

Ecrit par : Sarah Morvan
Relu par : Emmanuel GABLA

A Oslo, le 22/03/2018

NAV, l'agence norvégienne pour l'emploi et les services sociaux

NAV, l'agence norvégienne pour l'emploi et les services sociaux, née de la fusion de trois grandes administrations norvégiennes, représente à elle seule un tiers du budget de l'Etat norvégien. Outre le versement des retraites, elle est en charge de celui des allocations chômage et de l'encadrement des demandeurs d'emplois, ciblant en priorité certaines catégories de population et certaines régions. Elle se trouve aujourd'hui confrontée à d'importants défis, et notamment la forte dépendance de la santé de l'économie norvégienne à celle de l'industrie pétrolière, et ne dispose que de peu d'outils, dont aucun coercitif, pour influencer les choix des demandeurs d'emplois.

I. Le rôle de NAV en matière de chômage et de retour à l'emploi **a. Présentation de NAV**

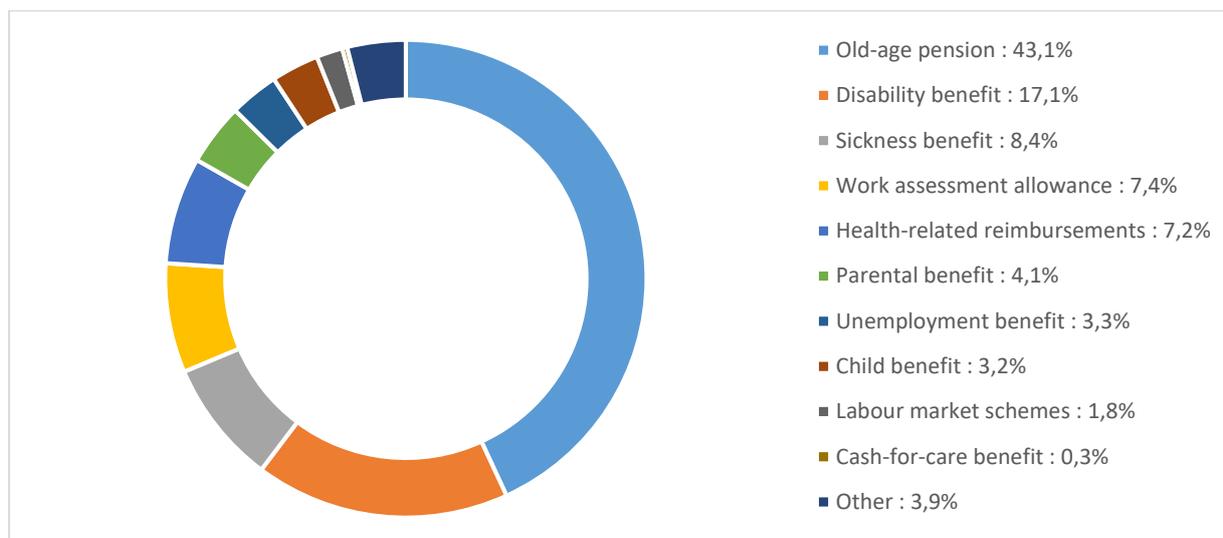
En Norvège, les problématiques de chômage sont directement traitées par l'Etat, et notamment par **NAV, l'Administration Norvégienne du travail et des services sociaux** (*Nye arbeids- og velferdsetaten*). Le 1er juillet 2006, NAV naquit de la fusion de trois administrations : les services sociaux municipaux, l'assurance sociale (*Trygdeetaten*) et l'agence nationale pour l'emploi (*Aetat, Arbeidsmarkedsetaten*).¹

Possédant des bureaux dans presque l'ensemble des municipalités norvégiennes, employant environ 19 000 personnes, NAV offre un nombre importants de services sociaux, lesquels représentent **un tiers du budget de l'Etat**. Ces prestations incluent le **versement d'une soixantaine d'allocations dont l'allocation chômage et de l'aide au retour à l'emploi**. L'objectif de cette administration est de s'assurer que le marché du travail fonctionne correctement, de fournir l'assistance sociale et financière aux personnes qui en ont besoin, d'accroître le nombre de personnes en activité et donc... de diminuer le nombre de celles bénéficiaires de ses aides.

