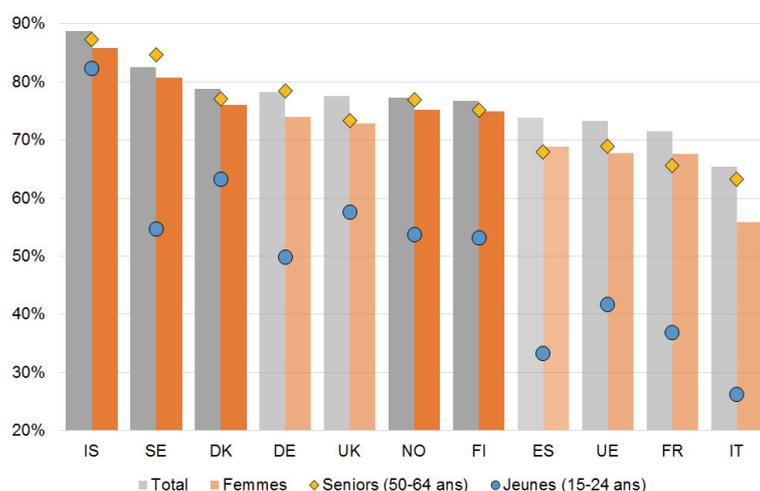


Les marchés du travail des pays nordiques

- Depuis la fin des années 1990, la zone nordique (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède) enregistre des performances macroéconomiques remarquables, qui lui permettent d'afficher des taux de croissance régulièrement supérieurs à ceux de l'UE, associés à des taux de pauvreté parmi les plus bas de l'OCDE (Islande, Danemark et Finlande dans le top 5 avec la République Tchèque et la France) et des niveaux de chômage en dessous de la moyenne UE (6,8 % en 2018) pour la Norvège (3,9 %), l'Islande (2,7 %) et le Danemark (5,0 %), ainsi que la Suède (6,3 %), mais à l'exception de la Finlande (7,4 %).
- Ces succès ont contribué à faire des modèles nordiques une référence internationale, illustrée par leurs positions dans le peloton de tête de la plupart des classements internationaux en termes de qualité des politiques. Elle est associée à une forte identité régionale et à l'idée que ces pays parviennent à concilier la préservation de la compétitivité des entreprises et la protection des individus, assurée par le maintien d'un État-providence généreux.
- Les pays nordiques partagent en effet un socle commun de valeurs et de principes fondamentaux, s'agissant du fonctionnement des marchés du travail : le rôle respectif des syndicats et de l'État favorisant un dialogue social porté vers le consensus, l'égalité hommes-femmes, l'accent mis sur l'éducation et la formation tout au long de la vie pour aider les individus à s'adapter aux évolutions de l'entreprise, la valorisation sociale du travail favorisant l'acceptabilité des politiques d'activation. Ces caractéristiques permettent aujourd'hui aux pays de la zone de combiner un taux de chômage relativement faible, un niveau élevé de formation et des taux d'activité parmi les plus élevés au monde pour la population active dans son ensemble, comme pour les femmes, les jeunes et les seniors.
- L'examen détaillé des orientations nationales révèle cependant des différences assez marquées au sein de la zone, notamment dans le degré de protection sociale accordé aux chômeurs. Ceci s'explique par le fait que tous les pays de la zone ont suivi au cours des deux dernières décennies une même tendance consistant à réduire les niveaux de protection sociale, et le poids des dépenses publiques rapportées au PIB, pour favoriser les politiques d'activation et d'insertion sur le marché du travail, mais le rythme et la nature des réformes ne sont pas exactement comparables d'un pays à l'autre. Enfin, les pays de la zone affichent également des résultats contrastés, s'agissant de l'insertion de certains publics (actifs les moins qualifiés, personnes d'origine étrangère).

Les taux d'activité des pays nordiques sont parmi les plus élevés d'Europe



Source : Eurostat (données 2017, Enquête sur les Forces de Travail/Labour Force Survey).

1. Les marchés du travail nordiques s'appuient sur des contrats sociaux solides¹

1.1 Une région surperformante vis-à-vis de l'UE, à la fois en termes de niveau de richesse et de croissance, mais hétérogène

Les pays nordiques sont des sociétés prospères, qui partagent des caractéristiques géographiques et économiques communes : ce sont de petites économies concurrentielles et ouvertes à l'international, adaptatives et innovantes. Ils affichent des revenus par habitant parmi les plus élevés du monde. À eux cinq, ils représentent un peu plus que le PIB de l'Espagne et du Portugal réunis. Le revenu par habitant y est supérieur à la moyenne Union européenne à 15 (UE15²), de 18 % en Finlande, 38 % en Suède, 46 % au Danemark et 95 % en Norvège³. La croissance de la zone dans son ensemble a été régulièrement supérieure à celle de l'UE28 depuis 20 ans (cf. graphique 1).

Graphique 1 : La croissance de la zone surpasse celle de l'UE de façon régulière depuis 20 ans



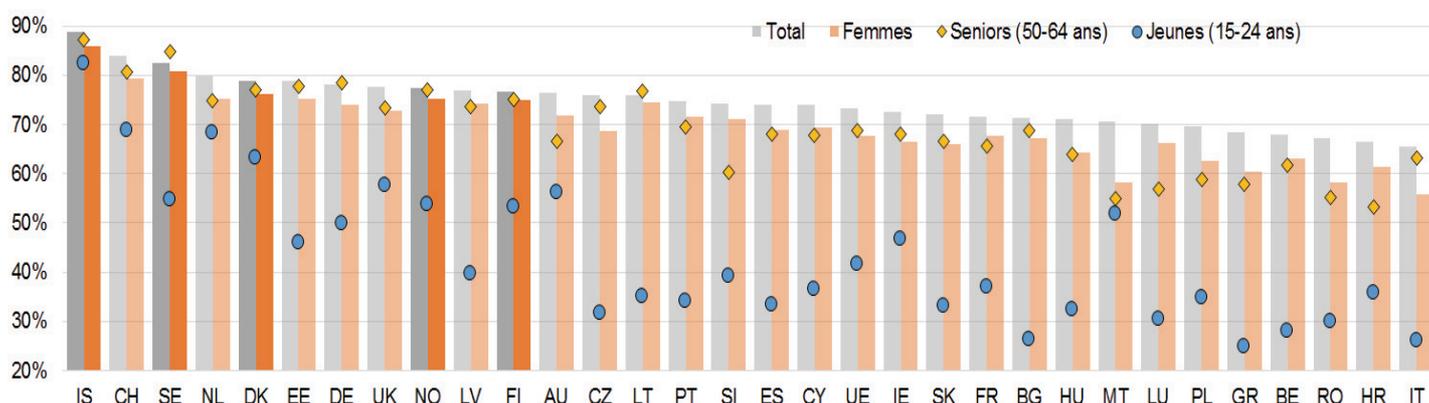
Source : Eurostat, calculs DG Trésor.

