

## Les Pays-Bas : une société à flexibilité limitée \*

Catherine Bruno

*Département des études*

Valérie Chauvin

*Département analyse et prévision*

*Depuis 1983, les Pays-Bas ont réalisé en matière d'emploi et de chômage de bonnes performances par rapport aux autres pays européens. De profondes mutations ont eu lieu au cours des quinze dernières années sur le marché du travail : développement du temps partiel, modération salariale et réduction du temps de travail. Parmi ces évolutions, la baisse du coût du travail semble importante. Elle a permis de réaliser des gains de compétitivité en suivant une politique de désinflation compétitive très stricte. Le commerce extérieur a ainsi tiré la croissance. Par ailleurs, la réduction de la durée du travail et le ralentissement de la productivité horaire du travail ont permis d'augmenter le contenu en emplois de la croissance. La baisse du taux de chômage a été réalisée malgré une croissance de la population active, qui provient de l'évolution démographique mais aussi des restrictions de politique de l'emploi. Toutefois, celle-ci reste généreuse : les indemnités chômage sont élevées et le statut d'invalidé, mieux indemnisé encore que le chômage, accueille 10 % de la population.*

*Ainsi, les réformes entreprises aux Pays-Bas sont allées dans le sens d'une plus grande souplesse du fonctionnement du marché du travail. Toutefois, ce surcroît de flexibilité s'accompagne d'une volonté des pouvoirs publics de maintenir la cohésion sociale et les acquis des salariés.*

Depuis 1983, les Pays-Bas ont réalisé en matière d'emploi et de chômage des performances qui font l'envie des autres pays européens. En effet, le taux de chômage, qui était égal à 11,7 % en 1983, a diminué jusqu'à 6,5 % en 1996. L'emploi a augmenté de 20 % de 1982 à 1996. Si certains parlent de miracle hollandais, d'autres évoquent plus modestement le « modèle » hollandais (IRES, 1997) concernant le fonctionnement du marché du travail. C'est sur le marché du travail qu'ont eu lieu au cours des quinze dernières années de profondes mutations : développement du temps partiel, modération salariale et réduction du temps de travail. Ces réformes, qui vont dans le sens d'un assouplissement des règles en vigueur sur le marché du travail néerlandais, ont été menées dans un contexte social très serein : les accords tripartites — syndicats, patronat

---

\* Nous remercions Gabriel Goldstein de la Direction de la prévision pour ses conseils.

et Etat — sont à la base des réformes entreprises qui ont été acceptées sans conflit social.

Pour mieux comprendre ce qui constitue la clé de la réussite des Pays-Bas en matière de créations d'emplois massives, revenons quelques instants sur la situation économique et sociale hollandaise au début des années quatre-vingt. Les Pays-Bas étaient alors en pleine crise. Petite économie ouverte, elle a subi l'impact négatif sur l'activité des chocs pétroliers et des pertes d'emplois industriels. L'arrivée sur le marché du travail des femmes et des cohortes issues du *baby boom* a fait grimper le taux de chômage jusqu'à 11,7 % en 1983. Le déficit public a atteint 5,8 % du produit intérieur brut en 1983, jouant son rôle de stabilisateur automatique : les dépenses publiques liées aux dispositifs de protection sociale ont alors augmenté sensiblement.

C'est dans ce contexte de crise économique que l'accord de Wassenaar conclu en 1982 est cité comme instrument essentiel de la réussite néerlandaise. Deux objectifs sont visés : l'un concerne la stabilité des prix ; l'autre s'intéresse au partage de l'emploi selon divers moyens tels que la réduction du temps de travail, la création d'emplois nouveaux et la lutte contre le chômage des jeunes, qui sont financés par le gel des salaires. L'assouplissement des règles régissant le marché du travail intervient au creux de la vague récessionniste de 1992 : l'intérim et le temps partiel se développent, les journées de travail sont de durée inégale.

Deux questions essentielles se posent alors. Tout d'abord, quel est l'effet de la réduction du temps de travail sur l'emploi ? Ensuite, comment expliquer que l'orientation nouvelle prise par l'Etat — renforcement des contrôles et accès limité aux régimes d'indemnisation du chômage et d'invalidité — n'ait pas conduit à de fortes tensions sociales et politiques ? On peut alors légitimement se demander si un affaiblissement aussi radical de l'Etat-providence a réellement eu lieu. Dans cet article, nous apportons des éléments de réponse à ces questions en abordant trois thèmes : la flexibilité du marché du travail ; l'impact de la baisse des coûts salariaux sur la croissance économique ; les mesures de la politique de l'emploi et, en particulier, le régime d'invalidité. Plus précisément, dans une première partie, nous analysons les réformes qui ont conduit à un assouplissement du fonctionnement du marché du travail aux Pays-Bas tout en insistant sur le fait que celles-ci s'accompagnent de mesures mettant des limites à la flexibilité dans un objectif de cohésion sociale. Dans une deuxième partie, nous analysons l'impact de l'abaissement des coûts salariaux sur la croissance de l'activité économique aux Pays-Bas et sur la création d'emplois. Dans une troisième partie, nous montrons comment les mesures de la politique de l'emploi permettent de combattre le chômage des catégories les plus démunies — les chômeurs de longue durée, les jeunes et les personnes peu qualifiées — et, en particulier, comment un régime d'invalidité très généreux permet d'écarter du marché du travail 10 % de la population active.

## La flexibilité du marché du travail a-t-elle contribué à une création massive d'emplois ?

### Qu'est-ce que la flexibilité ?

L'usage du terme flexibilité est devenu très fréquent : par exemple, dans un contexte de récession, les stratégies de flexibilisation en sont venues à désigner des ajustements à la baisse des acquis des salariés. Toutefois, ce terme générique est particulièrement ambigu, car protéiforme. La recherche de la flexibilité repose sur des formes très variées. Selon Boyer (1986), cinq définitions principales permettent de définir la flexibilité par référence à des objectifs qui n'ont pas *a priori* de rapports évidents entre eux.

— Une première composante de la flexibilité est la plus ou moins grande adaptabilité de l'organisation productive.

— Une deuxième composante concerne l'aptitude des travailleurs à changer de poste de travail.

— Selon une troisième définition, la flexibilité se mesure à la faiblesse des contraintes juridiques régissant le contrat de travail et en particulier les conditions de licenciement. Contrairement aux précédentes définitions, celle-ci met l'accent sur les aspects institutionnels tenant au droit du travail et aux clauses des conventions collectives. Cette malléabilité du volume de l'emploi peut aussi être atteinte par la variation de la durée hebdomadaire du travail. Par extension, on peut regrouper sous cette troisième forme tous les facteurs qui contribuent à la mobilité des salariés entre entreprises, métiers et régions.

— Mais la flexibilité peut revêtir un autre sens et désigner la sensibilité des salaires nominaux et/ou réels à la situation économique. Conformément à une hypothèse déjà avancée pour interpréter les années trente, ce serait la rigidité des salaires réels à la baisse qui expliquerait l'ampleur du chômage observé, principalement classique, et il pourrait donc être réduit en éliminant les entraves qui empêchent le salaire de baisser jusqu'à son niveau d'équilibre.

— Selon une dernière définition, la flexibilité est entendue comme la possibilité pour les entreprises de se soustraire à une partie des prélèvements sociaux et fiscaux. Dans ce cas, l'objectif est de réduire l'écart entre le revenu net perçu par les salariés et son coût global pour l'entreprise. La flexibilité est alors synonyme de refonte et de rationalisation des interventions de l'Etat dans le sens d'une plus grande efficacité.

Il est rare cependant que les discussions restent à ce niveau de généralité. Elles portent sur des aspects plus concrets de la flexibilité. A cet égard, on trouve un nombre important d'indicateurs qui permettent d'évaluer le degré de flexibilité sur le marché du travail, entre lesquels il

est parfois difficile d'établir un lien (Boyer, 1986) : par exemple, le taux de rotation des emplois ou l'absence d'un salaire minimum.

L'objectif d'une plus grande flexibilité du marché du travail aux Pays-Bas ne voit le jour que lors de la deuxième vague de négociation sur la réduction du temps de travail en 1992. En effet, dans les accords de Wassenaar en 1982, la problématique n'est pas celle de la flexibilité mais du partage du temps de travail (IRES, 1997). La forme choisie dans les accords passés entre 1982 et 1985 porte sur l'obtention de jours de congés supplémentaires (de 6 à 12 par an selon les branches) et non sur une réduction de la durée du travail hebdomadaire. Or les résultats ne sont pas probants : seulement 20 à 40 % des heures dégagées permettent de créer des emplois nouveaux selon différents experts. En 1992, la durée hebdomadaire légale de travail passe de 38 heures à 36 heures, le modèle dominant dans les négociations étant la semaine de quatre jours. Dans le même temps, le gouvernement mène à son terme la modification de la loi sur le temps de travail qui prévoit un régime standard et un régime négocié, en articulant négociation de branche et aménagements locaux par les entreprises. Les contreparties en termes de flexibilité sont nombreuses. Une souplesse est redonnée aux entreprises en matière d'attribution des jours de congés supplémentaires. Le fonctionnement de l'entreprise s'étale sur six jours quand ce n'était pas le cas. Les journées de travail sont par conséquent de durée inégale. En outre, le développement du travail intérimaire, des contrats à durée déterminée et du temps partiel contribuent à la flexibilité croissante du marché du travail néerlandais. De plus, l'augmentation jusqu'en 1985 de la part des profits dans la valeur ajoutée a permis de financer l'assouplissement des règles sur le marché du travail.

Il apparaît donc que la flexibilité du marché du travail aux Pays-Bas peut être appréhendée de diverses façons.

— Tout d'abord, la nature des contrats de travail (temporaire, à temps partiel, à durée déterminée) constitue un élément d'appréciation de la souplesse des relations entre employeurs et employés.

— Puis, l'évolution des salaires au cours des vingt dernières années a influé le coût du travail.

— L'évolution de la part du chômage de longue durée et celle des chômeurs non qualifiés donnent des éléments d'information sur le caractère stagnant ou fluide du marché du travail néerlandais.

— Enfin, le surcroît de flexibilité du marché du travail néerlandais a eu un impact sur la durée du travail.

## La nature des contrats de travail

Il existe plusieurs types de contrats de travail : les contrats à temps plein, ceux à temps partiel et ceux qui concernent un travail temporaire.

