



Les pénuries d'enseignants entraînent des salles de classe surpeuplées comme celle-ci dans la région du Haut-Ouest, au Ghana. PHOTO: DEBORAH LOMOTÉY, ACTIONAID

L'ÉDUCATION FACE À L'AUSTÉRITÉ

JUIN 2022

POURQUOI IL FAUT METTRE FIN AUX RÉDUCTIONS DE LA MASSE SALARIALE DU SECTEUR PUBLIC QUI MINENT LES ENSEIGNANT-E-S ET LES SYSTÈMES D'ENSEIGNEMENT PUBLIC

Il faudrait au moins 69 millions de nouveaux-elles enseignant-e-s d'ici 2030 pour atteindre l'objectif de développement durable en matière d'éducation. Pourtant, partout dans le monde, les enseignant-e-s actuellement en poste sont confronté-e-s à de bas salaires et à des conditions de travail qui se détériorent, ce qui affecte le statut de la profession. La corrélation entre les bas salaires et la pénurie d'enseignant-e-s résulte clairement de décennies de compressions des dépenses publiques, engendrées plus directement par les réductions imposées de la masse salariale du secteur public. Qu'elles soient imposées par le Fonds monétaire international (FMI) ou par les ministères des finances qui adhèrent à une même idéologie néolibérale et à une politique économique analogue, les réductions et les gels de la masse salariale du secteur public sont devenus un élément central des politiques d'austérité au sens large. Les enseignant-e-s constituent généralement le poste de dépenses au titre des salaires le plus important du secteur public. Les réductions de la masse salariale globale ont donc un impact considérable sur les enseignant-e-s, puisqu'elles font baisser leur salaire et bloquent les nouveaux recrutements. De récentes recherches publiées dans le rapport 2021 The Public Versus Austerity (« Le secteur public face à l'austérité » – disponible en anglais) d'ActionAid, de l'Internationale de l'Éducation et de l'Internationale des Services Publics, montrent non seulement que ces politiques ne reposent sur aucune base factuelle crédible, mais qu'elles nuisent aussi lourdement au progrès, tant en matière d'éducation qu'en lien avec d'autres objectifs clés de développement.

Tulsi Neupane

Je suis enseignante et directrice de l'école Lalit Bikas Adharvud. Je suis également membre de la Nepal Teachers' Association. Nos salaires n'ont pas augmenté depuis quatre ans. Après la crise de la COVID, j'ai rencontré de nombreux enseignants du secteur public qui n'avaient pas été payés et/ou avaient perdu leur emploi. Je pense que c'est une vraie perte pour le système éducatif que de nombreux expérimentés ne reviennent plus jamais et que nous devons recruter à leur place des enseignants inexpérimentés et non formés.

Témoignage recueilli par l'Internationale de l'Éducation

Il y a plus de 15 ans, ActionAid avait déjà documenté l'impact des plafonds de la masse salariale du secteur public imposés par le FMI comme condition explicite pour l'obtention de prêts dans les pays à faible revenu, en démontrant de quelles manières ces plafonds endiguaient les progrès en matière d'éducation. Le rapport d'ActionAid a contribué à ce que le conseil d'administration du FMI fasse marche arrière et supprime les plafonds de la masse salariale du secteur public comme condition pour l'obtention de prêts dans le monde entier en 2007. Cependant de récentes recherches ont montré que ces politiques reviennent en force dans la pratique. S'il ne semble pas imposer de conditions liées aux prêts, le FMI donne des conseils politiques coercitifs aux gouvernements visant à réduire ou geler la masse salariale du secteur public dans 78 % des 23 pays étudiés. La compression des dépenses au titre des travailleur-euse-s du secteur public reste la norme, alors que les recherches du FMI lui-même suggèrent que le néolibéralisme a été surestimé pendant quarante ans, étouffant la croissance et le développement qu'il était censé valoriser.

