

Emploi et chômage : vingt ans d'expérience suédoise

Philippe Bouyoux
André Sapir *

Résumé

Tout au long des années soixante-dix et quatre-vingt, la Suède est restée dans une situation de quasi plein emploi, avec un taux de chômage ne dépassant jamais 3,5 %, alors qu'il est passé dans la Communauté européenne de 2 % en 1965 à 10,8 % en 1985. La Suède a notamment évité la montée du chômage de longue durée et le chômage de plus d'un an n'a représenté en 1990 que 5 % du chômage total, contre 35 à 70 % dans les pays de la Communauté.

Deux facteurs sont généralement évoqués pour expliquer cette performance. D'un côté, une politique macro-économique atypique que la Suède a menée depuis le premier choc pétrolier et qu'elle a axée sur le plein emploi plutôt que sur la lutte contre l'inflation, contrairement à la démarche suivie par les autres pays industriels ; cette politique a été marquée par plusieurs dévaluations et de très importantes créations d'emplois publics. De l'autre, une politique « active » du marché du travail, que la Suède a conçue de façon ambitieuse et systématique. Dans cette optique « active », les restructurations et les pertes d'emplois dans les secteurs à productivité insuffisante sont acceptées, mais en contrepartie tout est mis en œuvre pour redonner un travail aux personnes ainsi privées d'emploi. L'indemnisation financière du chômage (politique « passive ») ne doit être utilisée qu'en dernier ressort.

* Philippe Bouyoux est Conseiller économique à la direction des Affaires économiques et financières (DG II) de la Commission européenne. André Sapir est professeur d'Economie à l'Université libre de Bruxelles ; il était jusqu'à l'été 1993 Conseiller économique à la Commission européenne. Les auteurs remercient S. Svenson et ses collègues du syndicat LO, L. Calmfors, C. Hamilton, L. Anderson et C. Sardelis. Les opinions exprimées dans cet article sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles des organismes auxquels ils appartiennent.

L'analyse de ces deux décennies de plein emploi qui est proposée ici, fait le point sur le rôle respectif de la politique macro-économique et de la politique active de l'emploi dans le faible niveau du chômage en Suède. Elle débouche sur un paradoxe. D'une part, il semble que le facteur déterminant ait été la politique macro-économique. Or celle-ci s'est révélée insoutenable. Aujourd'hui la Suède connaît une profonde récession, avec un chômage qui représente 8,7 % de la population active en septembre 1993, sans que l'on puisse y remédier par la politique macro-économique. Mais d'autre part, la démarche active de la politique de l'emploi n'est pas abandonnée dans son principe, alors que son rôle dans la performance des années soixante-dix et quatre-vingt n'est pas établi clairement. En fait, le principal reproche fait à cette politique de l'emploi est d'avoir, à l'encontre de son objectif, renforcé les pressions salariales dans un contexte de faible niveau de chômage. Néanmoins elle a eu l'immense mérite d'avoir évité la montée d'un chômage de longue durée.

Quels enseignements tirer de cette expérience ? Au sein de la Communauté européenne, un rééquilibrage des politiques de l'emploi en faveur des politiques actives aurait, en principe, des conséquences favorables pour l'emploi. Son coût financier serait surtout un coût de court terme : comme toute politique de réduction du chômage, elle permettrait, si elle réussissait, de substantielles économies à terme. Son principal problème serait celui de la mise en œuvre. Une démarche globale et cohérente de politique active suppose un consensus fort, et une adaptation des institutions et des comportements. L'efficacité de mesures plus ponctuelles est davantage aléatoire.

Tandis que dans la Communauté européenne le chômage augmentait de façon massive et continue après 1973, la Suède, jusqu'à la fin des années quatre-vingt, a réussi à maintenir une situation de plein emploi, le taux de chômage n'y dépassant jamais 3,5 %. Depuis trois ans cependant, ce pays traverse une grave crise. Les mécanismes qui pendant vingt ans avaient pu empêcher la montée du chômage n'ont plus joué face à une baisse du PIB qui atteint en 1993 5 % environ par rapport à 1990 : le taux de chômage, à près de 10 % aujourd'hui, approche de la moyenne communautaire. S'agit-il d'une aggravation temporaire ou faut-il définitivement enterrer le « modèle » suédois ?

Cet article rappelle d'abord brièvement la performance suédoise des années soixante-dix et quatre-vingt en matière d'emploi. Puis il analyse les principaux facteurs qui ont contribué au maintien du plein emploi pendant ces deux décennies : une politique macro-économique largement atypique, moins anti-inflationniste qu'ailleurs en Europe ; une politique « active » du marché du travail, menée sur une échelle plus ambitieuse que dans aucun autre pays. Il examine ensuite dans quelle mesure la crise actuelle est, ou non, en train de déboucher sur la remise en cause de ces deux aspects essentiels de la démarche

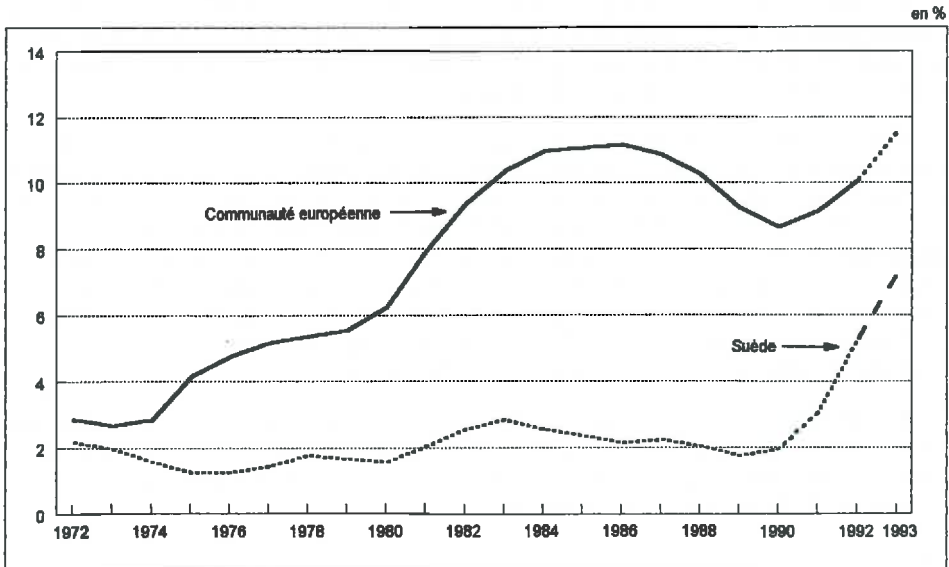
suédoise. En fait, il apparaît que la politique active du marché du travail, si elle doit être aménagée, est maintenue dans son principe. C'est donc sur cette démarche active qu'insiste la dernière partie, consacrée aux leçons que la Communauté pourrait tirer de l'expérience suédoise.

Le constat : le chômage en Suède

La Suède n'a connu de forte poussée du chômage ni à la suite du premier choc pétrolier, ni à la suite du second (graphique 1). Alors que dans la Communauté le taux de chômage est passé de 2 % en 1965 à 10,8 % en 1985, en Suède il n'a jamais dépassé 3,5 % entre 1965 et 1990.

GRAPHIQUE 1

Chômage en Suède et dans la Communauté européenne, 1972-1993*



* prévisions pour 1993

Sources : - "Perspectives de l'emploi", OCDE, 1992
- "Statistiques de la population active", OCDE

Le « stock » de chômeurs à un instant donné résulte du flux d'entrée en chômage et de la durée du chômage. Ainsi, le taux de chômage peut être décomposé en deux facteurs : le flux mensuel de nouveaux chômeurs en pourcentage de la population active et la durée moyenne du chômage exprimée en mois. De ce point de vue, les situations respectives de la Communauté européenne et de la Suède se caractérisent de la façon suivante : faible flux et longue durée dans la CEE ; faible flux et courte durée en Suède (tableau 1).

