

البند ٣٠ من جدول الأعمال المؤقت

تقرير المدير العام عن الادعاءات التي تلقتها لجنة الخبراء المشتركة  
 بين منظمة العمل الدولية واليونسكو والمعنية بتطبيق  
 التوصيتين الخاصتين بأوضاع العاملين في التعليم

### الملخص

طبقاً للقرار ١٥٤ م ت/٤،٤، يقدم المدير العام إلى المجلس التنفيذي في هذه الوثيقة التقرير  
 المرحلي الذي أعدته لجنة الخبراء المشتركة بين منظمة العمل الدولية واليونسكو والمعنية  
 بتطبيق التوصيتين الخاصتين بأوضاع العاملين في التعليم عن الادعاءات التي تلقتها من قبل  
 منظمات المعلمين بشأن عدم الالتزام بالتوصيتين المذكورتين.

لا يترتب على هذا الأمر أي آثار مالية أو إدارية.

الإجراءات التي يتعين على المجلس التنفيذي اتخاذها: القرار المقترح في الفقرة ٧.

١ - أنشئت لجنة الخبراء المشتركة بين منظمة العمل الدولية واليونسكو والمعنية بتطبيق التوصيتين  
 الخاصتين بأوضاع العاملين في التعليم بموجب قرارين موازيين صدرا عن مجلس إدارة منظمة العمل الدولية  
 والمجلس التنفيذي لليونسكو في عام ١٩٦٧. وتضطلع اللجنة بمهمة رصد وتعزيز توصيتي عامي ١٩٦٦  
 و ١٩٩٧ الخاصتين بأوضاع العاملين في التعليم<sup>(١)</sup>. لذلك تدرس اللجنة الادعاءات الرسمية الواردة من  
 منظمات دولية ووطنية للمعلمين بشأن عدم تطبيق أحكام إحدى التوصيتين أو كليهما في الدول الأعضاء.  
 ويُعقد اجتماع لجنة الخبراء المشتركة كل ثلاث سنوات في باريس أو جنيف. وتتيح إجراءاتها أيضاً إعداد  
 تقارير مرحلية للحالات التي تحدث في الفترة الفاصلة بين الاجتماعات الدورية، وذلك لضمان استجابة  
 أسرع في دراسة الادعاءات وإيجاد الحلول لها دعماً للجهات المعنية في الدول الأعضاء.

(١) التوصية الصادرة عام ١٩٦٦ بشأن أوضاع المعلمين، والتوصية الصادرة عام ١٩٩٧ بشأن أوضاع هيئات التدريس في التعليم العالي.

٢ - درس المجلس التنفيذي في دورته السادسة والسبعين بعد المائة التقرير الخاص بالدورة التاسعة للجنة المشتركة<sup>(١)</sup>، التي عقدت في مقر منظمة العمل الدولية في جنيف في الفترة من ٣٠ تشرين الأول/أكتوبر إلى ٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦. وإذ أعرب المجلس التنفيذي عن تقديره للعمل الذي تضطلع به اللجنة المشتركة للتشجيع على اتخاذ تدابير كفيلة بزيادة الوعي بالتوصيتين الخاصتين بأوضاع العاملين في التعليم وبتوسيع نطاق تطبيقهما، دعا المدير العام إلى مساعدة اللجنة المشتركة على إنجاز دورة أعمالها المقبلة "وإبلاغ تقريرها، مشفوعاً بما قد يبديه المجلس التنفيذي من ملاحظات بشأنه، 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، وضمان الحريات الأكاديمية في مجال التعليم العالي" (القرار ١٧٦ م ت/٣٢).

٣ - ويدرر التقرير المرحلي لشهر أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨ التطورات المستجدة في الحالات الثلاثة الواردة من استراليا وإثيوبيا واليابان، والتي تنظر فيها حالياً اللجنة المشتركة. وفيما يخص استراليا، تمت دراسة معلومات إضافية وردت من الحكومة والنقابة الوطنية للتعليم العالي بعد الدورة التاسعة للجنة المشتركة، وقدمت النتائج والتوصيات إلى كل من الحكومة ونقابة المعلمين للمساعدة على جعل التشريعات والممارسات الوطنية في قطاع التعليم العالي أكثر اتفاقاً مع أحكام توصية عام ١٩٩٧.

٤ - وفي حالة إثيوبيا، قدم الاتحاد الدولي للمعلمين بالنيابة عن رابطة المعلمين الإثيوبيين معلومات محدودة بناء على طلب لجنة الخبراء المشتركة بين منظمة العمل الدولية واليونسكو والمعنية بتطبيق التوصيتين الخاصتين بأوضاع العاملين في التعليم، وذلك في الفترة التي أعقبت الدورة الأخيرة للجنة. بيد أن الحكومة لم تقم بتلبية الدعوة. وبناء على ذلك، توصي اللجنة المشتركة بإرجاء النظر في الحالة بانتظار المزيد من المعلومات بشأن المسائل التي سبق أن نظرت فيها اللجنة عام ١٩٩٤.

٥ - أما فيما يخص اليابان فإن التقرير المرحلي يعتمد اعتماداً كبيراً على تقرير بعثة تقصي الحقائق التي أوفدها اللجنة المشتركة إلى اليابان في نيسان/أبريل ٢٠٠٨. وتم الاضطلاع بهذه البعثة الأولى من نوعها في تاريخ اللجنة المشتركة على نحو يتماشى مع مهامها وإجراءاتها، وذلك بناء على دعوتين قدمتهما بالتوازي حكومة اليابان ومنظمات المعلمين. وضمت منظمات المعلمين كلا من النقابة اليابانية للمعلمين والعاملين في التعليم التي طلبت من اللجنة المشتركة دراسة القضايا في عام ٢٠٠٢. وكانت الغاية من البعثة تتمثل في التوصل إلى المزيد من الفهم لأوضاع التعليم وظروفه في اليابان من حيث تأثيره في القضايا الرئيسية، أي في تقييم المعلمين والنظم التأديبية، وتقييم الاستحقاق والتعويض، والممارسات المفيدة القائمة على الحوار الاجتماعي. وتطلبت بعثة تقصي الحقائق هذه عقد لقاءات مع السلطات الحكومية المعنية بالتعليم والعمل، بالإضافة إلى عقد لقاءات على المستوى الوطني وعلى مستوى المحافظات مع منظمات المعلمين، ومنظمات أرباب العمل والعمال، ومع ممثلي الآباء، ومع خبراء مستقلين في مجالي التعليم والعمل. هذا وقد أثنت البعثة على الحكومة ومنظمات المعلمين ومنظمات أرباب العمل والعمال وغيرها من الأطراف المعنية في اليابان لتعاونها الممتاز واستعدادها لإقامة الحوار في أثناء هذه البعثة الأولى من نوعها، مما أدى إلى تفهم أفضل للقضايا الرئيسية باعتبارها أساساً للاستنتاجات والتوصيات المطروحة في التقرير المرحلي.

٦ - يقدم التقرير المرحلي المرفق إلى المجلس التنفيذي للنظر فيه.

### الإجراءات المتوقع من المجلس التنفيذي اتخاذها

١٥- لعل المجلس التنفيذي يود النظر في اعتماد مشروع قرار يُصاغ نصه على النحو التالي:

إن المجلس التنفيذي،

١ - إذ يذكر بالقرار ١٥٤ م ت/٤،٤،

٢ - وقد درس الوثيقة ١٨١ م ت/٣٠،

٣ - يحيط علماً بالتقرير المرحلي للجنة الخبراء المشتركة بين منظمة العمل الدولية واليونسكو والمعنية بتطبيق التوصيتين الخاصتين بأوضاع العاملين في التعليم عن الادعاءات التي تلقتها من قبل منظمات المعلمين بشأن عدم الالتزام بتوصيتي عام ١٩٦٦ و عام ١٩٩٧ الخاصتين بالمعلمين؛

٤ - ويدعو المدير العام إلى إبلاغ التقرير إلى حكومات كل من استراليا وإثيوبيا واليابان، وإلى النقابة الوطنية الاسترالية للتعليم العالي، ورابطة المعلمين الإثيوبيين، والاتحاد الدولي للمعلمين، ومنظمات المعلمين في اليابان التي شاركت في اجتماعات بعثة تقصي الحقائق التابعة للجنة الخبراء المشتركة بين منظمة العمل الدولية واليونسكو والمعنية بتطبيق التوصيتين الخاصتين بأوضاع العاملين في التعليم، في نيسان/أبريل ٢٠٠٨، ودعوة هذه الجهات إلى اتخاذ تدابير المتابعة اللازمة الموصى بها في التقرير.

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 (CEART)**

Geneva, September 2008

**Interim report on allegations received from  
teachers' organizations on non-observance  
of the Recommendations of 1966 and 1997  
concerning teachers**



ILO – Geneva



UNESCO – Paris

---

## Introduction

1. The Joint ILO–UNESCO Committee of Experts on the Application of the Recommendations concerning Teaching Personnel (CEART) was established by parallel decisions of the ILO Governing Body and the UNESCO Executive Board in 1967. It is mandated by the ILO and UNESCO executive bodies to monitor and promote application of the international recommendations on teachers – the ILO–UNESCO Recommendation concerning the Status of Teachers, 1966 (hereafter the 1966 Recommendation), and the UNESCO Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel, 1997.
2. The CEART’s work is based on a variety of information sources, among which communications from national and international teachers’ organizations on the state of application of one or both Recommendations. Where such information addresses conditions in a particular country, the information may be treated as an allegation that one or more provisions of the recommendation in question are not being applied. In such cases if the CEART considers that the criteria for receivability of the information in accordance with procedures approved by the ILO and UNESCO executive bodies have been met, it requests the observations of the Government from the country in question as well as those of the relevant teachers’ organization(s). Based on the information received and other relevant sources of information on the allegations, the CEART reports to the ILO and UNESCO executive bodies with its findings and recommendations on how the problems raised might be resolved so as to fully apply the Recommendation(s).
3. At its Seventh Session in 2000, the CEART introduced a measure to enhance its methodology for dealing with allegations by appointing a member in a fact-finding or “direct contacts” capacity to investigate the circumstances of an allegation under certain conditions. Such a procedure depends on acceptance by both a government and relevant teachers’ organization(s) in the country, which is the object of an allegation. This procedure has been used for the first time in the case concerning Japan addressed in this report.
4. This interim report is submitted to the Governing Body of the ILO and the Executive Board of UNESCO in accordance with the mandate approved by the two executive bodies, namely that such reports may be prepared and submitted between the Joint Committee’s regular sessions held every three years, so as to help resolve difficulties with the application of the Recommendations in a more timely manner.

## Further developments in relation to allegations previously received by the CEART

### 1. Allegation received from the National Tertiary Education Union (NTEU) of Australia

#### Background

1. Details of the allegations presented by NTEU and initial observations on them by the Government of Australia are set out in the report of the Joint Committee at its Ninth

---

Session (2006).<sup>1</sup> These allegations concern the application of the UNESCO Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel, 1997 (hereafter the 1997 Recommendation). The report records that since it was not possible before the conclusion of its 2006 session to receive full information and complete examination of these allegations in accordance with its procedures, the Joint Committee deferred examination to an interim report.

## Further developments

2. On the eve of the Ninth Session, the NTEU submitted its second set of observations on the issues, commenting on the Government's initial reply. These points may be summarized as follows:
  - (1) The Government's assertions that universities are not required to comply with the National Governance Protocols and the Higher Education Workplace Relations Requirements (HEWRRs) that are considered to contravene provisions of the 1997 Recommendation are not credible. Declining government investment in universities has meant that universities cannot afford not to comply. The NTEU submission contends that Australia, alone among OECD countries, has decreased its public expenditure on tertiary education over the period 1995–2003. On the other hand, those institutions that do comply receive additional funding.
  - (2) The Government (Department of Education Science and Training – hereafter “the Department”) undermined provisions of the 1997 Recommendation on collective bargaining by deliberately favouring the choice of individual employment agreements (Australian Workplace Agreements – AWAs) to be concluded with new employees over existing collective agreements through its advice to higher education institutions. Furthermore, the Department required that drafts of collective agreements negotiated with the NTEU and other staff representatives be submitted to it for comment, and possible amendments, if higher education institutions wanted to have a reasonable chance of being judged in compliance with the HEWRRs. Accompanying information illustrated a concrete example of department advice to an employer to delete clauses from draft collective agreements providing staff with a genuine and informed choice between an AWA and the collective agreement.
  - (3) Universities were expected to meet requirements to offer all existing and new staff AWAs that overrode or entirely displaced the guarantees for rights set out in collective agreements. The requirements included the ability to make employment and promotion conditional upon acceptance of AWAs. Such requirements potentially undermined guarantees of academic freedom by way of university managements omitting clauses in the AWAs on academic freedom, tenure, and normal due process for disciplinary action and dismissal that existed in the collective agreements. Such pressure to remove academic freedom provisions, often called intellectual freedom clauses, and related employment security guarantees from collective agreements was particularly pernicious given that no clear common law or statutory protection existed for academic freedom. A concrete example of such advice and pressure on institutions was cited in the NTEU information.
  - (4) The Government's policy guidance on institutional adherence to its National Governance Protocols contravened institutional autonomy and collegiality provisions of the 1997 Recommendation by imposing a “one size fits all” approach to university

<sup>1</sup> Document CEART/9/2006/10, Appendix II.

---

governance through the required composition of governing bodies, as well as the establishment of “conflict of interest” requirements which limited the right of staff and students to participate in university governance.

- (5) The Government undermined the principles of academic freedom to carry out research freely by means of undue interference in Australian Research Council (ARC) decisions on research funding.
3. In December 2006, the Australian Government submitted its final set of comments on the NTEU assertions. The main points are as follows:
- (1) Government funding for tertiary education was not significantly below OECD country averages as the NTEU asserted, when adjustments were made for substantial investments in vocational and technical education, student loans and more recent increases across the board to support reforms. In return, the policies at the heart of the allegations provided assurances that the funds were used in the most efficient and effective fashion through appropriate university governance and management.
  - (2) The HEWRRs emphasized choice for employees and universities and encouraged universities and their employees to use bargaining to tailor working arrangements to their particular needs and circumstance. The requirements did not express a preference for one form of agreement over another, rather they encouraged universities with collective agreements to negotiate and use collective agreements as part of a suite of options to promote more flexible work arrangements. Moreover, the Department provided comments on draft workplace agreements to those universities that requested it, but such advice was not binding on the university.
  - (3) Changes in the National Governance Protocols were designed to enhance the role of governing bodies in determining the distinctive mission and strategic direction of the institution, not to diminish it. They would not restrict staff and student participation in governing bodies, even if such participation was to be reconsidered, and each university determined how conflict of interest provisions in relation to institutional governance would apply.
  - (4) The Australian Research Council peer review processes have not been changed by legislation adopted in 2006, and the Minister for Education, Science and Training was precluded from taking decisions on research funding requests without recommendations from the assessment process as set out in the ARC’s funding rules.
4. At the invitation of the Joint Committee following its 2006 session and report, the NTEU provided an update on the issues in August 2007, most of which concerned a parallel complaint to the Committee on Freedom of Association of the ILO Governing Body, and is therefore outside the remit of the Joint Committee. Some points nevertheless relate to the issues before it. These include that the effect of legislation passed in 2005 was to deprive institutions of their previously legislated level of funding if they did not comply with the HEWRRS, by implication limiting their autonomy. Moreover, AWAs reflected a standardized approach to institutional workplace arrangements, and were not individually tailored, thereby undermining collective bargaining in accordance with the 1997 Recommendation’s provisions on negotiation of terms and conditions of employment. The NTEU presented details on how AWAs operated in practice to buttress its argument.
5. In December 2007, elections led to a change of government in Australia. The new Government has to date not submitted any additional information in response to the Joint Committee’s invitation. At the same time the Joint Committee is aware that the Government has launched a major review of Australia’s higher education system, which will examine and report on the future direction of the higher education sector.

---

## Findings

6. The Joint Committee notes that the issues at stake in the allegations concern key provisions of the 1997 Recommendation on institutional autonomy, institutional accountability, academic freedom, self-governance and collegiality, and negotiation on terms and conditions of employment, the latter in accordance with the standards of the ILO.
7. The Joint Committee is also conscious of the possibility that the Government elected in December 2007 may have or develop different policies on these issues, which would alter the nature of the allegations. In the absence of information concerning such changes, however, the Joint Committee's findings are directed towards the problems originally signalled and what it understands to be prevailing policies and practices in relation to the 1997 Recommendation.
8. Concerning institutional autonomy and its corollary, institutional accountability, the crux of the matter is the degree to which funding decisions by the Government that are tied to provisions of institutional compliance with the HEWRRs impact on the institutions' autonomy. Paragraph 17 of the 1997 Recommendation defines autonomy thus:

Autonomy is that degree of self-governance necessary for effective decision-making by institutions of higher education regarding their academic work, standards, management and related activities consistent with systems of public accountability, especially in respect of funding provided by the State, and respect for academic freedom and human rights.

