes pratiques ou pratiques améliorées en la matière.

xiii. Les structures de l'emploi et le système de la titularisation dans l'enseignement supérieur

- ...la titularisation est l'un des principaux instruments de sauvegarde des libertés académiques, lesquelles constituent un attribut important de toute société démocratique. Ce système protège le personnel enseignant contre toute forme de représailles du fait de ses opinions politiques ou de ses positions sur les questions relevant du domaine académique. Il vise également à protéger les universités contre toute ingérence sous forme de nominations obéissant à des motivations politiques.
- ...les contrats de courte durée et à temps partiel constituent le principal défi au système de la titularisation. Même si l'on ne dispose pas de statistiques internationales complètes et fiables, il semble que la proportion d'enseignants ayant ce type de contrat aille en s'accroissant, et que ces arrangements soient courants dans de nombreux pays.
- Le personnel féminin est souvent bénéficiaire des contrats à durée déterminée ou à temps partiel. Des questions analogues se posent en ce qui concerne les droits des minorités.
- ...les enseignants des universités qui bénéficient de la sécurité de l'emploi ou d'un emploi permanent sont censés obéir aux principes éthiques de conduite professionnelle. ...De nombreux pays admettent qu'un universitaire puisse être licencié pour un motif légitime, sous réserve de la décision d'un arbitre ou d'un tribunal indépendant.
- ...l'un des sujets les plus controversés auxquels les personnels permanents de l'enseignement supérieur sont confrontés est celui de leur statut en cas d'exigences financières ou de suppression de programmes. Ce problème est également sérieux pour le personnel temporaire et à temps partiel... la multiplication des situations de cet ordre impose de ne licencier des membres du corps enseignant universitaire qu'en cas de crise financière réelle et démontrée suivant les principes de comptabilité classique et s'il n'existe aucune autre solution.

-
- L'enseignement à distance et l'éducation transnationale sont des modalités de plus en plus utilisées pour répondre à la demande croissante de services d'enseignement supérieur ... il apparaît que les enseignants exerçant dans un certain nombre de programmes de cet ordre ne disposent pas des mêmes garanties de stabilité de l'emploi, autrement dit ils travaillent sous contrat à temps partiel ou dans d'autres conditions d'emploi atypiques.

Recommandations

- Les États membres, avec l'aide en cas de besoin de l'OIT et de l'UNESCO, devraient entreprendre de collecter et de disséminer les meilleures pratiques en matière de procédure de nomination, de promotion, d'évaluation et de cessation de service des personnels afin de s'en inspirer dans le futur pour l'établissement de politiques et de pratiques propres à améliorer l'enseignement supérieur.
- L'OIT, l'UNESCO et les institutions financières internationales devraient se conformer aux dispositions de la Recommandation de 1997 dans les programmes qu'ils mènent afin de soutenir et de réformer les systèmes et les établissements d'enseignement supérieur.
- Une attention particulière devrait être accordée à la mise en place de structures de l'emploi appropriées, y compris l'application de la titularisation ou de son équivalent fonctionnel, de manière à favoriser la diversification des personnels de l'enseignement supérieur du point de vue de l'origine ethnique et du genre.

xiv. Indicateurs relatifs aux enseignants

- L'UNESCO et l'OIT devraient poursuivre les efforts considérables qu'elles avaient entrepris pour établir et développer des indicateurs clés relatifs aux enseignants qui soient applicables à la condition de ces derniers, mettre à jour sur une base permanente ces indicateurs et profils ... et étudier davantage comment les gouvernements, les associations d'enseignants et les intéressés eux-mêmes peuvent s'en servir pour faire évoluer la situation de manière constructive.
- L'UNESCO et l'OIT devraient élaborer une méthodologie et un ensemble d'indicateurs correspondants pour l'enseignement supérieur.

Recommandations

- L'UNESCO et l'OIT devraient poursuivre les efforts considérables qu'elles avaient entrepris pour établir et développer des indicateurs clés relatifs aux enseignants qui soient applicables à leur condition, mettre à jour sur une base permanente ces indicateurs et profils, examiner et inclure un nombre limité des indicateurs pertinents actuellement non disponibles pour décrire l'évolution des conditions dans l'éducation et la profession enseignante, et étudier de plus en plus comment les gouvernements, les associations d'enseignants et les intéressés eux-mêmes peuvent s'en servir pour faire évoluer la situation de manière constructive ;

• étant donné la pénurie actuelle et à long terme d'enseignants et la nécessité pour des pays qui éprouvent de graves difficultés d'augmenter considérablement le nombre d'enseignants, l'OIT et l'UNESCO devraient entreprendre les études ci-après :

- pour l'Afrique subsaharienne: une étude sur les enseignants et paraprofessionnels bénévoles et leur impact sur la qualité de l'éducation, la condition des enseignants et l'efficacité financière du système éducatif;
- l'impact des questions de santé (VIH/sida, tuberculose) sur la solidité et la structure des services éducatifs;
- la prévalence et l'impact des emplois multiples sur les enseignants;
- une étude du statut contractuel du personnel de l'enseignement supérieur, car cette question a un lien direct avec la qualité – ou l'absence de qualité – de l'enseignement supérieur et avec les pratiques abusives relatives à l'exercice de la profession et aux conditions de travail.

Introduction

1. Le Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des Recommandations concernant le personnel enseignant (CEART) a tenu sa huitième session à Paris, au Siège de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), du 15 au 19 septembre 2003.
2. Dans son rapport de sa septième session, tenue à Genève en 2000, le Comité conjoint a noté que son mandat avait été élargi pour y inclure la responsabilité du suivi et de la promotion de l'application non seulement de la Recommandation concernant la condition du personnel enseignant de 1966 (ci-après dénommée la Recommandation de 1966) mais encore de la Recommandation concernant la condition du personnel enseignant de l'enseignement supérieur de 1997 (ci-après dénommé la Recommandation de 1997).
3. L'ordre du jour du Comité conjoint contenait les points suivants relatifs aux deux recommandations:
 - (a) Élection des membres du bureau et adoption de l'ordre du jour;
 - (b) Examen des rapports et autres sources d'information servant au Comité conjoint à faire rapport, conformément à son mandat, sur l'application de la Recommandation OIT/UNESCO de 1966;
 - (c) Examen des activités menées, conjointement ou séparément, par l'OIT et l'UNESCO en vue de promouvoir l'application de la Recommandation OIT/UNESCO de 1966;
 - (d) Examen des rapports et autres sources d'information servant au Comité conjoint à faire rapport, conformément à son mandat, sur l'application de la Recommandation de l'UNESCO de 1997;
 - (e) Examen des activités menées, conjointement ou séparément, par l'OIT et l'UNESCO en vue de promouvoir l'application de la Recommandation de l'UNESCO de 1997;
 - (f) Examen de l'état d'avancement des initiatives visant à améliorer les indicateurs relatifs aux enseignants;
 - (g) Examen des allégations reçues d'organisations d'enseignants depuis la septième session;
 - (h) Rapport relatif à la suite donnée aux allégations examinées à la septième session;
 - (i) Ordre du jour de la neuvième session;
 - (j) Questions diverses.

4. Les membres du Comité conjoint, désignés par le Conseil d'administration de l'OIT et par le Directeur général de l'UNESCO pour un mandat allant jusqu'au 31 décembre 2006, sont les suivants :

Membres désignés par le Conseil d'administration de l'OIT :

Dr. (Mme) Eddah W. Gachukia (Kenya), directrice académique, The Riara Group of Schools.

Dr. (Mme) Maria Antonia Gallart (Argentine), chercheur principal, Centre d'études sur la population, Faculté latino-américaine des sciences sociales (FLACSO).

Mme Lilia S. Garcia (Philippines), présidente de l'Université du Système Rizal (URS) et ancienne présidente de l'Université normale des Philippines.

Dr. (Mme) Anne-Lise Hostmark-Tarrou (Norvège), professeur en sciences de l'éducation et directrice du Centre de recherches sur l'éducation et le travail, Collège d'Akershus.

M. L. Trevor Olsson (Australie), juge conseiller à la Cour suprême d'Australie méridionale et ancien président du Tribunal du travail d'Australie méridionale.

M. Mark Thompson (Canada), professeur émérite, ancien titulaire de la chaire William M. Hamilton de relations industrielles, Ecole Sauder d'administration des affaires, Université de Colombie Britannique.

Membres désignés par le Directeur général de l'UNESCO :

Prof. (Mme) Marie Eliou (Grèce), professeur émérite en sciences de l'éducation, Université d'Athènes, ancienne présidente de l'Institut pédagogique de Grèce et ancienne conseillère auprès du Ministre de l'éducation.

Prof. (M.) Séga Seck Fall² (Sénégal), ancien directeur de l'Ecole normale supérieure, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, et ancien président du Comité des affaires enseignantes, Commission nationale pour la réforme de l'éducation et de la formation.

Prof. (Mme) Konai Helu-Thaman (Fidji), Professeur d'éducation dans le Pacifique, et chaire UNESCO sur la formation et la culture des enseignants, Université du Pacifique Sud.

Dr. (Mme) Nada Moghaizel-Nasr (Liban), professeur à l'Université Saint-Joseph de Beyrouth et membre de l'Institut libanais des éducateurs.

Prof. (M.) Earle H. Newton (Barbade), directeur, Centre d'évaluation de l'éducation de l'Université des Antilles, Cave Hill.

Dr. (M.) Gennady Ryabov (Fédération de Russie), président de l'Université de langues de Nijni-Novgorod et membre de l'Association des institutions de formation des enseignants de la Fédération de Russie.

² Le décès de M. Fall a été annoncé pendant la huitième session.

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

Présidente : Mme Anne-Lise Hostmark-Tarrou

Vice-président : M. Earle H. Newton

Rapporteurs : Mme Konai Helu-Thaman

M. L. Trevor Olsson

M. Mark Thompson

6. Le secrétariat de la réunion était composé des fonctionnaires suivants de l'OIT et de l'UNESCO :

OIT: M. Bill Ratteree, spécialiste de l'éducation, Département des activités sectorielles (SECTOR); M. Patrick Carrière, juriste principal, Service de la liberté syndicale, Département des normes internationales du travail (NORMES); Mme Amrita Sieteram, spécialiste des activités pour les travailleurs, Bureau des activités pour les travailleurs (ACTRAV); Mme Josée Laporte, spécialiste de programme et des activités opérationnelles, Programme mondial de l'OIT sur le VIH/SIDA et le monde du travail (OIT/SIDA); et Mme Victoria Hinchamajuva, Assistante administrative (SECTOR).

UNESCO: M. Komlavi F. Seddoh, directeur de la Division de l'enseignement supérieur; M. Richard W. Halperin, chef de la Section de la formation des enseignants; Mme Mariana Patru, spécialiste du programme, Section de la formation des enseignants; M. Lucio Sia, spécialiste du programme, Section de la formation des enseignants; M. John Donaldson, juriste principal, chef de la Section des affaires juridiques générales (LA); M. Qian Tang, directeur du Bureau exécutif, Secteur de l'éducation; Mme Stamenka Uvalic-Trumbic, chef de section, Section de l'accès, de la mobilité et de l'assurance de la qualité de l'enseignement supérieur; Mme Dulce Borges, spécialiste principale du programme, Section de l'éducation préventive et du sport, Division de la promotion d'une éducation de qualité; M. Steve Packer, rédacteur adjoint, Suivi de Dakar, Bureau exécutif; M. Albert Motivans, spécialiste de recherche en matière de politique éducative, Institut de statistique de l'UNESCO; M. Eric Allemano, chargé de recherche VIH/sida et éducation (IPE); Mme Corina Parlea, assistante du chef de la Section de la formation des enseignants; Mme Myra Hassine, Section de la formation des enseignants; Mme Ji-woon Bae, Section de la formation des enseignants.

7. Au nom du Directeur général de l'UNESCO, M. John Daniel, Sous-directeur général pour l'éducation, a ouvert la huitième session en souhaitant la bienvenue au Comité conjoint et au secrétariat de l'OIT à l'UNESCO. Évoquant le déficit d'enseignants projeté en 2015, qui devrait, selon les estimations, se situer entre 10 et 35 millions de personnes, il a souligné la relation fondamentale existant entre la condition des enseignants, d'une part, et la question du déficit et celle de la concrétisation des engagements relatifs à l'Éducation pour tous, d'autre part. Il a encouragé le Comité conjoint à identifier les questions clés de politique générale que l'UNESCO et l'OIT devraient étudier au cours du prochain exercice biennal et a mentionné qu'il avait, l'an dernier, devant le Conseil économique et social, présenté le CEART comme un exemple de bonne coopération inter-agences au sein du système des Nations Unies.

8. M. Ratteree a souhaité la bienvenue aux membres du Comité conjoint au nom du Directeur général du BIT. Il a observé que la huitième session a marqué le trente-cinquième anniversaire depuis la première session, tenue en 1968. Les préoccupations initiales relatives à l'amélioration de la condition des enseignants pour répondre aux besoins d'une éducation de qualité dans les États membres ne pouvaient être qu'avivées par la pénurie généralisée d'enseignants dans le monde. Des mesures spéciales étaient requises dans presque tous les pays pour relever ce défi. On attendait beaucoup à ce sujet de l'analyse et des recommandations présentées par le Comité conjoint comme contribution aux efforts déployés par l'OIT, l'UNESCO, d'autres institutions spécialisées et les États membres eux-mêmes pour résoudre de manière satisfaisante ce problème. Le Comité conjoint continue à innover dans son travail par plusieurs moyens : en invitant de nouveau les organisations internationales d'enseignants et les organisations intergouvernementales et non-gouvernementales ayant un intérêt particulier à présenter leur point de vue ; en créant des groupes de travail thématiques spéciaux afin d'approfondir son analyse et ses conclusions ; en traitant des questions clefs des libertés académiques et de la titularisation dans l'enseignement supérieur, questions qui occupent une place centrale dans le mandat donné au Comité depuis 2000 de suivre et de promouvoir l'application de la Recommandation de 1997. Compte tenu des préoccupations au sujet de la pénurie généralisée d'enseignants, l'OIT va entreprendre un ambitieux programme d'action concernant la pénurie d'enseignants, qui débouchera sur un grand rapport international destiné à être présenté à la session de 2006 du Comité conjoint.

9. M. Seddoh, rentrant au Siège de l'UNESCO après avoir assisté à une réunion de travail à Dakar (Sénégal) sur le renforcement des capacités nationales de formation des enseignants en Afrique subsaharienne, a indiqué au Comité conjoint que les questions fondamentales visées par les deux Recommandations étaient vigoureusement soulevées en raison de leur importance essentielle pour l'amélioration de la situation. Il a aussi évoqué les hommages posthumes rendus à cette réunion et dans tout le Sénégal à M. Séga-Seck Fall, président du Comité conjoint pendant plus d'une décennie, ainsi qu'à son dévouement à la cause de l'amélioration du sort des enseignants.

10. M. Halperin a informé le Comité conjoint que les recommandations définies comme prioritaires à sa septième session avaient joué un rôle essentiel dans l'élaboration des programmes actuels relatifs aux enseignants tant à l'UNESCO qu'à l'OIT. Il attend beaucoup des résultats de la huitième session, qui devraient continuer à guider les deux organisations dans leur manière d'aborder les problèmes épineux traités dans les Recommandations de 1966 et de 1997.

11. En absence de l'ancien président, M. Fall, la présidente par intérim, Mme Hostmark-Tarrou, a souhaité la bienvenue aux membres, et en particulier aux deux nouveaux membres. La création de groupes de travail sur des thèmes prioritaires relevant du mandat du Comité conjoint constitue une innovation intéressante qui permet d'examiner en profondeur ces thèmes sur la base de la documentation établie par le secrétariat. Plus que jamais, l'éducation se trouve au cœur du bien-être des peuples et des changements de la société dans le monde. Des facteurs comme la mondialisation et les nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC) ont un impact croissant sur l'éducation et les enseignants de tous les niveaux. Ces évolutions rendent le travail du Comité conjoint encore plus important.

12. La Présidente a annoncé, avec un profond regret, le récent décès de M. Fall et a demandé une minute de silence à sa mémoire. M. Fall avait été membre du Comité conjoint pendant plus de 25 ans et l'avait présidé depuis 1991. Ses capacités de direction et ses grandes qualités personnelles et professionnelles seraient vivement regrettées. Un message de condoléances a été adressé à la famille de M. Fall au nom du Comité conjoint.

Méthodologie du Comité conjoint

13. Pour améliorer son analyse des principaux thèmes liés aux Recommandations de 1966 et de 1997, le Comité conjoint, à sa huitième session, a créé les groupes de travail ci-après :

- **Dialogue social dans l'éducation** : Mme Gachukia, Mme Gallart, Mme Hostmark-Tarrou, Mme Moghaizel-Nasr
- **Allégations** : Mme Helu-Thaman, M. Olsson, M. Thompson
- **Indicateurs relatifs aux enseignants** : Mme Garcia, M. Newton, M. Ryabov
- **Enseignement supérieur et libertés académiques** : Mme Eliou, Mme Garcia, Mme Hostmark-Tarrou, Mme Moghaizel-Nasr, M. Ryabov
- **Enseignement supérieur – structures de l'emploi et système de la titularisation** : Mme Gallart, Mme Helu-Thaman, M. Olsson, M. Thompson
- **EPT et VIH/sida** : Mme Gachukia, M. Newton
- **Formation des enseignants** : Mme Eliou, Mme Garcia, Mme Moghaizel-Nasr, M. Ryabov
- **Emploi/enseignement et apprentissage et TIC** : Mme Hostmark-Tarrou, M. Olsson, M. Newton, M. Thompson
- **Egalité des sexes** : Mme Gachukia, Mme Gallart, Mme Helu-Thaman

I. Suivi des Recommandations de 1966 et de 1997: examen par thème

Tendances

14. Le Comité conjoint a examiné, conformément à son mandat, une vaste gamme d'études et de rapports concernant des points importants se rapportant aux deux Recommandations:

- (a) rapports des gouvernements sur l'application des Recommandations de 1966 et de 1997;
- (b) études et rapports de l'OIT et de l'UNESCO sur des points précis des Recommandations de 1966 et de 1997;
- (c) rapports d'organisations nationales représentant les enseignants et leurs employeurs, ainsi que d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales internationales.

Vous trouverez en annexe 1 tous les documents sur lesquels le Comité conjoint s'est appuyé pour suivre l'application des Recommandations de 1966 et de 1997.

15. Conformément au précédent établi à sa septième session, le Comité conjoint a invité des représentants d'organisations internationales d'enseignants (IE, CSME et FSM), de l'OCDE et d'une organisation non-gouvernementale, Volunteer Service Overseas (VSO), à participer à l'une de ses séances afin d'échanger des informations et des vues sur des questions liées aux deux Recommandations. Si chaque organisation a présenté sa propre position sur ces questions, un certain nombre de thèmes communs se dégagent.