TABLEAU 1

Chômage : flux mensuel d'entrées et durée moyenne en 1988

	Flux d'entrée *	Durée moyenne **
Suède	0,5	3
Allemagne	0,4	16
France	0,6	21
Italie	0,2	36
Royaume-Uni	0,9	10

* En % de la population active.

** En mois.

Source : Layard R., S. Nickell et R. Jackman (1991), *Unemployment : Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press.

La principale réussite de la démarche suédoise est ainsi d'avoir évité le développement du chômage de longue durée : en pourcentage du chômage total, le chômage de plus d'un an ne représentait que 5 % en 1990 en Suède contre 35 à 70 %, selon les pays, dans la Communauté.

Cette évolution favorable en Suède par rapport à la Communauté ne s'explique pas mécaniquement par l'évolution de l'offre de travail. La population en âge de travailler n'a certes progressé que de 0,2 % par an en moyenne entre 1974 et 1990 (0,6 % en Allemagne, 0,8 % en France) mais la population active a progressé à un rythme plus soutenu, de 0,8 % par an sur la même période (0,6 % en Allemagne et en France). Cette évolution correspond à un fort accroissement du taux de participation féminine¹, qui, avec 80 % en 1989, est en Suède, le plus élevé de tous les pays de l'OCDE ; les chiffres correspondants sont de l'ordre de 55 % en France et en Allemagne.

Le graphique 1 illustre aussi la rapide montée du chômage en Suède depuis 1991. Celui-ci a atteint 8,2 % au deuxième trimestre 1993. Jusqu'aujourd'hui le chômage de longue durée reste cependant un phénomène relativement marginal (moins de 5 % du total des chômeurs).

1. Du milieu des années soixante au milieu des années quatre-vingt, l'entrée des femmes sur le marché du travail a constitué la principale source d'accroissement de la population active. Cette participation croissante des femmes s'explique au moins pour partie par la suppression en 1970 de l'imposition jointe des couples mariés.

Les ingrédients de l'expérience suédoise

Quels sont les ingrédients qui ont permis le maintien du plein emploi en Suède jusqu'à la crise actuelle ? Leur étude est regroupée ici autour de quatre points : les principes du « modèle » suédois ; l'application de ces principes en termes de politiques du marché du travail ; la politique macro-économique ; enfin, le rôle respectif des politiques du marché du travail et de la politique macro-économique.

Les principes généraux

La démarche suédoise en matière de marché du travail s'inscrit dans une vision plus générale de la société, connue sous le terme de « modèle Rehn-Meidner » – du nom de deux économistes des syndicats dont la démarche visait à concilier stabilité des prix et plein emploi – et qui a été formulée dès la fin des années quarante. Elle s'articule autour de trois idées essentielles :

- à travail équivalent, salaire égal ;
- une personne désireuse de percevoir un revenu doit pouvoir trouver un emploi, l'assistance financière non liée à une activité ne doit être utilisée qu'en dernier ressort ;
- la politique économique ne doit pas s'opposer aux changements structurels en préservant les emplois dans les industries en déclin.

De façon concrète, l'évolution des salaires est déterminée de manière « solidaire » entre les différents secteurs, en ligne avec la productivité moyenne. De la sorte, une pression est exercée sur les industries à faible productivité qui doivent être conduites à supprimer des emplois. Ceci est rendu acceptable par une politique « active » du marché du travail.

Ce modèle repose sur un large consensus, englobant les syndicats. Ceux-ci sont très puissants en Suède où le taux de syndicalisation atteignait 85 % en 1988 (12 % en France, 34 % en Allemagne). Ils soutiennent cette logique, comme l'indique la citation suivante, tirée d'une brochure publiée par le syndicat ouvrier LO en 1992 : « A long terme, il est impossible pour un pays d'être concurrentiel dans un secteur dont le niveau de productivité est nettement inférieur à la moyenne nationale (...). Il n'est pas économiquement justifiable de fournir un soutien à de tels secteurs. En fait ces secteurs doivent être progressivement abandonnés au profit d'investissements dans des secteurs dont la productivité est au niveau moyen de la productivité industrielle du pays, ou, mieux, lui est supérieure. Une politique active du marché du travail doit cependant assurer que ceux qui perdent leur emploi sont réorientés vers des secteurs industriels plus performants » (LO, 1992).

Les politiques du marché du travail

Les politiques « actives » du marché du travail

L'acteur principal, responsable de la mise en œuvre de ces politiques est le bureau local du service de l'emploi. Ces bureaux remplissent l'ensemble des fonctions liées à la gestion du marché du travail : confrontation des offres et des demandes à travers un système informatisé performant qui vise à constituer un véritable « marché » de l'emploi ; conseil individualisé aux chômeurs, contrôle de leur attitude effective de recherche d'emploi ; obtention de stages. Ce service de l'emploi est doté de moyens considérables : en 1989, 1 agent pour 35 personnes inscrites (chômeurs ou personnes ayant déjà un emploi), contre 1 pour 177 au Royaume-Uni. C'est sur le budget des différentes agences locales que sont financés les stages ou les emplois subventionnés.

Une personne ayant perdu son emploi, ou risquant de le perdre entre dans le processus décrit comme suit. Dans un premier temps, le chômeur qui n'est pas directement réemployable se voit proposer un stage de formation. Ceux-ci sont en général à plein temps, de longue durée (environ 6 mois en moyenne) et de qualité. La dépense par stagiaire-année est supérieure à celle par étudiant-année à l'Université. Si le chômeur n'a pas obtenu un emploi au bout de 6 mois, malgré les démarches de placement et/ou de formation, on entre alors dans une logique de subventions à l'emploi. Enfin, au bout de 14 mois de chômage, l'obtention d'un emploi public temporaire, à rémunération normale (supportée à 75 % par l'agence de l'emploi) est un droit.

En contrepartie de ce dispositif « actif », les indemnités de chômage (mesures « passives ») sont assujetties à de sévères contraintes. Ainsi, elles sont limitées dans le temps (14 mois) ; en outre, le refus par le chômeur d'une offre d'emploi jugée adéquate entraîne de fortes pénalités (suspension temporaire des prestations au premier refus, cessation au troisième refus).

Ces dispositifs actifs absorbaient en 1990-1991 les deux-tiers des dépenses totales consacrées au traitement du chômage en Suède. Cette proportion est nettement plus élevée que dans les autres pays (graphique 2). Le graphique 2 fait également apparaître que l'effort total (dépenses actives et passives) en faveur du traitement du chômage est particulièrement élevé en Suède.