9. The 1997 Recommendation recognizes that the nature of institutional autonomy may differ according to the type of establishment. The standard nevertheless assigns a high value in its paragraph 18 to autonomy as "the institutional form of academic freedom and a necessary precondition to guarantee the proper fulfilment of the functions entrusted to higher-education teaching personnel and institutions." The 1997 Recommendation at the same time calls for a balance between autonomy and accountability in its paragraph 22, which states: "In view of the substantial financial investments made, member States and higher education institutions should ensure a proper balance between the level of autonomy enjoyed by higher education institutions and their systems of accountability."
10. The viewpoints of the NTEU and the Government differ substantially on this important relationship. The 1997 Recommendation does not contest the authority of governments as funding sources to insist on public accountability for these funds, especially in the context of an increasingly globalized information and knowledge environment that continues to alter the teaching and research environment for higher education. At the same time, the notion of institutional autonomy would be emptied of its content if governments were to impose decisions on institutions in return for funding necessary for their continued functioning. Considering the information provided to it, the Joint Committee considers that there is not enough evidence to conclude that the Government has contravened the 1997 Recommendation by establishing requirements through HEWRRs and the National Governance Protocols in return for extra funding. Institutions are free to apply such requirements or not. The available evidence does not show that refusal means institutions would be unable to continue effective decision-making regarding their academic work, standards, management and related activities. The information provided indicates that extra funding made available or not amounts to 5–7.5 per cent of an institution's base funding. No evidence has been presented to show that any institutions either cease to function or see their operations substantially weakened if they choose not to comply. This does not mean that the Joint Committee is fully confident that such cases have or could not arise in the future, simply that the balance sought by the 1997 Recommendation between institutional autonomy and accountability for public funds has not been substantially infringed to date by the new requirements.

- 
- 11.** At the same time the close linkage between additional funding, which could be important for some institutions to maintain their mission at a high standard of excellence, and detailed requirements on governance and workplace agreements introduces a disturbing element of direct intervention in decisions that are at the core of institutional autonomy. Two considerations merit attention. First, the evidence presented does not clearly demonstrate that the linkage is justified in terms of the sought after “efficient use of resources”, one of the 1997 Recommendation’s criteria for accountability, as the Government insists. The intention of the new requirements is to increase workplace flexibility and higher productivity through individual performance agreements. The evidence presented does not sustain such a view. There is no a priori evidence that these new requirements would “promote higher productivity and reward higher individual performance in the higher education sector” as the Government contended in its first submission. Second, the Joint Committee notes that decisions on compliance are solely the prerogative of the Minister for Education, Science and Training, with no possibility of appeal to an independent arbiter. The potential for politically motivated decisions without such a procedural check is therefore considerable in the opinion of the Joint Committee.
- 12.** Concerning the issue of academic freedom, the central question is whether the requirement to offer individual AWAs to higher education staff undermines the employment security and procedural guarantees that help underpin academic freedom. The 1997 Recommendation defines academic freedom for higher education staff in terms of “the right, without constriction by prescribed doctrine, to freedom of teaching and discussion, freedom in carrying out research and disseminating and publishing the results thereof, freedom to express freely their opinion about the institution or system in which they work, freedom from institutional censorship and freedom to participate in professional or representative academic bodies” (paragraph 27 with additional explanations in paragraphs 28–30). The international standard closely associates this fundamental right with the need to guarantee security of tenure or its functional equivalent when it declares (paragraph 45):
- Tenure or its functional equivalent, where applicable, constitutes one of the major procedural safeguards of academic freedom and against arbitrary decisions. It also encourages individual responsibility and the retention of talented higher-education teaching personnel.
- 13.** In its 2006 report, the Joint Committee expressed its concern over the international trend in the proliferation of part-time and temporary contracts that undermine tenure. It considers that changes in employment relationships that diminish employment security and procedural guarantees in the particular environment of higher education would not enhance, and would likely weaken, the full exercise of academic freedom and therefore one of the fundamental pillars of excellence in teaching and research. It notes that the Government has remained largely silent on this point in its submissions.
- 14.** Notwithstanding, the information presented to it does not convince the Joint Committee that the offer of a choice of an individual contract by an institution as set out in the HEWRRs automatically undermines employment security and procedural guarantees necessary to protect academic freedom. The NTEU has cited advice from the Department that suggests the requirements could make jobs and promotions conditional upon acceptance of an AWA. The Government denies such is the language or intent of the requirements. The Joint Committee notes that staff may choose not to accept such arrangements but opt for the presumably greater security and procedural guarantees for employment that the NTEU suggests are available in collective agreements. Moreover, the Joint Committee has not examined the content of such individual agreements in relation to existing collective agreement guarantees. It cannot therefore judge the comparative value of one or the other in relation to employment security and by extension defence of academic freedom.

- 
- 15.** In the view of the Joint Committee, however, the incentives to have greater recourse to individually negotiated agreements may contribute to less security at Australian higher education workplaces if such practices effectively make employment and promotion conditional upon their acceptance, and at the same time largely replace collective negotiations. It is well known from decades of workplace experience that the bargaining power of individual workers is less than their collective strength. Whether this applies to highly skilled university professors is another matter. Entry-level teaching and research staff and those in less prestigious institutions with little or no tenure guarantees however almost certainly do not enjoy the highest guarantees. If individual workplace agreements, which did not contain the necessary employment, career and disciplinary guarantees advocated by the 1997 Recommendation, were to become the norm, especially for young and/or newly hired academic staff, the trend towards part-time and temporary contracts that concerned the Joint Committee in its 2006 report would inevitably accelerate in Australian higher education. In the absence of other statutory guarantees of academic freedom, such a trend would do little to reassure the defence of this key principle.
- 16.** On the issue of self-governance and collegiality, the 1997 Recommendation (paragraphs 31 and 32) encourages higher education teaching and research staff to participate in a wide range of internal decision-making structures and practices as part of their rights and responsibilities. The standard establishes a benchmark for their participation in academic matters in that they should have the right to “elect a majority of representatives to academic bodies within the higher education institution”.
- 17.** In terms of the specific situation before it, the Joint Committee concurs with the Government that the use of the National Governance Protocols, challenged by the NTEU on grounds that they reduce collegial self-governance, does not contravene the provisions of the 1997 Recommendation, which supports the right to a staff majority on academic bodies, not governing bodies. The Joint Committee is concerned that a more far-reaching issue is the effect that the term “conflict of interest” in the Protocols has on staff participation in governing bodies. The Government contends that the Protocols do not define the term, and that this is a matter for determination by institutions without interference from the Government. The NTEU provides information that indicates a government policy geared towards a more targeted interpretation of the Protocols by institutions that has resulted in staff being excluded from participating in particular aspects of their institutions’ governance. The available information does not establish a clear picture on this matter, but the Joint Committee notes that the reduction of staff participation in at least some of the country’s institutions, accepted as fact by both parties, suggests a chilling effect on staff participation that is at odds at least with the spirit of the 1997 Recommendation.
- 18.** On the matter of negotiation of terms and conditions of employment, the Joint Committee recalls that the 1997 Recommendation (paragraphs 52–54) recommends a process of voluntary negotiation between higher education employers and organizations representing higher-education teaching personnel on all matters related to terms and conditions of employment. The effect of HEWRRs on respect for these provisions at institutional level is no doubt a key consideration, but in light of its mandate and the parallel complaint on these questions before the Committee on Freedom of Association of the ILO Governing Body, the Joint Committee defers to the competent ILO bodies in terms of decisions and recommendations on these issues.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> See ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (CEACR), observation, 96th Session of the International Labour Conference, 2007: <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/libsynd/index.cfm?hdroff=1> and Report of the

- 
- 19.** Regarding allegations of government interference in decisions to fund research as an infringement of academic freedom, the Joint Committee notes that paragraph 29 of the 1997 Recommendation speaks to higher education teaching personnel's "right to carry out research work without any interference, or any suppression, in accordance with their professional responsibility and subject to nationally and internationally recognized professional principles". The standard does not directly address the question of how funding decisions may promote or abrogate such rights, though the Joint Committee remarks that government or institutional decisions regarding the funding of research in practice have a large influence on higher-education staffs' ability to do research. Nevertheless, to the extent that the Government respects the guarantees for peer review in the funding regulations of the Australian Research Council, the Joint Committee cannot conclude that the Government has taken politically motivated decisions that would infringe on the relevant provisions of the 1997 Recommendation.

## **Recommendations**

- 20.** For the reasons cited above, the Joint Committee recommends that the Government review policies linking additional funding for higher-education institutions to compliance with National Governance Protocols and Higher Education Workplace Relations Requirements so as to ensure that a proper balance is struck between respect for institutional autonomy and institutional accountability in terms of the 1997 Recommendation. The Government is urged to cooperate closely with institutional heads and with the teachers' organizations representing the collective voice of higher-education staff, of which the NTEU, so as to agree on policies and practices that address the concerns expressed in these allegations.
- 21.** The Joint Committee also recommends that the Government review and, as necessary, modify provisions in the HEWRRs that encourage greater recourse to individual AWAs in so far as such agreements may reduce tenure and disciplinary guarantees at institutions and in the process undermine the exercise of academic freedom.
- 22.** The Joint Committee recommends that the Government collaborate with the teachers' organizations to define more clearly the concept of "conflict of interest" in the National Governance Protocols so as to remove ambiguities that could inhibit effective higher-education staff participation in institutional governing bodies as recommended by the 1997 Recommendation.
- 23.** The Joint Committee further recommends that the Government review and where necessary modify national legislation and policy which may have the effect of undermining the provisions of the 1997 Recommendation on negotiation of terms and conditions of employment in higher-education institutions, and in the process take account of the relevant conclusions and recommendations of ILO supervisory bodies on these matters.
- 24.** The Joint Committee recommends further that the Governing Body of the ILO and the Executive Board of UNESCO:
- (1) take note of its findings and recommendations as indicated above;
  - (2) request the Government of Australia and the NTEU to keep the Joint Committee apprised of progress and difficulties on the above, notably by providing an update on recent developments to the Joint Committee prior to its Tenth Session in 2009, as well

Conference Committee on the Application of Standards 2007: <http://www.ilo.org/ilolex/english/conf2007E.htm>.

---

as to consider further technical and policy advice of the Joint Committee and its joint secretariat on these matters that might be considered helpful to the resolution of any difficulties.

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

### **Background**

1. The most recent examination of the allegations presented by Education International (EI) and the Ethiopian Teachers' Association (ETA) is set out in the report of the Joint Committee at its Ninth Session (2006).<sup>3</sup> In that report, the Joint Committee deferred consideration of the most recent information from the teachers' organizations until the Government of Ethiopia could provide further observations, though it noted that the long history of questions brought to it indicated that there were serious and continuing difficulties between the Government and teachers and their organizations in the country. The Joint Committee further invited the Government, EI and ETA to consider additional fact-finding, technical advisory services and capacity building for greater social dialogue in education as a means to overcome the persistent difficulties.

### **Further developments and findings**

2. The Government has not responded to a subsequent request to provide any information on recent developments. In a communication in December 2007, EI informed the secretariat of the Joint Committee about additional information concerning teachers in the country but subsequently decided not to provide additional details as requested.
3. The Joint Committee deeply regrets that the Government has not seen fit to reply to its invitations since 2004 to provide further information on any progress made to resolve the difficulties encountered in applying various provisions of the 1966 Recommendation. These difficulties, it should be recalled, date back more than ten years. As evidenced by continuing complaints against Ethiopia before the Committee on Freedom of Association of the ILO Governing Body,<sup>4</sup> it appears that problems persist that contravene provisions on consultation and negotiation with teachers' organizations advocated in the 1966 Recommendation. Nevertheless, in view of the paucity of recent information, including from EI and ETA, the Joint Committee considers it necessary to suspend any further consideration of the allegations until such time as one or more of the parties provide such information.

### **Recommendations**

4. The Joint Committee recommends that the Governing Body of the ILO and the Executive Board of UNESCO take note of the decision of the Joint Committee to suspend any further

<sup>3</sup> Document CEART/9/2006/10, Appendix II.

<sup>4</sup> See most recently ILO Governing Body Committee on Freedom of Association: Case No. 2516, Report Nos 348 (Nov. 2007), 349 (Mar. 2008) and 350 (June 2008).

---

consideration of the allegations until such time as one or more of the parties provide relevant information on recent developments.

### **3. Allegation received from the All Japan Teachers' and Staff Union (ZENKYO) and the Nakama Teachers' Union**

#### **Background**

1. Details of the ZENKYO allegation and its treatment are set out in reports of the Joint Committee at its Eighth and Ninth Sessions (2003 and 2006), and in an interim report (2005).<sup>5</sup> In the 2006 report, the Joint Committee decided that assertions of the Nakama Teachers' Union of Osaka prefecture on many of the same issues should be taken up in the wider context of the issues raised by ZENKYO. Therefore the Joint Committee has considered the information supplied by the Nakama Teachers' Union along with that of other national and prefecture teachers' organizations to the April 2008 fact-finding mission in the present interim report.

#### **Further developments**

2. At its Ninth Session held in Geneva in October–November 2006, the Joint Committee examined separate submissions from both ZENKYO and the Government of Japan, through the Ministry of Education, Sports, Culture, Science and Technology (MEXT), which, inter alia, invited the Joint Committee to consider a mission to Japan to examine the existing situation around the allegations presented by ZENKYO. In the report of its Ninth Session, reviewed and approved for distribution by the ILO and UNESCO executive bodies in 2007, the Joint Committee noted its intention to undertake such a mission, supported by its secretariat, and to make proposals for resolution of the identified problems to all concerned parties. After agreement with the Government of Japan on terms of reference, the mission took place from 20 to 28 April 2008, composed of two CEART experts supported by senior headquarters officials of the ILO and UNESCO and ILO officials in Japan. Meetings were organized in Tokyo, Osaka and Takamatsu with relevant government ministries, prefecture boards (hereafter "boards"), teachers' organizations, national employers' and workers' organizations, representatives of parents' and teachers' associations and independent experts that the mission requested to meet. The mission's report is available separately from the CEART web site maintained by the ILO.<sup>6</sup>

#### **Findings**

3. The Joint Committee has taken careful note of the fact-finding mission's (hereafter the mission) report in determining its own findings and recommendations for the resolution of the problems initially raised in the allegations and examined in the previous Joint Committee reports. As the mission report notes, in the course of its examination of this case since the initial communication from ZENKO in 2002, the CEART has dealt with three main areas touching upon provisions of the 1966 Recommendation:

<sup>5</sup> Documents CEART/8/2003/11, CEART/INT/2005/1 and CEART/9/2006/10.

<sup>6</sup> <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/ceart08/ceartffr.pdf>.

- 
- teacher competence and assessment, including professional development measures, rewards and disciplinary measures;
  - merit assessment in relation to teacher salaries;
  - consultation and negotiations as forms of social dialogue on these policies and practices.

### ***Teacher assessment, competence and disciplinary measures***

4. In terms of the first set of issues, the allegations concern the operation of the teacher evaluation system especially in relation to those teachers determined to be “incompetent” or “without sufficient ability”, procedural guarantees for such teachers and measures for their professional development, support or retraining.
5. As indicated by the mission report, the Joint Committees notes that all stakeholders who were interviewed share a desire for a high standard of teaching and learning in the schools of Japan and that all acknowledge the key role of teachers in quality education: there is wide acceptance of the need for an effective teacher appraisal system as one contribution to realizing the objectives. The Guidelines on the Personnel Management System for Teachers providing Inadequate Instruction (hereafter “the Guidelines”) recently developed and issued by MEXT recognize the importance of a comprehensive programme that enables teachers to enhance their abilities and aptitudes required for their work. There are divergent views, however, on the orientation of teacher evaluation. The Government and prefecture employing authorities stress the need to retrain, reassign or dismiss a small number of teachers judged not to meet high professional standards. Most of the teachers’ organizations seek to aide weaker teachers to develop professionally without imposing many of the disciplinary options proposed by authorities.
6. The Joint Committee recalls that the 1966 Recommendation does not preclude an effective teacher appraisal system, but in applying what it refers to as “systems of inspection or supervision”, it emphasizes the centrality of encouragement and help to teachers to carry out their professional tasks so as not to diminish their “freedom, initiative and responsibility”. On the face of it, the Joint Committee considers that the teacher evaluation systems advocated by MEXT and now in operation in most, if not all, prefectures do not undermine those basic principles, provided that care is taken in making assessments that are as objective as possible and other procedural guarantees are in place to protect individual teachers against potential abuses. The crux of the matter is whether emphasis is put on giving the necessary professional support and retraining rather than seeking strong disciplinary actions of a punitive nature except in cases of gross professional misconduct where such discipline is clearly merited in the interests of learners and the education system as a whole.
7. The Joint Committee also recalls that as a counterpoint to the emphasis placed in the Guidelines and the prefecture boards systems on the need to respond to parental criticisms, the 1966 Recommendation makes clear (paragraph 67) that while close cooperation between teachers and parents is in the interests of pupils, teachers should be protected against unfair or unwarranted interference by parents on “matters which are essentially the teachers’ professional responsibility”. If the “freedom, initiative and responsibility” of teachers that is central to a high professional standing for teaching as a whole is to be respected, the teacher appraisal systems should reconcile these competing demands in ways that safeguard teacher professionalism in the interests of a stronger overall education system rather than individual parental concern.

