

Négociations dans le cadre de la réforme du système des salaires : le cas du secteur universitaire finlandais

par

Jouni Kekäle

Université de Joensuu, Finlande

En 2001, le gouvernement finlandais a décidé de mettre en place un nouveau système des salaires au sein du secteur public, afin de mieux prendre en compte les contraintes propres à chaque poste ainsi que les performances des employés. Ainsi, en juin 2006, à l'issue de longues négociations, employeurs et syndicats sont parvenus à un accord sur le nouveau système de rémunération à mettre en place au sein du secteur universitaire finlandais. Ce nouveau système des salaires évalue à la fois 1) les contraintes générales inhérentes à chaque poste et 2) les performances individuelles de chaque employé. Jusqu'en 2007, l'auteur de cet article a été l'un des principaux représentants des employeurs dans le cadre des négociations menées par le ministère de l'Éducation. Ce rapport présente cette réforme de grande ampleur, ainsi que le cycle de négociations qui l'a précédée. Il met en lumière le rôle central de la négociation collective, souvent mal comprise par les professeurs et les chercheurs du secteur de l'enseignement supérieur au sens large.

Introduction

En 2001, le gouvernement finlandais a décidé que l'ensemble de la fonction publique devait se doter d'un nouveau système des salaires, à même de mieux tenir compte des exigences réelles associées à chaque poste, mais aussi des performances individuelles de chaque employé. Conformément aux grandes lignes de la politique de gestion des ressources humaines définies par le gouvernement (gouvernement de Finlande, 2001), le secteur public devait mettre en place de nouveaux modèles de rémunération afin de récompenser les bonnes performances. Le gouvernement ne justifiait cette volonté de réforme que par des raisons pratiques. Son intention était notamment de réduire l'écart observé entre la fonction publique et le secteur privé en termes d'évolution et de niveau des salaires, ces deux secteurs se faisant de plus en plus concurrence autour de la main-d'œuvre disponible, en raison de la baisse des effectifs par tranche d'âge et du départ en retraite massif des *baby-boomers*.

La réforme répondait par ailleurs à d'autres besoins recensés sur le marché de l'emploi. Ainsi, partout dans le monde, on exigeait désormais d'accroître les rendements et d'améliorer les performances; et la Finlande ne faisait pas exception à la règle. Il fallait promouvoir la flexibilité des échelles de salaires, tout en disposant de critères d'évaluation salariale clairs. Le bas niveau des salaires et les insuffisances observées en matière de remontées d'informations étaient depuis longtemps montrés du doigt dans les « baromètres » et autres enquêtes menées auprès du personnel de la fonction publique, notamment dans les universités. En outre, l'objectif était d'encourager le personnel à développer ses compétences individuelles, tout en améliorant la gestion et la gouvernance.

Notons que la politique d'orientation globale du secteur public a progressivement évolué d'un modèle initialement hiérarchique et bureaucratique vers un modèle plus dynamique, axé sur la compétitivité, les réseaux, la gestion de la qualité et un système de rémunération plus attractif (Petrow, 2006).

Les universités représentent, de loin, la plus grosse part du secteur public. Ainsi, en Finlande, elles emploient près de 31 000 personnes, alors même que la totalité de la fonction publique ne représente que quelque 124 000 salariés et employés. À l'heure actuelle, le pays compte 20 universités : dix universités polyvalentes, six universités spécialisées et quatre académies d'art (voir, par exemple, ministère de l'Éducation, 2006).

Au sein des universités, le montant des salaires est traditionnellement fonction de trois facteurs : 1) le salaire de base correspondant à chaque poste ou fonction; 2) le nombre d'années d'ancienneté; et, dans certains cas, 3) une rémunération supplémentaire versée au titre d'excellentes performances ou d'un surcroît de travail. Les universités fixent elles-mêmes les salaires de leurs employés, bien que le montant minimal du salaire de base correspondant à chaque poste et le montant minimal des primes d'ancienneté soient définis dans les conventions collectives signées entre le ministère de l'Éducation et les syndicats majoritaires représentant les employés. De même, toutes les conventions collectives de portée générale définissent le niveau minimal des salaires et déterminent les limites dans lesquelles l'employeur peut fixer le salaire de ses employés. Dans le nouveau système de rémunération, les salaires se composent de deux volets : une composante basée sur la classification des postes, et une composante basée sur les performances de chaque employé dans la fonction qui lui a été assignée.

Le gouvernement souhaitait que le nouveau système des salaires soit opérationnel dans l'ensemble du secteur public avant la fin de l'année 2006. Dès 2005, les parties aux négociations ont signé des conventions tablant généralement sur une augmentation moyenne des salaires de l'ordre de 7.25 % en quatre ans, les pouvoirs publics s'étant engagés à financer un tiers de cette hausse (Mattila, 2005).

En 2003, le ministère de l'Éducation a chargé un groupe de travail de négocier la convention qui instaurerait le nouveau système des salaires au sein du secteur universitaire. Ce groupe de négociateurs était composé de quatre représentants des employeurs en provenance de la sphère universitaire et de trois représentants des employés issus des principaux syndicats. Le groupe de négociateurs était présidé par Juhani Dammert, conseiller de l'éducation au ministère de l'Éducation. Jusqu'à la fin de l'année 2006, l'auteur de cet article a assuré la fonction de vice-président du groupe de négociateurs, comptant par ailleurs parmi les principaux représentants des employeurs dans le cadre des négociations collectives.

Parties à la négociation collective et réglementation du marché du travail en Finlande

Melin (2006) a fait remarquer que la réglementation du marché de l'emploi finlandais présentait les spécificités suivantes : des conventions collectives contraignantes et de large portée gérées de façon centralisée (du moins jusqu'en 2007); un taux élevé de syndicalisme (environ 70 à 80 % de la main-d'œuvre); le poids politique des syndicats; un gouvernement acquis aux accords tripartites et nationaux; des pratiques centralisées sur le marché de l'emploi, alliées à une

solide défense des intérêts régionaux par les représentants syndicaux locaux ; et enfin un taux élevé d'emploi au sein de la population féminine.

Il existe trois organisations nationales de syndicats, ou confédérations syndicales, en Finlande : l'Organisation centrale des syndicats finlandais (*Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö* ou SAK), qui représente essentiellement les travailleurs manuels ; la Confédération finlandaise des salariés (*Toimihenkilökeskusjärjestö* ou STTK), qui représente les employés ; et la Confédération finlandaise des syndicats des salariés diplômés de l'enseignement supérieur (AKAVA), qui représente essentiellement les professionnels ayant suivi une formation universitaire, titulaires d'un diplôme universitaire ou exerçant le métier de professeur, maître de conférence, assistant de recherche, chercheur, de professeur non titulaire ou d'expert universitaire. Ces confédérations syndicales représentent une grande partie des employés finlandais : ainsi en 2006, l'AKAVA comptait 31 syndicats affiliés, représentant au total 461 000 adhérents des diverses branches du marché de l'emploi. La SAK défendait quant à elle les intérêts de plus d'1 million de salariés, tandis que la STTK fédérait 20 syndicats et représentait près de 650 000 employés finlandais. La Finlande compte, à l'heure actuelle, à peine plus de 5 millions d'habitants. L'AKAVA estime que, parmi sa clientèle potentielle, le taux de syndicalisme serait de 70 % (pour de plus amples informations, voir www.akava.fi, www.sttk.fi et www.sak.fi). Parmi les grandes associations patronales figurent notamment la Confédération des entreprises finlandaises (EK), la Commission des employeurs des collectivités locales (KT), le Département de gestion du personnel du secteur public et la Commission des employeurs de l'Église (*Church Employers' Commission*).

