



Conseil d'administration

310^e session, Genève, mars 2011

GB.310/STM/4

Commission des réunions sectorielles et techniques
et des questions connexes

STM

POUR INFORMATION

QUATRIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

La dimension sectorielle des activités de l'OIT

Le point sur les aspects sectoriels dans le contexte de la reprise économique: Education et recherche

Aperçu

Question traitée

Aperçu et analyse de l'incidence de la récession économique sur l'éducation et la recherche en termes de financement, de qualité, d'emploi, de travail décent et de dialogue social, à la suite de l'examen de ce groupe de secteurs à la réunion de la Commission des réunions sectorielles et techniques et des questions connexes tenue à la 307^e session du Conseil d'administration (mars 2010).

Incidences sur le plan des politiques

Aucune.

Incidences juridiques

Aucune.

Incidences financières

Aucune.

Mesure demandée

La commission est invitée à prendre note des informations fournies.

Documents du Conseil d'administration ou instruments de l'OIT cités en référence

GB.307/13(Rév.); GB.307/STM/1; GB.307/STM/3; GB.309/STM/1/1; CEART/10/2009; GDFSTES/2010/8; GDFVET/2010/10.

Pacte mondial pour l'emploi.

Introduction

1. A la réunion de la Commission des réunions sectorielles et techniques et des questions connexes, à la 307^e session du Conseil d'administration (mars 2010), le porte-parole du groupe des travailleurs a demandé au Bureau d'assurer le suivi des faits nouveaux liés à l'incidence de la crise économique sur les secteurs examinés à la session en question – enseignement, santé, administration publique, hôtellerie et tourisme – et de rendre compte de ses conclusions à la commission en mars 2011 ¹. Un rapport faisant le point sur les aspects sectoriels du ralentissement économique mondial dans l'administration publique a été élaboré en vue de son examen à la réunion de la commission à la 309^e session du Conseil d'administration (novembre 2010) ². Le présent rapport expose les faits nouveaux survenus dans le secteur de l'enseignement et de la recherche depuis mars 2010.
2. Le présent document traite tout d'abord de l'incidence de la dette du secteur public et des réductions des enveloppes budgétaires allouées à l'éducation avant d'en aborder les conséquences sur l'emploi et les conditions d'emploi (selon les critères du travail décent) dans l'enseignement de base et l'enseignement secondaire. Ensuite, il expose, dans une partie distincte, les conséquences du ralentissement économique persistant et des difficultés budgétaires qui en résultent pour l'éducation et la recherche au niveau de l'enseignement supérieur (à l'exception donc de la recherche financée par des entreprises ou des fondations privées). Une autre partie, consacrée au dialogue social, examine dans quelle mesure les mécanismes du dialogue social sont, ou au contraire ne sont pas, utilisés pour convenir des solutions à adopter face aux problèmes rencontrés. Enfin, une dernière partie porte brièvement sur les résultats envisageables dans l'avenir et sur la contribution sectorielle compte tenu du fait que la poursuite des activités sectorielles dans ce domaine a été demandée à la réunion de la commission, lors de la session du Conseil d'administration (mars 2010).

Budgets du secteur public: Rigueur et tendance à la baisse

3. L'éducation est essentiellement un service financé par des fonds publics. C'est également le cas de la plupart des travaux de recherche effectués dans des établissements d'enseignement. Comme indiqué dans le document sur l'administration publique soumis au Conseil d'administration à sa session de novembre 2010, le ralentissement économique a pesé sur les recettes fiscales et autres sources de revenus des gouvernements. Les mesures de renflouement et de relance adoptées au niveau national pour faire face à la crise économique, y compris le sauvetage d'un secteur financier fragilisé, l'injection de fonds publics pour relancer la croissance économique ainsi que le financement accru de la protection sociale (chômage et autres prestations et services), n'ont fait que restreindre encore les capacités budgétaires des Etats, en particulier leur capacité à honorer leurs dettes; autant de facteurs qui ont abouti à un processus dit de rééquilibrage budgétaire. Sous l'effet des efforts déployés pour limiter et réduire la dette publique, ce processus s'est traduit par des coupes budgétaires de plus en plus importantes.
4. L'éducation a rarement été épargnée par cette austérité budgétaire généralisée, même si de nombreux pays se sont efforcés de ne pas lui appliquer les réductions les plus radicales.

¹ Document GB.307/13(Rev.).

² Document GB.309/STM/1/1.

D'après une enquête menée auprès d'organisations d'enseignants en septembre 2010³, la contraction du budget de l'éducation annoncée en 2010 ou prévue en 2011 s'est répercutée sur au moins un, et souvent plusieurs, domaines de financement. Cela a été le cas dans la plupart des pays européens, en Amérique du Nord et dans certains autres pays du monde. Comme le montre le tableau 1, l'emploi, les salaires, les pensions et autres prestations du personnel ont été touchés dans tous les cas, quelle que soit la nature des restrictions budgétaires – augmentation des frais de scolarité, en particulier dans l'enseignement supérieur; réduction du montant des bourses ou des allocations versées aux étudiants et de la prise en charge des services de soutien, y compris pour les populations marginalisées et défavorisées; regroupements d'écoles et réduction ou suppression des programmes de construction et d'entretien d'établissements scolaires. Cela tient en partie à la structure des budgets de l'éducation, dans lesquels l'essentiel des dépenses courantes correspond justement à ces lignes budgétaires.