Parmi ces contrats, certains sont à durée déterminée, d'autres à durée indéterminée. Le tableau 1 montre la croissance sensible de la part des contrats à temps partiel et du travail temporaire au cours des quinze dernières années, ce qui va dans le sens d'une plus grande flexibilité du marché du travail néerlandais (Bovenberg, 1997 ; Donders et Manders, 1997).

### 1. Nature des contrats de travail aux Pays-Bas

En % (en équivalents temps plein)	1969	1983	1996
Temps plein	91,1	85,5	75,5
Temps partiel	6,9	11,5	18,2
Travail temporaire	2,0	3,0	6,2

Source : CPB.

Toutefois, il existe des rigidités en matière de licenciements liées notamment aux contrats à durée indéterminée. En ce qui concerne ces contrats de travail, les Pays-Bas se distinguent par la brièveté de la période d'essai (2 mois maximum). De plus, ils font partie des quatre pays (avec la Grèce, le Portugal et l'Espagne) pour lesquels la législation des licenciements est plus contraignante que la directive européenne du 17 février 1975 : alors que celle-ci impose la consultation préalable des représentants du personnel (après leur avoir fourni par écrit tout renseignement utile) et l'information des autorités responsables du marché du travail, la législation néerlandaise impose de surcroît une autorisation administrative pour tout licenciement économique, y compris individuel. Bien que l'autorisation soit accordée dans la plupart des cas (94 % des cas de licenciement individuel en 1992), cette procédure allonge considérablement les délais, qui sont en moyenne d'un mois pour la concertation avec les représentants syndicaux et de 4 à 6 semaines pour la procédure d'autorisation. De plus, les petites entreprises ne bénéficient d'aucun régime spécifique en ce qui concerne les licenciements.

La législation des contrats à durée déterminée (CDD) tend à se libéraliser. Un tel contrat ne peut être renouvelé qu'une fois et l'arrêt de cette deuxième période est soumis à une autorisation du bureau régional du travail. Cependant, les conditions d'accès au CDD ne font pas l'objet d'une réglementation nationale : elles dépendent du résultat des négociations collectives. Aussi, les employeurs néerlandais privilégient-ils cette forme de contrat pour sélectionner leurs futurs salariés plutôt que pour la flexibilité de leur main-d'oeuvre : deux tiers des CDD aboutissent à la signature d'un contrat standard. Il convient cependant de souligner que les Pays-Bas sont le pays où le recours aux agences de travail temporaire est le plus fréquent dans la zone OCDE. Le nombre d'heures de travail offertes par l'intermédiaire de ces agences a plus que triplé au cours des dix dernières années. On comprend aisément pourquoi la durée moyenne d'occupation d'un emploi (sept ans) est comparable à celle des Etats-Unis, la plus faible de la zone OCDE.

Le travail à temps partiel est devenu une caractéristique majeure du marché du travail néerlandais (tableau 2) : selon Eurostat, en 1995, près de 17 % des hommes et 67 % des femmes occupent un emploi à temps partiel ; 73,4 % des emplois à temps partiel sont occupés par des femmes en 1995.

### 2. Travail à temps partiel

En % de l'emploi total	1979	1983	1992	1995
Part du temps partiel	16,6	21,4	32,5	37,4
Part du temps partiel (femmes)	44,0	50,1	62,1	67,0
Part du temps partiel (hommes)	5,5	7,2	13,3	16,5
Part des femmes dans le temps partiel	76,4	77,3	75,2	73,4

Sources : OCDE, Eurostat.

Ainsi aux Pays-Bas, le développement du travail à temps partiel et la réduction du nombre d'heures de travail ont joué un rôle important dans l'augmentation du nombre de personnes qui occupent un emploi. Les raisons qui expliquent la croissance du temps partiel dans le passé résident dans la façon dont les autorités gouvernementales ont répondu à la demande excessive de apparue dans les années soixante. Le taux d'activité des femmes était très faible comparativement aux autres pays européens (voir *infra*) dans les années soixante. De nos jours, malgré une forte progression, il reste en deçà de la moyenne européenne. Par ailleurs, les syndicats ont été favorables au temps partiel aux Pays-Bas bien avant qu'en Allemagne ou en France.

Outre la grande proportion de personnes travaillant à temps partiel, il faut souligner que le nombre d'heures habituellement effectuées par ces personnes peut être faible : 31 % d'entre elles ont un contrat de travail de moins de dix heures hebdomadaires ; 32,7 % entre 11 et 20 heures de travail hebdomadaires. Pour l'Union européenne, ces proportions sont respectivement de 20 % et 20,8 %. De fait, 5 % des Néerlandais cumulent deux emplois contre 3,4 % des Européens. Le gouvernement a par ailleurs soutenu depuis le début des années quatre-vingt le recours aux emplois à temps partiel en améliorant le dialogue avec les partenaires sociaux sur ce sujet et surtout en aménageant la législation de façon à supprimer les différences entre les contrats à temps plein et ceux à temps partiel (Van der Ploeg, 1997).

### Les salaires, variables d'ajustement sur le marché du travail ?

Le gonflement des coûts réels de la main-d'œuvre intervenu pendant les années soixante-dix a été en partie compensé par les gains de

productivité, de sorte que les coûts réels unitaires de main-d'œuvre ont faiblement crû pendant la décennie. Ainsi, l'économie néerlandaise s'est-elle caractérisée jusqu'en 1979 par des coûts de la main-d'œuvre élevés et par une forte croissance de la productivité par tête (tableau 3).

### 3. Coûts de la main d'œuvre et productivité aux Pays-Bas

Taux de croissance annuel moyen	1971-79	1980-85	1986-90	1991-96
Coûts réels	3,0	- 0,4	1,0	1,2
Productivité par tête	2,7	2,0	1,3	1,4
Coûts réels unitaires	0,3	- 2,4	- 0,3	- 0,2

Source : OCDE, 1996.

Cependant, depuis 1983, les autorités prônent la « modération salariale » (voir encadré) qui se traduit par une baisse sensible du salaire minimum légal par rapport au salaire moyen : le salaire minimum brut est passé de 66 % du salaire ouvrier moyen brut en 1984 à 55 % en 1995<sup>1</sup> (tableau 4). Toutefois dans de nombreux secteurs, il existe un écart, en moyenne de l'ordre de 12 %, entre le salaire minimum légal et le salaire minimum négocié dans le cadre des conventions collectives, le salaire minimum négocié suivant la progression du salaire moyen négocié. De plus, le nombre de travailleurs touchant le salaire minimum légal a régulièrement diminué et représente actuellement moins de 3 % du total des salariés. Il faut souligner qu'il existe aux Pays-Bas un salaire minimum spécifique entre 15 et 22 ans : le niveau le plus bas fixé pour les jeunes âgés de 15 ans est égal à 30 % du salaire minimum légal des adultes. Le salaire minimum moyen pour les jeunes équivaut à environ la moitié du salaire minimum des adultes (Etude de l'OCDE sur l'emploi, 1995).

Depuis 1990, la progression des coûts réels unitaires de la s'est à nouveau accélérée. Plus précisément, les salaires des travailleurs peu qualifiés ont continué d'augmenter aussi vite que les salaires moyens dans le secteur privé. Cependant, de nos jours, ce sont les cotisations sociales qui expliquent les écarts du niveau des coûts de la main-d'oeuvre

### 4. Salaire minimum aux Pays-Bas

Année	1975	1980	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Salaire minimum brut <sup>1</sup>	72,8	72,4	62,8	61,3	60,0	60,0	59,1	57,6	56,3

1. En pourcentage du salaire ouvrier moyen.  
Source : OCDE, 1996.

1. Il faut noter que le salaire minimum légal est particulièrement élevé par rapport au salaire moyen jusqu'en 1983 ; il est égal à 70% du salaire moyen au cours de la période 1972-1983.

avec le reste de l'Europe, et non pas les salaires réels : les salaires nets correspondent à la moyenne internationale mais le coin fiscal, autrement dit le rapport de l'impôt plus les cotisations des salariés et des employeurs à la rémunération des salariés, est beaucoup plus important que la moyenne européenne <sup>2</sup>, (OCDE, 1996).

Comme le souligne l'IRES (1997), sur la dernière décennie, on constate que la capacité à créer des emplois aux Pays-Bas n'est pas facilitée par une modération salariale particulière. En effet, depuis 1985, la part salariale est à peu près constante et la croissance est soutenue : le PIB et la masse salariale réelle croissent de l'ordre de 2,5 % par an en moyenne sur la période (tableau 5).

### **Les négociations aux Pays-Bas**

Les Pays-Bas ont institué une organisation qui institutionnalise la négociation entre les partenaires sociaux au niveau global. Elle repose sur deux organes de concertation : le Stichting van de Arbeid (Fondation du travail) et le SER (Sociaal Economische Raad — Conseil Economique et Social). La Fondation du travail permet des rencontres bipartites entre représentants des salariés et des employeurs. Le SER permet des rencontres tripartites, entre les partenaires sociaux et les membres de l'administration. Il est consulté pour toute loi d'ordre social ou économique.

En 1982, le gouvernement a annoncé qu'il laisserait les partenaires sociaux négocier entre eux et les accords de Wassenaar ont été conclus dans le cadre de la fondation du travail. Ils prévoient une diminution de la durée du travail en échange de la suppression de la compensation automatique des prix dans les salaires. Cependant depuis 1986, le gouvernement organise des consultations avec les partenaires sociaux deux fois par an au niveau national, qui donnent lieu à des accords ou, à défaut, à des recommandations, notamment des cibles de créations d'emplois.

Les représentants des salariés et des employeurs concluent des conventions collectives au niveau des entreprises, mais plus encore au niveau des branches pour mettre en œuvre ces objectifs. Si un accord couvre une part importante des salariés d'une branche, il est étendu à l'ensemble de la branche par disposition du Ministre des Affaires Sociales. Cette possibilité est utilisée dans tous les secteurs, sauf le commerce où l'éparpillement des entreprises rend improbable la conclusion d'un accord suffisant large. Il n'y a pas eu de mouvement clair de décentralisation de la négociation aux Pays-Bas. En revanche, il y a eu un élargissement des sujets abordés depuis le début des années quatre-vingt-dix, notamment avec la réforme de la sécurité sociale.

2. Le coin fiscal varie entre 45 et 50% au cours de la période 1979-1994. La moyenne européenne se situe à 35% au cours de la même période.