Les confédérations nationales représentant les employés et le patronat se chargent de mener les négociations aboutissant aux accords applicables, en matière de politique des revenus, à l'échelon national, c'est-à-dire aux conventions dites « de large portée » (il s'avère que depuis 2007 les accords de large portée négociés en matière de politique salariale par le pouvoir central ont été abandonnés au profit d'accords négociés à l'échelon local). Le gouvernement prend part à ces négociations au titre de sa politique fiscale et sociale. En effet, les allocations de chômage, les retraites, l'aide financière à la formation des adultes et les comptes épargne-temps sont autant de questions généralement inscrites à l'ordre du jour de ces négociations tripartites en matière de politique des salaires. Les conventions collectives sur les salaires et autres conditions de travail, qui constituent des instruments juridiques contraignants, sont conclues par les syndicats représentant les employeurs et les employés. Au sein du secteur public, les parties aux conventions collectives conclues à l'échelon national sont le Service des employeurs du secteur public et trois organismes de négociation : le Syndicat de la fonction publique et du secteur des services sociaux (JHL), la Commission des

négociations du secteur public de l'AKAVA (JUKO), et Pardia, la Fédération des employés salariés (voir ci-dessous).

Les précédents cycles de négociations collectives ayant pour objet d'établir une convention applicable au secteur universitaire avaient été menés sous la houlette du ministère de l'Éducation; il en est allé de même pour les négociations entourant le nouveau système de rémunération. Le ministère a ainsi mené des négociations avec les organismes spécialisés des confédérations syndicales (ou leurs principaux affiliés) : avec le JHL, qui représente la SAK; avec l'Association du personnel des universités (YHL)/Pardia, qui représente la STTK; et avec la JUKO, organisme de négociation de l'AKAVA. Le ministère de l'Éducation a créé un groupe de négociateurs composé de quatre représentants des employeurs universitaires (ce groupe étant composé, jusqu'en 2007, de l'auteur de cet article; d'Esa Luomala, directeur administratif, Université technologique d'Helsinki; d'Arto Oikkonen, directeur administratif, Université technologique de Lappeenranta; et de Kira Ukkonen, directrice des ressources humaines, Université d'Helsinki). Trois représentants des syndicats majoritaires et des organismes de négociation (Kaarina Saikkonen, puis Markku Rehmonen, du JHL; Päivikki Kumpulainen, puis Kerttu Pellinen, de l'YHL; et enfin Arja Vehmas, de la JUKO), chargés de défendre les intérêts des membres et de représenter les employés des universités, ont également pris part aux négociations. Celles-ci ont naturellement bénéficié de la contribution de nombreux autres acteurs : il s'agit, du côté des employeurs, de certains postes clés de direction (recteurs et directeurs administratifs, notamment) et de quelques grandes figures du syndicalisme. N'étant affiliés à aucun parti politique, les syndicats jouissent, à ce titre, d'une certaine indépendance. Par définition, les négociations ont été menées entre des parties indépendantes et démocratiques, le processus ne pouvant dès lors être directement orienté ou dicté par quelque participant que ce fut.

Le Département des ressources humaines du ministère finlandais des Finances (officiellement « Département de gestion du personnel du secteur public » ou VTML), a offert son concours durant le cycle de négociations. L'organisation a été confiée à Teuvo Metsäpelto, directeur de département, responsable du marché de l'emploi au gouvernement. Teuvo Metsäpelto, et notamment Seija Petrow, directrice des conventions collectives, de même que le conseiller Tuomo Vainio, ont personnellement contribué aux négociations à différents stades du processus. Le VTML est chargé de planifier la politique de gestion des ressources humaines de l'administration publique; il négocie avec les confédérations syndicales mais également, si nécessaire, avec leurs adhérents. Ensemble, les parties à ces négociations ont ainsi signé des Accords généraux sur les salaires applicables au marché de l'emploi dans son ensemble, ainsi qu'une série de conventions collectives de portée nationale relatives au secteur public. Certains des documents de référence et des

principes clés du nouveau système de rémunération avaient souvent, au préalable, fait l'objet d'un accord entre les parties; c'était le cas notamment de l'échéance imposée au ministère de l'Éducation et aux représentants syndicaux pour parvenir à un accord. Le ministère de l'Éducation s'était cependant vu confier la responsabilité exclusive de définir le système d'évaluation. Conformément aux dispositions légales, le VTML est en droit d'examiner et de contrôler les conventions établies par les organismes de négociation locaux (en l'occurrence, le ministère de l'Éducation), voire de s'y opposer.

Les différentes phases du travail de préparation et du processus de négociation

Les négociations se sont déroulées en plusieurs phases, et ont subi l'influence de processus parallèles avec lesquels elles ont interagi, du moins dans une certaine mesure. Voici les phases, processus et domaines d'action clés ayant affecté le cycle de négociations :

1. contributions diverses et conventions collectives menées sous la direction du VTML ;
2. phase préliminaire d'élaboration du système de classification et d'évaluation ;
3. début du processus de négociation sous la houlette du ministère de l'Éducation ;
4. débat public consacré à la réforme ;
5. fin des négociations.

Bien que l'on puisse considérer qu'il s'agit là de processus distincts, ceux-ci sont néanmoins interdépendants à de nombreux égards. Le premier d'entre eux a été lancé avant les autres, et s'est ensuite poursuivi en parallèle. En d'autres termes, le VTML et les confédérations du marché de l'emploi ont suivi de près le processus de négociation et n'ont cessé d'y contribuer. Les phases 2 à 5 se sont déroulées de façon chronologique. Par souci de clarté, je présenterai toutefois les principaux aspects de ces phases dans différentes parties du rapport.

Conventions collectives de portée nationale et contributions au processus

La réforme a été engagée en 1992, date à laquelle le VTML a publié ses lignes directrices relatives à la politique des salaires et des rémunérations au sein du secteur public (soit quelque 14 ans avant l'achèvement réel du cycle de négociations). Selon le VTML, il était temps de réformer le système de rémunération en vigueur au sein du secteur public. Les lignes directrices

proposaient que les salaires tiennent davantage compte des contraintes spécifiques à chaque poste et des performances individuelles des employés; que les salaires soient plus en adéquation avec ceux des autres secteurs du marché de l'emploi; qu'ils soient flexibles, de façon à pouvoir refléter l'évolution du travail; et enfin qu'ils soient moins étroitement liés aux années d'ancienneté, à la durée des études supérieures, et aux autres facteurs n'ayant aucun rapport direct avec les performances individuelles (VTML, 1992).

En 1993, les grands principes de la réforme du système de rémunération ont également été intégrés à la convention collective nationale pour le compte de l'administration publique. Les syndicats ont cependant réagi en définissant leurs propres objectifs chiffrés pour la phase concrète des négociations. Au cours des années qui ont suivi, les principales parties aux négociations sont parvenues à un accord sur les principes généraux qui allaient servir de fondement à la réforme du système de rémunération au sein des divers secteurs publics. Les organismes locaux en charge des négociations ont alors pu dégager le consensus nécessaire et définir une procédure adaptée, conformément aux lignes directrices générales. Les principales conventions ont été publiées en 1997 et 1999; dans leur déclaration commune en date du 13 juin 2001, les principales parties aux négociations se sont engagées à promouvoir la réforme. Cette même année, le gouvernement finlandais a décidé que le secteur public devait réformer son système de rémunération, et les principaux responsables politiques, parmi lesquels le Parlement finlandais et le président, se sont engagés à promouvoir et à financer cette réforme.

Les années 90 et le début des années 2000 ont été marqués par des progrès constants et très méticuleux sur la voie d'un nouveau système de rémunération de large portée destiné au secteur public. Au début des années 90, la Finlande a été confrontée à une grave récession. En 1995, le gouvernement a donc consenti pour la première fois un surcroît de financement (représentant 0.5 % de la masse salariale totale), destiné à alimenter le nouveau système de rémunération (Mattila, 2005). À l'automne 2004, plus de 40 % des effectifs du secteur public n'étaient toujours pas couverts par ce nouveau système.

Une convention collective a finalement été signée le 14 décembre 2004; cela a permis d'arrêter une date définitive pour l'achèvement de la réforme dans tous les secteurs et organismes publics. Pour les universités, cette date-butoir était le 30 novembre 2005. Passée cette date, en l'absence de convention collective, aucune hausse des salaires ne serait autorisée (hormis celles convenues dans l'accord général sur les salaires) jusqu'à ce que le nouveau système de rémunération soit mis en place et appliqué (Virka- ja työehtosopimus, 2004).