16. Les points ci-après ont été soulevés:

- (a) Il existe ou existera prochainement une pénurie d'enseignants dans la plupart des régions du monde. Dans les pays en développement, la mise en œuvre de l'éducation pour tous (EPT) exige le recrutement d'un grand nombre d'enseignants afin de répondre aux besoins de millions de nouveaux élèves. Dans les pays avancés, la mise à la retraite d'enseignants qui ont été recrutés pour faire face à des effectifs de plus en plus nombreux au XX^e siècle entraînera aussi une demande accrue d'enseignants nouveaux. Les gouvernements peuvent être tentés de réagir en augmentant les effectifs dans les classes ou en abaissant les critères d'entrée dans la profession enseignante. Aucune de ces deux politiques ne va dans le sens des principes énoncés dans la Recommandation de 1966, ni n'est susceptible de promouvoir une éducation de qualité;
- (b) par rapport à ceux d'autres professionnels et des travailleurs qualifiés, les émoluments des enseignants se sont détériorés pendant les dernières années du XX^e siècle. En outre, leurs conditions de travail semblent avoir empiré. Les recherches menées dans trois pays en développement montrent que le moral des enseignants est fragile et en baisse, en particulier depuis 1985. L'utilisation de formules globales pour comparer les salaires des enseignants peut donner une image fautive des marchés du travail locaux;

-
- (c) les enseignants sont rarement consultés sur la formulation et l'application des politiques de l'éducation, contrairement aux principes énoncés dans les Recommandations. Ces pratiques contribuent à faire baisser le moral des enseignants, entravent inutilement leur recrutement et ne les incitent pas à rester dans la profession ;
 - (d) dans l'éducation postsecondaire, le recours accru à des contrats à court terme pour pouvoir occuper les postes vacants nuit à la qualité de l'éducation et aux capacités des universités et autres établissements ;
 - (e) la propagation du VIH/sida continue de créer des crises dans les systèmes éducatifs. Les organisations d'enseignants sont prêtes à contribuer à la lutte contre ce problème, mais elles se heurtent au manque de coordination entre les gouvernements et autres institutions.

17. Les représentants des organisations et le Comité conjoint ont débattu de méthodes propres à susciter une prise de conscience accrue des Recommandations et des points soulevés par les participants. Au cours de ce débat, qui a considérablement inspiré l'établissement du présent rapport, il a été proposé d'encourager la traduction des Recommandations de 1966 et de 1997 dans de nombreuses langues et d'incorporer les dispositions des deux Recommandations dans le matériel pédagogique.

Le dialogue social dans l'éducation³

Ce qu'on entend par dialogue social

18. Le dialogue social comprend toutes formes de partage de l'information, de consultation et de négociation entre les responsables de l'éducation, publics et privés, et les enseignants et leurs représentants démocratiquement élus au sein des organisations d'enseignants. Ces formes de dialogue s'appliquent diversement aux principaux points qui intéressent la profession enseignante : objectifs et politiques de l'éducation, formation initiale et formation permanente ; emploi, carrières et traitements ; droits et responsabilités ; et conditions propres à assurer un enseignement et un apprentissage efficaces.

19. Le dialogue social n'est pas seulement la clé d'une réforme de l'éducation réussie. Par l'influence positive qu'il exerce sur l'attitude des élèves à l'égard de la manière dont les écoles et les établissements d'enseignement supérieur sont gérés, il contribue au renforcement des valeurs démocratiques, comme base d'une prise de décision plus démocratique dans la société en général.

20. Les conditions favorables au dialogue social dans l'éducation sont les suivantes :

- des organisations d'enseignants fortes et indépendantes et, le cas échéant, des organisations d'employeurs privés dans le domaine de l'éducation, ayant la capacité technique de participer au dialogue social et accès à l'information nécessaire à cette fin ;
- la volonté politique et la détermination de tous les intéressés de participer au dialogue social ;

³ Le Comité conjoint a pris note de la nombreuse documentation fournie par le secrétariat sur la question du dialogue social, notamment d'une évaluation internationale de l'environnement nécessaire à l'instauration du dialogue social, de certaines notes par pays sur le dialogue social dans l'éducation en Europe et en Afrique et d'études régionales sur la question réalisées en Amérique latine et en Asie (voir annexe 1).

-
- le respect des droits fondamentaux qui sont la liberté syndicale et la négociation collective;
 - des mécanismes et un soutien institutionnels appropriés.

L'importance du dialogue social dans l'éducation

21. Le dialogue social est le point de départ nécessaire pour le succès de toute réforme de l'éducation. Sans la pleine participation des enseignants et de leurs organisations – ceux responsables en première ligne pour la mise en œuvre de la réforme – aux aspects clés des objectifs et des politiques en matière d'éducation, aucun système éducatif ne peut espérer assurer une éducation de qualité pour tous.

22. Un dialogue social efficace a la même importance à tous les niveaux de l'éducation, y compris dans l'enseignement supérieur, où l'existence d'établissements performants passe par la collégialité et l'autogestion dans le cadre de l'autonomie institutionnelle. Un recours accru au dialogue social dans l'enseignement supérieur facilitera l'examen des causes profondes de « la fuite des cerveaux » à ce niveau, autrement dit de l'exode d'enseignants et de chercheurs de talent des pays en développement vers les pays développés.

23. Les Recommandations de 1966 et de 1997 contiennent des directives détaillées⁴ sur le partage de l'information, la consultation et la négociation dans le cadre du dialogue social. La Recommandation de 1997, en particulier, définit les principes d'un véritable dialogue social dans l'enseignement supérieur. L'instauration d'un dialogue véritable et durable dans les systèmes éducatifs de tous les États membres de l'OIT et de l'UNESCO devrait se mesurer à l'aune des directives contenues dans ces deux instruments internationaux, et des normes internationales fondamentales du travail relatif à la liberté syndicale et à la négociation collective établies par l'OIT⁵. Le Comité conjoint rappelle ses conclusions lors de sa session de 2000, que « afin d'adresser ces problèmes efficacement, le dialogue social, qui ne semble avoir été utilisé suffisamment, pourrait servir comme un mécanisme puissant ».

Tendances du dialogue dans le domaine de l'éducation – obstacles et progrès

24. En dépit d'améliorations récentes dans certains pays, le Comité conjoint note que le dialogue social dans le domaine de l'éducation demeure un processus fragile de prise des décisions dans la plupart des États membres. Les enseignants et leurs organisations ne sont généralement pas consultés au sujet des grandes réformes de l'éducation, même si la réalisation des objectifs de l'Éducation pour tous exige qu'ils soient des partenaires à part entière de la planification, de la mise en œuvre et de l'évaluation des réformes de l'EPT.

4 Paragraphes pertinents de la **Recommandation de 1966**: 9, 10(k), 28, 32, 38, 44, 49, 62, 71, 75, 80-84, 89, 99, 110, 116, 123(2), 124 et 140. Paragraphes pertinents de la **Recommandation de 1997**: 8, 21, 22(k), 24, 28, 31, 32, 34(1), 43(b), 52-56, 60-62 et 64.

5 Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 (n° 87), Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949 (n° 98), Convention sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978 (n° 151), et Convention sur la négociation collective, 1981 (n° 154).

25. Le Comité conjoint a noté avec satisfaction que des études régionales ont démontré des améliorations récentes dans des régions comme l'Amérique latine et le Pacifique. De manière générale, il existe un environnement et des institutions plus favorables au dialogue social dans bien des pays européens. Le Comité conjoint constate que les décisions dans le domaine de l'éducation sont encore souvent prises en l'absence d'un véritable dialogue. Parmi les obstacles, on peut citer l'attitude des gouvernements peu disposés à échanger des vues avec les enseignants ou leurs organisations et le manque de capacité de négociation de ces groupes. Mais ces études démontrent aussi qu'il y a un énorme écart entre la ratification des normes internationales et les principes du dialogue à la pratique au niveau national. Un dialogue social efficace et durable fait toujours défaut dans la plupart des États membres.

Recommandations concernant l'action à mener à l'avenir

26. Afin d'améliorer les conditions générales et l'appui nécessaires à l'instauration d'un dialogue social efficace dans le domaine de l'éducation, le Comité conjoint recommande ce qui suit :

- les États membres devraient mettre en place des structures efficaces de dialogue bipartites ou, le cas échéant, tripartites associant les principales parties prenantes de manière à améliorer la qualité de l'éducation ;
- les autorités éducatives des États membres devraient développer, dans le cadre des programmes de formation des enseignants, de solides capacités de dialogue social dans le domaine de l'éducation par le biais des programmes et d'instructions ciblés sur la gestion des établissements d'enseignement et des enseignants ;
- la question du dialogue social devrait être placée au cœur des nouvelles approches de la gouvernance de l'éducation à tous les niveaux, y compris par la création de mécanismes visant à faire de ce dialogue une condition de l'homologation d'un établissement d'enseignement supérieur ;
- la Banque mondiale et d'autres institutions financières internationales, ainsi que la communauté des donateurs dans les États membres, devraient recourir systématiquement à des mécanismes de dialogue social véritable avec les gouvernements, les organisations d'enseignants et les autres partenaires dans le processus de la prise des décisions touchant à la réforme de l'éducation ;
- les mécanismes de dialogue social devraient être davantage utilisés entre les parties intéressées, notamment les représentants des enseignants, avant l'adoption des décisions qui concernaient les aspects commerciaux des services de l'éducation ;
- l'OIT et l'UNESCO devraient aider les organisations d'enseignants et les autorités éducatives à renforcer leur capacité d'instaurer un dialogue social efficace et durable, notamment en élaborant des matériels promotionnels et autres outils qui expliquent et appuient les dispositions pertinentes des Recommandations de 1966 et de 1997 ;
- l'UNESCO et l'OIT devraient resserrer leurs liens internes pour les décisions qui concernent leurs activités dans le secteur de l'éducation afin de renforcer le recours au dialogue social sur la réforme de l'éducation dans les États membres ;
- l'OIT et l'UNESCO devraient entreprendre de recenser systématiquement les meilleures pratiques en matière de dialogue social dans l'éducation en consultation avec les parties prenantes intéressées dans les États membres, notamment dans le cadre du programme phare EPT sur les enseignants et la qualité de l'éducation.

Encadré 1. Les bonnes pratiques en matière de dialogue social

En examinant la situation dans un grand nombre de pays,* le Comité conjoint a relevé quelques exemples de « bonnes pratiques » qu'il a recommandé aux États membres de prendre en considération lors de l'adoption des politiques et pratiques visant à encourager un dialogue social efficace et durable dans le domaine de l'éducation. La liste ci-après n'est nullement exhaustive, mais comprend les bonnes pratiques revêtant un caractère exemplaire à un ou plusieurs égards :

- **Chili**: des mécanismes bipartites et tripartites de plus en plus perfectionnés de dialogue social dans le domaine de l'éducation (y compris les autorités municipales dans un système décentralisé) ont été institués dans les années 90 après la restauration de la démocratie. Parmi les résultats, incorporés dans la législation nationale, figurent de nouvelles réglementations en matière d'emploi, les progrès des relations sociales dans le domaine de l'éducation au niveau local, l'amélioration des salaires et un programme d'évaluation professionnelle des enseignants.
- **Danemark et Pays-Bas**: il y a des consultations à grande échelle avec les enseignants dans les salles de classe sur la performance pédagogique et avec les syndicats d'enseignants et associations d'éducateurs sur des sujets spécifiques de la politique éducative. Un système harmonieux de négociation collective des modalités et conditions d'emploi des enseignants, incluant des mécanismes de règlement des conflits qui se sont avérés efficaces au cours des dernières années, est en place.
- **Hongrie**: un mécanisme consultatif tripartite rénové offre un cadre général de consultation et de conciliation au niveau sectoriel sur les grandes politiques éducatives, dans un pays où les institutions démocratiques, après de nombreuses années pendant lesquelles la prise de décision était un processus centralisé de haut en bas, sont encore en évolution. Ce nouveau système a récemment débouché sur une augmentation substantielle des salaires des enseignants, afin de redresser les niveaux traditionnellement bas qui entravaient le recrutement et la motivation des enseignants.
- **Mexique**: dans le contexte d'une structure de plus en plus décentralisée, les consultations et les négociations entre le syndicat national unifié des enseignants et les responsables du ministère fédéral compétent et les autorités locales offrent un cadre fonctionnel approprié pour la prise des décisions concernant la profession enseignante. Le résultat le plus important au cours des dernières années a été l'instauration d'une structure négociée de la carrière enseignante qui lie la rémunération à la qualité de l'enseignement déterminée en fonction des compétences professionnelles, de la performance pédagogique et du perfectionnement professionnel continu.
- **Afrique du Sud**: un conseil de négociation dans le secteur de l'éducation, dans le cadre d'une structure coordonnée du secteur public, institué par une législation des années 90, fonctionne de façon satisfaisante pour l'échange de l'information, la consultation et la négociation sur les questions concernant la profession enseignante dans un pays nouvellement démocratique qui est en permanente lutte pour surmonter des décennies de discrimination systématique.

Le Comité conjoint souligne qu'un climat stable propice au dialogue social, sous forme d'institutions démocratiques, et le respect des normes internationales du travail sont des conditions essentielles à ces bonnes pratiques.

* Pour une liste des rapports internationaux et régionaux, voir l'annexe 1.

Formation des enseignants – initiale et permanente⁶

27. Dans le présent rapport, chaque section traite de la nécessité d'assurer à un nombre considérable d'enseignants, de tous les niveaux du système éducatif, une formation de niveau de qualité minimale. Le Comité conjoint exprime ses inquiétudes concernant le recrutement croissant d'enseignants sous-qualifiés et insuffisamment formés, recrutés dans des conditions difficiles pour aider les pays et les communautés à faire face aux pénuries existantes.

Tendances

28. Les problèmes identifiés dans le présent rapport sont notamment les suivants :

- grande diversité des établissements de formation des enseignants;
- durée de formation variable, pouvant aller jusqu'à cinq ans dans certains pays et être pratiquement inexistante dans d'autres;
- un nombre important d'étudiants suivant une formation d'enseignant alors que ce n'était pas leur premier, ni même leur second, choix de carrière;
- incapacité des prestataires actuels de formation des maîtres à accepter la masse des nouveaux stagiaires à former pour combler la pénurie d'enseignants, d'où l'emploi de «professeurs» dépourvus de formation;
- dans l'enseignement supérieur, absence de formation pédagogique du personnel enseignant dans la plupart des pays.

29. Le Comité conjoint estime en outre qu'il y a un manque de liaisons et de réseaux entre les prestataires de formation pédagogique aux différents niveaux dans les pays, qui provoque des fractures entre le secteur non formel⁷ (énorme), les écoles normales et les départements universitaires de formation pédagogique, et entre les ministères chargés de l'éducation, de l'enseignement supérieur, de la formation des adultes et de la formation permanente.

30. Il a aussi été noté que, dans l'accent relativement nouveau mis par les gouvernements dans le monde sur l'apprentissage tout au long de la vie, les enseignants semblent avoir largement été négligés en tant que sujets de cet apprentissage, à une époque où l'éducation et la formation permanente (en exercice dans le cas des enseignants) est de rigueur dans toutes les professions. En outre, les débats au niveau gouvernemental sur la façon d'intégrer la qualité dans l'éducation, pour l'Éducation pour tous, l'alphabétisation, le développement durable, la promotion de la citoyenneté, et d'autres sujets, contourne la condition actuelle de la profession enseignante en tant que linçepin de la qualité de l'enseignement dans la salle de classe. Un des problèmes examinés par le Comité conjoint était que les enseignants au niveau scolaire comme au niveau

⁶ Paragraphes pertinents de la **Recommandation de 1966**: 11-30, 31-37, 95, 104-107, 141-143 (**la pénurie d'enseignants**). Paragraphes pertinents de la **Recommandation de 1997**: 37-39, 65.

⁷ L'enseignement non formel est défini comme "Toute activité éducative organisée et durable qui ne correspond pas exactement à la définition de l'enseignement formel ci-dessus. L'enseignement non formel peut donc être dispensé tant à l'intérieur qu'à l'extérieur d'établissements éducatifs et s'adresser à des personnes de tout âge. Selon les spécificités des pays, cet enseignement peut englober des programmes éducatifs d'alphabétisation des adultes, d'éducation de base d'enfants non scolarisés, d'acquisition de compétences utiles à la vie ordinaire et professionnelles, et de culture générale. Les programmes d'enseignement non formel ne suivent pas nécessairement le système d'"échelle" et peuvent être de durée variable." (Classification internationale type de l'éducation CITE)

universitaire se voient souvent refuser le droit à une formation en cours d'emploi, pourtant réglementaire, au motif de graves contraintes budgétaires, parce que la planification budgétaire initiale n'avait pas pris en compte ce besoin. En revanche, plusieurs membres du Comité conjoint ont fait état de bonnes pratiques de planification avancée de ce besoin, permettant de réserver des ressources à la formation en cours d'emploi dans certains pays financièrement en crise.

Recommandations

31. Le Comité conjoint rappelle aux États membres que les Recommandations de 1966 et de 1997 constituent un guide utile pour les responsables gouvernementaux, les établissements de formation d'enseignants et d'enseignement supérieur, et les organisations d'enseignants, et peuvent servir de base pour la planification et l'application de la réforme de l'éducation des enseignants à tous les niveaux, du niveau préscolaire jusqu'au niveau supérieur, y compris l'éducation non formelle. Dans son rapport de 2000, le Comité conjoint a demandé « aux ministères de l'éducation d'inclure dans les programmes de formation des enseignants un petit nombre de définitions et de dispositions fondamentales des Recommandations de 1966 et de 1997, notamment en ce qui concerne les droits et les responsabilités des enseignants et leur participation aux décisions ». Il a souhaité que « ces principes directeurs s'adressent aussi aux partenaires sociaux représentés à l'OIT. Les deux organisations devraient pouvoir ainsi faire mieux connaître les deux Recommandations et obtenir qu'elles soient davantage utilisées par les pouvoirs publics et par les partenaires sociaux dans leur activité, que ce soit dans le domaine administratif ou dans le domaine de l'enseignement ». Bien que l'une des Recommandations ait près de quarante ans et que l'autre traite d'un domaine de l'enseignement que beaucoup de formateurs d'enseignants pourraient considérer comme trop abstrait, les dispositions de ces instruments proposent des orientations et des normes minimales sur des sujets tels que l'élaboration de programmes d'étude novateurs, des méthodes appropriées et novatrices, des moyens d'encourager la participation de partenaires et de secteurs extérieurs à l'éducation au processus d'enseignement-apprentissage, des normes de base permettant au corps enseignant d'avoir la liberté d'innover professionnellement, le développement de compétences sociales, y compris afférentes aux valeurs et aux relations sociales, des critères concernant les rémunérations lors de la formation en cours d'emploi et des lignes directrices pour l'évaluation des élèves.

32. Dans ce contexte, le Comité conjoint recommande à l'OIT et à l'UNESCO de proposer à leur tour des orientations aux ministères, aux établissements de formation des enseignants, aux organisations et organismes professionnels des enseignants, comme suit :

- les différents prestataires de formation des enseignants et les ministères compétents chargés de l'éducation et de la formation sont instamment priés de se reporter aux Recommandations pour y trouver des principes directeurs et des normes minimales en matière de planification, de mise en œuvre et d'évaluation de leurs programmes de formation des enseignants et pour définir, à l'échelon national ou régional, leurs propres normes de qualité;
- construire des passerelles et/ou les renforcer entre les prestataires de formation des enseignants confrontés au problème de résoudre l'immense pénurie d'enseignants qualifiés.

