



1. Introduction

L'une des principales forces du système éducatif finlandais est son personnel enseignant qualifié. Les enseignants qualifiés finlandais sont également l'une des clés majeures des excellents résultats obtenus par la Finlande dans l'étude PISA¹ et le maintien des effectifs enseignants est également élevé dans ce pays. C'est l'une des raisons pour lesquelles la Finlande a été choisie pour une étude de cas dans le cadre de ce projet. L'étude de cas relative à la Finlande est la quatrième et dernière à être réalisée dans le cadre du projet « Recrutement et maintien des effectifs dans le secteur de l'éducation, une question de dialogue social » et a pour but de faire le point sur la situation en Finlande en termes de recrutement et de maintien des effectifs dans le secteur de l'éducation au niveau municipal. Le secteur privé fonctionne différemment et n'est pas couvert ici.

L'étude de cas repose sur des échanges de courriels avec des représentants du syndicat finlandais OAJ (Syndicat de l'éducation de Finlande) et l'organisation des employeurs KT (Employeurs des collectivités locales) au cours de l'automne 2012.

2. La formation des enseignants en Finlande²

La majorité des élèves enseignants étudient à l'université. En Finlande, les enseignants spécialisés ont traditionnellement fait leurs études à l'université et ils enseignent

¹ http://www.oph.fi/download/131532_Opettajat_Suomessa_2010.pdf

²

http://www.oaj.fi/pls/portal/docs/PAGE/OAJ_INTERNET/01FI/05TIEDOTTEET/03JULKAISUT/OPEKOULUTUSENG.PDF

généralement dans des écoles secondaires. La formation des enseignants de l'enseignement primaire a été transférée aux universités au début des années 1970 et celle des instituteurs(trices) maternel(le)s vers le milieu des années 1990.

La formation des enseignants est dispensée soit dans des facultés d'éducation, soit dans des facultés spécialisées, comme les sciences humaines, la science ou la théologie. Les étudiants obtiennent d'abord un diplôme de bachelier, comptant pour 180 crédits ECTS et, ensuite, un diplôme de master représentant 120 crédits ECTS. Cinq années d'études sont nécessaires pour obtenir le diplôme complet de 300 crédits. Les étudiants désireux de suivre une carrière d'enseignant de maternelle ou de donner des cours du soir aux adultes font trois années d'études pour devenir bachelier. Bien que cette qualification soit suffisante pour ces postes, de nombreux enseignants poursuivent leurs études pour obtenir leur diplôme de master.

Les programmes de cours comprennent un volet de compétence professionnelle de 60 crédits ECTS, qui varie selon le type de postes d'enseignement que les étudiants veulent occuper. Selon le domaine d'enseignement, ils peuvent se concentrer sur l'éducation de la petite enfance et l'enseignement préscolaire, les matières générales étudiées par tous les élèves du primaire (ce que l'on appelle les études multidomaines), l'éducation spécialisée ou l'orientation des élèves. La formation des enseignants inclut également des cours de pédagogie, qui couvrent la pratique enseignante ainsi que, pour les cours spécialisés, l'étude de la matière choisie. Les enseignants ayant un diplôme de master peuvent poursuivre leurs études jusqu'au doctorat.

2.1 Financement du système éducatif

L'objectif de la politique finlandaise en matière d'éducation et de culture consiste à garantir à toute personne, indépendamment de son origine ethnique ou sociale, l'égalité des chances et des droits à la culture, à un enseignement de qualité gratuit et les conditions préalables à une citoyenneté à part entière. Le principe d'égalité doit prévaloir dans toutes les activités éducatives, scientifiques ou culturelles, dans le sport ou dans le travail avec les jeunes. Toute personne doit avoir un accès égal à des services de qualité constante³.

En Finlande, chacun a droit à un enseignement de base gratuit, y compris le matériel et les manuels scolaires nécessaires, le transport scolaire, le cas échéant, et des repas gratuits.

L'enseignement post-obligatoire est également gratuit. Cela signifie qu'il n'y a pas de droits d'inscription dans l'enseignement secondaire supérieur général et professionnel⁴.

En Finlande, l'éducation est essentiellement financée par le gouvernement et les collectivités locales. Le ministère de l'éducation et de la culture octroie des subventions publiques à l'enseignement fondamental, secondaire supérieur et professionnel. Le

³ <http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/en334743.pdf>

⁴ <http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/rahoitus/?lang=en>

ministère finance également des activités le matin et l'après-midi pour les élèves, ainsi que le transport scolaire dans l'enseignement préprimaire⁵.