En 2016, **468 Mds de NOK (49 Mds€) composaient le budget de NAV**, partie intégrante du budget de l'Etat tel que voté par le *Storting*. Ils étaient répartis principalement entre allocations retraites (43,1%) et pension d'invalidité (17,1%).

¹ NAV n'est donc pas seulement une administration centralisée gérée par le gouvernement : les services sociaux municipaux qui ont été rassemblés au sein de cette grande administration restent sous la responsabilité des municipalités. Cette situation pose évidemment quelques problèmes organisationnels, mais la plupart d'entre eux sont résolus par une vision axée sur les résultats. Ainsi, des objectifs de résultats sont fixés annuellement, mais la méthode pour y parvenir est laissée à l'initiative des municipalités.

Fig.1 : Répartition du budget de NAV en 2016



Source : NAV

Ainsi, les retraites représentent 43,1% du budget de NAV (202 Mds de NOK ou 21 Mds€), alors que les allocations chômage n'en représentent que 3,3% (15 Mds de NOK ou 1,6 Mds€). Cette différence peut notamment s'expliquer par le faible nombre de personnes bénéficiant des allocations chômage par rapport au nombre de retraités : selon NAV, en 2016, presque 900 000 personnes recevaient une pension de retraite, tandis que moins de 100 000 personnes bénéficiaient d'une allocation chômage.

b. Services proposés par NAV en faveur des demandeurs d'emploi

Dans un premier temps, NAV est chargée de **verser, pour le compte de l'Etat, toutes les aides financières** liées au chômage ou à l'incapacité temporaire ou permanente de travailler aux personnes qui remplissent les conditions pour en bénéficier (voir annexe 1).

Dans un deuxième temps, NAV **organise des rendez-vous** avec les demandeurs d'emploi pour les conseiller, et encadre plus ou moins le demandeur d'emploi dans ses recherches, en fonction de la catégorie de demandeurs d'emploi auquel il appartient (voir annexe 2). Elle propose également **différents types de formations professionnelles**, dispensées soit par NAV elle-même soit par des entreprises de formation associées. Par ailleurs, elle propose souvent aux demandeurs d'emploi de participer à des « **stages** » **dans des entreprises** : une entreprise accepte ainsi d'accueillir et de former un demandeur d'emploi, NAV payant tout ou partie des charges liées à ce stage. Si l'expérience est positive, l'entreprise peut l'embaucher à la fin du stage, ou au moins lui aura donné l'expérience professionnelle qui manque parfois par accéder à un travail.

Enfin, un **grand chantier de numérisation** a été réalisé par NAV, avec l'objectif de davantage personnaliser le parcours du demandeur d'emploi : un système de « self-service » a été mis en place en 2017, permettant de libérer les conseillers NAV d'une partie du travail de saisie, pour laisser une plus grande autonomie aux demandeurs d'emploi et permettre des entretiens conseiller/demandeur d'emploi plus efficaces. Ainsi, ce dernier va être **de plus en plus acteur de son propre parcours** : il va lui-même proposer les différentes formations ou activités auxquelles il souhaite participer. Un conseiller répondra rapidement via la même plateforme, accélérant ainsi les procédures, et **pouvant à terme raccourcir le temps passé avant de retrouver un emploi**.

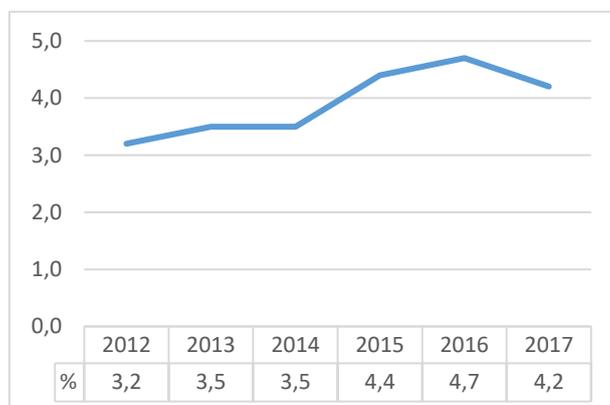
c. Populations et régions ciblées en priorité