Emploi, conditions d'enseignement et d'apprentissage⁸

33. Dans son rapport de 2000, le Comité conjoint a résumé les progrès accomplis dans les domaines suivants : attirer un nombre suffisant de jeunes compétents et motivés vers la profession enseignante ; faciliter le développement dans le long terme de la carrière des enseignants et renforcer leurs motivations, leurs compétences professionnelles et leur professionnalisme en général en mettant en place des processus de formation appropriés et des structures de carrière diversifiées, en réexaminant les traitements et les conditions d'emploi et en prévoyant des incitations pour rehausser l'estime de soi et l'image des enseignants dans la société.

Tendances

34. Dans ce contexte, le moment est venu d'examiner quelques tendances clefs et des faits nouveaux majeurs survenus depuis 2000, même si les données dont le Comité conjoint dispose sont limitées en ce qui concerne l'enseignement supérieur.

35. Le Comité conjoint a été aidé dans cette tâche par une excellente étude statistique⁹ publiée conjointement par le BIT et l'UNESCO en 2002 en réponse à sa demande de données sur la question.

Cette publication fait apparaître les tendances suivantes :

- la demande d'enseignants reste la plus élevée dans les pays en développement où, de manière générale, l'augmentation régulière du nombre de maîtres de l'enseignement primaire est compensée par une augmentation comparable du nombre d'enfants ayant l'âge d'être scolarisés. Même si, parallèlement, l'augmentation du nombre d'enseignants du secondaire est supérieure à celle de la population scolaire correspondante, le nombre d'élèves par enseignant demeure beaucoup trop élevé ;
- le nombre d'élèves par maître varie considérablement selon les pays, allant en moyenne de 9 pour 1 à 72 pour 1. Dans les pays en développement, il est, de manière générale, deux fois plus élevé que dans les pays développés, les rapports élèves/enseignant élevés étant associés à des taux élevés d'abandon scolaire. Dans certains cas, cela signifie que la taille réelle des classes est nettement supérieure à ce qu'indiquent ces rapports ;
- dans la plupart des pays développés, la majorité des enseignants ont plus de 40 ans, tandis que dans les pays en développement une proportion élevée d'entre eux ont moins de 30 ans ;
- le pourcentage d'enseignantes continue d'augmenter dans les pays développés, où elles sont plus nombreuses que les hommes ; alors que c'est l'inverse qui se produit dans certains pays en développement. La majorité des enseignants aux premiers niveaux de l'éducation sont des femmes. Celles-ci sont encore sous-représentées aux postes de direction, même si l'on constate une amélioration progressive ;

⁸ Paragraphes pertinents de la **Recommandation de 1966** : 8, 38-60, 70-74, 85-113, 114-124. Paragraphes pertinents de la **Recommandation de 1997** : 6,7, 33-36, 40-51, 57-72.

⁹ *Un profil statistique de la profession d'enseignant*, par Maria Teresa Siniscalco, BIT et UNESCO, 2002.

- les nouveaux enseignants recrutés doivent tous posséder un diplôme de l'enseignement supérieur dans tous les pays de l'OCDE et les pays pris en compte dans les Indicateurs mondiaux de l'éducation¹⁰, même si cela ne reflète pas nécessairement la situation des enseignants en place. Dans un grand nombre de pays en développement, la majorité des enseignants du primaire possède, au mieux, un diplôme du premier cycle du secondaire ;
- les heures de travail varient considérablement selon les pays qui ont présenté leur compte-rendu. Les données sur les tendances indiquent que le temps d'enseignement est resté généralement stable pendant les années 90 ;
- les tendances salariales avaient, elles aussi, été variables pendant cette période. D'une manière générale, les salaires des enseignants dans les pays à revenus élevés et moyens étaient restés assez stables ou avaient légèrement augmenté, tandis que la situation se détériorait dans les pays à faible revenu. Les salaires minimums sont inférieurs au PIB par habitant dans l'Union européenne et les pays membres de l'OCDE, alors que les traitements en milieu de carrière y sont supérieurs. Les salaires officiels des enseignants du primaire ayant 15 ans d'ancienneté sont moins élevés que les revenus moyens d'autres travailleurs à qualifications égales. Cette situation a des incidences manifestes sur le recrutement futur des enseignants ;
- on constate des variations sensibles des conditions de travail selon les pays, lesquelles dépendent de facteurs très divers. Il est donc difficile de procéder à des comparaisons valables dans ce domaine. La mise au point d'un profil statistique global des conditions de travail des enseignants pâtit encore du manque de données et de difficultés méthodologiques. Il reste difficile, par exemple, d'évaluer les données relatives au nombre total d'heures de travail réel¹¹.

36. En raison de l'insuffisance actuelle des indicateurs statistiques, le Comité conjoint ne peut formuler avec certitude que des conclusions limitées.

37. Les données dont il dispose montrent qu'aux niveaux précédant le supérieur au moins, il n'y a guère d'indication d'une quelconque amélioration générale de la condition des enseignants et de leurs conditions générales d'emploi. Le fait nouveau le plus important est peut-être la tendance à la généralisation des diplômes du supérieur parmi les nouveaux enseignants dans de nombreux pays. Tout porte à croire cependant qu'une amélioration sensible des qualifications des enseignants dans bien des pays en développement n'est pas pour demain. Le recrutement reste difficile, et la charge de travail et le nombre d'élèves par enseignant demeurent beaucoup trop élevés. Cette situation avait conduit à une pratique regrettable, le recrutement d'« enseignants volontaires » insuffisamment qualifiés, ou à des programmes de formation tronqués. Le Comité conjoint a déploré ces tendances qui compromettent le professionnalisme de l'enseignement. Conformément aux dispositions de la Recommandation de 1966 relatives à la pénurie d'enseignants, il considère qu'il est indispensable de mettre en place des programmes adéquats de formation permanente et en cours d'emploi pour éviter une nouvelle détérioration des normes de l'enseignement et de la qualité de l'éducation.

¹⁰ P Groupe de pays non membres de l'OCDE qui sont étroitement associés au travail de l'OCDE et de l'UNESCO dans le domaine des indicateurs de l'éducation.

¹¹ Dans ses paragraphes 89 à 93, la **Recommandation de 1966** indique les différents aspects à prendre en considération pour déterminer le nombre total d'heures de travail des enseignants.

38. Dans les pays développés, les cohortes d'enseignants vieillissant posent des problèmes de recrutement évidents pour l'avenir, auxquels il faut penser suffisamment tôt. Il importe d'éviter d'aggraver « la fuite » des enseignants qualifiés, et notamment les pratiques concurrentielles de recrutement de nouveaux enseignants (« débauchage »), en particulier à partir des pays en développement, en vue de pourvoir les postes laissés vacants par les départs en retraite d'enseignants¹².

39. Il reste beaucoup à faire pour arriver à un équilibre acceptable des sexes dans toute la profession enseignante, en particulier aux postes de direction, malgré des signes d'amélioration à ce niveau.

40. Le Comité conjoint note l'optimisme exprimé dans le rapport dont il était saisi, selon lequel le programme d'indicateurs de l'éducation mis en oeuvre par l'OCDE donne à penser qu'un grand nombre d'indicateurs utiles de la condition des enseignants peuvent être mis au point au moyen de méthodes de collecte de données relativement simples et peu coûteuses. Ceux-ci reposeraient sur des définitions, des méthodes et des instruments de collecte de données examinées et mises à jour en collaboration avec les pays participants. Ils portent sur des aspects tels que les qualifications, les données sur l'emploi, le sexe et les heures de travail, et peuvent même constituer d'utiles indicateurs de la rémunération.

41. Le Comité conjoint a félicité l'Institut de statistique de l'UNESCO et le BIT du travail qu'ils ont accompli à ce propos. Il a souligné l'importance et le rang de priorité élevé de ce travail aux fins de la planification et de l'établissement de normes comparatives. Il a recommandé en outre de demander régulièrement que des profils statistiques semblables à *Un profil statistique de la profession d'enseignant* soient établis, car ils constituent un excellent instrument pour suivre l'application des deux Recommandations relevant de son mandat. Le matériel de ce type est important pour permettre aux décideurs dans le domaine de l'éducation de traiter de questions telles que les suivantes : le statut et les conditions de travail des enseignants reflètent-ils l'importance de leur rôle et les attentes des décideurs nationaux ? Les politiques d'éducation tiennent-elles compte du fait que les progrès de l'éducation dépendent en grande partie des qualifications et aptitudes du personnel enseignant ? Quel compromis faut-il faire en déterminant le volume de travail des enseignants, la taille des classes et les traitements de manière à élargir l'accès à l'éducation tout en attirant et en conservant de bons enseignants dans la limite des contraintes budgétaires ? Il est particulièrement important de disposer d'indicateurs globaux comparables sur les traitements en rapport avec le recrutement des enseignants, leurs motivations et la qualité de l'éducation.

Recommandations

42. Le Comité conjoint conseille vivement que, dans le prolongement des données et de l'analyse actuellement disponibles, une quantité aussi importante que possible de données statistiques sur ces questions lui soient fournies à sa prochaine session. Cela devrait constituer un outil précieux pour toutes les parties prenantes comme pour le Comité. En outre, ce dernier signale que les profils statistiques établis jusqu'à présent étaient essentiellement axés sur les niveaux d'enseignement pré-tertiaires. Il répète les observations indiquées dans son rapport de 2000, des statistiques et profils analogues devraient être régulièrement établis pour l'enseignement supérieur.

¹² Le Comité conjoint note les travaux effectués au sein du BIT sur la migration du personnel de santé qualifié, notamment des infirmières, et il recommande l'examen d'études analogues sur l'impact de cette migration au sein de la profession enseignante.

Les TIC et l'enseignement¹³

Tendances et recommandations

43. Il existe, parmi les acteurs dans le domaine de l'éducation, un consensus sur le fait que l'utilisation efficace des technologies de l'information et de la communication (TIC) peut contribuer grandement à accroître les possibilités d'éducation et la qualité de l'éducation, s'agissant en particulier de l'enseignement à distance ou de systèmes d'éducation ouverts ou flexibles, bien qu'il reste nécessaire de poursuivre les recherches sur ces points. En outre, il est évident que, dans l'environnement actuel, les élèves doivent impérativement acquérir l'aptitude à utiliser les TIC au même titre que les autres compétences nécessaires à leur développement. Les enseignants sont, bien sûr, un facteur essentiel de la bonne utilisation des TIC. Ils seront appelés, et devraient être encouragés, à assumer de nouveaux rôles et responsabilités pour que les TIC puissent améliorer la qualité de l'éducation et l'accès à l'éducation dans des contextes d'éducation informelle et non formelle et d'éducation des adultes.

44. Un élément crucial dans l'exercice par les enseignants de nouvelles responsabilités est la mise en place d'une formation approfondie à l'utilisation des TIC dans le cadre de l'éducation initiale des maîtres, l'objectif étant d'imprégner de ces technologies la totalité du programme de formation. Les établissements de formation des maîtres pourraient souhaiter imposer, comme condition d'admission, des connaissances informatiques de base. L'introduction à l'informatique devrait se faire en contexte.

45. Les enseignants déjà en exercice devraient avoir le droit de disposer du temps et des ressources nécessaires à un développement professionnel continu leur permettant d'acquérir et d'entretenir leurs compétences en matière de TIC. Une collaboration entre autorités nationales et locales pourrait être nécessaire pour dégager des ressources suffisantes. Le volume de ces ressources et les conditions à réunir devrait être déterminés par négociation entre les autorités éducatives et les organisations d'enseignants. Les expériences tirées des activités régionales soutenues par l'UNESCO et l'OIT fournissent d'utiles exemples de réussite de l'adoption des technologies en question.

Recommandations

46. Une « action positive » pourrait être nécessaire pour assurer l'égalité d'accès des femmes et des hommes à la formation aux TIC, compte tenu des responsabilités familiales de bon nombre d'enseignantes. Des efforts particuliers pourraient s'imposer pour faire en sorte que les enseignants des régions éloignées et des petites écoles aient aussi accès à cette formation. Si rien ne prouve que les enseignants âgés soient moins aptes que leurs collègues plus jeunes à s'adapter aux TIC, il faudrait peut-être déployer un effort spécial pour prendre leurs besoins et leurs attitudes professionnelles en considération.

47. Les investissements dans les TIC devraient se faire selon un mode intégré et coordonné, englobant le matériel, le logiciel, les services de communication et la formation des ressources humaines. Ces moyens devraient être disponibles de façon continue. Lorsque des partenariats

¹³ L'examen de ce point par le Comité conjoint a été basé sur toute une série de rapports de l'UNESCO et de l'OIT, y compris ceux de séminaires régionaux de parties prenantes à l'éducation, dont la liste figure à l'annexe 1.

publics/privés complètent les investissements du secteur public, il faudrait veiller à ce que la fourniture de matériel et de logiciels se fasse sur une base concurrentielle dans le respect des normes techniques établies par les autorités éducatives en coopération avec les enseignants et leurs organisations.

48. Les enseignants devraient avoir suffisamment de temps pour planifier l'introduction des TIC dans leur pratique pédagogique en vue d'assurer un apprentissage de haute qualité correspondant aux besoins. Le temps de préparation devrait faire l'objet de consultations ou de négociations entre autorités éducatives et organisations d'enseignants. Les changements des règlements relatifs à l'enseignement devraient tenir compte de la souplesse apportée par les TIC. Un appui technique et professionnel devrait être disponible pour faire en sorte qu'enseignants et élèves bénéficient sans interruption de tous les bienfaits des TIC.

49. L'introduction des TIC comme de toute nouvelle technologie peut se révéler stressante pour les enseignants et les administrateurs de l'éducation. D'autres recherches sont nécessaires concernant l'utilisation des TIC par les enseignants et son impact sur ces derniers, y compris le temps requis pour la préparation des classes et autres adaptations. Des changements dans les conditions de travail pourraient se révéler nécessaires et donner lieu à des négociations entre les organisations d'enseignants et les autorités éducatives.

50. Les TIC offrent la possibilité d'adopter de nouvelles méthodes pédagogiques. Ces évolutions devraient être encouragées après des recherches appropriées, y compris des études comparatives et des projets pilotes préalables à la mise en oeuvre effective. La présence d'assistants techniques compétents pourrait se révéler très utile pour l'utilisation des TIC, à condition qu'ils n'usurpent pas les tâches et responsabilités des enseignants.

51. Quand on fait appel aux TIC, on devrait dûment veiller à assurer un environnement de travail sain et sûr aux enseignants. Des techniques appropriées devraient être utilisées et des principes ergonomiques appliqués en vue d'éviter les risques pour la santé ou la sécurité. Le non-respect de normes ergonomiques, par exemple dans la position des claviers et l'exposition aux écrans, peut être cause de dommages, en particulier aux mains, aux poignets et au dos. Les autorités scolaires devraient être prêtes à investir dans un équipement évitant ces risques.

52. On ne saurait trop insister sur l'importance du dialogue social pour l'adoption et l'emploi des TIC. Pour que les enseignants, les autorités éducatives et les autres parties prenantes tirent un maximum de profit de ces technologies, tous devaient être impliqués en fonction de la question traitée dans le partage de l'information, les consultations et les négociations. Les élèves et les parents, par l'intermédiaire de leurs représentants élus aux conseils ou comités des écoles et les autres partenaires de l'éducation, devraient être pleinement associés à la prise des décisions concernant les TIC.

53. Étant admis que, dans de nombreux pays en développement, l'accès des enseignants aux ordinateurs et aux technologies de la communication pose un problème fondamental, il est capital que les États membres de l'UNESCO et de l'OIT donnent la priorité à la mise à disposition des ressources correspondantes.

54. Le Comité conjoint recommande à l'OIT et à l'UNESCO de continuer à évaluer l'impact des TIC sur la formation, les programmes, les pratiques pédagogiques et les conditions de travail des enseignants, dans la mesure où il influe sur la condition des enseignants, en consultation

avec les organisations internationales d'enseignants et les institutions de formation des maîtres. Les résultats de ce suivi et les connaissances ainsi accumulées concernant les meilleures pratiques devraient être largement diffusés parmi toutes les parties intéressées à l'éducation dans les États membres et faire l'objet d'un rapport au Comité conjoint.

Genre et éducation¹⁴

Tendances

55. En se référant aux rapports¹⁵ dont il disposait, ainsi que des renseignements contenus dans des documents établis par l'Equipe du Rapport de suivi sur l'EPT, et à partir des connaissances et expériences acquises dans leurs recherches par ses membres sur la question des femmes et de l'enseignement, le Comité conjoint a fait les observations suivantes sur les tendances et problèmes en jeu :

- dans la plupart des pays, le pourcentage de femmes dans le corps enseignant a continué d'augmenter. En 2000, il atteignait 80 % dans les pays développés, 92 % dans les pays en transition et 62 % dans les pays en développement ;
- en règle générale, les femmes sont plus nombreuses que les hommes dans les premiers degrés de l'enseignement (préscolaire et école primaire), c'est à dire aux niveaux d'enseignement généralement associés à des taux inférieurs de rémunération ;
- dans la plupart des pays de l'OCDE, plus les enseignants sont jeunes, plus la proportion de femmes dans leurs rangs est forte ;
- bien que les femmes soient de plus en plus présentes dans la plupart des systèmes éducatifs, notamment dans le corps enseignant, elles demeurent généralement sous-représentées aux postes de direction ;
- dans de nombreux pays industrialisés et quelques pays en développement, la présence et les performances des femmes dans l'enseignement supérieur s'améliorent, mais elles continuent d'être sous-représentées dans certaines disciplines, comme la physique, l'informatique et les technologies de l'ingénieur ;
- la féminisation croissante du corps enseignant, surtout dans les pays développés, pourrait aboutir à une dévalorisation de la profession, ainsi qu'à la rendre peu attirante, spécialement pour les hommes. Toutefois, dans certains pays, les petits établissements ne comportent souvent qu'un ou deux enseignants, qui sont toujours des hommes, et on y a signalé des cas notables de violences liés au sexe et à l'encontre des élèves ;
- bien que l'on ait observé une certaine progression du nombre de femmes étudiantes ou professeurs dans l'enseignement supérieur, due en partie aux efforts de discrimination positive au moment de l'admission des étudiants, les femmes restent généralement sous-représentées aux postes de direction dans la plupart des pays ;

14 Paragraphes pertinents de la **Recommandation de 1966**: 7, 54-58; paragraphes pertinents de la **Recommandation de 1997**: 25, 40, 41, 70.

15 Le Comité était saisi pour examen de deux publications du BIT: *Un profil statistique de la profession d'enseignant*, Maria Teresa Siniscalco (2002), et *Trends in feminization of the teaching profession in OECD countries* (2000) (Tendances à la féminisation du corps enseignant dans les pays de l'OCDE), Cathy Wylie.

-
- les femmes restent aussi sous-représentées dans les postes supérieurs de direction au sein des syndicats et des organisations professionnelles dans de nombreux pays, en particulier en Afrique subsaharienne;
 - les principaux obstacles à la présence de femmes à des postes élevés de direction à tous les niveaux de l'enseignement sont les suivants: absence de flexibilité des horaires de travail; organes chargés de procéder aux nominations et aux promotions à prédominance masculine; pénurie de femmes possédant des titres universitaires élevés et de hautes qualifications professionnelles; et, comparativement, travail plus lourd et charge d'enseignement plus forte.