Lors de l'établissement du budget de l'État, le financement est discuté avec les partenaires sociaux. Après la présentation des propositions du ministère de l'éducation et de la culture au ministère des finances, ce dernier présente une suggestion. Les partenaires sociaux ont l'occasion de faire valoir leur point de vue et ils peuvent tenter d'influencer les décisions à tout moment, par exemple en contactant les personnes qui élaborent les propositions et en rencontrant les partis politiques.

La formation des enseignants est financée dans le cadre de l'enseignement universitaire. Le financement de base des universités provient du budget de l'État, mais aussi du secteur privé. La majorité des crédits sont alloués sur la base d'une formule de financement calculée en fonction du nombre escompté de diplômes de master et de doctorats. Étant donné qu'aucun droit d'inscription n'est réclamé pour les études universitaires, la formation des enseignants de niveau universitaire est dispensée gratuitement⁶.

3. Partenaires sociaux

La JUKO (organisation de négociation des professionnels du secteur public) est le principal partenaire des négociations et l'OAJ est le plus important des syndicats membres de la JUKO. En d'autres termes, l'OAJ est responsable des accords concernant la profession enseignante. La convention collective municipale est négociée entre l'OAJ et la Commission des employeurs des collectivités locales. Par conséquent, la convention particulière pour le secteur de l'éducation est signée au nom de la JUKO.

Les partenaires sociaux de l'éducation responsables de la politique éducative sont l'organisation d'employeurs KT (employeurs des collectivités locales), le gouvernement, KL (l'association des collectivités locales et régionales finlandaises), le Conseil national de l'éducation, l'Union des municipalités, les agences administratives régionales et le syndicat OAJ (syndicat de l'éducation en Finlande), notamment. Près de 95 % des enseignants sont affiliés à l'OAJ et l'organisation occupe une position de force dans la politique éducative. Elle est généralement invitée à participer à tous les groupes de travail sur la politique éducative. L'OAJ compte des représentants dans des groupes de travail sur l'éducation mis en place par les ministères et collabore avec d'autres syndicats et des associations de parents, le Médiateur des enfants et le Médiateur chargé de la protection des données. Les partenaires sociaux ont élaboré un guide sur le recrutement et le maintien des effectifs et sur les principaux devoirs de l'employeur et du salarié et la collaboration est bonne entre les parties⁷. L'OAJ déclare s'efforcer de mener le dialogue social de manière à améliorer les qualifications et les conditions de travail des enseignants et à leur assurer un bon salaire. Elle tente de trouver des

⁵ <http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/rahoitus/?lang=en>

⁶ Conseiller de l'éducation, Armi Mikkola, ministère de l'éducation et de la culture, département «Politique de l'éducation et des sciences.

⁷ shop.kuntatyonantajat.fi/uploads/vo_fin_all.pdf

solutions pour conserver la grande qualité de la formation des enseignants et faire en sorte que le nombre d'enseignants nécessaires soit formé afin d'éviter un chômage élevé. Ce travail passe par la négociation et une collaboration avec les partenaires sociaux.

4. Recrutement des enseignants

En général, le processus de recrutement pour travailler dans le secteur public repose sur le droit finlandais. La règle de base est que tous les postes à pourvoir doivent être annoncés publiquement de sorte que tout le monde puisse poser sa candidature. Des exceptions s'appliquent lorsque le recrutement concerne : un enseignant suppléant, un recrutement pour un poste temporaire, un recrutement où une personne licenciée peut être réintégrée, une offre d'emploi destinée à une personne qui travaille à temps partiel ; le transfert d'une personne d'un emploi permanent à un autre ou en cas de fusion de deux organisations. Seuls peuvent être retenus les enseignants ayant posé leur candidature et qui sont qualifiés.

L'employeur doit choisir la personne la plus qualifiée pour le poste et procéder à une comparaison de tous les candidats. L'employeur doit justifier pourquoi il a choisi un candidat particulier et pourquoi ce candidat était meilleur que les autres. Si un candidat n'est pas satisfait de ne pas avoir été retenu, il peut contester la décision. Le candidat retenu doit présenter à l'employeur un certificat médical et un extrait de casier judiciaire afin de prouver qu'il n'a pas commis de délit susceptible de l'empêcher de travailler avec des enfants.

Le fonctionnement du secteur public est transparent, par exemple, les salaires sont publics. Lorsque vous occupez un emploi dans la fonction publique, vous devez être employé sur une base permanente en droit finlandais, si aucun motif juridique n'impose le contraire, et un contrat à durée indéterminée est la règle.

