

## EMPLOI : LES ENSEIGNEMENTS DE L'EXPÉRIENCE NÉERLANDAISE

*Grâce à de fortes créations d'emplois, l'économie néerlandaise a vu son taux de chômage tomber de presque 10% en 1983 à moins de 3% en 1999. Cette baisse tient notamment au développement du travail à temps partiel et à une croissance économique soutenue. Mais elle résulte aussi du ralentissement des gains de productivité horaire du travail depuis le milieu des années quatre-vingt. La modération salariale semble avoir joué à cet égard un rôle déterminant. Les enchaînements vertueux qu'elle a suscités ne sont pas indépendants des caractéristiques économiques et démographiques des Pays-Bas. Leur analyse est d'autant plus instructive que la France partage un certain nombre de ces caractéristiques<sup>1</sup>.*

### ■ Miracle ou rattrapage ?

En 1982, le taux de chômage des Pays-Bas était l'un des plus élevés de l'OCDE (9% pour le taux harmonisé en fin d'année) et, surtout, il avait augmenté de 2,8 points sur l'année. Aujourd'hui, le taux de chômage est inférieur à 3% (2,8% en octobre 1999), et certains auteurs n'hésitent pas à parler de miracle<sup>2</sup>. Un examen attentif de l'expérience néerlandaise conduit à relativiser l'ampleur de la performance, même si celle-ci reste remarquable.

Cette baisse du taux de chômage n'est pas à attribuer à des retraits de l'activité. Le nombre très élevé de personnes considérées comme invalides (près de 11% de la population active en 1997<sup>3</sup>) est souvent cité, à tort, comme l'une des explications du recul du chômage : ce chiffre était proportionnellement plus élevé encore en 1982. Au contraire, il faut noter que, du fait essentiellement de l'entrée massive des femmes sur le marché du travail<sup>4</sup>, le taux d'activité a nettement augmenté depuis le début des années quatre-vingt.

C'est donc bien la très forte création d'emplois qui est l'explication principale de la baisse du chômage : les effectifs ont crû de plus de 30% par rapport au point bas

de 1983, et de plus de 25% si l'on se réfère à 1979, année de milieu de cycle (en France, ils n'ont augmenté que de 3,5% entre 1979 et 1998). Deux tendances de fond, spécifiques aux Pays-Bas, ont contribué à cette performance. D'une part, la population en âge de travailler, qui est un déterminant essentiel de l'emploi à long terme, a augmenté fortement (de 15,8% entre 1979 et 1998, pour 13,1% en France). D'autre part, le travail à temps partiel, modérément répandu au début des années soixante-dix, s'est développé rapidement jusqu'à atteindre des niveaux inégalés<sup>5</sup>. Les politiques économiques n'ont pas suscité cette évolution, régulière depuis un quart de siècle, mais elles l'ont accompagnée. En 1997, le temps partiel concernait 38,4% de l'emploi total selon les mesures nationales (16,7% de l'emploi masculin et 68,1% de l'emploi féminin). En excluant les emplois courts (de moins de 10 heures hebdomadaires) et en adoptant une mesure mieux adaptée aux comparaisons internationales, cette proportion reste élevée : 21,1%, contre 12,7% en France<sup>6</sup>. Ainsi, aux Pays-Bas, entre 1979 et 1997, la croissance cumulée des effectifs a dépassé de 9,4 points

1. Cette étude a bénéficié du soutien de la DARES (Ministère de l'emploi et de la solidarité). Pour une présentation plus détaillée, voir S. Jean, "Syndrome, miracle, modèle polder et autres spécificités néerlandaises : quelles leçons pour l'emploi en France ?", *Document de travail du CEPII*, à paraître.

2. J. Visser et A. Hemerijck, *A Dutch Miracle*, Amsterdam University Press, 1997.

3. Source : J. Visser et A. Hemerijck, *op. cit.* Les invalides sont ici comptabilisés en nombre de prestations-année versées en 1997 à des personnes inactives. Le nombre de bénéficiaires de cette indemnité, qui baissait dans l'absolu depuis 1994, a réaugmenté depuis 1997, sans toutefois que cela remette en cause le constat global.