Tableau 1. Réductions du budget de l'éducation par catégorie, opérées en 2010 ou prévues pour 2011, dans certains pays*

	Bourses d'études, frais de scolarité	Regroupements d'écoles	Services de soutien, matériel d'enseignement	Formation du personnel	Emploi, salaires et prestations	Dépenses d'équipement et d'entretien
Bulgarie	–	–	–	–	X	X
Danemark	–	–	–	–	X	–
France	–	–	–	–	X	–
Irlande	–	–	X	X	X	X
Italie	X	–	–	–	X	–
Lettonie	–	X	–	–	X	–
Pays-Bas	X	–	X	–	X	–
Nouvelle- Zélande	–	–	X	–	–	–
Portugal	–	X	–	–	X	–
Slovénie	–	–	–	–	X	–
Espagne	–	–	–	–	X	–
Royaume-Uni	X	–	–	–	X	X
Etats-Unis	–	–	–	–	X	–

* Les budgets de l'éducation étant souvent arrêtés aux niveaux de la municipalité, du district, des Etats ou de la province et autres divisions administratives, les ajustements opérés ne s'appliquent pas nécessairement au pays dans son ensemble.

Source: Figazzolo, *op. cit.*

L'emploi dans l'éducation: La tendance est à la baisse, mais elle reste globalement positive

- Comme cela ressortait du précédent rapport sur le secteur de l'éducation⁴, la création d'emplois dans cette branche a marqué le pas au cours de la décennie qui a précédé la récession économique, ce qui a alimenté une pénurie d'enseignants à l'échelle mondiale.

³ L. Figazzolo: *Second follow-up survey on the impact of economic crisis on education, teachers and other education staff 2010* (Bruxelles, Institut de recherche de l'Internationale de l'éducation, sept. 2010).

⁴ Document GB.307/STM/1.

Avant même la fin de 2009, des signes précurseurs indiquaient que la crise se répercutait négativement sur le financement public et par conséquent sur l'emploi dans l'éducation, en particulier dans certains pays européens lourdement endettés. En outre, les projections du déficit du budget de l'éducation dans des pays pauvres d'Afrique et d'autres régions du monde étaient particulièrement alarmantes.

6. D'après les données sur les tendances du secteur de l'éducation dont dispose le Bureau, on observe que, dans quasiment une cinquantaine de pays, développés pour la plupart, et dans un petit nombre de territoires et de pays en développement, l'emploi dans la branche a augmenté au premier semestre 2010 pour ensuite s'orienter de nouveau à la baisse, tendance déjà perceptible en 2009. Globalement, le taux de croissance de l'emploi est passé en moyenne de 1 pour cent en 2009 à 0,3 pour cent au premier semestre 2010. Au nombre des pays analysés, quelques-uns ont accusé un léger recul net de l'emploi au premier semestre 2010 par rapport à 2009 (notamment l'Allemagne, la Bulgarie, l'Estonie, les Etats-Unis, la Fédération de Russie et le Japon). Le ralentissement de la création d'emplois a été plus marqué dans les Amériques que dans la région Asie et Pacifique et en Europe. De plus, ces tendances diffèrent selon les sexes, avec une augmentation de 0,5 pour cent de l'emploi masculin au cours du premier semestre de 2010 par rapport à la moyenne enregistrée pour 2009, contre une augmentation de 1,8 pour cent de l'emploi féminin au cours de la même période⁵. Si elle se poursuit, cette tendance va accroître encore la féminisation des métiers de l'éducation.
7. Malgré le bilan relativement positif de la situation dans ce secteur par rapport à d'autres qui se dégage de l'étude consacrée à ce groupe de pays, certains signes donnent de plus en plus à penser qu'il y a eu des retombées négatives sur l'emploi, les salaires et les pensions dans l'éducation (voir les paragraphes 11 et 12 ci-après). Comme cela a été relevé précédemment dans des documents présentés au Conseil d'administration et dans les observations formulées par les membres de cet organe, la contraction de l'emploi n'est peut-être pas toujours imputable aux conséquences du ralentissement économique. En effet, elle peut avoir pour cause principale les politiques menées par les pouvoirs publics pour redimensionner et restructurer un grand service public tel que l'éducation. Toutefois, que cette restructuration soit ou non liée à une mauvaise conjoncture économique, il ne fait guère de doute que la récession, en particulier en Europe et dans d'autres pays développés, a eu des répercussions directes ou indirectes sur la croissance de l'emploi dans l'éducation. Compte tenu de la nature décentralisée de nombreux systèmes éducatifs nationaux qui laissent l'intégralité (ou une bonne part) du financement à la charge des autorités locales compétentes, ces répercussions ont pu être ressenties plus durement dans certaines circonscriptions universitaires que dans d'autres à l'échelle d'un pays, alors même que le niveau global de l'emploi reste satisfaisant.
8. Cela est manifeste dans le cas des Etats-Unis, où l'emploi dans l'éducation au niveau des Etats a augmenté de 2 pour cent, alors qu'il a reculé de 1,7 pour cent au degré beaucoup plus local des municipalités et comtés, entre décembre 2009 et décembre 2010⁶, période au cours de laquelle de nombreux gouvernements locaux ont dû faire face à la diminution de leurs recettes et par conséquent resserrer leur budget. L'emploi dans la branche aurait été plus gravement touché à la fin de 2010 et au début de 2011, sans l'intervention du Fonds d'aide à l'emploi dans l'éducation qui a apporté des capitaux supplémentaires aux Etats pour leur permettre de sauver ou de créer des emplois pour l'année académique