Il existe des différences dans le processus de recrutement des professeurs d'université ou des enseignants du secteur privé. Dans ces cas, il n'y a pas de publication des postes à pourvoir ; les noms des candidats retenus ne sont pas rendus publics et l'employeur peut choisir plus librement parmi les candidats, pour autant que la loi sur l'égalité entre les hommes et les femmes et le décret sur la qualification des enseignants soient respectés.

5. Défis en matière de recrutement et de maintien des effectifs enseignants

Le représentant de l'OAJ dresse une longue liste de questions représentant des défis pour le recrutement et le maintien des effectifs. Les crises économiques et financières passée (aux alentours de 1990) et actuelle n'ont fait que compliquer les choses. Une liste de tous les défis à relever ne reflétera pas la situation d'ensemble, étant donné que beaucoup de choses vont également bien dans le secteur de l'éducation. Ainsi, une longue carrière professionnelle est assez sûre dans le secteur municipal et les conditions de travail minimales sont garanties.

Parmi les défis recensés, on peut citer la pénurie d'enseignants, les mauvaises conditions de travail, les faibles possibilités d'avancement, l'augmentation de la taille des classes, le stress dans le sens où les enseignants manquent de temps pour enseigner et rencontrer les élèves, l'intégration et les élèves ayant des besoins particuliers, le déséquilibre entre les hommes et les femmes et la charge de travail excessive. Les principaux points seront développés dans les sections suivantes.

5.1 Pénurie d'enseignants

L'une des questions les plus préoccupantes en ce qui concerne le recrutement et le maintien des effectifs est la pénurie d'enseignants dans certaines matières, comme l'éducation physique et l'anglais. Il y a également pénurie d'enseignants au niveau des écoles maternelles et de l'éducation spécialisée ainsi que dans l'enseignement et la formation professionnels dans de nombreux domaines. D'autre part, on enregistre une offre excédentaire de professeurs de religion et d'histoire.

Ces problèmes font déjà l'objet de discussions entre les partenaires sociaux. Les universités ont reçu des fonds supplémentaires en 2012 afin de pouvoir accepter davantage d'étudiants désireux de se spécialiser dans l'enseignement maternel et les municipalités ont proposé aux enseignants des cours généraux la possibilité de se spécialiser. Dans certaines matières, ces stratégies ont fonctionné, mais les problèmes n'ont, malgré tout, pas été entièrement résolus.

Selon un rapport de Kari Nissinen, de l'Université de Jyväskylä (Finlande), la demande d'enseignants de cours généraux va augmenter le plus, principalement en raison de la croissance attendue des cohortes d'âge entrant à l'école primaire. La grande mobilité des enseignants de cours généraux sur le marché du travail exerce aussi des pressions pour qu'un plus grand nombre d'enseignants soit formé. Davantage d'enseignants spécialisés devront être formés en raison du nombre élevé d'enseignants non qualifiés actuellement en poste. Dans les écoles secondaires, la demande de nouveaux enseignants est la plus élevée en anglais, en éducation physique et à la santé, ainsi que dans le domaine de l'orientation des élèves. Dans la plupart des autres matières, la capacité de formation des enseignants semble suffisante ou pourrait même être réduite. Dans le domaine de l'enseignement professionnel, la demande la plus forte de nouveaux enseignants est enregistrée dans les services sociaux et les soins de santé. Dans les écoles professionnelles de langue suédoise, la pénurie la plus marquée concerne les enseignants en ingénierie, en fabrication et en construction⁸.

Le dialogue social est fort en Finlande. Le ministère de l'éducation et de la culture (OKM) et les employeurs des collectivités locales (KT) ont effectué des enquêtes indépendantes afin de déterminer les besoins futurs en enseignants à tous les niveaux. L'enquête du KT montre qu'en 2012, la plupart des salariés seront recrutés dans le secteur de la santé et de l'éducation et 14 % des municipalités déclarent que leurs besoins en personnel de

⁸ <http://ktl.jyu.fi/img/portal/21745/G043.pdf?cs=1326125091>

l'éducation sont orientés à la hausse⁹. Ces tendances sont confirmées par l'étude commandée par le ministère de l'éducation, qui a montré que la Finlande aura besoin de 20 % supplémentaires d'enseignants de cours généraux jusqu'en 2025¹⁰. Dans le domaine de l'enseignement et de la formation professionnels en particulier, les enseignants atteindront rapidement l'âge de la retraite et cela va provoquer une pénurie accrue dans ce secteur particulier.

Tant l'OAJ que le KT considèrent qu'il est important de disposer d'assez d'enseignants extrêmement qualifiés dans tous les domaines de l'éducation. Le nombre élevé de départs à la retraite affectera le besoin en enseignants et il convient de s'en préoccuper à temps. Il est de l'intérêt de tous que le pays dispose de bons enseignants.