Les exportations de biens et services représentent aujourd'hui entre 35 % en Norvège et 55 % du PIB au Danemark, et la question de la compétitivité des entreprises est un enjeu consensuel de société, perçu comme vital pour maintenir le niveau de prospérité. La zone présente un haut degré d'intégration malgré l'existence de cinq monnaies et de cinq langues différentes, pour des raisons à la fois culturelles, géographiques, économiques et historiques (longue tradition du commerce hanséatique). Parmi les grands traits communs à la région, qui sont autant de thèmes contribuant à diffuser l'image positive dont bénéficient les modèles nordiques, figurent également un contrat social très solide, entièrement tourné vers l'économie de marché, la faiblesse des inégalités de revenus⁴ et le refus des inégalités de genre, l'engagement contre le réchauffement climatique, et un positionnement stratégique des industries orienté vers la frontière technologique et l'innovation⁵.

Les performances des marchés du travail contribuent à son dynamisme économique. Le chômage en Islande, en Norvège et au Danemark est considéré comme frictionnel, soit une situation proche du plein emploi. En Suède, le taux de chômage reste aussi limité et décroît progressivement depuis 2014. La Finlande est légèrement moins performante et est également en retrait pour ce qui est du taux d'activité, historiquement le plus bas de la zone, même si celui des femmes et des seniors y est comparable aux trois autres grands pays de la région (cf. graphique 2).

(1) Ce travail s'appuie sur les informations et les analyses fournies par les Services économiques des ambassades de France dans les pays nordiques.
(2) Correspondant au 4ème élargissement de l'UE après l'intégration de l'Autriche, la Finlande et la Suède en 1995, avant les phases d'élargissement à l'Europe centrale et orientale où les niveaux de revenus par habitants sont inférieurs à ceux de l'UE15.
(3) Source : Eurostat (données 2017).
(4) D'après l'OCDE, la Suède est l'un des pays de l'Organisation où les inégalités se sont le plus développées depuis les années 1990 mais aussi où elles restent les moins élevées en niveau. Voir « Examen économique 2017 – Suède », EDR 2016/20.
(5) Suède (3,25 %), Danemark (2,87 %) et Finlande (2,75 %) occupent 3 des 5 premières places de l'UE en termes de dépenses intérieures de R&D rapportées au PIB (données 2016, Eurostat).

Graphique 2 : Les taux d'activité des nordiques sont parmi les plus élevés d'Europe



Source : Eurostat (données 2017, Enquête sur les Forces de Travail/Labour Force Survey).

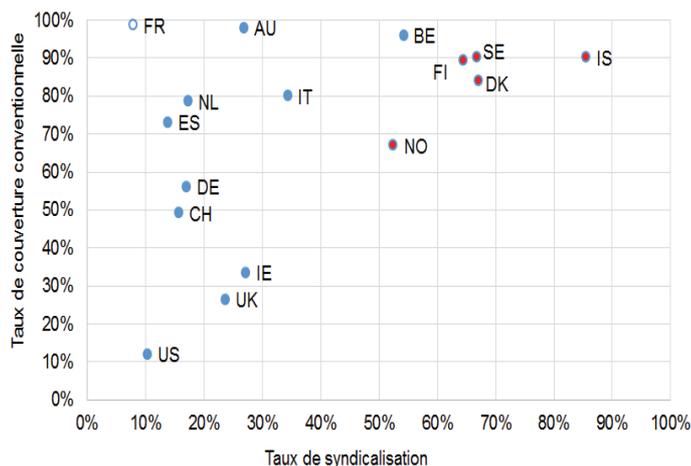
1.2 Les partenaires sociaux jouent un rôle prépondérant dans le fonctionnement du marché du travail

Le bon fonctionnement du marché du travail repose de longue date sur un consensus entre acteurs économiques concernant la régulation des conflits sociaux. De grands accords ont été signés entre les États nordiques et les partenaires sociaux dans les années 1930, marquées par les conséquences de la crise de 1929. En Suède, les accords de Saltsjöbaden signés en 1938 constituent un acte fondateur pour le modèle suédois : les syndicats et le patronat s'y accordent sur le principe d'organiser ensemble les négociations collectives, sans interférence de l'État sauf en tant que médiateur en dernier recours en cas de conflit. Dès lors, il est de la responsabilité première des partenaires sociaux de faire émerger un consensus dans le cadre de ce dialogue. La Norvège avait opté pour un processus similaire après la signature du premier Hovedavtale (« accord de base ») dès 1935. Au Danemark, le principe est identique et figure au sein même de la Constitution (Grundloven datant de 1899). En Finlande, la règle était jusqu'en 2017 la tenue de négociations tripartites État-syndicats-patronat, mais elles suivent désormais un mode de négociations qui descend au niveau des branches, comme dans les autres pays nordiques. En Islande, en revanche, l'usage reste le recours à des discussions tripartites. De manière générale, les négociations se déclinent essentiellement par branches dans la zone même s'il existe des pays (Finlande, Norvège) ou des secteurs (industrie en Suède) où les négociations peuvent se tenir au niveau national/central.

Les syndicats sont des acteurs puissants qui tirent leur légitimité de taux de syndicalisation élevés. Islande, Danemark, Suède, Finlande et, légèrement en retrait, Norvège affichent des taux d'adhésion aux organisations syndicales parmi les plus élevés au sein de l'OCDE

(cf. graphique 3). Les taux de couverture conventionnels y sont également très élevés. En comparaison, le modèle français s'illustre par un taux de syndicalisation très faible assorti d'une couverture conventionnelle très large, qui permet aux salariés de bénéficier des avantages négociés par les syndicats dans les accords de branche, sans avoir à y adhérer. La singularité des Nordiques s'explique par l'existence dans ces pays d'un syndicalisme de services, auquel il est souvent fait référence sous le nom de « Système de Gand »⁶, dans lequel l'adhésion à un syndicat conditionne l'accès à certaines prestations sociales d'assurance-chômage, retraite ou maladie. Les Nordiques n'ont certes pas échappé au phénomène d'érosion des bases syndicales depuis 1980, mais ce système a permis à leurs syndicats de rester des acteurs incontournables.