⁵ E. Zeballos et S. Garry: *A global overview of employment trends and working conditions by economic activity*, Département des activités sectorielles, document de travail n° 279 (Genève, BIT, 2010).

⁶ Département américain du travail, Bureau des statistiques du travail: *The employment situation – December 2010*, 7 janv. 2011 (Washington, DC).

2010-11 aux niveaux primaire, élémentaire et secondaire ⁷. Dans les pays où le gouvernement central a restreint ce type d'aide au titre des réductions budgétaires applicables au secteur public, comme au Danemark à la fin de 2010, les municipalités qui avaient annoncé en 2009 des licenciements possibles au sein du personnel pédagogique et des services à l'enfance ont confirmé des réductions d'effectifs dans le secteur de l'éducation en octobre 2010 ⁸.

9. En l'absence de données récentes disponibles pour les pays en développement au moment de l'élaboration du présent rapport, il n'a pas été possible de confirmer, ou d'infirmer, les informations relatives aux tendances observées sur un échantillon de pays au cours de la première année de la récession (jusqu'à la fin de 2009). Globalement, ces tendances indiquaient que, malgré la détérioration des échanges commerciaux et de la situation financière au niveau international, les pays en développement étaient parvenus: 1) à ne pas pratiquer de coupes claires dans le budget de l'éducation, et même à accroître les fonds alloués à ce secteur dans le cadre de plans de relance dont les retombées positives étaient attendues sur une période allant d'un à trois ans à compter de leur application en 2009 (Kenya, Namibie); ou 2) à exclure l'éducation des réductions budgétaires (Guatemala); ou 3) à limiter les restrictions à un seul poste du budget de l'éducation, généralement les dépenses d'équipement ou les dépenses non afférentes aux salaires (Sri Lanka, Yémen) ⁹. Le regain de croissance qui s'est fait jour dans les principaux pays émergents au cours de l'année dernière donne à penser que les recettes dégagées par les branches d'activité nationales et les industries exportatrices de pays comme l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine, l'Inde et l'Indonésie constituent une base solide favorable à la poursuite des investissements dans l'éducation et même à leur augmentation, mais la confirmation de cette hypothèse appelle des recherches plus approfondies.
10. D'après les informations communiquées par des pays européens et des pays d'Amérique du Nord aux prises avec des difficultés budgétaires l'année dernière, la réduction des effectifs ou le gel des postes dans l'éducation se sont faits au détriment d'enseignants vacataires ou de suppléants, mais il apparaît également que le recrutement d'enseignants non qualifiés est de plus en plus fréquent, et ce pour des raisons d'économie ¹⁰. Au Kenya, le budget de l'éducation pour 2009-10 prévoit également le recours aux services d'enseignants contractuels et moins qualifiés, compte tenu du nombre toujours très élevé d'inscriptions ¹¹. La réduction des postes destinés à des enseignants qualifiés, à du personnel pédagogique et à des suppléants n'est pas sans conséquence, même indirecte: les programmes éducatifs offrent moins d'options aux étudiants, en particulier au niveau secondaire; les activités extrascolaires sont limitées ou supprimées; l'encadrement scolaire est insuffisant pour faire face à des comportements brutaux ou violents de plus en plus fréquents et, de façon générale, pour apporter un soutien aux élèves défavorisés; et l'accès aux possibilités de perfectionnement professionnel offertes par la formation en cours de carrière est compromis (voir ci-après).

⁷ Département américain de l'éducation: «Education Jobs Fund», disponible à l'adresse: <http://www2.ed.gov/programs/educationjobsfund/index.html> (consulté le 1^{er} février 2011).

⁸ «74 kommuner skaerer på skoleområdet», in *Avisen*, 21 oct. 2010 (Copenhague); Eurofound: *Current restructuring developments in local government*, document de travail (Dublin, 2010).

⁹ ISU-UNESCO: *Early impact assessment of the global financial crisis on education financing*, études de cas de pays (Montréal, 2009).