Phase préliminaire d'élaboration des systèmes de classification et d'évaluation

En 1995, quatre universités pilotes ont commencé à développer le nouveau système de rémunération qui allait être mis en place par la suite dans l'ensemble du secteur universitaire. Il s'agissait, dans un premier temps, de l'Université technologique de Lappeenranta, de l'Université de Kuopio, de l'Université de Joensuu et de l'Université de Tampere. Ce travail a été mené conjointement par les employeurs (universités) et les représentants locaux des syndicats; l'ensemble a été supervisé par le ministère de l'Éducation, qui n'a cessé, durant ce processus, de consulter les syndicats.

L'élaboration des systèmes de classification et d'évaluation était l'un des principaux volets du travail effectué au sein des universités pilotes. Dans un premier temps, celles-ci ont envisagé d'utiliser les systèmes existants, mais n'ont pas tardé à s'apercevoir qu'il était nécessaire de mettre au point un système de classification propre aux activités universitaires. Au cours des années suivantes, un formulaire de classification des postes a été développé, amélioré et testé en trois phases successives. Ce formulaire permettait de déterminer les responsabilités, les capacités de résolution de problèmes, les aptitudes sociales et les connaissances de base requises pour chaque poste. À l'issue de cette analyse, ces différents paramètres étaient synthétisés de façon à définir la classification globale du poste. Un autre système, relativement simple, servait à évaluer les performances de chaque employé. Les syndicats ont cependant contesté la validité des résultats obtenus. Ils ont donc proposé d'autres méthodes d'évaluation, mais aucun consensus n'a pu être dégagé. La phase de développement des formulaires de classification s'est achevée à la fin des années 90.

Par la suite, le ministère de l'Éducation a créé un groupe de travail constitué uniquement de représentants des employeurs. Ce premier groupe était présidé par le directeur administratif de l'Université de Joensuu, Matti Halonen. Le groupe de travail s'était cependant vu assigner une mission confuse : évaluer le travail de développement accompli et définir clairement les objectifs visés par les employeurs à l'issue des négociations. Le groupe de travail a remis son rapport le 31 octobre 2001.

Immédiatement après la publication de ce rapport, le ministère de l'Éducation a créé un autre groupe de travail exclusivement constitué, cette fois encore, de représentants des employeurs. Ce groupe était présidé par l'auteur de cet article, qui avait « hérité » cette fonction de Matti Halonen, qui s'appropriait à partir en retraite. Ce groupe de travail avait pour mission de concevoir et de présenter le nouveau système de rémunération destiné au secteur universitaire. Ce travail devait être achevé avant le 30 avril 2002. Les différentes propositions élaborées par le groupe s'appuyaient sur les

travaux menés au sein des universités pilotes, mais visaient à simplifier considérablement le système de classification développé par celles-ci. Le groupe de travail a également suggéré d'utiliser, pour évaluer les performances des enseignants et des chercheurs, les critères objectifs appliqués jusqu'alors pour déterminer le mérite académique, tels que le nombre de thèses de doctorat dirigées ou le nombre de publications validées par un examen collégial (Kekäle *et al.*, 2002). Le groupe de travail a par ailleurs souligné la nécessité de prendre en compte les spécificités propres à chaque discipline, de façon à ce que le mérite d'un universitaire ne soit évalué qu'à l'aune de celui des collègues de sa discipline (Becher et Trowler, 2001; Kekäle, 2001).

Une fois le rapport publié, différentes parties prenantes ont été invitées à le commenter de façon officielle. Peu après, le ministère de l'Éducation a chargé le groupe de travail constitué de représentants des employeurs d'une nouvelle mission : évaluer l'impact des avis formulés par les universités et les syndicats concernant le système de rémunération théorique proposé par le groupe de travail; jouer le rôle de comité de pilotage vis-à-vis des universités; faire office de groupe d'experts auprès du ministère de l'Éducation durant les négociations et la phase de développement; et enfin assurer le bon déroulement de la réforme. Pour simplifier le système de classification des postes, le groupe de travail a organisé une session pilote durant laquelle 1 222 salariés de six universités ont été évalués; ce groupe de salariés était constitué d'universitaires et de fonctionnaires, représentant au total 169 fonctions différentes. Les syndicats ont essayé d'enrayer ce travail de développement, faisant valoir qu'ils n'avaient pas été impliqués directement dans les volets les plus récents du projet. La session pilote reposait cependant sur les efforts conjoints des universités pilotes d'origine. Les relations employeurs-syndicats se sont apaisées, et cette expérience a servi de travail préliminaire au développement des systèmes de classification mené, en toute logique, sous la houlette des employeurs. La session pilote a donc pu se poursuivre et être menée à terme par les universités.

Le formulaire de classification des postes mis au point à l'Université de Tampere a été retenu en vue d'être intégré au nouveau système. Les tâches répertoriées ont ensuite été divisées en sept groupes différents couvrant le personnel enseignant et le personnel administratif. Ces groupes ont été définis en fonction d'un nombre total de points : les tâches présentant les scores les plus élevés appartenaient à la catégorie n° 7, tandis que les tâches présentant les scores les plus bas appartenaient à la catégorie n° 1. Le profil de chaque groupe a ensuite été défini à l'aide des réponses les plus fréquentes aux questions figurant sur le formulaire de classification initial. La teneur de ces réponses a servi à formuler une description globale de chacune des catégories identifiées. Cette catégorisation (un plan de classification) a ensuite

été proposée comme outil de classification. Chaque tâche pouvait ainsi être évaluée à l'aune de la description globale associée à chacune des catégories, mais aussi comparée aux autres tâches, afin de déterminer la catégorie la plus adaptée à chacune d'entre elles. Cet outil associait les nombreux critères et la centaine d'alternatives du formulaire de classification initial à sept catégories différentes, permettant ainsi de simplifier considérablement le système initial. S'appuyant sur ces efforts de développement, le groupe de travail a remis le 12 mars 2003 un rapport au ministère de l'Éducation (Kekäle et al., 2003). Ce rapport contenait un projet détaillé de système de classification, appelé « Plan de classification ».

Début du processus de négociation sous la houlette du ministère de l'Éducation

Le ministère de l'Éducation a alors considéré que toutes les conditions étaient réunies pour entamer les négociations, puisque l'on disposait désormais d'un modèle concret pour le système d'évaluation et que les principes généraux du système de rémunération avaient été explicités. Le VTML a alors commencé à suivre de près le processus. Au printemps 2003, le ministre de l'Éducation a créé un groupe de négociateurs présidé par Juhani Dammert. Le groupe a entamé ses travaux dès le lendemain de la publication du rapport (Kekäle et al., 2003). Longtemps à l'écart du processus, les syndicats y participaient de nouveau directement. Le groupe a décidé d'ouvrir les négociations qui devaient déboucher sur la convention collective. Les attentes des employeurs étaient considérables, mais il s'est avéré que les syndicats affiliés ne parvenaient pas à se mettre d'accord sur le système de classification, chacun ayant son propre projet et sa propre idée de ce que devait être le système d'évaluation. Les syndicats se sont efforcés d'affiner et d'harmoniser leurs points de vue et leurs propositions, mais les débats se sont prolongés. Le verdict est tombé en décembre 2003 : aucune proposition unique et cohérente n'avait pu être formulée. L'YHL et l'Union nationale finlandaise des employés du secteur public et des services spéciaux (VAL) étaient parvenues à formuler un projet commun, tandis que les syndicats affiliés et la JUKO avaient élaboré des propositions disparates correspondant à chaque catégorie de personnel.

