
Le système d'évaluation de la politique de l'emploi en faveur des jeunes en Suède

*Yves BOURDET et Inga PERSSON**

Introduction

En Suède, le chômage des jeunes a augmenté rapidement au début des années 1990 pour atteindre son niveau le plus élevé en 1993. Cette année 19,2 % de la population active des 16-19 ans et 18,1 % de celle des 20-24 ans étaient au chômage. L'augmentation du chômage chez les jeunes a été plus rapide que chez les adultes, mais le chômage jeune en Suède est resté inférieur à celui constaté dans les autres pays européens. Puis, pendant la deuxième moitié des années 90, le taux de chômage tant des adultes que des jeunes a diminué fortement et, en 2000, 9,6 % de la population active des 16-19 ans et 7,4 % de celle des 20-24 ans étaient au chômage. La décrue du chômage des jeunes a continué pendant le premier semestre de l'année 2001, mais à un rythme moins soutenu.

La rapide détérioration de la situation du marché de l'emploi au début des années 90 a placé la Suède dans une situation comparable à celle des pays européens et a fortement écorné l'attrait pour le « modèle suédois ». Pourtant, la rapidité de la détérioration suédoise tendait à montrer qu'il y avait une différence entre la Suède et les autres pays européens en ce qui concerne les rôles respectifs de la situation macroéconomique et des facteurs propres au fonctionnement du marché du travail, et à leur articulation avec le système scolaire, dans l'explication du chômage des jeunes. Au cours des vingt dernières

* Département de sciences économiques. Université de Lund.

années, les interventions publiques en faveur de l'emploi des jeunes se sont développées considérablement. Cependant, contrairement à ce qui s'est passé dans les autres pays européens, en Suède, la politique de l'emploi en faveur des jeunes est restée extrêmement souple réagissant rapidement aux fluctuations cycliques de la demande globale (Bourdet et Persson, 1991, 1995 et 2000). En 2000, 4,3 % de la population active jeune des 16-24 ans (2,2 % de la population totale des jeunes) étaient concernés par les dispositifs de la politique de l'emploi, alors qu'en 1993 pas moins de 18 % de la population active jeune des 16-24 ans (9 % de la population totale des jeunes) étaient concernés par ces dispositifs. Non seulement le volume mais encore la nature de cette politique a évolué dans le temps. A la fin des années 90, les mesures spécifiquement conçues pour les jeunes et réservées aux jeunes représentaient la majeure partie des mesures touchant les jeunes alors que, au milieu des années 70, les jeunes étaient essentiellement concernés par les mesures traditionnelles de la politique de l'emploi suédoise : c'est-à-dire les emplois publics temporaires et les programmes de formation professionnelle.

L'évolution dans le temps et la composition de la politique de l'emploi reflètent une démarche par tâtonnements. Il est donc intéressant d'essayer d'éclairer les facteurs qui ont influé sur cette démarche. La situation du marché du travail est, bien sûr, un facteur déterminant, un autre facteur plausible étant le système d'évaluation et l'information qu'il met à la disposition des décideurs publics. Le mot évaluation est pris ici au sens large et inclut toute étude qui fournit « connaissances et informations pour les prises de position ou les décisions » (Delander et Niklasson, 1987, p. 319) et pas seulement les études qui tentent de déterminer les effets spécifiques des mesures en faveur de l'emploi sur les perspectives d'emploi des chômeurs. En ce qui concerne les jeunes, l'objectif des études d'évaluation est également d'évaluer l'efficacité du système de transition de l'école au travail. Notre objectif dans cette étude n'est pas d'évaluer l'impact sur l'emploi des dispositifs de la politique de l'emploi mais d'éclairer le cadre institutionnel, les acteurs impliqués dans la démarche d'évaluation et les changements récents dans le système d'évaluation. Il est aussi de voir comment et dans quelle mesure la connaissance tirée des études d'évaluation a alimenté la conception de la politique de l'emploi en Suède.

Cette étude est structurée de la façon suivante. La deuxième section présente la structure institutionnelle et les acteurs du système d'évaluation suédois, officiel ou non, et caractérise les rôles respectifs de chacun dans ce système. Les changements récents dans le système d'évaluation suédois sont également examinés dans cette section. La troisième section est consacrée aux types d'études d'évaluation réalisées par les différents acteurs du système suédois. L'accent, dans cette section, est mis sur les programmes en faveur de l'emploi des jeunes et sur les études d'impact, du fait que ces études assurent une plus grande fiabilité de la mesure des « effets »

que les autres types d'évaluation. La quatrième section présente une sorte d'évaluation du système suédois d'évaluation d'ensemble en le replaçant dans un cadre plus général afin de tenter d'illustrer son impact sur la conception et le développement des politiques de l'emploi en faveur des jeunes. La dernière section propose un bilan et tente de saisir les implications des changements récents dans le système d'évaluation suédois pour ce qui est l'orientation des études d'évaluation et leur rétroaction sur la conception de la politique de l'emploi.

1. La structure institutionnelle et l'évolution du système d'évaluation suédois

Les activités d'évaluation concernant la politique de l'emploi sont réparties, en Suède, entre différentes autorités. Aucune ne s'occupe spécifiquement des jeunes, même si l'on a accordé, ces dernières années, plus d'attention à l'évaluation des dispositifs destinés exclusivement aux jeunes¹. Les autorités ou les structures qui réalisent ces évaluations de la politique de l'emploi dans son ensemble et/ou des mesures ciblées en faveur de l'emploi fournissent des types d'évaluation différents et généralement complémentaires. Le genre d'évaluations réalisées par chacune de ces autorités (ou structures) tend à refléter sa position et son rôle dans l'ensemble du « système de la politique de l'emploi » en Suède. Mais comme on le montrera plus loin, il y a une interaction entre les différentes structures d'évaluation, entre, par exemple, les représentants des autorités décisionnaires et ceux des organismes en charge de la mise en œuvre des mesures, qui sont présents dans les organismes spécialisés dans l'évaluation. Le système d'évaluation suédois a connu un certain nombre de changements, plus ou moins importants, au cours des trente dernières années. Le changement le plus important est indéniablement la suppression de l'EFA (*Expertgruppen för arbetsmarknadspolitiska utvärderingsstudier*) et son « remplacement » par l'IFAU (*Institutet för arbetsmarknadspolitiska utvärderingsstudier*) en juillet 1997. Ce changement a un effet certain sur le fonctionnement d'ensemble du système d'évaluation suédois en ce que les fonctions de l'IFAU et son rôle dans le système d'évaluation global sont assez différents de ceux de l'EFA. Il devrait à terme avoir une influence réelle sur le rôle et les fonctions des autres composantes du système d'évaluation suédois.

1. Il existe un organisme public, la Direction de la jeunesse (*Ungdomsstyrelsen*), qui s'occupe de la situation des jeunes en Suède mais pas particulièrement de l'évaluation de la politique et des dispositifs de l'emploi pour les jeunes.

a. Le système EFA

Pendant les années 80 et la majeure partie des années 90, le système d'évaluation suédois a fonctionné comme une structure plutôt intégrée que compartimentée, avec quatre composantes principales.

Le niveau politique

La première composante comprend les organes politiques directement impliqués dans la conception de la politique de l'emploi et qui en étaient les responsables, à savoir le Parlement et le Gouvernement (ministère du Travail et, depuis 1999, le ministère de l'Industrie, de l'Emploi et des Communications). Le Parlement suédois comprend deux sous-commissions qui jouent (potentiellement) un rôle dans le système d'évaluation. La première est la sous-commission de l'emploi (*Arbetsmarknadsutskottet*). Elle reçoit toutes les propositions concernant la politique de l'emploi pour discussion et avis, avant qu'elles ne passent devant le Parlement qui, formellement, est l'instance de décision. Cette sous-commission peut demander à son secrétariat des informations et des études supplémentaires, demander l'audition d'experts, etc. Les membres du Parlement participant à cette sous-commission sont, de ce fait, continuellement impliqués dans l'élaboration de la politique de l'emploi et suivent ses effets et son évolution. C'est également le cas des membres du Parlement participant à la sous-commission de l'Éducation (*Utbildningsutskottet*), qui suit en permanence l'élaboration, les résultats et l'évolution du système éducatif. L'information venant des autres organes du système d'évaluation alimente les délibérations de ces deux sous-commissions et contribue à forger leur opinion sur les problèmes liés au passage de l'école au monde du travail et sur les changements appropriés à apporter à la politique menée.

En plus des activités de ces sous-commissions, des études d'évaluation de la politique de l'emploi peuvent être exécutées par les Auditeurs du Parlement (*Riksdagens Revisorer*), un groupe de parlementaires spécifiquement désignés pour « évaluer l'action de l'État ». Ils ont, à leur disposition, un secrétariat composé d'environ 25 fonctionnaires. Du fait que cet organe est supposé contrôler l'ensemble de l'action de l'État, son rôle dans l'évaluation de la politique de l'éducation et de celle de l'emploi est naturellement limité, mais il n'est pas nul et est même potentiellement important.

Au niveau politique il ne faut pas oublier le rôle important joué par les commissions publiques temporaires nommées pour étudier certains problèmes et proposer des solutions. Par exemple, il y a eu plusieurs commissions chargées des réformes de la politique de l'emploi, de la législation du travail et du système d'indemnisation du chômage. Les commissions travaillant sur des questions liées au marché du travail comprennent le plus souvent des membres du Parlement ainsi que des représentants des partenaires sociaux.

Le rôle direct du Gouvernement dans le système d'évaluation repose sur le ministère du Travail (*Arbetsmarknadsdepartementet*). Depuis janvier 1999 le ministère du Travail n'existe plus en tant que ministère distinct et ses fonctions ont été intégrées au ministère de l'Industrie, de l'Emploi et des Communications (*Näringsdepartementet*)². Ce ministère est directement responsable de l'élaboration d'ensemble de la politique de l'emploi et des propositions de modification des mesures prises ou des ajustements à apporter, en termes de volume ou de cibles visées, etc. Cela signifie que toute information venant des différents organes du système d'évaluation doit être considérée comme (potentiellement) intéressante et comme pouvant faciliter le travail de ce ministère. Mais celui-ci possède lui-même un département d'analyse et d'évaluation, en charge du suivi de l'évolution du marché du travail et de l'efficacité des politiques de l'emploi (y compris le marché du travail des jeunes et le résultat des mesures en faveur des jeunes). Il joue également un rôle important en retransmettant les informations venant des autres éléments du système d'évaluation³. Grâce à l'Agence suédoise de la gestion publique (*Statskontoret*), le gouvernement dispose aussi d'un organe d'analyse et d'évaluation dont l'objectif principal est de moderniser et de rendre plus efficace l'administration publique. Pendant la seconde moitié des années 90, cet organe a été plusieurs fois sollicité par le gouvernement pour l'évaluation des dispositifs de la politique de l'emploi en faveur des jeunes, plus particulièrement des dispositifs qui ont été placés sous la responsabilité des communes.