4. Alors qu'il n'était que de 31,1% en 1973, le plus faible de l'OCDE après l'Italie, le taux d'activité moyen des femmes aux Pays-Bas (62,2% en 1997) est désormais supérieur à celui de la France (60,4% - la différence actuelle en niveau tient à l'activité des moins de 25 ans).

5. Cet essor du temps partiel ne semble pas avoir eu d'effet négatif sur l'évolution du volume total d'heures travaillées ; il est en outre largement volontaire. Pour un point détaillé sur cette question, voir G. Cette, *Le temps partiel en France*, rapport pour le Conseil d'Analyse Economique, 1999, notamment l'annexe I, "Temps partiel choisi aux Pays-Bas", de E. Aubry, G. Cette, F. Lahéra et M. Wierink.

6. Sont considérées comme travailleurs à temps partiel les personnes effectuant plus de 10 heures et moins de 30 heures hebdomadaires. Calcul de l'auteur à partir de l'*Enquête sur les forces de travail*, Eurostat, 1997.

celle du nombre d'emplois calculés en équivalent temps-plein<sup>7</sup>, soit un écart plus de deux fois supérieur à celui observé en France.

Au-delà de ces deux tendances, le dynamisme de l'emploi néerlandais tient au redressement du taux d'emploi en équivalent temps-plein (ratio de l'emploi en équivalent temps-plein à la population en âge de travailler). Ce redressement apparaît, à double titre, comme un rattrapage (graphique 1). Rattrapage dans le temps, tout d'abord : la dégradation subie au début des années quatre-vingt est brutale, et il faut attendre 1997 pour que le taux d'emploi en équivalent temps-plein dépasse son niveau de 1979. Rattrapage par rapport au niveau de ses partenaires, ensuite : même au terme de son redressement spectaculaire, le taux d'emploi néerlandais reste en 1997 nettement plus faible que celui de la France, et inférieur à la moyenne européenne, qui s'élevait à 55% en 1996<sup>8</sup>.

Ce constat relativise la performance néerlandaise, mais l'inversion de la tendance antérieure et la hausse du taux d'emploi en équivalent temps-plein n'en demeurent pas moins remarquables. Il convient donc de s'interroger sur leurs causes, et en particulier sur le rôle de la réorientation de la politique économique néerlandaise, dont 1982 apparaît comme la date charnière, avec l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement et la signature des accords de Wassenaar<sup>9</sup>.

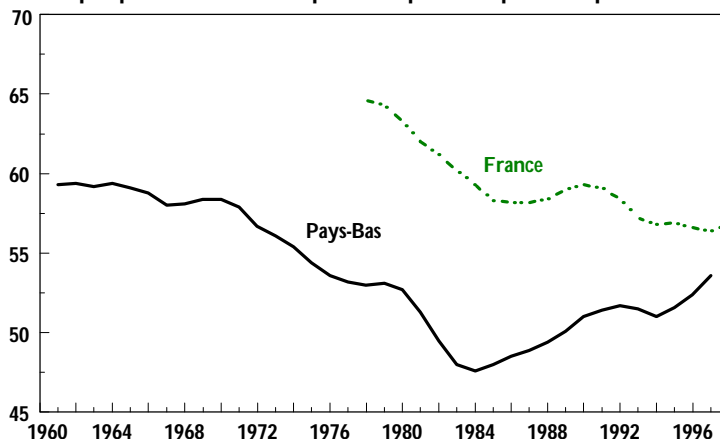
## ■ Les facteurs du redressement

Une décomposition comptable du taux d'emploi permet de mettre en évidence les principaux facteurs de son redressement et de les comparer à l'évolution française (tableau 1).

La réduction du temps de travail n'apparaît pas avoir joué un rôle décisif. Certes, depuis vingt ans, les Pays-Bas ont

connu deux vagues de réduction collective du temps de travail : le passage généralisé de 40 à 38 heures hebdomadaires en moyenne annuelle à la suite des accords de Wassenaar et, depuis 1994, le passage de 38 à 36 heures dans un certain nombre de conventions collectives (couvrant toutefois moins de 50% des salariés). Cependant, la durée du travail à temps plein a diminué à

Graphique 1 - Taux d'emploi en équivalent plein-temps\*



Source : calcul de l'auteur à partir des Comptes de l'emploi, Statistics Netherlands (CBS, pour les Pays-Bas ; de la Comptabilité nationale (base 1995), INSEE, pour la France. Les données de population sont tirées des Perspectives de l'emploi de l'OCDE.