Les employeurs ont répondu à ces différentes propositions en les combinant et en les simplifiant sous la forme d'un formulaire proche du modèle initial. Durant tout le printemps 2004, le président et le vice-président du groupe de négociateurs ont constitué un sous-groupe de travail qui s'est efforcé, pendant de longues heures, de dégager avec les syndicats un consensus sur les méthodes d'évaluation, et notamment sur le système de classification des postes, principale pierre d'achoppement du processus. Fin 2004, le groupe de négociateurs a commencé à se réunir plus souvent, ces réunions

étant généralement marquées par de profondes divergences. À ce stade, les syndicats affiliés à la JUKO étaient parvenus à clarifier leur proposition concernant le système d'évaluation applicable au personnel enseignant. À l'issue d'un travail intense, ils ont réussi à s'entendre sur le modèle qui servirait de base au « Plan de classification » destiné aux enseignants. D'un point de vue général, le fait que les syndicats aient été en mesure de contribuer à la phase de développement allait faciliter dans une large mesure l'acceptation des nouveaux systèmes d'évaluation.

Finalement, le 1^{er} novembre 2004, à l'issue des négociations préliminaires menées parfois jusque tard dans la nuit par le sous-groupe de travail, le groupe de négociateurs est parvenu à un accord sur les systèmes d'évaluation. Le principe du système de classification était, pour l'essentiel, identique à celui proposé par le groupe de représentants des employeurs (Kekäle *et al.*, 2003), à l'exception toutefois de quelques points, parmi lesquels la mise en place de systèmes totalement distincts pour le personnel enseignant et pour le personnel administratif. L'évaluation des performances des enseignants reprenait également les principes du projet initial. Cet accord représentait une avancée décisive, car jamais auparavant les parties n'étaient parvenues à un consensus sur le système d'évaluation.

La validité du système pouvait désormais être éprouvée au sein des universités (Dammert et Kekäle, 2004). Le groupe de négociateurs a donc fait le tour de la Finlande et organisé quatre grands séminaires réunissant des centaines de participants, afin de présenter le système aux représentants des employeurs et des employés du secteur universitaire. Une conférence a également été organisée dans chaque université à l'attention du personnel. Les évaluations ont été effectuées entre janvier et avril 2005. Près de 27 000 tâches différentes (recensées dans 20 universités) ont ainsi été catégorisées à l'aide du nouveau système. Les performances individuelles ont également été évaluées, en fonction du mérite académique dans le cas des professeurs.

Débat public consacré à la réforme

Jusqu'au premier cycle d'évaluation, nombre d'universitaires étaient parvenus à ignorer la réforme en cours. Mais lorsque le processus d'évaluation et de classification a été lancé, professeurs, chefs de départements et fonctionnaires ont découvert que cette réforme allait affecter leur vie professionnelle. Responsables et directeurs ont ainsi du faire face aux questions et pressions de leurs subalternes, dont certains espéraient voir leur salaire augmenter considérablement à l'issue du processus. Certains employés ont ainsi été reçus en entretien pour la première fois par leurs supérieures hiérarchiques, bénéficiant parfois même d'une première appréciation depuis le début de leur carrière dans l'établissement. Dans certaines grandes universités, le système a peut-être été quelque peu

« détourné », en ce que les professeurs ont évalué les performances de leurs pairs lors d'entretiens individuels, sans tenir compte du mérite académique de ces mêmes pairs. D'autres difficultés ont également été observées en raison de la nouveauté et des zones d'ombres du système, tant au sein des universités qu'à une échelle plus vaste. Du fait des intentions contradictoires des différents groupes d'intérêts en présence, les règles d'évaluation sont restées floues, du moins en partie, jusqu'à la fin du premier cycle.

Les réformes de grande ampleur suscitent généralement une vive opposition, notamment lorsqu'elles concernent les universités. Comme le faisait remarquer Clark (1983), il est difficile d'opérer des changements soudains et profonds au sein des universités, en raison du caractère diffus du pouvoir et de la fragmentation des tâches, des idéaux et des objectifs. En 2005, la réforme a suscité une longue période de débats et de critiques, notamment à l'Université d'Helsinki, qui n'avait, à aucun moment, pris part aux principaux volets du processus de réforme. Il n'est pas exclu que ces critiques aient véhiculé une certaine forme de frustration généralisée. Ainsi, après la lourde récession qui a frappé la Finlande au début des années 90, le nombre d'inscriptions dans les universités avait enregistré une forte hausse, alors que les effectifs enseignants étaient restés relativement stables. Par ailleurs, les critiques à l'encontre du nouveau système étaient, de toute évidence, plus marquées selon la discipline et la culture des universitaires : en l'occurrence, ces critiques provenaient essentiellement des professeurs en sciences sociales et des universitaires issus des branches Théologie et Lettres. Les attaques les plus virulentes émanaient des universitaires de gauche, dont le point de vue était apparemment fondé sur la tradition de la théorie critique, ou sur les idéaux post-marxistes de l'émancipation et de la résistance locale, dans l'esprit post-moderne de Foucault et d'autres intellectuels critiques français. La plupart des critiques de gauche considéraient la réforme comme la preuve même de la montée en puissance du néo-libéralisme, et appelaient donc à la résistance. Chose étonnante, toutefois, d'autres critiques étaient persuadés que les fondements du système étaient tout droit issus de l'ex-URSS.

Nombre d'opposants s'inquiétaient également de l'impact du système sur la science et la recherche – inquiétude singulière, puisque grâce au nouveau système, la rémunération des universitaires allait tenir compte davantage du mérite académique; cela constituait sans nul doute un net progrès par rapport à l'ancien système, dans lequel le montant des salaires dépendait principalement des années d'ancienneté de chaque employé. Un système d'évaluation similaire, axé sur le mérite des professeurs, avait été mis en place depuis longtemps dans certaines universités, telles que l'Université de Joensuu, donnant lieu au versement d'une prime en faveur des employés les plus performants; ces expériences avaient donné de bons résultats et n'avaient suscité aucune opposition (car conformément aux prévisions, les

évaluations s'étaient traduites par une hausse du niveau de revenus des professeurs et des autres catégories de personnel universitaire). De plus, tel qu'il avait été proposé, le nouveau système de rémunération maintenait le contrôle de la qualité au sein de la communauté scientifique, chargée de valider mémoires et articles de doctorat. Il avait d'ores et déjà été convenu que les salaires ne pourraient baisser suite à la réforme. Celle-ci garantit également la liberté académique, mais entend récompenser davantage les bonnes performances (Metsäpelto et Kekäle, 2005). Une fraction des universitaires les plus critiques qui dénonçaient une atteinte à la liberté académique n'avait apparemment signé aucune publication scientifique depuis de nombreuses années.

Certains commentateurs critiques soutenaient que les chercheurs universitaires n'ont pas besoin d'argent *per se*, puisque leur travail est fondé sur une base idéologique et que leurs principaux moteurs sont la connaissance scientifique et la philanthropie (Välimaa, 2005). Si tel est réellement le cas, pourquoi ces personnes passent-elles autant de temps à critiquer précisément le système des salaires ? Car en définitive, ce nouveau système n'empêche nullement les chercheurs de publier le fruit de leurs travaux, ni de faire leur travail; il se contente de tenir compte du nombre de publications et des résultats des travaux scientifiques pour affiner le montant des rémunérations. Puisque les universitaires reçoivent un salaire en contrepartie de leurs activités de recherche et d'enseignement, quoi de plus légitime pour les employeurs – et la société au sens large – d'évaluer leurs performances à intervalle régulier ?

Certains des universitaires critiques prônaient la création d'un système de rémunération « scientifique », ou dénigraient la réforme sous prétexte qu'elle ne suffirait pas à atteindre la « vérité absolue ». Koskenniemi (2005), par exemple, fondait ses critiques sur l'idéal émancipatoire de la « vérité », qui peut être enrichissante dans le contexte « des mathématiques, de la musique, de la politique et de l'amour », mais, pour une raison mystérieuse, ne peut l'être dans celui de la raison instrumentale*. Nombre d'opposants à la réforme considéraient que l'ancien système de rémunération était plus adapté, ignorant, de toute évidence, que l'ancien système était en passe d'expirer (Virka- ja työehtosopimus, 2004). De plus, l'ancien système de rémunération n'était en aucun cas un système scientifique, pas plus qu'il ne reposait sur une « vérité » idéale, mais il avait fait l'objet d'un accord entre les parties aux

* Plus tard, dans le même esprit, Koskenniemi a déclaré qu'il espérait une révolution : « Lorsque la recherche, l'art, la politique et l'amour s'imbriquent d'une façon inédite, cela donne naissance à une révolution jusque là imprévue » (Koskenniemi, 2006).

négociations – et ce même principe valait pour tous les systèmes de rémunération imaginables au vu des conditions actuelles.