- 
8. The heart of the allegations concern teacher appraisals leading to the designation of those termed “incompetent teachers”, “without sufficient ability” or “providing inadequate instruction”, various terms communicated to the Joint Committee over the years in translations of official documents and communications. The Joint Committee recognizes that improvements have been made to the system reflected in the Guidelines produced by MEXT, dated February 2008, for which the Government is to be commended. The Guidelines aim to enhance objectivity and a consistency of standards especially using definitions of quality, skills, knowledge and teaching methods and more detailed criteria to be applied in evaluation decisions. For example the Guidelines recommend more guarantees based in other legislation and medical practices on the use of mental illness as a criterion, previously criticized by teachers’ organizations as inappropriate. Similarly they provide for more opportunity for the views of other teachers in the school and external experts to be heard.
  9. The Joint Committee concurs with the teachers’ organizations that the introduction and management of such a personnel management system based on individual appraisals, particularly as it may lead to disciplinary actions up to and including dismissal from teaching, should involve consultation between the Government and the teachers’ organizations. The 1966 Recommendation is clear on the desirability of such consultation. The evidence presented to the mission and its findings, however, lead to the conclusion that the Guidelines prepared at national level and the systems introduced at prefecture have been introduced without full dialogue and engagement with, and support of, the teachers and their organizations. More is said about this question in the section below on social dialogue.
  10. The Joint Committee also notes that most of the teachers’ organizations, although acknowledging that their views and comments had been addressed to some extent in the Guidelines, contend that important questions remain as to the nature of the evaluation systems. These relate to the basic orientation of the personnel management system for teachers alleged to be providing inadequate instruction and to the manner of its application, including the criteria for determining “incompetent” teachers, the roles and responsibilities of the parties involved and the right of the teachers to hearings and appeals.
  11. The Joint Committee agrees that certain criteria remain too vague or difficult to apply objectively in terms of professional performance, at least as they appear to be utilized in some prefectures based on the available information. For instance, according to information made available to the mission, some prefecture boards still admit considerations related to the private lives of teachers, which, if confirmed in practice, could produce an irrelevant or subjective assessment.
  12. The Joint Committee is also persuaded, based on the mission’s report, that the procedures for designation of such teachers continue to lack the necessary transparency. Evidence presented to the mission that initial reports of school management are not always disclosed to teachers, and teachers lack the opportunity to respond or be heard, does not at all suggest a cooperative or professional environment at the critical first step of such an appraisal. The Joint Committee is not reassured either by information suggesting that local boards sometimes forgo hearings with managers who make assessments and with teachers during the second stage if they do not consider such hearings as necessary. Moreover, teachers’ organizations have informed the mission that only a few prefectures accept teacher representation on the assessment committees at board level. The authorities have contended that former teachers with considerable experience often are included, but the Joint Committee would not consider this to be an adequate substitute for practising teachers who would normally have the greatest understanding of classroom challenges and performance standards. If confirmed, the Joint Committee would find this all the more surprising in view of its comments already in 2003 that such practices are inexplicable and

---

contrary to normally accepted approaches to fundamental issues of professional competencies.

13. Furthermore, the appeals processes should be strengthened further in the interests of due process and wider acceptance by teachers. This would mean ensuring the individual teacher's right to be heard and represented before any recommendation is made, and guaranteeing the impartiality and sensitivity of the appeals procedure. It would be difficult to accept a procedure as legitimate when no appeals have been successful as the mission reported. Taken as a whole, such procedures may compound errors at the initial assessment stage and in any case undermine confidence in due process on matters that affect professional performance and standing.
14. The Joint Committee commends the emphasis on remedial training as the first option for addressing problems associated with designations of insufficient teaching. Revisions of the Special Law for Public Education seem to reinforce such tendencies. Notwithstanding the information from MEXT and the boards that counselling and training are well-resourced and of excellent quality, the mission report notes contrary information from teachers and teachers' organizations, including indications that a very low number of teachers undergoing training return to their teaching jobs afterwards. Therefore, the Joint Committee considers that such training could be better adapted to the identified needs of the teachers for whom it is prescribed. MEXT and some boards accept the need for improvements as part of the efforts to enable teachers designated as insufficient in their teaching skills and aptitudes to return to the classroom. This could include taking steps to reduce perceived stigma associated with the training that was reported to the mission. It is to be hoped that such improvements will be actively pursued in the future so long as such teacher assessment schemes remain valid.
15. The Joint Committee notes the information provided to the mission that in a relatively small number of cases where remedial training is judged not to be successful and a teacher is to be reassigned outside of teaching or dismissed, such actions in the latter case are carried out under the local Public Service Law and its relevant procedures. The Joint Committee has no comment to make on such decisions beyond recalling the need expressed in previous reports and elsewhere in this report for due process to be followed in the interests of the individuals concerned and for education as a whole. The Joint Committee trusts that the relevant legislation and procedures respect these principles in line with the 1966 Recommendation.
16. The Joint Committee considers that differing perceptions as to the rationale, processes and procedures for the evaluation systems and the interrelationship between them are partly due to the relative newness of the processes, the insufficient level of involvement of the teacher organizations in their development, and the differing interpretation of the Guidelines at board of education level. The Joint Committee therefore highlights the need for information sharing in order to ensure understanding of an evaluation system dealing with teacher competence by all parties concerned.

### ***Merit assessment and salary determination***

17. The original allegations and subsequent information supplied by ZENKYO have contended that the central Government and prefecture boards have steadily transformed the teacher evaluation system into a performance or merit-based system linked to salary increases and bonuses (diligent allowances) to reward superior teacher performance, that the merit-rating evaluation system undermines teacher collegiality and individual professionalism, that it is not objective nor is it buttressed by the proper procedural guarantees and that, above all, it has not been subject to effective consultations with, and acceptance by, the teachers' organizations. The Government has previously contended that

---

the evaluation systems in place are not merit-rating systems to determine salaries or working conditions, rather have been set up to develop and improve teachers' skills in the interests of better learning. Moreover, evaluations are fair and objective according to the Government since based on training of supervisors undertaking the evaluations and classroom observation. Assessment results are shared with teachers in private meetings and there are procedural guarantees for appeal. Teachers' views have been sought in the development of these systems, but Japanese law places these issues within the definition of management and operational matters that preclude negotiations with teachers' organizations.

- 18.** Considering the mission report, the Joint Committee notes that the 1966 Recommendation does not deny the responsibility of education authorities to respond to the desires of learners, parents and other stakeholders such as employers for a quality education. In that sense, the 1966 Recommendation explicitly recognizes the responsibility and the challenges posed by societal change to educational authorities charged with organizing and delivering the most appropriate education services. Teacher assessment is an integral part of such responsibilities as already stated above with regard to teacher competence. Moreover, the Joint Committee has noted in its 2003 report on the present case that the 1966 Recommendation accepts that an employing authority can develop and implement a fair merit assessment system, which may be the basis for salary preferences. At the same time, the 1966 Recommendation's guidelines for professional teaching and successful learning rely on teachers' academic freedom, judgement, initiative and responsibility as highly trained professionals. For this reason, inspection or supervision of teachers according to the 1966 Recommendation should be designed to help teachers improve their performance, and not work against their freedom, initiative and responsibility.
- 19.** The mission has found an increasing tendency to structure teacher evaluation systems in Japan around quantifiable objectives and criteria that will yield quantifiable rewards based on assessed merit. These may supersede the professional freedom and responsibility of well-trained and self-motivated teachers that is advocated by the 1966 Recommendation. The Joint Committee concurs with the finding of the mission regarding teacher attitudes to the merit or performance assessment systems. Many teachers simply see little benefit and much to criticize in linking teacher evaluation to financial awards. The rewards are slight, and the effects on performance are mixed at best. This is a worrying trend that merits more careful reflection, based for instance on in-depth surveys of teacher attitudes to merit-rating whose results are made available within the teaching profession and to all education stakeholders. Depending on the results of more extensive investigation into the questions, a reorientation of policy to align with the balance between standards legitimately set by authorities and individual professionalism that is sought in the 1966 Recommendation may be appropriate. In this respect, the Joint Committee recalls the findings in its 2006 report that the work of international institutions such as the ILO and the OECD in recent years has pointed to negative effects of merit pay on teamwork and school administration, and concluded that merit pay at an individual level is not justified in terms of attracting and retaining teachers.
- 20.** Based on the results of the mission, the Joint Committee concurs that improvements in procedures for assessing teachers and their application have been made since the allegations first came to its attention in 2002. The improvements include greater disclosure of results to teachers and clear appeals procedures for teachers who receive less than satisfactory assessments affecting their remuneration. The improvements render the performance assessment systems operating in selected prefectures more transparent and less subjective, thereby better responding to key provisions of the 1966 Recommendation. The authorities are to be commended for taking steps to improve processes.
- 21.** Nevertheless, a number of weaknesses remain to be addressed, among which:

- 
- the criticisms expressed by teachers and principals about the validity of many assessments;
  - the difficulties that principals and their deputies who undertake assessments have in fulfilling their tasks in large schools and more complicated learning environments (special education notably);
  - the apparent lack of consideration for the time constraints of large numbers of women teachers; and
  - the relative nature of assessments imposed by employing authorities through quotas that limit the percentage of highly performing teachers.

The Joint Committee confirms that much more needs to be done to render the procedures and criteria for merit assessment as objective, transparent and fair as possible according to the provisions of the 1966 Recommendation.

- 22.** With regard to the key link established by the 1966 Recommendation between merit assessment, and consultation with and acceptance by, teachers' organizations, the Joint Committee notes and confirms the mission's finding that the decision-making processes for such systems quite clearly contravene the 1966 Recommendation. They thus require amendment for reasons previously cited in the Joint Committee's reports. More specific recommendations along these lines are made in the references to consultation and negotiation below. In the absence of proper consultation between the employing authority and the teachers' organizations leading to acceptance of a merit assessment scheme by teaching professionals represented through their organizations, a key provision of the 1966 Recommendation will remain unobserved in Japan. The ultimate objectives of merit assessment for better learning may not be fully achieved in these conditions.

### ***Consultation and negotiation***

- 23.** The consultation and negotiation (social dialogue) questions raised in the original allegations touched upon the lack of appropriate consultation or negotiation between the relevant employing authority and teachers' organizations acting on behalf of teachers. In its 2006 report, the Joint Committee noted contentions from ZENKYO that despite some modest progress at prefecture level, only limited dialogue with employing authorities had taken place over the issues first raised in 2002. The Osaka-based Nakama Union also alleged a lack of proper dialogue on the introduction of the new evaluation system in Osaka prefecture. The 2006 report equally considered the viewpoints of the Government (MEXT, on behalf of national and local prefecture authorities) that dialogue on the relevant issues with ZENKYO had occurred, followed by provision to all prefecture boards of information on the Joint Committee's 2005 interim report and its position on the issues. At the same time the Government reiterated its earlier contention that the matters of teacher incompetence and merit assessment are essentially matters of local management for which local boards have no obligation to enter into dialogue with teachers' organizations (unions), although in practice consultations were widespread on proposed new measures. As noted above, the Government has consistently contended that Japanese law places these issues within the definition of management and operational matters that preclude negotiations with teachers' organizations.
- 24.** Considering the mission report, the Joint Committee recalls the extensive references in the 1966 Recommendation to the importance of consultation and, as appropriate to the issues, negotiation between competent authorities and teachers' organizations in determining educational policies as a positive contribution to the functioning of the system as a whole. Such roles for teachers' organizations may differ according to the policy, but the 1966

---

Recommendation explicitly urges such consultations on “school organization, and new developments in the education service”. The Joint Committee understands that the principle behind the 1966 Recommendation, adopted unanimously on 5 October 1966 at the Special Intergovernmental Conference on the Status of Teachers, held in Paris, in which representatives of the Government of Japan and observers from teachers’ organizations participated, is that such consultations are essential to the success of reforms.

- 25.** The Joint Committee has carefully considered the mission’s various findings, in particular a widespread understanding among many of the parties in Japan that the notions of negotiation and consultation (with “negotiation” leading to a bargained agreement and “consultation” being a more fluid and less conclusive process) are not necessarily qualitatively different. The Joint Committee appreciates that this may mean that the parties in Japan interact at several points on a spectrum ranging from simple discussion through to more concrete consensus building or even agreement, without making any categorical distinction as to the nature of the interaction. As the mission correctly points out, however, the 1966 Recommendation itself does make a distinction. Moreover, it is the understanding of the Joint Committee as already recommended in its 2005 interim report that consultation should be built on “ongoing discussions in good faith” since the Recommendation envisages that the parties “will approach processes in a spirit of cooperation”, whether or not a consensus or agreement emerges from that process.
- 26.** In this light, the Joint Committee finds that the process of consultation between the national Government (essentially MEXT) and prefecture boards on the one hand, and teachers’ organizations, on the other, is at most pro forma. Based on the mission’s findings, the process of consultation differs somewhat among the prefectures, as might be expected in a decentralized educational system. Procedures rely more on personal than institutional links in some cases, and vary in the amount of information exchanged with teachers’ organizations. Generally speaking though, employing authorities regarded their roles as limited to responding to opinions and questions when possible, often in the framework of input at public hearings open to all education stakeholders, and not extending to seeking closer relations with teachers’ organizations that might lead to improved outcomes. Educational authorities, national and prefecture, consider that hearings with teachers’ organizations are sufficient, whether or not proposed policies or decisions already taken are altered as a result. There is little expectation on the part of employing authorities that they should change policies on teacher evaluation as a result of teacher organization’s viewpoints. However, the 1966 Recommendation calls for a consultative process that involves more than just public hearings or meetings with teachers’ organizations limited to hearing their opinions.
- 27.** The Guidelines prepared by MEXT to help prefecture boards more equitably apply the appraisal systems established for teachers subject to appraisal for “insufficient ability” mark a significant advance in relation to the teacher evaluation system, in the sense that they make for greater uniformity across the 47 prefectures. At the same time, there is little evidence that the provisions of the 1966 Recommendation concerning social dialogue (consultation and negotiation) have been taken into account in developing and applying the Guidelines.
- 28.** To date, the evidence presented to the Joint Committee and to the mission points to a process which is limited by the legal provisions of Japan’s public service laws and their interpretation. Referring to this legal barrier and to available evidence, the Joint Committee notes not only that prefecture boards do not negotiate policies, criteria and procedures of teacher appraisal, but also that their engagement in consultations with teacher organizations in the spirit of cooperation envisaged by the 1966 Recommendation on this subject has not been clearly demonstrated. This is the case, whether the appraisal systems concerned either involve a determination that teachers do not have sufficient competence to teach, or are more generally part of performance assessment systems. The Joint

---

Committee considers that such a failure to consult, as it has previously affirmed, is inconsistent with the letter and spirit of the 1966 Recommendation.

