



**AMBASSADE DE FRANCE EN FINLANDE
SERVICE ÉCONOMIQUE D'HELSINKI**

A Helsinki, le 23/10/17

Affaire suivie par : Thomas Cardiel
Revu par : Nadine Mouy

NOTE

Objet : Finlande : un haut niveau de protection sociale avec un déficit public de 1,8 % ?

Le niveau des dépenses sociales en Finlande est relativement similaire à celui de la France. Pour autant, les comptes sociaux demeurent excédentaires en 2016. Plusieurs éléments d'explication : la capitalisation partielle du système de retraites, des efforts de maîtrise des dépenses importants, qui n'ont pas épargné les dépenses sociales, mais aussi des risques moins bien couverts.

La Finlande partage avec la France un haut niveau de protection sociale : **en 2016, elle se place au second rang des pays de l'OCDE en ce qui concerne le niveau de dépenses sociales en pourcentage du PIB (30,8 %)**, derrière la France (31,6 %), la moyenne de l'OCDE se situant à 21,0 %. Par habitant, les dépenses sociales sont également comparables entre les deux pays : 11 100 euros en France en 2014 contre 12 000 euros en Finlande ; en parité de pouvoir d'achat, les dépenses sont légèrement supérieures en France. De la même façon, **le niveau de prélèvements obligatoires (impôts directs et indirects, cotisations sociales) figure parmi les plus élevés de l'OCDE, soit 44,0% du PIB en 2015**, contre 45,5 % en France et 34,3 % pour l'OCDE.

Ce haut niveau de protection sociale ne semble pas pénaliser la maîtrise des finances publiques, bien que l'économie finlandaise ait été durement touchée par la crise, avec trois années de récession de 2012 à 2014. **Le déficit au sens de Maastricht n'est passé au-dessus de 3 % du PIB qu'à une seule reprise, en 2014, et est rapidement retombé à 1,8 % en 2016. Pourtant, selon Eurostat, les dépenses des administrations publiques consacrées à la protection sociale sont comparables en Finlande (25,6 % du PIB en 2015 contre 24,6 % en France).**

La capitalisation partielle du système de retraite joue un rôle significatif dans l'équilibre global du système. Par ailleurs, si les dépenses sociales avaient rapidement augmenté entre 2008 et 2014, elles font l'objet depuis 2015 de coupes budgétaires tout comme d'autres types de dépenses (aide au développement, à la recherche, budget des universités). Ces coups de rabot sont justifiés par le gouvernement Sipilä tant par la **politique d'austérité budgétaire** dont il a fait sa priorité que par son analyse selon laquelle le haut niveau de protection sociale aurait un **effet négatif sur le taux d'emploi**. Enfin, la générosité des prestations varie légèrement selon les risques : si les prestations familiales sont particulièrement généreuses en Finlande, le taux de remplacement des pensions de retraite est plus faible et **la couverture du risque maladie paraît moins bien assurée, ces deux risques représentant plus du 3/4 des dépenses dans les deux pays.**

I. L'équilibre du financement de la protection sociale bénéficie de la capitalisation partielle du système de retraite.

Selon Eurostat, le financement de la protection sociale est également réparti entre les contributions publiques (47 % du total en 2014) et les cotisations sociales assises sur les salaires (47 %), alors qu'en France, la part des cotisations sociales est prépondérante (61 %), les contributions publiques ne représentant que 35 % du total. Les cotisations sociales reposent plus largement sur les employeurs en France avec 42 % du total contre 34 % en Finlande. Les cotisations supportées par les employés représentent 12 % du total en France contre 10 % en Finlande. Le tableau

ci-dessous confirme le poids globalement plus important en France du financement de la protection sociale sur les salaires, et notamment pour les employeurs.

Tableau 1 : Principales cotisations sociales en 2017

	Finlande	France
Chômage	4	6,4
- Employeur	2,4	4
- Employé	1,6	2,4
Retraite	24,4	15,45
- Employeur	17,95	8,55
- Employé	6,45	7,9
Assurance maladie	2,66	13,59
- Employeur	1,08	12,84
- Employé	1,58	0,75
Allocations familiales		5,25 (employeurs)
CSG		8 (employés)

En Finlande, les principaux gestionnaires des dépenses sociales sont : les fonds de pension qui gèrent les retraites assises sur les salaires, les autres fonds de sécurité sociale (essentiellement maladie/aide sociale et chômage) et les municipalités (environ 300) qui gèrent les services sociaux et les services de santé et assurent environ 1/3 des dépenses sociales. **Les budgets des municipalités sont globalement déficitaires (-0,4 % du PIB en 2016), principalement en raison du poids croissant des dépenses de santé.** En ce qui concerne les autres dépenses sociales, **les soldes des fonds de pension et de sécurité sociale sont excédentaires (1,3 % du PIB en 2016) et contribuent positivement au budget de l'Etat général.**