## 5. Evolution de la part des salaires dans la valeur ajoutée

En %	PIB	Part des salaires	Masse salariale réelle	Salaire réel par tête	Emploi
1979-1985	1,3	- 1,9	- 0,6	- 0,4	- 0,2
1985-1996	2,6	- 0,1	2,5	0,7	1,9

Sources : OCDE, Perspectives de l'emploi. Calculs de l'IRES.

## Le marché du travail est-il fluide ou stagnant ?

Ne disposant pas de données sur les flux entrant et sortant en chômage et en emploi, nous analysons la fluidité du marché du travail néerlandais à partir du nombre de chômeurs non qualifiés et du nombre de personnes au chômage depuis plus d'un an. Comme dans les autres pays européens, le chômage aux Pays-Bas se caractérise par une forte proportion de personnes peu qualifiées, de femmes et de chômeurs de longue durée<sup>3</sup>. Le taux de chômage des travailleurs non qualifiés représente plus du double du chômage global, en particulier au cours des années quatre-vingt-dix. Cependant, la part des travailleurs non qualifiés dans le chômage a baissé depuis le début des années quatre-vingt-dix : elle passe de 24 % en 1990 à 18 % en 1994 ; en 1996, le taux de chômage des personnes non qualifiées est égal à 15,3 % (OCDE, 1996). La part de ces personnes dans l'emploi total a également fortement baissé, passant de 30 % au milieu des années soixante-dix à moins de 10 % en 1993, part qui est inférieure à la moyenne de la zone OCDE. Ainsi, le nombre des non qualifiés écartés de la population active augmente au cours des quinze dernières années. Ces personnes ont été placées pour la plupart dans le régime d'invalidité très généreux (voir *infra*). Les personnes non qualifiées qui sont au chômage le sont en général pour une durée supérieure à un an. La part du chômage de longue durée est égale à plus de la moitié du chômage global (tableau 6).

## Flexibilité et durée du travail

La nécessité de réduire le temps de travail a été citée dans l'accord de Wassenaar en 1982. Elle a été suivie par des accords sectoriels. Au niveau national, la législation sur la durée quotidienne du travail, qui datait de 1919 aux Pays-Bas, n'a été modifiée qu'en 1996. C'est dans ce contexte qu'il convient d'appréhender la nouvelle loi sur le temps de travail qui a pris effet à partir de janvier 1996.

3. Le taux de chômage des jeunes a fortement chuté depuis 1985, essentiellement à cause des facteurs démographiques. Au milieu des années quatre-vingt, le chômage des jeunes était égal à 40% du chômage de l'ensemble de la population aux Pays-Bas.

## 1.6. Chômage aux Pays-Bas

Taux de chômage	Pic	Creux	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Enregistré <sup>1</sup>	1983 : 11,7	1980 : 4,3	7,7	6,9	5,9	5,4	5,3	6,5	7,5	7,1
Hommes	1984 : 14,6	1980 : 4,3	6,1	5,4	4,6	4,6	4,7	5,7	6,6	6,1 <sup>3</sup>
Femmes	1984 : 13,5	1980 : 5,2	12,4	11,7	10,9	9,7	9,7	10,5	11,4	8,7 <sup>3</sup>
Jeunes	1984 : 25,2	1980 : 9,3	12,5	11,2	10,3	10,0	9,5	11,8	13,3	12,7 <sup>3</sup>
Longue durée <sup>2</sup>	1985 : 59,4	1981 : 29,6	49,1	48,1	49,3	46,1	43,9	52,3	49,4	50,5 <sup>3</sup>

1. Taux de chômage enregistré officiel.

2. Personnes à la recherche d'un emploi depuis un an ou plus en pourcentage du chômage total.

3. Source : Eurostat.

Sources : OCDE, 1996, Eurostat, 1996.

Elle fixe un double cadre à la flexibilité du temps de travail aux Pays-Bas. Le premier impose des limites applicables à toutes les entreprises (cadre standard) en termes de durées maximales autorisées quotidiennes et hebdomadaires, ainsi que sur le travail le dimanche. Le second fixe des limites plus larges mais atteignables uniquement en cas d'accord avec les représentants du personnel. Prenant acte de la flexibilité, cet accord lui fixe des limites considérées comme socialement acceptables. Ainsi, le gouvernement hollandais, constatant l'extension de la flexibilité, a estimé devoir poser des limites dans un objectif de cohésion sociale et de conciliation entre les objectifs des employeurs en matière de flexibilité et les souhaits des salariés. La période sur laquelle s'organisent les aménagements d'horaires est limitée à 13 semaines (contre 6 mois en Allemagne). La durée moyenne quotidienne ne doit pas dépasser 8 ou 9 heures selon le régime. La durée maximale de travail est respectivement de 9 ou 10 heures par jour (en Allemagne, la durée moyenne est de 8 heures, la durée maximale de 10 heures). Cependant, du fait de l'évolution des négociations décentralisées, 17 % des salariés néerlandais bénéficiaient en 1996 d'une convention collective induisant une durée hebdomadaire du travail de 36 heures modulée par diverses formes de flexibilité du travail. Par ailleurs, la modulation des heures de travail s'implante peu à peu, certaines grandes entreprises l'ayant introduite à titre expérimental. Comme en Allemagne, le dimanche reste un jour chômé sauf pour raisons économiques. Ainsi, la durée hebdomadaire du travail a baissé de 13 % aux Pays-Bas au cours de la période 1983-1996 contre 4 % en moyenne dans l'UE. Selon Eurostat, le nombre moyen d'heures effectuées par semaine est de 32,9 heures pour l'ensemble des personnes ayant un emploi, 38 heures pour les hommes et 25,2 heures pour les femmes. Sur la période, le nombre d'emplois a augmenté trois fois plus que le nombre total d'heures travaillées. Ainsi, en 1995 le nombre moyen d'heures annuelles était de 1397 heures aux Pays-Bas contre 1499 en Allemagne et 1520 en France.

Depuis 1995, on observe une tendance à la reprise du mouvement de réduction du temps de travail collective : le secteur bancaire a conclu un accord sur la semaine de 36 heures, les postes néerlandaises sur la semaine de 37 heures et les sociétés d'assurance maladie ont signé des accords réduisant la durée de travail à 34 heures. La fonction publique et une partie du secteur social sont également engagées dans ce mouvement de réduction du temps de travail collective.

Ainsi, « l'exemple » hollandais suggère que la réduction du temps de travail peut constituer un moyen de lutte contre le chômage tant par la réduction des heures travaillées à temps plein que par le développement du temps partiel. Mais pour que ce mouvement soit efficace, il ne doit pas trop distordre les comptes des entreprises, c'est-à-dire qu'il doit s'accompagner d'une modération salariale continue. Le succès dépend aussi du fait qu'un tel accord est voulu par l'ensemble des acteurs sociaux. De

même, le recours au temps partiel, au travail intérimaire et de façon générale aux contrats à durée déterminée va dans le sens d'une plus grande souplesse du fonctionnement du marché du travail aux Pays-Bas. Toutefois, ce surcroît de flexibilité est contrôlé par les pouvoirs publics qui ont pour tâche de maintenir la cohésion sociale. L'un des traits marquants de la flexibilité du marché du travail néerlandais est que les salaires ont joué le rôle de variable d'ajustement : la modération salariale a permis de financer le surcroît de flexibilité. La baisse sensible des coûts salariaux dans la première moitié des années quatre-vingt a eu également, comme nous allons le voir dans une deuxième partie, un impact considérable sur la croissance des Pays-Bas.

## L'impact de la flexibilité sur la croissance

A la fin des années soixante-dix, les Pays-Bas traversaient une période très difficile sur le plan économique : déficits publics, solde commercial hors énergie déficitaire, inflation durablement supérieure à celle de l'Allemagne et taux de chômage très élevé pour l'époque. Or la croissance et le marché du travail néerlandais ont commencé à s'améliorer à partir du moment où certaines des mesures décrites auparavant ont été mises en place. Grande alors est la tentation de voir en elles des solutions automatiques, applicables avec succès à toutes les situations. Il nous semble plus prudent d'apprécier tout d'abord par quels canaux elles ont permis d'améliorer la situation économique néerlandaise.

## Une croissance tirée par l'extérieur

L'économie néerlandaise est ouverte. Les exportations et les importations représentent en effet respectivement 62 % et 55 % du PIB en 1996. Certes, les Pays-Bas constituent un centre de distribution important pour l'Europe grâce à sa situation maritime et au dynamisme de son activité portuaire. Une part croissante de ces échanges avec l'extérieur (environ le quart en 1994) est liée à des activités de transit et de réexportation. Cependant, il reste une part importante du commerce liée à une activité de transformation ou de service. Aussi, l'économie néerlandaise présente des caractéristiques qui doivent être prises en compte dans l'appréciation de son succès en matière de chômage et d'emploi.

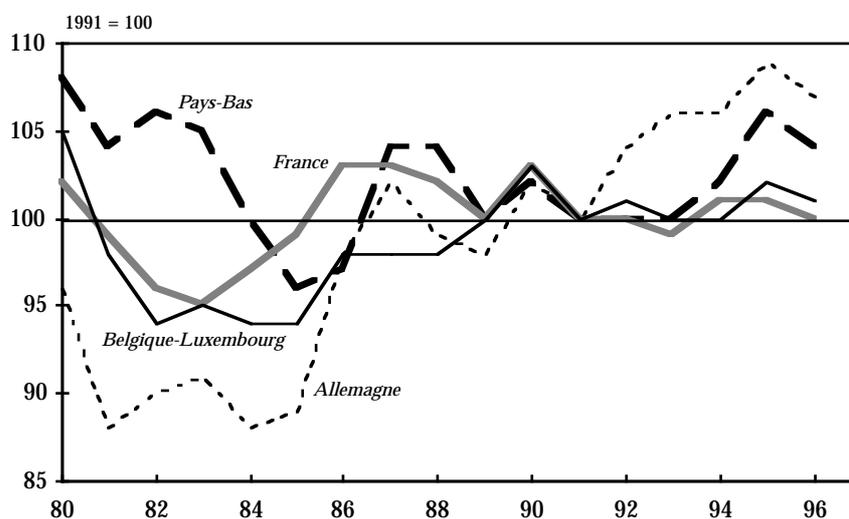
## Amélioration de la compétitivité-prix

Tenant compte de la grande ouverture et de la petite taille de leur économie, les néerlandais ont délibérément opté pour une politique de

désinflation compétitive. Ainsi, la politique de change néerlandaise a été une source de perte de compétitivité depuis 1984, date à laquelle les Pays-Bas se sont arrimés à la devise allemande après une longue période de dépréciation continue du florin par rapport au mark. Par la suite, l'unique objectif de la politique monétaire stipulé dans les statuts de la Banque des Pays-Bas a été de maintenir la parité du florin avec le mark. Aussi, la devise néerlandaise n'a cessé de s'apprécier face aux monnaies de ses principaux partenaires commerciaux hors Allemagne (France, Royaume-Uni, Belgique-Luxembourg, Italie et Espagne). La part des exportations vers les pays non européens étant très faible (moins de 16 %), le taux de change effectif nominal du florin s'est apprécié continuellement, de 2,4 % l'an en moyenne de 1983 à 1995.