- 29.** The Joint Committee notes that the mission did not find evidence of “established mechanisms for consultation with and exchange among education authorities and teacher organizations”. Consultations that occur are seldom in an institutionalized form. The general lack of established mechanisms for consultation led to considerable misunderstandings among the parties, and no doubt helps explain the often diametrically opposed views of employing authorities and teachers’ organizations throughout the history of this case before the Joint Committee. The parties did not have mutual expectations of the process for social dialogue, so the divergence in their views of the outcomes of discussions that did occur was not surprising.
- 30.** While the outcomes of merit assessment systems affecting teachers’ salaries and other employment terms clearly fall within the framework of matters which may be subject to negotiation, the Joint Committee notes a continuing and significant divide between the parties on matters regarded as management issues outside the scope of consultation with teachers’ unions, on the one hand, and questions of conditions of employment that might be the subject of negotiation under the 1966 Recommendation, on the other. The employing authorities cited to the mission the Public Sector Law without any supporting citations or evidence of the application of this provision elsewhere in the public service. Teachers’ organizations did not appear to accept this limitation, although they acknowledged that their employers did not have the right under Japanese law to negotiate written collective agreements. The Joint Committee notes that the relevant paragraphs of the 1966 Recommendation applicable to negotiation on salaries and working conditions of teachers are based on ILO principles of collective bargaining, and defers to the competent ILO bodies in that respect.<sup>7</sup>
- 31.** The Joint Committee concludes from the above findings that as consultation and negotiation procedures foreseen by the 1966 Recommendation operate only to a limited and imperfect extent in Japan, a widespread feeling of frustration and marginalization exists on the part of teachers’ organizations concerning the teacher evaluation system specifically, and education policy and other aspects of the profession referred to in the 1966 Recommendation, more generally. This is the case at the national and prefecture levels. The lack of a significant role in the teacher evaluation process in turn has a negative effect on the transparency and legitimacy of those processes, particularly in the eyes of the teachers themselves. Some evidence exists that such frustrations are compounded in the heavily feminized teaching profession by the fact that women are seriously under-represented at all levels and on all sides (government and teachers’ organizations) in social dialogue exchanges and thus in the determination of policies and guidance concerning the teacher evaluation system in particular. The Joint Committee concurs with the mission’s findings that this may evidence as yet unappreciated forms of discrimination in contradiction with paragraph 7 of the 1966 Recommendation, as well as the simple absence of women teachers in the discussions and dialogue that do take place concerning their work and profession.

<sup>7</sup> See, in particular: ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations: individual observation concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87) Japan (ratification: 1965) published: 2008; individual observation concerning Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98) Japan (ratification: 1953) published: 2008. Also ILO Governing Body Committee on Freedom of Association: Case No. 2177, Case No. 2183, Report No. 350, Report No. 340, Cases Nos. 2177 and 2183; Report No. 328, Case No. 2114.

- 
32. The net effect is to compromise the application of basic principles of consultation and negotiation that underpin cooperation and the chances of success in education reforms for greater quality and relevance in Japan.

## **Recommendations**

### ***Teacher assessment, competence and disciplinary measures***

33. The Joint Committee recommends that the Government, both at ministry level and prefecture boards, should take steps to address poor perceptions of teacher evaluation systems as they apply to teachers considered to “have insufficient ability” or providing “insufficient instruction”. These steps would include ongoing review and modification as needed of the national Guidelines and their use by prefecture boards particularly with regard to their influence on professional standards, responsibilities, initiative and autonomy in the classroom.
34. The Joint Committee recommends that a review and modification in the Japanese context should draw on the country’s own reputed ethos of collegiality and professional collaboration. Greater emphasis could be placed on school-based systems and mentorship, with external training deployed to consolidate daily experience, to address more general areas and to provide the opportunity to establish peer networks and support groups, with other teachers thus designated.
35. The Joint Committee further recommends that objective criteria and procedures guaranteeing due process to determine whether teachers may be designated as not having sufficient aptitudes or skills to carry out their teaching responsibilities and require remedial training or reassignment should be strengthened in line with the findings in this report. This would mean ensuring the individual teacher’s right to be heard and represented before any recommendation is made, and guaranteeing the impartiality and sensitivity of the appeals procedure.
36. It also suggested that such processes ensure opportunities for the boards to share experiences and good practices and for teachers and their organizations to actively contribute through a process of full and effective dialogue with a view to making sustainable improvements, widely accepted by all education stakeholders, including parents and students.

### ***Merit assessment***

37. The Joint Committee recommends that the Government, both at ministry level and prefecture boards, should thoroughly evaluate the teacher assessment systems that have emerged as they relate to teacher remuneration and motivation. Such a review should be based on more comprehensive surveys of teacher attitudes, motivation and impact in the classroom, as well as advice from a range of experts on how best to utilize evaluation systems in the interests of quality learning on the foundation of strong teacher professional standards, responsibilities, initiative and autonomy.
38. In this connection, and within a context of consultation and negotiation on such systems, the Joint Committee recommends to the employing authorities a certain number of principles advanced by the teachers’ organizations. The recommendations are to:

- 
- make pay increment decisions in ways that avoid wider pay differences among teaching staff which have the potential for creating tensions that work against effective teamwork;
  - allow more training and time for assessors to carry out their task so as to reduce subjective or superficial evaluations;
  - place greater emphasis on multidimensional assessment criteria;
  - ensure that assessments are non-discriminatory in regard to race, colour, sex, religion, political opinion, national or social origin, or economic condition as set out in the 1966 Recommendation, as well as considerations of a private nature; and
  - seek joint agreement on an appeals (or grievance) procedure in which teachers’ organizations are represented and the procedures are thoroughly known to all teachers. In line with recommendations made concerning teacher competence above, the educational authorities should consider how peer evaluation and whole school evaluations in use in, for example, other OECD countries, which avoid the negative aspects of individual merit assessment schemes, would not better suit the future needs and objectives of Japanese education. The Joint Committee, through its secretariat, would be prepared to assist with identification of such practices, if requested.

**39.** In line with more detailed provisions below, the Joint Committee recommends that employing authorities immediately take steps to subject the further design and implementation of performance assessment schemes that impact on salary increments and bonuses to a process of good faith consultation and agreement with the all representative teachers’ organizations of the authority concerned.

### ***Consultation and negotiation***

**40.** The Joint Committee recommends that the Government, both at ministry level and prefecture boards, should reconsider their approach to consultation and, as appropriate to the issues in question, negotiation with teachers’ organizations in line with the provisions of the 1966 Recommendation. Consultations on teacher assessment criteria, the procedures for assessment, guarantees of due process for individual teachers and the operation of merit or performance appraisal systems should be the object of good faith consultations. Similarly, matters affecting teacher remuneration and working conditions derived from merit assessment in particular should be the object of negotiations leading to an agreement.

**41.** The Joint Committee understands that reforms to achieve these objectives imply a change in the organizational culture to accept that decisions could be made or altered based on the substantive inputs of teachers and their organized representatives. The Joint Committee further recommends steps to create stronger institutionalized systems of consultation and negotiation according to the relevant issues for the teaching profession. To accompany these efforts, the Joint Committee recommends that capacity-building measures be adopted along the lines of the Guidelines developed by MEXT for many local employing authorities, and for teachers’ organizations, to ensure that the roles and responsibilities of both parties are sufficiently understood and successfully applied towards agreed outcomes. As the mission was informed, there would appear to be several instances of good practices in this respect at different levels, which could be analysed more specifically and used as models for more widespread application.

**42.** The Joint Committee has previously noted that the 1966 Recommendation does not presume to remove certain issues from managerial authority. At the same time, respect for the numerous provisions of the 1966 Recommendation on consultation with teachers’

---

organizations cannot be achieved in an environment whereby no contentious issues are subject to real consultation or negotiation on the basis of legal constraints considered applicable broadly to all public servants. The Joint Committee therefore recommends that the authorities apply relevant recommendations previously made by ILO supervisory bodies in this connection.<sup>8</sup>

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

- (1) take note of its findings and recommendations as indicated above;
- (2) communicate to the Government of Japan, and through it to prefecture boards, the Joint Committee's commendation respectively for the Guidelines issued by MEXT on teacher assessment and on steps taken by prefecture boards to improve procedural guarantees of teacher appraisal systems;
- (3) request the national Government and all prefecture boards to make further improvements in teacher appraisal systems, including merit or performance related criteria and procedures, in line with the relevant paragraphs of the 1966 Recommendation and identified good practices in Japan or elsewhere;
- (4) request the national Government and all prefecture boards to review and, as needed, revise relevant legislation and practices so as to more fully apply the provisions of the 1966 Recommendation in matters of consultation and negotiation with all representative teachers' organizations, national and local;
- (5) request the boards of education to ensure that the procedures for appeal of decisions by teachers whose performance is deemed to be insufficient are compatible with the principles of the 1966 Recommendation; and
- (6) request the Government of Japan and all representative teachers' organizations to keep the Joint Committee apprised of progress and difficulties on the above, as well as to consider further technical and policy advice of the Joint Committee and its joint secretariat on these matters that might be considered helpful to the resolution of any difficulties.

<sup>8</sup> See reports of the ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations and the ILO Governing Body Committee on Freedom of Association cited previously.

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**

Genève, septembre 2008

**Rapport intérimaire sur les allégations reçues  
d'organisations d'enseignants au sujet du non-respect  
des Recommandations de 1966 et de 1997  
concernant le personnel enseignant**



OIT – Genève



UNESCO – Paris

---

## Introduction

1. Le Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des recommandations concernant la condition du personnel enseignant (CEART) a été établi par des décisions parallèles du Conseil d'administration du BIT et du Conseil exécutif de l'UNESCO en 1967. Il est mandaté par les organes exécutifs de l'OIT et de l'UNESCO pour surveiller et promouvoir l'application des recommandations internationales concernant le personnel enseignant – la Recommandation OIT/UNESCO concernant la condition du personnel enseignant, 1966 (ci-après la Recommandation de 1966), et la Recommandation de l'UNESCO concernant la condition du personnel enseignant de l'enseignement supérieur, 1997.
2. Les travaux du CEART sont fondés sur diverses sources d'information, dont les communications des organisations nationales et internationales d'enseignants relatives à l'application de l'une ou des deux recommandations. Lorsque ces informations visent les conditions qui prévalent dans un pays donné, elles peuvent être considérées comme une allégation selon laquelle une ou plusieurs dispositions de la recommandation en question ne sont pas appliquées. En pareil cas, si le CEART considère que les critères de recevabilité de l'information communiquée conformément aux procédures approuvées par les organes exécutifs de l'OIT et de l'UNESCO ont été remplis, il demande au gouvernement du pays en question ainsi qu'aux organisations d'enseignants concernées de présenter leurs observations. Sur la base des informations reçues et d'autres sources d'information pertinentes concernant les allégations, le CEART adresse un rapport aux organes exécutifs de l'OIT et de l'UNESCO comportant des constatations et des recommandations sur la manière dont les problèmes soulevés pourraient être résolus de façon à ce que la ou les recommandations soient pleinement appliquées.
3. A sa septième session en 2000, le CEART a mis en place une mesure destinée à améliorer sa méthode de traitement des allégations en désignant un membre chargé de mener une enquête ou d'établir des «contacts directs», pour enquêter sur les circonstances d'une allégation dans certaines conditions. Une telle procédure est subordonnée à l'acceptation tant du gouvernement que de la ou des organisations d'enseignants concernées du pays qui est visé par l'allégation. Cette procédure a été appliquée pour la première fois dans le cas concernant le Japon sur lequel porte le présent rapport.
4. Le présent rapport intérimaire est soumis au Conseil d'administration du BIT et au Conseil exécutif de l'UNESCO conformément au mandat approuvé par les deux organes exécutifs, à savoir que ces rapports peuvent être établis et présentés entre les sessions ordinaires du Comité conjoint qui se tiennent tous les trois ans, de façon à contribuer à résoudre dans de meilleurs délais les difficultés rencontrées dans l'application des recommandations.

---

## Faits nouveaux liés aux allégations reçues auparavant par le CEART

### 1. Allégation reçue du Syndicat national de l'enseignement tertiaire (NTEU) d'Australie

#### Contexte

1. Les éléments détaillés des allégations présentées par le NTEU et des observations initiales du gouvernement australien y relatives sont exposés dans le rapport du Comité conjoint à sa neuvième session (2006)<sup>1</sup>. Ces allégations concernent l'application de la Recommandation de l'UNESCO concernant la condition du personnel enseignant de l'enseignement supérieur, 1997 (ci-après la Recommandation de 1997). Selon le rapport, comme il n'a pas été possible pour le Comité conjoint, avant la clôture de sa session de 2006, de recevoir des informations exhaustives et d'achever l'examen de ces allégations conformément à ses procédures, il a reporté l'examen jusqu'à l'établissement d'un rapport intérimaire.

#### Faits nouveaux

2. Peu avant la neuvième session, le NTEU a présenté sa deuxième série d'observations sur les questions, en formulant des commentaires sur la réponse du gouvernement. Ces points peuvent être résumés comme suit:
  - 1) Les affirmations du gouvernement selon lesquelles les universités ne sont pas tenues de se conformer aux Protocoles nationaux de gouvernance et aux Prescriptions relatives aux relations professionnelles dans l'enseignement supérieur (Higher Education Workplace Relations Requirements – HEWRR), instruments considérés comme contraires aux dispositions de la Recommandation de 1997, ne sont pas crédibles. Du fait de la baisse des crédits alloués aux universités, ces dernières ne peuvent pas se permettre de ne pas se conformer à ces instruments. Selon la communication du NTEU, l'Australie, seule parmi les pays de l'OCDE, a diminué ses dépenses publiques consacrées à l'enseignement supérieur sur la période 1995-2003. D'autre part, les établissements qui se conforment effectivement auxdits instruments reçoivent des fonds supplémentaires.
  - 2) Le gouvernement (Département de l'éducation, des sciences et de la formation – ci-après «le département») a porté atteinte aux dispositions de la Recommandation de 1997 relatives à la négociation collective en favorisant délibérément, par des conseils prodigués aux établissements d'enseignement supérieur, le choix de contrats de travail individuels (Australian Workplace Agreements – AWA) à conclure avec les nouveaux employés au détriment des conventions collectives existantes. De plus, le département a exigé que les projets de conventions collectives négociés avec le NTEU et d'autres représentants du personnel lui soient soumis pour qu'il formule ses observations, et que des modifications y soient éventuellement apportées, si les établissements d'enseignement supérieur voulaient avoir une chance raisonnable d'être considérés comme étant en conformité avec les HEWRR. Les informations jointes montraient un exemple concret de conseils prodigués par le département à un

<sup>1</sup> Document CEART/9/2006/10, annexe II.

---

employeur pour qu'il retire des projets de conventions collectives les clauses permettant au personnel de choisir réellement en connaissance de cause entre un AWA et la convention collective.

- 3) Les universités étaient censées satisfaire aux prescriptions voulant qu'on propose à tout le personnel nouveau et existant des AWA, qui prévalaient sur les garanties relatives aux droits figurant dans les conventions collectives, ou qui les évinçaient complètement. Ces prescriptions incluaient la possibilité de subordonner l'emploi et l'avancement à l'acceptation des AWA. Elles étaient susceptibles de porter atteinte aux garanties relatives aux libertés académiques du fait que la direction des universités omettait d'inclure dans les AWA les clauses sur les libertés académiques, le caractère permanent des postes et les garanties normales d'une procédure régulière en cas de mesure disciplinaire et de licenciement qui figuraient dans les conventions collectives. Ces pressions pour qu'on retire des conventions collectives les dispositions relatives aux libertés académiques, souvent dénommées clauses relatives à la liberté intellectuelle, et les garanties connexes en matière de sécurité de l'emploi étaient particulièrement pernicieuses car il n'existait pas de protection conférée par la *common law* ou la loi en ce qui concerne les libertés académiques. Un exemple concret de conseils et de pressions de ce type visant des établissements était donné dans les informations communiquées par le NTEU.
  - 4) Les orientations de politique du gouvernement sur l'adhésion des établissements à ses Protocoles nationaux de gouvernance enfrenaient les dispositions de la Recommandation de 1997 relatives à l'autonomie institutionnelle et la collégialité en imposant une approche uniforme de la gestion des universités au moyen de la composition obligatoire des organes de direction, ainsi que de l'établissement de prescriptions visant les «conflits d'intérêts» qui limitaient le droit du personnel et des étudiants de participer à la gestion de l'université.
  - 5) En s'ingérant indûment dans les décisions du Conseil australien de la recherche (ARC) sur le financement de la recherche, le gouvernement portait atteinte aux principes des libertés académiques en vertu desquels les établissements pouvaient mener librement leurs travaux de recherche.
3. En décembre 2006, le gouvernement australien a présenté sa série finale d'observations sur les affirmations du NTEU. Les principaux points sont les suivants:
- 1) Le financement public de l'enseignement supérieur n'était pas très inférieur aux moyennes des pays de l'OCDE comme l'affirmait le NTEU, quand des ajustements étaient apportés en faveur d'importants investissements dans le domaine de la formation professionnelle et de l'enseignement technique, de prêts aux étudiants et d'augmentations générales plus récentes pour appuyer les réformes. En échange, les politiques visées par les allégations permettaient de garantir que les fonds soient utilisés de la manière la plus efficiente et efficace possible grâce à une gouvernance et une gestion appropriées des universités.
  - 2) Les HEWRR mettaient l'accent sur le choix offert aux employés et aux universités et encourageaient les universités et leur personnel à recourir à la négociation pour adapter les contrats de travail à leurs situations et besoins particuliers. Les prescriptions n'exprimaient pas de préférence pour une forme de contrat par rapport à une autre, elles encourageaient en fait les universités dotées de conventions collectives à négocier et utiliser des conventions dans le cadre d'une série d'options visant à promouvoir des modalités de travail plus flexibles. En outre, le département communiquait ses observations sur les projets de contrats de travail individuels aux universités qui en faisaient la demande, mais ces conseils n'avaient pas force contraignante pour l'établissement concerné.