Les dernières recherches menées dans 15 pays ont mis en évidence les conclusions suivantes :

- En dépit des affirmations du FMI selon lesquelles la limitation de la masse salariale du secteur public n'était jamais qu'une mesure temporaire, les 15 pays à l'étude ont tous reçu **un ordre de réduction et/ou de gel de leur masse salariale du secteur public pour trois ans ou plus**, et huit d'entre eux pour une période de cinq ou six ans.
- Dans ces 15 pays seulement, les réductions recommandées par le FMI s'élèvent à près de 10 milliards de dollars, soit l'équivalent de la suppression de plus de 3 millions de postes d'enseignant-e-s du primaire.
- Dans ces 15 pays, une simple augmentation d'un point du pourcentage du PIB consacré à la masse salariale du secteur public permettrait de recruter 8 millions de nouveaux-elles enseignant-e-s, ce qui résoudrait la quasi-totalité des pénuries d'enseignant-e-s.

Tableau : Réductions de la masse salariale du secteur public – et conséquences potentielles d'une augmentation

Pays	Masse salariale du secteur public en % du PIB lors de la dernière recommandation de réduction du FMI	Augmentation d'un point de pourcentage de la masse salariale du secteur public en % du PIB en termes de nombre d'enseignant-e-s (en utilisant le salaire moyen)
Ghana	RÉDUCTION de 8,7 % (2017)	115,331
Kenya	RÉDUCTION de 4,4 % (2021)	182,965
Liberia	RÉDUCTION de 10,1 % (2021)	5,756
Malawi	RÉDUCTION de 7,7 % (2020)	572,292
Nigeria	RÉDUCTION de 1,9 % (2018)	4,117,893
Sénégal	RÉDUCTION de 6,5 % (2017)	29,229
Sierra Leone	RÉDUCTION de 7,9 % (2021)	5,944
Tanzanie	RÉDUCTION de 5,4 % (2017)	122,221
Ouganda	RÉDUCTION de 3,5 % (2017)	37,296
Zambie	RÉDUCTION de 9,1 % (2019)	50,248
Zimbabwe	RÉDUCTION de 17,1 % (2017)	22,202
Bangladesh	GEL à 2,1 % (2020)	845,526
Népal	RÉDUCTION de 3,7 % (2018)	82,119
Vietnam	RÉDUCTION de 9,1 % (2019)	384,619
Brésil (niveau fédéral)	RÉDUCTION de 4,6 % (2020)	1,377,603
TOTAL		7,951,244

L'une des conclusions les plus frappantes est qu'il n'existe aucune logique évidente, **aucune base de raisonnement claire, aucun élément probant pour justifier la nécessité de réduire ou geler la masse salariale du secteur public, ou pour en déterminer le montant suffisant.** Il a été conseillé par exemple au Zimbabwe, dont la masse salariale représente 17,1 % du PIB, de procéder à des réductions, tout comme au Liberia, qui dépense 10,1 % de son PIB, au Ghana (8,7 % du PIB), au Sénégal (6,5 % du PIB), au Brésil (4,6 % du PIB), au Népal (3,7 % du PIB), en Ouganda (3,5 % du PIB), et même au Nigeria, qui ne consacre que 1,9 % de son PIB aux travailleur-euse-s du secteur public (Public vs Austerity - tableau 2). Nous avons constaté que le dernier conseil à moyen terme du FMI était de faire passer chaque pays en dessous de la moyenne mondiale des dépenses de la masse salariale du secteur public en pourcentage du PIB. À long terme, cette recommandation génère une spirale descendante : une réduction apparemment sans fin des ressources disponibles pour payer les enseignant-e-s, qui est en place depuis plus ou moins quatre décennies.