Il existe un autre organe, le Bureau national d'audit (*Riksrevisionsverket*), dont la tâche est d'évaluer l'ensemble des actions de l'État, en ce qui concerne la réalisation des objectifs et l'efficacité avec laquelle les actions sont menées. C'est un organisme indépendant, ce qui signifie que c'est lui qui choisit les domaines et les politiques qu'il évalue. Mais le Gouvernement peut, le cas échéant, lui fixer des « actions spécifiques de contrôle » (*särskilda granskningsuppdrag*). Ainsi, soit de sa propre initiative soit à l'initiative du Gouvernement, ce Bureau national d'audit peut étudier la réalisation des objectifs et l'efficacité de l'action de l'Etat, tant au niveau de la politique générale que des mesures spécifiques en faveur de l'emploi. Il y a au sein du Bureau national d'audit des auditeurs spécialisés dans l'évaluation des politiques de l'emploi. Au cours des dernières années on a pu voir

2. La traduction officielle ne reflète qu'approximativement la dénomination du nouveau ministère et la symbolique qui lui est associée. La traduction littérale est « ministère de l'Activité économique ».

3. Il faut souligner que l'on peut difficilement comparer les ministères suédois avec ceux d'autres pays, car ils sont peu étoffés et leur tâche se limite à impulser des orientations politiques. La mise en œuvre des politiques est du ressort d'une administration qui est indépendante. Dans le cas des politiques de l'emploi, c'est la tâche de la Direction générale du travail (*Arbetsmarknadsstyrelsen*).

une augmentation du nombre d'études consacrées à la politique de l'emploi et, plus particulièrement, à l'efficacité des agences de l'emploi.

La Direction générale du travail

La deuxième composante du système d'évaluation est constituée par l'autorité responsable de la mise en œuvre de la politique de l'emploi, à savoir l'Administration nationale du travail (*Arbetsmarknadsverket*, AMV). Celle-ci est articulée en trois niveaux : l'agence centrale, la Direction générale du travail (*Arbetsmarknadsstyrelsen*, AMS), les 21 commissions départementales du travail (*Länsarbetsnämnderna*, LAN) et les 418 agences locales pour l'emploi (*Arbetsförmedlingarna*, AF). Au sein de la Direction générale du travail, un organisme spécifique d'évaluation et de recherche est chargé de suivre l'évolution du marché du travail, ainsi que le déroulement et les résultats des divers programmes de la politique de l'emploi. L'AMV joue aussi un rôle majeur dans le système d'évaluation en générant, de diverses façons, les données nécessaires aux différents types d'évaluation. Son système d'informations statistiques administratives (*Arbetsökandestatistiken*) a été conçu pour générer des données sur le nombre et les diverses catégories de chômeurs, le nombre de bénéficiaires des dispositifs de la politique de l'emploi, la durée du chômage, etc. Ces données peuvent être utilisées pour des évaluations portant sur des agrégats (pour analyser par exemple l'effet d'une mesure particulière, ou bien un groupe particulier de chômeurs, comme les jeunes), mais elles peuvent aussi être utilisées pour constituer des bases de données individuelles destinées à des analyses et des recherches plus approfondies. Au cours des dernières années, on a mis en place une base de données appelée *Händel*, spécialement destinée à l'évaluation et la recherche. *Händel*, qui est alimenté par les données du système d'informations statistiques administratives, est disponible pour une utilisation tant externe qu'interne. Le Directeur général du travail a aussi un conseil scientifique consultatif composé d'universitaires.

Un certain rôle est joué par les responsables de la mise en œuvre et de l'évaluation de la politique de l'Éducation, à savoir la Direction nationale de l'enseignement (*Statens skolverk*) et les municipalités. Cette administration dispose d'un organe d'évaluation, mais tout naturellement son souci principal est l'évaluation du système éducatif en tant que tel, plutôt que l'étude de l'insertion des jeunes ou la situation des jeunes sur le marché du travail. A ce propos, il faut aussi mentionner que l'Office national de la statistique (*Statistiska Centralbyrån*) conduit régulièrement des enquêtes pour suivre le statut d'emploi (et autres) des élèves sortant du système éducatif (par niveau et filière) un certain temps après la fin de leurs études. Le département de l'Office national de la statistique spécifiquement chargé des statistiques liées à l'éducation (*Avdelningen för arbetsmarknads- och utbild-*

ningsstatistik) est également chargé des statistiques concernant le marché de l'emploi.

La responsabilité des établissements scolaires suédois a été décentralisée et attribuée aux municipalités dans les années 90. Dans des études antérieures (Bourdet et Persson, 1995 et 2000), nous avons décrit comment les écoles et les municipalités étaient devenues progressivement responsables des mesures de la politique en faveur des (plus) jeunes. Cette tendance a été renforcée par la décision à partir de 1996 de transférer aux municipalités la responsabilité de toutes les mesures en faveur des moins de 20 ans, ce qui a entraîné des variations dans l'application des mesures jeunes par les différentes municipalités de Suède et suscité des besoins d'évaluations locales et comparatives.

Le Groupe d'experts pour l'évaluation de la politique de l'emploi

La troisième composante du système suédois d'évaluation était avant 1998 le Groupe d'experts pour l'évaluation de la politique de l'emploi (*Expertgruppen för arbetsmarknadspolitiska utvärderingsstudier*, EFA, ci-après)⁴. C'était un organisme indépendant, créé en 1967, dont la responsabilité était de lancer et financer des recherches (universitaires) concernant les effets des politiques de l'emploi, de les coordonner, de faire connaître leurs résultats aux décideurs publics et enfin de mettre ces résultats à la disposition de tous ceux qu'ils pouvaient intéresser⁵. L'EFA a été créé à la demande du Parlement suédois. Quand celui-ci, au milieu des années 60, a décidé d'accroître les ressources consacrées par l'État à la politique de l'emploi, il a voulu créer une structure à même d'initier et de soutenir des études sur les effets des actions lancées.

L'EFA était composé de chercheurs universitaires, de représentants des partenaires sociaux (Confédération générale du travail (*Landsorganisationen*, LO), Confédération générale des cadres, fonctionnaires et employés (*Tjänstemännens centralorganisation*, TCO), Confédération générale des travailleurs intellectuels de Suède (*Sveriges akademikers centralorganisation*, SACO), Confédération patronale suédoise (*Svenska arbetsgivarförbundet*, SAF) et Fédération des communes de Suède (*Kommunförbundet*), ainsi que de représentants du ministère du Travail, du ministère de l'Administration publique, de la Direction générale du travail et de l'Office natio-

4. Pour une présentation de l'histoire et des activités de l'EFA, voir EFA, 1994.

5. Le statut officiel de l'EFA a évolué au fil des ans. Il a commencé comme un comité spécifique (indépendant) rattaché au ministère du Travail. L'EFA s'avérant correspondre à un besoin permanent, le statut de comité fut considéré comme inadapté et, en 1981, l'EFA fut transformé en une « délégation » (permanente). En 1990, dans le contexte d'une importante réorganisation de l'ensemble des activités de recherche, l'EFA a été transformé en un « Groupe d'Experts » responsable des recherches d'évaluation de la politique de l'emploi. Bien que, en Suède, l'ensemble des organismes de recherche soient rattachés au ministère de l'Éducation, on a maintenu le rattachement de l'EFA au ministère du Travail.

nal de la statistique. Le premier président de l'EFA, en 1967, fut Rudolf Meidner, le père (avec Gösta Rehn) du fameux « modèle suédois » dans les années 50. Sa désignation reflétait le rôle de la politique de l'emploi, en particulier des mesures pour favoriser la mobilité géographique et professionnelle, dans ce « modèle suédois » mais également la place de Meidner parmi les économistes du travail, qui, à ce moment-là, étaient peu nombreux en Suède.

L'EFA a donné aux recherches d'évaluation une continuité et un développement plus systématique. L'EFA a constitué un forum permettant échanges d'informations et débats entre les divers acteurs impliqués dans la politique de l'emploi et dans l'évaluation de son efficacité. Comme on le verra plus loin, les activités de l'EFA ont évolué avec le temps, mais sa préoccupation principale a toujours été les études d'impact (c'est-à-dire, les études centrées sur l'impact des politiques de l'emploi et des dispositifs spécifiques, en termes d'objectifs) et les recherches méthodologiques sur l'activité d'évaluation. Comme indiqué ci-dessus, l'une des tâches importantes de l'EFA était de veiller à ce que les résultats des études initiées et financées par lui, soient diffusés largement. En plus de la publication (ou du parrainage de la publication) de rapports de recherches sur des questions spécifiques, l'EFA a publié d'importants rapports périodiques résumant les résultats des divers projets de recherche. Dans ces rapports, le Groupe d'experts faisait un bilan périodique et des recommandations sur le contenu des dispositifs de la politique de l'emploi et sur la politique économique à mener. Avant la disparition de l'EFA, cinq rapports périodiques ont été publiés⁶. La publication de ces rapports a permis à l'EFA de faire le point et de formuler un programme de recherche pour les années à venir. Ce pro-

6. Le premier rapport de l'EFA, « L'évaluation des politiques de l'emploi » (*Att utvärdera arbetsmarknadspolitik*, SOU, 1974 : 29), a été publié en 1974. Il était centré sur les problèmes méthodologiques liés à l'évaluation des dispositifs de la politique de l'emploi. Le deuxième, « Politique de l'emploi : transition et changement » (*Arbetsmarknadspolitik i förändring*, SOU, 1978 : 60), s'intéressait surtout aux effets de la politique de l'emploi sur la politique de stabilisation macroéconomique, la croissance économique et la distribution des revenus (il présentait, en outre, comme d'habitude, les résultats des études d'impact). Le troisième rapport, « La politique de l'emploi réexaminée » (*Arbetsmarknadspolitik under omprövning*, SOU, 1984 : 31), était axé sur l'adaptation de la politique de l'emploi aux changements intervenus dans le fonctionnement du marché du travail et dans la politique économique après la crise pétrolière. Pour répondre à la détérioration de la situation de l'emploi des jeunes, ce rapport contenait aussi un chapitre sur le marché de l'emploi des jeunes et sur la politique en faveur de l'emploi des jeunes. Le quatrième rapport, « Quel rôle pour l'Agence pour l'emploi ? » (*Perspektiv på arbetsförmedlingen*, SOU, 1990 : 31), était centré sur le rôle et l'efficacité des agences pour l'emploi : facilitent-elles une meilleure adéquation entre les demandeurs d'emploi et les postes offerts, permettent-elles aux chômeurs de rester en contact avec le marché du travail ? Le dernier rapport, « Politiques contre le chômage » (*Politik mot arbetslöshet*, SOU, 1993 : 43), est paru en 1993. Son but principal était de présenter les résultats des recherches se demandant comment et jusqu'à quel point la politique de l'emploi pouvait contribuer à empêcher l'émergence d'un chômage massif et permanent en Suède. L'autre grand sujet abordé était de savoir si et comment un chômage faible est compatible avec une faible inflation.

gramme indiquait les domaines où de nouvelles recherches d'évaluation étaient jugées souhaitables et devaient être encouragées et entreprises.