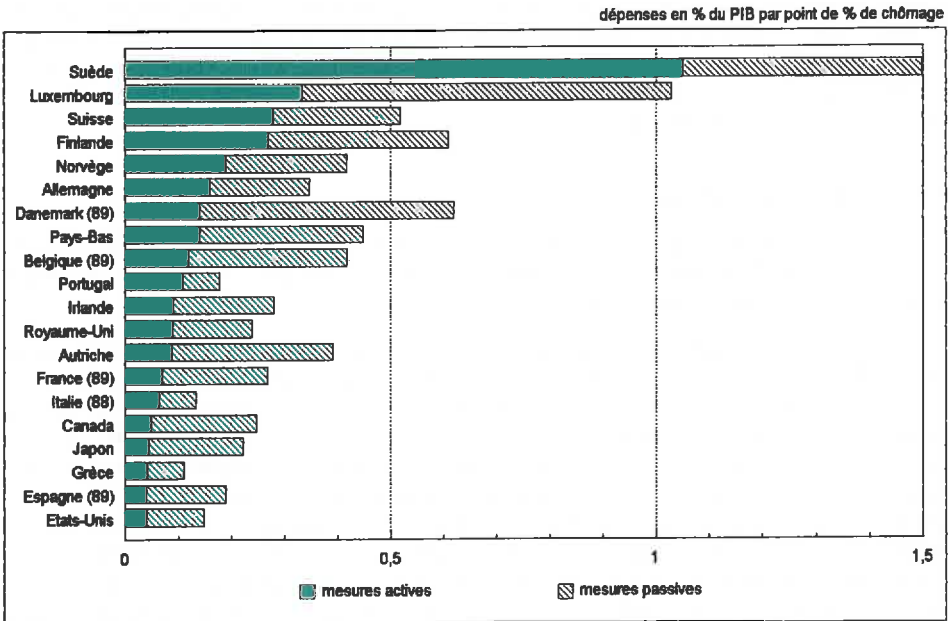
La centralisation des négociations salariales

Un autre trait caractéristique du modèle suédois est la centralisation des négociations salariales. Ceci s'inscrit dans la logique de « solidarité » salariale décrite ci-dessus et peut en principe contribuer à maintenir un niveau de chômage bas. En effet, la coordination des négociations entre branches et régions est supposée aboutir à des évolutions salariales adaptées aux performances productives de l'économie. La centralisation vise aussi à limiter les risques de surenchères salariales, qu'elles soient le fait de syndicats ou

d'employeurs visant dans un contexte de haute conjoncture à attirer de la main-d'œuvre supplémentaire ².

GRAPHIQUE 2

Dépenses consacrées aux politiques du marché du travail - 1990



Source : "Perspectives de l'emploi", OCDE, 1991

Le système de négociations salariales centralisées doit donc en principe déboucher sur une modération salariale favorable à l'emploi, tout en limitant la dispersion des salaires. Il s'agit là, on l'a vu, des objectifs affichés du « modèle » suédois.

Dans la réalité il faut tenir compte de deux aspects supplémentaires. Premièrement, le système peut, en raison du nivellement des salaires, limiter l'incitation individuelle aux gains de productivité à travers l'investissement en capital humain. Deuxièmement, en pratique, le degré de centralisation des négociations en Suède n'a pas été total. Il aurait même fortement diminué au cours des années quatre-vingt (Calmfors, 1992 ; OCDE, 1992).

2. Pour une analyse complète de l'effet du degré de centralisation des négociations salariales, voir Calmfors (1993).

La politique macro-économique atypique

La spécificité suédoise de ces vingt dernières années n'a pas porté uniquement sur les actions directes en faveur du marché du travail et la centralisation des négociations salariales. Elle a aussi consisté en une politique macro-économique atypique, orientée directement vers le plein emploi et non en priorité vers la lutte contre l'inflation, comme ailleurs en Europe. Il existe dans la littérature sur ce sujet un certain consensus pour reconnaître que cette politique macro-économique a joué un rôle important dans le faible niveau de chômage de la Suède après les deux chocs pétroliers³. Après avoir rappelé quelle a été l'évolution de cette politique jusqu'à la fin des années quatre-vingt, on présentera le débat sur la contribution respective de la politique macro-économique et de la politique du marché du travail à la bonne performance réalisée dans le domaine du chômage.

Les années soixante-dix

Après le premier choc pétrolier, c'est-à-dire au moment de la montée du chômage et de l'inflation en Europe, la politique macro-économique suédoise connaît deux phases distinctes.

La première, celle des années soixante-dix, se caractérise par l'expansion budgétaire et les créations d'emplois publics. En réaction au premier choc pétrolier, la politique budgétaire est délibérément expansionniste, dans le but de maintenir le plein emploi. La conjonction de cet expansionnisme et du développement des services publics de proximité se traduit par de très importantes créations d'emplois dans le secteur public : de 1973 à 1980, l'emploi public en Suède augmente de 38,7 % contre 16 % dans la CEE. Dans le même temps, l'emploi privé stagne en Suède, comme dans la CEE. Le résultat est une forte augmentation de la part de l'emploi public dans l'emploi total, de 26,4 % en 1973 à 33,5 % en 1980 (respectivement 18,1 % et 20,4 % dans la CEE). Ainsi, selon l'OCDE, les créations d'emplois publics permettent d'absorber à la fois la main-d'œuvre licenciée dans le secteur privé et la forte expansion de la population active.

Cette orientation budgétaire devait permettre de préserver la progression des salaires réels. Face au dérapage des évolutions nominales, le gouvernement dévalue en 1976-1977 pour tenter de restaurer la compétitivité, mais ces dévaluations ne remettent pas en cause la hausse des salaires réels, qui devient, comme ailleurs en Europe, supérieure aux gains de productivité. Outre l'émergence de déséquilibres macro-économiques (déficits public et extérieur, compétitivité) cette période est par conséquent marquée aussi par des évolutions contraires aux principes du « modèle » suédois dans la relation salaires-productivité.

3. Voir notamment OCDE (1992), Calmfors (1992) ainsi que le rapport de la Commission Lindbeck : *New Conditions for Economics and Politics*, Stockholm, 1993.

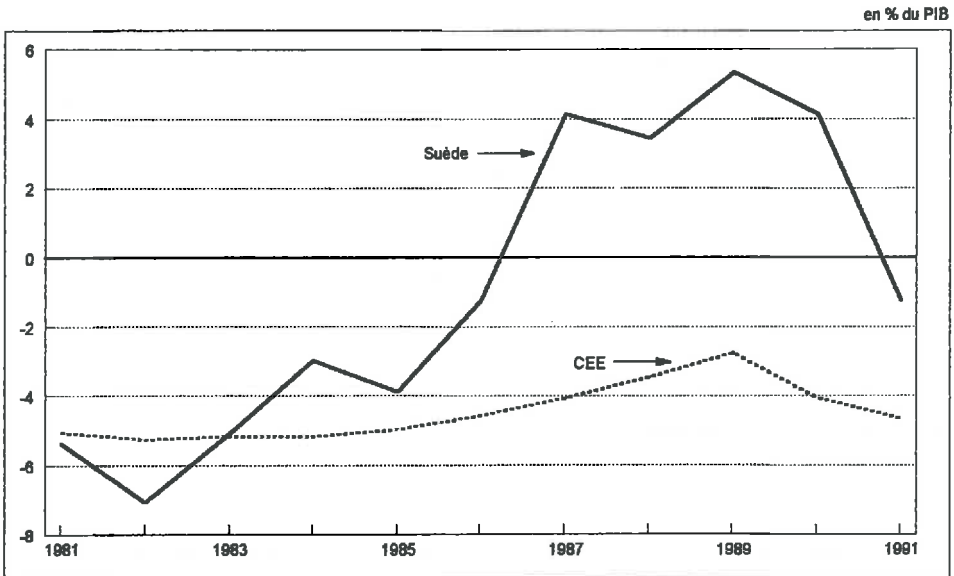
Le resserrement budgétaire et la dévaluation

La deuxième phase, celle des années quatre-vingt, est marquée par le resserrement budgétaire et une forte dévaluation. Après le deuxième choc pétrolier, le gouvernement procède à de nouvelles dévaluations, en 1981 et 1982. Sur l'ensemble de la période 1976-1983, le taux de change effectif de la couronne suédoise a ainsi baissé de 35 % environ. Mais à la différence de la période antérieure, le début des années quatre-vingt voit aussi un resserrement budgétaire et un ajustement des salaires réels.

