



AFRIQUE

GHANA¹⁸

Affiliés de l'IE

- GNAT** Ghana National Association of Teachers
NAGRAT National Association of Graduation Teachers
TEWU Teachers and Educational Workers Union

Autres syndicats

- UTAG** University Teachers' Association of Ghana
FUSSAG Federation of University Senior Staff Association of Ghana
POTAG Polytechnic Teachers' Association of Ghana

Densité syndicale : environ 30% de la main-d'œuvre formelle.

Ratifications

- C 87 Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (1948), ratifiée en 1965
C 98 Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective (1949), ratifiée en 1959
C100 Convention sur l'égalité de rémunération (1951), ratifiée en 1968
C111 Convention concernant la discrimination (emploi et profession) (1958), ratifiée en 1961
C144 Convention sur les consultations tripartites (1976), ratifiée en 2011
C151 Convention sur les relations de travail dans la fonction publique (1978), ratifiée en 1986

Contexte

Réforme de l'enseignement

La dernière grande réforme du système éducatif a eu lieu en 2008 avec l'adoption de la nouvelle loi sur l'enseignement, qui a remplacé la loi sur l'enseignement de 1961. L'enseignement élémentaire universel couvre désormais 11 années jusqu'à l'enseignement secondaire de premier cycle et est à la fois gratuit et obligatoire. La réforme a inclus la mise à niveau des centres de formation des enseignants et des améliorations ont été apportées aux conditions d'emploi. Le but des réformes était de recentrer les ressources

¹⁸ L'auteure adresse ses remerciements et sa reconnaissance à Irene Duncan Adanusa, Secrétaire générale de la Ghana National Association of Teachers, qui a fourni des informations et des commentaires précieux pour cette étude nationale.

sur l'enseignement primaire et de relever les normes éducatives en chute libre, de combler le manque de centres de formation pour enseignants et la pénurie d'enseignants qualifiés et de résoudre le sous-financement de l'enseignement supérieur. La création et la gestion d'écoles élémentaires et d'établissements du second cycle devaient être confiées aux assemblées de district, qui étaient chargées de mettre sur pied un *District Education Oversight Committee* (comité de contrôle de l'enseignement dans le district), composé d'un représentant de l'association des enseignants et d'un autre de la direction de l'enseignement du district. La mise en œuvre de ces réformes demeure toutefois un défi.

Le *Ghana Education Service* coordonne la politique nationale de l'éducation pour l'enseignement primaire et secondaire. La loi de 1995 sur le *Ghana Education Service* (loi n° 506) a reconnu la GNAT et le TEWU en tant qu'organisations habilitées à représenter les enseignants auprès du *Ghana Education Service Council* (Conseil de l'éducation du Ghana) en ce qui concerne les conditions d'emploi. Le Conseil a instauré un système de retenue à la source des cotisations. Le *National Inspectorate Board* (Bureau national d'inspection) contrôle les écoles et évalue la qualité de leur gestion et de l'enseignement qu'elles dispensent; le *National Teaching Council* (Conseil national de l'enseignement) établit des normes professionnelles, est chargé de l'enregistrement des enseignants et dispose d'une commission de discipline. Le *National Council for Tertiary Education* (Conseil national de l'enseignement supérieur) joue un rôle similaire. Le *National Council for Curriculum and Assessment* (Conseil national des programmes et de l'évaluation) comprend des représentants des associations d'enseignants.

Il existe également un *Consultative Council of Teachers' Associations* (Conseil consultatif des associations d'enseignants), qui fait fonction de groupe de perfectionnement professionnel pour des enseignants spécialisés dans une matière.

Si l'accès à l'éducation s'est amélioré, le taux d'alphabétisation des jeunes adultes s'établit à 80% et le taux net d'inscription dans le primaire est de 76%. Le taux de décrochage scolaire et de redoublement reste un défi, tout comme les résultats d'apprentissage, notamment dans les zones rurales. Seuls 5% des enfants parviennent à une maîtrise de l'anglais dans le pays; ce taux atteint 10% en mathématique¹⁹.