La filière universitaire

En plus des composantes plus officielles du système d'évaluation décrites plus haut, il existe, dans plusieurs universités suédoises, des groupes de recherche très actifs spécialisés dans l'évaluation de la politique de l'emploi, ainsi que dans d'autres domaines de l'économie du travail. Souvent l'origine de ces groupes remonte à des projets de recherche lancés et financés par l'EFA. L'équipe de chercheurs au sein de l'Institut de recherche sociale (*Institutet för social forskning*) à l'Université de Stockholm, par exemple est dirigée par deux économistes, Eskil Wadensjö et Anders Björklund, dont le travail de thèse a été financé par l'EFA. De même, les deux chercheurs les plus établis du groupe travaillant sur le marché de l'emploi à l'Université d'Uppsala, Bertil Holmlund et Per-Anders Edin, ont bénéficié de bourses de recherche de l'EFA pour rédiger leurs thèses. On retrouve le même phénomène dans d'autres universités comme Lund, Göteborg et Umeå. Quand l'EFA a été mis en place à la fin des années 60, il y avait très peu d'économistes du travail en Suède. L'action de l'EFA a permis de stimuler l'intérêt pour l'économie du travail et d'attirer des étudiants en doctorat vers ce domaine. Certains de ces étudiants ont poursuivi une carrière universitaire et, à leur tour, ont encouragé leurs étudiants à se spécialiser dans l'évaluation des politiques de l'emploi et l'économie du travail. Cette évolution a été renforcée par la création de trois chaires d'économie spécialisées dans la recherche sur les politiques de l'emploi et les méthodes d'évaluation. Au cours des dernières années, les thèses de doctorat et les projets de recherche sur les effets des dispositifs de l'emploi ont bénéficié, plus largement que dans le passé, de financements venant d'autres organismes de recherche moins spécialisés. Ceci est dû, entre autres, au fait que après 1990, et ce jusqu'à la disparition de l'EFA, le financement des recherches sur le marché du travail était partagé entre l'EFA et le Conseil suédois de la recherche en sciences sociales et humaines (HSFR). L'EFA s'était vu attribuer la responsabilité des évaluations microéconomiques et des études de suivi (voir plus bas) et l'HSFR la responsabilité des études d'évaluation à caractère plus macroéconomique ainsi que des études portant sur le fonctionnement du marché du travail.

En plus de ces études conduites dans les universités, des recherches sur les effets des politiques de l'emploi sont menées dans deux instituts de recherche, l'Institut industriel pour la recherche économique et sociale (*Industriens Utredningsinstitut*, IUI) et l'Institut syndical pour la recherche économique (*Fackföreningsrörelsens Institut för Ekonomisk Forskning*, FIEF). Le premier a été fondé en 1939 par les deux organisations patronales, la Fédération des industries suédoises (*Sveriges Industriförbund*) et la

Confédération patronale suédoise (*Svenska Arbetsgivareföreningen*). Le second a été créé en 1985 par la Confédération générale du travail de Suède (*Landsorganisationen*). Ces deux instituts ont consacré d'importants moyens à l'analyse des problèmes du marché du travail, ce qui est dû probablement au rôle historique (et à l'intérêt) significatif(s) des organisations patronales et des syndicats de salariés dans le fonctionnement du « modèle suédois ». Bien que les activités de ces instituts soient partiellement financées par les syndicats patronaux ou les syndicats de salariés, il est bon d'ajouter que les chercheurs de ces instituts jouissent d'une totale indépendance scientifique.

Les partenaires sociaux

Pour compléter le tableau du système d'évaluation dans le modèle suédois traditionnel, il faut souligner le rôle important joué par les partenaires sociaux. Le marché du travail suédois est extrêmement organisé, tant du côté des salariés que de celui des employeurs. Les membres des syndicats de salariés et des organisations patronales peuvent donc être considérés comme les « consommateurs » des dispositifs de la politique de l'emploi. Cela signifie que les partenaires sociaux portent un grand intérêt à l'élaboration de la politique et à l'efficacité, pour leurs membres, des divers dispositifs. Cela étant, ces organisations sont très engagées et participent très activement à l'élaboration et à l'évaluation des politiques de l'emploi. Elles sont représentées dans les organes de décision (comme la Direction générale du travail) et dans ceux d'évaluation (comme l'IFAU). Les stratégies et les prises de position des partenaires sociaux comptent beaucoup dans les décisions politiques ou administratives concernant la conception des dispositifs de la politique de l'emploi, leur évolution et leur adaptation. Chacun à leur manière, les partenaires sociaux ont une forte influence (formelle ou informelle) sur au moins les trois premières composantes du système suédois d'évaluation.

b. La création de l'IFAU

Le gouvernement suédois a engagé une réforme du système d'évaluation en 1997. L'EFA dans sa forme et ses fonctions décrites auparavant a disparu pour laisser la place à un institut en charge de l'évaluation continue de la politique de l'emploi (*Institutet för arbetsmarknadspolitiska utvärderingsstudier*, IFAU). Le nouvel institut est sous tutelle du ministère de l'Industrie, de l'Emploi et des Communications (*Näringsdepartementet*) et est doté d'un conseil consultatif composé de représentants des partenaires sociaux et de chercheurs. L'IFAU a vu le jour le 1^{er} juillet 1997 mais n'a vraiment commencé ses activités qu'en 1998.

Les arguments mis en avant par le gouvernement pour justifier une telle réforme étaient quelque peu obscurs, même si on parlait du fort besoin

d'évaluation suite à l'augmentation rapide du chômage en Suède. Le climat politique de l'époque ainsi que les critiques avancées par certains chercheurs universitaires à l'encontre du système d'évaluation suédois semblent néanmoins avoir joué un rôle déterminant. La critique principale portait sur le rôle de l'EFA comme l'initiateur, l'animateur et le sponsor des études d'évaluation. Selon ces critiques, les chercheurs financés par l'EFA avaient tendance à surestimer les effets positifs sur l'emploi des dispositifs de la politique de l'emploi et à sous-estimer leurs effets négatifs sur le processus de formation des salaires⁷. La critique visait également la Direction générale du travail, accusée d'être l'objet de pressions politiques et de ne pas accorder suffisamment d'importance aux résultats des études d'impact lorsqu'elle concevait les dispositifs de la politique de l'emploi⁸.

Le nouvel institut a la responsabilité de lancer et mener à bien des recherches sur les effets des dispositifs de la politique de l'emploi, le fonctionnement du marché du travail et l'impact sur l'emploi des mesures propres au système éducatif⁹. Le premier domaine de recherche couvre l'action des agences pour l'emploi, le système d'indemnisation du chômage, l'impact des mesures sur l'emploi des individus concernés, les comparaisons internationales ainsi que des thèmes de recherche plus méthodologiques et statistiques. Le deuxième domaine de recherche porte sur la formation des salaires, la demande de travail, le temps de travail, la législation du travail et la situation du marché du travail en général. Le troisième domaine, enfin, s'intéresse au lien entre formation et emploi. En plus de ces tâches, l'IFAU a la charge d'améliorer la qualité et la disponibilité des données statistiques, de développer un centre de documentation sur les problèmes d'évaluation et de mettre à la disposition du public et d'encourager une large diffusion des recherches sur l'évaluation par l'intermédiaire de séminaires, conférences, cours, etc.

L'IFAU a à sa tête un directeur général et un conseil d'administration dont la fonction est le suivi des activités de l'institut et l'allocation des fonds de recherche pour les chercheurs n'y appartenant pas. Le conseil est composé de neuf membres, six universitaires, le directeur général de l'institut, et deux représentants du ministère de l'Industrie, de l'Emploi et des Communications et du ministère des Finances¹⁰. Les membres du conseil sont nommés par le gouvernement. Enfin, un groupe de quinze personnes

7. Calmfors et Forslund, 1993, p. 565.

8. Blanchflower et coll., 1995, p. 124.

9. Pour une présentation des responsabilités et activités de l'IFAU, voir par exemple IFAU 1999 et 2000.

10. Depuis sa création en 1997, la direction de l'IFAU a été assurée par Susanne Ackum Agell. Anders Forslund est directeur adjoint. Parmi les membres du conseil il y a des universitaires spécialistes des problèmes d'évaluation des politiques de l'emploi, tels Lars Calmfors et Karl-Gustaf Löfgren.

composé de représentants des partenaires sociaux, du ministère de l'Éducation, de la Direction générale du travail (AMS), de l'Office national de la statistique (*Statistiska centralbyrån*, SCB), de l'Institut national d'études économiques (*Konjunkturinstitutet*, KI), etc. a été adossé à l'IFAU et est chargé de porter un jugement plus global sur les activités de recherches et de proposer de nouveaux thèmes de recherches. L'IFAU dispose d'un budget important alloué par le gouvernement et qui est passé de 10 millions de couronnes en 1998 à 20 millions en 2001 (soit d'environ 7 à 15 millions de francs).

L'équipe de recherche de l'IFAU comprend quelques vingt chercheurs, la plupart économistes. Le siège de l'institut est à Uppsala, une vieille ville universitaire. L'existence dans cette ville avant 1998 d'un groupe de recherche en économie du travail important, sous la direction de Bertil Holmlund, a facilité le recrutement de l'équipe de recherche. Cela a sans doute aussi influé sur l'orientation, les thèmes, la méthodologie des évaluations et le dynamisme de l'équipe de recherche. Le nombre de rapport de recherche et de documents de travail publié par l'IFAU est passé de 2 en 1998 à 17 en 1999 et 22 en 2000. Les études menées depuis 1998 ont porté sur l'évaluation de mesures de la politique de l'emploi et, à un degré moindre, sur le fonctionnement du marché du travail. On trouve la même répartition au sujet des projets de recherche. En 1999, par exemple, l'IFAU a publié 10 rapports analysant des mesures de la politique de l'emploi et entrepris 27 nouveaux projets dans ce domaine. La même année il publiait cinq rapports et lançait 13 nouveaux projets sur le fonctionnement du marché du travail¹¹. Un résultat indirect des activités de recherche de l'IFAU concerne les contraintes posées par l'existence de données statistiques fiables à l'examen de la politique de l'emploi¹². C'est pour repousser ces limites que l'IFAU en coopération avec l'Institut national de la statistique (SCB) et la Direction générale du travail (AMS) a lancé en 1999 un projet qui vise à la constitution d'une base de données adaptée aux besoins des études d'évaluation. La base de données sera également mise à la disposition des équipes de recherche universitaires.

L'IFAU n'existe que depuis 1998 (formellement depuis 1997) et il est trop tôt pour saisir tous les aboutissements de sa création et son impact sur la structure d'ensemble du système d'évaluation suédois. Cela dit, il est indéniable que la réforme qui a abouti à la création de l'IFAU a permis une forte augmentation du nombre d'évaluations quantitatives des dispositifs de la politique de l'emploi. Cela a aussi permis de modifier la répartition entre les évaluations « publiques » et universitaires en faveur de ces dernières. Le

11. IFAU, 2000.

12. Voir par exemple, Benmarker et coll., 2000.

fort investissement en formation sur l'évaluation technique des dispositifs de la politique de l'emploi à l'intention des membres de l'institut comme des chercheurs extérieurs va sûrement renforcer cette tendance, comme le fera par ailleurs la mise à la disposition des chercheurs d'une base de données plus conforme aux besoins des études d'évaluation. Il n'est pas sûr cependant que cette multiplication des évaluations quantitatives des dispositifs va permettre un suivi administratif plus efficace de la politique de l'emploi. Contrairement à l'EFA, l'IFAU n'a pas pour ambition d'améliorer la pertinence des études d'évaluation et leur rétroaction sur la conception de la politique de l'emploi. Le rôle de coordinateur et vulgarisateur endossé par l'EFA n'a pas été repris par l'IFAU – et n'entre d'ailleurs pas dans ses tâches – et il semble bien que la réforme du système d'évaluation suédois ait conduit à une distanciation des activités de recherche de celle de conception de la politique de l'emploi, semblable à celle qu'on retrouve dans les autres pays européens.