- 
- 3) Les modifications apportées aux Protocoles nationaux de gouvernance étaient destinées à renforcer le rôle des organes de direction pour ce qui est de déterminer la mission particulière et l'orientation stratégique de l'établissement, et non pas à le réduire. Elles ne limiteraient pas la participation du personnel et des étudiants aux organes de direction, même si cette participation devait être réexaminée, et chaque université déterminait les modalités d'application des dispositions relatives aux conflits d'intérêts en ce qui concerne la gestion des établissements.
  - 4) Les processus d'examen par les pairs du Conseil australien de la recherche n'ont pas été modifiés par la législation adoptée en 2006, et il était interdit au ministre (Minister for Education Science and Training) de prendre des décisions sur les demandes de financement de travaux de recherche en l'absence de recommandations résultant du processus d'évaluation défini dans les règles de financement de l'ARC.
4. A l'invitation du Comité conjoint après sa session et son rapport de 2006, le NTEU a communiqué en août 2007 des informations actualisées sur les questions, dont la plupart concernaient une plainte parallèle déposée auprès du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT, et qui ne relevaient donc pas de la compétence du Comité conjoint. Néanmoins, certains points se rapportent aux questions dont il est saisi, notamment le fait que la législation adoptée en 2005 a eu pour effet de priver les établissements du niveau de financement précédemment fixé par la loi s'ils ne se conformaient pas aux HEWRR, ce qui limitait donc leur autonomie. En outre, les AWA correspondaient à une approche normalisée des contrats de travail individuels et n'étaient pas adaptés à chaque individu, ce qui affaiblissait la négociation collective menée conformément aux dispositions de la Recommandation de 1997 relatives à la négociation des conditions d'emploi. Le NTEU a présenté des informations détaillées sur la manière dont les AWA fonctionnaient dans la pratique pour étayer son argumentation.
  5. En décembre 2007, les élections ont entraîné un changement de gouvernement en Australie. A ce jour, le nouveau gouvernement n'a pas communiqué d'informations additionnelles comme le lui avait demandé le Comité conjoint. En même temps, le Comité conjoint sait que le gouvernement a engagé un important examen du système d'enseignement supérieur du pays, qui portera sur l'orientation future de ce secteur et donnera lieu à l'établissement d'un rapport.

## Constatations

6. Le Comité conjoint note que les questions visées par les allégations ont trait à des dispositions essentielles de la Recommandation de 1997 sur l'autonomie des établissements, l'obligation qui leur est faite de rendre des comptes, les libertés académiques, l'autogestion et la collégialité, et la négociation des conditions d'emploi en conformité avec les normes de l'OIT.
7. Le Comité conjoint sait aussi qu'il est possible que le gouvernement élu en décembre 2007 ait ou élabore des politiques différentes sur ces questions, qui modifieraient la nature des allégations. Cependant, faute d'informations sur ces changements, les constatations du Comité conjoint visent les problèmes initialement notifiés et ce qui constitue, à ce qu'il croit comprendre, les politiques et pratiques en cours relativement à la Recommandation de 1997.
8. S'agissant de l'autonomie des établissements et de son corollaire, l'obligation de rendre des comptes, l'essentiel est de déterminer à quel point les décisions de financement du gouvernement, qui sont liées à des dispositions relatives au respect des HEWRR par les établissements, ont une incidence sur leur autonomie. Aux termes du paragraphe 17 de la Recommandation de 1997, l'autonomie est définie comme suit:

---

L'autonomie est la latitude nécessaire pour que les établissements d'enseignement supérieur puissent prendre des décisions efficaces concernant leurs activités académiques, leurs règles de fonctionnement, leur gestion et autres activités connexes, dans la mesure où elles sont conformes aux systèmes de contrôle public, s'agissant en particulier des fonds fournis par l'Etat, et respectent les libertés académiques et les droits de la personne.

9. La Recommandation de 1997 reconnaît que la nature de l'autonomie des établissements peut varier en fonction du type d'établissement. Cette norme, au paragraphe 18, attribue néanmoins une valeur élevée à l'autonomie dans la mesure où elle constitue «l'expression institutionnelle des libertés académiques et une condition nécessaire pour que les enseignants et les établissements de l'enseignement supérieur puissent s'acquitter des fonctions qui leur incombent». En même temps, la Recommandation de 1997, au paragraphe 22, préconise d'établir un équilibre entre l'autonomie et l'obligation de rendre des comptes, dans les termes suivants: «Vu l'importance des investissements financiers en jeu, un équilibre approprié devrait être assuré par les Etats membres et les établissements d'enseignement supérieur entre le niveau d'autonomie dont jouissent ces derniers et les systèmes qui régissent leur obligation de rendre des comptes.»
10. Les points de vue du NTEU et du gouvernement diffèrent nettement sur cette importante relation. La Recommandation de 1997 ne conteste pas le pouvoir des gouvernements, en tant que sources de financement, d'insister sur l'obligation de rendre des comptes en ce qui concerne ces fonds, surtout dans le contexte d'un environnement d'informations et de connaissances de plus en plus mondialisé qui continue de modifier les conditions de l'enseignement et de la recherche au niveau supérieur. En même temps, la notion d'autonomie des établissements serait vidée de son sens si les gouvernements devaient leur imposer des décisions en échange du financement nécessaire à la pérennité de leur fonctionnement. Compte tenu des informations qui lui ont été communiquées, le Comité conjoint considère qu'il n'y a pas suffisamment d'éléments de preuve pour conclure que le gouvernement a enfreint la Recommandation de 1997 en établissant des prescriptions au moyen des HEWRR et des Protocoles nationaux de gouvernance en échange d'un financement supplémentaire. Les établissements sont libres de suivre ces prescriptions ou non. Les éléments de preuve disponibles ne montrent pas qu'un refus équivaut pour les établissements à ne plus pouvoir prendre de décisions effectives concernant leurs travaux, leurs normes, leur gestion et leurs activités connexes. Selon les informations communiquées, le financement supplémentaire mis ou non à disposition représente de 5 à 7,5 pour cent du financement de base d'un établissement. Aucun élément n'a été présenté montrant que tel ou tel établissement cesse de fonctionner ou voit ses activités nettement affaiblies s'il choisit de ne pas se conformer aux prescriptions. Cela ne veut pas dire que le Comité conjoint est pleinement convaincu que de tels cas ne se sont pas produits ou ne pourraient pas se produire à l'avenir, mais simplement que l'équilibre recherché par la Recommandation de 1997 entre l'autonomie des établissements et l'obligation qui leur incombe de rendre des comptes s'agissant des fonds publics n'a pas été sensiblement perturbé à ce jour par les nouvelles prescriptions.
11. En même temps, le lien étroit établi entre le financement supplémentaire, qui pourrait être important pour que certains établissements maintiennent la qualité élevée de l'exécution de leur mission, et les prescriptions détaillées sur la gestion et les contrats de travail individuels introduit un élément troublant d'ingérence directe dans les décisions qui sont au cœur de l'autonomie des établissements. Deux considérations méritent l'attention. Premièrement, les éléments de preuve présentés ne démontrent pas clairement que le lien établi est justifié au regard de la recherche de «l'utilisation efficace des ressources», l'un des critères répertoriés dans la Recommandation de 1997 pour l'obligation de rendre des comptes, sur lequel insiste le gouvernement. Les nouvelles prescriptions visent à accroître la flexibilité et la productivité des établissements au moyen d'accords individuels de performance. Les éléments de preuve présentés n'étaient pas ce point de vue. Rien ne prouve a priori que ces nouvelles prescriptions «favorisent une meilleure productivité et

---

récompensent une performance individuelle élevée dans le secteur de l'enseignement supérieur», comme l'a soutenu le gouvernement dans sa première communication. Deuxièmement, le Comité conjoint note que les décisions relatives au respect des prescriptions relèvent exclusivement du ministre (Minister for Education Science and Training), sans possibilité de recours auprès d'un arbitre indépendant. De l'avis du Comité conjoint, faute d'un tel contrôle procédural, il y a de grandes chances pour que certaines décisions soient motivées par des considérations d'ordre politique.

- 12.** S'agissant de la question des libertés académiques, la question essentielle est de savoir si la prescription voulant qu'on propose des AWA individuels au personnel de l'enseignement supérieur porte atteinte à la sécurité de l'emploi et aux garanties procédurales qui contribuent à fonder les libertés académiques. La Recommandation de 1997 définit les libertés académiques pour les membres du personnel de l'enseignement supérieur comme suit: «la liberté d'enseignement et de discussion en dehors de toute contrainte doctrinale, la liberté d'effectuer des recherches et d'en diffuser et publier les résultats, le droit d'exprimer librement leur opinion sur l'établissement ou le système au sein duquel ils travaillent, le droit de ne pas être soumis à la censure institutionnelle et celui de participer librement aux activités d'organisations professionnelles ou d'organisations académiques représentatives» (paragr. 27 et explications additionnelles aux paragraphes 28 à 30). La norme internationale associe étroitement ce droit fondamental à la nécessité de garantir la sécurité de l'emploi dans les termes suivants (paragr. 45):

Le régime de la permanence lorsqu'il existe, ou le cas échéant son équivalent fonctionnel, constitue l'un des principaux instruments de préservation des libertés académiques et de protection contre les décisions arbitraires. Par ailleurs, il développe le sens de la responsabilité individuelle et permet de retenir le personnel enseignant compétent.

- 13.** Dans son rapport de 2006, le Comité conjoint a fait part de sa préoccupation au vu de la tendance internationale au développement rapide des contrats à temps partiel et temporaires qui portent atteinte à la sécurité de l'emploi. Il considère que des changements dans les relations d'emploi qui affaiblissent la sécurité de l'emploi et les garanties procédurales dans le contexte particulier de l'enseignement supérieur ne favoriseraient pas, et affaibliraient probablement, le plein exercice des libertés académiques et donc l'un des piliers fondamentaux de l'excellence dans le domaine de l'enseignement et de la recherche. Il note que le gouvernement n'a quasiment pas abordé ce point dans ses communications.
- 14.** Néanmoins, les informations présentées ne persuadent pas le Comité conjoint que la proposition d'opter pour un contrat individuel faite par un établissement, ainsi qu'il est prévu dans les HEWRR, porte automatiquement atteinte à la sécurité de l'emploi et aux garanties procédurales nécessaires pour protéger les libertés académiques. Le NTEU a mentionné un conseil prodigué par le département qui donne à penser que les prescriptions pourraient subordonner les emplois et les promotions à l'acceptation d'un AWA. Le gouvernement nie que cela ressorte de la lettre ou de l'esprit des prescriptions. Le Comité conjoint note que le personnel peut choisir de ne pas accepter de tels contrats et opter pour ce qu'on peut supposer être la plus grande sécurité de l'emploi et les garanties procédurales en matière d'emploi qui, selon le NTEU, découlent des conventions collectives. En outre, le Comité conjoint n'a pas examiné le contenu de ces contrats individuels par rapport aux garanties des conventions collectives existantes. Il ne peut donc pas juger la valeur comparative des uns ou des autres du point de vue de la sécurité de l'emploi et, partant, de la défense des libertés académiques.
- 15.** Cependant, de l'avis du Comité conjoint, les incitations à recourir davantage à des contrats négociés individuellement peuvent contribuer à amoindrir la sécurité de l'emploi dans les établissements australiens si ces pratiques subordonnent effectivement l'emploi et la promotion à leur acceptation, et remplacent en même temps en grande partie les négociations collectives. Il est notoire, à la lumière de l'expérience acquise sur les lieux de

---

travail depuis des décennies, que le pouvoir de négociation des travailleurs pris individuellement est inférieur à leur force collective. Savoir si cela vaut pour des professeurs d'université hautement qualifiés est une autre question. Toutefois, le personnel enseignant débutant, les chercheurs et ceux qui travaillent dans des établissements moins prestigieux où les garanties en matière de sécurité de l'emploi sont moins nombreuses ou absentes ne jouissent presque certainement pas des garanties les plus élevées. Si les contrats de travail individuels, qui ne contiennent pas les garanties nécessaires en matière d'emploi, de carrière et de discipline préconisées par la Recommandation de 1997, devaient devenir la norme, surtout pour les universitaires jeunes et/ou nouvellement embauchés, la tendance favorable aux contrats à temps partiel ou temporaires qui inquiétait le Comité conjoint dans son rapport de 2006 s'accélérerait inévitablement dans l'enseignement supérieur en Australie. En l'absence d'autres garanties statutaires des libertés académiques, une telle tendance ne contribuerait guère à conforter la défense de ce principe essentiel.

- 16.** S'agissant de la question de l'autogestion et de la collégialité, la Recommandation de 1997 (paragr. 31 et 32) encourage le personnel de l'enseignement supérieur et de la recherche à participer à diverses structures et pratiques en matière de prise de décisions internes dans le cadre de leurs droits et responsabilités. La norme établit un point de repère en ce qui concerne sa participation aux questions académiques dans la mesure où il devrait avoir le droit d'«élire la majorité des représentants au sein des instances académiques de l'établissement».
- 17.** Pour ce qui est de la situation spécifique dont il est saisi, le Comité conjoint convient avec le gouvernement que l'utilisation des Protocoles nationaux de gouvernance, contestée par le NTEU au motif qu'ils réduisent l'autogestion collégiale, n'enfreint pas les dispositions de la Recommandation de 1997, qui appuie le droit d'élire la majorité des représentants du personnel au sein des instances académiques, et non pas des organes directeurs. Le Comité conjoint est préoccupé par une question de bien plus vaste portée, à savoir l'effet qu'a l'expression «conflit d'intérêts» employée dans les Protocoles sur la participation du personnel enseignant aux organes de direction. Le gouvernement soutient que les protocoles ne définissent pas l'expression, qui doit être déterminée par les établissements sans ingérence de sa part. Le NTEU a communiqué des informations faisant état d'une politique gouvernementale axée sur une interprétation plus ciblée des protocoles par les établissements, qui s'est traduite par le refus de laisser le personnel participer à certains aspects particuliers de la gestion de leur établissement. Les informations disponibles ne permettent pas d'avoir une idée précise de la question, mais le Comité conjoint note que la réduction de la participation du personnel dans au moins certains établissements du pays, acceptée comme un fait par les deux parties, donne à penser qu'il y a un effet dissuasif sur la participation du personnel qui ne cadre pas au moins avec l'esprit de la Recommandation de 1997.
- 18.** En ce qui concerne la question des négociations des conditions d'emploi, le Comité conjoint rappelle que la Recommandation de 1997 (paragr. 52 à 54) recommande un processus de négociation volontaire entre les employeurs de l'enseignement supérieur et les organisations représentant le personnel enseignant sur toutes les questions liées aux conditions d'emploi. L'effet des HWERR sur le respect de ces dispositions au niveau des établissements est indubitablement une considération essentielle mais, compte tenu de son mandat et de la plainte parallèle visant ces questions dont a été saisi le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT, le Comité conjoint s'en remet aux organes

---

compétents du BIT pour ce qui est de formuler des décisions et recommandations sur ces questions <sup>2</sup>.

- 19.** S'agissant des allégations d'ingérence du gouvernement dans les décisions de financement de la recherche, qui constitue une atteinte portée aux libertés académiques, le Comité conjoint relève que le paragraphe 29 de la Recommandation de 1997 évoque à propos du personnel enseignant de l'enseignement supérieur le «droit d'effectuer des recherches à l'abri de toute ingérence ou de toute restriction, dès lors que cette activité s'exerce dans le respect de la responsabilité professionnelle et des principes professionnels nationalement et internationalement reconnus». La norme ne vise pas directement la question de savoir comment les décisions de financement peuvent promouvoir ou supprimer ces droits, bien que le Comité conjoint remarque que les décisions du gouvernement ou des établissements concernant le financement de la recherche dans la pratique ont une grande influence sur la capacité du personnel de l'enseignement supérieur à mener des travaux de recherche. Néanmoins, dans la mesure où le gouvernement respecte les garanties relatives à l'examen par les pairs figurant dans les règles de financement du Conseil australien de la recherche, le Comité conjoint ne saurait conclure que le gouvernement a pris des décisions motivées par des considérations d'ordre politique qui enfreindraient les dispositions pertinentes de la Recommandation de 1997.