Recommandations

56. Sur la base de l'analyse ci-dessus, le Comité conjoint fait les recommandations suivantes:

- sous réserve des ressources disponibles et dans le cadre de l'initiative EPT sur l'éducation des filles, l'OIT et l'UNESCO devraient soit entreprendre une étude des tendances à la féminisation du corps enseignant dans les pays en développement (analogue à celle réalisée pour les pays de l'OCDE) pour la prochaine réunion du Comité, soit, le cas échéant, élargir le travail attendu sur les indicateurs dans ce sens;
- des efforts devraient être accomplis pour obtenir des données sur les obstacles qui empêchent les femmes d'accéder à des postes de direction dans l'éducation, ainsi que sur les stratégies utilisées par les pays et institutions afin d'assurer la promotion des femmes à des postes élevés de direction dans les écoles et les établissements d'enseignement supérieur afin de permettre une participation équitable des femmes en tant qu'enseignantes et académiques dans le domaine de l'enseignement supérieur;
- l'OIT et l'UNESCO devraient inviter instamment les États membres à suivre l'évolution de la présence des femmes dans les structures de formation des enseignants et à prendre des dispositions pour assurer leur formation professionnelle initiale et permanente, compte tenu des transformations que connaît le rôle des enseignants;
- l'OIT et l'UNESCO devraient faire réaliser une étude permettant de déterminer si la condition du personnel enseignant a des répercussions sur l'équilibre entre les sexes dans la profession et, si tel est le cas, dans quelle mesure;
- en conclusion, le Comité conjoint prie les organisations d'enseignants et les gouvernements d'attirer leur attention sur le fait que les instruments normatifs concernant les enseignants fixent des normes minimales relatives aux responsabilités ainsi qu'aux droits, et que ces normes devraient être appliquées en cas d'abus flagrants de la part des enseignants à l'encontre d'étudiants, qu'il s'agisse de violence en général ou de violence sexuelle, qui avaient été signalées comme des phénomènes notables dans le Rapport de suivi de l'EPT, ainsi que dans les études en cours sur la propagation du VIH/sida.

Éducation pour tous (EPT) et VIH/sida¹⁶

57. Compte tenu de la dégradation incontestable de la condition des enseignants dans le monde et du nombre croissant d'enseignants qui quittent la profession, le Comité conjoint a réagi avec inquiétude mais sans surprise aux études les plus récentes de l'UNESCO prévoyant que 35 millions de nouveaux maîtres seront nécessaires d'ici 2015 dans l'enseignement primaire pour atteindre l'objectif de base de l'enseignement primaire universel. En outre, le Comité conjoint a noté que, dans le secteur non formel, les enseignants ont un statut très bas, quand ils ne sont pas privés de toute reconnaissance officielle, alors que plus d'un milliard d'hommes et de femmes devraient être alphabétisés.

Tendances

58. Dans ce contexte, le Comité conjoint a estimé que, même si au premier abord il paraissait impossible de résoudre le problème de la qualité, les gouvernements pouvaient y remédier avec succès en accordant la priorité à quelques principes fondamentaux. Ainsi, il faudrait faire jouer un rôle plus actif aux établissements d'enseignement supérieur/de formation pédagogique dans le développement de l'EPT lorsque les lacunes de l'enseignement sont jugées préoccupantes. Il est évident que ces établissements sont une source de qualité de nature à améliorer le niveau de l'EPT par le biais de la formation des maîtres, la recherche sur la qualité et la planification. Le Comité conjoint a reconnu la difficulté des choix devant lesquels se trouvent les gouvernements lorsqu'il s'agit de répartir des ressources entre les divers niveaux d'enseignement. Il a cependant estimé qu'il existe en matière de redistribution des pratiques recommandables qui permettent de consacrer davantage de crédits au développement des établissements d'enseignement supérieur/de formation pédagogique. L'application de telles méthodes améliorerait la condition des enseignants à la base en privilégiant la qualité de leur formation. De plus, les gouvernements pourraient appliquer les dispositions de la Recommandation de 1966 concernant les mesures à prendre en vue de professionnaliser progressivement un grand nombre d'enseignants non formés et de faire participer les organisations d'enseignants beaucoup plus activement qu'à l'heure actuelle à la planification des mesures à moyen terme visant à assurer un perfectionnement en cours d'emploi aux enseignants qui sont insuffisamment préparés.

59. Deux graves problèmes annexes considérés comme des obstacles à la réalisation de l'EPT sont les inégalités flagrantes entre les sexes dans la profession enseignante et les effets du VIH/sida. Le problème de l'inégalité des sexes fait l'objet d'une section distincte dans le présent rapport. Pour ce qui était du second problème, le Comité conjoint a fait observer que les Recommandations de 1966 et de 1997 devraient être complétées par le **Recueil de directives pratiques du BIT sur le VIH/sida et le monde du travail** et pourraient souvent être utilisées par les décideurs pour faire face aux aspects les plus complexes des droits et responsabilités des enseignants en matière de VIH/sida. En ce qui concerne les recherches en cours, le Comité conjoint a été informé que, d'après les projections de la Banque mondiale, jusqu'à 133.000 enseignants en Afrique du Sud et 24.000 en Tanzanie pourraient mourir du sida d'ici 2010, et que, selon une étude de l'UNESCO, du fait de la forte mortalité liée au sida dans certains pays, le nombre de décès était supérieur au nombre de nouveaux enseignants entrant dans la carrière, perpétuant

16 Paragraphes pertinents de la **Recommandation de 1966**: EPT: 3-5, 10, 11, 31, 70, 141-145; VIH/sida: 7, 53. Paragraphes pertinents de la **Recommandation de 1997**: EPT: 10(a), (b); VIH/sida: 25, 40, 63.

la dépendance de ces pays vis-à-vis du personnel enseignant non qualifié. On peut citer à titre d'exemple la Zambie où, en 1998, les décès d'enseignants correspondaient à la perte d'environ les deux tiers d'une promotion annuelle de nouveaux professeurs qualifiés, ou la République centrafricaine, où ONUSIDA a signalé la fermeture massive de dizaines d'écoles en raison du nombre d'enseignants atteints de maladies liées au sida¹⁷. Au Malawi la mortalité et la mobilité des enseignants sont importantes et en augmentation mais elles sont moins fortes que dans d'autres secteurs professionnels; toutefois, dans ce pays, des ressources budgétaires initialement destinées à la formation des enseignants en cours d'emploi servent à couvrir les dépenses funéraires. Au Botswana, où les enseignants ont désormais accès aux traitements antirétroviraux, le taux de mortalité semble s'être stabilisé; mais ce n'est pas le cas partout. Les répercussions du VIH/sida se multiplient: enfants orphelins, absentéisme, appauvrissement des familles ou de communautés qui normalement financeraient les écoles, chute de la qualité de l'éducation, autant de facteurs qui ont des effets fâcheux pour l'EPT.

Recommandations

60. En conséquence, le Comité conjoint a formulé les recommandations suivantes pour examen par l'UNESCO et l'OIT et par les organisations participant au suivi de l'EPT, y compris les gouvernements et les organisations nationales d'enseignants :

- Etant donné que les établissements d'enseignement supérieur avaient été largement absents du débat sur les moyens d'intégrer la qualité dans l'Éducation pour tous, et qu'ils ont manifestement un rôle indispensable à jouer en tant que participants à ce débat et partenaires actifs du suivi, les États membres devraient être informés des bonnes pratiques utilisées à l'échelon national en matière d'allocation de ressources face à des choix difficiles en vue d'améliorer l'enseignement supérieur et de le mobiliser au service des activités relatives à l'EPT.
- Les gouvernements et les organisations internationales, dans leurs discussions théoriques sur la qualité dans l'EPT, devraient se fonder sur les discussions relatives aux qualifications actuelles des enseignants, aux niveaux de la formation pédagogique et aux normes de certification, pour que ces éléments soient pris en compte avec réalisme dans l'action menée concernant l'EPT et dans les mesures requises pour professionnaliser en grand nombre les enseignants et les futurs enseignants, dans le cadre d'un dialogue social avec les organisations d'enseignants.
- L'OIT et l'UNESCO devraient collaborer en vue de diffuser et de mettre en œuvre le *Recueil de directives pratiques du BIT sur le VIH/sida et le monde du travail* ainsi que ses dix principes fondamentaux. Le manuel de l'OIT sur l'éducation et la formation sera un instrument utile à cet égard. Cela aiderait les organisations à maîtriser et à limiter les effets du VIH/sida sur les lieux de travail des enseignants et à créer un environnement favorable pour lutter contre l'épidémie de VIH/sida.
- L'OIT et l'UNESCO devraient aider à renforcer la volonté politique, la mobilisation des chefs d'entreprise et la participation des organisations d'enseignants dans la lutte contre le VIH/sida.

¹⁷ AFT-Africa AIDS Campaign article, 12 septembre 2003, et Michael J. Kelly, *Planning for Education in the Context of HIV/AIDS, Fundamentals of Educational Planning* No. 66, Institut international de la planification de l'éducation, UNESCO, Paris, 2000.

-
- Pour améliorer le moral des enseignants, l'OIT, l'UNESCO et les partenaires de la lutte contre le VIH/sida devraient accorder un degré de priorité plus élevé à la diffusion d'informations encourageantes, lorsqu'elles étaient disponibles, concernant le VIH/sida au sein de la profession enseignante, par exemple en mentionnant le cas des nombreux membres du personnel enseignant infectés par le VIH qui n'en continuaient pas moins de vivre et d'exercer leurs fonctions.

Enseignement supérieur: libertés académiques et questions connexes¹⁸

61. En dépit des perceptions culturelles différentes du concept de libertés académiques, le Comité conjoint a réaffirmé que cette question est une de ses priorités. Il a souligné que les libertés académiques se trouvent au cœur de la mission de l'enseignement supérieur et relèvent, dans les sociétés d'aujourd'hui, aussi bien des droits de l'homme que de la politique générale de développement. Il a aussi noté que les libertés académiques représentent une question particulièrement complexe, qui nécessite un équilibre approprié des droits et des responsabilités. Les problèmes rencontrés sont très divers, allant des cas où des universités avaient subi une répression sévère de la part des gouvernements aux cas où des enseignants du supérieur avaient agi de manière irresponsable au regard de leurs responsabilités.

62. Aux termes de la Recommandation de 1997, les domaines suivants font partie intégrante des libertés académiques:

- accès au savoir (article 11)
- production de savoir (article 12)
- liberté d'expression et autres droits civils (article 27)
- liberté de publier et de diffuser les résultats des recherches (article 12)
- participation à des rencontres et à des échanges au niveau tant national qu'international (articles 13 et 14)
- autonomie des établissements d'enseignement supérieur (article 17)
- participation du personnel enseignant de l'enseignement supérieur à la gouvernance (articles 21, 31 et 32)
- méthodes d'enseignement et programmes (article 28).

Le Comité conjoint a aussi noté que l'article 75 de la Recommandation de 1966 ("... Les autorités devraient établir et appliquer régulièrement une procédure de consultation avec les organisations d'enseignants sur des questions telles que la politique de l'enseignement, l'organisation scolaire et tous changements survenant dans l'enseignement.") s'intégrait dans le cadre d'une perspective globale aux dispositions de la Recommandation de 1997 relative aux libertés académiques.

18 Paragraphes pertinents de la **Recommandation de 1997**: 11-14, 17, 21, 26-34 (y compris les références à l'autonomie institutionnelle).

Tendances

63. Les tendances et évolutions les plus importantes que le Comité conjoint a identifiées dans la documentation de référence et dans les interventions des participants à la session informelle peuvent être résumées comme des problèmes liés aux questions suivantes :

- commercialisation, marchandisage et commerce des services éducatifs de l'enseignement supérieur ;
- dégradation de la continuité d'emploi et du régime de la permanence ;
- réduction du financement public ;
- problèmes de la fuite des cerveaux dans de nombreux pays.

Il conviendrait de souligner que le Comité conjoint a noté, à cet égard, que le non-respect des libertés académiques et autres dispositions de la Recommandation de 1997 n'est pas seulement une question de droits et de responsabilités, mais aussi une question de développement, dans la mesure où il contribue à l'abaissement de la qualité des établissements d'enseignement supérieur dans les pays où la qualité est indispensable à la réalisation d'objectifs tels que l'Éducation pour tous et le développement durable, et aggrave les multiples facteurs de la fuite des cerveaux, qu'il s'agisse d'abandon de la profession enseignante ou de sortie des États membres, ou bien encore des deux.

Recommandations

64. Le Comité conjoint, exprimant l'opinion selon laquelle des libertés académiques dépende la capacité de l'enseignement supérieur d'assurer un enseignement et d'entreprendre des recherches de bonne qualité, a appelé l'attention sur les domaines ci-après nécessitant une action ou intervention d'ordre politique :

- Normes d'application : Etant donné que les universités et, souvent, les gouvernements considèrent l'UNESCO et l'OIT comme des sources de normes internationales applicables pour l'accréditation des établissements d'enseignement supérieur, le Comité conjoint recommande que les deux Organisations, dans le cadre de leurs mandats respectifs et dans le contexte de la Recommandation de 1997, demandent le respect des principes suivants en tant que conditions préalables à l'accréditation des établissements d'enseignement supérieur : respect des libertés académiques dans les différents domaines définis dans la Recommandation de 1997 ; qualifications du personnel de l'enseignement supérieur conformes aux normes internationales ; disponibilité de personnel et existence de conditions propres à favoriser les recherches ; sécurité de l'emploi dans la profession, y compris le système de la titularisation. L'application de ces conditions devrait être associée à des mécanismes d'évaluation objective (évaluations par les pairs) en coopération avec le Forum mondial de l'UNESCO pour l'assurance qualité, l'accréditation et la reconnaissance des titres de l'enseignement supérieur, pour les questions relatives aux droits et à la condition du personnel enseignant de l'enseignement supérieur.
- Études : Réagissant aux études que l'UNESCO et l'OIT avaient établies pour la huitième session sur les questions des libertés académiques et du système de la titularisation, le Comité conjoint demande les deux Organisations de continuer à faire réaliser des études sur les sujets définis dans la Recommandation de 1997. En ce qui concerne les études que l'UNESCO a fait réaliser sur les libertés académiques, il demande l'éta-

blissement d'une étude mondiale incluant les régions manquantes – à savoir l'Europe, les États arabes et l'Amérique latine –, qui mettrait en relief les bonnes pratiques ou les pratiques améliorées en la matière. A cet effet, il a souligné la nécessité pour les deux Organisations d'identifier les organisations, nationales et internationales, qui seraient mieux à même d'entreprendre des recherches impartiales sur ce sujet.

- Diffusion : Pour assurer une large sensibilisation aux questions des droits et responsabilités et aux questions des libertés académiques liées au développement, le Comité conjoint a instamment prié l'UNESCO de diffuser, en coopération avec l'OIT, une présentation claire des passages pertinents de la Recommandation de 1997, en particulier par l'intermédiaire de leurs bureaux régionaux respectifs, et d'encourager l'organisation d'ateliers nationaux sur ces questions. Cette présentation devrait être facilement utilisable pour promouvoir l'importance de qualifications appropriées des dirigeants académiques, en tant qu'éléments d'une véritable autonomie des établissements d'enseignement supérieur, dans l'esprit de l'article 21 de la Recommandation de 1997.
- La fuite des cerveaux : Le Comité a proposé à l'UNESCO et à l'OIT, pour examen, plusieurs stratégies destinées à aider les États membres et les universités à inverser cette tendance. Les moyens préconisés sont les suivants : création de réseaux, en vue de maintenir des contacts entre les chercheurs et leur pays d'origine dans le cadre de réseaux virtuels dans des disciplines particulières ; constitution de centres d'excellence, en coopération avec les chaires UNITWIN de l'UNESCO ; coopération interuniversitaire dans le cadre du programme de "professeurs invités" ; et amélioration des conditions de travail dans les pays d'origine.
- Sensibilisation des autorités nationales, par la poursuite des efforts visant à faire participer les ministères de l'éducation et de l'enseignement supérieur à toutes les occasions de dialogue sur les questions d'éducation en général et sur la Recommandation de 1997 en particulier.
- Application pédagogique : L'UNESCO, en coopération avec l'OIT, devraient recommander aux autorités éducatives nationales l'incorporation des principes directeurs de la Recommandation de 1997 (section III) dans les programmes de formation des enseignants.

Les structures de l'emploi et le système de la titularisation de l'enseignement supérieur¹⁹

65. La Recommandation de 1997²⁰ reconnaît que la titularisation est l'un des principaux instruments de préservation des libertés académiques, lesquelles constituent un attribut important de toute société démocratique. La titularisation protège le personnel enseignant contre toute mesure de représailles du fait de ses opinions politiques ou de ses positions sur les questions relevant du domaine académique. Il vise également à protéger les universités contre toute ingérence sous forme de nominations obéissant à des motivations politiques.

¹⁹ Pour suivre l'application des dispositions pertinentes de la **Recommandation de 1997**, le Comité conjoint s'est aidé d'études approfondies portant sur des systèmes représentatifs de la plupart des zones géographiques du monde, qui ont été réalisées à la demande de l'OIT. Ces documents, intitulés *Academic tenure and its functional equivalent in post-secondary education*, et *Academic employment structures in higher education: The Argentine case and the academic profession in Latin America*, sont mentionnés à l'annexe I.

²⁰ Paragraphes pertinents de la **Recommandation de 1997** : 40-51 (en particulier les paragraphes 45 et 46), 72.

66. Aux termes de la Recommandation de 1997, la titularisation ou son équivalent fonctionnel signifie l'octroi de la stabilité d'emploi après une période probatoire appropriée, sur la base de critères bien définis. La Recommandation de 1997 fixe en outre les conditions dans lesquelles la titularisation ou son équivalent fonctionnel pourrait être limité en raison de contraintes financières.

67. Le régime de la titularisation ou son équivalent fonctionnel semble exister dans la plupart des sociétés démocratiques. La sécurité de l'emploi est reconnue par la législation, les contrats de travail ou les juridictions prud'homales, alors que les contrats privés, les règles de la fonction publique ou les conventions collectives, selon la structure du système universitaire, peuvent établir la titularisation ou son équivalent fonctionnel. La procédure d'engagement est la première composante essentielle d'un régime de titularisation ou d'un contrat à durée indéterminée. Elle doit être ouverte et fondée sur la compétence professionnelle. Certains systèmes sont fortement centralisés, s'inscrivant dans le cadre du système universitaire national, alors que d'autres donnent des pouvoirs importants aux unités académiques dans les différentes universités.

Tendances

68. Il existe deux grands systèmes offrant un régime de titularisation ou des conditions d'emploi analogues. Il y a en premier lieu la tradition "anglo-américaine", qui est fondée sur des contrats passés avec une université en particulier. Ainsi, les grandes universités nord-américaines ont mis en place des procédures particulières pour évaluer les candidats à la titularisation et accordent la stabilité de l'emploi à ceux qui en bénéficient. Les libertés académiques du personnel tant titulaire que non titulaire sont protégées par une réglementation interne. Dans les universités où les membres du personnel sont représentés par des unions ou associations d'enseignants, des procédures analogues sont prévues dans les conventions collectives, qui ont force exécutoire. Que son statut soit régi par un contrat privé ou par une convention collective, un membre du corps enseignant ne peut être licencié que pour un motif valable et au terme de procédures transparentes fondées sur les garanties des principes élémentaires de la justice.