Le gouvernement poursuit, sur un rythme ralenti, sa politique de création d'emplois publics. Dans le même temps il augmente fortement la pression fiscale, produisant au total un resserrement budgétaire d'ampleur à peu près équivalente au desserrement de la période précédente. Dans les deux cas, le mouvement est plus marqué qu'il ne l'a été en général dans les autres pays européens. A l'issue de ces évolutions, la Suède est à la fin des années quatre-vingt un pays « peu endetté » selon les classifications de l'OCDE, avec une dette nette des administrations publiques pratiquement ramenée à zéro. En contrepartie, la part des recettes budgétaires dans le PIB s'établit à un niveau record de plus de 60 % (graphique 3).

GRAPHIQUE 3

Capacité / besoin de financement des administrations publiques



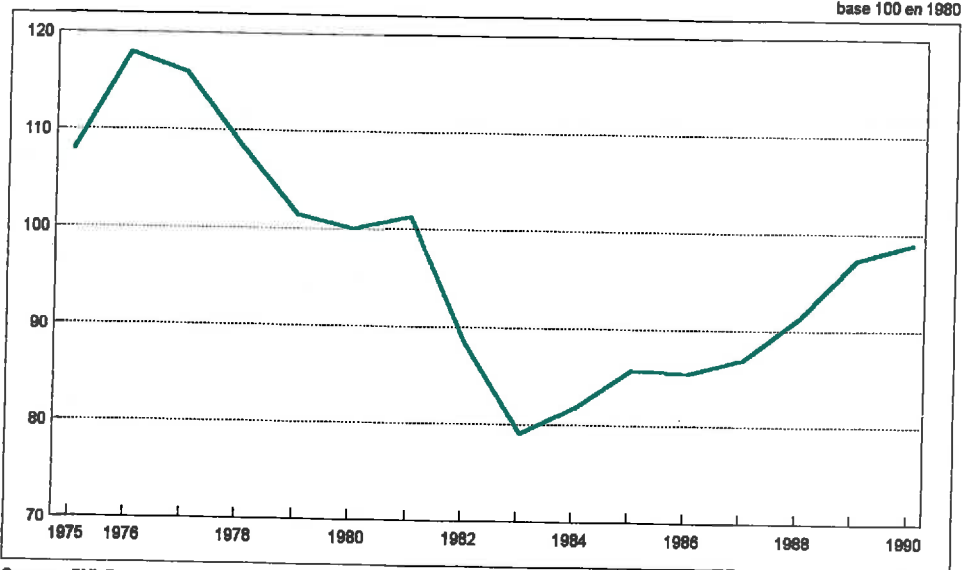
Sources : "Bulletin des Communautés européennes", supplément 5/92
Suède : "Etudes économiques de l'OCDE"

Les salaires réels s'ajustent rapidement au début de cette période : selon Calmfors (1990) les salaires réels (déflatés par les prix à la production) de l'industrie manufacturière auraient progressé entre 1978 et 1983 de 3 points de moins en moyenne par an que la productivité.

En dépit de ces deux corrections apportées aux déséquilibres antérieurs, la politique macro-économique des années quatre-vingt débouche cependant sur de nouveaux problèmes structurels. L'inflation n'a pas été réduite comme elle l'a été dans les autres pays européens. L'ajustement des salaires réels se fait à un niveau toujours élevé de progression des salaires nominaux. La compétitivité s'érode progressivement : à la fin de la décennie, le bénéfice des dévaluations massives du début de la période est entièrement gommé (graphique 4).

GRAPHIQUE 4

Coûts salariaux unitaires relatifs en Suède



Sources : FMI, "Yearbook of Financial Statistics"

Le poids de l'Etat et du secteur public est devenu considérable, bien supérieur à ce qu'il est en général dans les pays industrialisés. Selon l'OCDE, cette situation est préjudiciable car « le financement de l'expansion du secteur

public a entraîné une augmentation très sensible de la charge fiscale globale, et l'affectation inefficace des ressources qui en a résulté a réduit le potentiel de production et de croissance ». De fait, la productivité du travail progresse dans les années quatre-vingt plus lentement en Suède que dans les autres pays européens (tableau 2). Plusieurs raisons y concourent : le développement plus rapide qu'ailleurs d'emplois publics de proximité – par nature peu productifs – et sans doute aussi la faible dispersion salariale et l'anticipation que les dévaluations de la monnaie peuvent suffire à restaurer la compétitivité en cas de productivité insuffisante. En outre le poids du secteur public dans l'emploi affaiblit le rôle de leader joué auparavant par le syndicat ouvrier dans les négociations salariales au niveau central. Dès lors, il y a une tendance à fixer des normes d'évolution salariale qui exercent une pression non plus sur les seuls secteurs en déclin mais sur l'ensemble des secteurs exposés.

TABLEAU 2

Indicateurs macro-économiques

	1973	1980	1990	1973-1980	1980-1990
PIB					
Suède	100	113,2	138,2	1,8 %	2,0 %
CEE	100	118,3	148,4	2,4 %	2,3 %
France	100	119,8	151,4	2,6 %	2,4 %
Emploi total					
Suède	100	108,9	114,3	1,2 %	0,5 %
CEE	100	101,5	107,3	0,2 %	0,55 %
France	100	102,2	105,3	0,3 %	0,3 %
Productivité					
Suède	–	–	–	0,55 %	1,5 %
CEE	–	–	–	2,2 %	1,7 %
France	–	–	–	2,3 %	2,1 %
Emploi public					
Suède	100	138,7	153,3	4,8 %	1,0 %
CEE	100	116,0	128,9	2,1 %	1,1 %
Emploi privé					
Suède	100	98,8	107,0		
CEE	100	99,9	103,5		
Prix à la consommation					
Suède	100	206	448,4	10,9 %	8,1 %
CEE	100	216,8	392,6	11,7 %	6,1 %
France	100	211,1	385,1	11,3 %	6,2 %

Sources : PIB et Emploi : OCDE, *Perspectives économiques*, juillet 1993.

Prix à la consommation : OCDE, *déflateur de la consommation privée*.

Emploi privé, Emploi public : OCDE (1992), « Suède », *Etudes économiques*.

Appréciation sur les principaux ingrédients du plein emploi

Différentes études ont tenté d'évaluer le rôle respectif des politiques macro-économiques et des politiques du marché du travail dans le faible niveau du chômage en Suède.

Du côté des politiques « actives », les quelques études effectuées sur données de panel conduisent à des résultats plutôt décevants. Björklund a certes montré un effet positif non ambigu de l'accroissement des activités de placement, mais sans parvenir à identifier un effet particulier des stages de formation (Björklund, 1990) ou de travaux spéciaux.

Du côté de la politique macro-économique, même s'il n'est pas possible de procéder à une évaluation globale de ses effets sur l'emploi, l'accent est mis sur l'importance des dévaluations de 1981-1982 et de l'ajustement initial des salaires réels, qui ont nécessairement favorisé dans un premier temps la compétitivité des entreprises. De plus, la politique de créations d'emplois publics sur une très large échelle a aussi, vraisemblablement, eu un effet positif sur l'emploi même si l'effet net (après prise en compte d'un inévitable effet d'éviction sur l'emploi privé) en est sans doute plus limité. Ces observations suscitent plusieurs interrogations complémentaires.

Les faibles répercussions sur l'emploi des politiques du marché du travail

Il faut analyser plus précisément ce point en indiquant si ces politiques sont par nature inefficaces en termes de créations nettes d'emplois, ou si leur application dans le cas de la Suède a été déficiente. Il faut distinguer parmi les politiques évoquées ici entre le mode de négociations salariales, et les politiques du marché du travail à proprement parler.

La centralisation des négociations salariales est l'objet de critiques de nature opposée. D'un côté, la capacité d'un système centralisé à produire une véritable modération salariale est discutable ; de l'autre, le degré réel de centralisation dans la détermination des évolutions salariales en Suède, particulièrement au cours des années quatre-vingt, est également sujet à caution. Au total ni les aspects positifs, ni les aspects négatifs généralement attribués à un haut niveau de centralisation des négociations salariales, ne semblent avoir joué en Suède un rôle déterminant dans le niveau du chômage.

