# Peut-on éliminer le chômage en Europe ?*

**Olivier Blanchard****

La réduction, sinon l'élimination, du chômage est un sujet politiquement sensible. La plupart des opinions exprimées sur le chômage prennent la forme de recettes simples, énoncées comme des conditions suffisantes. Pour certains, il suffit d'éliminer les rigidités du marché du travail ; les propositions vont de la suppression des allocations chômage à la suppression du salaire minimum, en passant par une réforme des régimes de protection de l'emploi. Pour d'autres, le chômage n'est qu'un effet induit par une activité insuffisante ; il suffit de relancer la demande ou d'exiger une baisse des taux d'intérêt par la Banque Centrale Européenne ou d'abandonner le Pacte de Stabilité et de Croissance, etc.

Après 25 ans de recherche sur la question, je suis convaincu que le dogmatisme n'est pas de mise. Le problème du chômage n'est pas réductible à une seule dimension et il ne saurait donc être résolu par des mesures épousant un seul point de vue. Cette conférence a pour objet d'exposer les faits observés en matière de chômage dans l'Europe des 15 et d'en tirer des leçons pour la politique économique des Etats. Le plan en est le suivant. Dans la première section, nous procédons à un premier examen des données sur le chômage dans l'Union européenne. Nous mettons en évidence la grande hétérogénéité de l'évolution du chômage, à la fois dans le temps et d'un pays à l'autre. La section 2 constitue un rappel méthodologique sur la différence entre le « taux observé » et le « taux naturel » de chômage, distinction essentielle à l'analyse qui suit. Dans la section 3, nous présentons un schéma conceptuel distinguant les chocs macroéconomiques exogènes d'une part et, d'autre part, le poids et l'évolution des institutions dans la détermination du taux de chômage naturel. La section 4 contient un survol empirique montrant des évolutions contrastées de la productivité, des taux de remplacement et de la protection de l'emploi d'un pays à l'autre. La section 5 traite de trois cas remarquables, parfois qualifiés de miraculeux : l'Irlande, les Pays-Bas et la Suède. Enfin, dans la section 6, nous présentons quelques conclusions de politique économique.

## 1. Les faits essentiels

Peut-on accorder du crédit aux données statistiques sur le chômage ? La réponse est, sans hésitation, affirmative pour les pays de l'Union européenne. Les définitions et méthodes sont

---

* Transcription de la conférence donnée à Toulouse le 20 octobre 2003 dans le cadre des conférences annuelles de l'IDEI.

** Olivier Blanchard est professeur d'économie au Massachussets Institute of Technology (Cambridge, USA). La liste de ses travaux et publications peut être consultée à l'adresse suivante: econ-www.mit.edu/faculty/blanchar/

maintenant normalisées et l'on n'a donc plus à craindre de biais sur ce point. Il reste bien des possibilités de jeux comptables consistant à pousser des chômeurs potentiels vers les programmes de formation ou vers la préretraite, à décourager des demandeurs d'emploi, qui donc ne se signaleront plus comme tels, à réduire la durée du travail, ce qui crée un chômage partiel non enregistré, etc. Mais on peut considérer que ces biais n'affectent pas notre évaluation, dans la mesure où ces formes de chômage déguisé sont utilisées plus amplement dans les pays et les périodes où le chômage officiel est également plus élevé. Par conséquent, comparer les données de chômage issues de ces pays est un point de départ utile et justifié.

Le premier fait remarquable concernant le chômage en Europe est son augmentation à partir du milieu des années 1970 (voir figure 1). Jusqu'à cette période, on parlait de « miracle européen » avec un taux moyen fluctuant légèrement autour de 2 %, un taux inférieur à celui des Etats-Unis. Au contraire, les 10 % ont été approchés au milieu des années 1980 et dépassés au milieu des années 1990. Depuis on a observé un certain reflux, mais ce reflux reste limité.

Le deuxième fait remarquable est que cette tendance générale cache une très forte hétérogénéité entre pays. La figure 2 donne, par pays, les moyennes centrées sur 5 ans (1965, 1970, 1975, etc). On peut par exemple observer la position haute de l'Espagne et, au contraire, la position basse de la Suède, du Luxembourg et de l'Autriche. Pour mieux saisir cette hétérogénéité, il est intéressant d'examiner de plus près quatre groupes de pays (voir figure 3) :

- Allemagne/France : malgré une histoire différente (réunification pour l'Allemagne, deux gouvernements socialistes pour la France,…) les deux grands pays continentaux de l'UE ont une trajectoire assez semblable de leurs taux de chômage mais décalée vers le haut pour la France.

- Espagne/Portugal : ici, nous avons au contraire deux pays dont l'histoire est presque identique (l'effondrement d'une dictature, suivi par la mise en place d'une démocratie) mais dont les taux de chômage sont très différents : hausse permanente autour des années 1980 pour l'Espagne alors que le Portugal parvenait à une stabilisation sur cette même période.

- Finlande/Suède : dans les pays scandinaves, l'évolution est différente de la moyenne européenne. L'explosion du milieu des années 1975 ne se produit pas. En revanche, il y a une forte poussée de fièvre au début des années 1990 suivie d'une accalmie, la Finlande restant quand même à un taux double de celui de la Suède.

- Irlande/Pays-Bas: ces deux pays sont parvenus à ramener leur taux de chômage en dessous de 5 % après un pic au début des années 1980.

Ces fortes différences entre pays constituent un avertissement pour ceux qui voudraient s'en remettre à des explications simplistes du genre « l'Europe est en déclin », ou « la protection sociale est néfaste pour l'emploi ». Pour aller plus avant dans la recherche d'explications, il nous faut commencer par un détour par les fondamentaux de l'analyse macroéconomique et distinguer le taux naturel et le taux observé de chômage.

**2. Taux observé *vs*. taux naturel**

A court et moyen termes, d'un trimestre à l'autre ou d'une année à l'autre, l'évolution du chômage est déterminée par l'évolution de la demande agrégée. Les mesures appropriées pour contrôler les variations de l'emploi conjoncturel sont les mesures traditionnelles de politique budgétaire et de politique monétaire.

Sur des périodes plus longues, le taux de chômage tend vers un taux d'équilibre tel que les demandes des salariés sont compatibles avec les salaires que les entreprises sont prêtes à payer. A la suite des travaux de Milton Friedman, ce taux de long terme est appelé « taux naturel », expression malheureuse dans la mesure où il dépend en réalité de beaucoup de choses peu naturelles : les institutions en place pour régler les problèmes d'emploi, le comportement des syndicats, le pouvoir de monopole des entreprises sur le marché des biens et services, etc. Pour changer ce taux naturel il faut donc des mesures structurelles agissant sur les demandes des salariés ou sur les offres des entreprises et, plus généralement, sur l'encadrement institutionnel de l'économie.

Il est donc essentiel de comprendre à quoi est dû un taux élevé du chômage observé. Est-ce parce que le chômage est « naturellement » élevé dans le pays concerné, c'est-à-dire parce que le taux observé est proche du taux naturel mais celui-ci est élevé ? Ou est-ce dû à un écart significatif entre le taux observé et un taux naturel faible ? Dans le premier cas, il ne sert à rien d'engager des politiques conjoncturelles alors que dans le second cas, elles seront plus efficaces que des politiques structurelles.

Mais la réponse à ces questions n'est pas immédiate car le taux naturel de chômage ne se laisse pas facilement photographier. En effet, ce n'est pas une grandeur statistique observable directement. De plus, contrairement à une idée qui a prévalu dans les années 1970-1980, ce taux n'est pas constant. Donc son évaluation pour une période donnée peut être sans valeur pour une autre période. Une difficulté additionnelle vient d'un phénomène d'hystérésis: le taux naturel est

partiellement déterminé par le taux observé, par exemple parce que les chômeurs de longue durée deviennent difficiles à réemployer. Dès lors, le taux naturel d'une période donné peut avoir des déterminants issus des conjonctures précédentes. Enfin, le taux naturel et le taux observé sont affectés par des facteurs communs, par exemple les taux d'intérêts : plus ces taux sont élevés, plus ils dépriment l'activité, donc poussent le taux observé de chômage à la hausse en même temps qu'ils réduisent l'investissement, donc la productivité et les salaires que les entreprises peuvent payer, ce qui doit se traduire par une hausse du taux naturel de chômage pour que ces ajustements soient compatibles avec les aspirations salariales des travailleurs.

On peut cependant utiliser le raisonnement économique pour évaluer le taux naturel de chômage en prenant comme pivot le taux d'inflation. En effet, si le taux observé de chômage est égal au taux naturel, les demandes de salaire des travailleurs et les offres de salaire des entreprises sont compatibles et il n'y a donc pas de pressions d'un côté ou de l'autre sur l'inflation. Si le taux observé est inférieur au taux naturel, il y a pression à la hausse sur les salaires à prix donnés et sur les prix à salaires donnés ; il y aura donc augmentation de l'inflation. A l'inverse, quand le chômage observé est plus grand que le chômage naturel, la pression sur les prix et les salaires est à la baisse ; il y aura donc diminution de l'inflation.

En notant $u_t$ le taux de chômage observé à la période $t$, $u_t^*$ le taux naturel et $\pi_t$ le taux d'inflation, la relation liant ces variables peut être écrite sous la forme

$$\pi_t = \pi_{t-1} - a(u_t - u_t^*) \qquad (1)$$

où $a$ est un paramètre donné.

La relation entre inflation, taux de chômage observé et taux de chômage naturel n'est probablement pas aussi simple que l'indique l'équation (1). En particulier, elle semble varier avec le niveau même de l'inflation. Elle disparaît quand l'inflation est très élevée, et semble aussi se modifier quand l'inflation est proche de zéro. Mais, malgré ses limites, cette équation nous permet de progresser dans l'analyse des relations entre taux naturel et taux observé de chômage. Sur la figure 4 on peut voir l'évolution du taux d'inflation dans l'ensemble des 15 pays de l'Union européenne ainsi que celle du taux observé de chômage. Pour construire la série des taux naturels de chômage à partir de ces deux séries, il faut inverser la relation (1) et en déduire

$$u_t^* = u_t - \frac{1}{a}(\pi_t - \pi_{t-1}) \qquad (2)$$

Dans la figure 5, nous avons représenté la série des taux naturels ainsi calculés après lissage et en posant $a = 0.5$. La conclusion essentielle qu'il faut retirer de la lecture de cette figure est que, pour l'ensemble des pays de l'Union européenne, le taux observé est aujourd'hui proche du taux naturel de chômage. Par conséquent les politiques conjoncturelles de résorption du chômage, notamment les politiques de relance de la demande, ne peuvent avoir qu'un effet limité. Le chômage est élevé parce qu'il est « naturellement » élevé et pour le réduire il faut recourir à des politiques d'offre.