69. Un second système de titularisation relève des règles de la fonction publique. Dans un certain nombre de pays, le personnel enseignant a le statut de fonctionnaire, mais est généralement soumis à des règles distinctes pour ce qui est du recrutement et de l'évaluation. Son statut lui confère souvent un poids important dans les décisions académiques au sein des universités. Dans ce cadre général, les systèmes nationaux peuvent être fortement centralisés ou relativement décentralisés, le pouvoir de décision étant alors confié à chaque université. Plusieurs pays réexaminent actuellement la répartition des pouvoirs au sein des systèmes universitaires.

70. Parallèlement aux universités traditionnelles, il existe dans une grande partie du monde un secteur important et diversifié regroupant des établissements d'enseignement supérieur n'appartenant pas à l'université; ces institutions offrent souvent des conditions d'emploi différentes, marquées assez fréquemment par un plus grand nombre de contrats à temps partiel ou temporaires, faute de moyens financiers suffisants pour engager des enseignants à plein temps ou permanents. Le Comité conjoint a exprimé la ferme conviction que le personnel de

ces établissements devrait bénéficier de conditions équivalentes à celles qui étaient offertes au personnel employé à titre permanent, eu égard à la valeur des services rendus et conformément aux dispositions de la Recommandation de 1997.

71. Le Comité conjoint note également que, dans bien des cas, les établissements privés d'enseignement supérieur n'offrent pas les mêmes garanties que le système de titularisation ou son équivalent. Tout devrait être fait pour que le personnel de ces établissements bénéficie de conditions d'emploi appropriées conformes à la Recommandation de 1997.

72. Le système de la titularisation ou son équivalent fonctionnel est largement répandu dans la plupart des pays démocratiques. Le Comité conjoint a pris note en particulier de tendances récentes et de certaines questions importantes qui se font jour dans le domaine de l'enseignement supérieur :

- (a) Les contrats de courte durée et à temps partiel constituent le principal obstacle au système de la titularisation. Même si l'on ne dispose pas de statistiques internationales complètes et fiables, il semble que la proportion d'enseignants visés par ce type de contrat aille en s'accroissant, et que ces arrangements soient courants dans de nombreux pays. La Recommandation de 1997, en son paragraphe 72, souligne la nécessité de reconnaître la valeur des services fournis par ce type de personnel. Les enseignants qui exercent dans ces conditions ne bénéficient pas des mêmes libertés académiques que leurs collègues titulaires d'un contrat permanent ou de durée indéterminée. Il existe divers types de formules permettant de faciliter l'emploi de personnel à temps partiel ou pour de courtes périodes tout en protégeant les libertés académiques de l'ensemble du personnel; ces formules devraient tenir compte des dispositions de la Recommandation de 1997;
- (b) s'agissant de l'action positive, on observe que les universités avaient toujours été à prédominance masculine. Elles sont de plus en plus tenues d'offrir des débouchés à des femmes qualifiées qui doivent concilier leur carrière universitaire avec leurs responsabilités familiales. Les femmes enseignantes sont souvent très nombreuses à travailler sous contrat à durée déterminée ou à temps partiel. Des questions analogues se posent en ce qui concerne les droits des minorités. Les universités de nombre de pays en développement créées par l'ancienne puissance coloniale n'ont toujours pas en leur sein de représentation suffisante de la population locale tandis que, dans de nombreux pays, la composition du personnel universitaire ne reflète pas toujours la composition ethnique de la population;
- (c) les enseignants des universités qui bénéficient de la sécurité de l'emploi ou d'un emploi permanent sont censés obéir aux principes éthiques de conduite professionnelle. La Recommandation de 1997 reconnaît cette obligation, mais les codes de déontologie sont un élément important de la structure de l'emploi universitaire et doivent être élaborés avec la participation effective de la communauté universitaire concernée. De nombreux pays admettent qu'un universitaire puisse être licencié pour un motif légitime, sous réserve de la décision d'un arbitre ou d'un tribunal indépendant;

-
- (d) l'un des sujets les plus controversés auxquels les personnels permanents de l'enseignement supérieur sont confrontés est celui de leur statut en cas de difficultés financières impérieuses ou de suppression de programmes. Ce problème est également sérieux pour le personnel temporaire et à temps partiel qui enseigne dans les établissements d'enseignement supérieur de nombreux pays et dont les droits à des conditions d'emploi décentes et à des avantages sociaux sont tout aussi importants. Le Comité conjoint note que la multiplication des situations de cet ordre impose de ne licencier des membres du corps enseignant universitaire qu'en cas de crise financière réelle et démontrée suivant les principes de comptabilité classique et s'il n'existe aucune autre solution. Les autorités de tutelle de l'université (conseils d'université) devraient être directement associées à ces décisions. De même, toute décision visant à mettre fin à des programmes universitaires ou à réduire ces programmes devrait être prise conformément à des procédures correctes et transparentes et en veillant à conserver une offre adéquate de programmes;
- (e) l'enseignement à distance et l'éducation transnationale sont des modalités de plus en plus utilisées pour répondre à la demande croissante de services d'enseignement supérieur. Dans ce contexte, il apparaît que les enseignants exerçant dans nombre de programmes de cet ordre ne disposent pas des mêmes garanties de stabilité de l'emploi, autrement dit ils travaillent sous contrat à temps partiel ou dans d'autres conditions d'emploi atypiques. Le Comité conjoint estime que les personnels de l'enseignement supérieur exerçant dans de tels programmes devraient bénéficier de la garantie d'un emploi stable et de conditions de travail convenables. Ces formules d'enseignement, très souvent mises en place à des fins commerciales et privées, recèlent en soi le risque que la protection des personnels employés sur le plan local soit insuffisante et l'enseignement de médiocre qualité;
- (f) à la fin du XX^e siècle, l'enseignement supérieur est devenu de plus en plus internationalisé. L'une des conséquences de cette évolution avait été "la fuite des cerveaux", c'est-à-dire la migration d'individus hautement qualifiés des pays en développement vers les universités ou d'autres secteurs économiques offrant de meilleures conditions d'emploi, y compris la titularisation ou son équivalent. L'instabilité politique et les interférences dans la vie des universités sont également une cause de la fuite des cerveaux, laquelle affaiblit le développement national. La solution à ce problème réside dans l'établissement pour les universitaires d'un environnement de travail correspondant à leur bagage et à leur apport à la société;
- (g) les syndicats ou associations d'enseignants occupent une place importante dans les fonctions publiques nationales, dans les systèmes anglo-américains décentralisés et également dans les établissements d'enseignement supérieur non universitaires. Les personnels de l'enseignement supérieur devraient avoir les mêmes droits à la représentation collective que les autres travailleurs, dans le respect des pratiques nationales. Ils devraient être en mesure de négocier les procédures propres à garantir la permanence de leurs emplois tout en laissant aux organes universitaires, dont les rôles et responsabilités diffèrent certes en fonction du système national, le soin de prendre les décisions d'ordre académique, y compris en ce qui concerne les critères applicables en la matière.

Recommandations

73. Le Comité conjoint considère que:

- Les États membres, avec l'aide du BIT et de l'UNESCO en cas de besoin, devraient entreprendre de recenser et de se communiquer les meilleures pratiques en matière de procédures de nomination, de promotion, d'évaluation et de cessation de service des personnels afin de s'en inspirer dans le futur pour l'établissement de politiques et de pratiques propres à améliorer l'enseignement supérieur. A cet égard, les organes d'homologation qui existent dans de nombreux pays devraient contribuer à l'amélioration des structures de l'emploi dans les différents types d'établissement avant de certifier les établissements en question ;
- le BIT, l'UNESCO et les institutions financières internationales devraient se conformer aux dispositions de la Recommandation de 1997 dans les programmes qu'ils mènent afin de soutenir et de réformer les systèmes et établissements d'enseignement supérieur ;
- une attention particulière devrait être accordée à la mise en place de structures de l'emploi convenables, y compris l'application de la titularisation de l'emploi ou de son équivalent fonctionnel, de manière à favoriser la diversification des personnels de l'enseignement supérieur du point de vue de l'origine ethnique et du rapport numérique entre les hommes et les femmes.

II. Progrès des initiatives prises pour suivre et promouvoir l'application des Recommandations de 1966 et de 1997

Préparation des rapports de suivi des Recommandations

Méthodes de travail

74. La limitation des ressources du BIT et de l'UNESCO a imposé des restrictions réduisant la capacité du Comité conjoint de poursuivre certaines des questions soulevées dans son dernier rapport. Néanmoins, une série de rapports et de résumés fournis par le secrétariat conjoint sur les points principaux sur lesquels porte le mandat du Comité conjoint ont enrichi les activités de suivi de celui-ci. Des détails sur les documents de référence figurent dans l'annexe 1 au présent rapport. Pour l'avenir, le secrétariat conjoint est invité à fournir ce genre de documents suffisamment longtemps avant la date de la session pour permettre une analyse plus approfondie de ces rapports qui servent de base de supervision de l'application des deux Recommandations, comme indiqué dans la section relative à la méthodologie.

75. Le Comité conjoint souligne que sa capacité à s'acquitter de son mandat, élargi en 2000 au suivi et à la promotion de l'application de la Recommandation de l'UNESCO de 1997, sera nécessairement limitée dans l'avenir tout proche par le montant des ressources mises à sa disposition à cette fin. Compte dûment tenu des inévitables restrictions qui s'exercent sur les programmes et budgets des organisations internationales, le Comité conjoint prie instamment les directeurs généraux de l'OIT et de l'UNESCO de consacrer les ressources nécessaires à des recherches appropriées et à la préparation de rapports sur les thèmes prioritaires évoqués dans les recommandations contenues dans le présent rapport, notamment ceux qui pourraient avoir un impact de grande portée sur les politiques et les pratiques nationales.

76. Le Comité conjoint approuve la proposition, à l'étude actuellement à l'UNESCO, d'aborder d'une manière nouvelle le suivi de l'application d'un nombre restreint de normes internationales de l'UNESCO, notamment de la Recommandation de 1966. La proposition visant à demander aux États membres de l'UNESCO de soumettre périodiquement leur rapport à des dates échelonnées sur des thèmes prioritaires bien définis aboutirait à fournir au Comité une source d'informations nouvelles qui serait la bienvenue pour l'accomplissement de son mandat. Il a été décidé de créer un petit groupe de travail chargé de proposer des thèmes prioritaires tirés de la Recommandation de 1966 à inclure dans les questionnaires de l'UNESCO, de recommander les moyens à utiliser pour exploiter au mieux les informations générées par les États membres eux-mêmes et de proposer la participation active d'un vaste réseau d'organismes coopérant entre eux, comprenant notamment les commissions nationales de l'UNESCO, les bureaux régionaux et locaux du BIT et, tout spécialement, les organisations nationales d'enseignants, de manière à favoriser le rassemblement d'un ensemble aussi complet que possible de données.

77. Le Comité conjoint a en outre décidé d'appliquer à sa prochaine session la méthodologie des groupes de travail utilisée à la présente session, en apportant les améliorations concernant la disponibilité et l'analyse des documents de référence qui avaient été décidées à sa dernière séance, notamment :

- a.** la documentation de référence pertinente, limitée en volume, devrait être communiquée aux membres du CEART au moins deux mois avant la session ;
- b.** des groupes de travail devraient être formés avant la session et élaborer avant l'ouverture de la session des projets de texte sur divers thèmes à examiner ;
- c.** le nombre de groupes de travail devrait être limité et leurs travaux être centrés sur les principaux thèmes récurrents dont le Comité conjoint était saisi en liaison avec l'application des deux Recommandations, notamment : formation des enseignants ; emploi, carrières et salaires ; conditions d'enseignement et d'apprentissage ; dialogue social ; libertés académiques et système de titularisation ; et questions transversales telles que les allégations et les problèmes de l'égalité des sexes et du VIH/sida ;
- d.** le secrétariat devrait aider les groupes de travail en préparant ou rassemblant des documents de référence pertinents, en formulant les questions clés afin de focaliser le débat et en proposant un format de présentation commun des rapports des groupes de travail ;
- e.** la pratique de l'organisation d'une séance informelle pour entendre les avis éclairés des parties prenantes intéressées à l'éducation – organisations d'enseignants et d'employeurs, organisations intergouvernementales et non-gouvernementales – devrait être maintenue.

Cette pratique permettra à tous les membres du Comité conjoint à contribuer au rapport final, et donnera plus de temps pour les études en profondeur sur les sujets thématiques spécifiques permettant une diversification plus riche des données pratiques dont était traité le dialogue social lors de la huitième session.

Indicateurs relatifs aux enseignants

78. Le Comité conjoint est convaincu que l'amélioration de la condition des enseignants et de la qualité du système d'éducation pour tous exige une perspective intégrée de l'éducation, depuis la petite enfance jusqu'à l'enseignement supérieur. La collecte de données, la planification et les politiques en la matière devraient refléter cette approche, car la qualité de l'éducation dans les phases initiales dépende de la qualité de l'enseignement, de la formation et de la recherche à des niveaux supérieurs du système. Par exemple, améliorer les données relatives aux qualifications des enseignants contribue à améliorer la qualité de l'enseignement. Autre exemple, améliorer les données concernant les conditions de travail pourrait appeler l'attention des décideurs sur les principales raisons de la désaffection massive pour la profession ou de la fuite des cerveaux dans certains pays.

79. L'une des sources capitales d'information sur lesquelles le Comité conjoint se fonde pour s'acquitter de ses responsabilités en matière de suivi est l'ensemble existant d'indicateurs exhaustifs et internationalement comparables relatifs aux enseignants, qui comporte les sept indicateurs principaux dont il a dressé la liste dans son rapport de 1997²¹, accompagné d'autres indicateurs, dont l'importance ne cesse de croître, comme le degré de dialogue social réel dans le secteur de l'éducation. Le Comité conjoint considère qu'un travail important sur ces indicateurs a été fait dans le cadre de l'OCDE, de l'Union européenne, de l'UNESCO et du BIT depuis sa septième session.

80. Le Comité conjoint apprécie l'importante étude OIT/UNESCO intitulée *Un profil statistique de la profession d'enseignant*, non seulement pour les données qu'elle contient mais aussi pour la façon dont les deux organisations l'ont utilisée dans les médias afin d'appeler largement l'attention du public sur la condition essentiellement mauvaise des enseignants dans le monde. Le Comité conjoint considère que ce document serve comme un texte de base de valeur.

81. Le Comité conjoint a aussi noté que de gros progrès avaient été faits dans plusieurs domaines depuis 2000 par l'Institut de statistique de l'UNESCO. Entre autres, une étude intitulée *Des enseignants pour les écoles de demain: analyse des indicateurs de l'éducation dans le monde, édition 2001* avait été réalisée conjointement avec l'OCDE, et des indicateurs actualisés relatifs aux enseignants avaient été insérés dans l'édition de 2002 de l'ouvrage intitulé *Le financement de l'éducation – Investissements et rendements. Analyse des indicateurs de l'éducation dans le monde*; une somme considérable de travail avait été consacrée à l'établissement de normes et critères pour une large gamme d'indicateurs. Le Comité conjoint a noté avec intérêt les initiatives régionales et nationales en cours visant à l'élaboration d'indicateurs de la condition des enseignants, et, ce faisant, à la prise en compte de plus en plus fréquente de la demande par les Etats membres.

82. Nanti de toutes les informations susmentionnées, le Comité conjoint a relevé que la définition pratique internationale du terme "enseignant" ne comporte aucune référence à la qualification ou à la certification. En fait, la définition de l'Institut de statistique de l'UNESCO est la suivante: "*Le personnel enseignant concerne les personnes dont la fonction officielle est de conduire l'expérience d'apprentissage des élèves et des étudiants, quelles que soient leurs qualifications ou la modalité de prestation, face à face ou à distance. Cette définition exclut le personnel éducatif sans fonction active d'enseignement (par exemple les chefs d'établissement, les principaux qui n'enseignent pas) ou le personnel qui travaille occasionnellement ou sur une base volontaire dans des établissements d'enseignement (comme ce peut être par exemple le cas des parents). Un enseignant certifié est un enseignant ayant reçu une formation pédagogique minimale (avant emploi ou en cours d'emploi) requise pour enseigner à un niveau déterminé.*" Le Comité conjoint ressent que le statut des enseignants est ébranlé par une telle distinction entre les instituteurs et les enseignants ayant reçu une formation, en tout cas au niveau pre-tertiaire et que les définitions internationales appropriées devraient être revalorisées et si possible révisées.

21 Qualifications requises des enseignants lors de l'entrée dans la profession; possibilités d'éducation permanente offertes aux enseignants; répartition par sexe des enseignants selon les catégories, à la fois dans les fonctions pédagogiques et dans les postes de responsabilité, y compris les directeurs et sous-directeurs d'établissement; nombre d'enseignants à temps partiel, exprimé soit directement, soit en équivalent à plein temps; horaire de travail des enseignants, y compris les engagements impliquant des contacts hors de la classe; taille des classes; rémunération des enseignants.

Recommandations

83. Conscient non seulement des ressources humaines limitées et des restrictions budgétaires de l'UNESCO et de l'OIT, mais également de la nécessité de ne pas surcharger les États membres en leur demandant trop d'indicateurs nouveaux, le Comité conjoint formule les quelques recommandations ci-après pour les trois prochaines années :

- L'UNESCO et l'OIT devraient poursuivre les efforts considérables qu'elles ont entrepris pour établir et développer des indicateurs clés relatifs aux enseignants qui soient applicables à la condition de ces derniers, mettre à jour sur une base permanente ces indicateurs et profils, examiner et inclure un nombre limité d'autres indicateurs pertinents actuellement non disponibles pour décrire l'évolution des conditions dans l'éducation et la profession enseignante, et étudier plus avant comment les gouvernements, les associations d'enseignants et les intéressés eux-mêmes peuvent s'en servir pour faire évoluer la situation de manière constructive;
- l'UNESCO et l'OIT devraient élaborer une méthodologie et un ensemble d'indicateurs correspondants pour l'enseignement supérieur;
- l'actuelle définition du terme "personnel enseignant" devraient être revue et le cas échéant révisée afin de mettre en évidence le lien entre qualification, certification et qualité et, par conséquent, la condition des enseignants;
- les États membres de l'UNESCO et de l'OIT devraient être encouragés à créer des systèmes d'information sur la gestion du personnel enseignant et à améliorer ceux qui existent pour y inclure des indicateurs internationaux comme l'âge, le sexe, la qualification et la certification. Le Comité conjoint a noté, par exemple, que les gouvernements ont besoin de prévoir les pertes d'enseignants imputables aux départs en retraite et qu'actuellement la collecte de données concernant la plupart des pays ne comprend pas d'indicateurs pertinents de l'âge selon le sexe;
- étant donné la pénurie actuelle et à long terme d'enseignants et la nécessité pour des pays qui éprouvent de graves difficultés d'augmenter considérablement le nombre d'enseignants, l'OIT et l'UNESCO devraient entreprendre les études ci-après :
 1. pour l'Afrique subsaharienne: une étude sur les enseignants et paraprofessionnels bénévoles et leur impact sur la qualité de l'éducation, la condition des enseignants et l'efficacité financière du système éducatif;
 2. l'impact des questions de santé (VIH/sida, tuberculose) sur la solidité et la structure des services éducatifs;
 3. la prévalence et l'impact des emplois multiples sur les enseignants;
 4. une étude du statut contractuel du personnel de l'enseignement supérieur, car cette question a un lien direct avec la qualité – ou l'absence de qualité – de l'enseignement supérieur et avec les pratiques abusives relatives à l'exercice de la profession et aux conditions de travail.