Les études micro-économiques disponibles sur la Suède ne permettraient pas de mettre en évidence un effet important des politiques actives du marché du travail. Ce point doit cependant être précisé. D'une part, les études macro-économiques qui comparent la performance de différents pays en matière de chômage (notamment Layard, Nickell & Jackman, 1991) mettent, elles, en évidence un effet favorable de l'effort de politique active. D'autre part, certains

travaux sur la Suède même (Bourdet & Persson, 1991) indiquent également un effet favorable, notamment lors de chocs et dans le cas du chômage de longue durée. Mais un point clef dans ce débat est l'effet de ces politiques sur les évolutions salariales. En principe ces politiques doivent renforcer l'employabilité des chômeurs ainsi que la concurrence sur le marché du travail, et par là favoriser la modération salariale. Or, il se peut que des politiques actives insuffisamment ciblées aboutissent au contraire à renforcer la position des *insiders* en leur garantissant, de fait, une sécurité d'emploi. Pour Calmfors (1992), ce serait le cas en Suède en raison d'une démarche trop ambitieuse de politique active à un moment où le chômage était faible.

Enfin, y a-t-il amélioration réelle de l'employabilité à l'issue de ces programmes actifs ou s'agit-il simplement de chômage déguisé ? Dans le cas extrême où cette dernière hypothèse serait la bonne, il faut rappeler qu'en moyenne, sur les années quatre-vingt, les différents programmes du marché du travail ne concernaient que 2 % environ de la population active. Le taux de chômage « total » (déclaré et déguisé) n'aurait, même dans cette hypothèse, pas dépassé 5 % de la population active.

En fin de compte, on ne peut tirer des statistiques de conclusion avérée sur l'efficacité de ces mesures actives. Demeure pourtant, même parmi ceux qui privilégient l'explication par la politique macro-économique, la conviction générale qu'elles auraient contribué au faible taux de chômage observé avant la crise récente.

La viabilité de la politique macro-économique et de l'expansion du secteur public

Dès lors que la politique macro-économique atypique menée par la Suède a généré une inflation relativement élevée et un développement considérable de l'emploi public, on peut s'interroger sur ses conséquences en matière de déséquilibres extérieurs et de productivité de l'économie. En d'autres termes, avant même l'émergence de la crise actuelle, la viabilité de l'expérience suédoise était-elle menacée ?

La Suède a gagné des parts de marché à l'exportation à la suite de la forte dévaluation de 1982. Cependant la politique macro-économique suivie depuis a entraîné une érosion progressive de la compétitivité extérieure et des parts de marché. Ce problème de compétitivité était d'autant plus grave que, du fait de déficits courants accumulés année après année depuis 1974, le pays était fortement endetté : la dette extérieure représentait 50 % du PIB en 1988. Dans ces conditions, une nouvelle dévaluation paraissait difficilement évitable à terme, sauf à imposer une décélération du coût du travail que le système ne parvenait pas à générer spontanément.

Le poids de l'Etat dans l'économie, tant en matière d'emploi qu'en matière financière, était devenu tel qu'il entraînait un risque de faible productivité et une vulnérabilité face à de nouveaux chocs qui ne pouvaient plus être contrés par

accroissement supplémentaire de l'emploi public ou des impôts. Une illustration de cette vulnérabilité est fournie par l'OCDE dans ses *Perspectives économiques* de juillet 1993. L'effet sur le besoin de financement des administrations publiques d'une baisse donnée du PIB est d'autant plus élevé que la part des revenus fiscaux dans le PIB est grande. Or cette part est plus élevée en Suède que dans n'importe quel autre pays de l'OCDE (exception faite de la Norvège et du Danemark). En outre, le montant relatif des indemnités de chômage (le taux de remplacement) est élevé en Suède. Au total, une baisse du PIB de 1 % entraîne une augmentation de 0,75 point de PIB du besoin de financement soit, et de loin, le chiffre le plus élevé parmi les pays de l'OCDE (le chiffre correspondant est de moins de 0,5 point pour la France).

Le coût de cette politique macro-économique a ainsi été considérable en termes d'une part de différentiel d'inflation par rapport à l'étranger, et d'autre part de pression fiscale, ce qui a nécessité soit des ajustements périodiques de parité soit une remise en cause de la logique générale.

Ainsi, si l'on considère que l'expérience suédoise de 1973 à la fin des années quatre-vingt se caractérise par la combinaison d'une politique macro-économique particulière et de mesures actives du marché du travail, on aboutit au paradoxe suivant : la politique macro-économique semble avoir été dans une large mesure à l'origine du faible taux de chômage, mais elle n'était pas tenable ; l'efficacité des politiques actives dans la lutte contre le chômage n'a pas été prouvée, mais à la fin des années quatre-vingt, celles-ci recueillaient toujours un consensus favorable. Il s'agit maintenant d'apprécier, après examen de la crise actuelle, si ces conclusions restent d'actualité.

La crise actuelle ou la fin de l'expérience suédoise ?

Dès le milieu des années quatre-vingt, les déséquilibres accumulés constituaient une menace potentielle pour la gestion macro-économique du problème de l'emploi en Suède. La crise actuelle, avec la forte montée du chômage, est-elle en train de déboucher sur le rejet des orientations antérieures en matière de politique macro-économique et/ou de politique du marché du travail ?

Les faits saillants de la crise actuelle

La récession en Suède a commencé en 1990. La production industrielle a baissé de 10 % en 1990-1991 et de 4 % en 1992. Le PIB devrait reculer de près de 3 % en 1993 selon les prévisions officielles (octobre 1993). En conséquence,

le chômage a fortement augmenté. En septembre 1993 il représentait 8,7 % de la population active et 4 à 5 % supplémentaires se trouvaient dans les différents programmes du marché du travail. Le chômage de longue durée ne s'est pas développé pour autant : d'une part, la montée du chômage est encore récente ; d'autre part, le droit à un emploi public temporaire au bout de 14 mois de chômage reste acquis.

La récession a été particulièrement sévère dans le secteur financier en contrecoup de la baisse du prix des actifs, notamment dans l'immobilier commercial. Le gouvernement a dû intervenir pour soutenir certains établissements financiers. Par ailleurs, après avoir maintenu en 1992 des taux d'intérêt très élevés pour défendre la parité de la couronne, le gouvernement a laissé flotter celle-ci. Le taux de change effectif était en septembre 1993 plus de 20 % en dessous de son niveau de septembre 1992. Les exportations en seront stimulées, mais dans un contexte marqué par une stagnation des marchés extérieurs traditionnels de la Suède. L'inflation qui avait fortement ralenti en 1992 s'établirait à près de 5 % en 1993.

Les origines de la crise

L'économie suédoise a connu une situation de surchauffe à partir du milieu des années quatre-vingt. Dans un contexte de conjoncture internationale très soutenue, cette surchauffe a été déclenchée par la libéralisation des marchés financiers. L'endettement, notamment des ménages, a fortement augmenté. Le taux d'épargne des ménages a baissé de 7 points entre 1986 et 1988 alors que leur revenu progressait vivement. Une bulle spéculative s'est formée sur les marchés d'actifs.

A partir de 1990, un sévère retournement est intervenu : la conjoncture internationale a été moins porteuse, les exportations ont souffert de la perte de compétitivité liée aux hausses de prix et de salaires de la période de surchauffe, une crise de confiance vis-à-vis de la couronne a imposé des taux d'intérêt de plus en plus élevés, les prix des actifs se sont retournés. Dès janvier 1991, le principal objectif affiché de la politique économique est devenu la maîtrise de l'inflation. Un resserrement de la politique budgétaire a été tenté dès ce moment là.