Le financement des fonds de pensions joue un rôle déterminant. Comme le montre le tableau ci-dessous, l'excédent des comptes sociaux s'explique essentiellement par celui des fonds de pension. Le solde des fonds de pension est en recul par rapport aux années 2000 où il dépassait 3 % du PIB mais restait de 1,1 % du PIB en 2016. Plusieurs facteurs expliquent ce recul : la croissance du nombre de retraités, celle du montant moyen des pensions, l'effet du chômage sur les cotisations, la baisse des taux d'intérêt sur les revenus de la capitalisation. Selon les projections du ministère des finances, l'excédent doit continuer à se réduire sur les prochaines années. **Les autres « fonds de sécurité sociale » sont constitués essentiellement des comptes de l'organisme finlandais de sécurité sociale (Kela) et des fonds assurantiels de chômage** qui gèrent les prestations chômage assises sur les revenus antérieurs.

Tableau 2 : Etats financiers des administrations publiques en milliards d'euros (en % du PIB).

	2013	2014	2015	2016	2017p	2018p
Gouvernement général	-2,5	-3,2	-2,7	-1,8	-1,2	-1,4
Gouvernement central	-3,7	-3,8	-3,0	-2,7	-2,3	-2,0
Administrations locales	-0,7	-0,8	-0,6	-0,4	-0,1	-0,3
Fonds de pensions	1,8	1,7	1,3	1,1	0,8	0,7
Autres fonds de la Sécurité Sociale.	0,1	-0,3	-0,4	0,2	0,3	0,2

Source : Ministère des Finances

Le financement des retraites bénéficie de la capitalisation partielle du système. Des fonds de pensions ont été alimentés, pour les salariés du secteur privé, dès le début des années 1960. C'est la conjonction d'une importante génération de baby-boomers, nés immédiatement après la guerre, et de la baisse subséquente des naissances, qui a motivé à l'origine la constitution de ces fonds afin de pouvoir lisser l'effet sur les contributions de l'arrivée de cette génération à l'âge de la retraite. Les caisses de retraites des fonctionnaires ont engagé ce même processus d'accumulation à la fin des années 1980¹. Les principaux paramètres du système sont unifiés dans le cadre de la sécurité sociale publique mais la gestion des risques liés à la capitalisation concerne surtout les régimes du secteur privé (62,5 % du portefeuille d'actifs à la fin 2016), les fonds de pension publics (37,5 % des actifs à la fin 2016) s'apparentant plutôt à des fonds de réserve. **Au 31 mars 2017, les fonds de pension finlandais détenaient ainsi un portefeuille d'actifs de 196,6 Mds €, soit 87 % du PIB.** Le taux de capitalisation² est évalué à environ 25 %, niveau

¹ Le fonds de pension de Keva (pour les employés des administrations décentralisées essentiellement) a été constitué en 1988, le Fonds de Pension d'Etat en 1990.

² Rapport entre les fonds accumulés à ce jour et la valeur de l'ensemble des engagements en pensions auprès des employés actuels ou anciens employés. Ces engagements sont calculés en fonction d'hypothèses sur l'espérance de vie et sont diminués des rendements espérés.

qui permet de limiter les risques liés à la capitalisation tout en permettant d'amortir le choc démographique³. Plus précisément, il est en moyenne de 25 % pour les fonds privés et ne devrait plus augmenter. Il est plus bas pour les fonds publics, de création plus récente. VER, organisme qui gère le fonds de pension pour les employés de l'Etat central, a atteint en 2014 un taux de capitalisation de 18 % mais a pour objectif d'atteindre 25 %.

Ce système a été en phase d'accumulation jusqu'en 2014, les contributions versées par les employeurs et les employés excédant alors chaque année les dépenses de retraite. Le surplus ainsi dégagé a été réinvesti, de même que les revenus du portefeuille d'actifs. Cet excédent était notamment permis par un taux de cotisation (employeurs et employés) relativement élevé (24 % en 2014, 24,4 % en 2017). A noter que les cotisations « employeur » annuelles (17,95 %) sont plus élevées que celles payées par les employés (6,45 %), même si la tendance à partir de 2017 est à l'augmentation des cotisations « employés » au bénéfice des cotisations « employeurs » en diminution⁴.

En 2015, les retraites versées (25,2 Mds €) ont excédé pour la première fois le montant des cotisations recouvrées (24,9 Mds €). Cette situation s'est produite à nouveau en 2016 avec un total des retraites de 26 Mds pour des cotisations de 25,4 Mds. Les fonds de pension sont donc entrés dans une phase active de contribution à la soutenabilité du système. Une partie des revenus du portefeuille est affectée au paiement des retraites. Le solde est néanmoins réinvesti et la valeur du portefeuille continue à croître, également du fait de la variation globalement positive de la valeur des actifs investis.