\* Emploi en équivalent temps-plein rapporté à la population de 15 à 64 ans.

un rythme semblable à celui de la France, et inférieur à celui observé aux Pays-Bas dans les années soixante-dix.

En revanche, le dynamisme de la croissance a été déterminant. Au début des années quatre-vingt, la compétitivité et la rentabilité des entreprises ont été rétablies grâce à la dévaluation du florin et à la modération des salaires réels. L'ancrage nominal au mark à partir de 1983 et une désinflation rapide (notamment grâce aux accords de Wassenaar, qui ont marqué la fin de l'indexation des salaires) ont ensuite fourni un cadre macro-économique favorable et stable. La croissance néerlandaise depuis vingt ans n'a toutefois rien d'exceptionnel : en termes cumulés de 1979 à 1997, la croissance du PIB réel par personne en âge de travailler ne dépasse celle de la France que de 4 points. Elle n'est pas la seule clé du redressement du taux d'emploi.

Le ralentissement de la productivité horaire du travail, intervenu au milieu des années quatre-vingt, a également joué un rôle important. Pour prendre la juste mesure de cette évolution, il est préférable de se limiter au secteur marchand et d'utiliser des évaluations spécifiques<sup>10</sup> (tableau 2). À la suite du premier choc pétrolier, la

Tableau 1 - Evolution du taux d'emploi en équivalent temps-plein (ETP)

	Pays-Bas					France					
	1965-1973	1973-1979	1979-1987	1987-1997	Cumul 1979-1997	1965-1973	1973-1979	1979-1987	1987-1997	Cumul 1979-1997	
Taux d'emploi en ETP	(a)	-0,7	-0,9	-1,0	0,9	0,9	n.d.	n.d.	-1,2	-0,3	-12,3
PIB à prix constants par personne en âge de travailler	(b)	3,5	1,2	0,3	2,3	28,9	4,3	2,1	0,7	1,7	25,0
PIB par heure travaillée	(c)	5,0	3,1	2,0	1,5	36,1	5,6	3,4	2,7	2,1	52,8
Durée du travail à temps plein	(d)	-0,8	-0,9	-0,7	-0,1	-6,2	n.d.	n.d.	-0,7	-0,1	-6,8

Note : tous les résultats sont exprimés en taux de croissance annuels en %, sauf les cumulés, en croissance en %.

"n.d." : donnée non disponible. (a) = (b) - (c) - (d), sauf pour les cumulés.

Sources : calcul de l'auteur à partir de la Comptabilité nationale (base 1995), INSEE, pour la France ; Comptes de l'emploi, CBS, pour les Pays-Bas ; Base de données sur les heures travaillées et Perspectives économiques de l'OCDE.

7. Le calcul de l'emploi en équivalent temps-plein (ETP) consiste à considérer un emploi à temps partiel comme une fraction, proportionnelle au temps de travail, d'un emploi à temps plein. Par exemple, un emploi à mi-temps compte pour un demi emploi ETP.

8. Source : *L'emploi en Europe, 1997*, Commission européenne.

9. Signés en novembre 1982, les accords de Wassenaar ont marqué la levée par le patronat de son veto à la réduction collective du temps de travail et l'acceptation par les syndicats de la désindexation des salaires et de la modération salariale.

10. Les chiffres utilisés dans le tableau 1, calculés à partir de données de comptabilité nationale sur les heures travaillées, diffèrent de ceux présentés dans le tableau 2, qui sont issus de travaux spécifiquement destinés à mesurer la productivité horaire du travail. Ces derniers chiffres sont plus fiables.

**Tableau 2 - Productivité horaire du travail**

Taux de croissance annuel du PIB par heure travaillée dans le secteur marchand

En %	Pays-Bas	France	Allemagne de l'Ouest	Etats-Unis	Royaume-Uni
1960-1973	6,0*	5,6	5,7	2,6	4,0
1973-1979	3,6	4,1	4,0	0,7	2,2
1979-1985	3,2	2,7	1,3	0,8	2,2
1985-1995	1,5	2,3	2,9	1,6	3,1

\* Ce chiffre correspond à la période 1962-1973, et il a été estimé par l'auteur à partir des données des *Comptes de l'emploi* de Statistics Netherlands (CBS).