Vers un rejet des orientations antérieures ?

Il ne s'agit pas ici de porter une appréciation globale sur la politique économique du gouvernement suédois, mais d'essayer d'identifier quels changements ont pu intervenir récemment dans les objectifs en matière d'emploi et de chômage ainsi que dans les instruments utilisés pour les atteindre.

Un premier changement est intervenu dès le début de l'année 1991, c'est-à-dire sous le gouvernement précédent, quand la maîtrise de l'inflation est devenue l'objectif prioritaire. Ce choix, cohérent avec la volonté de rapprochement vis-à-vis de la Communauté européenne et la fixation du taux de change par rapport à l'Ecu, a été confirmé par le nouveau gouvernement arrivé au pouvoir en octobre 1991. Dès lors, l'objectif de plein emploi poursuivi auparavant est devenu implicitement moins prioritaire. En outre, le nouveau gouvernement a affiché sa volonté de procéder à une réforme structurelle en profondeur. Il s'agissait de se rapprocher des pratiques de la CEE (par exemple en abaissant le taux de TVA) et plus généralement de rechercher la baisse des impôts et un certain désengagement de l'Etat de la sphère économique, en vue de restaurer l'efficacité et la productivité. Les dépenses, notamment celles liées à la protection sociale devaient être revues à la baisse.

Le contexte dans lequel l'action du gouvernement devait se situer s'est avéré particulièrement difficile. La récession actuelle est la plus grave de l'après-guerre. Le chômage est à un niveau record et, selon les prévisions gouvernementales, la consommation des ménages devrait se contracter de près de 5 % en 1993. Le besoin de financement des administrations publiques serait de l'ordre de 14 % en 1993, soit une dégradation de plus de 15 points en trois ans. La moitié environ de cette détérioration du solde public provient de la récession, mais le reste est de nature plus structurelle, reflétant en partie les difficultés de mise en œuvre de la réforme fiscale de 1991.

Dans ces conditions, les décisions prises par le gouvernement peuvent apparaître en contradiction avec ses objectifs affichés. Il a dû laisser flotter la couronne, contre sa volonté de parité fixe. Ce faisant, il a regagné un certain contrôle sur les taux d'intérêt mais en perdant une ancre pour sa politique de lutte contre l'inflation. Il a fait adopter des mesures de restriction budgétaire, à l'automne 1992, complétées en mai 1993. Mais il a dû y intégrer des relèvements d'impôts ou le renoncement à des baisses souhaitées. Au total, et contre sa volonté, le gouvernement a recouru à, ou entériné, des mesures qui rappellent certains aspects des politiques du début des années quatre-vingt.

Par rapport à notre propos sur l'emploi et le chômage, il reste que la priorité est bien accordée à la lutte contre l'inflation, même si cela doit impliquer l'acceptation d'un niveau de chômage plus élevé que par le passé : dans les prévisions d'avril 1993 du ministère des Finances, le glissement annuel des prix reviendrait à 3,3 % dès la fin 1994 (5,5 % fin 1993 en raison de l'effet de la dépréciation de la couronne) et serait de l'ordre de 2 à 2,5 % pour les années 1995 à 1998. Le taux de chômage lui ne convergerait que lentement vers un niveau de l'ordre de 5 %. Il y aurait donc bien un changement accepté de la tendance de moyen terme avec, de façon durable, un taux d'inflation moins élevé et un taux de chômage plus important que dans les années soixante-dix et quatre-vingt.

Par ailleurs, le recours aux politiques actives du marché du travail est confirmé. A court terme, le gouvernement a annoncé en avril 1993 l'ouverture

de 130 à 140 000 nouvelles places (soit près de 3 % de la population active) dans les programmes de formation. Sur cet aspect, il n'y aura pas rejet de la démarche suédoise traditionnelle. Celle-ci devrait néanmoins évoluer quelque peu, dans le sens d'un accent plus marqué mis sur la nécessaire modération salariale. Il s'agira d'augmenter l'incitation pour les bénéficiaires des différents programmes à prendre un emploi régulier. Une baisse des indemnités de chômage, de la rémunération des emplois publics temporaires, et des stages de formation (démarche proposée par la commission présidée par A. Lindbeck) pourrait y contribuer, de même que l'acceptation d'un niveau de chômage « ouvert » durablement plus élevé. Au total la démarche de politique active sera poursuivie non pas pour assurer le plein emploi – ce qu'elle ne permet pas en elle-même – mais surtout pour s'opposer à la montée d'un chômage de longue durée comme celui que connaissent les principaux pays de l'Europe de l'Ouest.

Les dispositions accordant un droit à un emploi public temporaire à l'issue de 14 mois de chômage restent en vigueur. De ce fait, le chômage de longue durée ne pourra pas se développer. Cela ne signifie pas pour autant que le problème sous-jacent sera résolu : les 5 % de chômage envisagés à horizon de 1998 supposent implicitement la présence dans les prochaines années d'un fort volant de main-d'œuvre occupé dans différents programmes de formation ou d'emplois temporaires et de nombreux allers-retours entre situation de ce type et chômage.

Au total, si la Suède doit continuer à se démarquer des autres pays européens en matière de chômage au cours des années quatre-vingt-dix, ce ne sera pas selon le même modèle qu'au cours des deux décennies précédentes. La politique macro-économique a évolué vers un objectif de moindre inflation avec un chômage plus élevé. Les politiques actives du marché du travail sont maintenues, mais avec une ambition plus modeste. Si les passages se multiplient entre programmes « actifs » et chômage, la différence entre ces programmes et une situation de chômage déguisé risque de s'atténuer. Ces politiques devraient néanmoins préserver un degré d'employabilité supérieur à celui de chômeurs de longue durée et donc davantage contribuer à modérer les hausses salariales. Par ailleurs il existe aujourd'hui un consensus sur la nécessité de réforme du marché du travail et du mode de détermination des salaires. Deux approches s'opposent cependant sur le type de changement à apporter.

Pour le SNS-Economic Policy Group (1993), organisme de recherche proche du patronat, et la commission Lindbeck⁴, la solution passe par une libéralisation du marché du travail, la réduction des indemnités de chômage, la décentralisation des négociations salariales et une plus grande dispersion des salaires. Il s'agit bien alors d'une remise en cause du modèle suédois, même si les politiques actives ne sont pas remises en question en tant que telles car l'objectif de prévention du chômage de longue durée demeure.

4. Commission créée en décembre 1992 par le gouvernement, composée d'experts suédois et d'autres pays scandinaves, présidée par A. Lindbeck et chargée de préparer un rapport sur l'économie de la Suède.

Pour le syndicat ouvrier LO, il n'y a pas lieu de rejeter le modèle mais plutôt de revenir à son esprit initial en donnant un rôle plus important à la négociation centralisée.

■ Quelles leçons pour la Communauté ?

Il ne s'agit pas ici de réécrire l'histoire de la montée du chômage dans la Communauté européenne mais de partir de la situation actuelle de chômage élevé et de se demander si l'expérience suédoise est porteuse d'enseignements pour réduire ce niveau de chômage.

Le domaine macro-économique

Un premier élément de réponse est négatif : la gestion macro-économique suédoise est sans doute largement à l'origine du faible niveau du chômage dans ce pays, mais elle s'est révélée intenable en Suède même. Et si la politique macro-économique est appelée à jouer un rôle dans la lutte contre le chômage au sein de la Communauté, ce ne sera pas sous la forme de dévaluations périodiques, accompagnées d'une attitude conciliante vis-à-vis de l'inflation, et de créations massives d'emplois publics.