Comme le montre le tableau 1, les fonds de pension contribuent largement à la soutenabilité des finances publiques puisque les excédents, tant du secteur public que du secteur privé, sont intégrés, avec le solde des autres fonds de sécurité sociale, dans le calcul statistique du solde budgétaire du gouvernement général au motif qu'il s'agit de régimes obligatoires. L'excédent consolidé de l'ensemble des fonds de pension vient donc chaque année en réduction du déficit combiné des autres administrations publiques : Etat central, municipalités et autres fonds de sécurité sociale. Le calcul de cet excédent prend en compte, du côté des dépenses, les prestations versées et les coûts d'exploitations, et du côté des recettes, les cotisations et les revenus du portefeuille d'actifs effectivement perçus, tels que les intérêts, les dividendes et les produits de la vente d'actifs. L'excédent ne prend pas en compte les écarts de valorisation du portefeuille d'actifs liés aux évolutions des cours en bourse, qui restent virtuels tant que les titres ne sont pas cédés (la crise financière de 2008 a fait chuter la valeur estimée du portefeuille des fonds de pension finlandais de 21 %, mais cette perte virtuelle a été rapidement effacée).

Le système finlandais de capitalisation partielle du financement des retraites possède plusieurs traits originaux qui réduisent sensiblement les risques généralement attachés à la capitalisation : l'adhésion à un fonds de pension des entreprises et de leurs salariés est obligatoire ; les fonds de pensions sont gérés par des sociétés d'assurance spécialisées et beaucoup plus marginalement par les entreprises elles-mêmes ; les salariés n'interviennent pas dans les choix d'investissement ; les fonds gérant les actifs du secteur privé sont solidairement responsables en cas de faillite de l'un d'entre eux ; les fonds des salariés du public bénéficient de la garantie de l'Etat ; le niveau des prestations de retraite perçues par les salariés ne dépend pas de la rentabilité du fonds auquel leur entreprise est affiliée ; la gestion des actifs par les fonds est très régulée. La crise financière de 2008 a fait chuter la valeur estimée du portefeuille des fonds de pension finlandais de 21 %, mais cette perte virtuelle a été rapidement effacée et n'a pas eu d'effets sur l'équilibre du système.

Les excédents des fonds de pension privés ne peuvent cependant pas financer l'endettement des autres administrations publiques qui s'endettent donc en réalité à hauteur de leur déficit propre, soit, en 2014, à hauteur de 4,9 % du PIB, en 2015, 4 % et 2016, 2,9 %. Seuls les actifs détenus par le Fonds de Pensions d'Etat (VER) peuvent éventuellement être cédés par l'Etat pour équilibrer le budget puisque ce fonds s'apparente plus à un fonds de réserve qu'un véritable fonds de pension (il n'y a pas de compte de capitalisation identifié pour chaque agent). Par exemple, le budget 2015 prévoyait un transfert exceptionnel de 0,5 Md d'euros de VER au budget de l'Etat central.

En revanche, les actifs des fonds de pension ne viennent pas en déduction de l'endettement public au sens de Maastricht. **L'endettement public a atteint 60,2% en 2014 et 63,6 % en 2015. Il est redescendu à 63,1 en 2016 et les projections du ministère des finances prévoient de le ramener à 61,1 en 2019.** Environ 1/6^{ème} de cette dette

³ Selon le rapport économique de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) de février 2014 sur la Finlande, le taux de dépendance (rapport de la population âgée de plus de 65 ans à la population ayant entre 18 et 64 ans) était de 25% en 2010 et sera de 45% en 2060. D'ici cette date, la part de la population active dans la population en âge de travailler doit décroître de 5 points, atteignant 55% soit nettement moins que ce qui est prévu pour les autres pays nordiques.

⁴ L'augmentation des cotisations « employés », au profit des employeurs, est une mesure du Pacte de compétitivité de 2016 qui vise à diminuer le coût du travail.

a été émise par les collectivités locales, le reste par l'Etat central. Seuls les titres de dette finlandais détenus par les fonds de pension publics viennent en déduction de la dette puisque l'Etat détient ainsi sa propre dette. Les placements des fonds de pension publics en emprunts publics nationaux restent toutefois marginaux. Le gouvernement finlandais a cependant fait valoir en 2015 et en 2016, à l'occasion de la publication par la Commission européenne des recommandations pays dans le cadre du semestre européen, qu'il suffirait que les fonds de pension publics achètent plus de titres de dette souveraine finlandaise pour que la dette publique soit ramenée à moins de 60 %.

Les actifs des fonds de pension se sont accrus au cours des dernières années, plus rapidement que la dette publique. Ils représentaient 50 % du PIB en 2001 et 86 % fin 2016 (188,5 Mds d'euros), alors que sur la même période la dette publique est passée de 40 % du PIB à 63 % (136 Mds d'euros). **De fait, la Finlande est l'un des rares pays de l'OCDE qui peut se prévaloir d'une richesse financière nette des administrations publiques positive, à hauteur de 54 % de son PIB en 2015, derrière la Norvège (285 %) et devant le Luxembourg (50 %).**

II. Des efforts importants de maîtrise des dépenses sont en cours au nom, d'une part, de la maîtrise des dépenses publiques, et, d'autre part, de la remise en cause de l'efficacité économique de cette protection.