¹⁰ Figazzolo, *op. cit.*

¹¹ ISU-UNESCO, *op. cit.*

Conditions d'emploi: Détérioration des critères de travail décent

11. Dans la plupart des pays pour lesquels le Bureau dispose d'informations (essentiellement des pays développés européens), les conditions d'emploi se sont dégradées durant l'année dernière à mesure que les coupes budgétaires se sont répercutées sur les salaires, les pensions et autres prestations (pour une liste sélective des pays concernés, voir le tableau 1 ci-dessus). Qu'il soit effectif ou projeté (en 2011 et ultérieurement), le gel des salaires est pratique courante (France, Italie, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas et Royaume-Uni) et équivaut dans les faits à une baisse de la rémunération, compte tenu de l'inflation. De plus, de fortes réductions des salaires réels ont été imposées moyennant une diminution directe des traitements, la restriction des prestations ou encore des prélèvements salariaux supplémentaires (Espagne, Irlande et Slovaquie). Les mesures prises pour alléger les obligations budgétaires se sont surtout concentrées sur les retraites (Espagne, France, Irlande et Slovaquie) et ont consisté à accroître le montant des cotisations versées par les personnes travaillant dans l'éducation, à réduire les prestations, à repousser l'âge légal de la retraite ou encore à combiner l'ensemble de ces solutions ¹².
12. Dans certains pays en développement comme la Zambie, les enseignants ont continué de recevoir des augmentations de salaire en valeur nominale jusqu'à 2010. Toutefois, selon une étude sur la première année de la crise et le ralentissement économique dans les pays en développement, ces augmentations tiennent rarement compte de la hausse des prix des produits de base, ce qui explique que la rémunération des enseignants du primaire se situe à peine au-deçà du seuil de pauvreté de deux dollars E.-U. par jour dans un sixième des pays visés par l'étude en question, alors même qu'il n'y a pas eu de réductions budgétaires dans la plupart de ces pays ¹³.
13. Les coupes budgétaires dans le secteur de l'éducation ont également eu pour effet de limiter les possibilités de formation et de perfectionnement professionnel offertes aux enseignants (par exemple en Irlande et en Italie) ¹⁴. Si elles se poursuivent à plus long terme, ces restrictions nuiront vraisemblablement au recrutement futur d'enseignants, à la qualité de l'enseignement dispensé et par conséquent aux résultats obtenus en termes d'apprentissage.
14. L'environnement scolaire a également souffert de la rigueur budgétaire. Les dépenses d'équipement prévues pour la construction d'écoles et l'entretien des installations existantes ont été fortement revues à la baisse dans certains pays (Bulgarie, Royaume-Uni et Slovaquie). Après avoir diminué pendant une longue période, le nombre moyen d'élèves par classe augmente de nouveau dans de nombreux pays (France, Irlande et Portugal), à mesure que le rythme du recrutement d'enseignants ralentit ou fléchit ¹⁵. Il n'est pas amplement prouvé que la durée moyenne du travail ait sensiblement changé, mais il se

¹² Figazzolo, *op. cit.*

¹³ UN Global Pulse: *Voices of the vulnerable: Recovery from the ground up* (New York, 2010); UNICEF: *Protecting salaries of frontline teachers and health workers*, Dossiers d'information sur les politiques économiques et sociales (New York, avr. 2010). Les pays visés par cette étude sont les suivants: Algérie, Bangladesh, Belize, Bhoutan, Bosnie-Herzégovine, Burkina Faso, Cameroun, Colombie, Congo, Egypte, Gambie, Indonésie, Madagascar, Mali, Maroc, Myanmar, Népal, République démocratique du Congo, Soudan, Tchad, Thaïlande, Tunisie, Yémen et Zambie.

¹⁴ Figazzolo, 2010, *op. cit.*

¹⁵ *Ibid.*

peut que le temps de travail légal ou effectif ait augmenté dans certains pays en raison des restrictions budgétaires (par exemple en Irlande, voir ci-après).

15. On note heureusement quelques exceptions. En septembre 2009, les syndicats et le gouvernement de la Pologne ont conclu un accord portant sur l'augmentation de 10 pour cent des salaires pour l'exercice 2009-10. Après avoir pris du retard au début de 2010 en raison de l'incertitude financière, le ministère de l'Éducation a annoncé en juillet 2010 une augmentation de 7 pour cent des salaires des enseignants à compter de septembre 2010. Aux Pays-Bas, le nouveau gouvernement de coalition a proposé en septembre 2010 de maintenir le financement alloué à la mise en œuvre d'un plan d'action en faveur de l'enseignement datant de 2007 et dont de nombreuses dispositions avaient été préconisées par les syndicats d'enseignants, à savoir:

- recrutement d'enseignants et fidélisation: investissements à hauteur d'un milliard d'euros jusqu'à 2020 afin de mieux rémunérer les enseignants qualifiés;
- perfectionnement professionnel: création d'un fonds pour la formation en vue de permettre à tous les enseignants de disposer du financement et du temps nécessaires pour suivre un programme de cours universitaires de leur choix;
- autonomie professionnelle: élaboration d'une charte déontologique des enseignants, qui énumère les matières qu'ils peuvent choisir d'enseigner;
- organisation des carrières: promotion des perspectives de carrière dans l'enseignement plutôt que dans l'administration ¹⁶.

En Irlande, la réduction du budget de 2010 s'est accompagnée d'un dialogue avec les syndicats de la fonction publique, y compris des syndicats d'enseignants. Ce processus a abouti à un accord qui prévoyait, entre autres dispositions, de demander aux enseignants de travailler une heure de plus par semaine et d'accepter de faire preuve d'une plus grande souplesse dans le cadre d'un plan de redéploiement, et qui apportait également des modifications aux mécanismes régissant l'encadrement et les remplacements ¹⁷. Ces dispositions sont au moins le reflet d'une volonté de convenir, dans le cadre du dialogue social, des mesures à prendre pour faire face à la contraction des ressources dans l'éducation.