La formation des salaires

La particularité suédoise dans ce domaine tient à un mode centralisé de négociations salariales. Or, le système suédois de négociations salariales était certes centralisé mais le degré de centralisation a baissé au cours des années quatre-vingt, et il ne pouvait plus être considéré comme un système « pur » de centralisation salariale. Ceci interdit de porter un jugement tranché sur les bénéfices éventuels d'un tel système centralisé.

Dans tous les cas, un tel système ne se décrète pas. Il repose sur des données historiques et sociales : un fort taux de syndicalisation, un consensus sur les objectifs sociaux et économiques. Ce consensus englobe le principe de salaire égal pour un travail équivalent, avec les conséquences que cela implique en termes de faible dispersion des salaires d'une part, de non-protection des industries en déclin d'autre part. Au total, on peut faire le choix d'un tel système, mais il s'agit alors d'un choix de société et non d'une politique particulière de l'emploi.

Les politiques « actives » du marché du travail

Il faut d'abord rappeler que ces dispositifs actifs n'existent pas seulement en Suède. Au cours des années quatre-vingt, le record d'utilisation des stages de formation est détenue non par la Suède, mais par la France en 1988 (après le Danemark), avec plus de 8 % de la population active ayant participé à ce type de programmes. Cette démarche active comporte des points forts spécifiques à la Suède, mais aussi des erreurs à éviter. Une éventuelle transposition à d'autres pays de la démarche suédoise peut rencontrer des difficultés. Deux points principaux différencient la pratique « active » suédoise de celle menée dans la plupart des autres pays.

Tout d'abord, l'importance des moyens consacrés à cette politique. Il s'agit bien sûr des moyens financiers et humains affectés à ces dispositifs, mais aussi des moyens au sens des pouvoirs et responsabilités alloués aux gestionnaires de cette politique : le même ministère paie les indemnités de chômage et les programmes actifs ; chaque bureau de l'emploi a une responsabilité complète sur les chômeurs s'adressant à lui, en matière d'information, de contrôle, de financement des stages.

Une telle organisation rationnelle n'existe pas dans tous les pays. Pour la France, un récent rapport du Commissariat du Plan notait que : « la liste des organismes intervenant sur le marché du travail est longue, sans que l'on ait jamais réussi à parfaitement clarifier la fonction de chacun de ces intervenants. Ce n'est pas le même organisme qui indemnise les chômeurs et qui les aide à retrouver un emploi. Ce n'est pas le même organisme qui gère les actions d'insertion et de formation et qui assure le recrutement des chômeurs susceptibles de suivre ces stages (...). Face à cette multiplicité d'acteurs, les pouvoirs publics ont été amenés à mettre en place des instruments de coordination (...) dont la multiplicité pose de nouveaux problèmes, parmi lesquels un temps fort long de coordination, d'où une certaine inefficacité d'ensemble »⁵.

La démarche pratique est en accord avec une philosophie plus générale : il existe une sorte de contrat entre l'Etat et les individus, selon lequel il n'y a pas en règle générale de rémunération sans travail, en contrepartie de quoi l'Etat s'engage à fournir toute l'aide possible pour obtenir un emploi. Dans cet esprit, les dispositifs allient dans la pratique des aspects très sévères et d'autres très généreux : le chômeur doit chercher un emploi, il ne peut sans pénalité refuser des propositions jugées acceptables, enfin les indemnités de chômage cessent au bout d'une période limitée ; en contrepartie le chômeur qui n'aurait pas trouvé de solution au bout de 14 mois a droit à un emploi temporaire.

On le voit, il y a une cohérence d'ensemble de la politique de l'emploi et la démarche « active » ne peut donc se résumer à la multiplication des stages ou à l'accroissement des dépenses.

5. *Choisir l'emploi*, rapport du groupe Emploi, préparation du XI^e Plan (p. 106).

Des leçons se dégagent également de cette expérience quant aux erreurs à éviter. D'abord, il ne faut pas que la possibilité d'obtenir un stage ou un emploi subventionné ou temporaire réduise l'incitation à rechercher un emploi régulier. Ceci doit conduire en particulier à limiter la générosité relative des différents programmes.

Ensuite, la politique active ne doit pas aboutir à un renforcement des *insiders*. Le principe de la politique active est au contraire de renforcer l'employabilité des chômeurs et donc leur capacité à entrer en concurrence avec les *insiders*. Par là, ces politiques doivent favoriser la modération salariale, elles peuvent favoriser l'emploi et pas simplement diminuer le chômage pour un nombre donné d'emplois vacants (ce qui est déjà un résultat positif). Or les critiques faites à la politique suédoise portent notamment sur cet aspect : une démarche active mal ciblée (c'est-à-dire trop volontariste en période de haute conjoncture ou trop orientée vers la formation, dans l'entreprise même, de salariés risquant de perdre leur emploi) aboutit au contraire à rassurer les *insiders* sur la possibilité de conserver leur statut.

■ Une politique active pour la Communauté ?

Pour tirer de cette expérience des leçons transposables à la Communauté, il faut au préalable s'accorder sur l'objectif poursuivi. S'il s'agit par la seule politique active de réduire massivement le taux de chômage, l'analyse qui précède conduit à être extrêmement sceptique. S'il s'agit de poursuivre un objectif moins ambitieux, mais non négligeable, d'amélioration de l'employabilité et de lutte contre le chômage de longue durée, une démarche active à la suédoise mérite d'être envisagée. L'effet potentiel d'un accroissement des dépenses actives serait en principe non négligeable. Des travaux économétriques récents (encadré 1) permettent d'avancer quelques ordres de grandeur. Selon l'équation présentée par Layard, Nickell et Jackman, des dépenses actives plus élevées de 0,5 point de PIB fléchiraient le taux de chômage de 0,7 point, toutes choses égales par ailleurs. Les travaux de l'OCDE (1993) donnent même un effet plus important sur l'emploi, en introduisant une précision : accroître l'effort de dépenses actives d'un montant donné est d'autant plus efficace que la croissance de l'activité est élevée. En d'autres termes, augmenter les dépenses actives accentue la baisse du chômage si cette hausse est associée à une reprise de l'activité. La politique active n'est donc pas en soi une réponse au problème du chômage dans une économie qui ne crée pas d'emplois faute d'une activité suffisamment soutenue.

Cependant, appliquer une politique « à la Suédoise » dans la Communauté soulève plusieurs objections.

Encadré 1

Effet d'un accroissement de l'effort de dépenses actives

Dans leur ouvrage consacré au chômage, R. Layard, S. Nickell et R. Jackman (1991) estiment une équation dont l'objectif est de rendre compte des différences de taux de chômage entre pays de l'OCDE sur la période 1983-1988 (t de Student entre parenthèses) :

$$\begin{aligned} \text{Taux de chômage (\%)} &= 0,24 (0,1) \\ &+ 0,92 (2,9) \text{ durée des indemnités (années)} \\ &+ 0,17 (7,1) \text{ ratio de remplacement (\%)} \\ &- 0,13 (2,3) \text{ effort de dépenses actives (\%)} \\ &+ 2,45 (2,4) \text{ couverture de négociations collectives (1-3)}^6 \\ &- 1,42 (2,0) \text{ coordination syndicale (1-3)} \\ &- 4,28 (2,9) \text{ coordination entre employeurs (1-3)} \\ &- 0,35 (2,8) \text{ variation du taux d'inflation (points de \%)} \end{aligned}$$

$$R^2 = 0,91 ; N = 20 ; \text{écart-type de la régression} = 1,41$$

Les dépenses actives retenues dans cette équation sont celles relatives aux agences pour l'emploi, à la formation professionnelle et aux emplois subventionnés (à l'exclusion donc des mesures spécifiques en faveur des jeunes). Ces dépenses sont exprimées en % du PIB et rapportées au taux de chômage.