Avec la crise, la Finlande a connu une **forte croissance de ses dépenses sociales sur la période 2008-2014, soit +6,8 points de PIB**. En 2016, les dépenses sociales en pourcentage s'élevaient à 30,8 %, en incluant les dépenses des municipalités. Celles-ci représentent environ 1/3 des dépenses totales.

La maîtrise des dépenses des services de santé et des services sociaux, dont la gestion est actuellement exercée par les municipalités, est recherchée à travers une réforme structurelle de grande envergure discutée depuis plusieurs années. Le projet en cours de validation par le Parlement prévoit le **transfert de ces responsabilités à un échelon régional créé à cet effet et élu, soit 18 régions de santé**. Les budgets correspondants de ces régions seront abondés exclusivement par des transferts de l'Etat, alors que les municipalités se finançaient en grande partie par des impôts propres, soit levés par elles, soit dont une partie du produit leur était transféré par l'Etat. **Le gouvernement espère ainsi maîtriser à la baisse la trajectoire des dépenses de santé et économiser 3 Mds d'euros à l'horizon 2029**. La réforme doit aussi permettre **d'égaliser les conditions d'accès aux soins privés et aux soins publics** pour que les patients puissent réellement choisir entre les deux. La date d'entrée en vigueur de la réforme, plusieurs fois repoussée, est à ce jour prévue pour début 2020.

En excluant les dépenses des collectivités locales, le montant des prestations a atteint plus de 20 % du PIB en 2015, avant de redescendre en dessous de 20 % en 2016 sous l'effet de la reprise de la croissance et des coupes budgétaires programmées par le gouvernement Sipilä. Comme le rappelle en effet l'*Economic Survey* publié à l'automne 2017 par le ministère des Finances, **la maîtrise des dépenses sociales gérées par les fonds de sécurité sociale** est recherchée à travers des réductions dans les prestations chômage, des remboursements des dépenses maladie, des allocations maladie et parentales (*sickness and parental allowances*), des allocations logement et des aides étudiants. Les prestations chômage ont aussi subi une décote de 0,85 % début 2017 et un gel est prévu pour 2018 et 2019. Les prestations retraite ont, quant à elles, fait l'objet d'une importante réforme en 2015.

Sur l'ensemble des dépenses sociales, la part des prestations « retraite et dépendance » est moins importante en Finlande (41,7 %) qu'en France (45,4 % du total). Pourtant, en Finlande, les retraites sont essentiellement couvertes par le système obligatoire partiellement capitalisé décrit ci-dessus : le taux de dépenses couvertes par des fonds privés complémentaires ne représentait que 2,2 % du total des dépenses de retraite en 2016. Selon l'OCDE, **le taux de remplacement net moyen des pensions finlandaises était de 64 % des revenus antérieurs en 2014, légèrement plus élevé que la moyenne OCDE (63 %), mais en deçà du taux français (68 %)**.

Une réforme de 2005 avait déjà permis de ralentir l'évolution des dépenses de retraite, notamment en pondérant les prestations annuelles par un coefficient d'espérance de vie : plus l'espérance de vie s'allonge, plus les prestations versées diminuent. **Le Parlement a adopté en 2015 une vaste réforme du système de retraite, entrant en vigueur en 2017, et qui prévoit de relever l'âge de départ de 63 à 65 ans d'ici à 2025**. A partir de 2027, l'âge de départ sera indexé sur l'espérance de vie. Cette réforme modifie également certaines règles dans le calcul de l'assurance-retraite versée par les fonds, instaurant notamment des incitations à repousser l'âge de départ. S'y est ajoutée une hausse de 0,4 % des cotisations (employés et employeurs), portées à 24,4 % à partir de début 2017. Cette réforme doit permettre d'assurer la soutenabilité de ce système, mais ces dispositifs ne seraient suffisants qu'à moyen-terme. En effet, selon le Centre finlandais d'étude sur les pensions, le gouvernement pourrait avoir à relever à nouveau le taux de cotisations à partir de 2020 afin de préserver l'équilibre des fonds et faire face au défi du **vieillessement rapide de la population finlandaise**.

Selon la banque mondiale, en 2016, 21 % de la population finlandaise était âgée de 65 ans ou plus, contre 19,5 % en France. Ce ratio pourrait s'élever à 26 % d'ici à 2030 selon les estimations de l'Institut finlandais de la statistique. De la même façon, le taux de fécondité est de 1,7 enfants par femme en 2015, en deçà du seuil considéré suffisant pour le renouvellement des générations (~2,1). Le taux de dépendance, qui mesure le nombre de personnes inactives (dont retraités) en fonction des personnes actives, était de 1,43 en 2015, en augmentation depuis 2008.