L'opposition à la réforme a culminé avec une pétition adressée au ministère de l'Éducation et signée par plus de 2 000 personnes (le secteur comptant, à cette époque, 31 000 employés). Les signataires exigeaient que le processus de réforme soit abandonné. Cette campagne de protestation a été initiée par Heikki Patomäki, professeur de politique internationale rompu à la pensée critique. Ce mouvement n'a toutefois pas eu les résultats escomptés. Par la suite, les participants les plus en vue ont déposé une réclamation écrite contre le nouveau système de rémunération, mettant en cause la validité juridique du processus de négociation et celle de la réforme dans son ensemble. Cela n'a pas suffi à arrêter le projet, mené conformément aux dispositions légales et aux orientations fixées par des hommes politiques élus dans le respect des règles démocratiques. Si le processus de réforme s'était arrêté, la hausse des salaires versés à l'ensemble du personnel universitaire (y compris des employés à l'origine de la réclamation ou signataires de la pétition) aurait été gelée. Les pétitions de ce genre ne sont pas rares dans le secteur de l'enseignement supérieur (récemment, plus de 5 000 personnes ont signé une pétition contre la fusion de trois universités dans la région d'Helsinki).

Cette vague de critiques de la part du public a en revanche eu pour conséquence de déclencher les foudres du secteur industriel. Nombre de dirigeants d'entreprises étaient d'avis que la Finlande comptait trop d'universités, et n'hésitaient pas à remettre en question l'efficacité du système d'enseignement supérieur dans son ensemble (voir par exemple Mäenpää, 2005). Selon moi, le débat sur le système de rémunération relayé par les grands journaux nationaux faisait écho aux critiques formulées par le secteur industriel, lequel jugeait certainement irrationnel et inconcevable le discours des partisans d'une émancipation accrue et d'une dissociation du salaire et des performances professionnelles. Les patrons exigeaient au contraire une efficacité accrue de la part des universités. À la même époque, une série de classements internationaux révélait que les universités finlandaises accusaient un retard certain par rapport à leurs homologues étrangers, ce qui a sans doute aiguisé les attaques formulées par les dirigeants du secteur industriel. De plus, le gouvernement venait de publier sa décision officielle concernant l'avenir des universités et des centres de recherche. En tout état de cause, les débats houleux suscités par le nouveau système de rémunération ont probablement contribué à façonner la politique de développement structurel (voire de restructuration) du système finlandais d'enseignement : ce programme de développement politique et pratique a par la suite occupé le devant de la scène, donnant lieu à la publication de nombreux rapports, à une recrudescence des pressions et à la multiplication des mesures visant à rationaliser et rendre plus rentable le système universitaire finlandais (Mattila, 2006).

En 2006, les débats entourant le nouveau système de rémunération s'étaient apaisés. En règle générale, les vives critiques d'hier s'étaient muées en propositions visant à améliorer le système (Simola, 2006) ou à canaliser les soutiens à la réforme (Kontio, 2006). D'après son expérience, Kontio (2006) estimait que dans sa forme nouvelle, le système était nettement supérieur à l'ancien « grâce auquel, dans le pire des cas, les fonctionnaires avaient pu bénéficier d'une hausse des traitements et avantages alors même que leurs responsabilités s'allégeaient et qu'aucun résultat n'était réellement observé dans leur travail ». Selon Kontio, le nouveau système de rémunération était « peut-être l'instrument le plus à même d'améliorer la compétitivité de l'enseignement supérieur finlandais ».

Fin des négociations

Outre les pressions publiques, le groupe de négociateurs a également dû faire face à de vives tensions au moment de la parution des résultats du premier cycle d'évaluation, mené au début de l'année 2005. Comme prévu, de nombreux membres du personnel étaient déçus de leurs résultats. L'accord comportait à cet effet un mécanisme de règlement des litiges. Le problème était toutefois le suivant : si le travail de classification opéré au sein de chaque université semblait plutôt cohérent, il n'en allait pas de même à l'échelle inter-universités, où des écarts notables étaient observés dans certains cas extrêmes d'un établissement à l'autre. Cela s'expliquait, en partie, par le fait que certaines universités n'étaient pas pleinement conscientes des conséquences financières potentielles de ces évaluations. En l'état actuel des choses, le système se serait en effet traduit par une hausse des salaires de 14 % dans l'une des plus grandes universités, contre seulement 5 % dans une autre. Il fallait donc niveler ces écarts, pour éviter que le nouveau système n'ait des conséquences économiques désastreuses dans certains établissements. En dépit de l'absence de consensus sur les modalités de ce nivellement, il ne faisait aucun doute que le groupe de négociateurs – soit, en définitive, le ministère de l'Éducation – devait harmoniser les procédures d'évaluation entre les universités.

Celui-ci a finalement décidé d'abaisser les résultats obtenus par les établissements qui affichaient une avance considérable sur leurs homologues. Le 16 septembre 2005, les employeurs ont formulé une offre concernant le nouveau système de rémunération, basée sur les données unifiées et partiellement réduites. Cette offre était assortie d'une date-butoir ayant fait l'objet d'un accord préalable entre les négociateurs du pouvoir central, placés sous l'égide du VTML (voir la section « Conventions collectives de portée nationale et contributions au processus »). À la lumière des résultats du premier cycle d'évaluation, un certain nombre de modifications ont été apportées à cette proposition, qui ménageaient une place accrue aux

exigences des syndicats. Désormais, les chercheurs étaient évalués à l'aide du même système que celui employé avec le corps enseignant. La proposition amendée insistait également sur la nécessité de réexaminer les résultats des évaluations harmonisées avant la fin de l'année 2005. Cette offre a été rejetée par les syndicats.

Les négociations se sont poursuivies, en dépit de divergences profondes et persistantes entre les parties. La date-butoir approchait : l'accord devait en effet être conclu avant le 30 novembre 2005. Le ministère de l'Éducation a donc promulgué un décret obligeant les universités à s'assurer que les évaluations étaient comparables d'un établissement à l'autre, en d'autres termes à vérifier que des barèmes d'évaluation équitables avaient été appliqués ; cette vérification devait être achevée avant le 31 octobre 2005. Les syndicats ont refusé de prendre part à cette nouvelle évaluation ; dans une lettre adressée aux responsables syndicaux, les négociateurs des syndicats ont cependant consenti à ce que leurs représentants examinent les classifications existantes, dérivées des systèmes d'évaluation initiaux.

Le 21 novembre, les employeurs ont publié leur seconde offre concernant le nouveau système de rémunération, basée, cette fois, sur la version révisée des évaluations. À ce même moment, le délai initialement imposé pour conclure l'accord a été officiellement repoussé au 15 décembre 2005. Les syndicats ont, de nouveau, rejeté l'offre des employeurs, mais ont proposé des améliorations concrètes susceptibles, selon eux, de rendre acceptable cette offre. À l'issue de négociations intenses organisées durant les semaines suivantes (parfois jusque tard dans la nuit), le groupe de négociateurs est finalement parvenu, le 16 décembre 2005, à un accord sur le nouveau système de rémunération. En vertu de cet accord, les avantages conférés par l'ancien système seraient maintenus jusqu'à la fin du mois de juin 2006. Cette période de transition allait permettre d'effectuer de nouvelles évaluations basées sur la version révisée du système et de ses principes. La date-butoir pour conclure cet accord, qui serait approuvé comme convention collective réelle, était fixée au 31 mai 2006.

Le cycle d'évaluation et de classification mené par la suite auprès de 24 000 autres employés universitaires a été achevé avant le 15 avril 2006. Ce nouveau cycle d'évaluation a permis de clarifier et d'équilibrer la situation entre les différentes universités. Le système de rémunération allait également permettre à 80 % du total des employés universitaires de bénéficier d'une hausse de salaire échelonnée sur une période de quatre ans.