NAV ne propose pas exactement les mêmes services à l'ensemble des demandeurs d'emploi : certains seront ciblés en priorité, en raison de leur appartenance à certaines catégories de populations. **Quatre groupes de demandeurs d'emploi sont ainsi prioritaires :**

1. Les **jeunes**, qui correspondent à toute personne de moins de trente ans.
2. Les personnes à **capacité de travail réduite**, qui bénéficient d'une allocation particulière, la *Work Assessment Allowance* (sorte de revenu complémentaire pour les personnes à capacité de travail diminuée temporairement d'au moins 50%).
3. Les personnes qui sont au **chômage depuis longtemps et n'ont plus que six mois d'allocations devant elles**.
4. Les **étrangers**, et en particulier les réfugiés et demandeurs d'asile².

Par ailleurs, bien que le taux de chômage en Norvège soit particulièrement bas, le pays a été **fortement touché par la baisse des prix du pétrole en 2014**, qui a notamment affecté les emplois liés à l'industrie pétrolière. Le taux de chômage est ainsi passé de 3,5% de la population active en 2014 à 4,7% en 2016. En particulier, certaines régions ont été plus touchées que d'autres : les **régions du Rogaland, Aust-Agder, Vest Agder, et Hordaland** (comprenant les villes de Bergen, Stavanger et le Sud du pays), dont les économies sont très liées à l'industrie pétrolière (en 2016, 60% des emplois directement ou indirectement liés à cette industrie étaient localisés en Rogaland et Hordaland), ont vu leur taux de chômage augmenter fortement (voir figures 2, 3 et 4 ci-dessous). Ainsi, à titre d'exemple, en Rogaland, les personnes enregistrées auprès de NAV représentaient 2,1% de la population active en juin 2014, moins que la moyenne nationale de 2,7%, et représentaient 4,5% en novembre 2016³. Ces régions sont donc ciblées en priorité par NAV.

Fig. 2 : Evolution du taux de chômage en Norvège 2012-2017 (source SSB)



² Comme le Gouvernement norvégien l'écrit lui-même : "Youth, immigrants from non-EEA countries and persons who have been unemployed for a long time are given priority for labour market programmes in 2018. The Government is thus continuing efforts targeting vulnerable unemployed youth and persons with impaired work capacity under the age of 30 years. The youth initiative ensures that persons under the age of 30 years who after eight weeks of unemployment are not in job, education or participating in labour market programmes, are provided with a work-oriented alternative. It is especially important to prevent long-term passiveness, and the Government is therefore launching an enhanced and more targeted effort for long-term unemployed persons who are nearing the end of their unemployment benefit period." (Résumé en anglais de la proposition de Loi de finance pour l'année 2018)

³ Les chiffres régionaux semblent plus bas que ce que l'on pourrait penser, puisque SSB ne présente que des données restreintes sur le chômage en région : seuls les demandeurs d'emplois enregistrés chez NAV sont comptés dans les chiffres régionaux du chômage. Les données complètes, intégrant même les chômeurs non enregistrés, sont uniquement disponibles pour l'ensemble du pays.