Enseignement supérieur et recherche: Un domaine particulièrement touché par les restrictions budgétaires

16. L'incidence du ralentissement économique persistant sur l'enseignement supérieur et la recherche universitaire a été variable. D'après une étude récente sur les établissements d'enseignement supérieur en Europe ¹⁸, les pays et ces établissements ont été touchés à des moments différents, à mesure que la crise financière initiale a fait sentir ses effets sur les États et leurs budgets, mais rares sont ceux qui ont pu échapper à cette période d'incertitude et aux mesures d'ajustement prises face à la réduction des recettes d'origine

¹⁶ Figazzolo, 2010, *op. cit.*

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Association européenne de l'université (EUA): *Impact of the economic crisis on European universities*, mis à jour en janvier 2011 (Bruxelles).

publique ou privée. La diminution des fonds publics alloués aux universités (soit 75 pour cent en moyenne du financement des universités européennes) fait l'objet du tableau 2.

Tableau 2. Estimation des réductions des fonds publics alloués à l'enseignement supérieur, dans certains pays européens, au début de 2010

	15-40%	5-10 %	< 5%
Croatie	–	–	Jusqu'à 5%
République tchèque	–	–	2-4%
Estonie	–	10% en 2010, après 7% en 2009	–
Grèce	30%	–	–
Islande	–	6-7% prévus en 2011 après 5% in 2010	–
Irlande	–	9.4% en 2010 + 7% de réduction du montant des bourses d'études universitaires en 2011 + 50% de réduction des dotations en capital	–
Italie	20% d'ici à 2013	–	–
Lettonie	18% en 2010 (après 49% en 2009)	–	–
Lituanie	–	8%	–
Roumanie	–	10%	–
Serbie	–	–	Jusqu'à 5%
Royaume-Uni (Angleterre)	40% du budget ordinaire jusqu'en 2014-15	–	–
Royaume-Uni (Ecosse)	16% pour 2011	–	–

Source: EUA, *op. cit.*

17. Dans d'autres pays européens, les coupes budgétaires ont été moins franches, mais des problèmes structurels et de qualité demeurent. Par exemple, les pays nordiques – Danemark, Finlande, Norvège et Suède – ainsi que les Pays-Bas, la Pologne et la Suisse font état de réductions marginales ou indirectes, mais leurs universités n'en ressentent pas moins le contrecoup sur la structure de leur financement, en particulier du fait de l'augmentation du nombre d'étudiants. Par ailleurs, en Autriche, en Belgique (autorités locales wallonnes et flamandes) et en Hongrie, entre autres, les pouvoirs publics ont abandonné les plans prévoyant l'augmentation du financement de l'enseignement supérieur qu'ils avaient précédemment annoncés. La croissance budgétaire nulle, compte tenu de l'inflation, s'est ajoutée à la hausse des inscriptions au niveau universitaire – par rapport au nombre d'inscriptions déjà prévues ou du fait de l'attrait que suscitent les études en période de récession et de pénurie d'emplois. Cela s'est traduit par une réduction effective des ressources disponibles dans de nombreux pays, puisqu'il y a davantage d'étudiants alors que le nombre d'heures de cours diminue et que les installations restent inchangées.

Pour maintenir le niveau de qualité, des pays comme les Pays-Bas et le Royaume-Uni envisagent de plafonner le nombre des inscriptions universitaires ¹⁹.