Comme la France, mais bien avant elle, les Pays-Bas ont mené une politique de désinflation compétitive : les résultats des deux pays en matière de coûts unitaires relatifs de et de prix à l'exportation sont comparables depuis 1983, alors que la parité franc-florin s'est stabilisée à partir de 1987<sup>4</sup>. Les prix à l'exportation sont restés stables en France, aux Pays-Bas, mais ils ont progressé en Allemagne et en Belgique, les principaux partenaires des Pays-Bas (graphique 1). Pourtant, les marges des exportateurs néerlandais n'ont que faiblement évolué sur la période. Les gains de compétitivité réalisés en matière de prix à l'exportation ont donc été complètement liés à la grande modération des coûts salariaux.

### 1. Prix à l'exportation \*

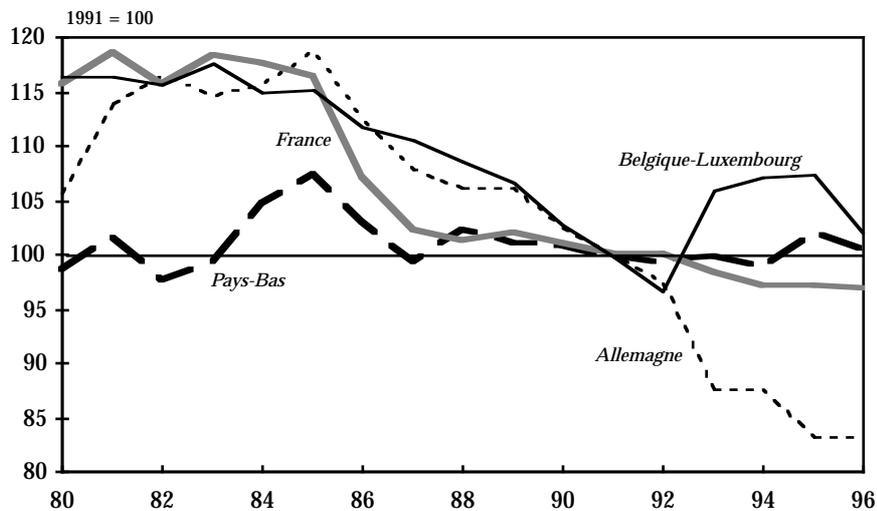


\* Prix à l'exportation des produits manufacturés, exprimés en monnaie commune.  
Source : OCDE.

4. Janvier 1987 est la date du dernier aménagement du SME où le cours pivot entre le franc et le florin a été modifié.

Cette politique de gains de compétitivité s'est avérée particulièrement efficace. Les parts de marché des Pays-Bas dans le commerce mondial des biens (total ou biens manufacturés uniquement) sont restées remarquablement stables, tandis que celles des autres pays européens ont pour la plupart connu une baisse, parfois erratique, entre 1983 et 1996<sup>5</sup> (graphique 2).

## 2. Parts de marché à l'exportation \* (produits manufacturés)



\* Les données de parts de marché sont fragilisées en 1993 et 1995 par des changements statistiques  
Source : OCDE.

### Une évolution moyenne de la demande étrangère

L'essentiel de l'augmentation des exportations est venu des gains de part de marché. En effet, la demande adressée aux Pays-Bas pour les biens manufacturés n'a pas connu d'évolution particulière. Celle-ci a suivi la moyenne de leurs partenaires européens. De 1983 à 1996, leurs marchés à l'exportation pour les biens manufacturés ont progressé de 6,3 % l'an en moyenne, en ligne avec l'évolution des autres pays européens.

Cependant, les échanges commerciaux des Néerlandais sont largement orientés vers les pays du « noyau dur » : en 1995, 28 % des exportations des Pays-Bas sont à destination de l'Allemagne, 11 % de la France, 9 % de l'ensemble Belgique-Luxembourg ; 21 % des importations viennent de l'Allemagne, 7 % de la France, 10 % de la Belgique et du Luxembourg. Les Pays-Bas ont donc tiré parti de la réunification allemande : les années 1990 et 1991 ont vu une forte progression de la demande adressée aux Pays-Bas du fait de la part importante du commerce avec l'Allemagne. De plus, ils n'ont pas eu à en subir tous les

5. L'Espagne, l'Irlande et le Portugal sont les exceptions.

coûts : contrairement à l'Allemagne, ils n'ont pas supporté le poids des transferts de revenus à l'Est et ils ont réussi à maintenir des taux d'intérêt au même niveau que les taux allemands, contrairement aux autres pays européens, pendant les crises du SME. La répartition géographique de leurs échanges a ainsi allégé le poids de leur politique d'arrimage du florin au mark. Néanmoins par la suite, leurs marchés à l'exportation pour les produits manufacturés se sont ralentis. Les Pays-Bas, exportant peu en direction des pays anglo-saxons, n'ont pas bénéficié de leur dynamisme économique.

Une autre caractéristique du commerce extérieur néerlandais est la faible part — en comparaison de leurs partenaires — des exportations de produits manufacturés : les exportations dans le secteur agro-alimentaire (IAA), l'énergie et les services représentent plus de 40 % du total (tableau 7). Le solde des échanges de services va en s'accroissant, tout comme celui des produits agro-alimentaires, vraisemblablement grâce à des gains de compétitivité. De plus, les échanges de ces produits sont plus stables que ceux des produits manufacturés, car la demande est moins sensible aux cycles économiques. Ainsi, leur importance dans les échanges extérieurs des Pays-Bas permet à ce pays une relative stabilité des débouchés.

Ainsi, la croissance des Pays-Bas depuis 1983 a été largement tirée par le commerce extérieur, grâce à des gains de compétitivité importants en termes de coûts salariaux tandis que l'importance des secteurs de l'énergie, des IAA et des services rendaient leurs exportations plus stables.

#### 7. Répartition des exportations et importations en biens et services en 1993

En %	Exportations	Importations
IAA	16	10
Energie	8	8
Manufacturier	54	59
Services	22	23

Source : OCDE.

#### Un rôle important du commerce extérieur dans l'économie néerlandaise

Grâce aux gains de compétitivité, l'excédent commercial des Pays-Bas est passé de 3,2 % du PIB en 1983 (0,2 % en 1980) à 6,7 % en 1996. Cette évolution favorable du commerce extérieur a été une composante essentielle de la croissance néerlandaise de 1983 à 1996 (tableau 8) : elle a contribué pour 0,3 point de PIB en moyenne par année pendant 13 ans. Cette amélioration du solde extérieur est donc spectaculaire, tant

par son ampleur que par sa durée. Par ailleurs, la contribution du commerce extérieur à la croissance fait apparaître un effet mécanique. Dans le cas des Pays-Bas, l'excédent n'est pas dû à un décalage conjoncturel qui leur serait défavorable et le calcul de contribution ne tient pas compte du supplément de revenu induit par les échanges avec les autres pays (salaires pour les ménages, profits pour les entreprises, recettes fiscales pour les administrations publiques) qui, en retour, soutient la demande intérieure.

#### 8. Contribution interne et externe à la croissance de 1983 à 1996

En moyenne annuelle, en %	Croissance du PIB	Contribution du commerce extérieur	Contribution de la demande intérieure
Pays-Bas	2,7	0,3	2,4
France	2,0	0,0	2,0
Espagne	2,7	- 0,1	2,8
Italie	2,0	0,2	1,9
Irlande	4,9	0,8	4,0
Danemark	2,2	0,2	1,9
Grande-Bretagne	2,3	- 0,1	2,4
USA	2,8	- 0,1	2,9
Belgique	2,1	0,1	2,0

Source : OCDE.

## Augmentation du contenu en emplois de la croissance

La modération salariale a donc permis aux Pays-Bas de réaliser des gains de compétitivité par rapport à leurs partenaires. L'impact sur la croissance de cette amélioration du solde extérieur a été d'autant plus fort que les Pays-Bas sont une petite économie ouverte. Cependant, les conséquences des différentes mesures concernant la « flexibilité » du travail ne se sont pas limitées à ce simple effet. Elles ont aussi modifié le lien entre emploi et croissance.

## Réduction du temps de travail et productivité horaire

Jusqu'à la fin des années soixante-dix, la productivité par tête des Pays-Bas se distinguait par un niveau absolu élevé et un rythme de progression rapide. Par la suite, les gains de productivité ont fortement ralenti, jusqu'à devenir faibles en comparaison des autres pays industrialisés. Ainsi, la productivité par tête a progressé de 0,8 % en moyenne annuelle lors du dernier cycle de productivité (1988-1993)<sup>6</sup>. La crois-

6. Si on considère le secteur des entreprises sur une période plus longue (de 1979 à 1996), la productivité moyenne du travail des Pays-Bas progresse comme la moyenne OCDE : 1,6 %, alors qu'elle était plus rapide au cycle précédent (de 1973 à 1979) : 2,6 % contre 1,8 %.

sance néerlandaise est donc devenue très riche en emplois. Cette évolution a résulté de deux phénomènes. Pendant la décennie quatre-vingt, la réduction du temps de travail a joué un rôle important dans le ralentissement de la productivité par tête. Par la suite, de 1990 à 1995, c'est la productivité horaire qui a ralenti sa progression.