Les négociations se sont poursuivies. Les employeurs ont ainsi formulé quatre nouvelles offres à l'attention des syndicats. Ceux-ci ont accepté de négocier, ce qui a permis d'améliorer à chaque fois davantage le projet de convention. Le calendrier prévoyait que les négociations finales aient lieu dans

la journée du 31 mai 2006, avec la possibilité, si nécessaire, de prolonger les discussions jusqu'à la fin de la soirée. Les parties n'étaient cependant pas parvenues à s'accorder sur un certain nombre de points. Vers 20 h, les employeurs ont formulé une dernière proposition sur les questions non résolues, déclarant que si aucun accord n'était trouvé dans les délais impartis, l'ensemble du projet allait peut-être devoir être réexaminé ultérieurement. Les syndicats ayant répondu qu'ils ne pouvaient accepter en l'état l'offre des employeurs, les négociations n'ont donc pas abouti.

Après cet essai manqué, le groupe de négociateurs ne s'est pas réuni de nouveau. Son président, Juhani Dammert, est cependant resté en contact avec les négociateurs syndicaux, s'efforçant de sauver ce qui pouvait l'être encore. Avec le recul, seuls quelques aspects sensibles semblaient encore empêcher la conclusion d'un accord. S'appuyant sur ces contacts et échanges tardifs, les employeurs ont formulé leur septième et dernière offre le 7 juin 2006, expliquant, à raison, que si aucun accord n'était conclu cette fois-ci, le personnel des universités perdrait inévitablement de l'argent, puisqu'une reprise des négociations ne ferait que repousser la date à laquelle l'accord pourrait entrer en vigueur. Au matin du 9 juin 2006, une réunion présidée conjointement par le VTML et par le ministère de l'Éducation a été organisée à Helsinki, durant laquelle deux des trois syndicats participant aux négociations ont décidé de signer l'accord. Leurs signatures ne seraient toutefois valables qu'à la condition que toutes les parties acceptent de signer l'accord.

L'YHL/Pardia a refusé de signer. Peut-être s'agit-il d'une coïncidence : la négociatrice en chef du syndicat, Kerttu Pellinen, présidente de l'YHL, avait prévu de se rendre en milieu de journée à Joensuu pour célébrer le 30^e anniversaire de l'antenne locale du syndicat. L'auteur de cet article a donc réaménagé son propre emploi du temps afin de pouvoir rencontrer Kerttu Pellinen à l'aéroport. À l'issue de discussions approfondies menées durant toute l'après-midi et comportant des négociations par téléphone entre la présidente et les responsables du syndicat, l'accord a finalement été signé par le vice-président du groupe de négociateurs et la présidente de l'YHL. Les organes décisionnels des syndicats ont ensuite examiné la question. Pendant quelques semaines encore, on ignorait si les syndicats allaient, ou non, reconnaître l'accord comme convention collective sur le nouveau système de rémunération. Le 21 juin 2006, cependant, l'ensemble des syndicats a décidé d'entériner l'accord.

Le nouveau système de rémunération

En quoi consiste le nouveau système de rémunération du personnel universitaire? Il a pour objectifs de promouvoir l'équité salariale; d'améliorer la compétitivité des universités du point de vue des salaires offerts; d'aider

le personnel à développer ses compétences et de le pousser vers des tâches plus exigeantes; d'inciter le personnel à améliorer ses performances; et d'améliorer la gouvernance et les aptitudes des dirigeants universitaires.

Le contrat comporte notamment un Protocole de mesures négociées en vue de la mise en place d'un nouveau système de rémunération du personnel universitaire, qui consiste en une série de réglementations sur la portée et la teneur de l'accord. Le protocole est également porteur d'obligations relatives à la paix sociale. Le nouveau système de rémunération a été mis en place dans les universités le 1^{er} janvier 2006, et sa mise en œuvre, prévue sur une période de transition en cinq étapes, devra être achevée le 1^{er} octobre 2009.

Systemes d'évaluation

Le salaire des fonctionnaires et des employés de la fonction publique sous contrat est constitué d'une composante spécifique à la tâche ou au travail, basée sur les *exigences professionnelles*; d'une composante individuelle basée sur les *performances professionnelles individuelles*; et enfin d'une composante de *salaire garanti*. Aux postes universitaires correspondent par ailleurs deux systèmes d'évaluation : le premier pour le personnel enseignant et les chercheurs, et le second pour les autres catégories de personnel. L'employeur décide, en fonction de critères prédéfinis, du système à appliquer à chaque employé.

De même, chaque université compte, en matière de classification des postes, deux groupes d'évaluation composés chacun de représentants des employeurs et des employés : un groupe d'évaluation dédié au corps enseignant et au personnel de recherche, et un groupe dédié aux autres catégories de personnel. Ces groupes sont chargés de niveler et d'équilibrer les évaluations de façon à assurer à tous un traitement équitable. Les tâches similaires sont classées dans le même groupe d'exigences. Les personnes qui le souhaitent ont accès à des informations complémentaires et peuvent solliciter l'avis d'experts sur ce point.

L'évaluation des tâches nécessaire à la détermination de la composante *exigences professionnelles* repose sur une description de chaque poste et sur un système d'évaluation appliqué aux tâches considérées. L'examen de ces tâches s'effectue lors d'un entretien entre l'employé et son supérieur hiérarchique. À l'issue de cet entretien, le supérieur hiérarchique propose un niveau d'exigences professionnelles correspondant au poste. Les procédures d'évaluation appliquées aux enseignants et aux chercheurs ne sont pas nécessairement les mêmes d'une université à l'autre. Il arrive que des groupes d'experts interviennent pour faciliter le processus d'évaluation.

La Grille d'exigences professionnelles applicable au personnel enseignant et aux chercheurs (Plan de classification) comprend 11 niveaux :

- Les niveaux 1 à 4 correspondent aux membres du personnel n'ayant pas encore obtenu leur diplôme de doctorat.
- Les niveaux 5 à 7 correspondent aux titulaires de doctorats, ainsi qu'aux professeurs indépendants et aux chercheurs habitués à diriger leurs propres groupes de recherche (les niveaux 5 et 6 présentent des rubriques distinctes selon que les tâches considérées sont principalement tournées vers l'enseignement ou vers la recherche).
- Les niveaux 8 à 11 correspondent au personnel titulaire d'une chaire.

Le niveau le plus haut est réservé aux professeurs de recherche universitaire, et aux spécialistes dont les activités d'enseignement et de recherche ont trait aux stratégies de planification, d'organisation et de coordination des projets ou des réseaux de recherche de pointe (tels que les Centres d'excellence), et dont le travail est tenu en haute estime par la communauté académique.

La composante *performances professionnelles individuelles* du salaire est fonction du niveau de performance de l'employé. Dans le cas des enseignants et des chercheurs, les principaux critères d'évaluation employés sont le mérite en tant qu'enseignant ou chercheur, de même que le mérite en termes de service à la communauté ou à l'université; l'évaluation des performances personnelles tient compte du prestige reconnu à l'employé dans le cadre de ses fonctions (nombre de publications, de diplômes de doctorat dirigés ou d'appréciations positives dans le cas des enseignants). Pour le personnel administratif, les principaux critères utilisés pour l'évaluation (effectuée, dans ce cas, par un supérieur hiérarchique) sont les compétences professionnelles, les responsabilités, les interactions au sein de l'environnement professionnel, la qualité du travail fourni et la productivité. Initialement, la composante *performances professionnelles individuelles* du salaire ne pouvait représenter plus de 46 % (contre 48 % plus récemment) de la composante du salaire intitulée *exigences professionnelles spécifiques à chaque tâche* au moment de l'évaluation. Il est prévu que l'évaluation des performances professionnelles de chaque employé ait lieu une fois par an pour le personnel administratif, et au moins une fois tous les trois ans dans le cas des enseignants et des chercheurs.

Le niveau d'exigences professionnelles est déterminé en premier lieu, le niveau de performances individuelles venant ensuite augmenter le salaire; dans le nouveau système de rémunération, le salaire total reflète donc ces deux niveaux (classification du poste et évaluation de l'employé).