TÉMOIGNAGE D'UNE TRAVAILLEUSE DE PREMIÈRE LIGNE EN ZAMBIE

« Je m'appelle Judith Chikonde. Je suis enseignante à l'école primaire St Patrick à Lusaka, en Zambie... Les conditions d'emploi des enseignants sont déplorables. Je suis enseignante spécialisée, mais je ne reçois aucune indemnité supplémentaire conformément aux conditions d'emploi. J'enseigne dans une classe à double niveau... ce que je trouve injuste. Enseigner plusieurs niveaux augmente la charge de travail des enseignants et affecte leur concentration. J'ai obtenu mon diplôme de master, mais je ne peux pas être rémunérée en conséquence... Mon salaire est trop bas pour que je puisse me permettre de louer une maison décente... C'est très difficile. J'ai l'impression que le gouvernement a pris notre engagement professionnel pour acquis... Comme beaucoup d'enseignants, je m'engage dans des activités complémentaires afin de réunir suffisamment d'argent pour répondre aux besoins de ma famille. Cela affecte également mon niveau d'attention à l'école car mon esprit est préoccupé par la nécessité de m'assurer que je trouve des opportunités pour joindre les deux bouts. »

Témoignage recueilli par l'Internationale de l'Éducation

Dans chaque pays, il existe des alternatives évidentes aux mesures d'austérité. La plus évidente, peut-être, est qu'un gouvernement peut opter pour une augmentation progressive des recettes fiscales plutôt qu'une réduction des dépenses. En effet, le FMI estime que la plupart des pays pourraient augmenter leur ratio impôts/PIB de cinq points de pourcentage d'ici 2030. Cela permettrait à la plupart des pays de doubler leurs dépenses en matière d'éducation **et** de santé **et** de protection sociale (rapport Who Cares, tableau 10). Toutefois, en pratique, le FMI n'a jamais formulé cette recommandation, la plupart des pays ayant enregistré des ratios impôts/PIB en baisse, stagnants et/ou inadéquats (Public vs Austerity - tableau 3). Les seuls conseils du FMI en matière de fiscalité tendent vers l'application de taxes régressives telles que la TVA (qui, en outre, désavantage les femmes de manière disproportionnée), plutôt que vers les très nombreuses alternatives de taxation progressive (qui font peser la charge financière sur les entreprises et les individus les plus riches, étant les plus à même de payer).

L'une des justifications les plus surprenantes données aux réductions de la masse salariale du secteur public a été leur nécessité afin de pouvoir « **libérer des dépenses sociales** ». L'idée selon laquelle il est nécessaire de réduire les dépenses consacrées aux enseignant-e-s pour améliorer l'éducation n'a aucun sens pour quiconque travaille dans le secteur de l'éducation. Rien n'est plus important pour un apprentissage de qualité qu'un-e enseignant-e de qualité, et c'est pourquoi les salaires des enseignant-e-s représentent souvent 90 % du



Lusajo Emmanuel, enseignante à l'école primaire, Tanzanie.
CREDIT: ACTIONAID

budget de l'éducation dans le monde. Les enseignant.e-s sont les dépenses sociales nécessaires à l'éducation. Cependant le FMI soutient que, d'une manière ou d'une autre, les dépenses ponctuelles pour les infrastructures d'équipement comme les salles de classe sont plus importantes que le paiement des coûts récurrents. Or, lorsque l'on étudie les investissements prioritaires en matière d'infrastructures, il apparaît que la priorité est accordée aux routes, à l'énergie, aux télécommunications et à l'eau, et non aux salles de classe. Ce **fondamentalisme en matière d'infrastructures** nuit donc doublement à l'éducation, car il réduit les ressources disponibles pour les enseignant.e-s et détourne les ressources de l'éducation.

L'impact de la réduction de la masse salariale est à la fois démultiplié et accru pour les femmes et les filles. Les filles sont plus susceptibles d'être exclues de l'accès à l'éducation de base lorsque les budgets sont réduits ; les femmes perdent l'accès à certaines des meilleures opportunités de travail décent dans le secteur public en tant qu'enseignantes et autres membres du personnel de l'éducation ; et les filles et les femmes prennent une part disproportionnée des soins non rémunérés et du travail domestique qui augmente lorsque les services publics sont défaillants. Le fait de donner la priorité aux infrastructures plutôt qu'aux personnes exacerbe cette situation, en créant des emplois dans le secteur de la construction qui sont largement occupés par des hommes plutôt que des emplois dans la prestation de services.