Graphique 3 : Taux de syndicalisation élevé et couverture large des conventions collectives dans les pays nordiques



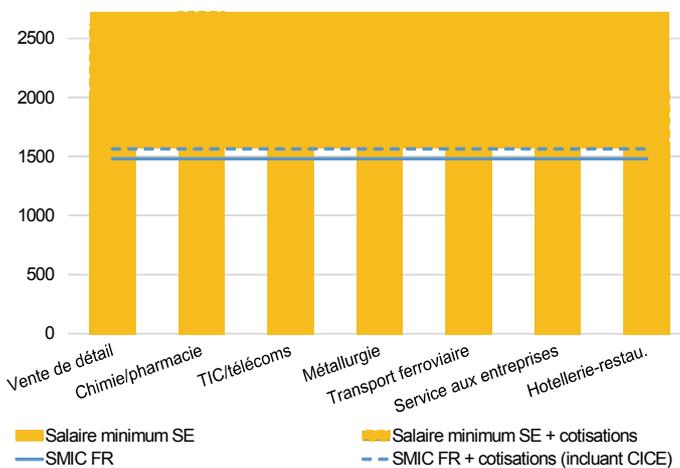
Source : OCDE (ICTWSS, données 2017 ou les plus récentes disponibles).

La répartition claire des rôles entre syndicats, patronat et État confère une place prépondérante aux partenaires sociaux dans la fixation des grands paramètres du marché du travail, selon un principe de subsidiarité de la loi. Au

(6) J. Lind (2007), "A Nordic Saga: The Ghent System and Trade Unions", *International Journal of Employment Studies* vol. 15.

Danemark et en Suède, très peu de lois régissent le marché du travail en dehors de la transposition des directives européennes. La loi prévaut sur les conventions collectives dans la hiérarchie des normes mais, dans la pratique, les relations et les conditions de travail sont principalement déterminées par les conventions collectives de branche ou négociées au niveau national. En Norvège par exemple, les conventions sont négociées à 3 niveaux : (i) les quatre « accords de base »⁷ qui sont renégociés tous les quatre ans et fixent les règles nationales ; (ii) les accords de branche, renégociés tous les deux ans, qui fixent les niveaux de salaires minima (qui ne sont pas universels dans la zone mais différent selon les branches⁸, cf. graphique 4 avec l'exemple de la Suède) et d'augmentations salariales ainsi que les modalités de licenciement ; (iii) les accords d'entreprise, qui peuvent être renégociés tous les ans.

Graphique 4 : Exemples de salaires mensuels minima en Suède (données 2016 en €, brut)



Source : Medlinginstitutet, URSSAF.

A contrario, le rôle des partenaires sociaux est plus en retrait dans le pilotage des systèmes d'assurance-chômage/retraite/maladie, davantage gérés selon une logique Beveridgienne. Si les syndicats constituent un point d'entrée incontournable pour l'accès à certaines prestations sociales, les grands équilibres financiers et les orientations stratégiques des différents régimes d'assurance relèvent de l'État dans tous les pays de la zone. En Suède, c'est le gouvernement qui a décidé de geler le plafond d'indemnisation du chômage de 2003 à 2015, parallèlement à cinq baisses successives de l'impôt sur le revenu, dans le

but d'inciter à l'emploi et dans le cadre d'une politique plus large de réforme de la protection sociale et de consolidation des finances publiques après la crise des années 1990⁹. En 2007, le gouvernement avait en outre décidé d'accroître le niveau des cotisations salariales dans les branches où le risque de chômage était le plus élevé¹⁰.

1.3 Le consensus autour de la préservation de la compétitivité est un objectif commun à l'ensemble des partenaires sociaux et explique la faible conflictualité du dialogue social

Les partenaires sociaux s'engagent à mener les négociations en respectant un climat social apaisé¹¹. La référence explicite à ce concept en Suède (« paix sociale »), en Norvège (« obligation de paix ») et au Danemark (« obligation de paix générale ») implique que le droit de grève ne peut s'exercer pendant l'application des conventions collectives, sauf violation de celles-ci par les employeurs. Cet engagement contribue à la faible conflictualité des rapports sociaux et est perçu comme une garantie de la qualité des négociations et comme un facteur favorisant l'émergence d'un consensus entre les partenaires sociaux. Il peut aussi exister des conflits sociaux de longue durée dans la zone, mais ceux-ci restent généralement localisés. Cela a été le cas des sages-femmes en Islande entre 2017 et 2018 ou des dockers du port de Göteborg entre 2016 et 2019. La Suède se distingue néanmoins par une quasi absence de grèves, alors que les Danois, les Norvégiens et les Finlandais en connaissent davantage, essentiellement concentrées dans le secteur public.

La compétitivité des entreprises est la priorité partagée des syndicats et du patronat dans l'ensemble de la zone, où l'export est perçu comme un relais de croissance vital. Ce tropisme nordique est rappelé par Karl Petter Thorwaldsson, président de la confédération syndicale suédoise des cols bleus, LO : « Certes les nouvelles technologies provoquent des licenciements mais elles créent aussi de nouveaux emplois , [...] 75 % des travailleurs sont favorables au TTIP »¹².

Le consensus autour de la préservation de la compétitivité se traduit par un séquençage des négociations collectives, qui donne la primeur aux secteurs exposés à la concurrence

(7) Entre syndicats et patronat du secteur privé, des administrations de l'État, des collectivités et du secteur hospitalier.

(8) Des salaires minima sont fixés dans 80 % des branches en Suède, 60 % des branches au Danemark.

(9) Chabert G. et L. Clavel (2012), « Quelles leçons tirer aujourd'hui de la crise des années 1990 en Suède ? », *Trésor-éco* n° 105.

(10) Les syndicats considèrent que cette réforme a eu pour effet secondaire de contribuer à la baisse du taux de syndicalisation, de plus de 10 points depuis l'an 2000.

(11) Andersen S.K., J.E. Dølvik et C.L. Ibsen (2014), "Nordic labour market models in open markets", *European Trade Union Institute*, Report 132.

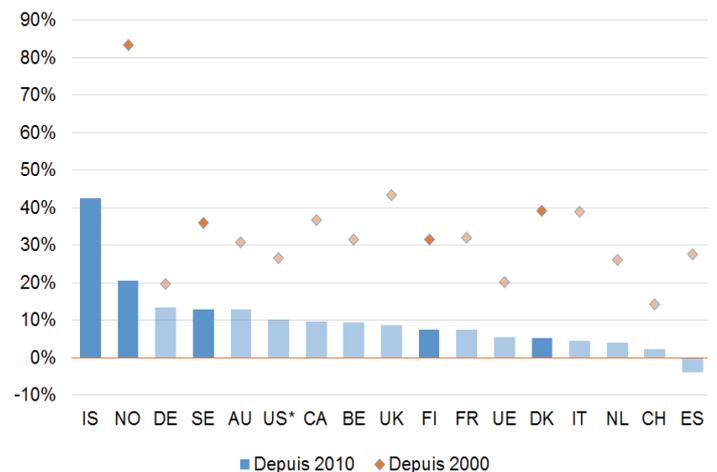
(12) Cité par le Figaro du 29 novembre 2016, en référence à une intervention à la Conférence franco-nordique organisée par la Direction générale du Trésor le 28 novembre 2016 au ministère de l'Économie et des finances. Pour voir la conférence : https://www.tresor.economie.gouv.fr/Ressources/14965_conference-franco-nordique.