**3. Les déterminants du taux naturel : rôle des chocs et des institutions**

Un très important effort de recherche théorique et appliquée a été réalisé au cours des 25 dernières années pour comprendre les rôles respectifs joués par les institutions et par les chocs exogènes dans la détermination du chômage. Le modèle le plus simple permettant de définir le taux naturel de chômage utilise les ingrédients suivants :

$l$ : force de travail
$n$ : emploi
$u$ : chômage
$S$ : chocs
$I$ : institutions
$w$ : salaire nominal
$p$ : prix

Alors, le taux naturel de chômage est la valeur $u^*$ qui vérifie simultanément

$$w/p = f(u; S, I)$$
$$p/w = g(n; S, I)$$
$$u + n = l$$

La première équation postule que les salaires nominaux dépendent du niveau des prix, du niveau du chômage, et de différents chocs exogènes et différentes institutions du marché du travail. La deuxième équation postule que les prix choisis par les entreprises dépendent des salaires

nominaux, du niveau de l'emploi, des chocs et des institutions. La troisième équation, qui est une identité, donne la relation entre chômage, emploi, et force de travail.

Si l'on remplace *u* par *l-n* dans la première équation, on obtient une relation croissante entre salaires réels et emploi : une augmentation de l'emploi tend à faire augmenter les salaires. La deuxième équation donne au contraire une relation décroissante entre salaires réels et emploi : une augmentation de l'emploi augmente les coûts, amène les entreprises à augmenter leur prix à salaires donnés, ce qui provoque une diminution des salaires réels. Ensemble, ces deux relations déterminent le salaire réel et l'emploi d'équilibre, et par implication, le chômage naturel. Dans la mesure où chocs et institutions affectent l'une ou l'autre de ces deux relations, ils affectent le chômage naturel.

Ce modèle n'est bien sûr qu'un point de départ. Le but d'une grande partie de la recherche qui a eu lieu ces vingt dernières années a été d'identifier la nature exacte de ces relations, la nature des chocs, la nature des institutions, et la dynamique de leurs effets sur le chômage naturel. Pour rendre tout cela plus concret, nous prendrons quelques exemples.

Supposons par exemple que la croissance de la productivité ralentisse. Il est probable que, pour un temps, ce ralentissement soit mal perçu par les salariés, et que leurs demandes deviennent (provisoirement) trop élevées par rapport aux propositions des employeurs. Dans ce cas, il y aura hausse du taux naturel de chômage. Au cours du temps, le ralentissement deviendra plus évident, et les salaires s'ajusteront. L'ampleur et la durée des effets sur le taux naturel dépendent donc de la façon dont le ralentissement des hausses de productivité est perçu et de l'attitude des agents économiques face à ce ralentissement.

L'augmentation des taux d'intérêt constitue un autre exemple. Elle a pour effet de réduire l'investissement et donc l'activité économique, ce qui se traduit par une hausse du chômage observé à court terme ; cet effet est bien compris et il est au centre de la politique monétaire. Ce qui est souvent moins bien compris est que le taux naturel augmente aussi à moyen terme, car la chute des investissements réduit la productivité, donc les salaires que les entreprises peuvent payer. Pour que cela soit compatible avec les aspirations salariales, le taux naturel doit augmenter. Une augmentation soutenue des taux d'intérêt mène donc initialement à une augmentation du taux observé au dessus du taux naturel ; mais à moyen terme, elle mène aussi à une augmentation du taux naturel. La nature du chômage change donc au cours du temps.

En ce qui concerne les institutions qui encadrent le marché du travail, prenons deux exemples :

Une augmentation de l'assurance chômage a deux effets sur le taux naturel. Elle fait augmenter le taux de chômage à cause d'un effet plancher sur les salaires. Et elle risque de diminuer l'intensité de recherche d'un emploi, entraînant une augmentation supplémentaire du taux naturel. Comprenons nous bien : un système d'allocation chômage est hautement désirable. Mais il y a peu de doute qu'un système d'assurance généreux augmente le taux naturel.

Le système de protection de l'emploi a des effets plus complexes sur le taux naturel. D'un côté, il diminue les licenciements, et donc diminue la destruction d'emplois. Mais de l'autre, il augmente les coûts des entreprises, et diminue la création d'emplois. Les modèles dont nous disposons arrivent tous à la même conclusion : une protection plus élevée diminue les flux, augmentant la durée du chômage. L'effet sur le taux naturel, qui est en gros le produit des flux par la durée, est donc ambigu.

## 4. Chocs et institutions – Evidence empirique

Pour distinguer ce qui est imputable aux chocs et ce qui est imputable aux institutions, on peut recourir à plusieurs méthodes utilisant des modèles structurels ou des formes réduites, en procédant pays par pays ou en travaillant sur un panel. Il serait absurde d'avoir une série d'explications dont chacune ne serait valable que pour un pays. Il faut donc garder à l'esprit qu'on cherche à mettre en évidence un mécanisme explicatif applicable à l'ensemble des pays de l'Union européenne. Les principales conclusions des nombreuses analyses qui ont été menées sur ce thème sont résumées dans les lignes qui suivent.

### 4.1 Une série de chocs défavorables

De 1945 à 1975, les économies européennes avaient bénéficié d'une croissance annuelle de 5% en moyenne. Ces « 30 glorieuses » connurent un coup d'arrêt avec les chocs pétroliers des années 1970 et le ralentissement de la croissance de la productivité (mesurée par la Productivité Totale des Facteurs, TFP) comme on peut le voir sur la figure 6. Ceci explique certainement une bonne partie de l'augmentation du chômage dans les années 1970 et 1980.

Un autre choc important fut le niveau élevé des taux d'intérêt au cours des années 1980 et la première partie des années 1990 (voir figure 7). Cette évolution explique en grande partie pourquoi le chômage resta élevé jusqu'au milieu des années 1990.

A vrai dire, les années 1990 constituent en partie un mystère : le ralentissement de la croissance de la productivité est maintenant de l'histoire ancienne ; les taux d'intérêt réels ont diminué. Pourquoi le taux naturel reste-t-il apparemment aussi élevé ? Une hypothèse souvent évoquée dans la presse est l'effet de la mondialisation. Celle-ci pourrait en effet se traduire par des destructions d'emploi dans les secteurs exposés à la concurrence internationale, accompagnées de créations d'emploi dans d'autres secteurs. Ces flux accrus impliqueraient une hausse du chômage frictionnel. Cette explication est cependant peu convaincante car on n'observe, de fait, aucun signe d'accélération de la réallocation des activités ou de "mismatch" accru (c'est à dire d'une plus grande inadaptation des caractéristiques relatives de l'offre et de la demande de travail) par qualification ou par secteur.

En tout état de cause, tous ces chocs ont affecté largement de la même façon les pays de l'Union européenne et ils ne peuvent donc pas fournir une explication aux différences entre les taux de chômage observés d'un pays à l'autre. Pour avancer dans la compréhension de ces différences, il faut donc nous tourner vers les institutions.

### 4.2 Des institutions du marché du travail différentes

Il faut d'abord insister sur le fait que les institutions encadrant le marché du travail étaient déjà en place avant la hausse du chômage. De fait, l'Etat Providence ne date pas d'hier et ses institutions sont généralement très stables. Dans l'ensemble, on peut considérer que les institutions devinrent un peu plus généreuses dans les années 1970 et 1980, et que les années 1990 ont plutôt été celles d'un timide retour en arrière. Mais ces mouvements sont trop faibles pour expliquer, par eux-mêmes, l'augmentation du chômage. Les figures 8 à 10 donnent une idée de l'évolution de certaines de ces institutions, telles qu'on peut les mesurer. Notons cependant la difficulté de l'exercice qui consiste à mesurer l'influence des institutions : contrairement aux chocs, qu'on peut généralement repérer par une grandeur quantitative unidimensionnelle, les institutions sont, par nature, qualitatives et multidimensionnelles.

Une variable souvent utilisée pour mesurer la générosité du système d'assurance chômage est le « taux de remplacement », c'est-à-dire le rapport de l'allocation chômage au salaire. L'évolution du taux moyen de remplacement dans cinq pays de l'Union européenne est présentée dans la figure 8 ; la figure 9 montre l'évolution du taux maximum de remplacement. Comme on peut le voir, ces taux varient peu au cours de la période considérée. Il ne faut donc pas en attendre qu'ils expliquent des changements de taux de chômage sur la période. En revanche on voit que les

pays les plus généreux sont aussi ceux qui ont eu le plus de difficulté à réagir pour résorber le chômage. Nous reviendrons plus loin sur ce point.

La figure 10 montre l'évolution d'un indice synthétique de protection de l'emploi. Il permet lui aussi de bien distinguer des pays aux institutions généreuses pour les travailleurs (Espagne, France) de la Grande Bretagne où le marché du travail est moins encadré. Mais il ne montre pas d'évolution claire dans le temps. Par exemple, la protection de l'emploi est élevée en Espagne et en Italie depuis le début des années 1960. Pourtant le chômage n'a augmenté que bien plus tard dans ces deux pays. Bien entendu, un tel taux synthétique de protection de l'emploi pose de multiples problèmes de construction ; par exemple, comment agréger des contrats à durée déterminée et des contrats à durée indéterminée ?

### 4.3 Les interactions entre chocs et institutions

Nous avons vu dans la section précédente que certains types d'institutions avaient pour effet d'augmenter le chômage et de le faire durer plus longtemps. Ceci est confirmé par un certain nombre d'analyses économétriques[1], qui montrent du doigt en particulier :

- une forte protection de l'emploi,
- un taux de remplacement élevé et une longue durée de versement des allocations chômages,
- une faible capacité de coordination dans les négociations sur les salaires et les conditions de travail,
- un manque de confiance entre syndicats et patronat.

Cette dernière cause institutionnelle d'un chômage élevé est plus difficile à mesurer que les autres. Mais on peut essayer de la cerner en regardant par exemple le niveau moyen des grèves, ou les règles de négociations sur les salaires. Et elle se révèle avoir un rôle très important dans l'explication du chômage. Les pays où la confiance entre syndicats et patronat est élevée ont été beaucoup plus à même d'éviter une augmentation du chômage face aux chocs qui ont affecté l'Europe depuis le début des années 1970[2].