18. Dans la plupart des pays, l'enseignement a été davantage touché que la recherche, notamment en Belgique, en Estonie, en Hongrie, en Lettonie et au Royaume-Uni. Dans ces pays, certains établissements d'enseignement supérieur ont commencé à supprimer des programmes de cours ou à fermer des départements, tandis que d'autres ont dû être fusionnés en totalité (Islande) ou en partie dans le cas de départements ou de facultés de petite taille, notamment dans la filière des langues (Danemark). On constate sans surprise que le niveau global des effectifs, qu'il s'agisse du corps enseignant ou du personnel de direction, a été maintenu constant ou a été réduit moyennant le gel des recrutements (Etats-Unis, Irlande, Italie et Lettonie) ou la cessation de la relation de travail. En effet, des licenciements ont eu lieu dans ces pays ainsi qu'en Hongrie et au Royaume-Uni et risquent de se produire ailleurs. En outre, dans certains pays comme les Etats-Unis, les enseignants sont de plus en plus fréquemment recrutés au bénéfice de contrats temporaires et non sur des postes susceptibles d'aboutir à une titularisation, mais cette tendance était déjà manifeste avant la récession. En Espagne, en Estonie, en Grèce, en Irlande, en Lettonie et au Portugal, des établissements d'enseignement supérieur ont imposé un gel ou une baisse des salaires. Le fait qu'il y ait davantage d'étudiants par classe, lorsque le nombre d'inscriptions augmente mais pas celui des recrutements, se répercute également sur l'infrastructure et les services universitaires. Par exemple, les services bibliothécaires et d'accompagnement des étudiants sont restreints en Irlande, tout comme l'entretien et la rénovation des infrastructures en Autriche et en Pologne.
19. La recherche n'a pas non plus été épargnée, même si de nombreux gouvernements et établissements se sont efforcés de la protéger et de réaffecter les ressources disponibles à ce domaine considéré d'une importance stratégique aux niveaux économique et national, comme le montre le cas de la France et de l'Allemagne (voir ci-après). Dans des pays comme l'Autriche, l'Espagne et les Pays-Bas, le financement de la recherche a été amputé à divers niveaux, alors que dans d'autres (Danemark, Finlande, Irlande, Norvège, Pologne, Portugal et Royaume-Uni par exemple) il a été davantage protégé, voire augmenté. Toutefois, l'utilisation des fonds pour la recherche cible de plus en plus des objectifs précis, au moyen de bourses d'enseignement et généralement en fonction des priorités stratégiques nationales, telles que les sciences, la technologie, l'ingénierie et les mathématiques. Parallèlement, le financement direct dans le domaine des arts, des sciences humaines et des sciences sociales a été réduit ou entièrement supprimé dans certains pays. Dans ce contexte, les pouvoirs publics ont gagné un droit de regard accru sur les universités, qui risquent de perdre en autonomie, si tel n'est pas déjà le cas; ce problème a été examiné dans une affaire concernant le Danemark dont a été saisi le Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des recommandations concernant le personnel enseignant (CEART) en 2009 ²⁰. Face à une capacité d'investissement restreinte, les organismes de financement ont recours à des programmes de financement compétitifs qui visent à accroître la qualité et à encourager une plus grande efficacité dans l'affectation des ressources. De l'avis de certains observateurs, ces programmes mettent en péril la viabilité financière des universités et risquent de ne pas suffire pour maintenir la rémunération du personnel titularisé. De plus, ils tendent à accentuer les disparités de financement entre les universités, les départements ou encore les matières enseignées, dans un contexte universitaire dominé par les restrictions budgétaires où l'octroi de fonds ne permet pas de couvrir l'intégralité des coûts de l'activité financée, est extrêmement fragmenté par filière

¹⁹ Association européenne de l'université (EUA): *Impact of the economic crisis on European universities*, mis à jour en janvier 2011 (Bruxelles).

²⁰ Documents CEART/10/2009 et GB.307/STM/3.

de recherche et source de financement et doit faire l'objet de demandes et de rapports dans le cadre de procédures très longues ²¹.

20. Alors que la tendance est à la réduction des financements publics, certains pays ont au contraire débloqué davantage de crédits en faveur par exemple de l'aide aux prêts étudiants et de la mise en place de nouveaux programmes et de nouvelles infrastructures (Espagne, Fédération de Russie, Mexique et Norvège), ou se sont engagés à le faire, par exemple la France et l'Allemagne (voir encadré 1). Tout au long de la crise financière et de la période de ralentissement économique, le Brésil a poursuivi l'exécution d'un programme d'investissement ambitieux (REUNI) prévoyant essentiellement des dotations en personnel dans l'enseignement supérieur, l'élargissement des infrastructures, des mesures de restructuration et de modernisation du système universitaire et l'intégration sociale grâce à des inscriptions en grand nombre d'étudiants, notamment ceux issus de milieux défavorisés ²². D'après les informations disponibles, la première université du Ghana a compensé une légère diminution du financement public en 2009 par une campagne de collecte de fonds dans le pays et à l'étranger, et elle a même pu recruter un petit nombre de professeurs en plus au cours de cette période ²³.

Encadré 1
Financement accru de l'enseignement supérieur en France et en Allemagne

La France prévoit d'augmenter sensiblement les fonds alloués à l'enseignement supérieur au moyen d'un prêt national communément appelé le «Grand emprunt». De vastes investissements sont programmés pour améliorer la qualité générale de l'enseignement supérieur, développer la recherche et créer des campus universitaires d'excellence ou restructurer les campus existants. Au nombre des mesures prévues pour 2011 figure une nouvelle rallonge budgétaire destinée principalement à rendre les carrières plus attractives dans l'enseignement, accompagner la réforme des universités, soutenir les aides sociales accordées aux étudiants et accroître les ressources dévolues à la recherche.

L'Allemagne prévoirait d'investir des capitaux supplémentaires importants dans le cadre de son nouveau pacte pour l'éducation supérieure en vue d'absorber l'augmentation du nombre d'étudiants d'ici à 2015, de consentir de nouveaux investissements au cours de la période 2012-2015 par le biais de l'Initiative d'excellence allemande, et d'accorder un complément de financement en faveur d'un pacte pour l'innovation et la recherche, à raison d'une augmentation annuelle de 5 pour cent jusqu'en 2015. Les autorités fédérales, avec le concours de l'Etat, se seraient également engagées à garantir l'apport de ressources financières supplémentaires durant les dix prochaines années dans le cadre d'un pacte pour l'amélioration de la qualité de l'enseignement, parallèlement à la revalorisation des aides accordées aux étudiants en vertu de la loi fédérale sur l'aide au financement des études.