2. Les études d'évaluation suédoises

Les études d'évaluation de la politique de l'emploi peuvent être réparties en trois grandes catégories : 1) les évaluations à caractère général, 2) les évaluations portant sur l'exécution, 3) les évaluations de l'impact des dispositifs¹³. L'objectif des évaluations à caractère général est de déterminer la pertinence des démarches et des objectifs des politiques adoptées pour le traitement des problèmes du marché du travail, mais également d'identifier les nouveaux problèmes le plus tôt possible. Ces deux objectifs expliquent pourquoi les évaluations de ce type sont souvent à la fois quantitatives et qualitatives. La fonction politique de ces évaluations à caractère général est de produire des informations et des connaissances sur le fonctionnement et l'évolution du marché du travail, ceci afin de faciliter et d'accélérer la prise de décisions. Le but du deuxième type d'évaluation, portant sur l'exécution, est d'éclairer le processus réel de mise en œuvre des dispositifs de la politique de l'emploi. Une évaluation d'exécution doit vérifier que la mise en œuvre des dispositifs (en termes de ciblage, de nombre de participants et d'autres caractéristiques) correspond aux objectifs déclarés de la politique. Elle doit en outre déterminer si l'administration met en œuvre le programme de façon efficace. Souvent, les évaluations d'exécution consistent simplement à suivre un dispositif en termes de nombre de participants et de coût. Les évaluations d'impact, enfin, visent à mesurer et évaluer les effets d'un programme en termes d'objectifs spécifiques (amélioration de l'em-

13. Pour une présentation plus complète des différents types d'évaluation, voir Delander et Niklasson, 1987 et Hasan, 1991.

ployabilité, accroissement des revenus, etc.). Les évaluations d'impact prétendent répondre à des questions de nature causale en ce qu'elles évaluent les effets d'un programme par comparaison explicite avec ce qui se passerait « autrement ». Ceci est obtenu en simulant une situation hypothétique dans laquelle l'Etat n'interviendrait pas sur le marché du travail (ou bien aurait adopté une politique différente de celle qui est étudiée). Par rapport à cette situation hypothétique, on peut évaluer les effets du dispositif analysé¹⁴. Les effets qui sont mesurés peuvent concerner seulement les participants au programme, dans ce cas on estime seulement les *effets bruts* du programme ; mais les études d'impact peuvent aussi tenter d'estimer les *effets nets* d'un programme en déduisant de ces effets bruts ce qu'on estime être les effets de substitution, de déplacement et d'aubaine, c'est-à-dire que l'on déduit des effets bruts du dispositif ses effets négatifs sur les non-participants.

Ces différents types d'études d'évaluation sont complémentaires au sens où ils constituent les étapes nécessaires dans le processus d'identification d'un problème, de la conception d'une solution (à savoir un dispositif ou un changement dans le mode de transition de l'école au travail), de la mise en œuvre du dispositif et de l'évaluation de ses effets. La démarche idéale d'évaluation est circulaire en ce sens que les résultats des études d'évaluation doivent alimenter les politiques de l'emploi, soit en améliorant la conception des mesures spécifiques soit en motivant le choix d'une mesure alternative ou d'une combinaison de mesures mieux à même d'atteindre les objectifs de la politique. Ces trois types d'évaluations sont nécessaires pour une bonne évaluation des dispositifs de la politique de l'emploi. Ainsi, par exemple, une évaluation concomitante d'exécution est nécessaire pour déterminer si l'impact nul ou négatif d'un dispositif sur l'employabilité des bénéficiaires (mesuré par une évaluation d'impact) résulte du dispositif lui-même ou d'une mise en œuvre défectueuse d'un dispositif potentiellement bon.

Comme on l'a déjà indiqué, les différents acteurs du système suédois d'évaluation ont tendance à se spécialiser dans différents types d'évaluation. Il existe une sorte de répartition des rôles, mais celle-ci s'accompagne d'importantes interactions entre les acteurs. La création de l'IFAU va sûrement modifier cette répartition des rôles mais il est encore trop tôt pour en saisir les conséquences à plus long terme. La première composante, les organes politiques, tend à être responsable des évaluations à caractère plus général. Leur tâche est d'identifier les problèmes du marché du travail suédois (notamment les problèmes liés au passage de la vie scolaire à la vie ac-

14. Sur la méthodologie des études d'impact et leur évolution, voir Hasan, 1991, pp. 8/9 ; Björklund, 1991, pp. 244 à 246 ; SOU, 1993, pp. 204 à 210 ; et Calmfors, 1994.

tive) et de suggérer comment ces problèmes doivent être traités par la politique de l'emploi. Cependant, en faisant leurs évaluations et recommandations, ils se fondent sur les résultats et informations obtenus par les études d'exécution et d'impact entreprises par les trois autres composantes du système d'évaluation suédois. L'activité d'évaluation menée par le Direction générale du travail porte essentiellement sur l'exécution et dans une certaine mesure sur l'impact des dispositifs. Sur ce dernier point, les travaux menés ne sont pas, en général, basés sur des comparaisons systématiques avec un (ou des) groupe(s) de contrôle et de ce fait ne sont pas de vraies études d'impact, qui, elles, sont basées sur des comparaisons avec des politiques alternatives explicites (y compris l'alternative zéro, « aucune politique »). Ainsi, par exemple, des suivis sont réalisés sur le « résultat » des différentes mesures de formation des jeunes en examinant le pourcentage de jeunes ayant trouvé un emploi, ou se trouvant encore au chômage, etc., un certain temps après la formation¹⁵. Ces suivis permettent de faire des comparaisons entre différentes formations, différents groupes de participants, différentes périodes de temps. Leur avantage se situe dans le suivi et la rétroaction rapides qu'ils permettent. Mais il est bon d'ajouter que la Direction générale du travail a commencé à utiliser la base de données *Händel* pour faire de vraies études d'impact, basées sur des comparaisons avec des groupes de contrôle¹⁶.

La troisième et la quatrième composantes du système d'évaluation (l'IFAU, l'EFA avant 1998, et la communauté universitaire) sont en charge des (vraies) études d'impact, des études d'exécution plus approfondies et de la mise au point et de l'amélioration des méthodes utilisées dans les recherches d'évaluation. En outre, l'EFA a contribué à l'évaluation à caractère plus général au moyen de ses rapports périodiques. Nous allons maintenant analyser les études d'évaluation entreprises par ces troisième et quatrième composantes, en nous concentrant sur les études d'impact.

Les études d'impact : évaluations micro-économiques

Les études d'impact peuvent être menées au niveau « micro » en se concentrant sur des individus ou au niveau « macro » en se concentrant sur l'efficacité du marché du travail. Les évaluations de type micro (ci-après « micro-évaluations ») des mesures de la politique de l'emploi sont les études d'impact les plus courantes en Suède. Pour l'essentiel, ces études sont effectuées par des universitaires (y compris les membres de l'IFAU). Les micro-évaluations qui ont été faites à ce jour ont analysé les effets de l'intensification des activités de placement et d'information des agences pour l'emploi, des em-

15. Pour un exemple, voir Alm et coll., 1993.

16. Voir par exemple, Harkman et coll., 1996 et 1999.

emplois publics temporaires, des dispositifs de formation et des mesures destinées aux jeunes ¹⁷. Les résultats de ces études sont mitigés. Ils montrent que l'intensification des activités de placement et d'information a eu un effet positif en accroissant les perspectives d'emploi des chômeurs qui en ont bénéficié. Ils indiquent aussi que les effets des mesures de formation et des emplois publics temporaires sont moins nets, les résultats dépendant de la situation du marché du travail : plus cette situation est bonne (c'est-à-dire, plus le taux de chômage est bas), plus ces mesures de formation et ces emplois temporaires ont un impact positif. Il faut noter qu'en majorité ces études concernent l'ensemble des chômeurs et les participants à des dispositifs sans distinction d'âge.

On ne trouve, en fait, qu'un petit nombre d'études d'impact ayant pour objet les mesures en faveur des jeunes. L'une des raisons de ce fait est qu'avant le début des années 80, il n'existait aucune mesure spécifiquement conçue pour les jeunes : les jeunes chômeurs étaient placés dans des programmes de formation professionnelle à plein temps et des emplois publics temporaires exactement comme les autres chômeurs ¹⁸. Le développement des mesures spécifiques pour les jeunes au cours des années 80 et pendant les années 90 a conduit à plusieurs études exclusivement consacrées à l'effet de ces mesures sur l'emploi et/ou le salaire post-mesure des jeunes. On trouvera un résumé de ces études dans le tableau 1. Celui-ci ne dégage pas de conclusions tranchées. L'une des raisons en est que les dispositifs, les effets et les périodes analysés diffèrent. En outre, ces études ont utilisé des méthodologies différentes, ce qui accroît la difficulté de comparer leurs résultats.

Le but de l'étude de Sehlstedt et Schröder (1988) était d'évaluer l'effet sur l'emploi des dispositifs pour les jeunes : emplois temporaires avec un suivi (un plan d'insertion) par l'agence pour l'emploi, emplois temporaires sans suivi, formation professionnelle, primes à l'embauche et emplois publics. L'étude est basée sur un échantillon de 500 jeunes de 20/24 ans inscrits au chômage en 1984. L'étude montre qu'un emploi temporaire avec un suivi est le meilleur moyen d'aboutir à un emploi permanent. Les primes à l'embauche représentent la seconde meilleure alternative. L'emploi temporaire sans suivi et les emplois publics constituent les alternatives les moins intéressantes.

Les trois études suivantes présentées dans le tableau 1 parviennent à des résultats mitigés. Ackum Agell (1991) montre que les revenus ultérieurs (post-dispositif) des jeunes bénéficiant des mesures de formation professionnelle et des emplois publics temporaires ne sont pas supérieurs aux re-

17. Pour une présentation et examen de ces études, voir Björklund, 1991, pp. 246 à 257 ; SOU, 1993, chap. 8 ; Schröder, 2000, pp. 43-46 et Calmfors et coll., 2001, pp. 25-47.