internationale. L'objectif est à la fois de limiter les écarts de rémunération et de s'assurer que les hausses de salaires dans les secteurs abrités n'entraînent pas indirectement la compétitivité des secteurs exposés. Ce principe est appliqué de manière formelle en Suède, depuis l'Industriavtalet (« accord industriel ») de 1997¹³, et en Norvège (où il est fait référence aux « trendsetting industries »). Concrètement, dans le cas de la Suède, cela se traduit par des négociations entre le patronat et la centrale syndicale des cols bleus, LO, afin de fixer en particulier les hausses nominales de salaires accordées sur les trois années à venir, dont le montant doit en théorie servir de référence pour les négociations collectives des autres secteurs. Au Danemark, il n'existe pas de règle en la matière, mais les syndicats cherchent à s'y conformer dans la pratique. Ce n'est pas le cas non plus en Finlande, mais la première branche ayant lancé des négociations en 2017 était celle du bois-papier, l'un des premiers secteurs du pays à l'export. Ce modèle est aussi à l'étude en Islande où l'essor du tourisme a entraîné une forte appréciation de la couronne ces dernières années, qui pèse sur la compétitivité-prix des secteurs exportateurs traditionnels, la pêche et les industries électro-intensives. Après des négociations collectives difficiles début 2019, dont le succès final a reposé sur la proposition de l'État de réduire la fiscalité sur les bas salaires et d'accroître ses prestations sociales en échange de préserver une forme de modération salariale, les autorités souhaitent à l'avenir introduire une règle imposant que les hausses de salaires n'excèdent pas la croissance du PIB par habitant.

La non-conflictualité du dialogue social repose aussi sur les hausses de salaires non négligeables accordées lors des phases de négociations. Dans les faits, elles sont traditionnellement légèrement supérieures à la cible d'inflation¹⁴. Comme la hausse des prix a été en général inférieure à la cible d'inflation dans la zone ces dernières

années, plusieurs pays ont enregistré une croissance des salaires réels supérieure à celle de la productivité du travail, alors même que les pays nordiques affichent les niveaux de coût du travail les plus élevés de l'UE et de l'OCDE. Depuis la crise, le coût salarial unitaire a progressé plus rapidement au sein de la zone que dans l'ensemble de l'UE, en particulier en Islande, Norvège et Suède. Leur augmentation a été plus modérée au Danemark et en Finlande, qui ont connu une reprise moins rapide après la crise (cf. graphique 5). Les négociations sont organisées de plus en plus fréquemment, dans la pratique, sur un rythme annuel dans certains secteurs plutôt que sur une base pluriannuelle (sous l'impulsion de l'État en Islande ou du patronat en Suède). En cas de conjoncture défavorable, syndicats et patronat peuvent s'accorder sur un principe de modération salariale, comme c'est arrivé en Suède dans les années 1990, au Danemark en 2008-2009, en Islande après la crise financière, et en Finlande avec le « Pacte de compétitivité » lancé en 2017 (gel des salaires et hausse du temps de travail).

Graphique 5 : Évolution du coût salarial unitaire (en 2017 par rapport à 2000 et 2010)



Source : OCDE (PIB par tête et croissance de la productivité).

* Données 2016 pour les États-Unis.

2. Les stratégies nordiques pour le marché du travail s'articulent autour de trois principes communs mais adaptés spécifiquement à chaque pays : activation, qualification et protection des individus

Dans les sociétés nordiques, la valorisation du travail est un principe essentiel, au même plan que la préservation de l'équilibre entre vie privée et vie professionnelle, la possibilité de conjuguer carrière et vie familiale ou encore la prépondérance, dans les entreprises, d'une organisation hiérarchique à structure plate. La coexistence harmonieuse

de ces principes explique en partie les taux d'activité historiquement élevés dans la zone. Au sein de l'UE, la Suède occupe la première position en termes de taux d'activité global, mais aussi de taux d'activité des femmes (suivie par le Danemark et la Finlande) et des seniors. L'écart salarial y est relativement faible entre hommes et

(13) "Economic Surveys: Sweden 2007", OCDE, voir box 1.2 "Manufacturing has become an anchor for responsible wage formation".

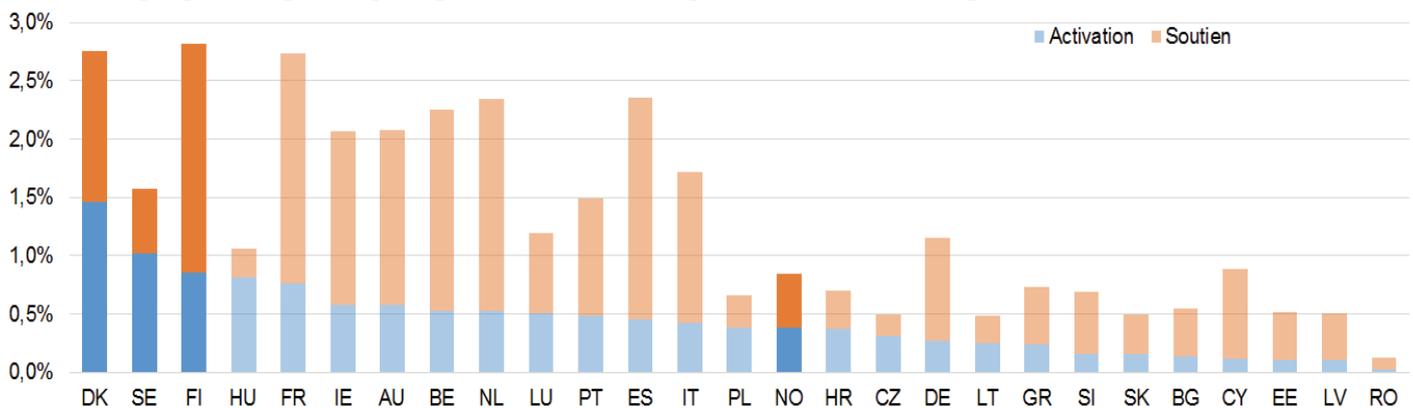
(14) Les dernières négociations triennales dans l'industrie en Suède ont été menées en 2017 et ont abouti à une croissance des salaires de 6,5 % sur 3 ans, avec une cible d'inflation à 2 %.

femmes, mais aussi entre les salaires les plus élevés et les plus faibles ; les congés parentaux sont relativement longs¹⁵ avec des dispositifs incitant à les partager équitablement entre les deux parents, leur indemnisation peut atteindre un taux de remplacement du revenu allant jusqu'à 90 % en Suède (avec un revenu de référence plafonné à environ 3 000 €), et leur durée n'est pas perçue comme un problème par les employeurs ; les communes suédoises ont par ailleurs l'obligation de prendre en charge la petite enfance à partir de l'âge de 1 an jusqu'à l'entrée dans le cycle primaire. Il faut également mentionner une autre spécificité nordique : l'intégration économique et culturelle avancée de la zone, qui facilite une mobilité intra-régionale forte (et ancienne¹⁶) entre les marchés du travail nationaux en cas de choc sectoriel subi par les travailleurs.