On observe toujours une grave pénurie d'enseignants qualifiés. Le pourcentage d'enseignants qualifiés dans le primaire a chuté à 46% en 2009, alors qu'il se situait à 65% en 2002, ce qui traduit des problèmes de recrutement et de rétention du personnel qualifié, notamment en raison des migrations vers l'étranger.

¹⁹ *From Schooling Access to Learning Outcomes: An Unfinished Agenda An Evaluation of World Bank Support to Primary Education, 2006, Banque mondiale, Washington.*

Cadre des relations de travail

Liberté syndicale

La Constitution de 1992 garantit la liberté syndicale. La loi de 2003 sur le travail a réaffirmé ce droit, bien que l'OIT ait demandé des amendements concernant certaines exclusions, comme le droit des travailleurs occupant des fonctions de direction et de décision de créer des organisations de leur choix et de s'y affilier, l'exclusion relative au personnel de sécurité et de renseignement et une large définition de l'interdiction du droit de grève dans les services essentiels²⁰. La loi sur le travail permet à deux travailleurs ou plus de constituer un syndicat s'ils sont employés dans la même entreprise, ce qui a abouti à une prolifération des syndicats. Les enseignants font partie de la fonction publique. Ils peuvent créer des syndicats et s'y affilier librement et ont le droit de grève. Au Ghana, les agents de la fonction publique ont également le droit de s'organiser et de s'affilier à un syndicat.

La *Ghana National Association of Teachers* a été fondée en 1932 et a été officiellement reconnue en tant qu'organisation d'enseignants par le gouvernement de la Première République (1957-1966). Elle n'a été enregistrée comme syndicat qu'après l'adoption de la loi de 2003 sur le travail. Les autres syndicats du secteur non tertiaire sont la NAGRAT et le TEWU. Le TEWU et la FUSAG sont membres du *Ghana Trade Union Congress*.

Négociation collective

La loi de 1965 sur les relations de travail a reconnu pour la première fois le droit des travailleurs du secteur public à négocier collectivement, quand bien même son champ d'application était limité. La loi sur les services publics de 1994 a institué le *Public Services Joint Standing Negotiating Committee* (commission de négociation permanente conjointe des services publics), qui existe toujours aujourd'hui, mais est désormais régie par les dispositions de la nouvelle loi sur le travail.

La loi de 2003 sur le travail réglemente la reconnaissance des syndicats aux fins de la négociation collective et impose que le directeur général du ministère du Travail délivre un certificat de négociation au syndicat le plus représentatif dans la catégorie de travailleurs concernée. L'OIT a mis en cause le caractère discrétionnaire de ce pouvoir.

La GNAT a reçu un certificat de négociation collective en 2006 et est habilitée à négocier les salaires et les conditions de travail au nom des autres syndicats du secteur de l'éducation dans le cadre de la commission de négociation conjointe des services publics. Le droit de grève accordé par la nouvelle loi sur le travail de 2003 a considérablement renforcé la position des syndicats enseignants.

La *National Labour Commission* (Commission nationale du travail) a également été créée par la loi sur le travail afin de faciliter le règlement des conflits du travail par le dialogue. Son mandat couvre tous les employés et les travailleurs, à l'exception des forces armées, de la police et du personnel pénitentiaire, ainsi que les agents des douanes et accises.

Le *Trade Union Congress*, la principale centrale syndicale, est représenté au sein de la *Fair Wages and Salary Commission* (FWSC ou Commission pour des salaires équitables, la Commission nationale du travail et le *Social Security National Insurance Trust* (SSNIT ou fonds national d'assurance sociale). Le gouvernement ghanéen a ratifié la convention 144 de l'OIT sur les consultations tripartites (1976) en juin 2011, ce qui témoigne de son intention de promouvoir le dialogue social à tous les niveaux.