[1] Voir par exemple, notre article avec Justin Wolfers, "The role of shocks and institutions in the rise of European unemployment: The aggregate evidence", Economic Journal, Mars 2000.
[2] Ce point est développé dans "The decline of rents and the rise and fall of European unemployment", écrit avec Thomas Philippon, mimeo MIT, 2003.

Pour résumer les développements de cette section, je dirais qu'il y a chez les économistes un consensus large mais flou sur les causes du chômage élevé en Europe: il est d'abord dû à des chocs défavorables, mais l'intensité et la persistance des effets de ces chocs ont été aggravées selon les pays par de mauvaises institutions du marché du travail ; les institutions ne sont pas la cause du chômage élevé mais elles ont joué un rôle de catalyseur pour son niveau ou pour sa pérennisation.

Les mécanismes précis qui conduisent à cet effet global restent largement à cerner. L'examen attentif des « miracles » européens permet cependant d'obtenir quelques indications.

## 5. Trois « miracles »

Nous allons considérer successivement les cas de l'Irlande, des Pays-Bas et de la Suède.

### 5.1 L'Irlande

En Irlande, le taux de chômage passa de 5% en 1973 à 17% en 1986, pour retomber à 4% en 2002 comme on peut le voir sur la figure 11. Il ne s'agit pas d'un mirage statistique : cette diminution s'est produite malgré une forte immigration et un accroissement du taux de participation. En d'autres termes, l'augmentation de l'emploi a excédé considérablement la diminution du chômage.

Sous réserve d'une prise en compte des biais statistiques provoqués par les profits comptables (et partiellement artificiels) des firmes multinationales, ces résultats s'expliquent par un mécanisme néo-classique presque parfait (voir la figure 12)[3]:

- un taux de croissance exceptionnel de la productivité (mesurée par l'indice TFP : Productivité Totale des Facteurs),
- un taux de croissance faible des salaires réels,
- une augmentation de la demande de travail à capital donné (représentée par la courbe $n/k$ = emploi/capital),
- une augmentation du taux de profit,
- un taux d'investissement élevé et une rapide augmentation du stock de capital.

[3] La méthodologie sous jacente à cette figure et aux figures correspondantes pour la Hollande et la Suède est présentée dans "The Medium Run", Brookings Papers on Economic Activity, 1997.

Quels sont les facteurs à l'œuvre derrière ces mécanismes ? La cause initiale de la croissance de la productivité fut certainement l'investissement étranger combiné aux avantages fiscaux. Mais pour que cette impulsion soit maintenue il fallut d'autres éléments. La modération salariale, l'intégration des marchés du travail anglais et irlandais, les négociations entre partenaires sociaux ont tous joué un rôle dans la production de ce miracle. De façon simplifiée on peut décrire l'enchaînement ainsi : de fortes incitations fiscales firent venir des entreprises étrangères de haute technologie ; l'implantation de ces entreprises profita au tissu économique local et entraîna la création et le développement d'entreprises nationales, ce qui augmenta la demande de travail ; une partie de la main d'œuvre irlandaise installée en Angleterre revint occuper ces emplois ce qui empêcha les salaires de trop augmenter ; comme les salaires augmentèrent moins que la productivité, les profits augmentèrent très fortement, ce qui attira de nouveaux investissements entretenant ainsi le cercle vertueux amorcé par les avantages fiscaux.

C'est évidemment une expérience non exportable puisqu'elle joue sur des spécificités régionales et sur l'exploitation d'une décision opportuniste en matière fiscale. Mais on peut en tirer une leçon : la modération salariale peut être suffisante pour augmenter l'emploi et réduire le chômage.

### 5.2 Les Pays-Bas

Le taux de chômage qui n'était que de 1 % en 1970 monta à 11 % en 1983 pour redescendre à 2 % en 2002 (voir la figure 13). Ici non plus la décrue du chômage n'est pas à mettre sur le compte d'une illusion statistique. Il est vrai que le nombre de travailleurs en invalidité est élevé mais il est en diminution. Il s'est produit une importante augmentation du travail à temps partiel, mais cette augmentation se reflète dans l'accroissement du taux de participation. On peut dire qu'on a assisté aux Pays-Bas à un mécanisme semblable à celui de l'Irlande, mais à une échelle réduite. Comme le montre la figure 14, il n'y a pas eu d'accélération dans l'évolution à la hausse de la productivité. Mais à partir de 1982 et l'accord dit de Wassenaar, une notable modération salariale a permis de diminuer les coûts en travail et d'augmenter le taux de profit.

Dans l'ensemble, les institutions ont peu changé depuis 1982 et elles restent généreuses. La protection de l'emploi a légèrement diminué, avec une augmentation des contrats de travail temporaire au détriment des contrats à temps plein. Pour ce qui est de l'assurance chômage, le taux de remplacement est officiellement de 70 %. En réalité, il est passé en moyenne de 71 % en 1980 à

56 % en 2000. On peut noter aussi, sinon une plus grande sévérité des sanctions en cas de non recherche d'emploi, du moins leur application plus systématique.

Comme pour l'Irlande, on retrouve donc le thème de l'importance de la modération salariale. Mais on voit aussi qu'un taux de chômage faible peut être compatible avec une protection sociale élevée, à condition de bien régler les détails des rouages de cette protection sociale.

### 5.3 La Suède

En Suède, le taux de chômage passa successivement de 3% en 1990, à 8% en 1993 puis à 4% en 2002 (voir figure 15). Ici non plus le faible taux actuel n'est pas imputable à une manipulation statistique, encore qu'il reste à élucider le rôle de l'emploi public. En effet, les employés du secteur public qui représentaient 9 % de l'emploi total en 1960 passèrent à 16 % en 1970, 25 % en 1990, pour redescendre à environ 20 % actuellement.

Comme le montre la figure 16, les mouvements du taux naturel de chômage ont eu moins d'amplitude que ceux du taux observé, ce qui laisse à penser que l'augmentation observée au milieu des années 1990 était de nature cyclique. De fait, l'augmentation du chômage à cette période est essentiellement due à une crise de demande. La libéralisation des marchés financiers, jointe à un régime de change fixe, conduit à une explosion de la demande et à un effondrement du taux d'épargne dans les années 1980. Le retournement se produit au début des années 1990 qui furent marquées par une appréciation de la monnaie, un taux d'intérêt élevé et des mouvements spéculatifs. La demande se trouva également trouvée freinée par l'élimination partielle de certaines déductions fiscales consenties aux emprunts en matière d'immobilier.

Ce mouvement dépressif s'est retourné depuis 1996, grâce à une dévaluation et une politique de relance par la demande. Il faut aussi noter la modération salariale institutionnalisée par les accords nationaux de 1991-1993. Une nouvelle structure de négociation a été mise en place à partir de 1996.

Qu'en est-il de la protection sociale ? On peut dire qu'elle a légèrement diminué depuis le début des années 1990. Mais elle est restée très élevée, supérieure à la moyenne européenne. Le taux effectif de remplacement a diminué. Officiellement, il était dans la fourchette 80-90 % en 1993 ; pour les salaires moyens, le taux effectif était de 90 % en 1992 et il n'est plus que de 70 % en 2000. En ce qui concerne les sanctions en cas de non recherche d'emploi, on est passé d'un régime

où elles étaient initialement élevées mais rarement appliquées à un régime où elles ont été réduites mais appliquées plus systématiquement.

Au total, le modèle suédois nous montre qu'un système de protection sociale élevée mais efficace n'implique pas un taux de chômage élevé. Compte tenu de la spécificité du tissu de relations sociales propre à la Suède, il n'est pas sûr que ce modèle soit exportable en l'état. Mais les leçons qu'il donne restent néanmoins instructives.

## 6. Implications pour la politique économique

Quelques leçons se dégagent de ce survol. Tout en restant prudent quant à leur universalité, on peut mettre l'accent sur les points suivants :

- La protection sociale est compatible avec un chômage bas, dès lors qu'on sait la rendre efficace. Ainsi, pour protéger l'emploi, il faut pousser les entreprises à plus de responsabilité financière et réduire le rôle joué par les autorités judiciaires. Une solution consiste à faire payer une taxe à l'entreprise qui veut licencier plutôt que d'utiliser la menace d'une sanction judiciaire comme c'est le cas actuellement. En ce qui concerne les allocations chômage, il faut qu'elles soient généreuses mais conditionnelles. Le PARE (Plan d'Aide au Retour à l'Emploi) va partiellement dans la bonne direction. Il faut donc encourager ce type de mécanisme. En ce qui concerne les revenus les plus faibles, il est préférable d'instaurer un système d'impôt négatif, par exemple au travers d'une prime à l'emploi, que de biaiser le fonctionnement du marché du travail en instaurant un salaire minimum trop élevé.

- La coordination des décisions de salaire au niveau national est essentielle. Elle est essentielle en cas de chocs défavorables. Mais elle ne peut fonctionner que si elle est déjà en place quand le choc se produit, et donc si elle est en place de façon permanente. Le cas de la Hollande et des accords de Wassenaar est symptomatique d'une proposition plus générale : les retournements du chômage nécessitent souvent des ajustements difficiles pour les entreprises, l'Etat, et les salariés. Ces ajustements ne sont possibles que s'il y a concertation au niveau national. Cette coordination passe par une meilleure compréhension des mécanismes économiques en jeu et des choix macroéconomiques à réaliser.

- Enfin, il faut faire en sorte que, si les politiques précédentes provoquent une réduction du chômage naturel, le chômage observé diminue lui aussi. Pour cela, il ne faut pas hésiter à utiliser une politique de demande, c'est-à-dire une politique conjoncturelle de réglage budgétaire et monétaire pour accompagner la diminution du chômage. On peut estimer que, dans ce domaine, l'on a péché par excès de prudence dans le passé récent.