18. Voir Bourdet et Persson, 1995 et 2000.

Table 1. Evaluations micro-économiques des dispositifs pour les jeunes

| Variable étudiée (auteurs) | Echantillon et période étudiée | Principaux résultats |
|--|---|--|
| Situation vis-à-vis de l'emploi 3 ans plus tard (Sehlstedt and Schröder (1988)) | 500 jeunes chômeurs (1984) inscrits aux agences pour l'emploi. Données longitudinales 1984-1987 | Un emploi temporaire intégré dans un plan d'insertion est le meilleur moyen pour obtenir un emploi permanent dans la profession souhaitée. Les primes à l'embauche représentent une solution seconde |
| Effet sur le revenu des emplois publics temporaires (Ackum Agell, 1991) | Sélection de jeunes chômeurs inscrits dans les agences pour l'emploi de Stockholm. Données d'un panel 1981 | Pas d'effet significatif sur le revenu |
| Probabilité d'obtenir un emploi (Edin and Holmlund, 1991) | Données provenant d'Ackum (1991) et données provenant d'ouvriers licenciés après la fermeture d'une usine de pâte à papier en 1977 | Effets négatifs sur la probabilité de retrouver un emploi en cas d'emploi public temporaire comparé à une situation de chômage. Mais effet positif à long terme en cas de participation aux dispositifs de la politique de l'emploi |
| Probabilité d'obtenir un emploi temporaire ou permanent (Korpi, 1994) | Même ensemble de données que le panel d'Ackum (1991) et Edin and Holmlund (1991) | Effet positif des dispositifs en faveur de l'emploi sur la probabilité d'obtenir un emploi permanent. Le risque de se retrouver au chômage diminue considérablement avec le temps passé dans les dispositifs en faveur de l'emploi |
| Effet sur le revenu de la formation professionnelle (Regnér, 1997) | 9000 jeunes ayant suivi une formation professionnelle entre 1989 et 1991 | Effet négatif un an après la fin de la période de formation et non significatif trois ans après. Résultats différents selon le genre de formation : effet négatif pour les formations plus théoriques et effet positif pour les formations aux métiers de la santé et des transports et communications |
| Effet sur le revenu futur, probabilité de retrouver un emploi et de reprise des études suite à la formation professionnelle et aux stages de formation des jeunes (<i>ungdomspraktik</i>). (Larsson, 2000) | Echantillon aléatoire de jeunes de 20-24 ans inscrits auprès des agences de l'emploi en 1992 et 1993. Base de données Händel et données salariales de SCB | Effets négatifs ou non significatifs sur le salaire et la probabilité de retrouver un emploi ou de reprendre des études. Effets particulièrement négatifs pour la formation professionnelle. Les effets négatifs s'estompent dans un intervalle de deux ans |

venus d'un groupe de contrôle composé de jeunes chômeurs n'ayant pas bénéficié des mesures de la politique de l'emploi. L'étude menée par Edin et Holmlund (1991) montre que la probabilité d'obtenir un emploi régulier est plus faible pour les bénéficiaires d'un emploi public temporaire que pour les jeunes au chômage, du fait, en partie, que ceux qui acceptent un tel emploi sont moins motivés et font preuve d'un moindre effort de recherche d'emploi. L'étude de Korpi (1994) parvient à des résultats assez différents. Elle montre que la probabilité d'obtenir un emploi permanent est positivement et significativement influencée par la participation aux dispositifs de la politique de l'emploi et par la durée de ces dispositifs. L'étude de Korpi montre également que la probabilité pour les jeunes d'obtenir un emploi s'accroît significativement à la fin de la période d'indemnisation du chômage.

Les deux dernières études présentées dans le tableau 1 parviennent à des résultats plutôt négatifs. Les deux études portent sur le début des années 90, une période qui a vu le chômage des jeunes augmenter fortement. Regnér (1997) montre que les revenus ultérieurs des jeunes bénéficiant des mesures de formation professionnelle sont inférieurs aux revenus d'un groupe de contrôle composé de jeunes chômeurs n'ayant pas bénéficié des dispositifs de formation professionnelle. L'impact est clairement négatif un an après la fin de la formation mais non significatif trois ans après. Un autre résultat intéressant de l'étude de Regnér est que l'effet de la formation professionnelle sur les revenus ultérieurs diffère selon que les jeunes sont placés en formation plus théorique et orientée vers les métiers de l'industrie ou dans des formations préparant aux métiers de la santé et des transports et communications. L'étude menée par Larsson (2000) élargit le champ d'analyse en couvrant en plus de la formation professionnelle les stages de formation des jeunes (*ungdomspraktik*) et en examinant leurs effets sur les revenus ultérieurs et la probabilité de retrouver un emploi ou de reprendre des études. Les résultats sont assez décevants en ce que les deux dispositifs influent négativement sur les revenus ultérieurs et la probabilité de retrouver un emploi. Les effets sont limités dans le temps et s'estompent deux ans après le placement en dispositif. L'impact négatif est plus prononcé pour la formation professionnelle que pour les programmes de formation. Ces derniers n'influent pas de manière significative sur la probabilité de réintégrer le système éducatif. Et, ce qui semble contredire les résultats de Regnér (1997), on retrouve un effet négatif de la formation professionnelle quel que soit le genre de formation. La différence entre les résultats des deux études peut probablement être imputée à la rapide détérioration de la situation sur le marché du travail entre les périodes couvertes par les deux études.

Les études d'impact : évaluations macro-économiques

Le but des études d'impact au niveau « macro » est de déterminer les effets sur l'emploi des mesures de la politique de l'emploi, effets liés à l'impact de ces mesures sur la demande et l'offre de travail et les salaires¹⁹. En Suède, il y a peu d'études d'impact appartenant à cette catégorie portant spécifiquement sur les jeunes. La plupart de ces études s'intéressent à l'impact des politiques de l'emploi sur le système de formation des salaires, sur l'adéquation entre l'offre et la demande de travail ainsi que sur les catégories de salariés qui ne participent pas aux dispositifs de la politique de l'emploi (effets de substitution).

Les dispositifs de la politique de l'emploi peuvent avoir une influence sur l'emploi par le biais du système de formation des salaires. La participation aux dispositifs peut réduire la concurrence entre les demandeurs d'emploi et renforcer la position des syndicats, ce qui peut favoriser l'augmentation des salaires et, par là, réduire l'emploi sur le marché du travail régulier. Plusieurs études menées par Calmfors tendent à conforter cette hypothèse²⁰. L'effet net sur l'emploi dépend de l'importance de l'effet de placement direct des dispositifs de l'emploi comparativement à l'importance de l'effet indirect négatif sur l'emploi induit par les augmentations de salaire. Selon Skedinger (1991), l'effet à la hausse des dispositifs sur les salaires est plus important pour les jeunes que pour les autres tranches d'âge. Ces études suggèrent, de plus, que l'effet à la hausse sur les salaires causé par les dispositifs de création d'emplois est plus important que celui causé par les mesures de formation, probablement parce que le niveau des indemnités versées aux personnes en formation est plus bas que celui des rémunérations dans les dispositifs de création d'emplois. Un recensement récent des études économétriques sur l'impact de la politique de l'emploi sur les salaires (réels) en Suède donne des résultats beaucoup plus nuancés (Calmfors et coll., 2001, pp. 58-62). Environ la moitié des quinze études recensées ne trouvent aucun effet de la politique de l'emploi sur l'augmentation des salaires dans le court terme. Environ un tiers parvient à la même conclusion pour ce qui est le long terme. Qui plus est, une étude pour le court terme et deux pour le long terme détectent un impact négatif de la politique de l'em-

19. Pour une présentation de ce genre d'études et une analyse des difficultés propres à l'évaluation des politiques de l'emploi au niveau macro, voir Schmid et Schömann, 1994, pp. 29 à 37 ; OCDE, 1993, pp. 44 à 53 et Calmfors, 1994. Il y a un manque évident d'étude évaluant les effets de la politique de l'emploi sur l'offre de travail. Les grandes différences qu'on peut voir entre les pays européens au sujet des taux de participation des jeunes peuvent, en partie tout au moins, être dues aux politiques de l'emploi. C'est un domaine de recherche qui malheureusement n'a pas encore été abordé. Dahlberg et Forslund (1999) dans une étude couvrant la période 1987-1996 montrent que les dispositifs de la politique de l'emploi ont eu un effet positif sur les taux de participation. Leur étude ne différencie pas les jeunes des autres participants aux dispositifs de la politique de l'emploi.

20. Pour un résumé de ces études, voir Calmfors, 1993, pp. 30 à 31.

ploi sur les salaires, c'est-à-dire que l'augmentation des mesures de la politique de l'emploi a eu un effet à la baisse sur les salaires réels. Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces résultats contradictoires : différentes méthodes, différentes périodes couvertes par les études et une diminution des indemnités versées aux demandeurs d'emploi placés dans les dispositifs de la politique de l'emploi pendant les années 90.

Un autre type d'études « macro » est consacré à l'évaluation de l'impact des politiques de l'emploi sur le processus d'ajustement entre l'offre et la demande de travail, à l'aide des courbes de Beveridge. Une conclusion ressort de ces études : les politiques de l'emploi menées en Suède semblent avoir empêché une détérioration du processus d'ajustement entre l'offre et la demande sur le marché de l'emploi des jeunes en contrecarrant les effets dits d'hystérésis, c'est-à-dire la dépendance vis-à-vis de l'ancienneté dans le chômage et les processus de filtrage (ou file d'attente) qui conduisent à un accroissement du chômage de longue durée (SOU, 1993, chap. 6 ; Bourdet et Persson, 1991). Les dispositifs en faveur de l'emploi ont permis aux jeunes de conserver leurs chances de trouver un emploi en préservant les habitudes de travail, la confiance en soi, la motivation, l'effort de recherche d'emploi et en aidant ceux ayant un profil moins compétitif à se maintenir dans la file d'attente. La stabilité de la courbe de Beveridge en Suède contraste avec les tendances observées dans plusieurs pays européens où cette courbe a eu tendance à se déplacer vers l'extérieur (ce qui indique une dégradation du mécanisme d'ajustement entre offres et demandes d'emploi) au cours des deux dernières décennies du fait, principalement, de la hausse du chômage de longue durée. Il est intéressant de noter que ce résultat n'a pas été atteint par un accroissement tendanciel du volume des mesures en faveur des jeunes : celui-ci a été ajusté rapidement tant dans les périodes de détérioration que dans celles d'amélioration de la conjoncture économique. Ces résultats doivent être cependant relativisés car les études de la courbe de Beveridge portent sur les années 80 et le début des années 90, avant la forte augmentation du chômage en Suède. Une autre faiblesse de ces études est qu'aucune d'entre elles ne sépare les mesures à même de permettre une meilleure adéquation de l'offre à la demande de travail, comme les activités d'information, d'orientation et de placement, des autres mesures de la politique de l'emploi lors de l'estimation de la courbe de Beveridge.

Une étude « macro » de Skedinger (1995) fournit des résultats mitigés en ce qui concerne l'impact sur l'emploi et le chômage des mesures pour les jeunes et de certaines caractéristiques du mode d'insertion professionnelle des jeunes. Un premier résultat de cette étude concerne l'impact sur le chômage des jeunes de la législation du marché du travail : protection plus étendue des travailleurs ayant le plus d'ancienneté, restrictions à l'utilisation des contrats à durée déterminée et du travail temporaire, etc.. La réglementation plus stricte de l'emploi adoptée en Suède entre 1974 et 1981 a

accru, selon les estimations de Skedinger, le taux de chômage des 15-19 ans d'environ 1,5 point (par rapport à un niveau moyen de chômage de 6,0 % pour la période 1968-1992) mais n'a eu aucun effet sur le chômage des jeunes adultes (20-24 ans). La même étude montre que les programmes suédois en faveur des jeunes ont provoqué un important effet de déplacement parmi les jeunes : ils n'ont pas permis de créations nettes d'emplois ou très peu ²¹. Aucune distinction n'est faite dans cette étude entre les diverses sortes de dispositifs même s'il est dit que le type de dispositif et ses caractéristiques (en particulier le niveau des indemnités versées aux participants) influent fortement sur l'importance de l'effet de déplacement. Une autre étude « macro » réalisée par Skedinger (avec Calmfors), ne portant pas exclusivement sur les jeunes, parvient au même résultat en ce qui concerne l'impact, sur l'emploi régulier, des dispositifs de formation et de création d'emploi pour les jeunes ²².