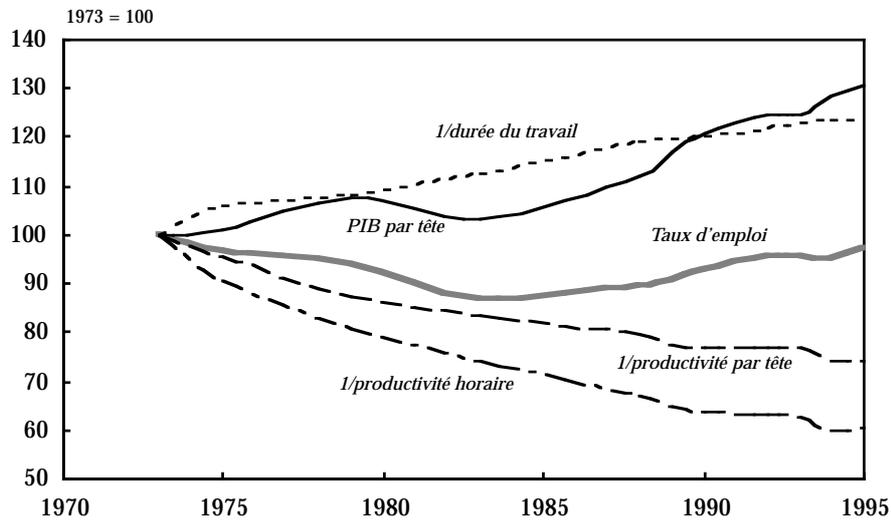
La diminution de la durée du travail effectué par chaque salarié - soit par le développement du temps partiel et de l'intérim, soit par la réduction du temps de travail légal - entraîne, à volume global d'heures de travail donné, une augmentation des emplois : il y a alors partage du travail. Cet effet mécanique a joué avec la mise en oeuvre des accords de Wassenaar en 1982. Les employeurs s'étaient alors engagés, en échange d'un ralentissement immédiat des salaires, à réduire le temps de travail des salariés dans la mesure des possibilités de l'appareil productif. Ainsi, la durée effective du travail dans le secteur manufacturier a fortement diminué de 1983 à 1985 (- 3,9 % sur deux années) <sup>7</sup>. Ensuite, de 1985 à 1994, la durée effective du travail dans le secteur manufacturier a diminué en moyenne de 0,1 % l'an. La réduction de la durée légale du travail de 38 à 36 heures en 1992 semble avoir eu un faible impact sur la durée effective du travail. On retrouve ce résultat au niveau de l'ensemble de l'économie (graphiques 3 a et b). La réduction du temps de travail a donc eu lieu essentiellement durant les années quatre-vingt. Son impact direct sur l'emploi a été modulé par l'évolution de la productivité horaire du travail : afin de limiter le coût de la réduction du temps de travail, les employeurs ont revu l'organisation du travail pour obtenir des gains de productivité. Cependant, à plus long terme, les Pays-Bas ont utilisé les fruits d'une croissance portée par la compétitivité de leur économie à l'exportation pour financer des emplois moins rentables dans le secteur abrité <sup>8</sup>. Les comparaisons avec la France et l'Allemagne mettent bien en lumière le rôle de la réduction du temps de travail dans la création d'emplois, à condition toutefois de distinguer entre le secteur concurrentiel (ici le secteur manufacturier) et le secteur abrité.

Dans le secteur manufacturier, le rythme des créations d'emplois est à peu près similaire en Allemagne et aux Pays-Bas de 1983 à 1995. La réduction de la durée du travail a été plus faible que dans l'ensemble de l'économie néerlandaise du fait de la faible pénétration des contrats à temps partiel, si bien qu'elle a été à peu près similaire à celle observée en Allemagne. Les Pays-Bas se distinguent donc par une augmentation de la production et de la productivité particulièrement forte dans ce secteur, contrairement à l'Allemagne dont la production et la productivité progressent lentement.

7. Selon les chiffres du *Bureau of Labor Statistics*.

8. Le secteur exposé est très exposé aux Pays-Bas. Le secteur abrité (commerce, logement, services hors transport et communication) représente entre 55 et 60 % de la valeur ajoutée brute néerlandaise, comme en France.

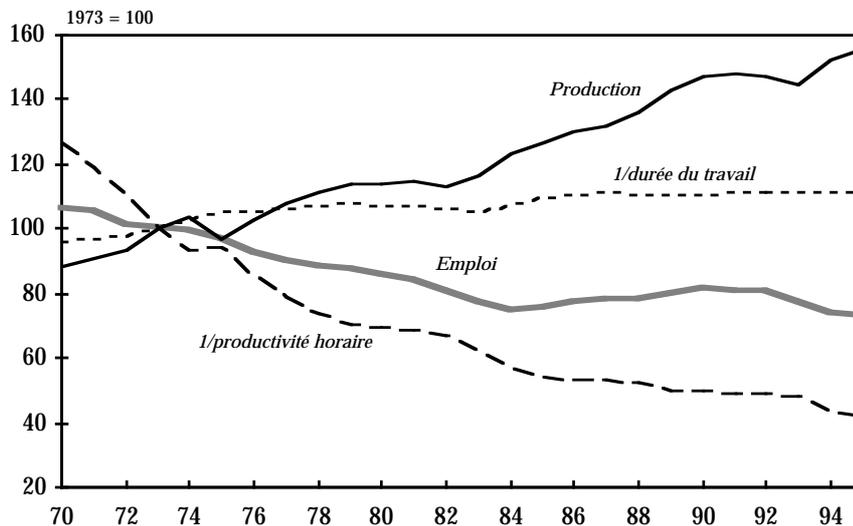
## 3a. Evolution du taux d'emploi



On rappelle que le taux d'emploi est le rapport entre l'emploi et le nombre de personnes en âge de travailler, ce qui correspond au rapport entre le PIB par personne en âge de travailler et la productivité par tête. Cette dernière se présente comme le produit de la productivité horaire avec la durée du travail. Nous avons donc :  $\text{Emploi}/\text{effectifs des personnes en âge de travailler} = (\text{PIB}/\text{personnes en âge de travailler}) * (\text{1/productivité horaire}) * (\text{1/durée du travail})$

Sources : OCDE, calculs OFCE.

## 3b. Emploi manufacturier



On rappelle que l'emploi est égal au rapport entre la production et la productivité par tête. Cette dernière se présente comme le produit de la productivité horaire avec la durée du travail. Nous avons donc :  $\text{Emploi} = \text{production} * (\text{1/productivité horaire}) * (\text{1/durée du travail})$ .

Source : Bureau of Labor Statistic.

L'impact sur la création d'emplois d'une réduction du temps de travail bien encadrée est plus net au niveau de l'ensemble de l'économie (tableau 9). La comparaison avec l'évolution de la France est frappante. De 1979 à 1989, les deux pays ont connu une réduction de la durée du travail à peu près équivalente en ampleur. Les gains de productivité horaire en France n'ont pas permis que sa croissance plus forte que celle des Pays-Bas se traduise par une création importante d'emplois. Le cycle suivant (1989-1995) confirme ces différences entre les deux pays, la France connaissant de surcroît une croissance extrêmement faible.

Il est difficile de comparer les résultats des Pays-Bas et de l'Allemagne de 1989 à 1995 : la réduction du temps de travail qui a eu lieu durant cette période en Allemagne s'est heurtée à la résorption des problèmes structurels issus de la réunification. En revanche, la période 1979-1989 fait apparaître, à croissance comparable, que la différence du rythme de réduction de la durée du travail se retrouve dans l'écart entre les rythmes de création d'emplois (compte tenu de l'incertitude sur la productivité horaire).

Il faut rappeler ici que la mesure de la durée du travail est délicate. Les données de Maddison <sup>9</sup> (1991) font apparaître une réduction du temps de travail bien plus importante aux Pays-Bas qu'en France ou en Allemagne (-1,7 % pour les Pays-Bas contre -1,0 % pour la France et -0,7 % pour l'Allemagne de 1980 à 1990) contrairement à ce que suggèrent les données de l'OCDE. Ceci confirme que la réduction de la

### 9. Décomposition de la croissance

En %

Moyenne annuelle	Pays-Bas	France	Allemagne
<b>1975-1983</b>			
PIB	1,6	2,5	2,1
Productivité horaire	2,5	3,5	2,5
Emploi	0,0	0,3	0,1
Durée du travail	-0,8	-1,2	-0,5
<b>1979-1989</b>			
PIB	1,9	2,3	1,8
Productivité horaire	2,2	2,8	1,9
Emploi	0,7	0,2	0,4
Durée du travail	-1,0	-0,8	-0,6
<b>1989-1995</b>			
PIB	2,4	1,3	2,3
Productivité horaire	1,2	1,6	3,0
Emploi	1,7	0,0	0,5
Durée du travail	-0,5	-0,2	-1,2

Sources : OCDE, calculs OFCE.

9. Ces données concernent le secteur privé uniquement.

durée du travail a eu un impact sur la progression de l'emploi néerlandais de 1980 à 1990.

### Substitution travail-capital ou développement des services ?

Le ralentissement de la productivité horaire dans la deuxième moitié des années quatre-vingt peut provenir de deux évolutions : la substitution de travail au capital ou le développement des activités de services, activités dont la productivité progresse en général plus lentement que celle de l'ensemble de l'économie.

Les évolutions du coût du travail et du capital viennent soutenir la première hypothèse (tableau 10)<sup>10</sup>. Le taux de rentabilité net du capital, après une chute importante depuis 1961, a cessé de diminuer à partir de 1975. Aux variations cycliques près, il s'est stabilisé depuis 1985 à un niveau supérieur à celui de la période 1975-1984. La forte progression du salaire réel par tête s'est achevée au début des années quatre-vingt. Le coût relatif des facteurs s'est ainsi stabilisé dès 1980.

Par ailleurs, les Pays-Bas figurent parmi les pays dont la productivité du capital dans le secteur des entreprises croît en tendance depuis 1960. Au cours des derniers cycles (1979-1996), celle-ci a progressé de 0,3 % l'an tandis que la moyenne des pays de l'Union européenne a diminué à un rythme de 0,5 % l'an. Dans le même temps, la productivité du travail a augmenté comme la moyenne. Comme les Etats-Unis, les Pays-Bas donnent l'image d'une économie qui favorise structurellement le facteur travail, la productivité totale des facteurs étant en ligne avec la moyenne européenne. Cela est confirmé par l'évolution du stock de capital. Sa part dans le PIB s'est stabilisée aux Pays-Bas depuis 1970 à (entre 1,8 et 1,9 %), tandis que celles de la France et de l'Allemagne ont progressé respectivement de 0,3 et 0,4 point de PIB entre 1970 et 1983 et demeurent depuis sur une tendance à la hausse.