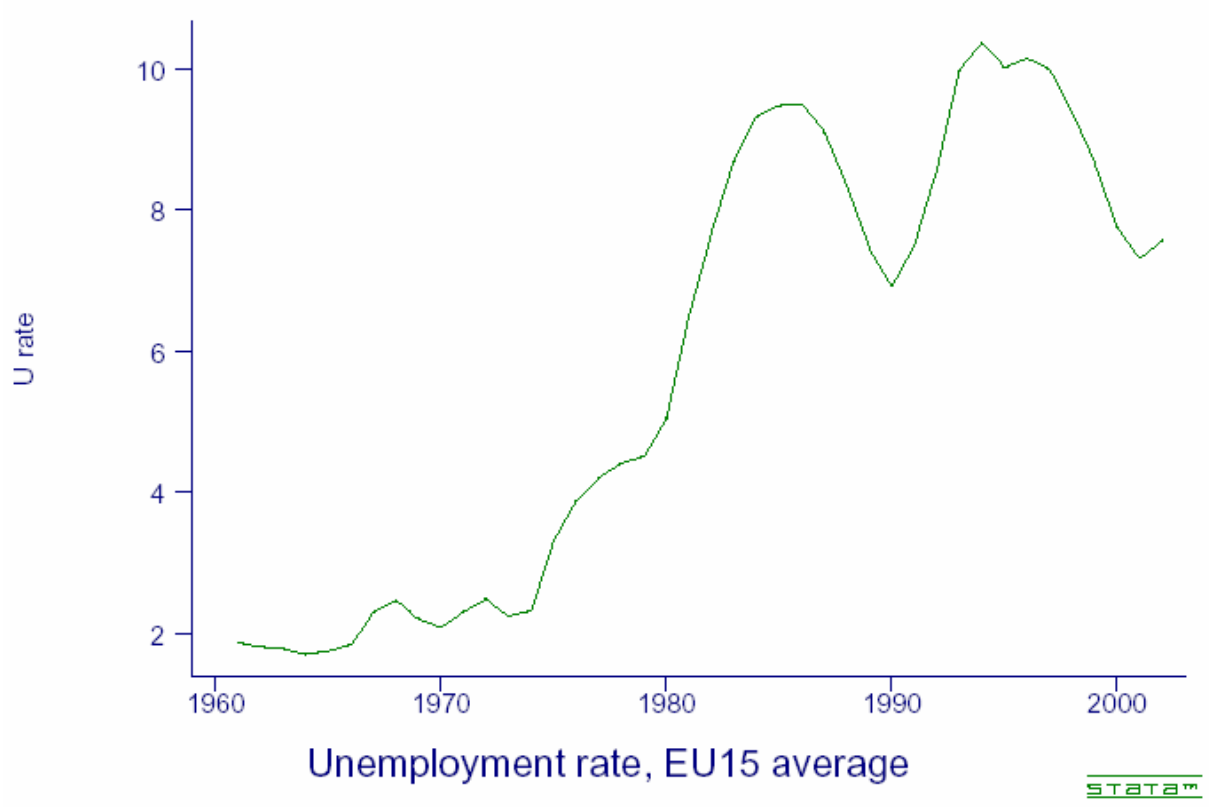



**Figure 1 : Taux de chômage moyen dans les 15 pays de l'Union européenne**

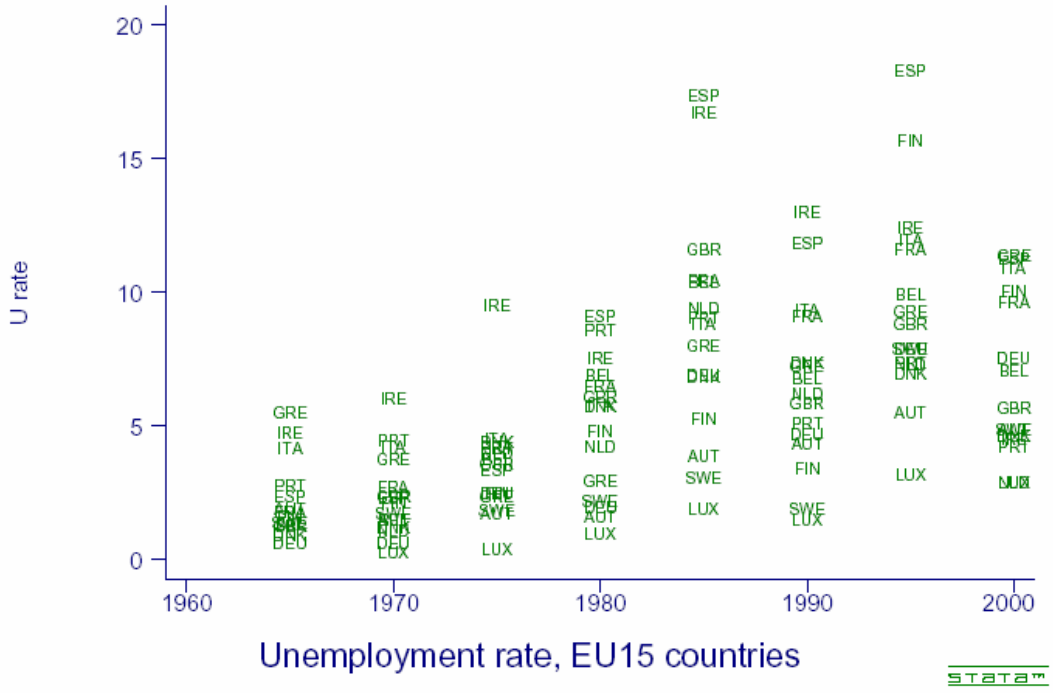
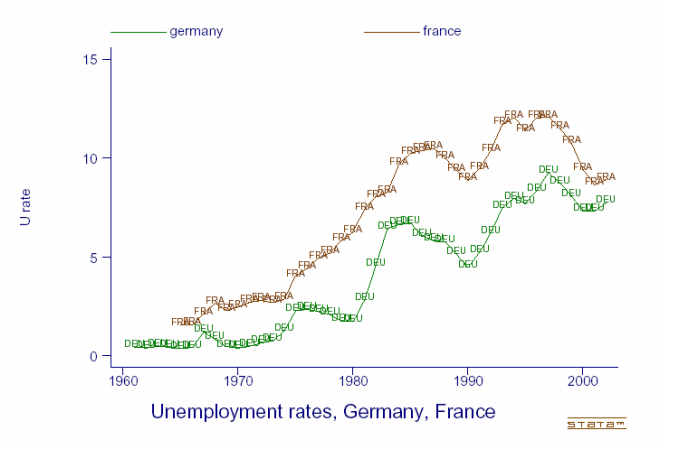
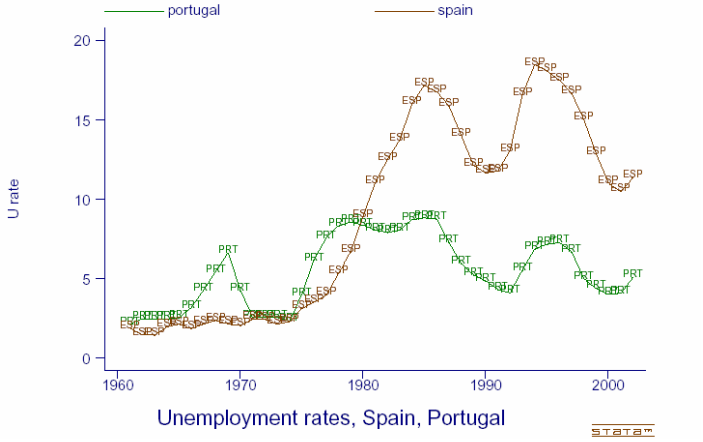