84. Le groupe de travail a également relevé l'absence de statistiques sur le personnel enseignant chargé de l'éducation spéciale et sur la promotion et l'avancement des enseignants et a recommandé d'étudier ces questions à l'avenir.

Allégations concernant la non-application des Recommandations

Allégations reçues depuis la septième session de 2000

85. Depuis la dernière session, tenue en septembre 2000, sept communications relatives à l'application de la Recommandation de 1966 ont été reçues de particuliers ou d'organisations d'enseignants. Parmi ces communications, deux ont été considérées comme recevables selon les critères et procédures du Comité conjoint, dont une reçue trop tard pour être examinée à la présente session. Les autres ont été considérées comme irrecevables, bien que, lorsque cela a été jugé approprié, elles aient été renvoyées pour examen par d'autres organes compétents.

86. La seule allégation recevable qui a pu être examinée par le Comité conjoint invoque le non-respect par les autorités scolaires japonaises de leur devoir de consultation, de négociation ou de coopération avec les organisations d'enseignants conformément aux diverses dispositions de la Recommandation de 1966. Elle invoque aussi le fait que les systèmes récemment institués concernant les enseignants jugés incompetents et le dispositif destiné à récompenser les enseignants considérés comme ayant fait la preuve de leur excellence dans leur travail sont contraires à des dispositions spécifiques de cet instrument. Le Comité conjoint a examiné avec attention cette allégation. Le résumé de cette dernière ainsi que les conclusions du Comité conjoint et ses recommandations aux organes compétents de l'OIT et de l'UNESCO et aux gouvernements et organisations d'enseignants japonais figurent à l'annexe 2 du présent rapport.

87. La seconde allégation reçue, qui concerne le Bangladesh, a été renvoyée pour examen conformément aux procédures applicables. Un rapport sur ce sujet figure à l'annexe 2 du présent rapport.

Faits nouveaux concernant les allégations précédemment reçues

88. A sa septième session, le Comité conjoint a examiné neuf allégations d'organisations d'enseignants concernant huit pays. Les dispositions prises à cet égard sont indiquées dans le rapport sur les travaux de la septième session (CEART/7/2000/10 et annexe 2). Parmi ces allégations, cinq ont été renvoyées pour que les gouvernements et les organisations d'enseignants y donnent suite selon qu'il conviendra et pour que le Comité conjoint les examine à sa huitième session conformément aux procédures applicables. Un résumé des dispositions prises au sujet de deux de ces allégations (Sénégal et République fédérale de Yougoslavie) figure ci-après, et on trouvera à l'annexe 2 du présent rapport un résumé concernant les trois autres (Burundi, Ethiopie et Japon).

89. L'allégation reçue du Syndicat unique et démocratique des enseignants du **Sénégal** (SUDES) déplore l'adoption d'une politique et la mise en oeuvre d'un programme de recours à des enseignants "volontaires". Dans son rapport de 2000, le Comité conjoint notait les efforts qui avaient été fournis en vue d'améliorer la formation initiale des volontaires et jugeait préoccupants les éléments d'information indiquant la poursuite du programme. Il invitait le gouvernement et le SUDES à étudier la forme d'aide la plus appropriée que le BIT et l'UNESCO pouvaient fournir en vue de résoudre toutes les difficultés qui subsistaient eu égard à la politique relative aux volontaires, conformément aux dispositions de la Recommandation de 1966. Aucun renseignement nouveau n'a été reçu du Gouvernement sénégalais ou du SUDES après la présentation du rapport de 2000. En l'absence de nouvelles communications du gouvernement ou du SUDES, le Comité conjoint a estimé qu'aucune action nouvelle ne doit être entreprise à ce stade.

90. L'allégation reçue du Syndicat des professionnels de l'éducation de Vojvodina (SPRV), **République fédérale de Yougoslavie**²², déplorant la faible rémunération et les retards dans le versement des salaires, qui ont provoqué l'indigence des enseignants. Se fondant sur les conseils juridiques formulés, le Comité conjoint a décidé de différer l'examen de cette allégation jusqu'à ce qu'il ait reçu des informations complémentaires de la part du SPRV et du gouvernement, conformément aux procédures approuvées. Aucune nouvelle information n'a été reçue du Gouvernement de la République de Serbie et Monténégro depuis le rapport de 2000. Le Comité conjoint a donc été dans l'impossibilité d'examiner davantage cette allégation.

Amélioration des procédures d'examen des allégations

91. A sa huitième session, le Groupe de travail sur les allégations du Comité conjoint a passé en revue les procédures qu'il utilise pour traiter les communications des organisations d'enseignants relatives au non-respect des procédures prescrites dans les Recommandations. Sur la base de ses recommandations, le Comité conjoint a réaffirmé la nécessité de s'en tenir aux procédures et délais concernant ces communications qui figuraient dans son mandat révisé et dans ses précédents rapports, spécialement celui de 1994²³.

92. En ce qui concerne les autres sources d'informations qui permettraient de clarifier des questions factuelles ou des interprétations concernant les allégations et à propos de l'examen des cas concernant les droits individuels des enseignants, le Comité conjoint a décidé :

- (a) de demander au Secrétariat d'étudier davantage d'autres sources d'informations fiables, y compris en ayant recours aux bons offices du Rapporteur des Nations Unies sur le droit à l'éducation ;
- (b) de demander au Secrétariat de s'interroger davantage sur la manière dont le Rapporteur spécial des Nations Unies peut recevoir et examiner, en faisant rapport au Comité conjoint, les communications qui ne seraient pas recevables au sens du Comité conjoint ;
- (c) que les demandes de témoignages directs des parties intéressées dans un cas particulier dont il est saisi soient traitées au cas par cas en fonction de ses besoins, étant entendu que toutes les parties intéressées seraient invitées à y participer et mises en mesure de le faire.

Ces méthodes de travail seront réexaminées avant ou pendant la neuvième session du Comité conjoint, compte tenu des avis juridiques émis par l'UNESCO et l'OIT.

Activités visant à promouvoir l'application des Recommandations

93. Le Comité conjoint a noté que le BIT et l'UNESCO, séparément ou conjointement, ainsi que leurs membres, ont mené une série importante d'activités pour que les Recommandations de 1966 et 1997 soient mieux connues. Bien que leurs ressources soient manifestement limitées, les deux organisations sont encouragées à continuer de coopérer étroitement afin de promouvoir ces textes internationaux normatifs très importants.

²² Le nom du pays a changé depuis lors et est devenu République de Serbie et Monténégro.

²³ CEART/6/1994/12 (paragraphe 30).

Journée internationale des enseignants

94. Le Comité conjoint estime que la célébration active chaque année de la Journée mondiale des enseignants le 5 octobre, jour anniversaire de l'adoption de la Recommandation de 1966, est une excellente occasion de promouvoir les dispositions des deux Recommandations. Les messages conjoints, signés et diffusés par l'UNESCO, le BIT, le PNUD et l'UNICEF, focalisent l'attention du public sur la condition des enseignants et l'importance de l'éducation dans le contexte de divers thèmes appelant l'attention sur les deux Recommandations. Le lancement très médiatisé en 2002 de la publication BIT/UNESCO *Un profil statistique de la profession d'enseignant* avait contribué à sensibiliser le public au sort des enseignants – et donc de la société – affectés par la dégradation de leur statut et leurs conditions professionnelles. Comme excellent exemple des activités nationales de cet ordre, il faut citer la production par le Bureau de l'UNESCO au Pakistan d'une monographie très utile intitulée *Status of Teachers in Pakistan* (La condition des enseignants au Pakistan), qui a été utilisée dans le cadre de la célébration de la Journée mondiale des enseignants le 5 octobre 2002. Le Comité conjoint recommande de saisir au mieux les possibilités d'activités promotionnelles qu'offre la Journée mondiale des enseignants et de resserrer à cette fin la coopération avec les organisations d'enseignants internationales et nationales qui consacrent d'ors et déjà d'importantes ressources à cet effort, ainsi qu'avec les responsables politiques, employeurs, entreprises et représentants d'autres parties intéressées à l'éducation. Ces activités devraient être entreprises au moment le plus opportun de façon à en maximiser les aspects promotionnels.

Utilisation de l'Internet

95. La Toile mondiale représente de plus en plus une source vitale de partage de l'information dans tous les domaines de la vie moderne. Le Comité conjoint demande à l'OIT, qui gère le site Internet du CEART en coopération avec l'UNESCO, de prendre toutes les mesures requises pour le tenir à jour en y ajoutant les informations pertinentes et en le présentant de manière attrayante de façon à encourager, le plus largement possible, l'accès aux principales composantes du site traitant du Comité conjoint, de son mandat et de ses activités et rapports, et leur utilisation. Il faut examiner les moyens d'encourager une interaction accrue des gouvernements, des employeurs du secteur privé de l'éducation, des organisations d'enseignants et d'autres parties prenantes, notamment, avec le Comité conjoint sans en menacer l'indépendance et l'impartialité.

Matériels écrits

96. Le Comité conjoint a dit combien il continuait d'être déçu par les trop rares progrès accomplis dans la mise à jour de la brochure sur la condition des enseignants parue pour la première fois en 1984. Cette publication demeure un instrument qui pourrait être important pour promouvoir la Recommandation de 1966. Destinée aux autorités éducatives et aux organisations d'enseignants, elle donne des interprétations des dispositions de la Recommandation et expose les faits nouveaux pertinents survenus au cours des vingt dernières années. Le Comité conjoint a recommandé qu'une version simplifiée de la brochure soit mise au point dès que possible en coopération avec ses membres et publiée sur le site Internet. A moyen terme, la publication devrait servir de base à un instrument plus détaillé sous forme de matériels de formation ou de directives concernant l'application de la Recommandation dans les systèmes éducatifs nationaux.

97. Le Comité conjoint note toutefois avec satisfaction que les deux organisations avaient produit et publié conjointement, en anglais et en français, une brochure extrêmement utile intitulée “*La Recommandation OIT/UNESCO de 1966 concernant la condition du personnel enseignant: De quoi s’agit-il? Qui devrait l’utiliser?*”. Cette publication avait été largement diffusée, notamment auprès des organisations nationales d’enseignants. Elle vise à informer le lecteur de l’existence, des objectifs, du contenu et de l’utilisation potentielle de la Recommandation de 1966, ainsi que du rôle du CEART. Le Comité conjoint demande à l’UNESCO et à l’OIT de coopérer à la traduction de cette brochure dans d’autres langues et à l’établissement de matériels promotionnels analogues concernant la Recommandation de 1997, comme les organisations internationales d’enseignants les en avaient priées.

Activités futures visant à promouvoir l’application des Recommandations

98. Le lancement par l’OIT et l’UNESCO d’un projet phare sur les enseignants et la qualité de l’éducation dans le cadre de l’EPT, en coopération avec des organisations d’enseignants, est une nouvelle initiative qui devrait favoriser la promotion de la condition des enseignants et leur participation aux décisions prises dans le cadre de l’EPT. Le Comité conjoint demande instamment que la portée géographique des activités prévues au titre de ce projet et le nombre des partenaires concernés soient accrus aussi rapidement que possible.

99. De même, le Comité conjoint a pris note du programme d’action de deux ans de l’OIT centré sur la pénurie d’enseignants pendant la période 2004-2005, et il demande instamment l’adoption d’une approche concertée visant à intégrer dans ce programme les recommandations figurant dans le présent rapport dans le but de mieux suivre et faire respecter les deux Recommandations, en coopération étroite avec l’UNESCO, les organisations d’enseignants et les autres organisations intergouvernementales et non gouvernementales qui s’occupent de la condition du personnel enseignant.

III. Projet d'ordre du jour de la neuvième session du Comité conjoint

100. Le Comité conjoint a proposé un projet d'ordre du jour pour sa neuvième session, qui figure à l'annexe 3.

ANNEXE 1

Documents de référence de la huitième session²⁴

OIT et UNESCO

Un profil statistique de la profession d'enseignant, Maria Teresa Siniscalco, 2002.

OIT

Assessing the climate for Social Dialogue: Respect for international principles and rights, 2003.

Social Dialogue in Education: Country Notes for selected European Countries and South Africa, 2003.

Social Dialogue in Education in Latin America: A Regional Survey, Marcela Gajardo et Francisco Gómez, 2003.

Survey on social dialogue in education in the Pacific: Participation, consultation and negotiation of teachers and their organizations in education reform, Susana Tuisawau, 2003.

Teachers and New ICT in Teaching and Learning: Modes of introduction and implementation: Impact and Implications for teachers, Chris Duke, 2002.

Teaching and the use of ICT in Hungary, Eva Tot, 2003.

“Conclusions et recommandations sur l'enseignement et l'utilisation des TIC : Séminaire IE/OIT à l'intention des pays d'Europe centrale et orientale”, Budapest, 2002.

Academic tenure and its functional equivalent in post secondary education, Donald Savage, 2003.

Academic employment structures in higher education: The Argentine case and the academic profession in Latin America, Ana M. Garcia de Fanelli, 2003.

Human capital and the HIV epidemic in Sub-Saharan Africa, Desmond Cohen, 2002.

Trends in feminization of the teaching profession in OECD countries, Cathy Wylie, 2000.

²⁴ A l'exclusion des documents d'introduction relatifs aux divers points de l'ordre du jour.

UNESCO

Primary teachers count: Ensuring quality education for all, UIS/UNESCO, 2002.

Des enseignants pour les écoles de demain : analyse des indicateurs de l'éducation dans le monde, OCDE/UNESCO, 2001.

Teacher Education Guidelines: Using Open and Distance Learning: Technology, Curriculum, Cost, Evaluation, 2001.

Information and Communication Technologies in Teacher Education – A Planning Guide, 2002.

Status of teachers in Pakistan, Islamabad, 2002.

“Réunion des partenaires de l'enseignement supérieur, Paris, 23-25 juin 2003: extraits du rapport de synthèse sur les tendances et les développements dans l'enseignement supérieur depuis la Conférence mondiale sur l'enseignement supérieur (1998-2003)”, 2003.

Academic Freedom in the Asia-Pacific Region, Carolyn Allport et Ted Murphy (Internationale de l'éducation), 2003.

The State of Academic Freedom in Sub-Saharan Africa, Réseau pour les droits en matière d'éducation et les libertés académiques (NEAR), 2003.

“*HIV/AIDS and the Role of Education Service Commissions – UNESCO Nairobi Cluster Consultation Draft Report*”, Kampala (Ouganda), 16-18 juin 2003.

“*HIV/AIDS and Education: Report of a consultation*”, 4-6 mars 2003, Kigali (Rwanda).

Autres organisations

“Rapport au CEART”, Internationale de l'éducation, 2003.

“Observations de la CSME sur l'application de la Recommandation concernant la condition du personnel enseignant (1966)”, et “ Observations de la CSME sur l'application de la Recommandation concernant la condition du personnel enseignant de l'enseignement supérieur (1997)”, CSME, 2003.

“Attirer, former et retenir des enseignants de qualité : résumé de projet”, OCDE, 2003.

What makes teachers tick: A policy research report on teachers' motivation in developing countries, Volunteer Services Overseas (VSO), 2002.

ANNEXE 2

Allégations reçues d'organisations d'enseignants

A. Allégations reçues depuis la septième session (septembre 2000)

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

Historique

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

2. Conformément aux procédures approuvées, le Comité conjoint demandera au Gouvernement bangladais de présenter ses observations sur les allégations formulées.

Recommandations

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

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

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

Historique

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

Conclusions et recommandations

6. Les pièces soumises par ZENKYO et par le gouvernement couvrent un grand nombre de sujets et de situations concrètes mais elles identifient essentiellement un nombre limité de questions clés. Le Ministère a récemment mis en place de nouveaux systèmes pour résoudre le problème des enseignants jugés incompetents (en ce sens qu'ils ont été maintes fois évalués comme incapables de s'acquitter efficacement de leurs tâches d'enseignement et de gestion de leurs classes) et aussi pour récompenser les enseignants qui ont fait preuve d'excellence dans leur travail au moyen de promotions spéciales et d'avantages financiers directs.
7. L'examen de la documentation fournie par les parties indique qu'elles sont en désaccord concernant une quantité de détails factuels, question que ne pourrait trancher qu'une mission appropriée d'établissement des faits. Toutefois, le Comité conjoint estime prématuré de chercher à procéder à un tel exercice avant un examen complet des questions soulevées.
8. Il conviendra d'examiner séparément chacun de ces deux systèmes, mais il y a un aspect qui leur est commun et qu'il faut identifier d'emblée.

9. Le paragraphe 9 de la Recommandation énonce un principe directeur selon lequel il convient de reconnaître que les organisations d'enseignants peuvent contribuer grandement au progrès de l'éducation et qu'en conséquence elles devraient être associées à l'élaboration de la politique scolaire. Aussi le paragraphe 10 (k) dispose-t-il en outre qu'*il devrait y avoir une coopération étroite entre les autorités compétentes et [entre autres] les organisations d'enseignants, en vue de définir la politique scolaire et ses objectifs précis*". Ces thèmes sont développés aux paragraphes 44, 49, 75 et 124. Pour l'essentiel, ces paragraphes formulent les principes suivants :

- (a) afin que les enseignants puissent s'acquitter de leurs devoirs, les autorités devraient établir et appliquer régulièrement une procédure de consultation avec les organisations d'enseignants sur des questions telles que la politique de l'enseignement, l'organisation scolaire et tous changements survenant dans l'enseignement ;
- (b) les organisations d'enseignants devraient être consultées lors de l'institution de procédures disciplinaires ;
- (c) les promotions devraient se fonder sur une évaluation objective des qualifications de l'intéressé pour le poste envisagé, selon des critères entièrement professionnels déterminés en consultation avec les organisations d'enseignants ;
- (d) aucun système de rémunération d'après le mérite ne devrait être instauré ni appliqué sans l'avis préalable et le consentement des organisations d'enseignants intéressées.

10. ZENKYO affirme que non seulement les nouveaux systèmes ont été mis en place sans consultation appropriée entre lui et le Ministère et/ou les autorités employeuses effectives (les bureaux de l'éducation des préfectures) et le Syndicat, mais aussi que les autorités éducatives ont *refusé* le dialogue avec ZENKYO. ZENKYO affirme que le Ministère a rejeté une demande écrite de rencontre avec le Syndicat sur la question du traitement à réserver aux enseignants incompetents et que pratiquement tous les bureaux de l'éducation ont refusé d'engager des négociations au motif que ces questions "*ont un caractère administratif et opérationnel*". De même, ZENKYO soutient que les bureaux de l'éducation ont refusé des consultations appropriées avec les syndicats concernant la mise en place du système d'évaluation des enseignants au motif qu'il s'agit d'une "*question de gestion qui ne requiert pas de consultation*".