2.1 Priorité aux politiques d'activation, selon un rythme et des modalités propres à chaque pays

Alors que les modèles nordiques sont perçus comme particulièrement protecteurs, Danemark, Suède et Finlande sont les trois pays de l'UE qui consacrent la part la plus importante de dépenses publiques (relativement à leur PIB) aux politiques dites d'activation¹⁷ (cf. graphique 6), qui consistent à inciter la population à s'insérer sur le marché du travail, par opposition aux dépenses de soutien qui renvoient à la compensation de perte de revenus en cas de chômage ou de préretraite. Rapportées au nombre de chômeurs, les dépenses d'activation sont particulièrement importantes au Danemark et en Suède.

Graphique 6 : Dépenses publiques d'activation vs dépenses de soutien à l'emploi (en % du PIB, données 2015)



Source : Eurostat/DG EMPL (politiques du marché du travail).

La tendance générale dans la zone, y compris au Danemark, est en effet à l'érosion des mécanismes de protection des chômeurs afin d'augmenter les incitations au retour à l'emploi. Cela se traduit par une baisse de la durée d'indemnisation intervenue ces dernières années aussi bien en Suède, qu'en Finlande et au Danemark (de 4 à 2 ans au maximum), un renforcement des procédures de contrôle en phase de recherche d'emploi et un durcissement des conditions d'accès aux allocations (Finlande, Danemark) ou l'introduction de jours de carence (Suède).

Compte tenu des rythmes de réforme et des choix politiques propres à chaque pays, la générosité relative des systèmes nationaux de protection est assez variable au sein de l'espace nordique. Le Danemark continue d'afficher des taux de remplacement du revenu parmi les plus élevés

de l'OCDE, alors que ceux de la Norvège et de la Finlande sont proches des standards UE/OCDE et que celui de la Suède a fortement reculé depuis 15 ans (cf. graphique 7). Pour les niveaux de revenus élevés (200 % du salaire moyen), la Suède affiche un taux de remplacement net inférieur à la moyenne OCDE, tandis que le Danemark en est proche et que la Finlande est nettement au-dessus, tout comme la France¹⁸. En Suède par exemple, l'assurance-chômage est beaucoup moins généreuse que chez ses voisins : la période d'indemnisation est limitée à 300 jours ouvrés (pour une personne sans enfant, 450 jours avec enfant), elle est dégressive après 100 jours, avec obligation d'accepter des emplois considérés par l'agence pour l'emploi comme « convenables » et suppression des allocations après 3 refus.

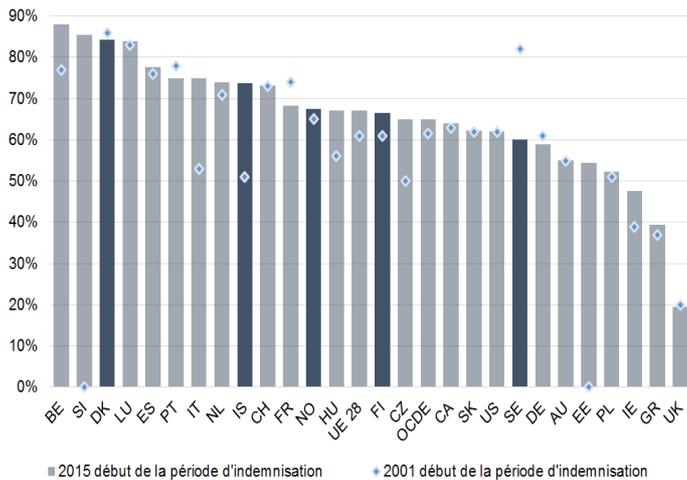
(15) 18 semaines de congés maternité et jusqu'à 52 semaines de congés parentaux au Danemark, jusqu'à 16, voire 18 mois en Suède dans certains cas, partagés entre le père et la mère.

(16) Le premier accord pour un marché du travail nordique commun liant Suède, Danemark, Norvège, Finlande et Islande date de 1954 et avait été renouvelé en 1982.

(17) Dans le détail, il s'agit des dépenses publiques concernant les services relatifs aux marchés du travail (ex. frais de fonctionnement de l'agence nationale pour l'emploi), la formation professionnelle, l'emploi protégé et la réadaptation (ex. travailleurs handicapés), la création directe d'emplois et les aides à la création d'entreprises.

(18) E. Dhont-Peltraut (2016), « L'indemnisation du chômage en France au regard des pratiques européennes », *Trésor-éco* n° 188.

Graphique 7 : Taux de remplacement net du revenu en période de chômage pour un célibataire sans enfant qui percevait un revenu équivalent à 67 % du salaire moyen



Source : OCDE (données 2015, Tax-Benefit Models).

De la même façon, les incitations au retour à l'emploi peuvent varier substantiellement d'un pays à l'autre. En termes de mobilité par exemple, la Finlande a mis en place des incitations monétaires pour aider les chômeurs à accepter une offre d'emploi éloignée de leur domicile. En Norvège, la mobilité est imposée aux demandeurs d'emploi, sauf impératifs familiaux ou de santé, de même qu'en Suède, après une première offre refusée dans la région du demandeur d'emploi. Le Danemark a modifié le calcul du montant de l'indemnité, qui repose désormais sur un critère de revenus du travail perçus sur les 36 derniers mois (contre un critère de temps de travail minimal auparavant) afin d'accroître la mobilité géographique et sectorielle des chômeurs. Le versement des indemnités dans leur intégralité est soumis à des mécanismes de contrôle fort : il est conditionné au Danemark et en Finlande à l'envoi d'un nombre minimum de candidatures ; en Suède, les allocations sont dégressives en cas de refus d'offres d'emploi ; de même en Norvège où le faible nombre de chômeurs permet à l'agence NAV d'opérer un suivi étroit et personnalisé.