## Recommandations

- 20.** Pour les raisons mentionnées ci-dessus, le Comité conjoint recommande que le gouvernement examine les politiques qui établissent un lien entre le financement des établissements d'enseignement supérieur et le respect des Protocoles nationaux de gouvernance et des Prescriptions relatives aux relations professionnelles dans l'enseignement supérieur, pour faire en sorte qu'un équilibre approprié soit établi entre le respect de l'autonomie des établissements et l'obligation qui leur est faite de rendre des comptes conformément à la Recommandation de 1997. Le gouvernement est instamment prié de coopérer étroitement avec les chefs d'établissement et avec les organisations d'enseignants qui représentent le personnel de l'enseignement supérieur dans son ensemble, dont le NTEU, de façon à convenir de politiques et de pratiques qui répondent aux préoccupations exprimées dans ces allégations.
- 21.** Le Comité conjoint recommande aussi que le gouvernement examine et modifie le cas échéant les dispositions des HEWRR qui incitent à recourir davantage aux contrats de travail individuels (AWA) dans la mesure où ces contrats peuvent réduire les garanties en matière de sécurité de l'emploi et de respect des procédures disciplinaires dans les établissements et, par là même, porter atteinte à l'exercice des libertés académiques.
- 22.** Le Comité conjoint recommande que le gouvernement collabore avec les organisations d'enseignants pour définir plus clairement la notion de «conflit d'intérêts» figurant dans les Protocoles nationaux de gouvernance de manière à supprimer les ambiguïtés qui pourraient avoir un effet négatif sur la participation du personnel de l'enseignement supérieur aux organes directeurs des établissements préconisée par la Recommandation de 1997.

<sup>2</sup> Voir Commission d'experts du BIT pour l'application des conventions et recommandations (CEACR), Observation, 96<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du Travail, 2007: <http://webfusion.ilo.org/public/standards/normes/libsynd/index.cfm?hrdoff=1> et le rapport de la Commission de l'application des normes de la Conférence, 2007: <http://www.ilo.org/ilolex/french/conf2007F.htm>.

---

**23.** Le Comité conjoint recommande, d'autre part, que le gouvernement examine et, le cas échéant, modifie la législation et la politique nationales qui peuvent avoir pour effet de porter atteinte aux dispositions de la Recommandation de 1997 relatives à la négociation des conditions d'emploi dans les établissements d'enseignement supérieur, et que, dans ce processus, il tienne compte des constatations et recommandations pertinentes des organes de surveillance du BIT sur ces questions.

**24.** Le Comité conjoint recommande par ailleurs que le Conseil d'administration du BIT et le Conseil exécutif de l'UNESCO:

- 1) prennent note de ses constatations et recommandations formulées ci-dessus;
- 2) demandent au gouvernement australien et au NTEU de tenir le Comité conjoint informé des progrès accomplis et des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de ces recommandations, notamment en lui communiquant des renseignements actualisés sur les faits qui se sont récemment produits avant sa dixième session qui se tiendra en 2009, ainsi que de considérer d'autres conseils techniques et politiques du Comité conjoint et de son secrétariat conjoint sur ces questions qui pourraient être jugés utiles pour résoudre les difficultés.

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

### **Contexte**

1. L'examen le plus récent des allégations présentées par l'IE et l'ETA figure dans le rapport du Comité conjoint à sa neuvième session (2006)<sup>3</sup>. Dans ce rapport, le Comité conjoint a reporté l'examen des informations les plus récentes communiquées par les organisations d'enseignants jusqu'au moment où le gouvernement éthiopien puisse présenter d'autres observations, bien qu'il ait relevé que la longue liste des questions dont il était saisi témoignait de la persistance de difficultés sérieuses entre le gouvernement, d'une part, et les enseignants et leurs organisations, d'autre part. Le Comité conjoint a par ailleurs invité 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 comme moyen de surmonter les difficultés qui persistaient.

### **Faits nouveaux et constatations**

2. Le gouvernement n'a pas répondu à une demande d'informations sur les faits nouveaux formulée ultérieurement. Dans une communication de décembre 2007, l'IE a informé le secrétariat du Comité conjoint de l'existence d'informations additionnelles concernant les enseignants dans le pays mais a ensuite décidé de ne pas communiquer de détails supplémentaires comme il lui était demandé.
3. Le Comité conjoint regrette profondément que le gouvernement n'ait pas jugé bon de répondre depuis 2004 à ses demandes d'informations complémentaires sur les éventuels

<sup>3</sup> Document CEART/9/2006/10, annexe II.

---

progrès accomplis pour résoudre les difficultés rencontrées dans l'application des diverses dispositions de la Recommandation de 1966. Ces difficultés, il faut le rappeler, remontent à plus de dix ans. Comme en témoignent les plaintes continuellement déposées contre l'Éthiopie devant le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT<sup>4</sup>, il semble qu'il subsiste des situations problématiques qui enfreignent les dispositions relatives à la consultation et à la négociation avec les organisations d'enseignants préconisées par la Recommandation de 1966. Néanmoins, compte tenu du peu d'informations récentes, y compris en provenance de l'IE et de l'ETA, le Comité conjoint estime nécessaire de suspendre tout examen complémentaire des allégations jusqu'à ce qu'une ou plusieurs parties communiquent de telles informations.

## Recommandations

4. Le Comité conjoint recommande que le Conseil d'administration du BIT et le Conseil exécutif de l'UNESCO prennent note de sa décision de suspendre tout examen complémentaire des allégations jusqu'à ce qu'une ou plusieurs parties communiquent des informations pertinentes sur les faits nouveaux.

## 3. Allégation reçue du Syndicat japonais des enseignants et personnels de l'éducation (ZENKYO) et du Syndicat d'enseignants Nakama

### Contexte

1. Les informations détaillées concernant l'allégation du ZENKYO et le traitement dont elle a fait l'objet sont exposées dans les rapports du Comité conjoint à ses huitième et neuvième sessions (2003 et 2006) et dans un rapport intérimaire (2005)<sup>5</sup>. Dans le rapport de 2006, le Comité conjoint a décidé que les affirmations du Syndicat d'enseignants Nakama de la préfecture d'Osaka visant un grand nombre de questions identiques devraient être placées dans le contexte général des questions soulevées par le ZENKYO. Le Comité conjoint a donc examiné les informations communiquées à la mission d'enquête d'avril 2008 par le Syndicat d'enseignants Nakama en même temps que celles d'autres organisations d'enseignants de niveau national et préfectoral dans le présent rapport intérimaire.

### Faits nouveaux

2. A sa neuvième session tenue à Genève en octobre et novembre 2006, le Comité conjoint a examiné des communications séparées adressées par le ZENKYO et le gouvernement japonais, par l'intermédiaire du ministère de l'Éducation, des Sports, de la Culture, de la Science et de la Technologie (MEXT), qui, entre autres choses, invitaient le Comité conjoint à envisager l'envoi d'une mission au Japon pour examiner la situation existante relativement aux allégations présentées par le ZENKYO. Dans le rapport de sa neuvième session, examiné et approuvé pour distribution par les organes exécutifs de l'OIT et de l'UNESCO en 2007, le Comité conjoint a fait part de son intention d'organiser une telle

<sup>4</sup> Voir, tout récemment, Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT: cas n° 2516, 348<sup>e</sup> rapport (nov. 2007), 349<sup>e</sup> rapport (mars 2008) et 350<sup>e</sup> rapport (juin 2008).

<sup>5</sup> Documents CEART/8/2003/11, CEART/INT/2005/1 et CEART/9/2006/10.

---

mission, avec l'appui de son secrétariat, et de faire des propositions à toutes les parties concernées en vue de résoudre les problèmes identifiés. Une fois qu'un accord est intervenu avec le gouvernement japonais sur le mandat de la mission, composée de deux experts du CEART appuyés par des hauts fonctionnaires du siège de l'OIT et de l'UNESCO et des représentants du BIT au Japon, celle-ci s'est déroulée du 20 au 28 avril 2008. Des réunions ont été organisées à Tokyo, Osaka et Takamatsu avec les ministères concernés, les bureaux de l'éducation des préfectures, les organisations d'enseignants, les organisations nationales d'employeurs et de travailleurs, les représentants des associations de parents et d'enseignants, et des experts indépendants que la mission avait souhaité rencontrer. Le rapport de la mission est disponible séparément sur le site Web du CEART géré par le BIT <sup>6</sup>.

## **Constatations**

3. Le Comité conjoint a pris soigneusement note du rapport de la mission d'enquête (ci-après la mission) pour déterminer ses propres constatations et recommandations en vue de régler les problèmes initialement soulevés dans les allégations et examinés dans les rapports antérieurs du Comité conjoint. Comme il est noté dans le rapport de la mission, au cours de son examen du présent cas depuis la communication initiale faite par le ZENKYO en 2002, le CEART a traité trois domaines principaux en rapport avec les dispositions de la Recommandation de 1966:
  - la compétence et l'évaluation des enseignants, y compris les mesures relatives au perfectionnement professionnel, les gratifications et les mesures disciplinaires;
  - l'évaluation du mérite en relation avec le salaire des enseignants;
  - la consultation et les négociations comme formes de dialogue social sur ces politiques et pratiques.

### ***Evaluation des enseignants, compétence et mesures disciplinaires***

4. S'agissant de la première série de questions, les allégations portent sur le fonctionnement du système d'évaluation des enseignants, en particulier en ce qui concerne les enseignants jugés «incompétents» ou «dépourvus des capacités suffisantes», les garanties procédurales pour ces enseignants et les mesures concernant leur perfectionnement professionnel, le soutien à leur apporter ou leur recyclage.
5. Comme l'indique le rapport de la mission, le Comité conjoint note que toutes les parties prenantes qui ont été interrogées souhaitent que l'enseignement et l'apprentissage dans les écoles au Japon soient de qualité et qu'elles reconnaissent toutes le rôle essentiel des enseignants à cet effet: il est largement admis qu'il faut un système d'évaluation des enseignants efficace pour contribuer à réaliser les objectifs. Les directives (Guidelines on the Personnel Management System for Teachers providing Inadequate Instruction) récemment élaborées et publiées par le MEXT reconnaissent l'importance d'un programme complet qui permette aux enseignants de perfectionner leurs capacités et aptitudes nécessaires pour leur travail. Cependant, les avis divergent au sujet de l'orientation de l'évaluation des enseignants. Les autorités qui les emploient au niveau national ou préfectoral insistent sur la nécessité de recycler, réaffecter ou licencier un petit

<sup>6</sup> <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/ceart08/ceartffr.pdf>

---

nombre d'enseignants dont on juge qu'ils ne satisfont pas aux normes professionnelles élevées. La plupart des organisations d'enseignants s'efforcent d'aider les enseignants moins bien armés à se perfectionner professionnellement sans recourir aux nombreuses options disciplinaires proposées par les autorités.

6. Le Comité conjoint rappelle que la Recommandation de 1966 ne s'oppose pas à un système d'évaluation des enseignants efficace mais, s'agissant de l'application de ce qu'elle appelle les «systèmes d'inspection ou de contrôle», elle insiste sur le caractère essentiel de l'encouragement et de l'aide à prodiguer aux enseignants dans l'accomplissement de leurs tâches professionnelles de façon à ne pas restreindre leur «liberté, [leur] initiative et [leur] responsabilité». Le Comité conjoint considère que les systèmes d'évaluation des enseignants préconisés par le MEXT et actuellement mis en œuvre dans la plupart si ce n'est la totalité des préfectures, tels qu'ils sont présentés, ne portent pas atteinte à ces principes de base, à condition que l'on prenne soin de faire des évaluations aussi objectives que possible et que d'autres garanties procédurales soient en place pour protéger les enseignants pris individuellement contre les éventuels abus. Le point essentiel est de savoir si l'on met l'accent sur l'octroi du soutien et du recyclage professionnels nécessaires plutôt que de viser des mesures disciplinaires sévères, hormis dans les cas de faute professionnelle grave où de telles mesures sont manifestement justifiées dans l'intérêt des apprenants et du système éducatif dans son ensemble.
7. Le Comité conjoint rappelle aussi que, en contrepoint de l'accent mis dans les directives et les systèmes des bureaux de l'éducation sur la nécessité de répondre aux critiques des parents, la Recommandation de 1966 indique clairement (paragr. 67) qu'une coopération étroite entre enseignants et parents est certes dans l'intérêt des élèves, mais que les enseignants devraient être protégés contre toute ingérence abusive ou injustifiée des parents «dans les domaines qui sont essentiellement de la compétence professionnelle des enseignants». Si l'on veut que soient respectées «la liberté, l'initiative et la responsabilité» des enseignants, qui sont des éléments essentiels pour garantir un niveau élevé de professionnalisme dans l'enseignement dans son ensemble, les systèmes d'évaluation des enseignants devraient concilier ces exigences concurrentes de telle façon que le professionnalisme des enseignants dans l'intérêt d'un système éducatif global plus solide soit préservé plutôt que de privilégier telle ou telle préoccupation particulière des parents.
8. Les allégations portent principalement sur le fait que les évaluations des enseignants amènent à qualifier certains d'«enseignants incompetents», «dépourvus de capacités suffisantes» ou «dispensant un enseignement inapproprié», diverses expressions communiquées au Comité conjoint depuis plusieurs années dans les traductions des documents et communications officiels. Le Comité conjoint reconnaît que des améliorations ont été apportées au système, telles qu'elles ressortent des directives publiées par le MEXT, datées de février 2008, pour lesquelles il convient de féliciter le gouvernement. Les directives visent à renforcer l'objectivité et la cohérence des normes, en utilisant en particulier des définitions de la qualité, des compétences, des connaissances et des méthodes d'enseignement, et des critères plus détaillés à appliquer dans les décisions d'évaluation. Par exemple, les directives recommandent de mettre en place un plus grand nombre de garanties fondées sur d'autres législations et pratiques médicales s'agissant de l'utilisation du critère de la maladie mentale, auparavant critiqué par les organisations d'enseignants qui le jugeaient inapproprié. De même, elles prévoient plus de possibilités de faire connaître les avis des autres enseignants de l'école et d'experts extérieurs.
9. Le Comité conjoint convient avec les organisations d'enseignants que la mise en place et l'administration d'un tel système de gestion du personnel fondé sur des évaluations individuelles, et en particulier du fait qu'il peut conduire à des mesures disciplinaires allant jusqu'au licenciement, devraient passer par une consultation entre le gouvernement et les organisations d'enseignants. La Recommandation de 1966 dit clairement qu'une telle consultation est souhaitable. Cependant, les éléments de preuve présentés à la mission et

---

ses constatations amènent à conclure que les directives élaborées au niveau national et les systèmes établis au niveau des préfectures ont été introduits sans qu'il y ait véritablement de dialogue avec les enseignants et leurs organisations, sans leur participation et sans leur soutien. Cette question est traitée plus avant dans la section ci-après consacrée au dialogue social.