Fig. 3 : Carte des comtés norvégiens

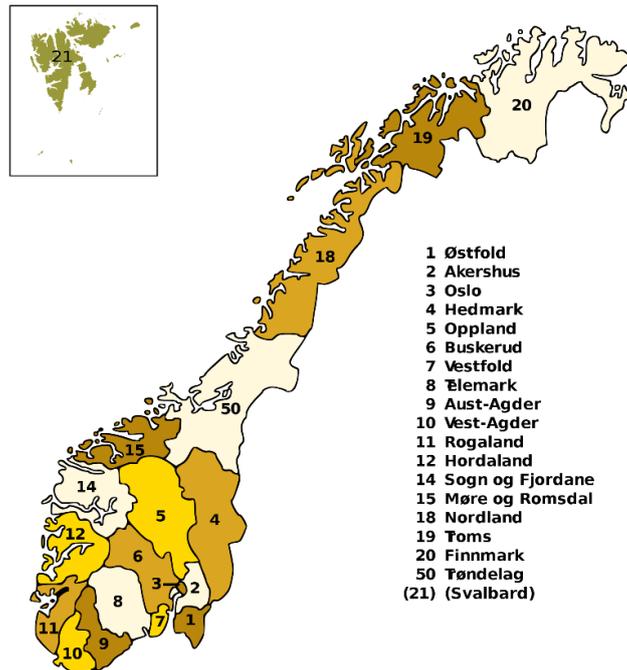
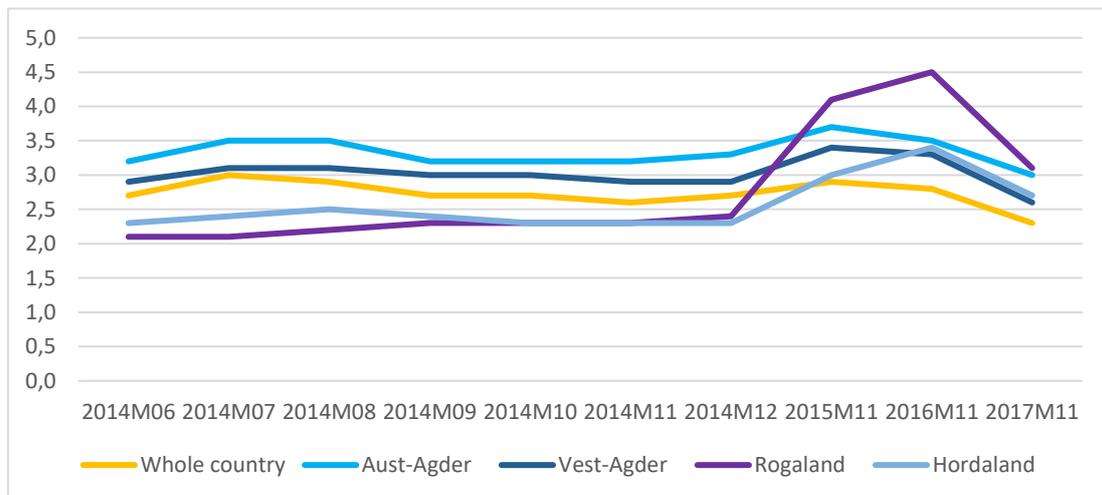


Fig. 4 : Evolution du taux de chômeurs enregistrés auprès de NAV depuis juin 2014



Source : SSB

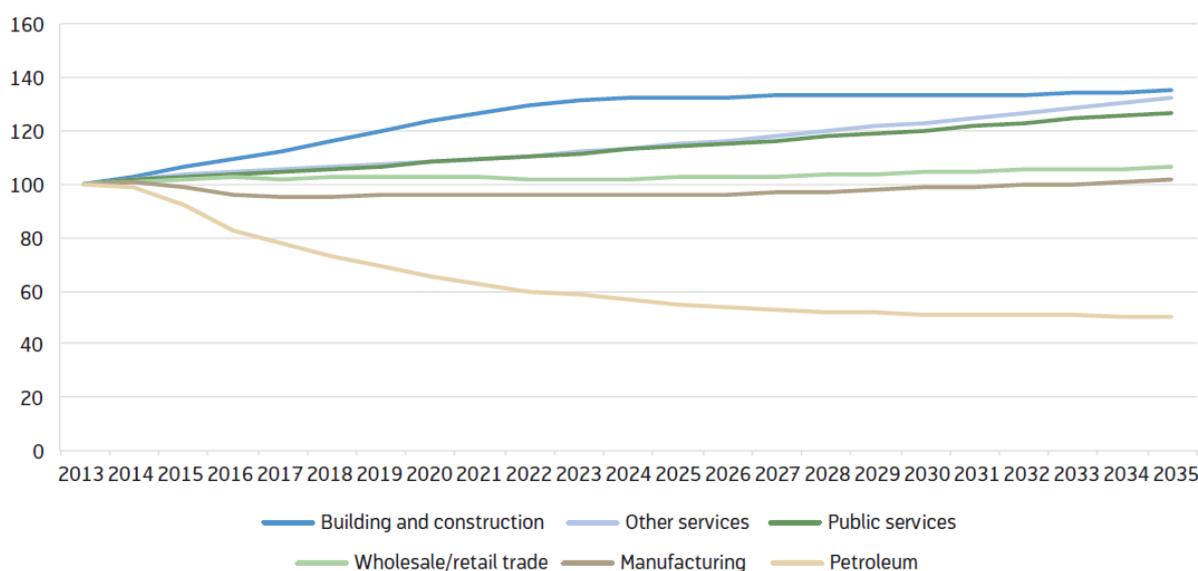
II. Défis et hypothèses de travail pour NAV