2.2 Accroître le niveau de qualification des actifs

Les pays nordiques accordent une grande importance à la formation, à la fois initiale et tout au long de la vie. L'accès à l'éducation y relève majoritairement d'un système universel public quasi-gratuit dont l'objectif est de fournir un enseignement de qualité à tous les citoyens. L'organisation et les performances des systèmes d'enseignement font

l'objet d'une réflexion permanente, avec une vigilance particulière aux résultats du classement PISA¹⁹ de l'OCDE. En Finlande, qui occupe la tête du classement derrière Singapour, il s'agit d'une fierté nationale ; en regard, la chute enregistrée en Suède en 2013 a été vécue comme un traumatisme national. La Suède est toutefois parvenue en 20 ans à améliorer massivement la qualification de sa population, avec une baisse de 10 points du nombre de personnes les moins qualifiées et une hausse parallèle de 10 points de diplômés de l'enseignement supérieur et elle affiche aujourd'hui, parmi sa population en âge de travailler, une proportion de 10 points inférieure à la moyenne UE-15 pour le niveau d'éducation inférieur ou égal au secondaire²⁰. Dans l'enseignement supérieur, les principes sont similaires : un maximum de citoyens doit pouvoir accéder à ce niveau d'études afin d'être en mesure de prétendre à un emploi qualifié. Les coûts d'accès restent généralement limités, y compris dans les meilleures écoles, accessibles aux élèves ayant le mieux réussi leurs examens à l'issue du cycle secondaire. En Suède, l'accès à l'enseignement est également facilité pour les adultes à travers un système ancien de cours du soir datant du XIX^{ème} siècle, le komvux, gratuits et pris en charge directement par les communes. Dans un autre registre, le Danemark a pour sa part mis en place un revenu universel étudiant (cf. encadré 1) ; la Suède dispose d'un système proche et la plupart des pays de la zone proposent aux étudiants des prêts à taux bonifiés.

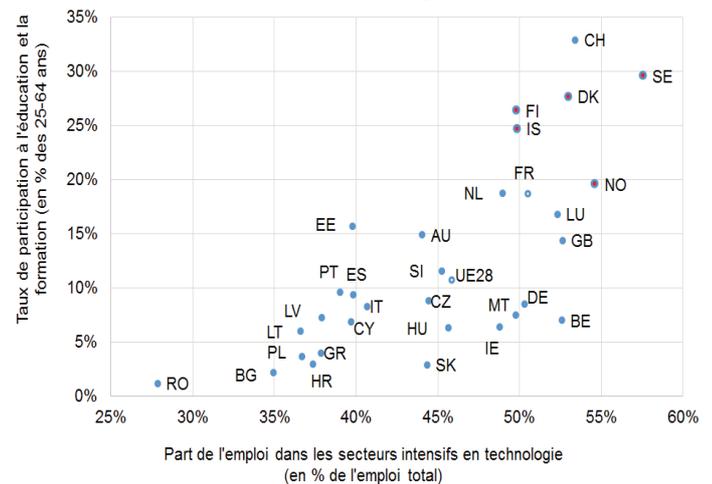
Une fois qu'ils sont insérés sur le marché du travail, les individus continuent de bénéficier d'une offre de formation professionnelle importante. Les partenaires sociaux exigent que les citoyens soient en mesure d'améliorer leur niveau de qualification au cours de la vie active et de s'adapter au mieux aux changements de leur environnement de travail, en lien par exemple avec les révolutions technologiques. Au sein de l'UE, la Suède, le Danemark et la Finlande sont les trois pays (suivis par la France) dans lesquels les citoyens bénéficient le plus de formations professionnelles (cf. graphique 8). Ainsi en Suède 30 % des 25-64 ans ont reçu une formation pendant l'année, ce qui contribue à accroître leur niveau de qualification et réduit la proportion d'emplois peu qualifiés. La formation initiale, puis la formation continue sont ainsi perçues comme un investissement garantissant l'égalité des chances et favorisant la mobilité et l'adaptabilité du facteur travail. Ces dispositifs ont un coût important en matière de finances publiques²¹, mais aussi pour les entreprises qui les

(19) Programme for International Student Assessment. Enquête menée tous les trois ans auprès des jeunes de 15 ans évaluant l'acquisition des connaissances (lecture, cultures mathématique et scientifique) au terme de la scolarité obligatoire.

(20) Niveau inférieur ou égal au premier cycle de l'enseignement secondaire: 15,7 % en 2016 (UE-15 : 26,1 %) contre 25,9 % en 1995. Enseignement supérieur : 39,8 % en 2016 (UE-15 : 31,5 %) contre 27,7 % en 1995 (données portant sur le stock de la population en âge de travailler, Eurostat).

financent en partie : la stratégie des États nordiques est d'investir au maximum sur l'éducation et la formation afin d'optimiser les capacités d'adaptation de l'offre à la demande de travail. Sur l'ensemble des pays de la zone, le résultat de cette politique peut être visible à travers l'évaluation des compétences des adultes faite par l'OCDE (PIAAC), qui place systématiquement les nordiques « significativement au-dessus de la moyenne OCDE », qu'il s'agisse des performances en littératie, numératie ou résolution de problème²².

Graphique 8 : Des niveaux élevés de qualification des emplois et de recours à la formation professionnelle²³



Source : Eurostat (données 2016, High Tech and Knowledge Intensive Activities HETC, Enquête sur les Forces de Travail/Labour Force Survey).

Encadré 1 : Le revenu universel étudiant au Danemark, Statens Uddannelsesstøtte

À compter de son 18^{ème} anniversaire, tout étudiant danois se voit accorder un revenu universel étudiant, qui vise à favoriser l'émancipation des jeunes majeurs tout en les encourageant à poursuivre leurs études. Le montant perçu varie en fonction de différents critères : (i) dans le secondaire, la bourse est conditionnée à la présence en cours et atteint 118 € à 380 € par mois entre 18 et 20 ans (sous condition de revenus des parents) et de 380 € à partir de 20 ans (si l'étudiant ne vit pas au domicile parental, ces montants sont portés à 490 € à 795 €) ; (ii) dans le supérieur, il s'élève à 765 € à condition de ne pas vivre au domicile parental (ou de 118 € à 380 € sinon). Les étudiants bénéficient de cette bourse durant l'ensemble de leurs études (5 ans maximum) et la première année post-études. Un jeune majeur travaillant en parallèle de ses études perçoit également une bourse, à condition que son revenu mensuel brut n'excède pas 1 535 € dans le cycle supérieur et 973 € dans le secondaire. En outre, tous les étudiants peuvent contracter un prêt bonifié auprès de l'État et ainsi disposer de 390 € supplémentaires chaque mois. L'échéance de remboursement du prêt et de paiement des intérêts est de 15 ans maximum. Le taux d'intérêt annuel est de 4 % durant les années d'études puis égal à celui de la facilité de prêt de la Banque centrale danoise (actuellement de 0 %) durant la période de remboursement.