D'autres études économétriques ont confirmé l'existence d'un fort effet de déplacement des mesures jeunes ²³. Par exemple, une étude par Edin et coll. (1999), couvrant la première moitié des années 90, montre que la création de trois emplois par l'intermédiaire des dispositifs de la politique de l'emploi s'est traduite par la perte de deux emplois sur le marché du travail régulier (Edin et coll., 1999). On retrouve le même ordre de grandeur dans les autres études. Un résultat attendu de ces études est que plus le dispositif ou sont placés les jeunes se rapproche d'un travail régulier plus l'effet de déplacement est grand. Ceci explique pourquoi l'effet de déplacement de la formation professionnelle est minimal. Ces études couvrent la période de forte augmentation du chômage en Suède pendant la première moitié des années 90, ce qui peut expliquer l'importance de l'effet de déplacement auquel elles parviennent.

Les études d'exécution approfondies

L'EFA et la communauté universitaire ont été en charge de plusieurs études d'exécution approfondies, axées particulièrement sur les mesures en faveur des jeunes, (Bursell et Stål, 1985 ; Sjöstrand, 1985, 1986 ; Sehlstedt et Schröder, 1988 ; Hallström, 1994). Les universitaires qui ont mené ces études sont souvent des sociologues ou des spécialistes de sciences politiques et non des économistes. Le besoin d'études d'exécution et de suivi plus approfondies que celles fournies par la Direction générale du travail a

21. Il est bon d'ajouter que les résultats de Skedinger ont donné lieu à un vif débat en Suède et des doutes ont été émis sur l'importance des effets de déplacement. Voir l'échange de vues entre Karl Martin Sjöstrand et Per Skedinger dans *Ekonomisk Debatt* (Sjöstrand, 1996 ; Skedinger, 1996).

22. Calmfors et Skedinger, 1995, pp. 105 à 107.

23. Pour une présentation des études, voir Calmfors et coll., 2001, pp. 55-57.

été ressenti du fait de la nouveauté des mesures jeunes, du grand nombre de jeunes concernés et de la participation de davantage d'acteurs (établissements scolaires, municipalités) dans le processus de mise en œuvre que ce n'était le cas avec les mesures traditionnelles de la politique de l'emploi. Ces études d'exécution ont apporté des informations et des éclairages importants sur les mesures jeunes telles qu'elles ont été mises en œuvre et leurs résultats ont influencé le contenu des mesures jeunes et leur évolution dans le temps.

La décentralisation (communalisation) de la politique de l'emploi depuis 1996, pour certains dispositifs jeunes, a conduit à un fort besoin d'études d'exécution²⁴. La raison principale en est la grande marge de manœuvre des communes dans l'exécution des mesures qui s'est traduite par des différences importantes entre elles quant à la conception même des dispositifs, la répartition des jeunes concernés entre les activités sous la responsabilité des communes et aussi le niveau de rémunération des dispositifs. Ces biais des mesures communales ont été bien mis en avant par des études d'exécution, souvent portant sur un nombre limité de communes, réalisées par des composantes plus « périphériques » du système d'évaluation d'ensemble, tels que la direction de la jeunesse (*Ungdomsstyrelsen*) et l'Agence suédoise de la gestion publique (*Statskontoret*). Une étude de ce dernier organe, par exemple, illustre bien les faiblesses des dispositifs communaux quant à leur exécution mais aussi pour ce qui est des effets d'enlèvement des dispositifs. Tout d'abord, les dispositifs se traduisent par un moindre effort de recherche d'emploi et rompent le contact régulier des participants avec les agences locales de l'emploi. Ensuite, les communes ont tout intérêt à conserver les jeunes concernés (les mesures sont prises en charge financièrement par la Direction générale du travail) ce qui peut influencer de manière négative sur la mobilité géographique²⁵. La même étude montre aussi qu'il y a de fortes disparités entre les communes quant à la

24. Les dispositifs concernés sont les programmes communaux pour les jeunes de moins de vingt ans (*kommunalt ungdomsprogram*), les mesures pour les jeunes chômeurs de plus de vingt ans au chômage depuis plus de 90 jours (*utvecklingsgarantin*) et les mesures toujours pour les plus de vingt ans combinant formation à l'informatique et recherche active de travail (*datortek*). L'explosion du chômage des jeunes pendant la première moitié des années 90 (voir le graphique 1), en particulier de celui de longue durée, et l'impossibilité d'absorber tous les nouveaux arrivants dans les dispositifs existants de la politique de l'emploi ont joué un rôle déterminant dans la communalisation de la politique de l'emploi en faveur des jeunes en Suède.

25. Statskontoret, 1999 et 2001. Une évaluation micro-économique portant sur la seule année 1996 et utilisant le fait que la décentralisation de la politique de l'emploi à ses débuts n'a concerné qu'un nombre limité de communes montre qu'il n'y a pas de différences statistiquement significatives entre les communes ayant pris en charge l'exécution des dispositifs jeunes et les autres communes pour ce qui est l'impact de ces dispositifs sur la mobilité géographique (Lundin et Skedinger ; 2000). La même étude montre que la décentralisation a permis d'augmenter le nombre de jeunes placés dans les dispositifs de la politique de l'emploi et de mieux cibler les dispositifs sur les jeunes en situation précaire sur le marché du travail.

qualité et donc l'efficacité des dispositifs. Le rapport de l'Agence suédoise de la gestion publique remet en cause certains aspects des dispositifs communaux pour les jeunes, surtout pour les moins de vingt ans, et prône leur réintégration dans la politique de l'emploi sous la responsabilité directe de la Direction générale du travail. Cette opinion n'est pas partagée par l'IFAU qui considère que l'évaluation des mesures communales reste à faire et que les différences constatées dans l'exécution et la mauvaise qualité des données statistiques empêchent de tirer des conclusions définitives quant à l'effet sur l'emploi des jeunes des dispositifs communaux ²⁶.

3. Le système suédois d'évaluation : une influence réelle mais limitée

L'objectif ultime du système d'évaluation devrait être d'améliorer l'efficacité des dispositifs de la politique de l'emploi et le fonctionnement du marché du travail. L'ensemble du système d'évaluation peut être considéré comme une sorte de prise de parole organisée (*organized voice*). *Voice* est ici utilisée dans le sens que lui donne Albert Hirschman dans son analyse de l'antinomie *voice/exit* ²⁷. L'absence d'*exit* (possibilité de défection) pour ce qui est la politique de l'emploi en Suède fait que la *voice* (prise de parole) est la seule option à même d'améliorer l'efficacité de l'intervention publique sur le marché du travail ²⁸. La fonction de la structure institutionnelle du système d'évaluation est de canaliser efficacement cette *voice* pour lui permettre de rétroagir sur les décisions concernant le contenu et la portée de l'intervention publique sur le marché du travail. Dans le système institutionnel suédois, chaque composante tend à se spécialiser dans un type spécifique d'évaluation. En permettant l'interaction continue entre les différents acteurs, politiques, exécutants et chercheurs, l'EFA renforçait cette *voice*. Sa suppression en 1998 s'est traduite par une moindre coordination des activités d'évaluation.

Les recherches d'évaluation en Suède sont dirigées vers les champs où on les estime les plus nécessaires et leurs résultats sont renvoyés vers les décideurs. Cette *voice* s'avère ainsi très organisée. Un autre facteur qui influence la place de la prise de parole (*voice*) est la loyauté. Comme l'a suggéré Albert Hirschman, « la probabilité de la prise de parole s'accroît avec le degré de loyauté » (Hirschman, 1970, p. 77), des acteurs loyaux étant peu

26. IFAU, 2001.

27. Sur « *voice* » (prise de parole) et « *exit* » (défection) comme mécanismes de correction, voir Hirschman, 1970 et Hirschman, 1986, chap. 3.

28. A certains moments, il y a eu des propositions d'*exit* (de défection) pour améliorer l'efficacité de la politique de l'emploi au moyen de l'introduction d'un système de bons (*vouchers*) et de la mise en concurrence des fournisseurs.

disposés à rejeter le système existant à la moindre insatisfaction face aux résultats obtenus. Si l'on applique ceci au cas de la politique suédoise de l'emploi, cela signifie que le consensus politique fort sur le rôle général de la politique de l'emploi dans le « modèle suédois », tout au moins jusqu'au début des années 90, a contribué à rendre plus naturelle et plus efficace la participation des différents acteurs à ce système de *voice* organisée.

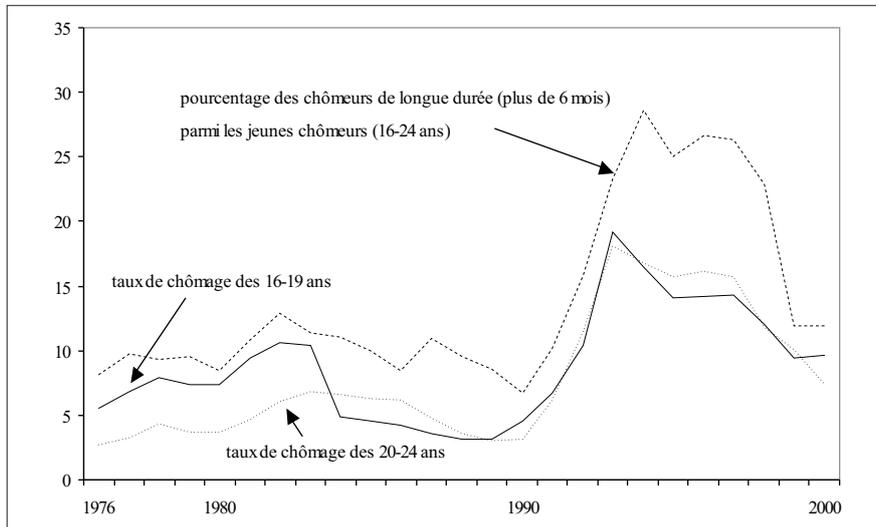
Cependant, les activités d'évaluation ne sont pas uniquement influencées par la nature et les caractéristiques du système d'évaluation lui-même. Elles sont aussi très dépendantes de facteurs extérieurs à ce système tels que la situation du marché du travail, en particulier le niveau et la structure du chômage, et la situation budgétaire. L'importance de ces facteurs est indiquée par l'accroissement des activités d'évaluation que l'on observe dans les pays européens depuis la fin des années 80²⁹. Elle est également indiquée par le développement des activités d'évaluation des mesures jeunes en Suède. Ces activités se sont développées au cours des périodes de hausse rapide du chômage des jeunes et de multiplication des dispositifs en faveur des jeunes. Ce fut le cas quand le chômage des jeunes s'est accru au début des années 80 et également quand il a brutalement progressé au début des années 90, allant jusqu'à toucher environ 20 % de la population active jeune en 1993 (voir le graphique 1). Le chômage de longue durée chez les jeunes a progressé également au début des années 90 et, en 1994, 29 % des jeunes chômeurs étaient sans emploi depuis plus de six mois. Il faut noter que ce chiffre sous-estimait l'importance du chômage de « longue durée » en Suède du fait que la participation aux dispositifs de la politique de l'emploi venait souvent interrompre les périodes de chômage comptabilisées³⁰. Malgré l'accroissement du nombre d'études d'évaluation au cours des années récentes, les activités d'évaluation restent très modestes quant on les rapporte à l'importance de la politique de l'emploi en Suède. L'une des raisons de ce déséquilibre a probablement été la difficulté de disposer de données statistiques appropriées. La constitution de bases de données pouvant être utilisées dans les études d'impact est une tâche laborieuse et coûteuse pour le chercheur individuel. Les efforts actuels de l'IFAU, la Direction générale du travail et l'Institut national de la statistique pour développer une base de données destinée à l'évaluation et à la recherche doivent être compris à la lumière de cette difficulté.