**Figure 2 : Taux de chômage par pays dans l'Union européenne**



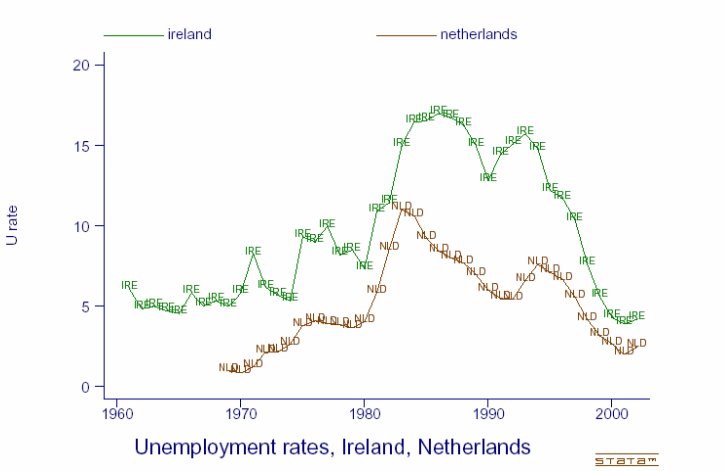



**Figure 3 : Différences et similitudes de l'évolution des taux de chômage**

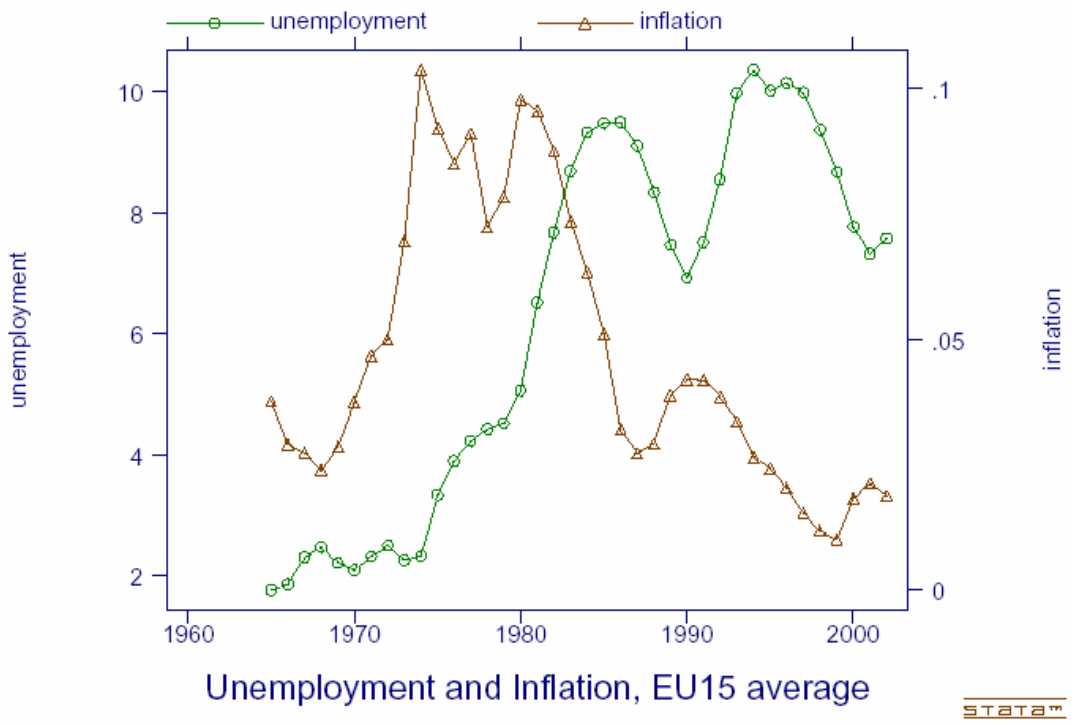



**Figure 4 : Taux moyens de chômage et d'inflation dans l'Union européenne**

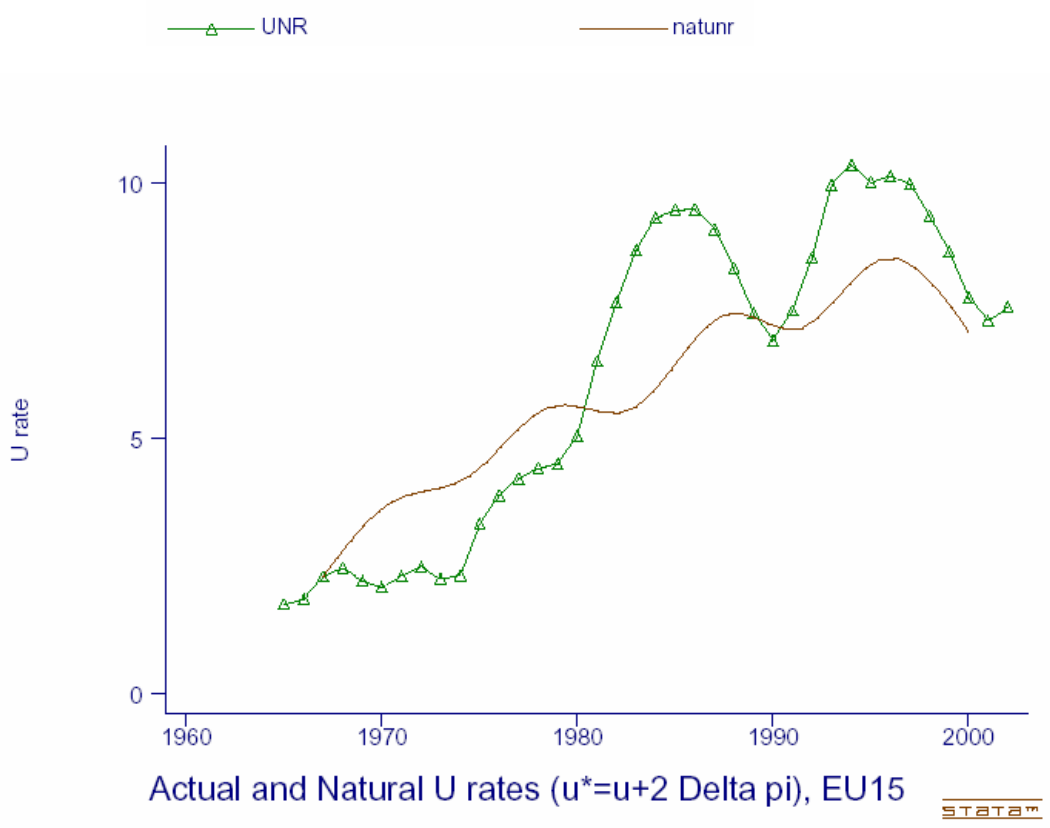
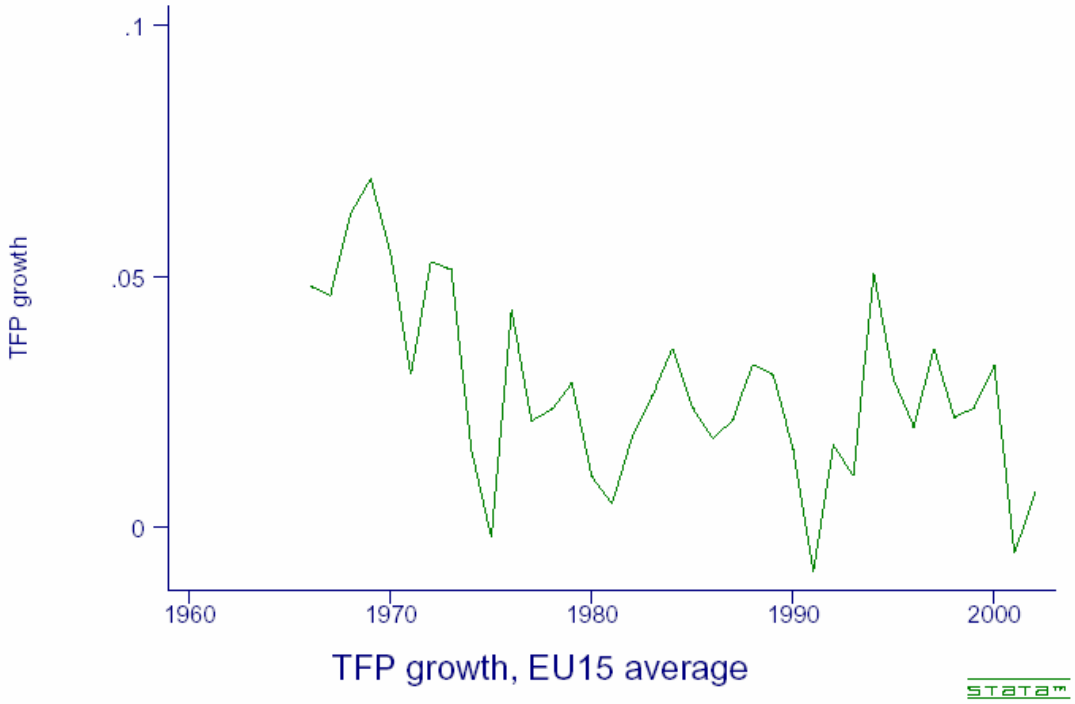



**Figure 5 : Taux observé et taux naturel de chômage dans l'Union européenne**



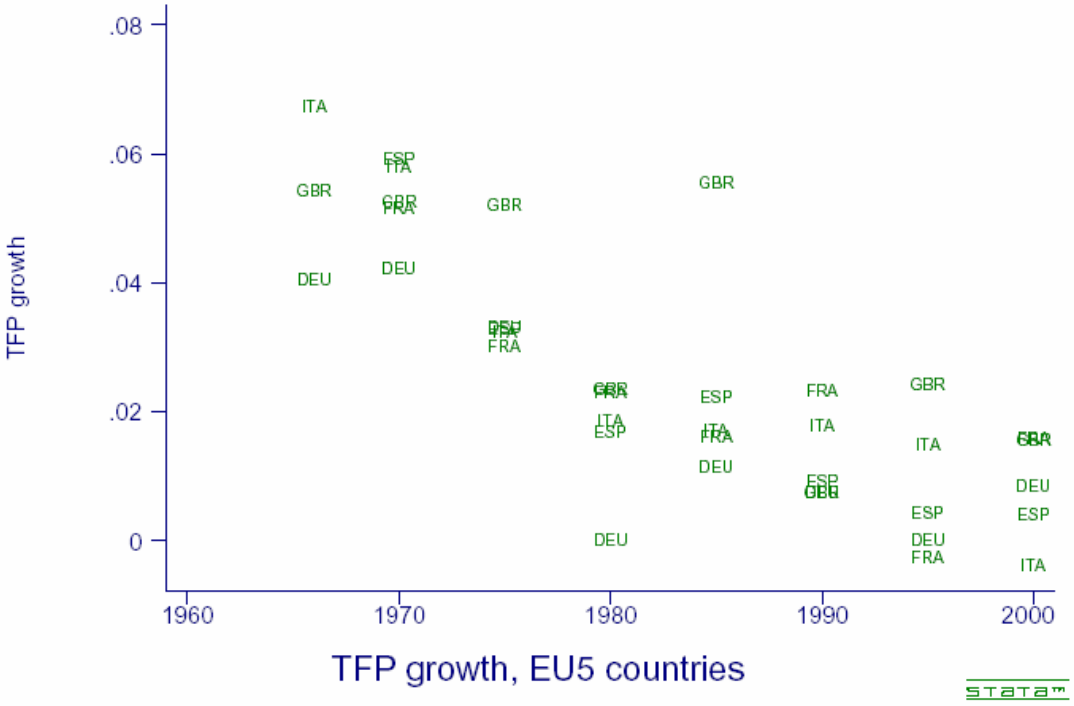
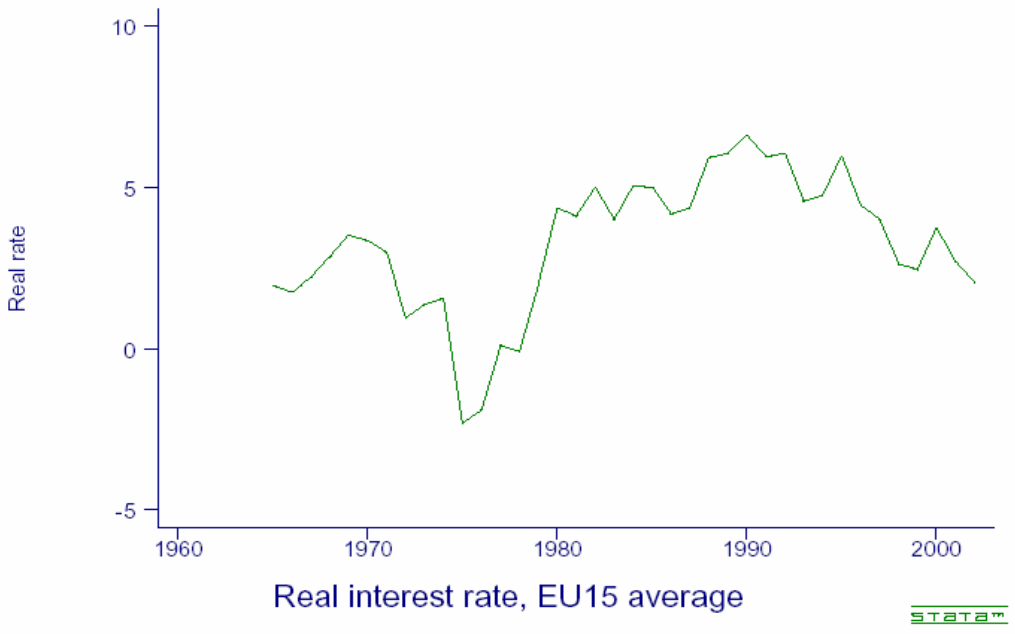