- 10.** Le Comité conjoint note aussi que la plupart des organisations d'enseignants, tout en reconnaissant que leurs vues et observations ont été prises en compte dans une certaine mesure dans les directives, soutiennent que des questions importantes continuent de se poser au sujet de la nature des systèmes d'évaluation. Elles concernent l'orientation fondamentale du système de gestion du personnel pour les enseignants dont on allègue qu'ils dispensent un enseignement inapproprié et la manière dont il est appliqué, y compris les critères pour déterminer les enseignants «incompétents», les rôles et responsabilités des parties prenantes et le droit des enseignants de bénéficier d'auditions et de voies de recours.
- 11.** Le Comité conjoint convient que certains critères demeurent trop vagues ou difficiles à appliquer objectivement s'agissant de la performance professionnelle, au moins tels qu'ils semblent utilisés dans certaines préfectures d'après les informations disponibles. Par exemple, selon les informations communiquées à la mission, certains bureaux préfectoraux continuent d'admettre des considérations liées à la vie privée des enseignants, ce qui, si cela est confirmé dans la pratique, pourrait déboucher sur une évaluation dénuée de pertinence ou subjective.
- 12.** Le Comité conjoint est également convaincu, à la lecture du rapport de la mission, que les procédures applicables à la qualification de ces enseignants n'ont toujours pas la transparence nécessaire. Les éléments de preuve présentés à la mission selon lesquels les rapports initiaux de la direction de l'établissement scolaire ne sont pas toujours divulgués aux enseignants, lesquels n'ont pas la possibilité de répondre ou de se faire entendre, ne donnent pas du tout à penser que l'environnement soit propice à la coopération ou professionnel lors de la première étape – capitale – de cette évaluation. Le Comité conjoint n'est pas rassuré non plus par les informations qui donnent à penser que les bureaux de l'éducation locaux ne procèdent pas aux auditions avec les directeurs qui font les évaluations et avec les enseignants lors de la deuxième étape s'ils jugent que ces auditions ne sont pas nécessaires. En outre, les organisations d'enseignants ont informé la mission que seules quelques préfectures acceptaient que les enseignants soient représentés aux comités d'évaluation au niveau des bureaux. Les autorités ont soutenu que d'anciens enseignants ayant une expérience considérable étaient souvent inclus mais, pour le Comité conjoint, il ne s'agit pas d'une solution adéquate pour remplacer les enseignants en activité qui sont ceux qui connaissent normalement le mieux les difficultés rencontrées dans la salle de classe et les normes en matière de performance. Si ce point était confirmé, le Comité conjoint le jugerait d'autant plus surprenant qu'il a déjà formulé des observations en 2003 indiquant que de telles pratiques sont inexplicables et contraires aux approches normalement admises des questions fondamentales relatives aux compétences professionnelles.
- 13.** En outre, les voies de recours devraient être encore améliorées dans l'intérêt de la régularité des procédures et pour qu'elles soient largement acceptées par les enseignants. Cela voudrait dire garantir le droit, pour chaque enseignant pris individuellement, de s'exprimer et de se faire représenter avant la formulation de toute recommandation, et garantir l'impartialité de la procédure de recours et son caractère confidentiel. Il est difficile d'admettre la légitimité d'une procédure quand aucun recours n'a abouti, comme l'a indiqué la mission. Prises dans leur ensemble, ces procédures peuvent aggraver les erreurs commises au stade initial de l'évaluation et, en tout état de cause, ébranler la confiance dans le respect des règles s'agissant des questions qui ont une incidence sur la performance et la situation professionnelle.

- 
14. Le Comité conjoint se félicite de l'accent mis sur la formation corrective en tant que première option pour résoudre les problèmes liés aux qualifications d'insuffisance. Les révisions de la loi spéciale sur l'enseignement public semblent renforcer ces tendances. Nonobstant les informations communiquées par le MEXT et les bureaux de l'éducation selon lesquelles les conseils et la formation sont bien financés et d'excellente qualité, la mission note dans son rapport des informations contraires provenant des enseignants et des organisations d'enseignants, y compris des indications selon lesquelles très peu d'enseignants suivant une formation reprennent leur poste par la suite. Par conséquent, le Comité conjoint considère qu'une telle formation pourrait être mieux adaptée aux besoins identifiés des enseignants auxquels elle est prescrite. Le MEXT et certains bureaux de l'éducation admettent qu'il est nécessaire d'apporter des améliorations dans le cadre des efforts déployés pour permettre aux enseignants dont les compétences et les aptitudes professionnelles sont jugées insuffisantes de recommencer à enseigner. Ces améliorations pourraient consister à prendre des dispositions pour réduire le sentiment de déconsidération lié à la formation qui a été évoqué auprès de la mission. Il est à espérer que l'on cherchera activement à procéder à de telles améliorations à l'avenir tant que ces systèmes d'évaluation des enseignements demeureront en application.
  15. Le Comité conjoint prend note des informations communiquées à la mission selon lesquelles, dans un nombre de cas relativement faible où on estime que la formation corrective a échoué et où un enseignant est affecté à un poste hors enseignement ou licencié, ces mesures dans ce dernier cas sont prises au titre de la loi sur la fonction publique locale et en application de ses procédures pertinentes. Le Comité conjoint n'a pas d'observation à formuler sur ces décisions, si ce n'est rappeler la nécessité, exprimée dans les rapports antérieurs et ailleurs dans le présent rapport, de respecter la régularité de la procédure dans l'intérêt des individus concernés et de l'enseignement dans son ensemble. Le Comité conjoint ne doute pas que la législation et les procédures pertinentes respectent ces principes conformément à la Recommandation de 1966.
  16. Le Comité conjoint considère que les perceptions divergentes du principe justificatif, des processus et des procédures des systèmes d'évaluation et de leurs liens réciproques sont partiellement dues au fait que ces processus sont relativement nouveaux, que les organisations d'enseignants n'ont pas suffisamment participé à leur élaboration, et que l'interprétation des directives au niveau des bureaux de l'éducation varie. Le Comité conjoint insiste donc sur la nécessité de partager les informations afin que toutes les parties concernées aient une bonne compréhension d'un système d'évaluation de la compétence des enseignants.

### ***Evaluation du mérite et détermination du salaire***

17. Selon les allégations initiales et les informations ultérieurement communiquées par le ZENKYO, le gouvernement central et les bureaux de l'éducation des préfectures ont régulièrement transformé le système d'évaluation des enseignants en un système fondé sur la performance ou le mérite lié aux augmentations de salaire et aux primes (gratifications pour diligence) pour récompenser une performance supérieure à la norme; le système d'évaluation du mérite porte atteinte à la collégialité des enseignants et à leur professionnalisme individuel, il n'est pas objectif ni doté des garanties procédurales appropriées et, surtout, il n'a pas fait l'objet de consultations réelles avec les organisations d'enseignants et n'a pas été accepté par celles-ci. Le gouvernement a précédemment soutenu que les systèmes d'évaluation en vigueur n'étaient pas des systèmes d'évaluation du mérite pour déterminer les salaires ou les conditions de travail, mais qu'ils ont été mis en place pour développer et améliorer les compétences des enseignants dans l'intérêt d'un meilleur apprentissage. En outre, les évaluations sont équitables et objectives selon le gouvernement car elles reposent sur la formation des superviseurs qui procèdent aux évaluations et aux observations de classes. Les résultats des évaluations sont communiqués

---

aux enseignants dans le cadre de réunions à huis clos et il existe des garanties procédurales pour les recours. Les vues des enseignants ont été sollicitées lors de l'élaboration de ces systèmes mais, en vertu de la législation japonaise, ces questions relèvent de la définition des questions de gestion et de fonctionnement qui ne donnent pas lieu à des négociations avec les organisations d'enseignants.

- 18.** Compte tenu du rapport de la mission, le Comité conjoint note que la Recommandation de 1966 ne nie pas que les autorités éducatives aient la responsabilité de répondre aux désirs des apprenants, des parents et des autres parties prenantes telles que les employeurs, qui veulent un enseignement de qualité. En ce sens, la Recommandation de 1966 reconnaît expressément la responsabilité et les difficultés qui découlent de l'évolution de la société pour les autorités éducatives chargées d'organiser et de fournir les services d'éducation les plus appropriés. L'évaluation des enseignants fait partie intégrante de ces responsabilités, comme cela a déjà été dit au sujet de la compétence des enseignants. En outre, le Comité conjoint a noté dans son rapport de 2003 sur le présent cas que la Recommandation de 1966 acceptait qu'une autorité qui emploie des enseignants puisse élaborer et mettre en œuvre un système d'évaluation du mérite équitable, qui peut être à la base de conditions salariales préférentielles. En même temps, les directives de la Recommandation de 1966 concernant un enseignement professionnel et un apprentissage fructueux font appel aux libertés académiques, au jugement, à l'initiative et à la responsabilité des enseignants en tant que professionnels ayant reçu une formation poussée. C'est pourquoi l'inspection ou le contrôle des enseignants selon la Recommandation de 1966 devraient être conçus pour aider les enseignants à améliorer leur performance, et non pas aller à l'encontre de leur liberté, leur initiative et leur responsabilité.
- 19.** La mission a constaté une tendance de plus en plus marquée à structurer les systèmes d'évaluation des enseignants au Japon à partir d'objectifs et de critères quantifiables qui se traduiront par des gratifications quantifiables en fonction du mérite évalué. Ils peuvent se substituer à la liberté et la responsabilité professionnelles d'enseignants correctement formés et motivés que préconise la Recommandation de 1966. Le Comité conjoint souscrit à la constatation de la mission concernant les attitudes des enseignants à l'égard des systèmes d'évaluation du mérite ou de la performance. Beaucoup d'enseignants ne voient tout simplement que peu d'avantages et bien des éléments critiquables dans le fait de lier l'évaluation des enseignants à des gratifications financières. Celles-ci sont peu conséquentes et les effets sur la performance sont, au mieux, mitigés. Il s'agit d'une tendance inquiétante qui mérite une réflexion plus poussée, qui pourrait s'appuyer par exemple sur des enquêtes approfondies sur les attitudes des enseignants à l'égard de l'évaluation du mérite, dont les résultats seraient communiqués dans le secteur de l'enseignement et à toutes les parties prenantes en matière d'éducation. En fonction des résultats d'une enquête plus poussée sur les questions, il pourra être judicieux de réorienter la politique pour l'aligner sur l'équilibre recherché dans la Recommandation de 1966 entre les normes légitimement établies par les autorités et le professionnalisme des individus. A cet égard, le Comité conjoint rappelle qu'il a constaté dans son rapport de 2006 que les travaux d'organisations internationales comme l'OIT et l'OCDE ces dernières années avaient souligné les effets négatifs de la rémunération au mérite sur le travail d'équipe et l'administration des établissements scolaires, et qu'il a conclu que la rémunération au mérite au niveau individuel n'était pas justifiée lorsqu'il s'agissait d'attirer et de recycler des enseignants.
- 20.** Au vu des résultats de la mission, le Comité conjoint convient que des améliorations ont été apportées aux procédures d'évaluation des enseignants et à leur application depuis que les allégations ont été portées pour la première fois à son attention en 2002. Il s'agit notamment d'une meilleure divulgation des résultats aux enseignants et de la mise en place de voies de recours claires pour les enseignants visés par des évaluations concluant qu'ils ne donnent pas satisfaction et ayant des conséquences négatives sur leur rémunération. Ces améliorations augmentent la transparence des systèmes d'évaluation de la performance

---

appliqués dans certaines préfectures et les rendent moins subjectifs, ce qui correspond mieux aux dispositions essentielles de la Recommandation de 1966. Il convient de féliciter les autorités d'avoir pris des dispositions en vue d'améliorer les processus.

**21.** Néanmoins, il reste un certain nombre de points faibles à corriger, notamment:

- les critiques exprimées par les enseignants et les chefs d'établissement au sujet de la validité d'un grand nombre d'évaluations;
- les difficultés que les chefs d'établissement et leurs adjoints qui procèdent aux évaluations rencontrent dans l'accomplissement de leurs tâches dans les établissements de grande taille et les environnements plus complexes (les établissements d'enseignement spécialisé, notamment);
- le manque de considération apparent pour les contraintes de temps auxquelles sont soumises beaucoup d'enseignantes; et
- le caractère relatif des évaluations imposées par les autorités qui emploient les enseignants du fait des quotas qui limitent le pourcentage d'enseignants dont la performance peut être considérée comme élevée.

Le Comité conjoint confirme qu'il faut faire beaucoup plus pour rendre les procédures et les critères de l'évaluation du mérite aussi objectifs, transparents et équitables que possible conformément aux dispositions de la Recommandation de 1966.

**22.** En ce qui concerne le lien essentiel établi par la Recommandation de 1966 entre l'évaluation du mérite, d'une part, et la consultation et l'approbation des organisations d'enseignants, d'autre part, le Comité conjoint note et confirme la constatation de la mission selon laquelle les processus de prise de décisions de ces systèmes sont manifestement contraires à la Recommandation de 1966. Il faut donc les modifier pour les raisons précédemment exposées dans les rapports du Comité conjoint. Des recommandations plus spécifiques allant dans ce sens sont formulées dans la section consacrée à la consultation et à la négociation ci-après. S'il n'y a pas de consultations appropriées entre les autorités qui emploient les enseignants et les organisations d'enseignants débouchant sur l'acceptation d'un dispositif d'évaluation du mérite par les professionnels de l'enseignement représentés par leurs organisations, une disposition clé de la Recommandation de 1966 ne sera toujours pas respectée au Japon. Dans ces conditions, il se peut que les objectifs fondamentaux de l'évaluation du mérite visant à améliorer l'apprentissage ne soient pas atteints.

### ***Consultation et négociation***

**23.** Les questions relatives à la consultation et à la négociation (dialogue social) soulevées dans les allégations initiales portaient sur le manque de consultations ou de négociations appropriées entre l'autorité concernée employant les enseignants et les organisations d'enseignants agissant au nom de leurs membres. Dans son rapport de 2006, le Comité conjoint a pris note des affirmations du ZENKYO selon lesquelles, malgré quelques modestes progrès accomplis au niveau des préfectures, seul un dialogue limité avec les autorités avait eu lieu sur les questions soulevées pour la première fois en 2002. Le Syndicat Nakama établi à Osaka a aussi allégué qu'il n'y avait pas de dialogue approprié sur la mise en place du nouveau système d'évaluation dans la préfecture d'Osaka. Le rapport de 2006 a également pris en considération les vues du gouvernement (MEXT, au nom des autorités nationales et préfectorales) selon lesquelles il y avait eu un dialogue avec le ZENKYO sur les questions pertinentes, puis des informations sur le rapport intérimaire de 2005 du Comité conjoint et sa position sur ces questions avaient été

---

communiquées à tous les bureaux de l'éducation des préfectures. En même temps, le gouvernement a répété ce qu'il avait déjà affirmé auparavant, à savoir que les questions relatives à l'incompétence de certains enseignants et à l'évaluation du mérite sont essentiellement des questions relevant de la gestion locale pour lesquelles les bureaux de l'éducation ne sont pas tenus d'engager un dialogue avec les organisations (syndicats) d'enseignants, même si, dans la pratique, il y avait souvent des consultations sur les nouvelles mesures projetées. Comme on l'a noté précédemment, le gouvernement a toujours soutenu qu'en vertu de la législation japonaise ces questions relevaient de la définition des questions de gestion et de fonctionnement pour lesquelles il est interdit de négocier avec les organisations d'enseignants.

- 24.** Compte tenu du rapport de la mission, le Comité conjoint rappelle qu'il est largement fait référence à l'importance de la consultation dans la Recommandation de 1966 et, le cas échéant, en fonction des questions, de la négociation entre les autorités compétentes et les organisations d'enseignants pour déterminer les politiques éducatives, ce qui constitue une contribution positive au fonctionnement du système dans son ensemble. Le rôle des organisations d'enseignants en la matière peut varier selon la politique, mais la Recommandation de 1966 invite expressément à procéder à de telles consultations sur «l'organisation des établissements scolaires et tous changements survenant dans l'enseignement». Le Comité conjoint croit comprendre que, selon le principe qui sous-tend la Recommandation de 1966, adoptée à l'unanimité le 5 octobre 1966 à la Conférence intergouvernementale spéciale sur la condition du personnel enseignant tenue à Paris, à laquelle participaient des représentants du gouvernement japonais et des observateurs des organisations d'enseignants, de telles consultations sont essentielles pour le succès des réformes.
- 25.** Le Comité conjoint a soigneusement examiné les diverses constatations de la mission, en particulier un point de vue largement partagé par beaucoup de parties au Japon selon lequel les notions de négociation et de consultation (la «négociation» débouchant sur un accord négocié et la «consultation» étant un processus plus fluide et moins déterminant) ne sont pas nécessairement différentes au plan qualitatif. Le Comité conjoint apprécie que cela puisse signifier qu'il y a interaction entre les parties au Japon à plusieurs points d'un éventail de processus allant de la simple discussion à la recherche d'un consensus plus concret, voire d'un accord, sans qu'une distinction de catégories soit faite quant à la nature de cette interaction. Cependant, comme la mission le souligne à juste titre, la Recommandation de 1966 elle-même ne fait pas de distinction. En outre, le Comité conjoint estime, comme il l'a déjà recommandé dans son rapport intérimaire de 2005, que la consultation devrait reposer sur des «discussions permanentes de bonne foi», puisque la recommandation prévoit que les parties «aborderont les processus dans un esprit de coopération», que ce processus débouche ou non sur un consensus ou un accord.
- 26.** A la lumière de ces considérations, le Comité conjoint conclut que le processus de consultation entre le gouvernement (essentiellement le MEXT) et les bureaux de l'éducation des préfectures, d'une part, et les organisations d'enseignants, d'autre part, est au mieux purement formel. D'après les constatations de la mission, le processus de consultation diffère quelque peu d'une préfecture à l'autre, comme on pourrait s'y attendre dans un système éducatif décentralisé. Les procédures font plus appel aux liens personnels qu'aux liens institutionnels dans certains cas, et varient du point de vue de la quantité d'informations échangées avec les organisations d'enseignants. Toutefois, d'une manière générale, les autorités qui emploient les enseignants considéraient que leur rôle se limitait à répondre aux opinions et aux questions lorsque cela était possible, souvent dans le cadre de communications lors d'auditions publiques ouvertes à toutes les parties prenantes du système éducatif, et qu'il n'allait pas jusqu'à chercher à établir des relations plus étroites avec les organisations d'enseignants qui pourraient produire de meilleurs résultats. Les autorités chargées de l'éducation, nationales et préfectorales, considèrent que la tenue d'auditions avec les organisations d'enseignants est suffisante, que les projets de politiques

---

ou les décisions déjà prises soient ou non modifiés à l'issue de ces auditions. Les autorités qui emploient les enseignants n'envisagent guère de devoir modifier les politiques relatives à l'évaluation des enseignants pour tenir compte des vues exprimées par les organisations d'enseignants. Cependant, la Recommandation de 1966 préconise un processus consultatif qui suppose plus que de simples auditions ou réunions publiques avec les organisations d'enseignants destinées uniquement à entendre leurs opinions.