Il existe aussi une allocation retraite « minimum social » versée aux personnes ayant atteint l'âge légal de départ en retraite mais n'ayant jamais ou très peu cotisé à un fonds de retraite. Elle est versée par l'agence publique de sécurité sociale Kela et s'élevait à 760 €/ mois, avant impôt, 540 après l'impôt prélevé à la source.

Les dépenses de santé se sont élevées en 2016 à 9,4 % du PIB en Finlande et à 11 % en France.

En Finlande, les dépenses de santé sont le fait de deux administrations différentes. D'une part, les municipalités sont responsables de la fourniture des services de santé (hôpitaux, urgence, ...), soit environ 36,8% du total des dépenses. Ces collectivités locales se financent principalement par des impôts propres et des transferts directs de l'Etat central. D'autre part, l'organisme de sécurité sociale Kela prend en charge les revenus de remplacement en cas de congé maladie et rembourse une partie des frais de santé. Kela est financé à hauteur de 35 % par les cotisations dues par les employeurs, 40 % pour les employés⁵ et 24 % pour l'Etat. Le financement des dépenses de santé en Finlande repose ainsi beaucoup moins sur les cotisations sociales qu'en France et le concours apporté par l'Etat central est plus important.

La Finlande est aussi caractérisée par un reste à charge beaucoup plus élevé qu'en France (19,9 % contre 6,8 % en 2015⁶). Cette différence s'explique notamment par la place du secteur privé dans le système de santé finlandais, qui représente près de 25 % du total des services proposés. La perception d'un service de meilleure qualité, où les délais sont notamment raccourcis, explique en partie le choix du privé effectué par certains patients en Finlande. Or, en 2016, la prise en charge par Kela des frais de santé effectués dans le privé est en moyenne de 34,1 % ; elle est particulièrement faible pour les dépenses de consultation (16,7 %) et les frais de dentiste (15,7 %). De plus, le recours aux mutuelles de santé est peu répandu : seul 5 % des dépenses de santé sont financées via un contrat de prévoyance.

Du point de vue des revenus de remplacement, le système finlandais semble être plus généreux puisque l'indemnité journalière moyenne est de 56,21 € (taux de remplacement moyen de 70%⁷), tandis qu'en France où le taux de remplacement est de 50%, l'indemnité est plafonnée à 43,8 € (58,4 € si charge de famille)⁸. Toutefois, le nombre de jours de carence avant le versement de ce revenu de remplacement par l'Assurance-maladie est de 3 jours en France, contre 9 en Finlande. Pour autant, dans les deux pays, les accords de branche et les contrats de travail peuvent prévoir que l'employé en arrêt maladie continue d'être rémunéré par l'employeur avant que l'Assurance-maladie ne prenne le relais.

La médecine du travail s'ajoute aux dispositifs de prise en charge des frais de santé. En Finlande, l'employeur a la possibilité de proposer à ses employés des consultations médicales de praticiens avec qui cet employeur a passé un contrat. L'employé ne paie rien et Kela rembourse entre 50 % et 60 % des frais à l'employeur. Cependant, cette couverture est très variable selon les employeurs, elle peut aller d'une simple visite médicale annuelle jusqu'à la prise en charge des consultations dentaires.

Au total, selon l'OCDE, les dépenses de santé finlandaises par habitant (dépenses privées et publiques) sont de 4 062 € en 2016, soit moins que les dépenses françaises (4 600 €) ou allemandes (5 551 €).

Les principaux indicateurs de santé révèlent plusieurs différences entre la France et la Finlande. L'espérance de vie finlandaise est de 81,3 ans contre 82,8 en France. L'écart est encore plus important s'agissant de l'espérance de vie en bonne santé : elle est de 63,8 ans en France, contre 58,1 en Finlande. Beaucoup de facteurs peuvent contribuer à expliquer cet écart, mais le reste à charge des dépenses de santé plus élevé en Finlande peut jouer un rôle, s'il est à l'origine d'un phénomène de non-recours au soin plus marqué. Dans ce sens, on constate selon l'OCDE, que l'écart d'espérance de vie entre les personnes de catégorie sociale supérieure et celles moins aisées, est en moyenne de 8 ans en 2015, contre 4,7 ans en France. On peut aussi relever que la mortalité prématurée évitable, c'est-à-dire la mortalité survenant avant l'âge de 70 ans et liée à des facteurs de risques comportementaux tels que la

⁵ Pour le détail des cotisations, cf tableau 1.

⁶ Ces données ne prennent pas en compte la prise en charge des affections longue durée pour lesquelles un régime spécial s'applique en France.

⁷ Pour les revenus annuels de plus de 30 350€, le taux est moins élevé.