Soit par le développement d'activités à faible contenu capitaliste, soit par le mode de régulation des relations entre les partenaires sociaux qui chercheraient à limiter les tensions sociales en partageant le travail, l'économie néerlandaise semble plus encline à favoriser le facteur travail.

#### 10. Indicateurs du coût relatif des facteurs

	1961-73	1974-85	1986-90	1991-96
Rentabilité du capital	100	77,8	86,7	92,3
Salaire réel par tête	100	147,6	158,8	164,7

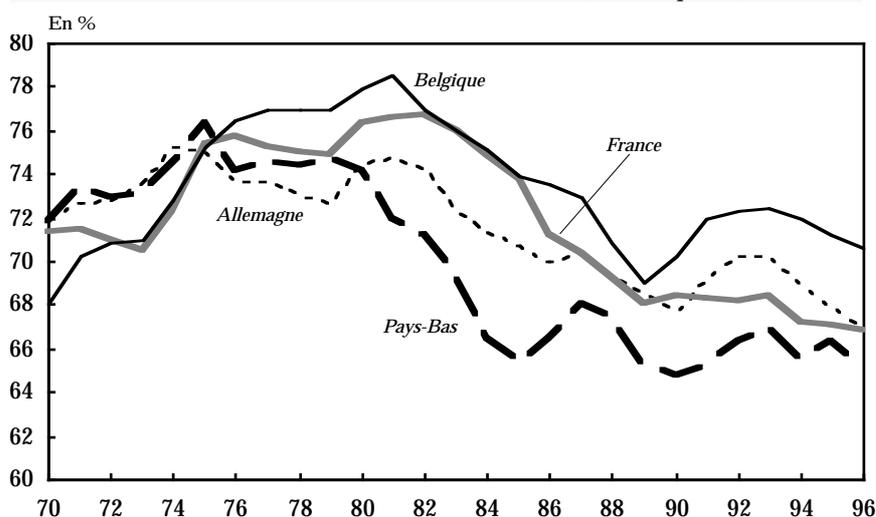
Source : Commission européenne.

10. European Economy Reports and Studies n°1, 1995, *The Economic and Financial Situation In The Netherlands*, page 23.

## Partage de la valeur ajoutée

Cette tendance à privilégier le travail n'a pas joué en défaveur des comptes de entreprises, comme le montre l'évolution du partage de la valeur ajoutée. Le ralentissement de la productivité par tête a été complètement compensé, et même au-delà, par la stabilisation du coût du travail à partir de 1983. Les efforts consentis par les salariés ont ainsi été maximaux de 1979 à 1985, période durant laquelle la part de la masse salariale dans la valeur ajoutée (corrigée du biais dans le secteur privé) est passée de 75,1 % à 66,5 %. Par la suite, cette part s'est stabilisée, aux fluctuations cycliques près (graphique 4). L'ampleur de la réduction de la part de la masse salariale dans la valeur ajoutée a été similaire mais antérieure à celle observée en France, où elle est passée de 76,7 % en 1982 à 68,1 % en 1989.

## 4. Part de la masse salariale dans la VA (secteur privé)



Source : Commission européenne.

Le ralentissement de la productivité horaire date de la seconde moitié des années soixante-dix puis s'est accentué à partir de 1984. Cependant, la période 1975-1996 se découpe en deux périodes distinctes pour ce qui concerne les performances économiques des Pays-Bas. La première partie, jusqu'en 1983 a été marquée par un accroissement du taux de chômage et une stagnation de l'emploi. La faiblesse de la croissance, la forte progression du coût du travail (une productivité faible associée à une progression rapide des salaires) ont amené les entreprises à réduire le poids de leur coûts salariaux dans la valeur ajoutée en licenciant. Cependant, cela n'a pas permis aux entreprises un politique de dépenses dynamique. De fait, investissement comme emploi sont restés faibles : la part des investissements des entreprises dans le PIB a dimi-

nué. En revanche, 1984-1996 a été marqué par une baisse du taux de chômage. La modération salariale négociée a permis de parachever le redressement du taux de marge des entreprises. Celles-ci ont pu ainsi rattraper une partie de leur retard en matière d'investissement productif, soutenant ainsi la croissance. La richesse dégagée par la Nation grâce à une compétitivité retrouvée a été utilisée dans le secteur abrité pour créer des emplois, au prix d'un ralentissement durable de la productivité horaire du travail. Cette évolution a été facilitée par deux facteurs.

D'une part, les entreprises néerlandaises étaient peu endettées en 1985 et n'ont donc pas cherché à diminuer le poids de leur dette suite à la hausse généralisée des taux longs observés au début des années quatre-vingt. D'autre part, le secteur abrité néerlandais a longtemps été particulièrement protégé. Le parc de logements appartient pour la majorité à l'Etat et les Pays-Bas n'ont donc pas eu de bulle spéculative sur ce marché. L'implantation des nouveaux commerces est sévèrement réglementée par le plan d'occupation des sols, ce qui a interdit l'émergence de la grande distribution aux Pays-Bas.

La création d'emplois aux Pays-Bas a donc obéi à un objectif de partage des fruits de la croissance tout d'abord entre secteur protégé et secteur exposé mais aussi à un objectif de partage de la masse salariale entre plus de salariés grâce à la diminution de la durée du travail.

## Chômage et politique de l'emploi

Nous avons vu quelles sont les particularités des Pays-Bas en matière de flexibilité de l'emploi et leurs conséquences sur la croissance et son contenu en emplois. Cependant, l'équilibre sur le marché du travail dépend aussi de l'évolution de la population active, qui est influencée à la fois par la démographie, les changements de comportement face au marché du travail — notamment pour les femmes — et la politique de l'emploi. Cette dernière recouvre des dispositifs très spécifiques qui visent soit à assurer des garanties de revenu aux personnes privées d'emplois (politiques dites passives), soit à favoriser leur insertion ou réinsertion dans l'emploi (politiques dites actives). A cette occasion, nous parlerons de la réforme de la sécurité sociale qui concerne au premier chef le nombre important d'invalides aux Pays-Bas, soit 10 % de la population active.

### La population active

Les Pays-Bas ont connu une croissance importante du nombre des emplois grâce à la fois à une croissance vigoureuse et au développement

du temps partiel. Aussi, le taux de chômage, qui avait atteint un pic en 1983, a diminué depuis cette date. L'une des raisons qui ont mis les Pays-Bas au centre de l'attention des analyses économiques est bien la faiblesse de son taux de chômage (6,6 % en 1996) par rapport aux autres pays européens. Après avoir atteint un pic à 11,7 % en 1983, le taux de chômage néerlandais a diminué jusqu'à 5,4 % en 1992, alors que la croissance de la population en âge de travailler ne favorisait pas a priori une telle évolution. Celle-ci est d'autant plus frappante que la population active néerlandaise a progressé très rapidement en comparaison avec les pays européens depuis 1985. Cette progression est la conjonction de deux facteurs. D'une part, la population en âge de travailler croît fortement ; d'autre part, une proportion grandissante de femmes est arrivée sur le marché du travail (tableau 11).

Le solde migratoire des Pays-Bas est légèrement supérieur à la moyenne européenne. De plus, la population néerlandaise est en voie de vieillissement ; le taux de fécondité instantané est de 1,62 enfants par femme. Ainsi, le poids des jeunes tend à diminuer tandis que celui des personnes âgées augmente. Mais les 25-49 ans représentent encore 40,4 % de la population totale des Pays-Bas contre 36,5 % pour l'ensemble de l'Union Européenne à 15. Depuis 1983, la population en âge de travailler (de 15 à 65 ans) a progressé à un rythme assez soutenu aux Pays-Bas par rapport aux autres pays européens : de 1983 à 1996, elle a augmenté en moyenne de 0,7 % l'an, un rythme comparable à celui de l'Espagne <sup>11</sup>.

Le taux d'activité (nombre de personnes actives rapporté au nombre de personnes en âge de travailler) s'est redressé de façon rapide et régulière depuis 1985 <sup>12</sup> et il est maintenant supérieur à celui de la moyenne

### 11. Population active aux Pays-Bas

Année	1980	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Population active en % de variation	0,6 <sup>1</sup>	2,2	1,1	2,3	2,1	1,7	1,7	0,9
Taux d'activité <sup>2</sup> :								
Total	53,6	58	58,3	59,3	60,1	60,8	61,5	61,7
Hommes	79,4	74,2	74,3	74,6	75	75,6	75,5	75,5
Femmes	35,5	41,5	41,9	43,6	44,9	45,7	47,0	47,6

1. Moyenne de la période 1980-1984.

2. Population active en pourcentage de la population correspondante âgée de 15 à 64 ans.  
Source : OCDE, 1996.

11. En comparaison, les « vieux » pays européens (Allemagne, Italie, Belgique, Grande-Bretagne) voient cette partie de leur population croître de moins de 0,3 % l'an, la France occupant une place médiane avec 0,5 %.

12. Données de source OCDE.

des pays européens de l'OCDE. Aux Pays-Bas, la baisse du taux d'activité masculin a été complètement compensée par la hausse du taux féminin. Cette baisse, continue depuis 1981, est essentiellement le résultat de la politique de retrait d'activité (soit par préretraites, soit par invalidité), volontaire ou non, visant les plus de 55 ans. Le taux d'activité a peu varié pour les hommes âgés de 20 à 54 ans de 1981 à 1995 ; il a même progressé de 15 points pour les moins de 20 ans, les étudiants occupant souvent un emploi en parallèle de leurs études. Par contre, les hommes de plus de 60 ans ont vu leur taux d'activité diminuer de 20 points sur la période et ceux de 55 à 59 ans, de 10 points. Cette réduction a eu lieu pour l'essentiel avant 1987, le ralentissement étant ensuite lié à la réforme du système d'invalidité (voir *infra*). Le taux d'activité des femmes reste peu élevé aux Pays-Bas, malgré sa progression, notamment pour les plus de 55 ans. Ceci a pour conséquence de diminuer le taux d'activité global des plus de 55 ans, qui restait légèrement inférieur à la moyenne européenne en 1995.

Les facteurs démographiques, en particulier l'évolution de la population active, n'ont donc pas contribué à une baisse du taux de chômage aux Pays-Bas. Toutefois, celui-ci a fortement baissé. Tournons-nous du côté de la politique de l'emploi et analysons l'incidence des mesures prises sur l'évolution du chômage néerlandais.