a. La dépendance de la Norvège à son industrie pétrolière

La croissance soudaine du nombre de demandeurs d'emploi en 2015-2016 n'a pas été simple à gérer pour NAV, qui s'est trouvé confronté en un laps de temps très court à un nombre de demandeurs d'emploi bien plus important qu'auparavant. De plus, les nouveaux demandeurs d'emploi étaient principalement **des personnes qualifiées, et souvent très spécialisées** : si NAV pensait que ces personnes réintégreraient rapidement le monde du travail, il n'en a rien été. Après avoir proposé des mobilités géographiques, en espérant profiter des différences de conjoncture entre les comtés, NAV a ensuite demandé à ces demandeurs d'emploi une mobilité professionnelle.

Néanmoins, la question se pose de savoir si l'action de NAV a véritablement porté ses fruits⁴. Aujourd'hui, alors que les cours du pétrole remontent légèrement et que les industries liées se portent mieux, **le taux de chômage baisse presque mécaniquement : 72 000 demandeurs d'emplois ont été enregistrés auprès de NAV en janvier 2018, soit 16 000 de moins qu'en janvier 2016**. Néanmoins, une nouvelle baisse des cours n'est pas impossible, et, par conséquent, NAV, d'après son plan *Horizon Scan 2016*, entend favoriser la mobilité géographique et professionnelle des demandeurs d'emploi. Ceci accompagnerait d'ailleurs la modification de la structure de l'emploi en Norvège dans les années futures.

Fig. 5 : Evolution de la structure de l'emploi en Norvège (prévisions)



Source : SSB et « Horizon Scan 2016 », NAV

b. Les mobilités géographique et professionnelle

Néanmoins, une certaine flexibilité des demandeurs d'emplois est **déjà théoriquement exigée**.

- **La mobilité géographique est en principe imposée**, sur l'ensemble du territoire norvégien, à l'exception du Svalbard⁵. Les demandeurs d'emploi sont ainsi censés accepter des offres d'emploi sur l'ensemble du territoire norvégien, qu'elles soient en temps plein ou en temps partiel. Toutefois, **les possibilités d'y échapper sont importantes**. Ainsi, si le demandeur d'emploi est **une personne âgée, une personne affectée par d'importants soucis de santé, ou ayant de jeunes enfants**, il n'aura pas l'obligation de chercher du travail sur l'ensemble du territoire norvégien. De plus, selon les dires mêmes de NAV, il n'est évidemment pas possible de forcer un employeur à embaucher quelqu'un, donc il suffit pour un demandeur d'emploi

⁴ Aucun chiffre n'a été diffusé par NAV. Néanmoins, selon nos contacts, des rencontres ont été organisées en Rogaland, par le Directeur du bureau NAV local, entre les demandeurs d'emplois et des conseillers NAV d'autres comtés, où les entreprises avaient fait part de leur besoin de main d'œuvre. Néanmoins, ceux-ci ont généralement refusés de quitter le Rogaland. Par ailleurs, la mobilité professionnelle n'a été efficace que dans une certaine mesure : certains demandeurs d'emploi sont devenus entrepreneurs, mais la plupart sont restés en recherche d'emploi.

⁵ *National Insurance Act*, section 4-5.

de ne pas se montrer motivé lors de l'entretien d'embauche pour en pratique ne pas se voir imposer de mobilité géographique.