⁸ Pour les fonctionnaires français, le taux de remplacement est de 100 %.

consommation de tabac ou d'alcool mais également le suicide, est inférieure en Finlande, ce qui semble écarter ces facteurs de risques comportementaux comme explication de ces différences d'espérance de vie.

Tableau 3 : Inégalités sociales de santé (2015).

Inégalités sociales de santé en années (différence d'espérance de vie entre CSP+ et CSP-)	France	Finlande
Femmes	3	5,4
Hommes	6,4	10,6

Source : Insee / OCDE

Les dépenses liées au risque chômage ont augmenté rapidement en Finlande avec la crise : elles représentent 8,2 % du total en 2014, contre 6,2 % en France.

Il existe deux types d'allocations pour les personnes qui ont perdu leur emploi. Une allocation chômage de base d'environ 700 €/ mois, avant impôt, est versée aux personnes qui ont travaillé au moins six mois et qui n'ont pas cotisé à un fonds de chômage, soit moins de 20 % des indemnisés (ex : travailleurs indépendants).

Pour les personnes qui ont travaillé au moins six mois et ont cotisé à un fonds de chômage (80 % des indemnisés), l'allocation de base est complétée par une indemnité calculée proportionnellement aux revenus antérieurs. **Les fonds de chômage sont gérés par les syndicats, ce qui explique un taux d'adhésion très élevé (69 % contre 67 % en Suède).** Ces fonds collectent les cotisations « employeurs » et « employés » et versent aux membres sans emploi une allocation chômage. L'Etat reverse également à ces fonds la part correspondant à l'allocation de base qu'il propose via Kela. Depuis 2014, la hausse du chômage en Finlande a occasionné une augmentation des dépenses de ces fonds, que les cotisations employés et employeurs n'ont pas suffi à couvrir. Les fonds ont donc dû s'endetter jusqu'en 2015, l'encours total de dettes s'élevant à 1 Md € en 2016, soit 0,5 % du PIB.

Plusieurs analyses s'accordent sur l'**existence en Finlande de nombreuses trappes à inactivité/chômage compte tenu d'un ensemble relativement généreux de prestations sociales et de la durée de versement des allocations chômage**, elle aussi parmi les plus élevées des pays de l'OCDE. La Finlande fait par exemple partie du top-3 des pays de l'OCDE au taux de remplacement le plus élevé, celui-ci pouvant atteindre 70 % pour les employés touchant une indemnité calculée par rapport aux revenus antérieurs. Partageant le constat de mécanismes indemnitaires trop généreux, **le gouvernement de Juha Sipilä avait, lors de sa prise de fonction en 2015, annoncé une vaste réforme de ce système, qui devait servir le double objectif de réduire les trappes à inactivité et de contribuer aux objectifs de réduction du déficit public.**

Depuis le 1^{er} janvier 2017, la durée d'indemnisation du chômage a été réduite de 400 à 300 jours pour les chômeurs ayant travaillé jusqu'à 3 ans et de 500 à 400 jours pour ceux ayant travaillé plus de 3 ans (maintien à 500 jours pour les personnes âgées de plus de 58 ans). D'autre part, le taux de cotisation (employés et employeurs) a augmenté depuis 2014, passant de 2,7 % à 4,0 % en 2017. En 2017, suite au Pacte de compétitivité signé entre les syndicats en 2016, les cotisations « employeurs » ont été diminuées de 0,45 pp et s'élèvent désormais à 2,4%, baisse reportée sur la cotisation « employés » (1,6%). Les prestations chômage ont été diminuées de 0,85 % début 2017 et seront gelées en 2018 et 2019, ce qui, ajouté au recul du chômage (8,6 % à la mi-2017), contribue à la maîtrise des dépenses.

Selon les estimations pour 2017 du Centre finlandais des fonds d'assurance chômage qui prennent en compte le scénario macro-économique tel qu'élaboré par le ministère des Finances, le produit des cotisations (4,0 Mds €) devrait suffire à couvrir les dépenses d'indemnisation (3,9 Mds €). A titre de comparaison, le déficit de l'assurance-chômage française devrait atteindre 3,6 Mds € en 2017 selon l'Unédic.

S'agissant des politiques actives du marché du travail⁹, les moyens accordés au service public de l'emploi finlandais sont en diminution depuis 2005. Selon l'OCDE, le nombre de conseillers pour l'emploi a par exemple été réduit de près de -50 % entre 2005 et 2015. Dans le Country report de 2015, le FMI notait que la Finlande avait des dépenses de politiques actives pour l'emploi moins importantes que les autres pays nordiques et recommandait en 2016 leur renforcement. Une rallonge de 25 M € est certes annoncée pour l'accompagnement des chômeurs par

⁹ Les **politiques actives du marché du travail** font référence à l'ensemble des politiques en matière d'emploi qui encouragent de façon active les chômeurs à retrouver un travail. Il peut s'agir d'accompagnement personnalisé, d'aide à la mobilité ou encore de formation. De cette façon, les politiques indemnitaires dites « passives » (ex : allocation chômage, sanctions) sont exclues de cet ensemble.