**Figure 6 : Croissance de la productivité**

**i) en moyenne dans l'UE et**

**ii) dans les cinq principaux pays de l'UE**



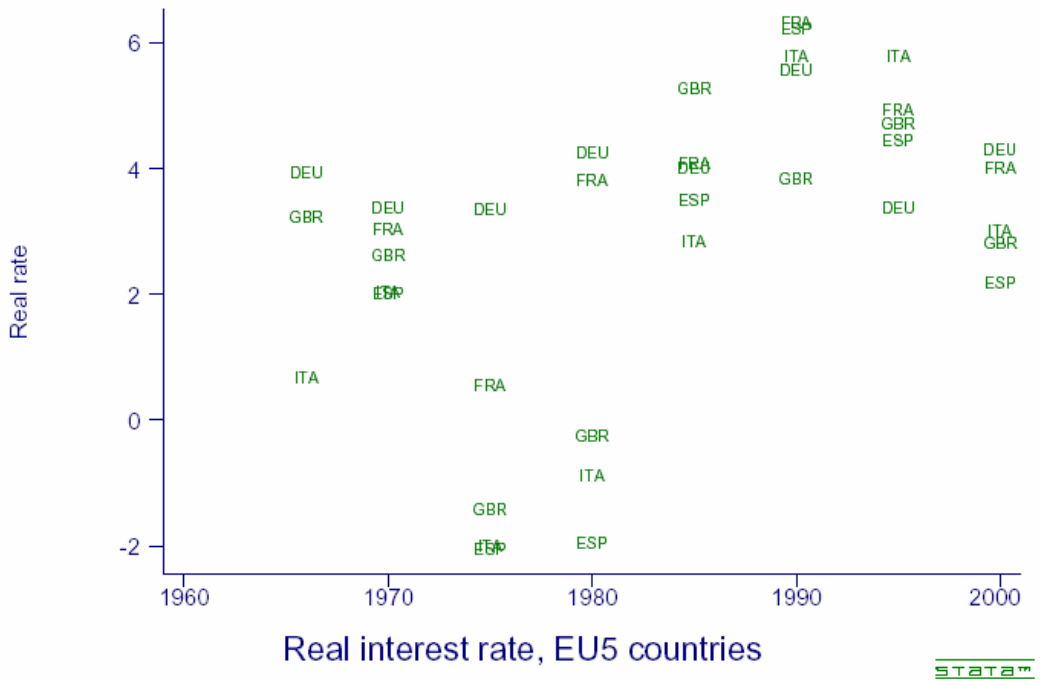




**Figure 7 : Taux d'intérêt réels**

**i) en moyenne dans l'Union européenne et**

**ii) dans les cinq principaux pays de l'UE**

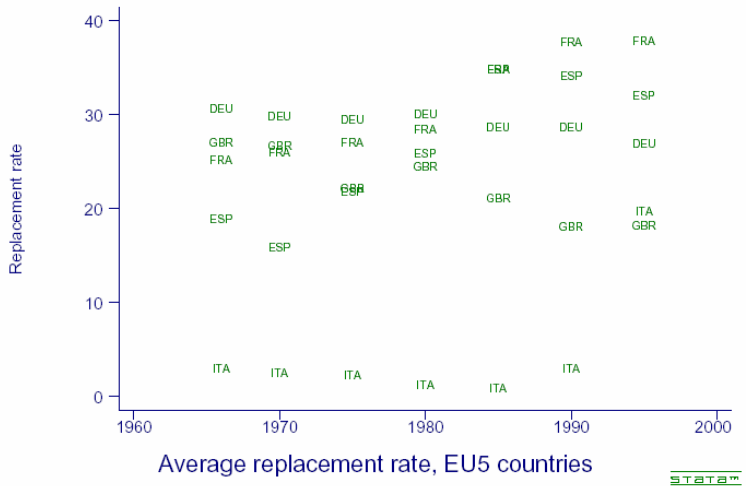



**Figure 8 : Taux moyen de remplacement dans les cinq principaux pays de l'UE**

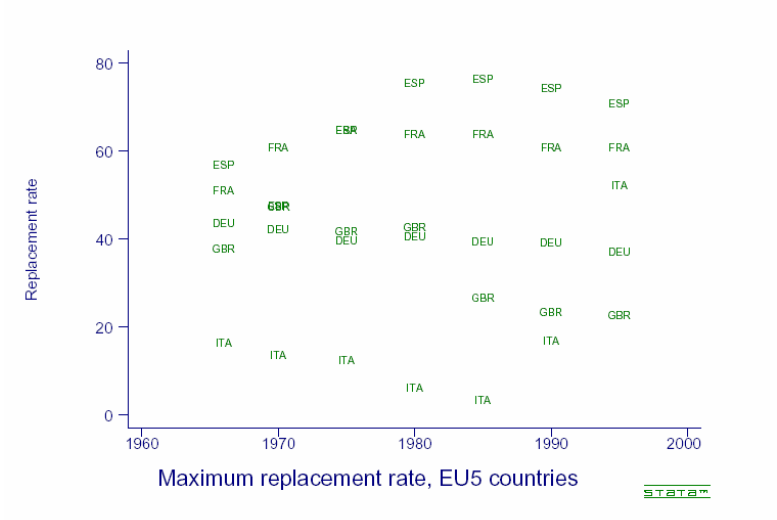



**Figure 9 : Taux maximum de remplacement dans les cinq principaux pays de l'UE**

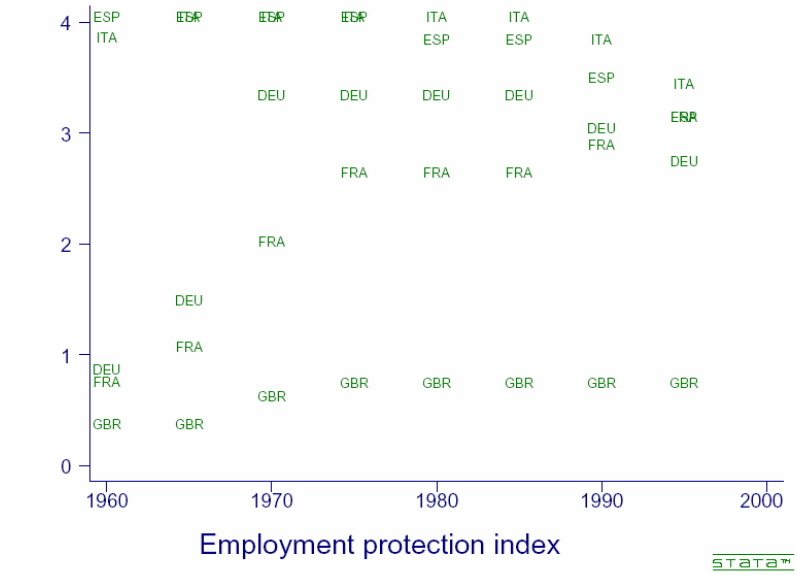
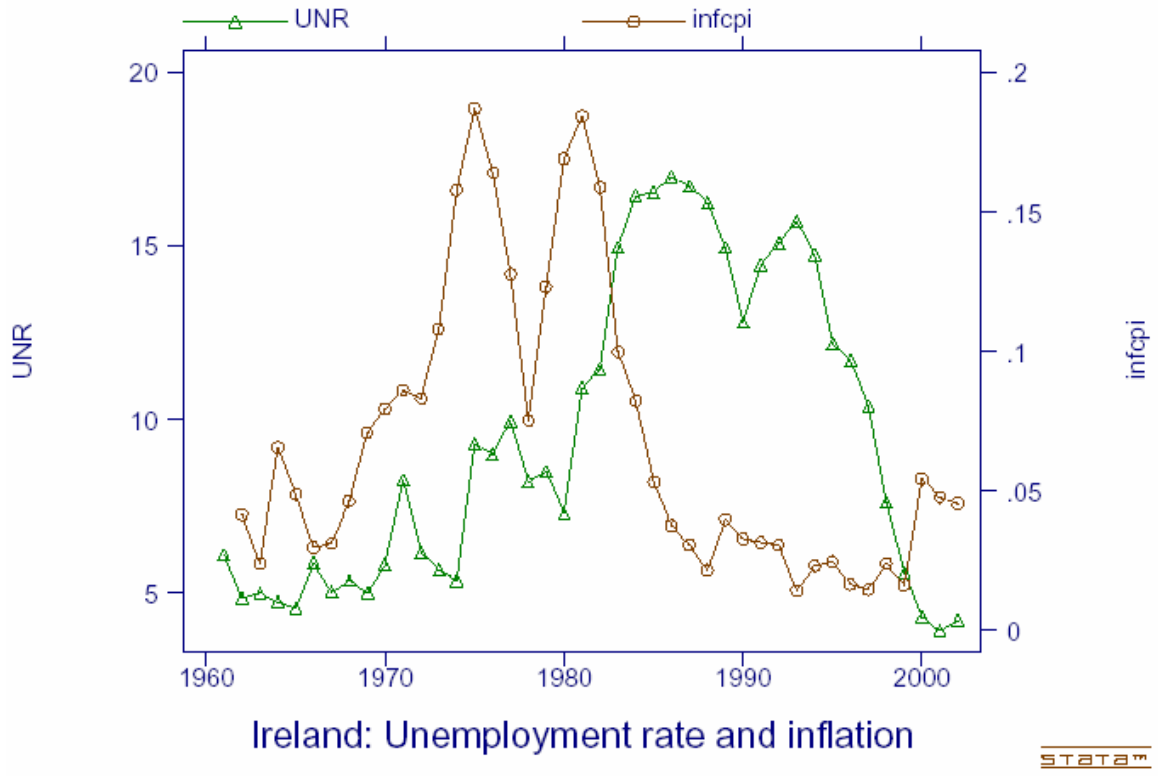