- **La mobilité professionnelle** est également demandée. Néanmoins, en pratique, c'est la participation à des formations professionnelles qui est imposée, la mobilité professionnelle n'est, elle, pas obligatoire⁵. De nombreuses formations sont ainsi proposées ou recommandées, pour adapter son profil professionnel aux demandes du marché de l'emploi, et le choix des formations fait l'objet d'une discussion entre NAV et le demandeur d'emploi.

Ainsi, à droit constant, i.e. sans modification du *National Insurance Act* lui-même, **il semble difficile pour NAV d'imposer les mobilités géographique et professionnelle.**

c. La piste du travail du dimanche

La possibilité de travailler le dimanche est souvent évoquée, notamment dans un objectif de favoriser les activités commerciales et par conséquent, l'économie générale du pays et l'emploi. Or, la Norvège **n'est pas un pays où il est coutumier de travailler le dimanche**. Le *Working Environment Act* fixe ainsi le principe de non-travail le dimanche. Toutefois, depuis le 1^{er} juillet 2015, une exception existe si la nature du travail rend nécessaire le travail le dimanche, mais est soumise à l'accord des représentants des employés et à l'obligation de respecter la durée légale du travail⁶ et d'offrir à l'employé travaillant le dimanche des périodes de repos équivalentes. Par ailleurs, un employé ne peut travailler plus de trois dimanches consécutifs. Enfin, une limite de taille est imposée : les magasins de plus de 100 m² ne peuvent ouvrir le dimanche.

Cette exception avait été **fortement débattue**, les syndicats d'employés comme le Parti populaire chrétien *Kristelig Folkeparti* (KrF) s'opposant à l'ouverture du travail le dimanche. Aujourd'hui encore, **l'opposition à plus de flexibilité sur le dimanche est importante**. Ainsi, le Gouvernement norvégien avait proposé début janvier 2018 d'augmenter les possibilités de travailler le dimanche, en faisant passer la limite de taille de 100 à 150 m², mais le Parlement s'y est fermement opposé. Le *Storting*, mené par le Parti travailliste (*Arbeiderpartiet*), le Parti du centre (*Senterpartiet*), le Parti socialiste de gauche (*Sosialistisk Venstreparti*) et le Parti populaire chrétien, a rejeté la consultation proposée. La situation ne devrait donc pas changer sous cette mandature.

* * * * *

Le faible nombre de chômeurs allié aux abondantes ressources financières de la Norvège place le pays dans une situation particulièrement avantageuse : l'Etat norvégien peut consacrer des moyens humains et financiers importants à l'encadrement des demandeurs d'emploi, en proposant un traitement individuel poussé. Néanmoins, malgré ces moyens, le taux de chômage norvégien est encore très dépendant de la santé du secteur des hydrocarbures. Les efforts de NAV pour favoriser la mobilité professionnelle et géographique des demandeurs d'emploi restent peu concluants, peut-être parce qu'aucun outil de coercition ne lui a été octroyé. Mais avec un taux de chômage de 4%, et le sentiment d'avoir un édreton de 850 milliards d'euros (le Fonds souverain), quelle population serait prête à accepter de telles mesures coercitives ?

⁶ La durée légale du travail, présentée également dans le *Working Environment Act*, est de 9 heures par jour et de 40 heures par semaine (de sept jours). Quelques variations existent : par exemple, si le travail est exécuté selon un rythme semi-continu, avec un système de rotation des équipes, la durée légale du travail est de 38 heures par semaine. Pour un travail exécuté en continu, la durée légale est de 36 heures par semaine.

Annexe 1

Allocations chômage et conditions de versement

NAV est chargée de verser au demandeur d'emploi l'allocation chômage à laquelle il peut avoir droit. Afin de toucher l'indemnisation chômage, un certain nombre de conditions doivent être respectées. Un **décal de carence** doit notamment être observé (3 jours après l'acceptation de la demande d'allocations, pouvant être allongé jusqu'à 12 semaines si notamment le demandeur d'emploi a démissionné ou a été licencié pour des faits qui sont de son ressort). Ensuite, il est notamment nécessaire :

- d'avoir subi une réduction de ses heures de travail d'au moins 50%,
- d'avoir perçu l'année précédente un salaire au moins égal à 1,5 fois le montant de base du régime norvégien de sécurité sociale (montant *Grunnbeløp* ou *G*, s'élevant à 93 281 NOK, ou 9 797 €, en 2017), ou avoir perçu, en totalisant les revenus des trois années précédentes, une somme représentant un salaire au moins égal à trois fois ce montant de base,
- de résider légalement en Norvège.