La détérioration du contexte économique pendant la première moitié des années 90 a joué un rôle important dans l'accroissement de la demande d'études d'évaluation. Cet accroissement a concerné plus particulièrement

29. Voir par exemple OCDE, 1991 ; OCDE, 1993 ; Jensen et Madsen, 1993.

30. Pour une analyse de la fréquence des périodes répétées de chômage et du rôle des dispositifs de l'emploi dans ce processus, voir Ackum Agell et coll., 1995.

Graphique 1. Le chômage des jeunes en Suède de 1976 à 2000



Source : Office national de la statistique, Arbetskraftsundersökningarna (AKU) – moyennes annuelles.

les études d'impact micro-économiques, dont les résultats ont pu améliorer l'affectation des ressources consacrées à la politique de l'emploi. Ceci a aussi modifié la répartition entre les diverses catégories d'évaluation et probablement à terme le rôle attribué à chaque composante dans le système d'évaluation. Mais les changements de l'environnement économique ont également affecté les résultats des études dont l'objectif était d'analyser l'impact des dispositifs de la politique de l'emploi sur l'emploi et le chômage. On ne peut s'étonner de voir que les programmes en faveur de l'emploi ont eu tendance à produire des résultats moins positifs quand le nombre d'emplois vacants était réduit et la demande de personnel qualifié faible. Ceci s'applique aux dispositifs de création d'emplois aussi bien qu'aux programmes de formation.

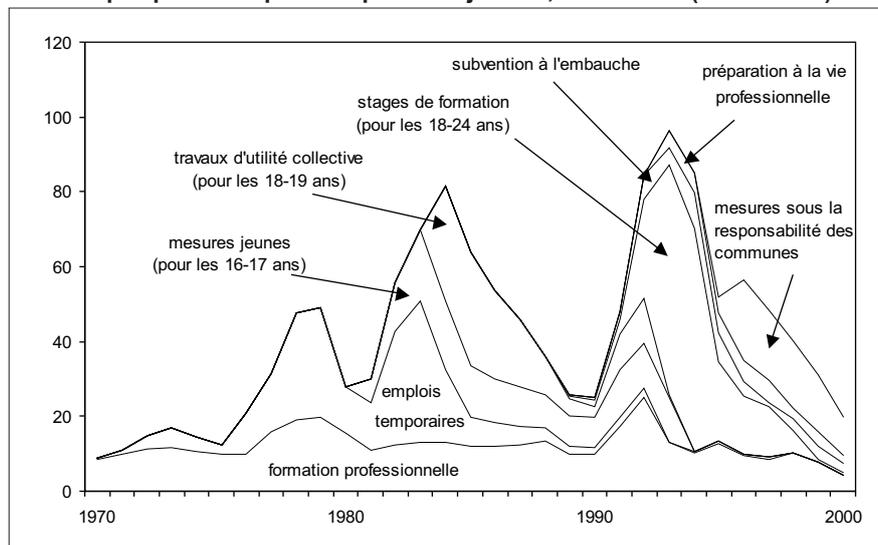
La question qui se pose maintenant est de savoir si, en Suède, le système d'évaluation a fonctionné comme un mécanisme efficace de correction et de rétroaction³¹. Trois aspects doivent être considérés : 1) Y a-t-il eu une influence des activités d'évaluation sur le phasage et l'importance de la politique de l'emploi ? 2) Y a-t-il eu une influence des activités d'évaluation sur le contenu de la politique de l'emploi, c'est-à-dire sur les types de disposi-

31. Comme le suggère Rudolf Meidner, cette question constitue un projet de recherche en soi, qui reste à mener à bien en Suède. Meidner, 1994, p. 21.

tifs adoptés ? 3) Y a-t-il eu une influence des activités d'évaluation sur le contenu et les caractéristiques des dispositifs eux-mêmes ?

La politique suédoise en faveur de l'emploi des jeunes a été, en fait, extrêmement souple et contracyclique (voir le Graphique 2). Pendant les périodes de récession économique, divers dispositifs ont été mis en place, essentiellement pour permettre aux chômeurs de rester en contact avec le marché du travail. Pendant les périodes de reprise économique, ces dispositifs ont été, en très peu de temps, abandonnés ou sérieusement réduits, et ramenés à des niveaux compatibles avec le bon fonctionnement du marché du travail. Les études d'évaluation n'ont eu qu'une influence limitée sur cette évolution, qui reflète le consensus politique fort au sujet du rôle de la politique de l'emploi dans le « modèle suédois » traditionnel, caractérisé par une coopération étroite entre la Direction générale du travail, les agences locales pour l'emploi, les autorités scolaires, les pouvoirs locaux et les représentants des employeurs et des syndicats. La modeste contribution du système d'évaluation a été de montrer les risques d'effets d'enlèvement pour les participants si les dispositifs ne sont pas radicalement réduits à temps.

Graphique 2. Dispositifs pour les jeunes, 1970-2000 (en milliers)



Notes : Préparation à la vie professionnelle : *arbetslivsutveckling* ; Subvention à l'embauche : *rekryteringsbidrag* ; Stages de formation des jeunes (pour les 18-24 ans) : comprennent les stages de formation des jeunes (*ungdomspraktik*), les stages d'insertion (*inskolningsplatser*) et les stages de remplacement (*utbildningsvikariat*) ; Travaux d'utilité collective (pour les 18-19 ans) : *ungdomslag* ; Mesures jeunes (pour les 16-17 ans) : *speciella ungdomsätgärder* ; Emplois temporaires : *beredskapsarbeten* ; Formation professionnelle : *arbetsmarknadsutbildning*. Mesures sous la responsabilité des communes : *kommunalt ungdomsprogram, utvecklingsgarantin et datortek*.

Sources : Données statistiques de la Direction Générale du Travail.

L'impact des études d'évaluation sur le contenu et la conception des politiques de l'emploi des jeunes et sur l'ordre de priorité des mesures jeunes a vraisemblablement été plus important. On peut voir cet impact dans l'importance donnée aux activités d'information et de placement dans les dispositifs jeunes. C'est, en partie, l'effet positif significatif, noté dans les études d'évaluation, des mesures visant à améliorer l'adéquation entre demandeurs d'emploi et postes vacants (traitement individualisé des demandeurs d'emploi) qui explique l'accent mis sur ces mesures dans la politique suédoise de l'emploi. On peut aussi noter l'influence des études d'évaluation dans la place décroissante donnée aux emplois temporaires et aux mesures de création d'emplois pour les jeunes dans le secteur public. On peut voir une troisième influence dans le quasi-rejet des mesures de formation pour les adolescents et le développement concomitant du système scolaire normal pour accueillir les moins de 19 ans. Une quatrième influence, enfin, peut probablement être trouvée dans le niveau des rémunérations revu à la baisse pour les participants aux dispositifs jeunes.

Les deux traits dominants de la politique de l'emploi suédoise à l'égard des jeunes pendant les années 90 concerne la diversification des dispositifs et leur décentralisation (communalisation). Le graphique 2 illustre bien ces deux changements qui reflètent entre autres choses le besoin de rapprocher la conception et l'exécution des dispositifs de la nature très différenciée des problèmes auxquels les jeunes chômeurs sont confrontés. Les études d'évaluation et d'exécution des mesures sous la responsabilité des communes ne sont pas concluantes et des études sont en cours pour mieux saisir l'impact de la communalisation. Vu l'importance des dispositifs sous la responsabilité des communes depuis 1996, il sera intéressant de voir dans quelle mesure les résultats des études d'évaluation et d'exécution vont modifier dans les années à venir la conception et l'exécution (ou l'existence même) de ces dispositifs et les rendre plus compatible avec les objectifs initiaux de la Direction générale du travail.

4. De l'EFA à l'IFAU – Réforme ou rupture ?

Un trait marquant du « modèle suédois » avant 1998 était le rôle central de catalyseur joué par l'EFA dans le système d'évaluation d'ensemble. Une expression de ce rôle était la publication tous les 4 ou 5 ans d'un état des lieux de l'avancement des méthodologies d'évaluation, et des études sur l'effet des politiques de l'emploi et sur le fonctionnement du marché du travail en Suède. Ces rapports présentaient les résultats les plus importants des projets de recherche financés par l'EFA et leur but était de susciter un débat public sur la base de ces recherches afin de faciliter les prises de position et les décisions sur les questions touchant la politique de l'emploi. En synthétisant les études d'impact, les études de suivi et les évaluations à ca-

ractère plus général, ces rapports d'étape servaient également à briser la relative compartimentation des activités d'évaluation.

La création de l'IFAU s'est traduite par un développement et un perfectionnement des méthodes et techniques d'évaluation, surtout micro-économiques, une formation économétrique plus pointue pour les économistes du travail en charge de ces évaluations et une amélioration des données statistiques sur lesquelles les évaluations sont fondées. Cela a aussi permis une meilleure connaissance de l'impact macroéconomique des diverses mesures de la politique de l'emploi. Le remplacement de l'EFA par l'IFAU devrait à terme modifier la répartition entre études d'évaluation micro-économiques et études de suivi, en faveur des premières mieux à même de tirer profit des avancées des méthodes d'évaluation économétriques. Une conséquence prévisible est que les études de suivi nécessaires pour savoir si l'impact limité d'un dispositif résulte du dispositif lui-même ou d'une mise en œuvre défectueuse du dispositif vont progressivement être prises en charge par les composantes plus « périphériques » du système d'évaluation suédois. Deux exemples actuels sont les études de suivi des dispositifs communaux pour les jeunes entrepris par l'Agence suédoise de la gestion publique (*Statskontoret*) et les études portant sur l'efficacité des agences locales de l'emploi entrepris par le Bureau national d'audit (*Riksrevisionsverket*)³². Une autre conséquence probable est une diminution des évaluations moins propres à la modélisation économétrique, comme par exemple les études de certains aspects de la transition école-travail. La réforme du système d'évaluation suédois est récente et remonte à 1998. Cela étant il est encore trop tôt pour en saisir toutes les conséquences sur l'orientation des études d'évaluation et la répartition entre les différents types d'évaluations entreprises en Suède.