2.3 Protéger les individus plutôt que les emplois

Alors que les licenciements individuels sont réputés difficiles partout dans la région²⁴, il n'y a pas de désaccord entre partenaires sociaux sur le fondement même du licenciement économique, en application du principe visant à protéger les individus plutôt que les emplois. Les plans sociaux, même de grande ampleur, font rarement l'objet de contestations ou de manifestations, qu'ils touchent ou non des entreprises ou des secteurs en perte de compétitivité. Dans le secteur des télécommunications par exemple, où les rapports de force ont été bousculés par le développement d'Apple et l'émergence de géants asiatiques, les difficultés du groupe Ericsson en Suède et Nokia en Finlande se sont traduites par un grand nombre de

suppressions d'emplois, sans entraîner pour autant des troubles sociaux.

Ceci tient au fait que les syndicats se concentrent sur l'accompagnement des salariés et axent leur discours, de concert avec les autorités, sur la nécessité de préserver les activités à haute valeur ajoutée, notamment en matière de R&D. En contrepartie de l'acceptation de ce principe, les partenaires sociaux et l'État se portent garants de la protection des chômeurs qui bénéficient d'une protection financière, liée à des incitations au retour à l'emploi plus ou moins fortes selon les pays, et d'un accompagnement personnalisé via des actions de formation et/ou de reconversion. Même les règles les plus contraignantes comme, en Suède, la règle LIFO (*Last In First Out*), qui n'a

(21) Par exemple en Suède, l'éducation des adultes a coûté 7,3 Mds SEK en 2015 (0,2 % du PIB) à l'État et près de 6 Mds SEK aux collectivités, soit environ 1,3 Md€ pour financer les 3 dispositifs que les communes sont dans l'obligation d'assurer : *Komvux* (éducation des adultes jusqu'au niveau Terminale), *Särvux* (éducation spécialisée) et *SFI* (*Swedish for Immigrants*, éducation linguistique).

(22) « L'importance des compétences : Nouveaux résultats de l'Évaluation des compétences des adultes », Étude de l'OCDE sur les compétences, 2016.

(23) Le taux de participation à l'éducation et la formation couvre toutes les personnes de 25 à 64 ans ayant suivi pendant l'année une formation au cours des 4 semaines précédentes (enquêtes mensuelles LFS).

(24) C'est en particulier le cas de la Suède et de la Finlande qui sont classées respectivement 8^{ème} et 9^{ème} au sein de l'OCDE en termes de protection contre les licenciements individuels des employés en CDI.

d'ailleurs pas d'équivalent dans les autres pays de la zone, peuvent être contournées en cas d'accord des partenaires sociaux. Les indemnités de licenciement peuvent exister sous forme numéraire en Finlande et au Danemark, mais elles prennent la forme d'une simple période de préavis dont la durée varie en fonction de l'ancienneté et du statut du salarié dans les autres pays.

Certains pays, comme la Suède et la Norvège, ont mis au point des outils puissants d'accompagnement des salariés dans la gestion de la transition entre deux emplois. En Norvège, les chômeurs se voient proposer deux types de formations distinctes : des formations visant à acquérir des

compétences spécifiques ou les mettre à jour (AMO, 30 % d'embauches après 6 mois) ; et un programme de qualification (KVP), qui fournit des formations individualisées couplées à des allocations spécifiques pour les personnes les plus éloignées du retour à l'emploi (43 % d'embauches à l'issue de la formation). En Suède, les partenaires sociaux gèrent conjointement un dispositif complémentaire à celui de l'assurance-chômage particulièrement efficace, les Conseils de sécurité de l'emploi (CSE), susceptible d'être mobilisé notamment dans le cadre des plans sociaux et qui affiche des résultats remarquables en termes de retour à l'emploi (cf. encadré 2).

Encadré 2 : Réussir le retour à l'emploi, l'exemple des Conseils de sécurité de l'emploi (CSE) en Suède

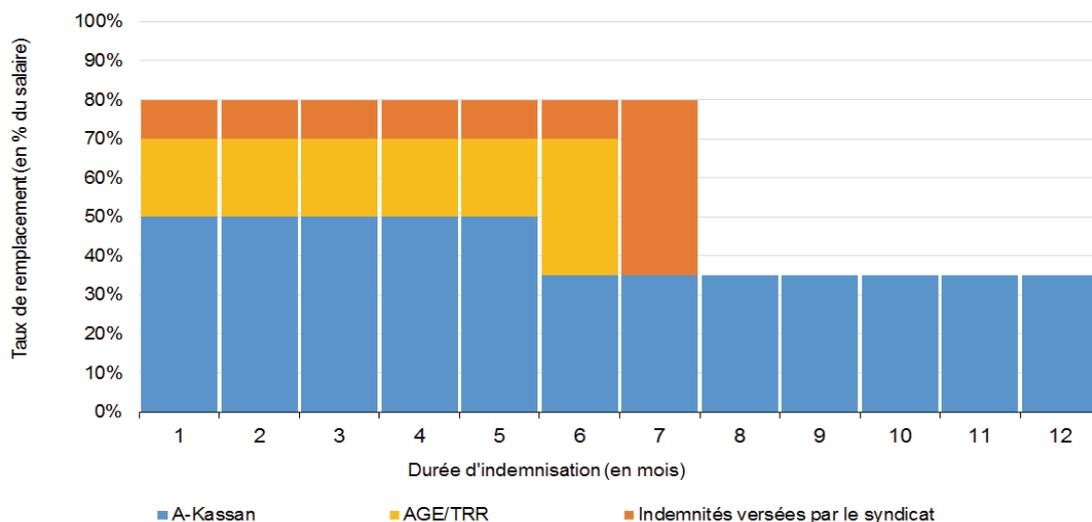
Les partenaires sociaux ont créé en 1973 un système complémentaire à l'assurance chômage de base (A-kassan) pendant les 6 premiers mois d'indemnisation, les CSE, qui forment une zone tampon entre emploi et chômage^a. Leurs moyens financiers proviennent de la contribution des entreprises, équivalente à 0,3 % de leur masse salariale. Il en existe une quinzaine en Suède, spécialisés par secteurs, qui couvrent près de 80 % des salariés. L'un des plus importants est Trygghetsrådet (TRR), le CSE des cols blancs, dont 80 % à 90 % des utilisateurs retrouvent un emploi en 7 à 8 mois.