les agences régionales pour l'emploi – il convient de les rapprocher aux coupes de plus de 300 millions qui avaient été annoncées en début de législature sur la période 2016-2019. Pourtant, les difficultés d'appariement entre l'offre et la demande de travail, notamment celles liées aux disparités géographiques, se sont aggravées depuis 10 ans. L'inadéquation des compétences professionnelles est également mentionnée comme un obstacle à l'embauche, notamment pour les personnes disposant de peu de qualifications dans un pays où la proportion des emplois peu qualifiés est l'une des plus faibles de la zone euro (8,5 % contre 19,4 % en moyenne dans les pays de la zone euro).

Ces difficultés se sont illustrées par la croissance du chômage de longue durée, qui concernait 35 % des demandeurs d'emploi en août 2017, ainsi que par le nombre d'emplois non-pourvus. **De ce fait, le recul du chômage lié à la reprise de la croissance est relativement lent, de 9,4 % en moyenne en 2015, à 8,8 % en 2016, le taux de chômage devrait marquer un palier à 8,6 % en 2017** selon les estimations du ministère des finances, qui explique aussi cette viscosité par le retour sur le marché de l'emploi d'un chômage caché, les années de crise ayant découragé un grand nombre de sans-emploi qui ont quitté le marché du travail (le ministère des finances estime leur nombre à environ 140 000/170 000 personnes pour 230 000 chômeurs inscrits).

Les prestations famille enfance sont particulièrement généreuses en Finlande (10,4% des dépenses sociales totales contre 7,8% en France).

L'accueil d'un nouveau-né s'accompagne d'une série de prestations versées par Kela. Un "paquet de naissance" contenant le nécessaire pour un nouveau-né (vêtements, soins...soit environ 50 articles) est remis à toute future mère couverte par la sécurité sociale finlandaise, à condition qu'elle se fasse suivre correctement pendant sa grossesse¹⁰.

Les familles bénéficient également d'allocations familiales versées dès le premier enfant, sans condition de revenus, et jusqu'à ses 17 ans (95 € pour le premier enfant, 105 € pour le deuxième, 134 € pour le troisième, 154 € pour le quatrième et 173 € par enfant supplémentaire). Des aides supplémentaires sont destinées aux familles dans des situations particulières (familles monoparentales, notamment). En revanche, contrairement à la France, l'impôt sur le revenu est personnel et ne prend pas en compte un quotient familial.

La Finlande dispose d'un système d'accueil public de la petite enfance relativement peu onéreux (290 € maximum par mois). Il est accessible à tous les enfants à partir de 10 mois, avec obligation de la part de la commune de résidence de fournir une place dans les 4 mois suivant la demande, même si les parents ne travaillent pas. En 2016, 51 000 enfants y étaient accueillis. Les parents peuvent également opter pour une crèche privée, auquel cas ils bénéficient d'une aide financière de Kela (*private daycare allowance*) de 172 € à 316 € par mois, à laquelle s'ajoute une aide supplémentaire de la commune. Pour Helsinki, cette aide se monte à 600 € par mois pour les enfants de moins de 3 ans et à 300€ par mois pour les enfants de 3 à 6 ans. Au total, les dépenses publiques d'aide à la garde d'enfants s'élevaient à 435 M € en 2016.

Selon l'OCDE, malgré ces aides généreuses, **seuls 27 % des enfants de 0 à 2 ans sont gardés en jardin d'enfant en Finlande, contre plus de 50 % dans les autres pays nordiques et 52 % en France.** Ce pourcentage monte à 74 % pour les enfants de 3 à 5 ans (contre près de 100 % pour les autres pays nordiques et la France). La raison principale réside dans l'importance des aides financières qui, surtout dans les foyers modestes, n'incitent pas le parent à bas salaire à travailler. En effet, le congé maternité finlandais est de 18 semaines (indemnisé entre 70 % et 100 % du salaire¹¹). L'un ou l'autre parent (en pratique, à 93%, les femmes) peut ensuite prendre un congé parental de 158 jours ouvrés (soit un peu plus de 6 mois), indemnisé entre 50 et 70 % du salaire, et à hauteur de 600 € minimum. Puis un congé parental d'éducation peut être pris jusqu'aux trois ans de l'enfant par le père ou la mère (indemnisé 330 € par mois minimum). Le père bénéficie également d'un congé de paternité de 54 jours ouvrés, fractionnable, indemnisé entre 70 et 100 % du salaire et utilisable jusqu'aux deux ans de l'enfant. Les dépenses en revenus de remplacement pour ces congés maternité, paternité et parental étaient de 1,4 Mds € en 2016.

Au total, **le coût de la politique de l'enfance se chiffrait à 1,8 Mds € en 2016.** Le contexte démographique finlandais actuel où le nombre de naissances diminue chaque année, contribue à expliquer une baisse de ces dépenses de -13 % par rapport à 2007.