5.2 Attirer des enseignants

En ce qui concerne l'attrait de la profession enseignante en Finlande, l'OAJ estime que la profession suscite des vocations. Le représentant de l'OAJ explique qu'en Finlande, un grand nombre d'élèves se destine à l'enseignement. Une enquête en cours en Finlande, baptisée « Transfert d'expertise pédagogique – Besoins futurs estimés d'enseignants en termes de qualité et de quantité 2010-2012 », fait apparaître que les enseignants sont toujours recherchés. Les résultats d'une étude réalisée en juin 2012 par la société de recherche et de notation EPSI Rating ont montré que les enseignants finlandais comptent au rang des travailleurs les plus satisfaits de Finlande¹¹. L'une des raisons avancées était que les enseignants considèrent que leur travail est important pour les autres et, en particulier, pour les enfants et les adolescents. Ce retour d'information positif permet de traverser les périodes plus difficiles. Les partenaires sociaux ont beaucoup travaillé et ils se sont notamment efforcés d'améliorer le statut des enseignants. Le représentant de l'OAJ se dit toutefois préoccupé par le fait que la situation économique pourrait entraîner une hausse du nombre d'élèves par classe et qu'il sera nécessaire d'intégrer des élèves ayant des besoins particuliers sans le soutien nécessaire à cet effet. Les coupes budgétaires sont une réalité dans tous les secteurs et pas uniquement dans l'éducation.

Une préoccupation majeure est que les coupes claires pratiquées aujourd'hui dans le secteur de l'éducation et celles qui auront lieu dans les trois prochaines années pourraient avoir pour effet qu'un nombre important d'enseignants, notamment dans l'enseignement et la formation professionnels, l'éducation des adultes et le niveau polytechnique, seront licenciés. Cela pourrait affecter l'attrait de la profession enseignante.

5.3 Maintien des effectifs enseignants

⁹ <http://www.kuntatyonantajat.fi/fi/ajankohtaista/julkaisut/Sivut/julkaisu.aspx?product=2012-008>

¹⁰ <http://ktl.jyu.fi/img/portal/21745/G043.pdf?cs=1326125091>

¹¹ <http://www.helsinkitimes.fi/news/index.php/finland/finland-news/domestic/2639-survey-employee-satisfaction-highest-in-schools>

En Finlande, le maintien des effectifs n'est pas un problème, car la profession enseignante est populaire. L'aspect du maintien des effectifs mérite néanmoins de l'attention et du travail afin qu'il ne finisse pas par poser problème.

Le représentant de l'OAJ observe que la demande d'éducation de la société ne cesse d'augmenter. Lorsque la conjoncture est bonne, les enseignants sont aussi recherchés par les entreprises, mais en période de crise économique, ils reviennent à l'enseignement.

L'absence de perspectives de carrière est une question qui affecte le maintien des effectifs. C'est la raison pour laquelle l'OAJ a commencé à sensibiliser les partenaires sociaux à ce sujet et à élaborer un plan présentant différents types de perspectives de carrière à différents niveaux d'enseignement, de l'école maternelle à l'université.

Le programme national de formation continue des enseignants (Osaava) a été lancé en mai 2010 par le ministère de l'éducation et de la culture et est une bonne chose. Le programme Osaava vise les travailleurs de l'éducation et est axé sur le perfectionnement professionnel et les opportunités offertes aux enseignants¹². Les enseignants de l'enseignement supérieur ne sont pas couverts par ce programme, ce que l'OAJ considère comme une grave erreur qu'il convient de corriger. Le KT et l'OAJ estiment tous deux qu'il est extrêmement important que le perfectionnement professionnel des enseignants et des chefs d'établissement soit bien assuré.

5.4 Qualité de l'enseignement

Le KT et l'OAJ s'accordent à dire que les possibilités d'obtenir un enseignement de qualité sont toujours assez élevées en Finlande, mais les coupes budgétaires pourraient mettre à mal cette situation. Le taux actuel de fermeture de 100 écoles d'enseignement fondamental par an semble se maintenir d'année en année. Dans d'autres niveaux d'enseignement, les unités ont également tendance à grandir. En dépit de toute l'aide dont bénéficient les élèves, la Finlande compte un grand nombre de jeunes marginalisés, qui n'ont pas été au-delà de l'enseignement fondamental. À l'heure actuelle, 110 000 jeunes chômeurs de moins de 30 ans n'ont fréquenté que l'école primaire.

L'une des explications est que le système finlandais ne dispose pas de suffisamment de ressources et de personnel pour intervenir ; une autre raison est la taille des groupes et le manque de soutien et d'aide sociale aux élèves, le manque d'orientation scolaire et la pénurie de services sociaux pour les familles.