## Les mesures de la politique de l'emploi

En 1996, la composition et le niveau des dépenses de la politique de l'emploi aux Pays-Bas font ressortir que ces derniers ont une dépense fortement concentrée sur l'indemnisation du chômage, soit 71 % de la dépense totale, contre 29 % pour les mesures actives (tableau 12). En revanche, l'effort des Pays-Bas est faible pour la formation professionnelle des chômeurs ou pour les aides à l'embauche.

Qu'en est-il de l'évolution au cours des dix dernières années ? L'IRES (1997) dresse un bref panorama en fonction de l'effort financier engagé et de la réaction de la politique de l'emploi au cycle économique.

### 12. Dépenses de la politique de l'emploi en 1996

Catégories de programmes	Dépenses en % du PIB
Secteur public de l'emploi	0,36
Formation professionnelle	0,12
Mesures en faveur des jeunes	0,09
Mesures d'aides à l'embauche	0,26
Mesures en faveur des handicapés	0,54
Indemnisation du chômage	3,41
Retraites anticipées	négligeable

Sources : OCDE, calculs de l'IRES (1997).

Au cours de la dernière décennie, la part des dépenses passives reste supérieure à celle des dépenses actives. Les dépenses passives ont d'ailleurs crû, passant de 2,6 % du PIB en 1990 à 3,4 % en 1996. Le taux de chômage, quant à lui, est revenu en 1996 au niveau de 1990, soit 6,5 % de la population active<sup>13</sup>. Les Pays-Bas sont le seul pays européen qui se retrouve, dix ans après, dans sa situation initiale, c'est-à-dire que le volume et la composition des dépenses de la politique de l'emploi n'ont pas été sensiblement modifiés. Ainsi, malgré l'orientation affichée du gouvernement, le pays reste caractérisé par un niveau très élevé des dépenses dites passives.

### Les mesures passives de la politique de l'emploi

Le système d'indemnisation du chômage et le régime d'invalidité ont été réformés au cours de la dernière décennie. Ces réformes se traduisent par un durcissement des conditions d'accès à l'indemnisation du chômage et au régime des invalides, et par un renforcement du contrôle des ayants droit.

Concernant l'indemnisation du chômage, par rapport à d'autres pays européens comme la France, le Royaume-Uni et la Suède, les Pays-Bas se distinguent par l'importance de l'effort d'indemnisation (IRES, 1997) : 3,4 % du PIB contre 2,3 % en Suède, 1,3 % au Royaume-Uni et 1,4 % en France en 1996. Cette particularité est renforcée par le rôle joué par le régime d'indemnisation des handicapés. De plus, le taux brut de remplacement<sup>14</sup> y est nettement supérieur aux pays pré-cités : en 1996, 46 % contre 27 % en Suède, 18 % au Royaume-Uni et 38 % en France. Les dépenses de politique de l'emploi sont 2,4 fois plus élevées aux Pays-Bas qu'en France alors qu'il y a deux fois plus de chômeurs en France. De même, un chômeur aux Pays-Bas reçoit en moyenne 4,8 fois plus d'allocation qu'un chômeur français.

Le système d'indemnisation du chômage comprend deux régimes. Le premier prévoit une allocation proportionnelle au salaire antérieur (70 %), avec un plafond qui correspond approximativement à 1,5 fois le salaire ouvrier moyen et un plancher (70 % du salaire minimum). Le second régime prévoit une allocation fixe (70 % du salaire minimum) pour les chômeurs qui ont épuisé leurs droits. L'indemnité moyenne du chômage est supérieure au salaire minimum. On peut donc qualifier de généreux le système d'indemnisation du chômage aux Pays-Bas.

13. Les dépenses passives de la politique de l'emploi ont continué de croître malgré la réduction du taux de chômage car le nombre d'invalides n'a pas cessé de progresser.

14. Le taux de remplacement est la proportion entre l'indemnité chômage et le dernier salaire. L'indicateur synthétique calculé par l'OCDE est la moyenne arithmétique de 18 taux de remplacement correspondant à divers cas types. Le calcul couvre les cinq premières années de chômage pour les chômeurs adultes ayant de longs antécédents d'emplois. Il s'agit par conséquent d'un indicateur partiel limité aux titulaires d'emplois stables.

En effet, les taux de remplacement prévus par le régime d'assurance chômage pour tous les types de situation familiale et pour toutes les périodes de chômage sont parmi les plus élevés de la zone de l'OCDE. La durée maximale de versement des prestations est longue et varie suivant les âges, de 9 à 60 mois. Or, une réforme de l'assurance chômage a été engagée en 1990. Concernant les conditions d'éligibilité, depuis 1990, il faut avoir travaillé au moins 26 semaines dans l'année précédant l'entrée au chômage pour bénéficier de l'allocation proportionnelle. De plus, les bénéficiaires d'allocations chômage sont obligés d'accepter un emploi correspondant à leurs qualifications même en dehors de leur région géographique<sup>15</sup>. En mars 1995, les conditions d'accès ont été encore durcies. Toutefois, la durée d'obtention de l'allocation fixe après épuisement des droits à l'indemnisation proportionnelle a été portée de un à deux ans.

Le contrôle était pratiquement inexistant jusqu'en 1990 ; en effet, le refus d'un emploi ou l'absence de recherche active d'emploi n'étaient pas sanctionnés. Depuis, le nombre de sanctions a augmenté : par exemple, depuis 1993, les personnes démissionnant de leur emploi et devenant chômeurs ne sont plus indemnisées. En 1996, un contrôle très strict de la disponibilité pour un travail a été mis en place pour les bénéficiaires de l'aide sociale. Quel est l'impact de ces mesures sur le chômage ? Comme le note l'IRES (1997), des travaux d'évaluation ont estimé que les chômeurs sanctionnés retrouvaient plus facilement un emploi, toutes choses égales par ailleurs. Toutefois, les causes du changement n'ont pas été isolées : est-il dû à une recherche d'emploi plus active ou à une moindre exigence quant aux emplois acceptés ?

Les retraits du marché du travail concernent les retraites anticipées et essentiellement l'invalidité aux Pays-Bas. En 1989, les retraites anticipées concernaient plus de 3 % des employés âgés de plus de 49 ans, selon les données de l'enquête de 1989 sur les forces de travail. Ce niveau était le plus élevé de la Communauté à 12. Le recours aux retraites anticipées se serait stabilisé depuis le début des années quatre-vingt-dix. En 1995, les statistiques nationales donnent les chiffres suivants : les retraites anticipées représentent environ 2,2 % de la population en âge de travailler.

Toutefois, la part la plus importante des retraits du marché du travail a été réalisée *via* le système d'invalidité. 10 % de la population active bénéficie d'un régime d'invalidité en 1995. Si la proportion des « invalides » était restée à son niveau atteint en 1980, le taux de chômage aux Pays-Bas serait égal à 9,6 % en 1996. Le régime a été créé en 1967 mais a été ouvertement utilisé pour pallier les déficiences du marché du travail depuis le milieu des années soixante-dix. Employeurs et salariés avaient intérêt à recourir au système d'invalidité pour éviter les licenciements. L'indemnisation des invalides était supérieure à celle du chômage

15. Les Pays-Bas sont de petite dimension : 300 km de longueur sur 150 km de large.

et la durée des prestations n'était pas limitée. Les autorisations d'entrée dans le système étaient faciles à obtenir, car elles étaient délivrées par un collège de représentants des salariés et des employeurs qui cherchaient ainsi à limiter les retombées financières des licenciements pour les employés. A la fin des années soixante-dix, l'Etat a même ouvertement encouragé les entrées dans le système d'invalidité, si bien qu'en 1985, 7 % de la population en âge de travailler recevait une pension d'invalidité (en équivalents temps plein). Différentes mesures ont été prises pour ralentir le flux des entrées. En 1984, les prestations ont été limitées à 70 % du dernier salaire. En 1987, des mesures ont été prises pour clarifier les relations entre le système d'invalidité et l'assurance-chômage. Les demandeurs dont le taux d'invalidité est inférieur à 80 % et qui sont aussi au chômage ont reçu depuis une pension d'invalidité au *prorata* de leur invalidité, complétée par une prestation au titre du chômage (dont la durée est limitée à 5 ans), déplaçant ainsi des bénéficiaires au titre de l'invalidité totale vers le système d'invalidité partielle. Depuis 1993, le gouvernement a redéfini le concept d'invalidité (le niveau de celle-ci s'évalue dans l'absolu et non plus uniquement par rapport au précédent emploi). Le flux des bénéficiaires a ainsi diminué de 15 000 en 1994. Par ailleurs, le réexamen progressif de tous les dossiers selon le nouveau critère entraîne une diminution du « stock » des bénéficiaires : en 1995, 18 % des personnes contrôlées ont vu leurs droits diminuer, 20 % ont perdu tous leurs droits.

Il faut souligner qu'avant d'intégrer le système d'invalidité, le salarié doit avoir un congé maladie d'un an sans interruption. Ce point peut éclairer la proportion exceptionnelle des personnes en congé. Selon l'enquête sur les Forces de travail d'Eurostat, 3,4 % des personnes ayant un emploi étaient absentes durant toute la semaine d'enquête pour raison de santé alors que cette proportion était de 1,7 % pour la moyenne européenne en 1995. Outre le régime d'invalidité, l'assurance maladie joue encore un rôle important dans la gestion de la main-d'œuvre.

### Les mesures actives de la politique de l'emploi

En ce qui concerne le niveau des dépenses actives en pourcentage du PIB, les Pays-Bas se situent dans la moyenne de l'Union européenne. C'est en revanche le pays dont les dépenses au titre des programmes actifs sont les plus faibles en pourcentage des dépenses totales concernant le marché du travail<sup>16</sup>. Les objectifs des politiques actives d'aide à l'emploi ont sensiblement évolué (Wierink, 1997). Au début des années soixante-dix, les mesures actives agissent du côté de la demande, notamment par la création d'emplois dans les secteurs à forte intensité de et par la protection de l'emploi par le biais de subventions à des entre-

16. En 1990, 15 % des dépenses totales.

prises en difficulté. Ces mesures ont été abandonnées au milieu des années quatre-vingt.