Sources : Données du CPB présentées dans "Recent trends in Dutch labor productivity: The role of changes in the composition of employment", *CPB Working Paper*, n° 98, 1998, pour les Pays-Bas ; M. O'Mahony, *Britain's Productivity Performance, 1950-1996, An International Perspective*, NIESR, 1999, pour les autres pays.

productivité horaire du travail a nettement décéléré dans l'ensemble des pays industrialisés. Mais le secteur marchand néerlandais se distingue par un second ralentissement, intervenu au milieu des années quatre-vingt. L'expérience des Pays-Bas est remarquable à la fois par l'ampleur de la décélération et par la faiblesse des gains annuels de productivité horaire sur la période récente (1,5%). De surcroît, les gains de productivité ont ralenti alors que la croissance s'accélérait. Il ne s'agit donc pas d'un phénomène conjoncturel, mais bien d'une évolution structurelle. Celle-ci concerne aussi bien l'industrie que les services, et résulte d'une réduction concomitante du rythme de croissance de l'intensité capitaliste et de celui de la productivité totale des facteurs<sup>11</sup>. L'accroissement de la taille relative des secteurs à moindre productivité a contribué pour près de ½ point par an à ce phénomène<sup>12</sup>.

Au regard de ces caractéristiques, l'interprétation qui privilégie le rôle de la modération salariale, dans un contexte d'accroissement de l'offre de travail, paraît la plus pertinente. Face à une augmentation durablement moins rapide du coût réel du travail, les entreprises sont à la fois moins incitées à substituer du capital au travail et moins contraintes d'améliorer la productivité totale des facteurs.

## ■ Modération salariale et productivité

La modération salariale et l'augmentation du taux d'emploi sont étroitement liées. C'est en grande partie la baisse marquée du taux d'emploi et la forte augmentation tendancielle de l'offre de travail qui ont conduit, au début des années quatre-vingt, le gouvernement et les partenaires sociaux à s'entendre sur la stratégie de modération salariale. Les accords de Wassenaar ont

clairement signalé l'engagement des partenaires sociaux à cet égard<sup>13</sup>. Cohérents avec les orientations économiques du nouveau gouvernement, ces accords ont permis d'infléchir les anticipations des entreprises.

Cette influence des salaires sur la productivité et l'emploi a sans doute été renforcée par les caractéristiques initiales de l'économie néerlandaise. Le niveau très élevé déjà atteint par la productivité horaire et par le stock de capital rapporté aux heures travaillées<sup>14</sup> rendait en effet moins indispensables (et plus difficiles) des gains rapides dans ces domaines, d'autant moins qu'existaient d'importantes réserves de main-d'œuvre. Les deux dernières décennies ont ainsi vu s'amoinrir l'exception néerlandaise que constituait une économie assise sur une base très efficace, mais aussi très étroite en termes de personnes exerçant une activité rémunérée.

Cependant, un ralentissement de la productivité est *a priori* une mauvaise nouvelle pour la croissance à moyen terme. Si la moindre augmentation de l'intensité capitaliste reflète un enrichissement de la croissance en emplois, bénéfique pour lutter contre le chômage, le ralentissement de la productivité totale des facteurs est plus problématique. Aux Pays-Bas, il n'a pas affecté le rythme de croissance du PIB, grâce à l'effet positif induit sur le taux d'emploi : au niveau des ménages, le revenu complémentaire apporté par le travail féminin a permis de mieux accepter la faible hausse du revenu principal ; au niveau de l'économie, le dynamisme de l'emploi a compensé l'atonie des salaires, évitant une chute de la consommation. Cette dynamique vertueuse a aussi facilité la réduction des charges sociales pesant sur le travail. Plus le taux d'emploi augmente, plus le nombre de bénéficiaires de prestations sociales diminue et plus l'assiette des prélèvements sociaux s'élargit ; il est ainsi possible de baisser leur taux sans déséquilibre financier important. La particularité de l'expérience néerlandaise réside dans la grande ampleur de ces mécanismes, résultant de la combinaison du dynamisme démographique et de l'entrée des femmes sur le marché du travail.