11. Si on laisse de côté le contenu des deux systèmes, sur lequel le Comité conjoint reviendra, il convient de noter que les réponses du gouvernement ne réfutent pas la teneur des affirmations mentionnées au paragraphe 10. Pour ce qui est de la mise en place du système relatif aux enseignants incompetents, la réponse initiale du gouvernement ne semble pas indiquer que des consultations ou des échanges de vues aient en fait eu lieu à ce sujet avec les organisations d'enseignants. Cette réponse s'appuyait sur l'article 55.3 de la Loi sur la fonction publique territoriale, considéré comme justifiant la proposition selon laquelle le problème des enseignants incompetents "*doit être considéré comme une question se rapportant à la gestion/au fonctionnement d'une collectivité locale*" et n'est donc pas "*sujet à négociation*". Cette position réapparaît dans la documentation fournie le 26 juin 2003. Pour ce qui est de l'évaluation des enseignants, le Ministère a simplement fait observer que des avis avaient été obtenus de groupes d'enseignants avec lesquels il y avait eu des échanges de vues. Le Comité conjoint remarque qu'il est fait référence à des groupes d'enseignants et non aux organisations d'enseignants en tant que telles.

12. Dans ces conditions, le Comité conjoint conclut que l'allégation selon laquelle il n'a pas été procédé à des consultations comme le veut la Recommandation est bien fondée. A ce sujet, il fait observer qu'il n'est guère positif de chercher à caractériser tel ou tel aspect comme une question d'administration ou de gestion en affirmant que cela l'exclut automatiquement de l'application de l'instrument. La Recommandation fait une distinction entre "négociation" et "consultation" entre autorités éducatives et organisations d'enseignants. Certains des sujets en cause relèvent de l'obligation de procéder à des consultations. Le Comité conjoint souligne que la Recommandation couvre nécessairement des sujets très divers qui peuvent être des questions de cette nature, mais qui ont aussi un impact important sur l'environnement de travail et les responsabilités professionnelles des enseignants et, en définitive, sur leur condition. La Recommandation de 1966 ne les soustrait pas à la compétence des autorités de gestion, mais les organisations d'enseignants doivent être associées à l'établissement des processus et des méthodes destinés à prendre en compte les résultats des évaluations. Le Comité conjoint n'a aucun doute que l'évolution et l'application pratique des systèmes considérés ici relèvent tout à fait du champ d'application des dispositions susmentionnées de la Recommandation.

Compétence des enseignants

13. Dans la documentation qu'il a soumise, ZENKYO a voulu présenter divers cas pratiques afin d'illustrer les griefs détaillés qu'il a formulés concernant le système de gestion du personnel qu'il critique. La réponse du gouvernement a cherché à réfuter les allégations en disant que beaucoup des arguments avancés sont fondés sur des erreurs d'interprétation et des faits rapportés de façon inexacte. Comme indiqué précédemment, le Comité conjoint ne se propose pas, à ce stade, de tenter de résoudre les désaccords sur le détail des faits. Il veut plutôt commencer par traiter certaines questions conceptuelles importantes dont la résolution devrait, par la suite, permettre de résoudre aussi de nombreux cas individuels litigieux.

14. Les principaux griefs de ZENKYO sont les suivants :

- (a) un nouveau système visant à résoudre le problème des enseignants incompetents a été mis en application le 11 janvier 2002 ;
- (b) si, de l'avis d'un bureau de l'éducation, des enseignants sont incapables de s'acquitter efficacement de leurs tâches d'enseignement et de direction de leurs classes et si cette situation ne s'améliore pas après des mesures appropriées (notamment une formation en cours d'emploi), ils peuvent être mutés à des postes dépourvus de fonctions d'enseignement ou, de fait, contraints de quitter la profession enseignante si aucun autre poste approprié n'est disponible ;
- (c) les critères à appliquer pour parvenir à une telle conclusion sont du ressort des bureaux de l'éducation et varient sensiblement d'une préfecture à une autre ;
- (d) le sort des enseignants est pour l'essentiel entre les mains des directeurs d'établissements, qui peuvent adresser – et adressent effectivement – des rapports défavorables aux bureaux de l'éducation sans que les enseignants concernés puissent en prendre connaissance et sans que leur soit garantie la possibilité d'y répondre de manière appropriée ;

-
- (e) il n'y a pas de voies de recours adéquates contre une décision désignant un enseignant comme insuffisamment apte; de plus, un enseignant contraint de quitter son poste pour recevoir une formation n'a pas de garantie de retrouver son ancien poste une fois cette formation terminée avec succès. En outre, la nature de la formation est décidée par les bureaux de l'éducation et il peut s'agir, dans des cas spécifiques, d'une formation à un poste qui n'implique pas d'enseignement;
 - (f) le système n'est ni transparent ni impartial. Il n'y a pas de représentants des enseignants dans les comités qui examinent les rapports, il est fréquent que la composition de ces organes ne soit pas divulguée et les enseignants dont le cas est examiné n'ont pas la possibilité de se faire représenter devant eux.

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

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

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

16. Le Comité conjoint prend note de ces caractéristiques du système, telles qu'elles sont décrites dans la réponse du gouvernement :

- (a) les enseignants jugés incompetents bénéficient d'une aide en deux étapes. Un bureau de préfecture détermine quand les enseignants n'ont pas la capacité de s'acquitter efficacement de leur tâche. Sur la base des rapports, ces enseignants reçoivent des conseils et une formation. Les enseignants qui ne dirigent pas de façon appropriée leurs élèves et ont déjà bénéficié de conseils ou d'une formation destinés à améliorer leur capacité d'enseigner sont redéployés vers des postes dépourvus de fonctions d'enseignement, là où il en existe ;
- (b) la réponse est loin d'indiquer l'existence d'une procédure régulière en ce qui concerne l'examen des rapports défavorables soumis aux bureaux des préfectures. Bien qu'elle spécifie que, lors d'une enquête sur ces bureaux, *“personne n'a indiqué ne pas avoir l'intention ... d'entendre l'avis d'un enseignant soumis à examen en tant qu'enseignant susceptible de posséder une aptitude insuffisante”*, rien ne confirme qu'un enseignant jouisse du droit général d'être pleinement informé du contenu des

rapports établis, de comparaître et d'être entendu, ou qu'il existe un droit de recours à un quelconque niveau, en dehors de la possibilité de former un recours devant le Comité du personnel contre un licenciement, une réaffectation à un poste dépourvu de fonctions d'enseignement ou une mise en disponibilité. Il est affirmé que les mesures obligeant à suivre une formation spécifique pour améliorer les qualités et les aptitudes des enseignants ne portent pas atteinte aux intérêts des enseignants et ne sont susceptibles d'aucun recours devant le Comité du personnel;

- (c) il est admis que lorsqu'un rapport défavorable est envoyé par un directeur d'établissement à un bureau accompagné des vues d'un enseignant, aucune autre possibilité n'est offerte à l'enseignant de faire valoir son point de vue. Toutefois, il ne semble pas qu'il soit obligatoire de soumettre le rapport proposé à l'enseignant concerné pour qu'il exprime ses vues. Il est apparemment présumé que le directeur de l'établissement a discuté de la teneur de toutes observations défavorables avec l'enseignant lors des séances préalables d'orientation et de conseils;
- (d) le Ministère concède que la publication des noms des membres des comités relève du pouvoir d'appréciation de chaque bureau, étant entendu que la publication de ces noms pourrait entraîner des pressions sur ces personnes ou sur leur famille, empêchant de ce fait l'expression d'opinions impartiales.

17. Une série de dispositions de la Recommandation sont applicables aux situations décrites ci-dessus. Il faut les considérer dans leur ensemble. Elles ont les effets suivants :

- (a) Les paragraphes 45 et 46 font ressortir que la stabilité professionnelle et la sécurité de l'emploi sont indispensables aussi bien dans l'intérêt de l'enseignement que dans celui de l'enseignant, et que les enseignants devraient être protégés efficacement contre les actions arbitraires de nature à affecter leur situation professionnelle ou leur carrière.
- (b) Le paragraphe 64 précise que lorsque l'activité d'un enseignant doit faire l'objet d'une appréciation directe, cette appréciation devrait être objective et être portée à la connaissance de l'intéressé. Il dispose aussi que l'enseignant devrait avoir un droit de recours contre une appréciation qu'il juge injustifiée.
- (c) Le paragraphe 50, considéré avec le paragraphe 64, signifie que toutes les appréciations portées dans les rapports peuvent conduire à d'éventuelles mesures disciplinaires, telles que le licenciement, en raison des infractions constatées aux normes de comportement professionnel. Ces paragraphes envisagent aussi l'obligation d'une procédure régulière, impliquant une pleine connaissance du contenu des rapports établis, des droits appropriés de représentation et d'audition et un droit effectif de recours.

18. Le Comité conjoint estime que le système actuel, tel que décrit par le Ministère, est loin de respecter les normes de la Recommandation. Le fait que, comme l'affirme le Ministère, un nombre relativement faible d'enseignants sont soumis aux processus décrits ci-dessus, ne contribue en rien à réfuter cette conclusion. Ce système ne garantit pas la communication à l'enseignant concerné du contenu spécifique d'un rapport défavorable, et l'intéressé n'a donc pas l'assurance de bénéficier d'une possibilité effective de contester et de réfuter ce qui y est dit. Il n'y a pas de droit d'être entendu par le Comité qui traite de la question et, sauf des cas très limités, il n'y a pas de droit de recours. Dans la mesure où les bureaux des préfectures refusent d'identifier les membres des comités, les processus ne sont nullement ouverts et transparents.

19. De plus, selon l'expérience collective des membres du Comité conjoint, il semble inexplicable et contraire aux approches normalement admises d'exclure les enseignants en activité des organes qui prennent des décisions aussi fondamentales, relatives aux questions de l'exercice de la profession d'enseignant et aux compétences professionnelles. L'exclusion des personnes possédant une telle expérience directe paraît mettre en question la validité du processus de décision. Le Comité conjoint ne juge pas convaincant le motif fourni pour le secret de la composition des comités, d'autant que ce n'est pas la pratique suivie dans d'autres pays.

20. Le Comité conjoint recommande donc vigoureusement que le système d'évaluation des compétences et les processus qui lui sont liés et qui en découlent soient reconsidérés, en vue de les aligner sur les dispositions de la Recommandation. Il ne saurait admettre la proposition selon laquelle il s'agit simplement d'une question d'administration et de gestion locales, échappant à l'application de la Recommandation.

Évaluation du mérite

21. La Recommandation admet clairement qu'une autorité employeuse peut mettre en place et appliquer un système juste et approprié d'évaluation du mérite des enseignants, et que le mérite peut servir de base à l'octroi d'avantages en termes de rémunération. Toutefois, comme on l'a déjà dit, le paragraphe 124 stipule qu'aucun système de rémunération d'après le mérite ne devrait être instauré ni appliqué sans l'avis préalable et le consentement des organisations d'enseignants intéressées. Le paragraphe 64 de la Recommandation, également mentionné plus haut, s'applique également à ce type d'évaluation. Il envisage l'établissement de critères objectifs et de droits de recours spécifiques.

22. La raison d'être de ce principe est que, d'après l'expérience du Comité conjoint, nombre de systèmes de récompense du mérite mis en œuvre dans le passé n'ont pas fonctionné équitablement et avec succès et ont dû finalement être abandonnés. Leur succès dépend à la fois d'une définition très soignée de critères véritablement objectifs et de l'édification d'un système d'administration manifestement transparent et équitable, y compris la mise en place de garanties appropriées contre les abus, telles que des droits effectifs de contrôle par un organe indépendant et qualifié ou de recours à un tel organe.

23. Dans son allégation, ZENKYO formule les critiques suivantes :

- (a) le système proposé a été élaboré sans consultation appropriée avec les organisations d'enseignants intéressées et sans qu'elles l'acceptent. De fait, les demandes de consultation ont été rejetées au motif que le système est une question de gestion qui ne requiert pas de consultation (ce qui est en contradiction avec la récente assertion du Bureau de l'éducation de Tokyo selon laquelle il a en particulier mis à profit "*de nombreuses occasions d'entendre l'avis des organisations d'enseignants et de procéder à des échanges de vues avec elles*") ;
- (b) il comporte une évaluation "*absolue*" (c'est-à-dire fondée sur des critères) par les directeurs adjoints et les directeurs d'établissements, combinée avec une évaluation "*relative*" (c'est-à-dire non fondée sur des critères) par un surintendant, qui peut avoir à examiner les dossiers de pas moins de 15.000 enseignants. Il y a donc un important élément subjectif du fait de cette dernière évaluation ;

-
- (c) le processus commence par une “*auto-évaluation*” obligatoire par l’enseignant, que le directeur de l’établissement ou son adjoint peut obliger à faire “*refaire*” ;
 - (d) la nature compétitive de l’évaluation est telle qu’en pratique elle tend à s’opposer au principe de la collaboration entre enseignants agissant collégialement et risque de pervertir le professionnalisme de chaque enseignant dans la recherche d’une notation fondée sur les résultats des élèves ;
 - (e) le système proposé n’est pas vraiment transparent, car la divulgation des résultats des évaluations, qui a récemment été suspendue, a un caractère discrétionnaire. La mise en place d’un système de recours contre les évaluations s’impose ;
 - (f) les enseignants se méfient dans l’ensemble du système proposé. Ce dernier a eu, dans la pratique, un effet néfaste sur le moral et la motivation des enseignants. Il s’est traduit par une perte regrettable de confiance entre les directeurs d’établissements, en leur qualité d’évaluateurs, et les enseignants évalués.

24. Le Ministère s’est efforcé de réfuter ces critiques de diverses façons.

25. Fondamentalement, il nie que le paragraphe 124 de la Recommandation soit applicable au système d’évaluation, au motif qu’il ne s’agit pas d’un “*système de rémunération d’après le mérite*” au sens de cette disposition. Son but est en fait d’améliorer les compétences des enseignants. Le Ministère affirme catégoriquement que les évaluations du personnel ne serviront pas à déterminer les traitements et qu’en conséquence, le système est sans rapport avec les conditions de travail.

26. Comme il a déjà été dit, il soutient que le système d’évaluation a été élaboré par un comité dont la composition était très diverse et qui s’est notamment efforcé “*d’obtenir les avis de groupes d’enseignants et de débattre avec ces groupes*”.

27. Le Ministère rejette la proposition selon laquelle les évaluations ne sont pas équitables et objectives. Il affirme que tout le personnel de supervision suit une formation à l’évaluation et que les évaluations sont fondées sur les observations faites en classe.

28. En réponse à la critique selon laquelle les résultats des évaluations ne sont pas divulgués aux enseignants, le Ministère dit qu’*“en fait, les aspects positifs et les points appelant des améliorations sont discutés de manière spécifique lors de réunions avec les enseignants. Des conseils précis sont donnés aux enseignants lors de ces réunions, qui visent à encourager le développement des compétences. La divulgation des résultats et la possibilité pour les enseignants d’exprimer leurs vues sont donc en fait garanties”*. Le Comité conjoint note que dans la réponse finale du Bureau de l’éducation de la région urbaine de Tokyo, il est dit que, selon le système que ce bureau applique, le droit de divulgation est “*garanti en vertu du cadre institutionnel en vigueur*”. D’autre part, il est dit que “*Concernant les critères et processus du système d’évaluation du personnel, les enseignants, les organisations d’enseignants, etc., peuvent soumettre au Comité du personnel une demande de rectification. Si cette demande est rejetée, ils peuvent s’adresser à un tribunal pour contester ce rejet en tant que décision administrative illégale*”.

29. Enfin, le Comité conjoint croit comprendre que la position du Ministère est que la mise en oeuvre du système d’évaluation est une question d’administration et de gestion, et que la Recommandation n’est donc pas applicable.

30. Le Comité conjoint reste perplexe devant l’assertion du Ministère selon laquelle le nouveau système n’est pas un système de rémunération d’après le mérite, au vu de ce qui est proclamé comme l’objet de la composante “évaluation relative”, à savoir *“dans le but d’établir un lien approprié entre le résultat et la rémunération, la promotion et d’autres questions de personnel”*. De plus, la réponse la plus récente du Ministère dit clairement que pour améliorer le moral des enseignants, il est souhaitable *“que les enseignants qui obtiennent de bons résultats soient évalués de manière appropriée et que l’évaluation soit adéquatement liée aux conditions d’emploi, y compris les traitements”*. Le Ministère ne commente pas spécifiquement l’affirmation parfaitement claire de ZENKYO selon laquelle un nouveau système discriminatoire de rémunération liée aux résultats, fondé sur l’évaluation des enseignants, a déjà été mis en place dans la région urbaine de Tokyo ainsi que dans la préfecture de Kagawa. Quelle que soit la situation factuelle, force est de conclure qu’à tout le moins, le système est certainement loin d’être conforme au paragraphe 64 de la Recommandation. Le Comité conjoint se refuse à considérer que la Recommandation n’est pas applicable parce qu’il s’agirait uniquement d’un système de gestion ou pour autre raison. Les termes de la Recommandation sont dénués de toute équivoque.

31. Sur la base des argumentations des deux parties, le Comité conjoint conclut que le nouveau système d’évaluation des enseignants a été élaboré de manière non conforme à la Recommandation. En effet :

- (a) il n’y a pas eu de processus approprié de consultation avec les organisations d’enseignants comme le prévoit la Recommandation ;
- (b) le système fait à l’évidence une place importante aux évaluations subjectives ;
- (c) les enseignants sont privés du droit de prendre connaissance de l’évaluation formulée et de son fondement. A cet égard, les échanges de vues lors de réunions privées auxquels fait référence le Ministère ne garantissent nullement la fourniture d’informations précises sur ce point. Les enseignants concernés restent tenus dans l’ignorance au sujet des conclusions finales des évaluateurs et de leur fondement. De plus, la “garantie” indiquée par le Bureau de l’éducation de la région urbaine de Tokyo paraît davantage concerner les recours contre les critères que la divulgation du contenu des évaluations individuelles. Une autre indication fournie par ce bureau selon laquelle *“Le Bureau de l’éducation de Tokyo estime qu’il est en principe nécessaire de communiquer les résultats de l’évaluation à l’enseignant concerné. Le moment et l’étendue de cette communication sont à l’étude”* signifie clairement qu’un tel processus de divulgation n’est toujours pas en place ;
- (d) il y a certainement un manque d’ouverture et de transparence dans le processus et une absence totale de droits spécifiques de réexamen ou de recours pour ce qui est de l’évaluation elle-même, contrairement aux aspects touchant les critères et les processus.

32. Le Comité conjoint ne juge pas approprié, à ce stade, de commenter davantage les questions de détail car il y a certaines questions factuelles litigieuses qui ne sont pas encore résolues. Le Comité conjoint réitère son opinion selon laquelle en tout état de cause, si, grâce à la bonne volonté et au dialogue, les questions clés de non-respect peuvent être résolues, les autres points en litige ont des chances de perdre de leur importance et ce qui paraît constituer un dysfonctionnement regrettable des relations entre ZENKYO et les autorités gouvernementales

compétentes pourrait être résolu. Sur ce point, le Ministère et les organisations d'enseignants concernées pourraient avoir intérêt à recourir à des responsables du secrétariat conjoint pour les aider à parvenir à un résultat mutuellement acceptable.