**Figure 10 : Indice de protection de l'emploi dans les cinq principaux pays de l'UE**



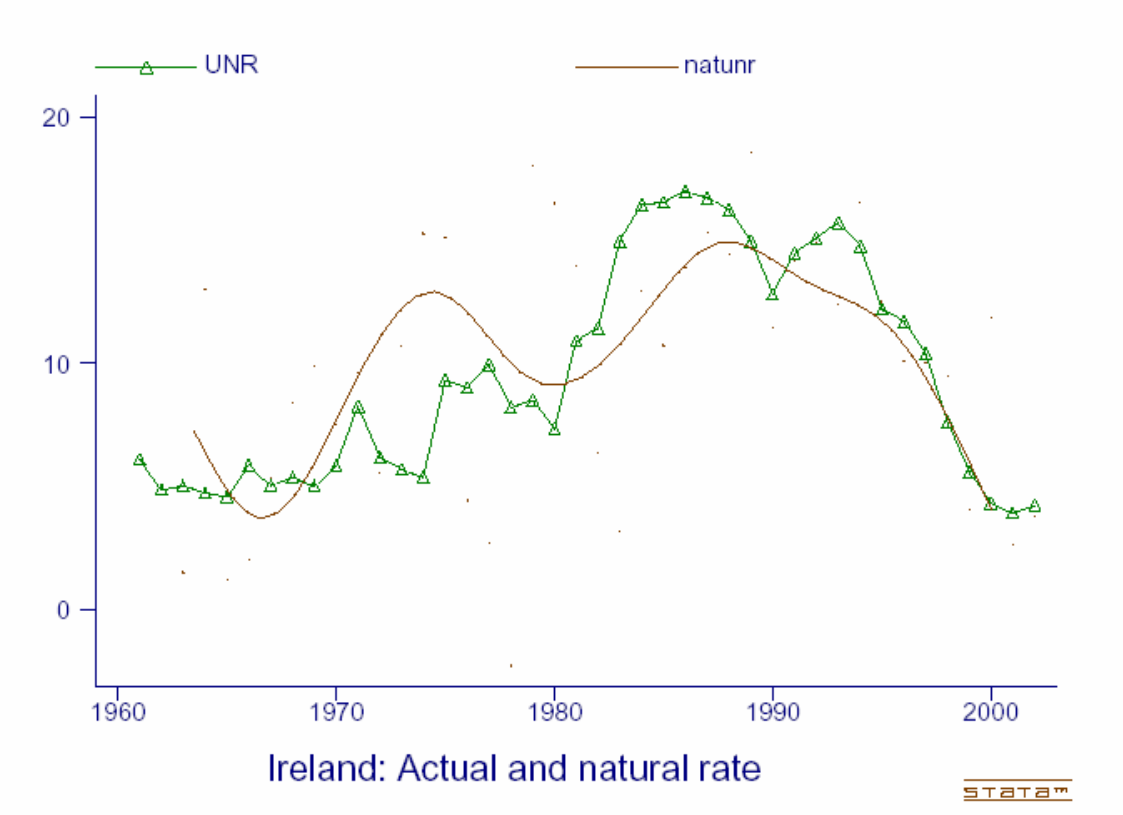




**Figure 11 : Irlande : i) taux de chômage et taux d'inflation**

**ii) taux de chômage observé et naturel**

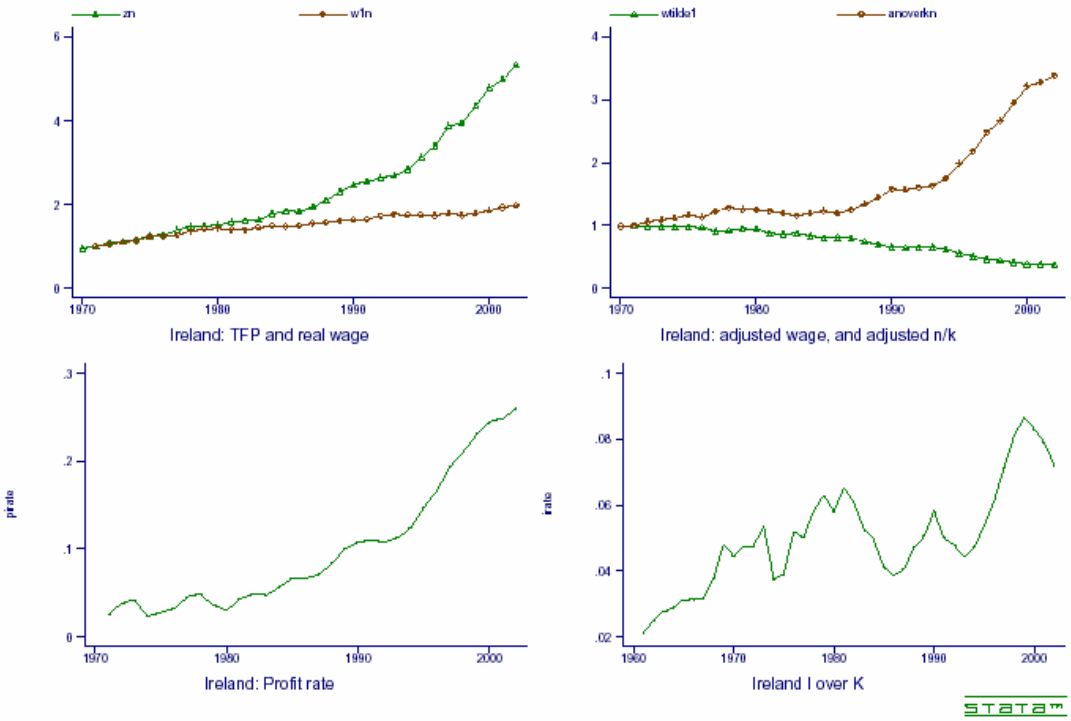


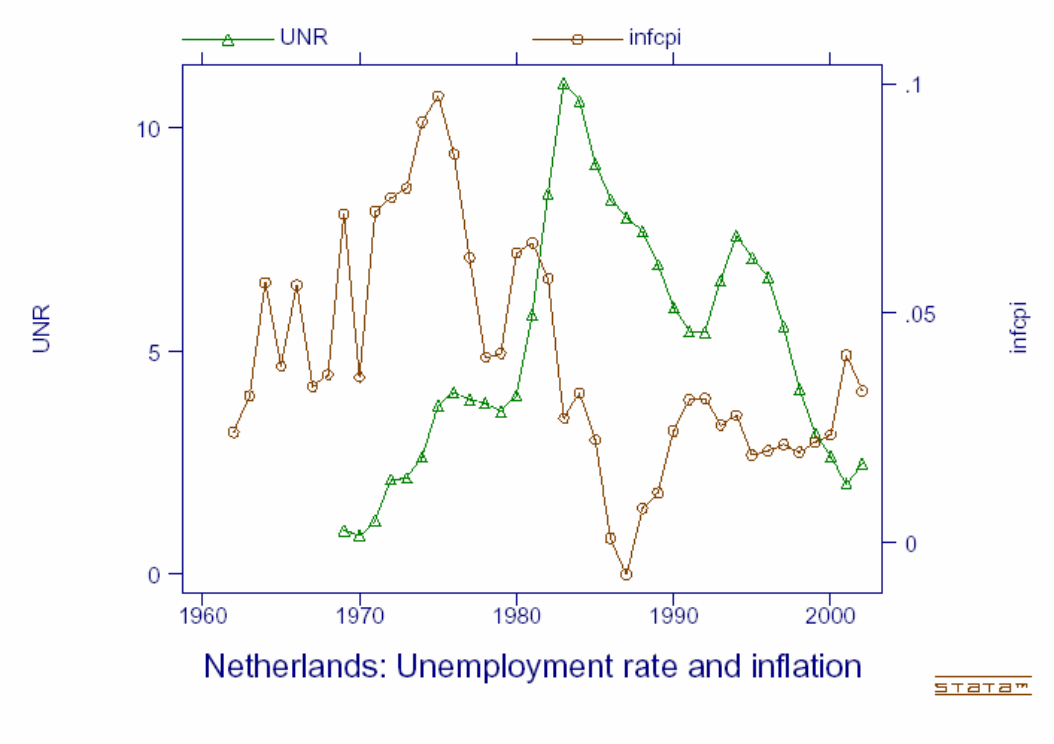

**Figure 12 : Irlande :**

**i) productivité et salaire réel**

**ii) salaire et emploi/capital**

**iii) taux de profit**

**iv) taux brut de croissance du capital**



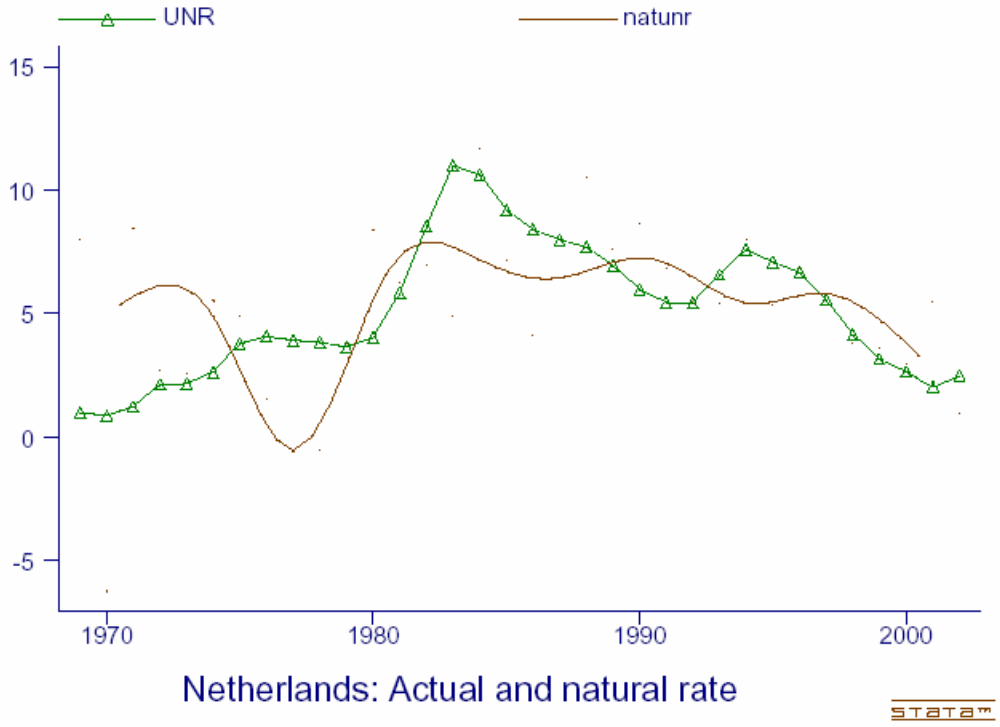




**Figure 13 : Pays-Bas:**

**i) taux de chômage et taux d'inflation**

**ii) taux de chômage observé et naturel**

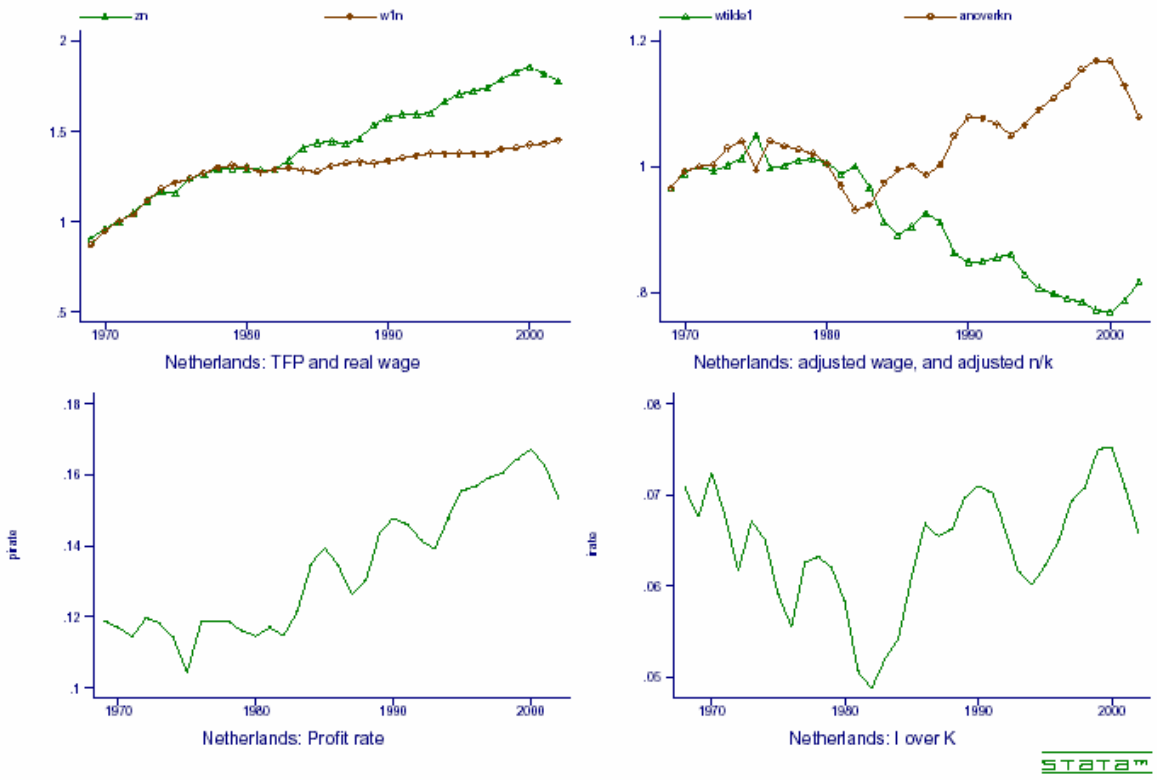