L'activité économique n'a donc pas ralenti, sa croissance est seulement devenue plus "extensive" en emplois. Elle pourrait d'ailleurs le rester quelques années encore. Le taux d'emploi en équivalent temps-plein demeure en effet plus faible aux Pays-Bas que chez leurs principaux partenaires européens, et la productivité horaire, comme le stock de capital par heure travaillée, sont encore nettement supérieurs. Trois gisements de main-d'œuvre importants sont à même d'alimenter le processus : les

11. La productivité totale des facteurs est une mesure qui tient compte de l'ensemble des facteurs de production, et pas seulement du travail. Son augmentation est donc liée à la différence entre le taux d'accroissement de la valeur ajoutée et une mesure du rythme d'accroissement de la quantité globale de facteurs de production utilisée.

12. CPB, *op. cit.*, et H. van der Wiel, "Sectoral labour productivity growth: A growth accounting analysis of Dutch industries, 1973-1995", *CPB Research Memorandum*, n° 158, 1999.

13. La réduction collective du temps de travail, dont diverses études indiquent qu'elle a eu un effet positif sur la productivité du travail, pourrait d'ailleurs expliquer que le ralentissement de la productivité ne se soit manifesté qu'à partir de 1986, quatre ans après ces accords.

14. En 1987, d'après B. van Ark et H. de Jong ("Accounting for economic growth in the Netherlands since 1913", *Research Memorandum*, GD-26, University of Groningen, 1996), la productivité horaire et le stock de capital par heure travaillée aux Pays-Bas étaient supérieurs de respectivement 10% et 22% à leur moyenne pour l'ensemble France - Allemagne - Royaume-Uni.

femmes de 55 à 64 ans, dont le taux d'activité reste faible ; les bénéficiaires de l'indemnité d'invalidité ; les femmes de 15 à 55 ans qui travaillent à temps partiel.

## ■ Des similarités avec la France

L'économie française partage avec celle des Pays-Bas plusieurs des caractéristiques qui viennent d'être présentées. Son taux d'emploi est relativement faible et son niveau de productivité horaire du travail apparaît très élevé au regard de ses partenaires. Elle dispose de réserves substantielles de main-d'œuvre chez les chômeurs, ainsi que chez les moins de 25 ans et les plus de 55 ans. Enfin, elle s'est engagée dans la voie de la modération salariale, depuis 1983. Toutefois, les créations d'emplois y ont été sensiblement moins fortes qu'aux Pays-Bas au cours des vingt dernières années.

En premier lieu, la modération salariale n'a pas été de même ampleur dans les deux pays : en dépit de la rupture du milieu des années quatre-vingt, la hausse cumulée du coût horaire du travail depuis 1979 reste élevée en France,

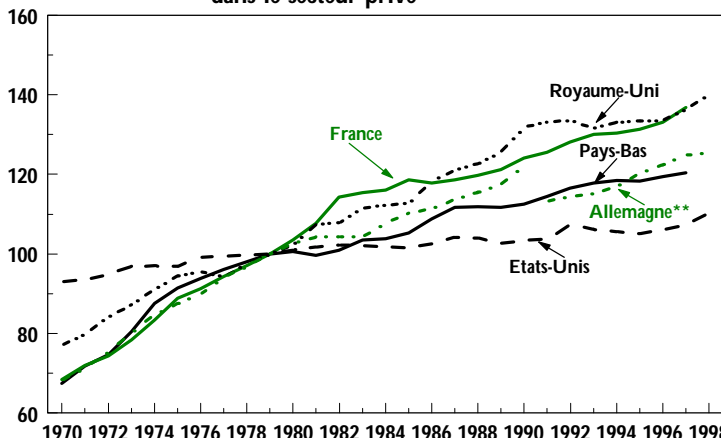
et nettement supérieure à celle des Pays-Bas (graphique 2). L'écart tient essentiellement aux charges sociales pesant sur le travail, qui ont été sensiblement alourdies en France (durant la première moitié des années quatre-vingt, pour l'essentiel) alors qu'elles ont été allégées aux Pays-Bas<sup>15</sup>. Facilité par la hausse du taux d'emploi, cet allègement a eu cependant pour contrepartie des choix radicaux de baisse des dépenses publiques, notamment des rémunérations des agents de l'État et des prestations sociales, qui n'ont pas leur équivalent en France.