Il est obligatoire de s'enregistrer comme demandeur d'emploi et de **mettre à jour les données sur l'évolution de son statut tous les quinze jours**. Pour percevoir des allocations chômage, il est nécessaire d'être « un véritable demandeur d'emploi », comme décrit dans la section 4-5 du *National Insurance Act*, ce qui signifie devoir :

- accepter tout type de travail,
- accepter de travailler n'importe où en Norvège, à l'exception du Svalbard,
- accepter les offres d'emploi même en temps partiel,
- participer aux différentes formations et mesures proposées par NAV.

Le taux d'indemnisation est directement basé sur le salaire précédemment reçu ainsi que sur les aides sociales (allocations parentales, maladies...). Ainsi, l'allocation chômage **couvre 5 jours par semaine et représente près de 62,4% du salaire précédent**. Les salaires dépassant de plus de 6 fois le montant de base du régime de sécurité sociale ne sont plus pris en compte dans le calcul. De plus, si la personne au chômage a des enfants mineurs à charge, elle pourra recevoir une aide supplémentaire. Cependant, si les deux parents sont au chômage, un seul pourra toucher cette aide.

La durée du versement de l'allocation chômage dépend aussi de l'ancien salaire. En effet, **si le salaire est supérieur à deux fois le montant de base du régime de sécurité sociale, l'allocation chômage pourra être versée pour une période maximum de 104 semaines**. Au contraire, si le salaire est inférieur à deux fois le montant de base, l'allocation chômage pourra être versée pour une période de 52 semaines.

A noter que les allocations chômage peuvent être **suspendues pendant une période de 12 semaines** si le demandeur d'emploi ne respecte pas ses obligations de « véritable demandeur d'emploi » sans raison valable. Elles peuvent également être **suspendues pendant 4 semaines** si le demandeur d'emploi ne se présente pas au rendez-vous fixé avec un conseiller NAV. Enfin, **les allocations chômage peuvent être arrêtées** pour les raisons suivantes notamment :

- si le demandeur d'emploi décide de prendre des vacances (sauf s'il est au chômage depuis au moins 52 semaines et là a droit à 4 semaines de vacances),
- si le demandeur d'emploi est à l'étranger (à moins d'avoir reçu l'autorisation de NAV de chercher du travail au sein de l'Espace économique européen),
- si le demandeur d'emploi a trouvé un travail l'occupant à temps complet ou plus de 50% du temps,
- si le demandeur d'emploi reçoit un salaire (ceci incluant toute compensation suite à un licenciement),
- si le demandeur d'emploi devient étudiant ou fait son service militaire,
- si le demandeur d'emploi participe à une grève ou un mouvement social.

Annexe 2

Types d'encadrement proposés par la NAV

NAV, à l'instar de Pôle Emploi, adapte ses services en fonction des besoins du demandeur d'emploi. Quatre catégories d'encadrement sont distinguées :

1. **Standard** : encadrement très léger, voire simple enregistrement. Les demandeurs d'emploi de cette catégorie sont censés retrouver du travail très rapidement.
2. **Situation-based** : encadrement léger, en fonction des quelques besoins du demandeur d'emploi. Cela peut être par exemple une simple revue du CV.
3. **Specially adjusted** : encadrement modéré, encore une fois en fonction des besoins du demandeur d'emploi. Cette catégorie correspond notamment à l'encadrement des demandeurs d'emplois à capacité de travail réduite.
4. **Permanent** : encadrement approfondi. Le demandeur d'emploi a besoin d'une aide importante, dans la durée. Cette catégorie correspond, elle, notamment à l'encadrement des demandeurs d'emplois bénéficiant d'une pension d'invalidité.