- 27.** Les directives élaborées par le MEXT pour aider les bureaux de l'éducation des préfectures à appliquer d'une manière plus équitable les systèmes d'évaluation établis à l'intention des enseignants dont les capacités ont été jugées «insuffisantes» dénotent un progrès significatif eu égard au système d'évaluation des enseignants, en ce sens qu'elles permettent d'uniformiser davantage l'ensemble des 47 préfectures. En même temps, il y a peu d'éléments indiquant que les dispositions de la Recommandation de 1966 concernant le dialogue social (consultation et négociation) ont été prises en compte dans l'élaboration et l'application de ces directives.
- 28.** A ce jour, les éléments de preuve présentés au Comité conjoint et à la mission montrent que le processus existant est limité par les dispositions juridiques des lois japonaises sur la fonction publique et leur interprétation. Se référant aux obstacles juridiques et aux éléments d'information disponibles, le Comité conjoint note non seulement que les bureaux de l'éducation ne négocient pas les politiques, critères et procédures d'évaluation des enseignants, mais aussi qu'il n'a pas été clairement démontré qu'ils engageaient des consultations avec les organisations d'enseignants dans l'esprit de coopération envisagé par la Recommandation de 1966 sur ce sujet. C'est le cas, que les systèmes d'évaluation considérés donnent lieu à une détermination selon laquelle certains enseignants ne sont pas suffisamment compétents pour enseigner, ou qu'ils soient plus généralement intégrés aux systèmes d'évaluation de la performance. Le Comité conjoint considère que ce défaut de consultation, comme il l'a précédemment affirmé, est incompatible avec la lettre et l'esprit de la Recommandation de 1966.
- 29.** Le Comité conjoint note que la mission n'a pas constaté d'éléments de preuve de l'existence de «mécanismes de consultation et d'échange entre les autorités éducatives et les organisations d'enseignants». Les consultations qui ont lieu prennent rarement une forme institutionnalisée. L'absence générale de mécanismes établis pour la consultation a été la source de considérables malentendus entre les parties, et contribue indubitablement à expliquer que les vues des autorités qui emploient les enseignants et celles des organisations d'enseignants soient souvent diamétralement opposées tout au long de l'historique du présent cas dont est saisi le Comité conjoint. Les parties n'attendaient rien les unes des autres dans le processus de dialogue social, de sorte que les divergences de vues ressortant des discussions qui ont bien eu lieu n'étaient pas une surprise.
- 30.** S'il est vrai que les résultats des systèmes d'évaluation du mérite qui ont une incidence sur les salaires et autres conditions d'emploi des enseignants relèvent manifestement du cadre des questions qui peuvent faire l'objet de négociations, le Comité conjoint note que les parties sont toujours nettement opposées sur la détermination des questions considérées comme relatives à la gestion et donc non soumises aux consultations avec les syndicats d'enseignants, d'une part, et des questions relatives aux conditions d'emploi qui pourraient faire l'objet de négociations en vertu de la Recommandation de 1966. Les autorités ont mentionné à la mission la loi sur la fonction publique sans citer de dispositions à l'appui ni mentionner d'éléments de preuve de son application ailleurs dans la fonction publique. Les organisations d'enseignants ne semblaient pas accepter cette limitation, même si elles reconnaissaient que leurs employeurs n'avaient pas le droit, en vertu de la législation japonaise, de négocier des conventions collectives écrites. Le Comité conjoint note que les paragraphes pertinents de la Recommandation de 1966 applicables à la négociation des salaires et des conditions de travail des enseignants sont fondés sur les principes de l'OIT

---

en matière de négociation collective, et renvoient aux organes compétents de l'OIT à cet égard<sup>7</sup>.

- 31.** Au vu des constatations qui précèdent, le Comité conjoint conclut que, comme les procédures applicables aux consultations et aux négociations prévues par la Recommandation de 1966 fonctionnent seulement dans une mesure limitée et imparfaite au Japon, il existe un sentiment largement répandu de frustration et de marginalisation parmi les organisations d'enseignants au sujet du système d'évaluation des enseignants en particulier et, d'une manière plus générale, de la politique en matière d'éducation et des autres aspects de la profession visés dans la Recommandation de 1966. C'est le cas au niveau national et à celui des préfectures. L'absence de rôle important dans le processus d'évaluation des enseignants a de même un effet négatif sur la transparence et la légitimité de ces processus, en particulier aux yeux des enseignants eux-mêmes. Il existe certains éléments indiquant que ces frustrations sont aggravées dans la profession enseignante, fortement féminisée, du fait que les femmes sont nettement sous-représentées à tous les niveaux et de tous les côtés (gouvernement et organisations d'enseignants) dans les échanges au titre du dialogue social et donc dans la détermination des politiques et des orientations concernant le système d'évaluation des enseignants en particulier. Le Comité conjoint souscrit aux constatations de la mission selon lesquelles cela peut montrer qu'il existe des formes de discrimination dont on n'a pas encore conscience, contraires au paragraphe 7 de la Recommandation de 1966, et tout simplement que les enseignantes sont absentes dans les discussions et le dialogue qui ont effectivement lieu concernant leur travail et leur profession.
- 32.** L'effet net qui en résulte est de compromettre l'application des principes fondamentaux de consultation et de négociation, sur lesquels repose la coopération, et les chances de succès des réformes de l'enseignement en vue d'en améliorer la qualité et la pertinence au Japon.

## **Recommandations**

### ***Evaluation des enseignants, compétence et mesures disciplinaires***

- 33.** Le Comité conjoint recommande que le gouvernement, tant au niveau ministériel qu'à celui des bureaux de l'éducation des préfectures, prenne des dispositions pour tenir compte du fait que les systèmes d'évaluation des enseignants, tels qu'ils s'appliquent aux enseignants dont les capacités sont jugées «insuffisantes» ou dont on considère qu'ils dispensent un «enseignement insuffisant», sont mal perçus. Ces dispositions comporteraient l'examen permanent et la modification, le cas échéant, des directives nationales et de leur application par les bureaux de l'éducation des préfectures, en particulier en ce qui concerne leur influence sur les normes professionnelles, les responsabilités, l'initiative et l'autonomie dans les classes.
- 34.** Le Comité conjoint recommande qu'un examen et une modification du contexte au Japon tirent parti de la propre culture de collégialité et de collaboration professionnelle du pays.

<sup>7</sup> Voir en particulier: Commission d'experts du BIT pour l'application des conventions et recommandations: Observation particulière concernant la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948. Japon (ratification: 1965). Publiée: 2008; Observation particulière concernant la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949. Japon (ratification 1953). Publiée: 2008. Voir également: Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT: cas n°s 2177 et 2183, 350<sup>e</sup> et 340<sup>e</sup> rapports; cas n° 2114, 328<sup>e</sup> rapport.

---

Il serait possible de placer davantage l'accent sur les systèmes axés sur les établissements scolaires ainsi que sur le tutorat, en développant une formation externe dans le but de consolider l'expérience quotidienne, pour traiter des domaines plus généraux et offrir la possibilité d'établir des réseaux de pairs et des groupes de soutien, avec d'autres enseignants ainsi désignés.

- 35.** Le Comité conjoint recommande par ailleurs que des critères objectifs et des procédures garantissant le respect des règles pour déterminer s'il convient de classer tel ou tel enseignant dans la catégorie de ceux qui n'ont pas les aptitudes ou les compétences suffisantes pour s'acquitter de leurs responsabilités professionnelles et qui ont besoin de suivre une formation corrective ou d'être réaffectés soient renforcés conformément aux constatations formulées dans le présent rapport. Cela voudrait dire garantir le droit, pour chaque enseignant pris individuellement, de s'exprimer et de se faire représenter avant la formulation de toute recommandation, et garantir l'impartialité de la procédure de recours et son caractère confidentiel.
- 36.** Il est également suggéré que ces processus permettent aux bureaux de l'éducation de communiquer les expériences et les bonnes pratiques et aux enseignants et à leurs organisations d'apporter une contribution active par un dialogue véritable et efficace en vue de procéder à des améliorations durables, largement acceptées par toutes les parties prenantes du secteur, y compris les parents et les élèves.

### ***Evaluation du mérite***

- 37.** Le Comité conjoint recommande que le gouvernement, tant au niveau ministériel qu'à celui des bureaux de l'éducation des préfectures, évalue en profondeur les systèmes d'évaluation des enseignants qui ont été mis en place, du point de vue de leurs rapports avec la rémunération et la motivation des enseignants. Un tel examen devrait s'appuyer sur des enquêtes plus approfondies visant les attitudes, la motivation et l'influence des enseignants dans la classe, ainsi que sur les avis de divers experts concernant la meilleure façon d'appliquer les systèmes d'évaluation dans l'intérêt d'un apprentissage de qualité sur la base de normes professionnelles bien établies, des responsabilités, de l'initiative et de l'autonomie des enseignants.
- 38.** A cet égard, et dans un contexte de consultation et de négociation sur ces systèmes, le Comité conjoint recommande aux autorités qui emploient les enseignants un certain nombre de principes mis en avant par les organisations d'enseignants. Il s'agit des recommandations suivantes:
- prendre les décisions en matière d'augmentation de salaire de telle sorte que l'on évite de créer d'importants écarts salariaux entre les membres du personnel enseignant, qui sont susceptibles de créer des tensions qui entravent l'efficacité du travail d'équipe;
  - accorder une formation plus poussée et plus de temps aux évaluateurs pour s'acquitter de leurs responsabilités de façon à réduire le nombre d'évaluations subjectives ou superficielles;
  - placer davantage l'accent sur les critères d'évaluation multidimensionnels;
  - s'assurer que les évaluations sont non discriminatoires du point de vue de la race, de la couleur de la peau, du sexe, de la religion, des opinions politiques, de l'origine nationale ou sociale, ou de la condition économique comme le prévoit la Recommandation de 1966, ainsi que des considérations à caractère privé; et

- 
- rechercher un accord de toutes les parties sur une voie de recours (ou procédure de règlement des différends) dans le cadre de laquelle les organisations d’enseignants soient représentées et tous les enseignants aient une pleine connaissance des procédures. Dans le droit fil des recommandations formulées plus haut au sujet de la compétence des enseignants, les autorités éducatives devraient examiner dans quelle mesure l’évaluation par les pairs et l’évaluation au niveau de l’établissement scolaire dans son ensemble, telles qu’on les utilise, par exemple, dans les pays de l’OCDE, qui évitent les aspects négatifs des systèmes d’évaluation du mérite individuel, ne seraient pas mieux adaptées aux besoins futurs et aux objectifs de l’éducation au Japon. Le Comité conjoint, par l’intermédiaire de son secrétariat, serait prêt à aider à identifier ces pratiques si on le lui demandait.

**39.** Conformément aux dispositions plus détaillées figurant ci-après, le Comité conjoint recommande que les autorités qui emploient les enseignants prennent immédiatement des mesures pour subordonner la conception et la mise en œuvre à l’avenir des systèmes d’évaluation de la performance qui ont une incidence sur les augmentations de salaire et les primes à un processus de consultation et d’accord de bonne foi avec toutes les organisations d’enseignants représentatives concernées.

### ***Consultation et négociation***

**40.** Le Comité conjoint recommande que le gouvernement, tant au niveau ministériel qu’à celui des bureaux de l’éducation des préfectures, reconsidère son approche de la consultation et, le cas échéant, en fonction des questions visées, de la négociation avec les organisations d’enseignants conformément aux dispositions de la Recommandation de 1966. Les consultations relatives aux critères d’évaluation des enseignants, aux procédures d’évaluation, aux garanties en matière de respect des règles pour les enseignants pris individuellement et le fonctionnement des systèmes d’évaluation du mérite ou de la performance devraient se dérouler de bonne foi. De même, les questions ayant une incidence sur la rémunération et les conditions de travail des enseignants découlant de l’évaluation du mérite en particulier devraient faire l’objet de négociations débouchant sur un accord.

**41.** Le Comité conjoint croit comprendre que les réformes destinées à atteindre ces objectifs supposent un changement dans la culture organisationnelle pour accepter que des décisions puissent être prises ou modifiées en fonction des contributions de fond des enseignants et de leurs représentants syndicaux. Le Comité conjoint recommande, d’autre part, que des dispositions soient prises pour créer des systèmes de consultation et de négociation institutionnalisés plus solides en fonction des questions pertinentes pour la profession d’enseignant. Pour accompagner ces initiatives, le Comité conjoint recommande que des mesures de renforcement des capacités soient prises dans le droit fil des directives élaborées par le MEXT à l’intention d’un grand nombre d’autorités locales employant des enseignants et des organisations d’enseignants, pour faire en sorte que les rôles et responsabilités des deux parties soient suffisamment compris et efficacement axés vers des résultats convenus. Comme la mission en a été informée, il semble qu’il y ait plusieurs cas de bonnes pratiques à cet égard à différents niveaux, que l’on pourrait analyser plus précisément et utiliser comme modèles en vue d’une application plus généralisée.

**42.** Le Comité conjoint a noté auparavant que la Recommandation de 1966 ne posait pas comme principe de base qu’il fallait retirer certaines questions de la sphère de compétence de l’autorité chargée de la gestion. En même temps, il n’est pas possible de respecter les nombreuses dispositions de la Recommandation de 1966 relatives à la consultation avec les organisations d’enseignants dans un contexte où aucune question litigieuse ne fait l’objet de consultations ou de négociations réelles en raison de contraintes juridiques considérées comme applicables d’une manière générale à tous les fonctionnaires. Le

---

Comité conjoint recommande donc que les autorités suivent les recommandations pertinentes formulées auparavant par les organes de surveillance du BIT à cet égard <sup>8</sup>.

**43.** Le Comité conjoint recommande par ailleurs que le Conseil d'administration du BIT et le Conseil exécutif de l'UNESCO:

- 1) prennent note de ses constatations et recommandations formulées ci-dessus;
- 2) fassent part au gouvernement japonais, et par son intermédiaire aux bureaux de l'éducation des préfectures, de ses félicitations pour, respectivement, les directives publiées par le MEXT sur l'évaluation des enseignants, et les dispositions prises par les bureaux de l'éducation des préfectures pour améliorer les garanties procédurales des systèmes d'évaluation des enseignants;
- 3) demandent au gouvernement et à tous les bureaux de l'éducation des préfectures d'apporter d'autres améliorations aux systèmes d'évaluation des enseignants, y compris les critères et les procédures liés au mérite ou à la performance, conformément aux paragraphes pertinents de la Recommandation de 1966 et aux bonnes pratiques identifiées au Japon ou ailleurs;
- 4) demandent au gouvernement et à tous les bureaux de l'éducation des préfectures d'examiner et, le cas échéant, de réviser la législation et les pratiques pertinentes de façon à mieux appliquer les dispositions de la Recommandation de 1966 dans les questions de consultation et de négociation avec toutes les organisations d'enseignants représentatives, nationales et locales;
- 5) demandent aux bureaux de l'éducation de faire en sorte que les voies de recours contre les décisions ouvertes aux enseignants dont la performance est jugée insuffisante soient compatibles avec les principes de la Recommandation de 1966; et
- 6) demandent au gouvernement japonais et à toutes les organisations d'enseignants représentatives de tenir le Comité conjoint informé des progrès accomplis et des difficultés rencontrées sur les points qui précèdent, ainsi que de prendre en considération d'autres conseils techniques et conseils relatifs aux politiques du Comité conjoint et de son secrétariat conjoint sur ces questions qui pourraient être jugés utiles pour résoudre telle ou telle difficulté.

<sup>8</sup> Voir les rapports de la Commission d'experts du BIT pour l'application des conventions et recommandations et du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT précédemment mentionnés.