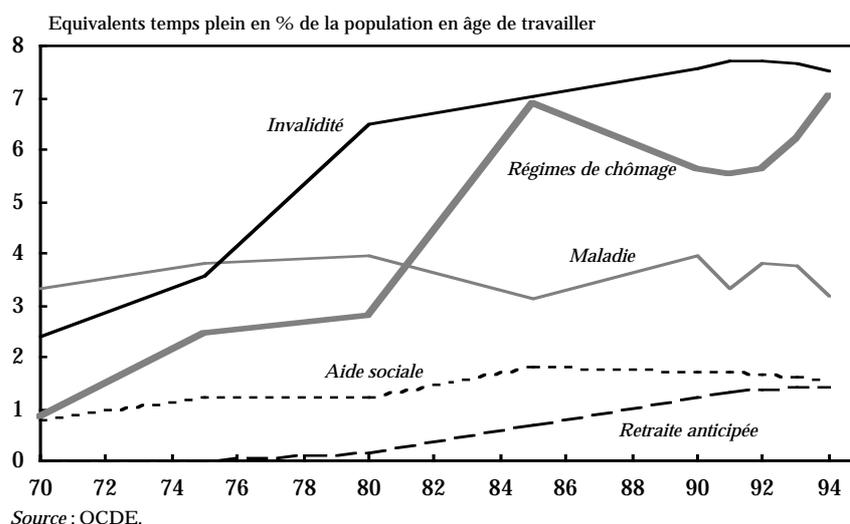
Depuis 1990, les autorités ont pris de nouvelles mesures pour mieux équilibrer les mesures actives et passives, avec notamment les *réservoirs d'emplois*, l'activité *route placement* et le *Programme de garantie d'emploi pour les jeunes*. Les politiques actives d'aide à l'emploi visent désormais à réduire le chômage de longue durée en améliorant l'accès au marché du travail et les qualifications professionnelles. Les *réservoirs d'emplois* créés en 1990 sont ciblés sur des groupes spécifiques qui connaissent un taux de chômage élevé et qui n'ont guère de chances de trouver un emploi par le jeu du marché du travail. L'initiative *route placement* lancée au début des années quatre-vingt-dix a pour objectif d'élaborer un plan adapté aux caractéristiques et aux besoins des chômeurs de longue durée, les options allant de la remotivation au placement sur le marché du travail en passant par la formation et les stages. Le *Programme de garantie d'emploi pour les jeunes* offre aux jeunes des formules combinant expérience et formation, l'objectif final étant l'obtention d'un emploi permanent. Le groupe cible est constitué de tous les jeunes chômeurs depuis au moins six mois et de tous les jeunes chômeurs âgés de moins de 27 ans arrivés en fin de scolarité. Ce programme concernait 7 000 jeunes en 1993. L'objectif était que le nombre de bénéficiaires atteigne 10000 en 1996.

Parallèlement à ces initiatives, les autorités ont désindexé l'ensemble des prestations sociales du salaire minimum afin de réduire notamment les coûts non salariaux de main-d'œuvre. Comme nous l'avons vu auparavant, le salaire minimum est indexé sur la progression des salaires moyens (loi de 1979). Cependant, dès 1983, les prestations sociales ne sont plus indexées sur le salaire minimum, le niveau des indemnités est réduit de 3 % et gelé en termes nominaux jusqu'en 1990. Il en a résulté un écart cumulé de plus de 11 % entre le revenu moyen des actifs et celui des inactifs entre 1983 et 1988. En 1990 et 1991, le salaire minimum et les prestations sociales ont été à nouveau indexés sur la progression des salaires dans le secteur marchand, mais une nouvelle loi adoptée en 1992 impose une condition à cette indexation. La loi de 1992 se réfère au rapport entre les bénéficiaires en équivalents temps plein et les actifs en équivalents temps plein, ou rapport de dépendance, pour décider de l'indexation totale ou partielle entre prestations sociales et salaires : si le rapport de dépendance dépasse un niveau de référence (actuellement de l'ordre de 0,83) le gouvernement n'est pas tenu de respecter intégralement l'indexation. En 1993 et 1994, les prestations sociales ont été gelées en termes nominaux, de même que le salaire minimum. L'écart entre le revenu moyen des actifs et celui des inactifs s'en est trouvé creusé.

L'orientation prise par la politique de l'emploi au début des années quatre-vingt-dix repose sur le principe de responsabilité individuelle (IRES, 1997) : renforcement du contrôle, conditions d'accès limitées aux

régimes d'indemnisation du chômage ou d'invalidité, mesures actives. Par exemple, l'action menée pour lutter contre le chômage de longue durée est fondée sur la pression exercée sur les bénéficiaires de prestations pour qu'ils acceptent une offre d'emploi ou de formation. Toutefois, les réformes entreprises — dont les effets sont certains mais limités — ne remettent pas en cause les fondements de l'Etat-providence néerlandais. En effet, le nombre de bénéficiaires d'allocations chômage et d'invalidité est encore très important — le taux de chômage au sens large calculé par l'OCDE et regroupant les chômeurs, les invalides, les retraites anticipées et les mesures actives est de l'ordre de 27 % de la population active en 1994 (graphique 5) — et les mesures actives de la politique de l'emploi prises dans le secteur non marchand ne répondent pas à une logique purement libérale.

### 5. Chômage au sens large



Les principaux résultats de cette étude concernent la flexibilité du marché du travail, les sources de la croissance et les mesures de la politique de l'emploi. Tout d'abord, il est indéniable que le recours au temps partiel, au travail intérimaire et de façon générale aux contrats à durée déterminée, va dans le sens d'une plus grande souplesse du fonctionnement du marché du travail. Toutefois, ce surcroît de flexibilité s'accompagne d'une volonté des pouvoirs publics de maintenir la cohésion sociale et les acquis des salariés. Le fait d'aménager la législation de manière à supprimer les différences entre les contrats à temps plein et ceux à temps partiel est un signe de cette volonté. La recherche d'une plus grande souplesse du fonctionnement du marché du travail aux Pays-Bas s'appuie sur des objectifs qui ont plus à voir avec l'équité, c'est-à-dire la recherche d'un travail pour tous, qu'avec l'efficacité au sens

économique, c'est-à-dire une allocation optimale des ressources sur le marché du travail. Les salaires ont joué le rôle de variable d'ajustement sur le marché du travail au cours de la première moitié des années quatre-vingt. Depuis 1985, la modération salariale s'est assouplie, la part des salaires dans la valeur ajoutée étant constante. Les indicateurs de mobilité des travailleurs ne laissent pas entrevoir une quelconque spécificité du marché du travail néerlandais : le chômage de longue durée, composé principalement de personnes peu qualifiées, représente une part importante du chômage global. Enfin, l'assouplissement des règles de fonctionnement du marché du travail s'accompagne aux Pays-Bas d'une réduction sensible de la durée du travail.

Parmi ces évolutions, la baisse du coût du travail semble importante. Elle a permis de réaliser des gains de compétitivité en suivant une politique de désinflation compétitive très stricte. Le commerce extérieur a ainsi tiré la croissance des Pays-Bas qui ont ainsi tiré parti du grand degré d'ouverture de leur économie. Dans le même temps, la réduction du temps de travail et le développement du secteur des services ont permis d'augmenter le contenu en emplois de la croissance.

En matière de dépenses au titre de la politique de l'emploi, le système de protection sociale fait preuve de moins de générosité que par le passé : le contrôle de chômeurs indemnisés ou des personnes présentant une invalidité est renforcé ; les conditions d'admission à ces régimes sont durcies. Ainsi, l'orientation nouvelle prise par les autorités gouvernementales concernant la politique de l'emploi est symptomatique du changement des mentalités qui s'opère progressivement aux Pays-Bas. Toutefois, ce changement prend du temps. Le nombre de bénéficiaires d'allocations de chômage et d'invalidité est encore très important. De plus, les effets des réformes entreprises sont difficiles à mesurer au plan économique.

Quelles ont été les conséquences de ces mesures en matière de créations d'emplois ? La réduction du temps de travail aux Pays-Bas s'est accompagnée d'une création massive d'emplois depuis treize ans : l'emploi a progressé de 20 % de 1982 à 1996 ; la durée hebdomadaire du travail a baissé de 13 % de 1982 à 1996. Le développement du temps partiel a contribué à la création d'emplois. Toutefois, le temps partiel est une des particularités du marché du travail néerlandais : 37,4 % des emplois sont à temps partiel en 1996 ; les trois quarts d'entre eux sont occupés par des femmes. L'abaissement du coût salarial a eu un effet bénéfique sur la croissance économique et, par conséquent, sur la création d'emplois : en effet, les Pays-Bas ont opté pour une modération salariale stricte au début des années quatre-vingt qui leur a permis en partie de croître plus vite que leurs partenaires. Le nombre important d'invalides aux Pays-Bas est une autre particularité du marché du travail : ce nombre commence à décroître mais en 1996, 800 000 personnes bénéficient encore du régime d'invalidité.

Il n'existe donc pas de « modèle hollandais » qui pourrait être copié par les autres pays européens mais plutôt une spécificité du marché du travail hollandais, en l'occurrence un nombre important de contrats de travail à temps partiel et de personnes invalides. Pour le reste, le « miracle » hollandais s'explique aisément : une contraction salariale acceptée par tous au profit d'une croissance tirée par les exportations et avec un fort contenu en emplois.

### Références bibliographiques

- BOYER R., 1986 : *La flexibilité du travail en Europe*, La Découverte.
- BOVENBERG L., 1997 : « Dutch Employment Growth : an analysis », *CPB Report*.
- COMMISSION EUROPEENNE, 1995 : « The Economic and Financial Situation in the Netherlands », *Reports and studies* n°1.
- DEN BRODER C., 1996 : « Institutions at work : Commitment and flexibility on the German and Dutch labour markets », *Research memorandum* n°131
- DONDERS J. et MANDERS T., 1997 : « Does work-sharing work ? », *CPB Report*.
- IRES, 1997 : *Le « modèle » hollandais*, hors-série, octobre.
- OCDE : *Différents numéros sur l'étude-pays des Pays-Bas*.
- OCDE : *Perspectives de l'emploi*.
- VAN DER PLOEG F., 1997 : *The Political Economy of a Consensus Society : Experience from behind the Bykes*, Mimeo, octobre.
- VAN EMPEL F., 1997 : « The Dutch model : The power of consultation », *Stichting van de Arbeid*, septembre
- WIERINK M., 1997 : « La politique de stimulation des chômeurs de longue durée », *Chronique internationale*, IRES, mars.