Malgré l'impact dramatique et prévisible de ces réductions et gels budgétaires, nous avons constaté que le FMI et les ministères des finances n'ont procédé à aucune évaluation de la pénurie d'enseignant.e-s ou de l'impact probable des réductions pour éclairer leurs décisions. Ils ont simplement supposé que ces mesures étaient nécessaires et justes. Non seulement les réductions et les gels budgétaires ont été effectués sans éléments probants ni références crédibles, mais aucun intérêt à recueillir des éléments probants à l'avenir n'a été manifesté. C'est ce qui nous a amenés à considérer qu'il s'agissait d'un biais conscient ou inconscient au sein du FMI et des ministères des finances : une pensée de groupe, le reflet d'un **état d'esprit profondément ancré** qui va de manière irrationnelle à l'encontre des intérêts du secteur public. La mise en œuvre active de ces mesures budgétaires sape les investissements dans l'éducation et la santé – et pourtant, elle est jugée de manière aveugle et irrationnelle comme une action nécessaire.

LE CHANGEMENT DE SYSTÈME QUE NOUS DEVONS VOIR

La combinaison de la crise de la COVID et de la crise climatique est la meilleure occasion que nous ayons eue en une génération de forcer une remise en question – pays par pays si nécessaire – afin de placer les progrès en matière d'éducation et de santé ainsi que d'autres objectifs au centre des stratégies nationales de développement plutôt que d'y penser toujours après coup. Il est temps pour le FMI, les gouvernements et les ministères des finances de renoncer aux stratégies d'austérité et de donner enfin la priorité au secteur public. Chaque gouvernement doit fixer et mettre en œuvre des objectifs ambitieux en matière de réformes fiscales progressives, en augmentant le ratio impôt/PIB d'au moins 5 % d'ici à 2030 grâce à une imposition progressive, notamment sur la fortune et les sociétés. Il faut également agir pour soutenir des programmes plus ambitieux d'annulation et de rééchelonnement de la dette, en aidant les gouvernements à restructurer leurs dettes afin qu'ils puissent rendre prioritaires les investissements dans des services publics de qualité. Les gouvernements devraient activement se fixer des objectifs ambitieux pour augmenter la masse salariale du secteur public d'année en année, afin de redynamiser massivement les services publics après des décennies de déclin, en se basant sur des références internationales pour guider les investissements, en tant qu'élément central de la relance post-COVID, du développement humain et d'une transition verte. Les travailleur.euse-s du secteur public doivent être reconnu.e-s comme faisant partie de l'infrastructure de base d'un pays : une infrastructure qui nécessite protection et investissements, même (voire surtout) au plus fort de la récession. Il est également nécessaire de s'orienter vers une planification économique à long terme axée sur le bien-être, dont les plans à moyen terme tiennent vraiment compte des retours sur investissement à long terme dans les services publics. Pour parvenir à ce changement de système, nous devons soutenir les mobilisations des administrations nationales qui condamnent l'austérité et promeuvent enfin des alternatives dans le secteur public !



ActionAid is a global movement of people working together to achieve greater human rights for all and defeat poverty. We believe people in poverty have the power within them to create change for themselves, their families and communities. ActionAid is a catalyst for that change.

Website: www.actionaid.org
International Registration number: 27264198
Telephone: +27 11 731 4500
Email: mailjhb@actionaid.org



Education International (EI) is the Global Union Federation that brings together organisations of teachers and other education employees from across the world. Through 383 member organisations, EI represents more than 32 million teachers and education support personnel in 178 countries and territories.

Website: www.ei-ie.org