Selon l'OAJ, le problème dans l'enseignement et la formation professionnels est qu'aucun fond n'a été alloué pour accroître le nombre d'enseignants à mesure que le nombre d'élèves augmentait. Aujourd'hui, alors que le nombre d'élèves diminue, des postes d'enseignants sont supprimés.

¹² <http://ktl.jyu.fi/ktl/osaavaverme/mainenglish/whatis/osaava>

L'OAJ affirme que tout cela a un effet sur la compétence et la compétitivité. Le gouvernement procède à des coupes claires dans le budget de l'enseignement supérieur et cela gêne tout à la fois la compétitivité, la formation d'une base solide pour un nouveau savoir-faire et la création de nouveaux emplois.

6. Dialogue social et réformes

En Finlande, le dialogue social est actif dans tous les domaines, qu'il s'agisse de conventions collectives, de politique éducative, de questions de santé et de sécurité ou de développement juridique. Les partenaires sociaux entament naturellement des négociations collectives en vue de conclure des conventions collectives et, à l'issue des négociations, des groupes de travail sont mis en place pour traiter de certains sujets soulevés au cours des discussions. Les groupes de travail ont pour tâche de tenter de trouver ensemble des solutions à ces questions.

Le ministère de l'éducation et de la culture, le Conseil national de l'éducation et d'autres organisations nationales coopèrent régulièrement avec les organisations d'employeurs et les syndicats dans tous les domaines. Il est courant qu'une négociation tripartite ou bipartite, composée des conseillers de différentes organisations, fasse une proposition et trouve un compromis acceptable. Parfois, les ministères avancent une suggestion et demandent des commentaires aux partenaires sociaux et, inversement, les partenaires sociaux soumettent leurs propres propositions au ministère et essaient de faire pression sur les partis politiques. À titre d'exemple, l'OAJ a émis une proposition avec l'association des parents, l'association des chefs d'établissement et les responsables des associations éducatives à propos de la manière de modifier la loi sur l'enseignement fondamental et de donner davantage de pouvoir de sanction aux enseignants. Le ministère donnera sa réponse et présentera sa propre proposition en décembre 2012.

Le gouvernement finlandais a rédigé des documents d'orientation politique qui influencent le travail des enseignants et affectent l'attrait de la profession enseignante ainsi que l'intérêt et l'attrait de leur métier pour les enseignants qui travaillent déjà. Le Programme de gouvernement adopté par les partis qui composent le gouvernement en est une illustration. Le plan d'action donne un aperçu des principales fonctions du gouvernement. Le programme de 2011 de l'actuel gouvernement contient une déclaration sur la politique en matière d'éducation, de science et de culture. Il énonce également les objectifs fixés pour le système éducatif finlandais et les mesures à prendre pour renforcer l'attrait de la profession enseignante. Il s'agit d'améliorer les conditions de travail, de promouvoir le perfectionnement professionnel des enseignants et de continuer à mettre l'accent sur la pédagogie spécialisée, le multiculturalisme et la coopération parents-enseignants dans la formation des enseignants¹³. Lors de la négociation du plan d'action par les partis représentés au sein du gouvernement, tous les partenaires sociaux ont la possibilité d'influencer les politiques.

Un autre exemple de document d'orientation politique en faveur de la promotion du recrutement et du maintien des effectifs dans le secteur de l'éducation est le plan

¹³ <http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/en.jsp>

Éducation et Recherche & développement. Ce plan d'action détaille les priorités de la politique éducative dans le cadre d'un plan de développement quinquennal pour l'enseignement et la recherche. Les partenaires sociaux ont la possibilité d'influencer le plan d'action et d'assister aux réunions. La première mouture du plan d'action est également soumise aux partenaires sociaux afin qu'ils puissent donner leur avis sur les modifications à apporter.

Dans le cadre du dialogue social, d'autres politiques concernent l'amélioration de l'équilibre entre vie professionnelle et vie familiale, l'environnement de travail, le recrutement d'enseignants à temps partiel, le congé d'alternance et la rémunération, notamment¹⁴. Ces politiques trouvent souvent leur fondement dans la législation finlandaise. Ainsi, la loi sur l'égalité des sexes établit l'obligation pour les employeurs d'élaborer un plan d'égalité des sexes et l'employeur doit tenir compte de la capacité de travail des salariés et du caractère stressant et dur du travail à accomplir¹⁵.

¹⁴ <http://www.tyj.fi/default.asp?id=129>

¹⁵ <http://www.tyosuojelu.fi/fi/workingfinland/>