La Commission pour des salaires équitables a été instituée en 2007 par un acte parlementaire pour :

- a) garantir une mise en œuvre équitable, transparente et systématique de la politique gouvernementale en matière de salaires de la fonction publique ;
- b) conseiller le gouvernement et veiller à ce que les décisions soient mises en œuvre en ce qui concerne les salaires, les grades et le classement ;
- c) engager des négociations lorsque la rémunération est financée par des fonds publics²¹.

La commission est chargée de la mise en œuvre de la politique des salaires de la fonction publique et a été instituée afin de procéder à une évaluation des emplois dans le secteur public en vue de transférer des agents du secteur public dans le *Single Spine Salary System* (SSSS ou système de rémunération de base unique). Elle est également responsable de la coordination des processus de négociation collective dans le secteur public et de «l'établissement à l'intérieur du système salarial de la fonction publique d'un mécanisme destiné à attirer et à retenir les compétences essentielles»²².

Exercice d'évaluation des emplois dans le secteur public et système unique de rémunération du Ghana

L'exercice d'évaluation des emplois était une tâche gigantesque. Il a duré deux ans et a porté sur plus de 470 000 travailleurs du secteur public dans plus de 80 institutions publiques. La migration des travailleurs du secteur public dans le nouveau système a débuté en janvier 2010 et s'est achevée en décembre 2011. Auparavant, les travailleurs du secteur public étaient répartis dans une centaine de structures salariales distinctes. Les services éducatifs et de santé faisaient partie de la structure salariale universelle du Ghana, mais un grand nombre d'autres régimes salariaux coexistaient.

²¹ *Loi de 2007 sur des salaires équitables, loi n° 737 consultée le 18 décembre 2012 sur : www.fairwages.gov.gh*

²² *Idem.*



Le nouveau système unique de rémunération (SSSS) comprend 25 échelons et a pour but de renforcer l'objectivité de l'administration des salaires, mais aussi de faire en sorte que travailler pour le secteur public soit un choix délibéré, en incluant des primes de marché ou de rétention.

La GNAT a pris une part active dans les comités et groupes de travail qui ont déterminé la place des enseignantes et des enseignants dans la nouvelle grille salariale. La GNAT a également pu négocier une prime de rétention supérieure (15%) pour tous les enseignants du primaire et du secondaire afin de les motiver à rester dans l'enseignement.

La CEACR²³ a formulé ses préoccupations concernant la prise en compte par l'exercice d'évaluation des emplois du principe d'une rémunération égale pour un travail de valeur égale et a observé que l'enquête ghanéenne sur le niveau de vie de septembre 2008²⁴ a estimé qu'en moyenne, les hommes perçoivent des salaires supérieurs à ceux des femmes. Elle a également demandé au gouvernement de faire en sorte que le principe d'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes pour un travail de valeur égale soit reconnu comme objectif explicite de la future politique gouvernementale en matière de rémunérations. La loi sur le travail fait référence au «droit à une rémunération égale pour un travail égal» plutôt qu'à la définition d'une «rémunération égale pour un travail de valeur égale» reprise dans la convention 100 de l'OIT, qui est particulièrement importante dans le contexte de la réalisation d'exercices d'évaluation des emplois à grande échelle. La convention collective actuelle de la GNAT ne contient aucune disposition sur l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale. L'étude LRS a élaboré des statistiques pour la période 2005-2006, selon lesquelles, dans le secteur de l'éducation, les hommes gagnent 22% de plus que les femmes²⁵.

Bien que l'intention du SSSS ait été louable et que l'on ait observé une amélioration de la rétention des enseignants et une réduction du nombre de travailleurs émigrant vers l'étranger, un certain nombre de difficultés ont été rencontrées; fonctionnement du système de paiement électronique, retards dans la négociation de certaines prestations spécifiques, difficultés dans l'interprétation des arriérés de paiement et tensions pour déterminer quelles catégories de travailleurs ont droit aux primes de rétention.