L'équation permet d'évaluer quel serait, toutes choses égales par ailleurs, l'effet sur le taux de chômage de dépenses actives plus élevées. Ainsi, une augmentation de 0,5 point de PIB des dépenses actives ferait baisser le taux de chômage de 0,65 point. Au niveau de la Communauté, ceci impliquerait plus de 1 million chômeurs en moins sur la base des chiffres pour 1993. Ces ordres de grandeur sont confirmés par deux articles plus récents, l'un de Burda (1993), l'autre de Bean (1993). L'effet des dépenses actives sur le chômage semble plus important que celui de l'investissement public sur le chômage. Selon le modèle QUEST, une augmentation de 0,5 point de PIB de l'investissement public dans un pays de la CE (sans bouclage par le commerce mondial et à taux d'intérêt fixe) ne ferait baisser le taux de chômage que de 0,25 point environ.

6. Variables muettes prenant des valeurs de 1 à 3.

La première est que cette politique serait inadaptée dès lors que le chômage est déjà élevé. Il paraît en effet difficile de concevoir et de mettre en œuvre un système actif à la suédoise quand 10 % de la population est déjà au chômage. Cet argument est très fort. Il n'est même pas acquis, de fait, que le système suédois puisse tenir face à la poussée actuelle du chômage dans ce pays. Tout en restant d'une grande prudence, on peut cependant noter d'une part, que des éléments de politique active existent déjà dans les pays membres, et d'autre part qu'il ne s'agit pas nécessairement d'aider de façon indifférenciée l'ensemble des chômeurs. En fait il est souhaitable, et même nécessaire si l'on veut s'engager dans une démarche plus « active » de cibler les actions à entreprendre.

Quelle devrait être la cible ? Faut-il viser les personnes déjà en chômage de longue durée ou bien éviter l'entrée en chômage de longue durée ? En termes purement économiques, avant de décider d'une action nouvelle spécifiquement en faveur des chômeurs de longue durée, il faut tenir compte de deux facteurs : le coût à payer en stages et formations pour ces personnes, n'est-il pas plus élevé en moyenne que pour d'autres catégories ? La probabilité de retour au chômage après participation à un programme n'est-elle pas plus forte en moyenne que pour d'autres catégories ? Si comme cela est vraisemblable, la réponse à ces deux questions est affirmative, alors ce ciblage ne se justifie pas sur un plan de pure efficacité économique.

Dans ces conditions, une politique active « ciblée » pourrait plutôt s'inscrire dans la stratégie suivante, développée notamment par R. Layard. Il faut avoir comme priorité absolue d'enrayer le flux d'entrée en chômage de longue durée. Ceci peut être réalisé par des politiques actives fortement incitatives pour les chômeurs atteignant 6 mois d'ancienneté dans le chômage, en s'inspirant aussi bien des aspects restrictifs que des aspects généreux de la démarche suédoise ; il faut également maintenir les dispositifs existants, améliorés à la marge, en faveur des chômeurs actuels de longue durée. La diminution, et à terme l'élimination éventuelle, du chômage de longue durée s'obtiendrait donc par tarissement du « flux » d'entrée et diminution – certes lente – du « stock » actuel.

Autre objection avancée, le coût d'une telle politique serait excessif. Cet argument prolonge sur le plan financier le point précédent sur la difficulté à

Encadré 2

Le coût du chômage

Une personne au chômage qui reçoit une indemnisation représente un coût direct pour la collectivité. Dans la Communauté européenne, le montant de ces indemnités représentait en moyenne 6 600 Ecus (soit 45 000 FF) par chômeur et par an en 1991-1992.

A ce coût direct s'ajoute un coût en termes de manque à gagner pour les ressources des administrations publiques : impôts sur le revenu, taxes indirectes. A titre illustratif, on peut avancer un chiffre grossier de ce coût : supposons qu'un chômeur, s'il était remis au travail, produirait des richesses à hauteur des deux-tiers de la valeur ajoutée moyenne par tête. Appliquons à ce surcroît de richesses créées, le taux moyen de prélèvements obligatoires dans la CE, soit 44,9 % en 1991-1992. Finalement, après déduction des taxes indirectes payées à partir des indemnités de chômage, on arrive à une évaluation du manque à gagner fiscal de l'ordre de 9 000 Ecus par chômeur, en moyenne dans la CE. Le coût total par chômeur (coût direct + manque à gagner) pour les finances publiques, serait donc de l'ordre de 15 000 Ecus soit plus de 100 000 FF.

Le coût net d'une mesure permettant de réduire le chômage serait donc son coût *ex-ante* diminué du coût unitaire ci-dessus du chômage, appliqué au nombre de chômeurs en moins.

gérer de façon « active » un niveau initial de 10 % de chômeurs. Là non plus, la Suède, qui est en phase de montée du chômage à partir d'un niveau très bas, ne peut fournir de réponse. Un calcul trop simpliste consisterait à dire que si 1 % de chômeurs en Suède justifiait 1 % de PNB en dépenses actives et 0,5 % en dépenses passives, le coût pour 10 % de chômeurs devrait être de 15 % du PNB, alors que la France, par exemple, dépensait en 1990 moins de 3 % de son PNB en mesures actives et passives, pour 9 % de chômeurs. Une évaluation plus optimiste présentée par Layard et Philpott (1991) estimait que, compte tenu du coût élevé des politiques passives mises en place pour indemniser les chômeurs (encadré 2), le passage du Royaume-Uni à un système de type suédois coûterait, en net, près de 0,2 % de PIB par an sur deux ans ; il économiserait de l'argent au bout de ces deux ans par rapport au système actuel.

Il est difficile de bouleverser les institutions et les comportements. L'argument ne doit pas être négligé : la démarche suédoise s'inscrit dans un choix de société et chaque pays a déjà son propre dispositif, plus ou moins élaboré et souvent peu coordonné, de politiques actives. Ainsi, de fortes traditions aussi bien administratives, que dans les comportements ou les attentes des chômeurs vis-à-vis de l'Etat, sont souvent à l'opposé de la situation suédoise. A supposer qu'on le souhaite, ceci peut-il changer ?

Références

- Bean C. (1993), *European Unemployment : A Retrospective*, London School of Economics, Centre for Economic Performance, miméo.
- Burda M. (1993), « Labour Markets in Eastern Europe », *Economic Policy*, n° 16, April.
- Björklund A. (1990 a), « Evaluation of Swedish Labour Market Policy », *Finnish Economic Papers* 3, Helsinki.
- Björklund A. (1990 b), « What Do We Know about the Effects of Employment Training. Nordic Labour Market Policies and Labour Market Research », *NAUT Report 1990* : 4, Nordic Council of Ministers, Copenhagen.
- Bourdet Y. & J. Persson (1991), « Politiques de l'emploi et durée du chômage : une comparaison franco-suédoise », *Observations et diagnostics économiques* n° 38, octobre.
- Calmfors L. (1992), « Lessons from the Macroeconomic Experience of Sweden », *Seminar Paper* n° 522, Institute for International Economic Studies, Stockholm University.
- Calmfors L. (1993), « Centralisation of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance : a Survey », *Working Paper* n° 131, OECD Economic Department.
- Calmfors L. & R. Nymen (1990), « Real Wage Adjustment and Employment Policies in the Nordic Countries », *Economic Policy* n° 11.
- Layard R., S. Nickell & R. Jackman (1991), *Unemployment : Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press.

Layard R. & J. Philpott (1991), *Stopping Unemployment*, Employment Institute, London.

LO (1992), *Labour Cost and Social Protection, An International Comparison*.

OCDE (1991, 1992 et 1993), *Employment Outlook*.

OCDE (1992), *Etudes économiques*, Suède.

SNS Economic Policy Group (1993), « Sweden's Economic Crisis, Diagnosis and Cure », *Occasional Paper* n° 42, February.