Impact des négociations sur les salaires

Concernant la composante *salaire garanti*, un employé qui faisait partie d'une université au moment où le nouveau système des salaires a été mis en place a droit à un salaire garanti, calculé en euros. Le droit à ce salaire garanti s'applique dès lors que l'employé reste embauché sans interruption par cette même université. Par ailleurs, le salaire garanti est versé à l'employé dès lors qu'il est supérieur au salaire que percevrait cet employé conformément au nouveau système de rémunération établi par la convention collective.

La hausse du coût global des salaires universitaires découlant de la convention collective est de 7.24 % au cours de la période de transition mentionnée plus haut. La composante du salaire spécifique à chaque poste, ainsi que les émoluments versés au personnel en contrepartie de certaines tâches administratives, d'une activité de représentant syndical, ou encore d'agent chargé de la santé et de la sécurité sur le lieu de travail, ont été payés immédiatement et intégralement. Pour le reste, les salaires fixés par le nouveau système de rémunération ont pris effet de façon échelonnée durant la période de transition. Globalement, ce nouveau système devrait se traduire par une hausse des salaires de plus de 80 % du personnel total des universités durant la période de transition de quatre ans.

Règlement des litiges

Toutes les réformes de grande ampleur telles que celle engagée en Finlande donnent lieu à des erreurs et suscitent des attentes disparates. Sur simple demande des employés concernés ou de leurs représentants syndicaux, les litiges nés de l'analyse des exigences professionnelles liées à chaque poste ou de l'évaluation des performances individuelles sont traités, au sein de chaque université, lors de négociations avec le supérieur hiérarchique initialement chargé de l'évaluation ou les autres membres du personnel universitaire responsables de la gestion des salaires. Lorsque le litige porte sur l'évaluation des exigences liées à un poste donné, le groupe d'évaluation de l'université peut être invité à prendre part aux négociations.

Remontées d'informations

Au dernier trimestre 2006, le secteur public affichait des hausses de salaires plus fortes (3.7 %) que tous les autres secteurs du marché de l'emploi finlandais et ce, essentiellement grâce au nouveau système de rémunération (Petrow, 2007). Si l'on en croit l'étude comparative menée par Pardia auprès des fonctionnaires concernés sur la période 2002-2006, le nouveau système est nettement plus rémunérateur que le précédent, puisqu'il tient davantage compte de l'évolution des tâches et encourage les fonctionnaires à développer leurs compétences. Cependant, en raison de la complexité accrue du système

de rémunération, et du manque de clarté qui en découle, certaines améliorations sont encore souhaitables (Nummi, 2007). L'étude « baromètre » menée en 2006 auprès du personnel de l'Université de Joensuu met en évidence une légère baisse de la satisfaction concernant l'aspect rémunérateur et l'équité de la politique des salaires mise en place au sein de l'université. Une étude du nouveau système a montré que les attentes parfois considérables des employés vis-à-vis du système des salaires et autres rémunérations n'avaient pas été satisfaites, puisque près de 50 % des personnes interrogées restaient mécontentes. Le système de classification n'a en revanche fait l'objet d'aucune critique. Il semblerait que le nivellement par le bas des résultats de l'évaluation opéré à l'échelle nationale (voir la section « Fin des négociations ») et au sein même des universités explique en grande partie ce mécontentement, notamment en ce qui concerne la part du salaire liée à la nature des postes (Salimäki et Holmberg, 2007). L'employeur doit s'efforcer d'assurer la cohérence du système de rémunération et ne peut autoriser des écarts considérables entre les procédures d'évaluation appliquées dans différents services qu'en cas d'absolue nécessité. De plus, les hausses envisagées ont parfois dû être revues à la baisse compte tenu d'une pénurie de ressources.

Une étude indépendante a montré que le nouveau système de rémunération avait eu pour effet d'augmenter de 5.7 % les salaires des professeurs en 2006, se traduisant ainsi par un salaire moyen de 5 271 EUR (contre 4 988 EUR en 2005). Les professeurs étaient donc plus nombreux à être satisfaits de leur salaire que sur la période 2001-2006 : ainsi, en 2006, 35 % des personnes interrogées parmi cette population s'étaient déclarées satisfaites de leur salaire, contre seulement 25 % l'année précédente. Les professeurs qui restaient mécontents estimaient que l'écart entre leur salaire idéal et leur salaire réel était, en moyenne, de 936 EUR (Lauha, 2007). En 2007, le salaire moyen des professeurs était de 5 638 EUR par mois, soit une hausse de 6.7 % par rapport à l'année précédente. Les attentes en matière de salaire avaient néanmoins elles aussi augmenté sur la période, l'écart entre le salaire idéal et le salaire réel restant inchangé d'une année sur l'autre (Lauha, 2008).

Conclusion

Comme en témoigne la réflexion proposée ci-dessus, la mise en œuvre des processus de réforme tels que celui engagé en Finlande ne va pas sans mal ; par ailleurs, une fois la réforme mise en place, il est rare que toutes les parties prenantes soient pleinement satisfaites de la situation. Dans le cas de la Finlande, les négociations ont été menées entre des parties indépendantes et entièrement acquiescées aux principes démocratiques ; placé sous la houlette des employeurs, le processus n'en a pas moins ménagé un espace de parole à chacune des parties prenantes. Le résultat final est un compromis entre différents intérêts, les résultats de la réforme étant, dès l'origine, impossibles à

imposer ou à prédire. Le processus de négociation s'est engagé sur différentes voies, tantôt entravé par des faux départs, tantôt confronté à des impasses; il n'a donc pas été facile d'informer en temps réel le personnel universitaire des dernières avancées et des derniers acquis en la matière. De façon générale, cette étude de cas illustre donc une pratique couramment observée sur le marché de l'emploi : les employés n'ont été informés de la teneur précise des négociations qu'une fois l'accord final signé entre les parties.

Les négociations de ce type sont souvent paradoxales : plus chacune des parties aux négociations s'efforce de promouvoir ses propres intérêts, et plus les parties ont du mal à parvenir ensemble à un compromis et à un accord. En d'autres termes : la défense obstinée des intérêts à court terme peut avoir pour conséquence un grave dysfonctionnement à long terme du système.

Le cycle de négociation et ses conséquences potentielles m'ont semblé évoluer de jour en jour, voire présenter des caractéristiques différentes selon les heures et ce, sur une période de plusieurs années. C'est là l'un des traits essentiels de ce travail : les observateurs extérieurs ne peuvent décrire « scientifiquement » le processus de négociation tant que celui-ci n'est pas achevé, pas plus qu'ils ne peuvent saisir les raisons et les débats qui sous-tendent les compromis finaux. C'est la raison pour laquelle les commentaires formulés dans l'opinion publique sur ce processus étaient généralement placés sous le signe du malentendu. La nature même du processus de négociation signifie autre chose : il est facile, notamment pour les simples observateurs, d'avancer des idées et des idéaux normatifs sur la façon dont les choses devraient se dérouler; mais il en va tout autrement lorsqu'il s'agit de démontrer et d'appliquer ces principes dans le cadre des négociations afin de les retranscrire dans l'accord final.

Ce processus de négociation présente, en dépit de sa longueur, certains avantages pour ce secteur du marché de l'emploi, auquel il confère des conditions de stabilité et apporte la paix sociale. Le processus a exigé beaucoup d'efforts de la part des parties, mais toutes ont été en mesure d'y apporter leur contribution. Cela signifie que le degré d'implication est supérieur à celui suscité par les réformes menées de façon parfois écrasante par l'employeur. De plus, rares sont sans doute les acteurs disposés à réformer un système en profondeur ou à tout recommencer depuis le début, ce qui contribue probablement à stabiliser les conditions du secteur et ce, même pour les années à venir. Cette corrélation a été illustrée lorsque le VTML et les syndicats ont décidé de proroger l'accord pour la période 2008-2010 sans y apporter de modification notable. La période de transition a cette fois été raccourcie : les salaires découlant de la réforme sont versés intégralement aux employés depuis le 1^{er} janvier 2008. Le système de rémunération fera l'objet de nouvelles négociations à l'horizon 2010.