Le *Labour Research and Policy Institute* (Institut de politique et de recherche sur le travail) a observé que le cadre ghanéen de négociation collective se limite traditionnellement aux questions se rapportant à la législation du travail et n'aborde pas des questions plus générales sur l'organisation du travail, l'éducation et la formation ou la participation démocratique des syndicats ou des travailleurs à la gestion de l'organisation²⁶.

²³ *Rapport de la CEACR adopté en 2008 et publié en 2009.*

²⁴ *Ghana Living Standards Survey Report of the Fifth Round (GLSS5), Ghana Statistical Service, septembre 2008.*

²⁵ *Labour Research and Policy Institute, Our bargains: analysis of Outcomes of Collective Bargaining in Ghana, Kwabena Nyarko Otoo, Clara Osei-Boateng, Prince Asafu-Adjaye, Accra, 2009, p. 41.*

²⁶ *Idem, p. 12.*

Les conventions collectives ont généralement une durée de deux ans et contiennent une clause sur la « négociation des salaires » en vertu de laquelle les salaires peuvent être renégociés annuellement. La convention collective applicable aux enseignants a une durée de trois ans. Les syndicats disposent d'un monopole, selon lequel tous les employés couverts par l'accord de monopole sont membres du syndicat à la date effective de l'accord et le maintien de leur adhésion au syndicat est une condition d'emploi.

Le comité permanent conjoint de négociation des services publics couvre neuf classes de services, dont l'éducation (hors enseignement supérieur) et les services éducatifs (supérieur, scientifique et recherche).

Négociation collective et crise financière

Du fait de la crise financière, l'économie ghanéenne est touchée par la chute des prix mondiaux de ses principaux produits d'exportation. En 2008, le FMI a jugé que le déficit des dépenses publiques était intenable et a posé comme condition à tout nouveau prêt que le déficit soit réduit de moitié en un an. En 2009, le gouvernement a donc imposé un gel des recrutements et des promotions dans le secteur public et a repoussé d'un an l'introduction du SSSS²⁷. Depuis 2010, l'économie ghanéenne enregistre des chiffres de croissance élevés, avec une progression du PIB de 13,6% en 2011.

A l'exception de 2009, les organisations d'enseignants ont pu négocier une hausse de salaire supérieure à l'indice du coût de la vie :

2009	gel des salaires
2010	migration vers le SSSS
2011	augmentation de 15% + prime de rétention de 15%
2012	18% (Source : communiqué de presse de la GNAT du 5 novembre 2012)

Parmi les principales questions faisant l'objet de la révision de la convention collective actuelle figurent :

- classements ou points d'entrée supérieurs dans le SSSS pour les enseignants ayant obtenu des qualifications supérieures aux exigences d'entrée initiales ;
- mesures spéciales d'incitation pour les enseignants travaillant dans des zones géographiques extrêmement défavorisées et difficiles, pouvant entraîner des structures de rémunération distinctes pour ces employés, à condition qu'ils restent au moins trois ans dans ces zones ;
- flexibilité accrue dans l'évolution de carrière, de sorte que les enseignants puissent choisir de continuer à enseigner plutôt que d'occuper des postes d'encadrement.

²⁷ *Labour Research and Policy Institute, The effects of the Global Economic and Financial Crisis on the Ghanaian Economy and Labour Market, document de travail, 1^{er} novembre 2009, Kwabena Nyarko Otoo, Prince Asafu-Adjaye, p. 27.*



Dépenses d'éducation et croissance du PIB

% des dépenses publiques consacrées à l'éducation	% du PIB consacré à l'éducation	Croissance du PIB en %
2007 : 5,5%	24,21%	
2008 : 5,7%	22,42%	7,3%
2009 : 5,3%	24,00%	4,1%
2010 : 5,5%	24,38%	5,7%
2011		13,6%

Source : Banque mondiale/Index Mundi