Source: EUA, *op. cit.*

21. Confrontés à une demande croissante et au manque de ressources publiques, de nombreux pays d'Europe et d'Amérique du Nord se tournent davantage vers le secteur privé pour financer l'enseignement supérieur, notamment en augmentant les frais de scolarité, comme au Royaume-Uni (Angleterre) où les établissements d'enseignement ont été autorisés à imposer des droits d'inscription jusqu'à trois fois plus élevés que ceux pratiqués précédemment. Parallèlement, des mécanismes devraient être mis en place pour garantir une aide financière aux étudiants issus de milieux défavorisés, et un système moins restrictif de prêts et de subventions a été établi. En outre, il semble que, dans certains pays

²¹ EUA, *op. cit.*

²² N.V. Varghese: «Higher education and the global economic crisis», in *IAU Horizons*, vol. 16, n° 1 (avr. 2010); N. Almeida-Filho: «How the global crisis affected higher education in Brazil», in *IAU Horizons*, *ibid.*

²³ C. Nii Boi Tagoe: «Higher education and the global financial crisis: The case of University of Ghana», in *IAU Horizons*, *ibid.*

européens (Allemagne, Autriche, Belgique, Finlande, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suisse), d'autres bailleurs de fonds privés aient eu des difficultés à nouer ou à poursuivre des partenariats entre universités et secteur privé considérés comme stratégiques: diminution de l'aide apportée par des organisations caritatives telles que des fondations (Chypre, Finlande, Pays-Bas et Portugal), ou révision à la baisse des dotations en capital pendant la première phase de la récession et réduction des activités menées par des associations d'anciens étudiants et autres activités de collecte de fonds (Etats-Unis et Royaume-Uni)²⁴. Par conséquent, certaines universités du Royaume-Uni et des Etats-Unis ont entrepris d'émettre leurs propres titres pour lever des capitaux. En Finlande, lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'université en 2010, le gouvernement aurait pris l'engagement de financer les universités à hauteur d'un montant deux fois et demi supérieur à celui des fonds propres collectés par ces établissements, subvention «de contrepartie» très importante pour certaines universités largement tributaires de fonds privés.

Dialogue social: Un moyen peu utilisé pour trouver des solutions aux problèmes du secteur de l'éducation

22. Dans la plupart des pays ayant adopté des plans d'assainissement des finances publiques l'année dernière, ce qui a entraîné une réduction des investissements dans le secteur de l'éducation, peu d'éléments donnent à penser que le dialogue social ait joué un rôle important. Les syndicats du secteur de l'éducation ont parfois été consultés, mais ont rarement été associés aux négociations proprement dites qui ont abouti à des accords sur les orientations à suivre, à l'exception notable de l'Irlande et de la Pologne (voir plus haut). Comme on a pu le lire dans la presse nationale, cela a souvent donné lieu à des mouvements de contestation de grande ampleur contre des coupes budgétaires imposées unilatéralement et contre par conséquent la dégradation des conditions d'emploi dans la fonction publique, y compris celles des enseignants. L'année dernière, ces manifestations ont marqué au niveau national les débats et les politiques concernant l'endettement de l'Etat et les moyens pour y remédier, notamment en Espagne, en France, en Grèce, en Irlande et au Royaume-Uni. Des actions de protestation contre le chômage des enseignants ont eu lieu non seulement dans des pays industrialisés, mais aussi dans des pays riches en ressources, quoique dans un contexte souvent différent: quelque 250 professeurs diplômés saoudiens au chômage ont manifesté devant le ministère de l'Education en janvier 2011²⁵.
23. En revanche, certains gouvernements ont cherché des moyens d'améliorer le dialogue social, par exemple le gouvernement de coalition des Pays-Bas qui aurait accepté en 2010 de créer une fondation visant à promouvoir le dialogue social et un pacte social entre les partenaires sociaux du secteur de l'éducation et les pouvoirs publics sur le modèle de la «Fondation du travail» qui existe dans le secteur privé²⁶. Au niveau européen, une initiative nouvelle et prometteuse a consisté à créer en juin 2010 un comité de dialogue social pour le secteur de l'éducation qui est composé d'enseignants, de formateurs, de chargés de cours et de représentants d'autorités éducatives de l'ensemble de l'Union

²⁴ EUA, *op.cit.*; Varghese, *op. cit.*

²⁵ Reuters, «Unemployed Saudi teachers stage rare Riyadh protest», 9 janv. 2011.

²⁶ Figazzolo, *op.cit.*

européenne et qui a pour but d'examiner les défis qui attendent le secteur, y compris les conséquences de la réduction des dépenses publiques²⁷.

24. De nombreux enjeux et objectifs président à l'élaboration de politiques de l'éducation et à la dispense d'un enseignement de nature à répondre aux besoins tant des individus que des Etats Membres: universalité de l'accès à l'éducation, domaine dans lequel beaucoup reste à faire au regard de l'Education pour tous (EPT) et des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) dans de nombreux pays en développement; résultats qualitatifs en termes de civisme, d'intégration sociale, d'employabilité et d'amélioration des compétences; et enfin qualifications et professionnalisme des ressources humaines. Face à ces enjeux, l'une des «lacunes» les plus criantes à l'heure actuelle, à savoir l'insuffisance des mécanismes de dialogue social intervenant dans la prise de décision, devra être comblée conformément aux dispositions du Pacte mondial pour l'emploi et aux recommandations sectorielles formulées par les forums de dialogue mondial tenus en 2010 sur l'amélioration des compétences et sur l'enseignement et la formation professionnels²⁸.