Le décalage temporel peut également expliquer le dynamisme différent de l'emploi dans les deux pays. La modération des salaires réels a en effet été plus précoce aux Pays-Bas. En outre, en France, la baisse des primes de risque sur les taux d'intérêt a été beaucoup plus lente, et la crise du début des années quatre-vingt-dix nettement plus longue. Il se pourrait que l'économie française bénéficie, avec quelques années de retard, des effets positifs observés aux Pays-Bas.

De fait, diverses études ont montré que la productivité horaire du travail a sensiblement ralenti en France depuis

le début des années quatre-vingt-dix<sup>16</sup>, avec des gains annuels fluctuant autour de 1,5% dans le secteur marchand non agricole. Il faudra encore quelques années pour connaître la nature véritable de ce ralentissement, mais son explication semble largement liée à la modération salariale et aux mesures d'allègement de charges sur les bas salaires. Comme aux Pays-Bas, un tel ralentissement ne serait profitable que s'il marquait le début d'une période de transition, caractérisée par une croissance plus extensive en travail, et permettant à l'économie d'élargir sensiblement la base d'heures travaillées sur laquelle repose son effort productif.

Graphique 2 - Coût réel horaire du travail salarié dans le secteur privé\*



Sources : Base de données sur les heures travaillées et Principaux indicateurs économiques, OCDE.

\* Exprimé en monnaie nationale, déflaté par le prix du PIB (indice 1979=100).

\*\*Allemagne de l'Ouest jusqu'en 1990, Allemagne ensuite.

Sébastien Jean  
S.JEAN@CEPII.FR

15. Il s'agit d'une différence de tendance. En termes de niveau, la pression fiscale globale pesant sur le travail est comparable dans les deux pays. Voir notamment Cserc, *L'allègement des charges sociales sur les bas salaires*, Rapport au Premier ministre, La Documentation Française, 1996. Sur les évolutions en France, voir notamment Y. L'Horty, R. Méary et N. Sobczak, "Le coin salarial en France depuis 1970", *Economie et Prévision*, n°115, 1995.

16. Cf. par exemple S. Duchêne et A. Jacquot, "Une croissance plus riche en emplois depuis le début de la décennie ?", *Document d'études de la DARES*, n°25, 1999, et A. Gubian, "Six ans d'allègement de cotisations employeurs sur les bas salaires", in *Bilan de la politique d'emploi en 1998*, DARES.

### LA LETTRE DU CEPII

© CEPII, PARIS, 2000  
REDACTION  
Centre d'études prospectives  
et d'informations internationales,  
9, rue Georges-Pitard  
75015 Paris.  
Tél. : 33 (0)1 53 68 55 14  
Fax : 33 (0)1 53 68 55 03

DIRECTEURS DE LA  
PUBLICATION :  
A. Bénassy & M. Fouquin  
REDACTION EN CHEF :  
Agnès Chevallier  
Stéphanie Guichard

CONCEPTION GRAPHIQUE :

Pierre Dusser  
REALISATION :

Annick Hutteau  
DIFFUSION  
La Documentation française.

ABONNEMENT (11 numéros)  
France 301,74 F TTC (46 € TTC)  
Europe 311,58 F TTC (47,50 € TTC)  
DOM-TOM (HT, avion éco.)  
308,30 F HT (47 € HT)  
Autres pays (HT, avion éco.)  
311,58 F HT (47,50 € HT)  
Supl. avion rapide 5,25 F (0,80 €)

Adresser votre commande à :  
**La Documentation française**,  
124, rue Henri Barbusse  
93308 Aubervilliers Cedex  
Tél. : 01 48 39 56 00.

Le CEPII est sur le WEB  
son adresse : [www.cepii.fr](http://www.cepii.fr)

ISSN 0243-1947  
CCP n° 1462 AD  
1<sup>er</sup> trimestre 2000  
Février 2000  
Imp. ROBERT-PARIS  
Imprimé en France.

Cette lettre est publiée sous la  
responsabilité de la direction du  
CEPII. Les opinions qui y sont  
exprimées sont celles des auteurs.