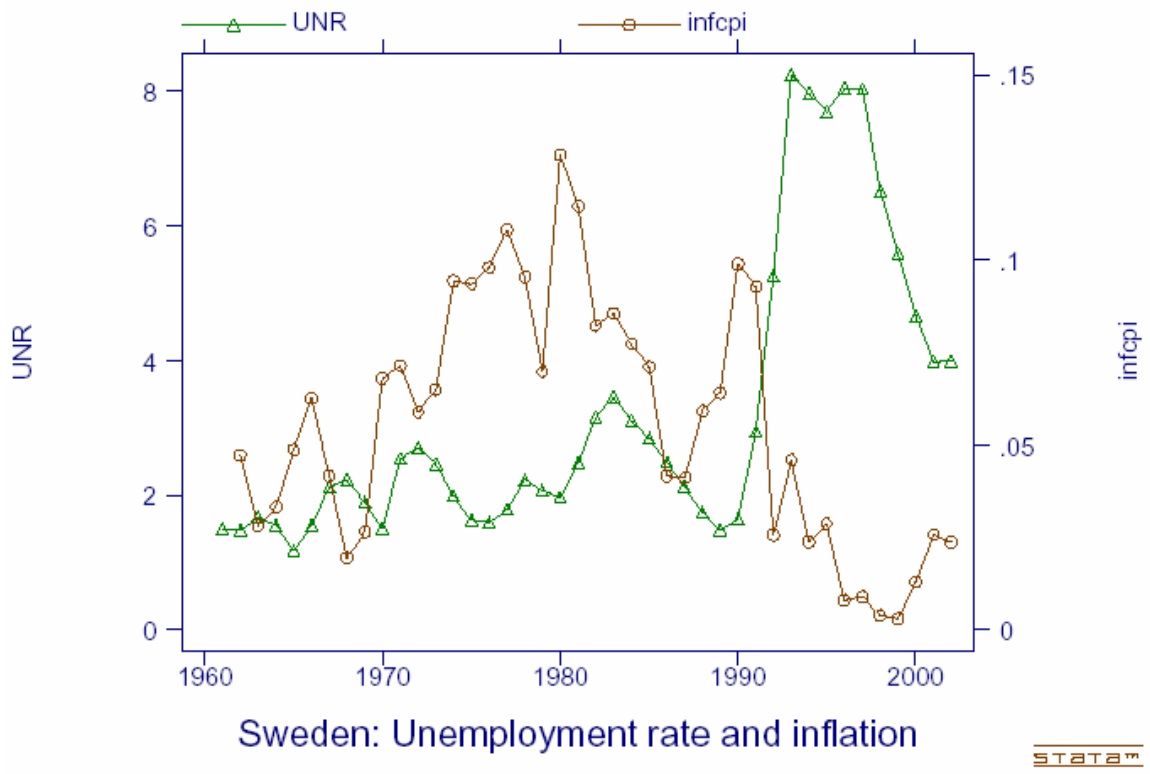

**Figure 14 : Pays-Bas:**

**i) productivité et salaire réel**

**ii) salaire et emploi/capital**

**iii) taux de profit**

**iv) taux brut de croissance du capital**



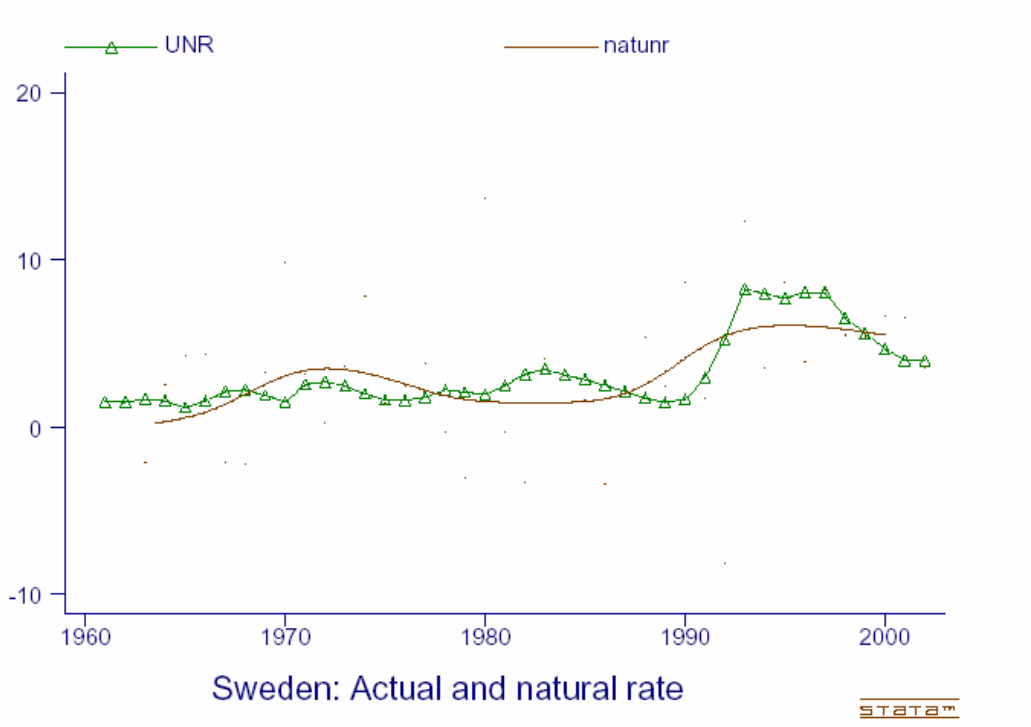




**Figure 15 : Pays-Bas:**

**i) taux de chômage et taux d'inflation**

**ii) taux de chômage observé et naturel**

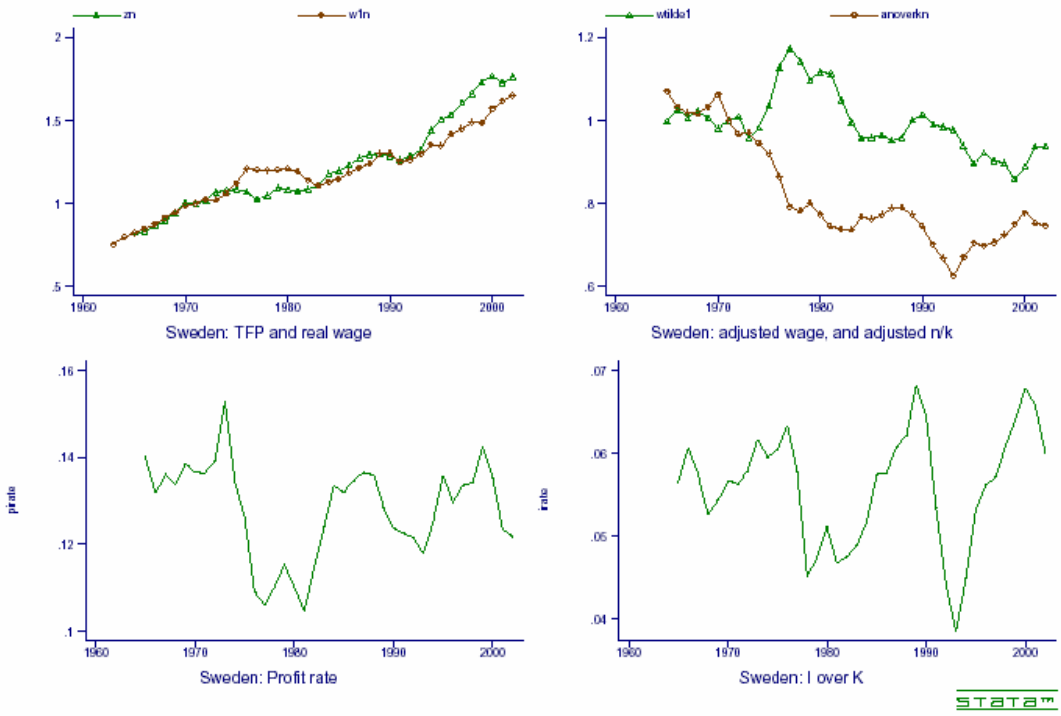



**Figure 16 : Suède :**

**i) productivité et salaire réel**

**ii) salaire et emploi/capital**

**iii) taux de profit**

**iv) taux brut de croissance du capital**