Les CSE remplissent une double fonction :

1/Fournir au salarié licencié un complément de revenu à l'assurance-chômage. Les allocations de base versées par A-kassan (les caisses versant les allocations chômage) correspondent au maximum à 80 % d'un salaire plafonné à 25 025 SEK/mois brut (environ 2 400 €/mois), puis à 20 900 SEK/mois brut après 100 jours et 70 % d'un maximum de 23 885 SEK/mois entre 200 et 300 jours. Pendant les six premiers mois d'indemnisation, le revenu de remplacement est complété par des transferts du CSE permettant d'atteindre un taux de remplacement plus élevé, auquel s'ajoute l'assurance-chômage facultative proposée par certains syndicats, pouvant porter le taux de remplacement à 80 % jusqu'à 7 mois d'indemnisation pour un revenu mensuel brut de 40 000 SEK (cf. graphique 9) ;

2/Faciliter le retour à l'emploi en accompagnant le salarié en amont et en aval d'un licenciement, dans sa stratégie de réinsertion sur le marché du travail. Le CSE définit un plan d'action personnalisé avec le salarié : recherche d'emploi, bilan de compétences, aide à la création d'entreprise ou définition d'un plan de formation en partie financé par le CSE. Spécialisés par secteur, les CSE constituent une plateforme de recrutement privilégiée par les entreprises.

Graphique 9 : Exemple du taux de remplacement en début de droits avec TRR pour un salaire de 40 000 SEK brut/mois



Source : TCO.

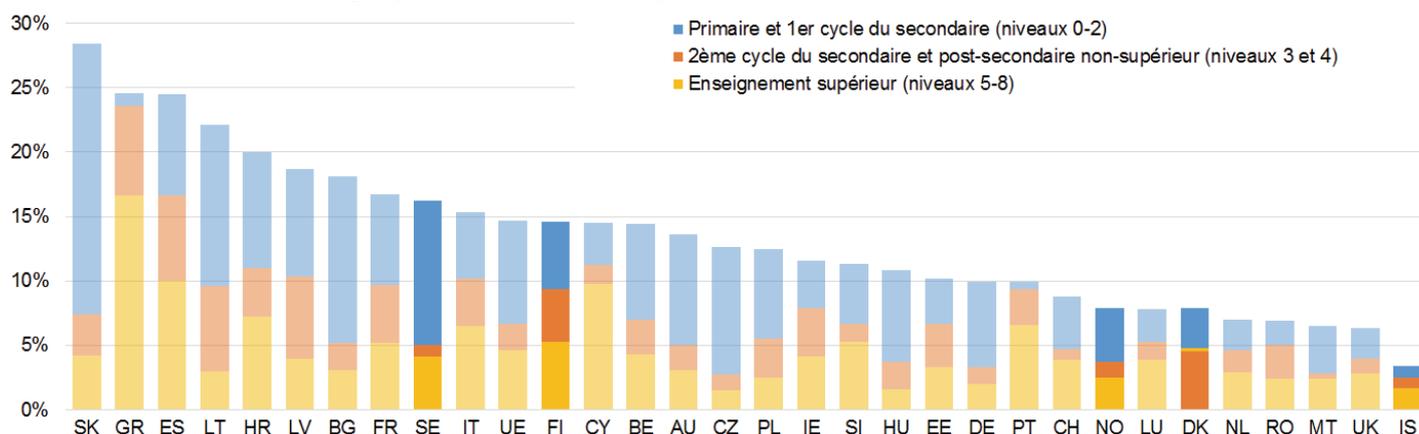
a. "Back to Work: Sweden Improving the Re-employment Prospects of Displaced Workers", OCDE, décembre 2015.

3. Des performances moins bonnes dans l'insertion de certains publics

Les outils précités ne parviennent pas à atténuer l'une des principales faiblesses des systèmes nordiques : la dualité insider/outsider du marché du travail, qui touche en particulier l'insertion des moins qualifiés et des personnes d'origine étrangère. La difficulté est moins marquée au Danemark, en Norvège et en Islande, où l'économie est proche du plein emploi, mais elle se pose avec une acuité particulière en Finlande et en Suède, où le taux de chômage

global atteint 6,3 % en 2018, mais 15 % pour les personnes nées à l'étranger (contre 4 % pour les personnes nées en Suède²⁵) ou ayant un faible niveau d'éducation (cf. graphique 10). L'agence suédoise pour l'emploi, Arbetsförmedlingen, gère en pratique les jeunes ou les chômeurs les plus éloignés de l'emploi et peine, dans ce cadre, à afficher des résultats probants, témoignant de la difficulté à insérer les jeunes non qualifiés²⁶.

Graphique 10 : Taux de chômage en 2017 selon le niveau d'études atteint



Source : Eurostat (Classification internationale type de l'éducation, CITE).

Note de lecture : Le taux de chômage des personnes ayant atteint un niveau d'éducation de l'enseignement supérieur est en 2017 de 4,1 % en Suède, 5 % pour le 2^{ème} cycle du secondaire et le post-secondaire non-supérieur, 16,2 % pour le primaire et le 1^{er} cycle du secondaire.

Tous les pays de la zone sont également concernés par la question de l'insertion des personnes d'origine étrangère sur le marché du travail. Leur taux de chômage est nettement plus élevé en particulier en Finlande et en Suède, où il atteint un niveau similaire à celui des personnes d'origine étrangère en France et en Italie²⁷, où le taux de chômage global est plus important. S'agissant des demandeurs d'asile, des programmes spécifiques existent dans chaque pays pour favoriser l'apprentissage de la langue, souvent indispensable à l'insertion sur le marché du travail. Cette charge financière repose en grande partie sur les communes qui ont reçu des dotations additionnelles ces dernières années pour faire face à l'explosion des arrivées. Les partenaires sociaux ont débattu, notamment

en Suède et au Danemark, de l'opportunité de déroger aux minima sociaux²⁸ afin d'accélérer l'insertion des réfugiés. Cela s'est traduit en Suède par un accord intervenu en mars 2018 prévoyant la création d'un contrat d'« emploi d'installation » (également ouvert aux chômeurs de longue durée) dont la durée est limitée à deux ans et qui s'adresse aux personnes ayant reçu leur permis de résidence au cours des 3 ans précédents : en contrepartie du versement de salaires inférieurs aux minima sociaux (8 400 SEK mensuel, soit 810 €), l'État verse un complément individuel pouvant aller jusqu'à 9 870 SEK (environ 950 €) afin de s'approcher des salaires minimaux des différentes conventions collectives²⁹.

Pierre-Alexandre MIQUEL, Romain SAUDRAIS

(25) OECD Economic Surveys: Sweden", OCDE, mars 2019.

(26) Olofsson J. et E. Wadensjö, (2012), "Youth, Education and Labour Market in the Nordic Countries, Similar But Not the Same" Friedrich Ebert Stiftung.

(27) Source : Eurostat, données 2014 (LFS).

(28) Idée soutenue dans un *working paper* du FMI : Ho G. et K. Shirono (2015), "The Nordic Labor Market and Migration", WP/15/254.

(29) "Declaration of intent between the Government, the Swedish Trade Union Confederation (LO), Unionen and the Confederation of Swedish Enterprise", 5 mars 2018.