De façon générale, même s'il ne parviendra jamais à satisfaire toutes les catégories de personnel concernées, le nouveau système constitue néanmoins pour les universités un cadre flexible grâce auquel elles seront à même de garantir un traitement équitable à leurs employés, de récompenser les bonnes performances dans la limite des ressources disponibles, et enfin d'améliorer leurs pratiques de gestion et de gouvernance, tout en modifiant le rôle des dirigeants. Par ailleurs, la gestion globale du budget permettra peut-être aux établissements de proposer des salaires plus compétitifs sur le marché de l'emploi. Ces progrès dépendront néanmoins, dans une large mesure, de la mise en œuvre et de l'évolution futures du système (fonction de la gouvernance, mais aussi du degré de réalisme des prétentions salariales affichées par le personnel), ainsi que des budgets. La mise en œuvre de ce nouveau système de rémunération représente, sans nul doute, un défi pour les employeurs et les représentants syndicaux des universités finlandaises.

Remerciements

Cet article a bénéficié de l'avis éclairé de nombre de mes collègues. Je tiens à remercier particulièrement Teuvo Metsäpelto, responsable du marché de l'emploi au gouvernement, Seija Petrow, directrice des conventions collectives, et le conseiller Tuomo Vainio pour leurs précieuses remarques et contributions.

L'auteur :

Jouni Kekäle
 Directeur des ressources humaines
 Université de Joensuu
 B.P. 111
 80101 Joensuu
 Finlande
 E-mail : jouni.kekale@joensuu.fi

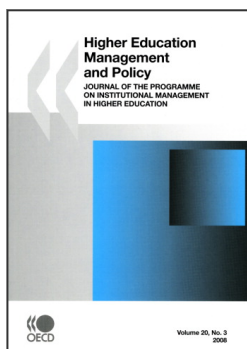
L'auteur exerce également les fonctions de professeur adjoint de sciences de l'administration à l'Université de Tampere et de professeur adjoint de psychologie à l'Université de Joensuu.

Références

- Becher, T. et P. Trowler (2001), *Academic Tribes and Territories*, 2^e éd., SRHE et Open University Press, Suffolk.
- Clark, B.R. (1983), *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective*, University of California Press, Los Angeles.
- Dammert, J. et J. Kekäle (2004), « UPJ-arvioinnit käynnistymässä yliopistoissa » (Ouverture imminente du premier cycle d'évaluation dans le cadre du nouveau système des salaires du personnel universitaire), *Valtiotyöntantaja*, avril, pp. 16-18.

- Gouvernement de Finlande (2001), « Periaatepäätös valtion henkilöstöpoliittisesta linjasta » (Décision officielle du gouvernement définissant les lignes directrices de la politique de gestion du personnel de la fonction publique), *Valtioneuvosto*, Helsinki.
- Kekäle, J. (2001), *Academic Leadership*, Nova Science Publishers, New York.
- Kekäle, J. et al. (2002), « Ehdotus yliopistossa käyttöön otettavaksi palkkausjärjestelmäksi ja sen perustelut » (Proposition visant à instaurer un nouveau système des salaires dans le secteur universitaire), rapport du Groupe de travail des employeurs, ministère de l'Éducation, Helsinki, 29 avril.
- Kekäle, J. et al. (2003), « Arviointijärjestelmien testauksesta vaativuustasokarttaan » (De la phase de test des systèmes de classification à l'adoption d'un « Plan de classification »), rapport du Groupe de travail des employeurs, ministère de l'Éducation, Helsinki, 12 mars.
- Kontio, J. (2006), « Uusi palkkausjärjestelmä lisää yliopistojen kilpailukykyä » (Le nouveau système des salaires accroît la compétitivité des universités), *Helsingin Sanomat*, 10 avril, p. A 1.
- Koskenniemi, M. (2005), « Regiimi, totuus, ja uusi palkkausjärjestelmä. Requim tieteen autonomialle » (Régime de salaire, vérité et nouveau système de rémunération : requiem pour l'autonomie de la science), discours, Université d'Helsinki, 21 mars.
- Koskenniemi, M. (2006), entretien radiophonique, *Yle Radiouutiset*, 14 janvier.
- Lauha, Y. (2007), « UPJ nosti professoreiden palkkoja 5.7% » (Le nouveau système de rémunération a permis d'augmenter de 5.7 % le salaire des professeurs), *Acatiimi*, vol. 9, n° 3, pp. 14-15.
- Lauha, Y. (2008), « Professoreiden palkkakehitys jatkui vahvana » (Maintien de la forte croissance des salaires des professeurs), *Acatiimi*, vol. 10, n° 3, pp. 19-20.
- Mäenpää, M. (2005), entretien, *Helsingin Sanomat*, 29 avril.
- Mattila, A. (2005), « Valtio työnantajana. Valtion työmarkkinalaitos 1955-2005 » (Gestion du personnel du secteur public : le Département de gestion du personnel du secteur public (VTML) de 1955 à 2005), ministère des Finances, Jyväskylä.
- Mattila, M. (2006), « Rakenteellinen kehittäminen esillä yliopistojen tulosneuvotteluissa » (Le développement structurel au menu des négociations entre le ministère de l'Éducation et les universités), *Korkeakoulutieto*, février.
- Melin, H. (2006), « Muuttuva yliopisto – ay -liikkeen haasteet » (Réforme de l'université : quels défis pour les syndicats), présentation donnée à l'Université de Joensuu, 10 juin.
- Metsäpelto, T. et J. Kekäle (2005), « Myös yliopistot tarvitsevat uuden palkkausjärjestelmän » (Même les universités ont besoin d'un nouveau système des salaires), *Helsingin Sanomat*, 20 mars, p. A 3.
- Ministère de l'Éducation (2006), *Universities 2005: Annual Report*, ministère de l'Éducation, vol. 31.
- Nummi, P. (2007), « Kannustavuus parantunut, selkeydessä petrattavaa » (Nouveau système de rémunération : hausse des salaires, mais manque de clarté), *PardiaNyt*, vol. 3, n° 2, pp. 40-41.
- Petrow, S. (2006), *Development of Public Service Control Systems in Finland: A Transparency*, ministère des Finances, Finlande.

- Petrow, S. (2007), « Liittokierroksella ollaan » (Les négociations locales sont en cours), *Valtiotyönantaja*, février, p. 1.
- Salimäki, A. et A. Holmberg (2007), « UPJ yliopistomaailmassa » (UPJ, le nouveau système des salaires du personnel universitaire), Université technologique d'Helsinki, Laboratoire de psychologie du travail et de gouvernance, rapport 2007/5.
- Simola, H. (2006), « Suoritusarviointi ei sovi yliopistoon » (L'évaluation des performances, une aberration dans le secteur universitaire), *Helsingin Sanomat*, 12 mars, p. D 5.
- Välimaa, J. (2005), « Akateemista työtä vaikea arvioida mittarein » (Peut-on évaluer le travail universitaire à l'aide d'instruments de mesure?), *Helsingin Sanomat*, 17 mars.
- Virka- ja työehtosopimus (2004), « Uusien palkkausjärjestelmien kattavasta toteutuksesta valtionhallinnossa » (Convention collective portant sur la mise en œuvre généralisée de nouveaux systèmes des salaires au sein des organismes publics), Edita Publishing, Helsinki, 14 décembre.
- VTML (Valtion työmarkkinalaitos) (1992), « Valtiotyönantajan palkkapolitiittinen ohjelma » (Proposition pour la politique de rémunération du personnel du secteur public), VTML, Helsinki.



Extrait de :
Higher Education Management and Policy

Accéder à cette revue :

<https://doi.org/10.1787/17269822>

Merci de citer cet article comme suit :

Kekäle, Jouni (2008), « Négociations dans le cadre de la réforme du système des salaires : le cas du secteur universitaire finlandais », *Higher Education Management and Policy*, vol. 20/3.

DOI: <https://doi.org/10.1787/hemp-v20-art24-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.