Le remplacement de l'EFA par l'IFAU a rompu le cordon ombilical entre le système d'évaluation et les décideurs publics. Le fort et quasi exclusif ancrage universitaire de l'IFAU, ses études majoritairement destinées à un public scientifique et sa distanciation par rapport aux structures de prise de décision de la politique de l'emploi ont renforcé la compartimentation des activités d'évaluation et par là même affaibli leur rétroaction sur la politique de l'emploi. Cela montre qu'il est très difficile de concilier un système d'évaluation indépendant des structures de décision, et en quête de légitimité scientifique, avec l'utilisation la meilleure des résultats des études d'évaluation afin de parfaire la conception de la politique de l'emploi.

32. Voir par exemple Statskontoret, 1999 et 2001 ; Riksrevisionsverket, 1999 et 2001.

Références bibliographiques

- Ackum Agell, S. (1991), « Youth Unemployment, Labour Market Programs and Subsequent Earnings », *Scandinavian Journal of economics*, vol.93, n°4.
- Ackum Agell, S., Björklund, A. et Harkman, A. (1995), « Unemployment Insurance, Labour Market Programmes and Repeated Unemployment in Sweden », *Swedish Economic Policy Review*, vol.2, n°1.
- Alm, G. ; Liljegren, T. et Sjöstrand, K.-M (1993), *Ungdomsarbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska åtgärder för ungdomar*, Utredningsenheten, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.
- AMS (1995), *Den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningens effekt på inkomst och sysselsättning*, UBra 1995 : 1, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.
- Benmarker, H. ; Davidsson, L. ; Forslund, A. ; Hemström, M. ; Johansson, E. ; Larsson, L. ; Martinson, S. et Persson, K. (2000), *Dataproblem vid utvärderingen av arbetsmarknadspolitik*, IFAU, stencilserie 2000 :5.
- Björklund, A. (1991), « The Swedish Experience », dans M. Jensen and P.K. Madson (reds.) *Evaluating the Effects of Active Labour Market Policies*, Ministry of Labour, Copenhagen, Denmark.
- Blanchflower, D. ; Jackman, R. et Saint-Paul, G. (1995), *Some Reflections on Swedish Labour Market Policy*, mimeo, Report to the Committee on Swedish Labour Market Policy.
- Bourdet, Y. et Persson, I. (1991), « Chômage des jeunes et fonctionnement du marché du travail : les cas français et suédois », *Economie et Statistiques*, n°38.
- Bourdet, Y. et Persson, I. (1995), « Le mode d'insertion professionnelle des jeunes en Suède », *La Revue de l'IREs*, n°17 (hiver 1995).
- Bourdet, Y. et Persson, I. (2000), « Sistema de transición de los jóvenes en Suecia », dans Lorenzo Cachón (red.) *Juventudes y empleos : perspectivas comparadas*, Injuve : Madrid.
- Bursell, O. et Stål, R. (1985), *Projekt ungdomsarbete – En utvärdering av ett reformarbete i Örebro med jämförelser av 20-24-åringars situation i några andra kommuner*, Sociologiska institutionen, Högskolan i Örebro.
- Calmfors, L. (1993), «Lessons from the Macroeconomic Experience of Sweden », *European Journal of Political Economy*, vol. 9, n°1.
- Calmfors, L. (1994), « Active Labour Market Policy and Unemployment – a Framework for the Analysis of Crucial Design Features », *OECD Economic Studies*, n°. 22.
- Calmfors, L. et Forslund, A. (1993), « Missvisande forskningsrapport om arbetsmarknadspolitiken », *Ekonomisk Debatt*, vol.21, n°6.
- Calmfors, L. et Skedinger, P. (1995), « Does Active Labour-Market Policy Increase Employment ? Theoretical Considerations and Some Empirical Evidence from Sweden », *Oxford Review of Economic Policy*, vol.11, n°1.

- Calmfors, L. ; Forslund, A. et Hemström, M. (2001), *Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter ?*, à paraître IFAU.
- Dahlberg, M. et Forslund, A. (1999), *Direct Displacement Effects of Labour Market Programmes : The Case of Sweden*, IFAU, Working Paper 1999 :7.
- Delander, L. et Niklasson, H. (1987), *Metoder för evalueringar av arbetsmarknadspolitik*, Nordiska Ministerrådet, Naut-rapport 1987 : 4, Copenhagen.
- Edin, P.-A. et Holmlund, B. (1991), « Unemployment, Vacancies and Labour Market Programmes : Swedish Evidence », dans F.P. Schioppa (red.) *Mismatch and Labour Mobility*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Edin, P.-A., Holmlund, B. et Östros, T. (1993), *Wage Behavior and Labor Market Programs in Sweden : Evidence from Micro Data*, Working Paper 1993 :1, Department of Economics, Uppsala University.
- Edin, P.-A. ; Forslund, A. et Holmlund, B. (1999), « The Swedish Youth Labor Market in Boom and Depression », dans D. Blanchflower et R. Freeman (reds) *Youth Employment and Joblessness in Advanced Countries*, University of Chicago Press, Chicago.
- EFA 25 år (1994), EFA report n°29, Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.
- Forslund, A. et Krueger, A. (1995), *An Evaluation of the Swedish Active Labor Market Policy - New and Received Wisdom*, Occasional Paper n°. 65, Center for Business and Policy Studies, Stockholm.
- Hallström, N-E. (1994), *Ungdomspraktikens implementering. En utvärdering av ungdomspraktikens genomförande i åtta kommuner i tre län*, EFA report n°28, Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.
- Harkman, A. ; Jansson, F. et Tamás, A. (1996), *Effects, Defects and Prospects – An Evaluation of Labourmarket Training in Sweden*, Working Paper 1996 :5, Arbetsmarknadsstyrelsen, Solna.
- Harkman, A. ; Johansson, A. et Okeke, S. (1999), *Åtgärdsundersökningen 1998 – åtgärdernas effekter på deltagarnas sysselsättning och löner*, Ura 1999 :1, Arbetsmarknadsstyrelsen, Solna.
- Hasan, A. (1991), *Evaluation of Employment, Training and Social Programmes : An Overview of Issues*, dans OECD (1991), *Evaluating Labour Market and Social Programmes*, Paris.
- Hirschman, A. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty – Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, Cambridge and London.
- Hirschman, A. (1986), *Vers une économie politique élargie*, Les Editions de minuit, Paris.
- IFAU (1999), *Verksamhetsberättelse 1998*, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Uppsala.
- IFAU (2000), *Verksamhetsberättelse 1999*, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Uppsala.

- IFAU (2001), *Statskontoret rapport « Särskilda ungdomsåtgärder ? – om kommunala ungdomsprogrammet och utvecklingsgarantin »*, remissyttrande Dnr 25/01.
- Jensen M. et Madsen P.K. (1993), « Introduction », dans M. Jensen and P.K. Madsen (reds) *Evaluating the Effects of Active Labour Market Policies, Ministry of Labour*, Copenhagen, Denmark.
- Johannesson, J. (1995), « Microeconomic Evaluations of Labour Market Policy Measures in Sweden », dans J. Johannesson et E. Wadensjö (reds.) *Labour Market Policy at the Crossroads*, The Expert Group for Labour Market Policy Evaluation Studies, EFA report n°34, Ministry of Labour, Stockholm.
- Jonzon, B. et Wise, L.R. (1989), « Getting Young People to Work : An Evaluation of Swedish Youth Employment Policy », *International Labour Review*, vol. 128, n° 3.
- Korpi, T. (1994), *Escaping Unemployment – Studies in The Individual Consequences of Unemployment and Labor Market Policy*, Swedish Institute for Social Research, Dissertation Series, n° 24, Stockholm.
- Larsson, L. (2000), *Evaluation of Swedish Youth Labour Market Programmes*, IFAU, Working Paper 2000 :1.
- Lundin, M. et Skedinger, P. (2000), *Decentralisation of Active Labour Market Policy : The Case of Swedish Local Employment Service Committees*, IFAU, Working Paper 2000 :6.
- Meidner, R. (1994), *EFA under två perioder, in EFA 25 år (1994)*, EFA report n° 29, Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.
- OECD (1991), *Evaluating Labour Market and Social Programmes*, Paris.
- OECD (1993), *Employment Outlook*, Paris.
- Regné, H. (1997), *Training at the Job and Training for a New Job*, Swedish Institute for Social Research, Dissertation Series, n°29, Stockholm.
- Riksrevisionsverket (1999), *Effektiviteten i arbetsförmedlingen*, Effektivitetsrevisionen RRV 1999 :15.
- Riksrevisionsverket (2001), *Effektivare arbetsförmedling*, Effektivitetsrevisionen RRV 2001 :15.
- Schmid, G. et Schömann, K. (1994), « Institutional Choice and Flexible Coordination : A Socioeconomic Evaluation of Labor Market Policy in Europe », dans G. Schmid (red.) *Labor Market Institutions in Europe*, M.E. Sharpe, New York and London.
- Schröder, L. (2000), *Ungdomsarbetslösheten i ett internationellt perspektiv*, IFAU, forskningsrapport 2000 :4.
- Sehlstedt, K. et Schröder, L. (1988), *Språngbräda till arbete ? – En utvärdering av beredskapsarbete, rekryteringsstöd och ungdomsarbete*, EFA-report n°19, Ministry of Labour, Stockholm.

- Sjöstrand, P. (1985), *Ungdomslagen i nio kommuner*, Research report n°79, Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet.
- Sjöstrand, P. (1986), *Uppföljning av ungdomslagen*, Research report n°86, Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet.
- Sjöstrand, K.M. (1996), « Hastverk om arbetsmarknadspolitiska åtgärder », *Ekonomisk Debatt*, vol. 24, n°1.
- Skedinger P. (1991), *Essays on Wage Formation, Employment and Unemployment*, Dissertation, Department of Economics, Uppsala University.
- Skedinger, P. (1995), « Employment Policies and Displacement in the Youth Labour Market », *Swedish Economic Policy Review*, vol. 2, n°1.
- Skedinger, P. (1996), « Sjöstrand vilseleder om forskningsresultat som tyder på stor undanträngning », *Ekonomisk Debatt*, vol.24, n°1.
- SOU (1974), *Att utvärdera arbetsmarknadspolitik*, 1974 :29, EFA report n°1, Allmänna Förlaget, Stockholm.
- SOU (1978), *Arbetsmarknadspolitik i förändring*, 1978 :60, EFA report n°2, Allmänna Förlaget, Stockholm.
- SOU (1984), *Arbetsmarknadspolitik under omprövning*, 1984 :31, EFA report n°11, Allmänna Förlaget, Stockholm.
- SOU (1990), *Perspektiv på arbetsförmedlingen*, 1990 :31, EFA report n°21, Allmänna Förlaget, Stockholm.
- SOU (1993), *Politik mot arbetslöshet*, 1993 :43, EFA report n°26, Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Statskontoret (1999), *Utvecklingsgarantin för ungdomar – Det första året*, PM, 1999 :6.
- Statskontoret (2001), *Uppdrag om studie angående utvecklingsgarantin (UVG) och det kommunala ungdomsprogrammet (KUP)*, Dnr 2000/453-5.