33. Le Comité conjoint recommande au Conseil d'administration du BIT et au Conseil exécutif de l'UNESCO :

- (a) de prendre note de la situation telle qu'elle est décrite ci-dessus ;
- (b) de communiquer les conclusions qui précèdent au Gouvernement japonais et à ZENKYO, en priant les parties d'engager le dialogue en vue d'aborder de manière constructive les points de non-respect de la Recommandation ;
- (c) de prier le gouvernement et ZENKYO de tenir le Comité conjoint informé des faits nouveaux concernant ces problèmes et d'examiner ces informations en temps voulu, conformément aux procédures en vigueur.

B. Faits nouveaux concernant des allégations précédemment reçues

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

Historique

1. Les allégations selon lesquelles le Gouvernement du Burundi ne respecterait pas la recommandation sur la condition des enseignants en ce qui concerne les traitements sont longuement traitées dans le rapport de la septième session du Comité conjoint (2000)²⁵.

2. Ces allégations ont été initialement soumises par le STEB par une lettre adressée par télécopie en date du 30 septembre 1997 au Directeur général de l'UNESCO, qui était suivie par une lettre datée du 14 octobre 1998 contenant des informations complémentaires. La réponse du gouvernement, datée du 7 avril 1999, a été transmise au STEB le 28 mai 1999, le STEB adressant à son tour de nouvelles observations au Comité conjoint le 30 septembre 1999.

3. En substance, le STEB se plaignait de la faiblesse des traitements des enseignants par rapport à ceux des personnels d'autres entreprises publiques ou privées, de l'insuffisance des allocations familiales et du refus du gouvernement de négocier en dépit de grèves répétées.

4. En réponse, le gouvernement indiquait qu'une nouvelle législation concernant les fonctionnaires de l'État avait été adoptée en janvier 1999, qu'une prime avait été accordée aux enseignants, et qu'un comité mixte (Ministère de l'éducation/syndicats) avait été établi le 13 novembre 1998 et chargé d'examiner l'applicabilité de la Recommandation de 1966 dans le pays. Au sujet de la demande de relèvement des traitements formulée par le STEB, le Gouvernement a déclaré qu'il fallait situer cette revendication dans le contexte de la crise socioéconomique sans précédent qui frappe le pays.

25 CEART/7/2000/10, annex 2, 1.B.

5. Dans sa réponse, le STEB précisait que les “dispositions particulières” concernant les enseignants dans la nouvelle loi n’avaient été ni précisées ni mises en application, que les primes étaient insignifiantes au regard de l’inflation qui règnait dans le pays, que les membres du nouveau comité mixte avaient été nommés par le gouvernement et non par les syndicats, et que le comité n’existait en fait que de nom puisque son rôle, s’agissant de l’applicabilité de la Recommandation de 1966, n’avait jamais été défini et qu’il n’avait été convoqué qu’une seule fois.

6. Les observations du STEB ont été transmises au Ministère de l’éducation du Burundi par deux fois, une première fois par lettre datée du 31 janvier 2001 du Sous-Directeur général par intérim de l’UNESCO, et une nouvelle fois par l’intermédiaire d’une requête du secrétariat conjoint au chef par intérim du Bureau national de l’UNESCO à Bujumbura.

7. Aucune réponse n’a été reçue à ce jour. Par ailleurs, le STEB n’a pas non plus eu d’autre contact avec le Directeur général de l’UNESCO ou le secrétariat conjoint.

Conclusions

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

Recommandations

9. Le Comité conjoint recommande au Conseil d’administration du BIT et au Conseil exécutif de l’UNESCO :

- (a) de prendre note de la situation décrite ci-dessus ;
- (b) de communiquer les conclusions ci-dessus au Gouvernement du Burundi et au STEB, en priant instamment le gouvernement de présenter ses observations sur les informations les plus récentes communiquées par le STEB, de manière que le Comité conjoint puisse examiner les informations fournies par les deux parties.

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

Historique

1. Les détails de cette allégation, présentée dans une communication qui a été initialement examinée par le Comité conjoint en 1994, figurent dans le rapport de la septième session de ce comité, tenue en 2000²⁶.

2. Dans ce rapport, le Comité conjoint conclut que la condition des enseignants ne semble pas s’être sensiblement améliorée depuis 1997, comme en témoignent les niveaux de salaires toujours bas, les transferts forcés et les tensions relatives à la langue d’instruction, qui relèvent de la politique globale de l’éducation. De graves préoccupations subsistent au sujet d’allégations relatives au transfert ou au licenciement, à l’emprisonnement ou à la détention, voire à la dis-

26 CEART/7/2000/10, annexe 2, 2, C

parition ou au décès d'enseignants, méthodes qui menacent la stabilité et la qualité des services pédagogiques dans certaines régions. Le Comité conjoint prend également note de l'absence de coopération dans les consultations entre le gouvernement et les enseignants et leurs organisations, ajoutée aux graves problèmes de respect des droits fondamentaux de liberté syndicale qu'illustre parfaitement l'affaire non encore résolue du cas n° 1888 du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT. Le gouvernement a été invité à prendre des mesures visant à rétablir un solide partenariat qui reconnaisse le rôle important que jouent les enseignants et leurs représentants démocratiquement élus dans l'amélioration de l'éducation, par le biais des consultations et de la négociation. Le gouvernement a également été prié de prendre des mesures destinées à traiter les problèmes en suspens mentionnés dans le rapport, et, ce faisant, de tirer parti de toutes les possibilités d'aide internationale, y compris celles qu'offre une mission de contacts directs de membres du Comité conjoint, comme indiqué dans le rapport.

3. Après examen par le Conseil d'administration du BIT (mars 2001) et le Conseil exécutif de l'UNESCO (mai-juin 2001), le rapport du Comité conjoint, y compris l'analyse qu'il fait des derniers développements qui lui ont été notifiés, a été envoyé au Gouvernement de l'Ethiopie et à l'IE, celle-ci agissant au nom de l'ETA, en juin et juillet 2001.

Nouveaux développements

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

5. Le gouvernement réfute l'allégation relative à l'absence de coopération et à l'inefficacité des consultations avec les enseignants et affirme qu'il a consulté les enseignants dans toutes ses entreprises en matière d'éducation. Il a tout fait pour que l'Association des enseignants soit représentée dans les conseils d'éducation des districts ainsi que dans les écoles. Il souligne que l'Ethiopie fait partie des pays les plus pauvres du monde et qu'il consacre, en moyenne, sept fois le revenu par habitant annuel aux salaires des enseignants, qui sont, de toute façon, plus élevés que ceux de toutes les autres professions de la fonction publique.

6. S'agissant des allégations de transfert forcé d'enseignants, le gouvernement fait remarquer qu'il a été confronté à un problème majeur de concentration des enseignants dans les villes et à de graves pénuries d'enseignants dans les zones rurales. Il affirme qu'il n'a fait que redéployer les enseignants des écoles bénéficiant d'un surplus d'effectifs vers les écoles qui en avaient le plus besoin, et cela en consultant les enseignants au niveau régional.

7. Répondant aux allégations selon lesquelles des personnes non qualifiées seraient employées dans les services d'inspection, le gouvernement a déclaré que l'évaluation des enseignants se faisait à la fois par des chefs de département, des directeurs d'école, des pairs, des étudiants et des parents. Selon lui, les étudiants comme les parents avaient, par l'exposé de leurs points de vue, une contribution précieuse à apporter.

8. Le gouvernement s'est efforcé de réfuter les allégations de harcèlement et de répression de l'ETA et de ses membres en déclarant que le droit de réunion et de création d'associations professionnelles était inscrit dans la Constitution du pays et qu'il n'y avait, en fait, ni harcèlement ni répression des individus ou groupes. Il n'a pas nié que des particuliers aient pu violer la loi, mais précise que toute violation de ce genre est réprimée ou sanctionnée par les tribunaux.

9. Le gouvernement a enfin défendu son droit d'insister pour que l'enseignement se fasse dans la langue maternelle et a admis qu'il n'était pas dans l'intérêt de son peuple d'utiliser cette langue si des matériels appropriés et des enseignants convenablement formés n'étaient pas mis à disposition (cela en réponse à une allégation selon laquelle cet enseignement serait donné par des enseignants insuffisamment formés et sans matériels pédagogiques appropriés.)

10. Le Comité conjoint a également reçu les 17 et 30 juin 2003, respectivement, deux communications sur la situation en Ethiopie émanant de l'ETA et de l'IE. Ces communications ne répondent pas expressément aux observations ci-dessus du gouvernement. L'information donnée dans ces communications se résume au fait que le gouvernement a créé et encouragé une nouvelle association professionnelle qui porte exactement le même nom que l'ETA et qui a pris toute une série de mesures de répression contre l'organisation préexistant sous ce nom, qui a toujours été indépendante du gouvernement. Parmi ces mesures, il y aurait le harcèlement d'enseignants et des tentatives pour les obliger à se dissocier de l'organisation indépendante, l'emprisonnement et, dans un cas, l'assassinat de membres de cette organisation, et la saisie ou le gel de ses biens. Il y est dit également que des mesures ont été prises pour empêcher cette organisation indépendante d'organiser des conférences et de mener d'autres activités professionnelles ou pour la gêner dans ses activités. Il semblerait par ailleurs que les décisions des tribunaux favorables à l'ETA originelle, que ce soit en général ou pour ce qui est de ses biens, n'aient pas été suivies d'effet.

Constatations et conclusions

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

12. Tout en notant que la plupart de ces mesures ont des objectifs légitimes en matière d'éducation et que l'IE et l'ETA ne fournissent aucune information les concernant, le Comité conjoint rappelle que pratiquement toutes les mesures indiquées par le gouvernement relèvent de dispositions de la recommandation. Ces dispositions devraient servir d'orientation pour améliorer et appliquer les politiques et mesures prises pour que la profession d'enseignant en Ethiopie se développe sainement. Par conséquent, un examen plus détaillé des politiques du gouvernement en relation avec les dispositions de la recommandation semblerait être de mise.

13. Le Comité conjoint estime qu'une mission d'investigation pour examiner la situation telle qu'elle se présente dans la réalité est hautement recommandée. A cet effet, il serait bon, selon lui, de solliciter l'aide du Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'éducation, ou d'envisager d'autres moyens de se faire une idée plus claire de la situation, comme le tout nouveau programme phare "Enseignants et qualité" dans le cadre de l'Éducation pour tous (EPT). A la tête de ce programme, on trouve l'OIT et l'UNESCO, qui travaillent en partenariat avec d'autres organismes, y compris l'IE. Son but est d'améliorer la condition des enseignants et de renforcer le dialogue social en matière d'éducation afin d'atteindre les objectifs de l'EPT tels qu'ils sont définis dans le Cadre d'action de Dakar. Par ailleurs, il faudrait mener, en tenant compte des résultats de ces missions d'investigation, d'autres activités, comme des services consultatifs techniques et/ou des forums de dialogue social associant le gouvernement, l'ETA et d'autres parties prenantes de l'éducation, le cas échéant, dans le cadre du programme phare de l'EPT. Cela permettrait de définir plus facilement les grandes options de manière à répondre aux besoins d'un enseignement de qualité conformément aux dispositions de la recommandation et compte tenu des contraintes financières et autres du gouvernement.

14. Pour ce qui est des questions relatives à la liberté syndicale, le Comité conjoint reconnaît que cette question relève davantage de la compétence du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT. Il prie ce comité de poursuivre ses efforts pour aider à régler une affaire qui paraît extrêmement grave à cet égard.

Recommandations

15. Par conséquent, le Comité conjoint recommande que le Conseil d'administration du BIT et le Conseil exécutif de l'UNESCO :

- (a) prennent note de la situation décrite ci-dessus;
- (b) encouragent le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration à poursuivre les efforts qu'il fait pour essayer de régler les problèmes de liberté syndicale évoqués dans les allégations, et lui facilitent la tâche;
- (c) demandent au Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'éducation d'envisager d'étudier les autres questions évoquées par l'IE et l'ETA, afin de soumettre les constatations factuelles qu'il aura faites à ce sujet au Comité conjoint en vue d'un examen plus approfondi;
- (d) invitent le gouvernement, l'IE et l'ETA à envisager des missions d'investigation, des services consultatifs techniques et des activités de renforcement des capacités en vue de renforcer le dialogue social dans l'enseignement en Ethiopie dans le cadre d'un programme national qui ferait partie du programme phare "Enseignants et qualité" dont s'occupent l'UNESCO et l'OIT;

-
- (e) communiquent les constatations et recommandations du Comité conjoint aussi bien au gouvernement qu'à l'Internationale de l'éducation et, par le biais de cette dernière, à l'Association des enseignants éthiopiens, en demandant aux parties de tenir le Comité conjoint informé de l'évolution de la situation en ce qui concerne les problèmes cidessus, ces informations devant être examinées conformément aux procédures approuvées.

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

Historique

1. Les détails concernant cette allégation figurent dans le rapport du Comité conjoint sur sa septième session en 2000²⁷.
2. En bref, OFSET a adressé à l'OIT une lettre datée du 5 février 1998 contenant des allégations relatives à la discrimination au regard de la rémunération et des congés de maternité dont étaient victimes des enseignants à temps partiel de la préfecture d'Osaka (Japon).
3. Au moment de la septième session du Comité conjoint, celui-ci n'avait reçu que récemment les observations du Bureau de l'éducation de la préfecture d'Osaka, transmises par l'intermédiaire de la Mission permanente du Japon auprès des organisations internationales à Genève. Il n'avait néanmoins pas été possible de les transmettre à OFSET pour que cette organisation puisse présenter ses observations conformément aux procédures en vigueur.
4. En conséquence, le Comité conjoint a conclu qu'il n'était pas approprié d'examiner en détail l'allégation à ce stade.

Faits nouveaux

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

27 CEART/7/2000/10, annexe 2, 1. C

Conclusions et recommandations

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

8. Le Comité conjoint recommande au Conseil d'administration du BIT et au Conseil exécutif de l'UNESCO :

- (a) de prendre note de la situation décrite ci-dessus ;
- (b) de communiquer les conclusions qui précèdent au Gouvernement japonais et à OFSET, en les félicitant d'avoir trouvé une issue positive à leur différend dans l'intérêt de l'éducation et des enseignants, sur la base du dialogue social et conformément aux dispositions de la Recommandation de 1966.

ANNEXE 3

Ordre du jour de la neuvième session du Comité conjoint

1. Election des membres du Bureau et adoption de l'ordre du jour
2. Suivi de l'application de la Recommandation OIT/UNESCO concernant la condition du personnel enseignant (1966)
 - (a) Formation des enseignants : initiale et continue
 - (b) Emploi et carrière des enseignants
 - (c) Rémunération des enseignants
 - (d) Conditions de l'enseignement et de l'apprentissage
 - (e) Dialogue social dans l'éducation : partage de l'information, consultation et négociation
 - (f) Autres dispositions de la Recommandation de 1966
3. Suivi de l'application de la Recommandation de l'UNESCO concernant la condition du personnel enseignant de l'enseignement supérieur (1997)
 - (a) Libertés académiques dans l'enseignement supérieur
 - (b) Structures de l'emploi et régime de la titularisation
 - (c) Autres dispositions de la Recommandation de 1997
4. Examen des allégations reçues d'organisations d'enseignants
 - (a) Allégations reçues depuis la huitième session
 - (b) Allégations examinées depuis la huitième session
5. Progrès réalisés dans la promotion et l'application des Recommandations de 1966 et de 1997
 - (a) Examen des rapports et autres sources d'information, conformément au mandat du Comité conjoint
 - (b) Examen des activités menées, conjointement ou séparément, par le BIT et l'UNESCO en vue de promouvoir l'application des deux Recommandations
 - (c) Méthodologie et procédures du Comité conjoint
6. Ordre du jour de la dixième session
7. Questions diverses

Que sont les Recommandations sur les enseignants et qu'est-ce que le CEART?

Les Recommandations

La **Recommandation concernant la condition du personnel enseignant** a été adoptée conjointement par l'OIT et l'UNESCO le 5 octobre 1966, lors d'une conférence intergouvernementale spéciale réunie par l'UNESCO à Paris en coopération avec l'OIT. Elle énonce les droits et devoirs des enseignants, ainsi que les normes internationales applicables dans les domaines suivants: formation initiale et perfectionnement, recrutement, emploi, conditions d'enseignement et d'étude. Elle contient aussi de nombreux conseils destinés à favoriser la participation des enseignants à la prise des décisions en matière d'éducation par la procédure de la consultation et de la négociation avec les gouvernements. Depuis son adoption, la Recommandation est considérée comme un ensemble de directives important visant à améliorer la condition du personnel enseignant au profit de la qualité de l'éducation.

La **Recommandation concernant la condition du personnel enseignant** de l'enseignement supérieur a été adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO en 1997, également à l'issue d'années de travaux préparatoires effectués en collaboration par l'UNESCO et l'OIT. Ce texte de référence récapitule une série de pratiques recommandées concernant l'ensemble du personnel enseignant de l'enseignement supérieur. Il vise à compléter la Recommandation de 1966. Sa promotion est assurée et sa mise en œuvre surveillée par l'UNESCO en collaboration avec l'OIT, notamment par l'intermédiaire du Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts (CEART).

CEART

Le Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application de la Recommandation concernant la condition du personnel enseignant (CEART) a été créé en 1967 pour assurer une coopération étroite entre l'OIT et l'UNESCO en vue d'encourager et de surveiller l'application de la Recommandation de 1966. Pour tenir compte des responsabilités supplémentaires qui lui ont été conférées pour encourager et surveiller l'application de la Recommandation de 1997, le Comité conjoint a été rebaptisé après sa session de l'an 2000. Il s'appelle désormais **Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des Recommandations concernant la condition du personnel enseignant (CEART)**, dénommé dans ce rapport Comité conjoint ou CEART.

Le CEART se compose de 12 membres désignés, six désignés par l'OIT et six désignés par l'UNESCO. Ceux-ci agissent à titre personnel.

Le CEART examine les rapports et les informations sur l'application des Recommandations émanant des gouvernements, des associations nationales représentant les enseignants et leurs employeurs, de l'OIT et de l'UNESCO, ainsi que des organisations intergouvernementales ou non gouvernementales compétentes. Il communique ensuite ses conclusions à l'OIT et à l'UNESCO en vue des mesures à prendre.

Le CEART est également chargé d'examiner les allégations reçues d'organisations d'enseignants sur la non-application de dispositions des Recommandations dans des Etats membres. Après examen de l'allégation au fond, le CEART fait connaître ses conclusions et recommandations pour résoudre les problèmes ou le conflit.

Le CEART se réunit tous les trois ans, alternativement au Siège de l'UNESCO à Paris et à celui de l'OIT à Genève. Le présent rapport rend compte de la session de l'an 2003, réunie dans les locaux de l'UNESCO.

Pour consulter le texte intégral des Recommandations et les informations concernant le CEART :

Anglais : <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/ceart/main.htm>

Français : <http://www.ilo.org/public/french/dialogue/sector/techmeet/ceart/main.htm>

Espagnol : <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/sector/techmeet/ceart/main.htm>