Envisager l'avenir: Appui de l'OIT aux mandants dans le secteur de l'éducation et de la recherche

25. Dans le document soumis à la commission en mars 2010, le Bureau faisait observer que, si la récession devait se poursuivre, son incidence encore relativement faible sur l'éducation s'accroîtrait probablement, au fur et à mesure de la contraction des capacités budgétaires et des dépenses publiques des Etats et – dans le cas des pays développés – du désengagement vis-à-vis de l'aide au développement²⁹. Comme il ressort de ce qui précède, ces prévisions se sont vérifiées, mais seulement en partie à ce jour, exception faite de l'enseignement supérieur dans certains pays. Grâce aux financements publics et privés de l'éducation, dans le cadre de plans de relance complémentaires, grâce aux décisions des gouvernements en matière d'affectation des ressources et aux choix qui sont faits dans le privé, l'éducation et la formation continuent de faire partie des grandes priorités de la plupart des pays. Si les signes encore ténus d'une reprise économique se confirment, le scénario du pire sera évité.
26. Au titre de l'appui qu'il fournit aux mandants et sous réserve des ressources disponibles pour cette période biennale et des priorités arrêtées par le Conseil d'administration en ce qui concerne les activités prévues en 2012-13, le Bureau poursuivra au moins l'action limitée qu'il mène sur ces questions, comme cela a été proposé en mars 2010. Il s'agit notamment des travaux suivants:
- suivi périodique et échange d'informations concernant les effets sur l'éducation et la formation de tout ralentissement économique prolongé, les réformes relatives aux prestations de services et leurs conséquences sur les objectifs de l'éducation, les conditions d'emploi dans le secteur et l'incidence des qualifications et de la formation sur l'employabilité. Il est prévu à ce titre de publier une mise à jour de la note d'information de 2009 sur la crise économique et l'éducation, ainsi que le rapport

²⁷ «L'UE amorce le dialogue social européen avec les travailleurs et les employeurs du secteur de l'éducation», communiqué de presse d'Europa, Bruxelles, 11 juin 2010.

²⁸ «Consensus-based recommendations», Forum de dialogue mondial sur les stratégies pour la formation et la sécurité de l'emploi au niveau sectoriel, mars 2010, GDFSTES/2010/8; «Consensus points of the forum», Forum de dialogue mondial sur l'enseignement et la formation professionnels, sept. 2010, GDFVET/2010/10.

²⁹ Document GB.307/13(Rev.).

final du Forum de dialogue mondial sur l'enseignement et la formation professionnels et du suivi de ses travaux, et de dresser un état des lieux de la situation concernant le personnel d'appui pédagogique et le personnel ne faisant pas partie du corps enseignant;

- conseils et assistance techniques fournis sur demande aux mandants, aux organisations internationales et aux institutions financières sur les solutions stratégiques permettant d'atteindre les objectifs du Pacte mondial pour l'emploi dans le secteur de l'éducation et sur la façon dont celui-ci peut contribuer à la réalisation des objectifs de développement. L'année dernière, le Bureau a contribué au débat d'orientation en la matière en participant aux travaux du groupe de travail international sur les enseignants (International Task Force on Teachers) pour l'EPT, et plus récemment en présentant un exposé sur un cadre directeur du BIT applicable au personnel enseignant à l'occasion d'une conférence sur le financement et la qualité de l'enseignement organisée à l'échelle du continent africain en janvier 2011;
- travaux de recherche et activités de coopération connexes entre les unités du BIT en ce qui concerne l'incidence du financement et des investissements, l'évolution des conditions d'emploi et de travail dans le secteur des prestations de services, et la pertinence de l'employabilité et des qualifications dans les secteurs concernés, y compris les pratiques recommandées aux niveaux national et sectoriel conformes au Pacte mondial pour l'emploi. Cela comprend la coopération avec EMP/SKILLS au titre du suivi des travaux du Forum de dialogue mondial sur l'enseignement et la formation professionnels;
- intensification des efforts déployés aux fins de la ratification et de la mise en œuvre des normes internationales du travail ainsi que des normes et instruments sectoriels; et aide au renforcement des capacités en ce qui concerne l'élaboration de mécanismes de dialogue social et de politiques visant à atténuer les répercussions de la crise sur l'éducation grâce à des mesures de relance durables. Cela inclut les travaux préparatoires de la onzième session du CEART qui se tiendra en 2012 et l'élaboration de son rapport, ainsi que la finalisation de la série d'outils sur les bonnes pratiques en matière de ressources humaines dans l'enseignement, et sa promotion dans le cadre de séminaires expérimentaux d'orientation et de formation;
- poursuite des activités visant à généraliser le respect et l'utilisation des mécanismes de dialogue social dans le secteur de l'éducation et de la recherche.

Genève, le 16 février 2011

Document soumis pour information