Lors de la présentation du projet de budget pour 2018, le gouvernement a annoncé une baisse du coût des services municipaux de garde d'enfants en bas âge, qui devrait en priorité concerner près de 6 700 familles à faibles revenus. A plus long terme, **le gouvernement prévoit de réformer le système finlandais des congés**

¹⁰ Ce paquet peut être remplacé par un versement ponctuel de 140 € exonéré d'impôt.

¹¹ Ce revenu de remplacement est versé par Kela.

maternité et parental. Un groupe de travail a été constitué à ce sujet, il devrait rendre ses conclusions fin 2017. Le contenu de cette réforme demeure inconnu, mais la date d'entrée en vigueur a déjà été fixée au 1^{er} janvier 2019. **L'objectif principal de ces réformes est d'augmenter le taux d'emploi de la population finlandaise,** notamment des femmes. Elles doivent aussi contribuer à diminuer les inégalités de carrière et de salaire constatées entre les hommes et les femmes, qui proviennent en partie du fonctionnement du système actuel.

En Finlande, **l'aide aux étudiants est particulièrement généreuse : chaque étudiant inscrit à une formation universitaire diplômante est éligible à une allocation mensuelle, sans condition de revenus.** Cette allocation dépend de l'âge de l'étudiant et de sa situation familiale, elle est versée sur une durée de 64 mois. Pour un étudiant de plus de 18 ans inscrit à l'université, le montant versé chaque mois par Kela est de 250,28 €. Jusqu'en juillet 2017, s'ajoutait à cette aide une allocation logement, fonction des revenus de l'étudiant (y compris allocation étudiante). Au total, les dépenses publiques d'aide aux étudiants s'élevaient à 839 M € en 2016 (y compris aide au logement). Depuis le 1^{er} août 2017, l'allocation logement spécifique aux étudiants est supprimée et les étudiants entrent désormais dans le champ de l'allocation logement générale, selon des conditions plus restrictives, ce qui devrait faire baisser le nombre de bénéficiaires et engendrer 26 M € d'économies dès 2018. Le montant moyen devrait en revanche augmenter et être plus adapté aux étudiants en situation difficile.

Le niveau des dépenses logement et exclusion est relativement similaire (4,8 % du total des dépenses sociales en Finlande contre 5,5 % en France).

En 2016, 858 500 personnes (régime général, retraités et étudiants) bénéficiaient d'une aide au logement versée par Kela pour un montant de plus d'1 Md d'euros. Une « allocation sociale de base » est également disponible pour couvrir les dépenses de base des ménages les plus modestes. Elle peut s'ajouter à l'allocation logement. En 2016, plus de 250 000 ménages, soit près de 400 000 personnes en ont bénéficié, pour un montant de 485 euros pour une personne seule et de 412 euros par personne pour un couple. Jusqu'en 2016, ce revenu minimum était géré par les municipalités. La responsabilité en a été transférée à Kela depuis le 1^{er} janvier 2017 et Kela s'attend à ce que le surcroît d'anonymisation lié à ce transfert se traduise par une hausse des demandes qui pourraient porter le nombre des ménages bénéficiaires à 300 000 ménages. Les municipalités ne gardent que la possibilité d'attribuer des aides d'urgence aux personnes en difficulté. L'effet dissuasif de ces minima sociaux sur la participation au marché du travail est dénoncé et a justifié le lancement par le gouvernement Sipilä d'une **expérimentation sur un revenu de base universel.** Par exemple, une femme élevant seule un enfant, avec un loyer de 600 euros, percevrait environ 2400 euros par mois d'allocations et prestations, dont elle perdrait une bonne partie si elle prenait un emploi. Un échantillon de 2000 chômeurs en fin de droits a été sélectionné pour cette expérimentation en cours depuis début 2017 pour une durée de deux ans : un revenu de 560 euros par mois après impôt leur est versé et est maintenu même s'ils trouvent un emploi.

* * *

La générosité du filet de protection sociale a aidé la Finlande à traverser la crise qui l'a touché plus durement que d'autres pays, le ralentissement de l'activité sur de nombreux marchés se conjuguant avec des chocs structurels dans les secteurs de la téléphonie mobile et du bois-papier. Selon Eurostat, le pourcentage de la population vivant sous le seuil de pauvreté, avant prise en compte des transferts sociaux, était en Finlande de 26,8 % en 2015 (contre 23,9 % en France), alors que la prise en compte des transferts sociaux ramène ce nombre à 12,4 % (contre 13,6 % en France). Le gouvernement élu en 2015 a toutefois clairement donné la priorité à la réduction du déficit et de l'endettement public et au redressement du taux d'emploi, avec la volonté d'inciter une partie de la population à entrer/retourner sur le marché du travail en réduisant les bénéfices sociaux.