

Croissance et Emploi : pourquoi les Pays-Bas font-ils mieux que la France ?

Il y a une quinzaine d'années, les observateurs économiques dans leur majorité déploraient la "maladie hollandaise". Ils s'émerveillent aujourd'hui du "miracle hollandais" et parlent de "modèle polder". Les performances récentes de l'économie néerlandaise sont en effet impressionnantes, en particulier en termes de croissance et de création d'emplois. Cette réussite ne doit rien au hasard : elle a été facilitée par une logique de consensus entre l'Etat, les entreprises et les syndicats. Des grands accords nationaux, à la suite de l'accord de Wassenaar en 1982, ont ainsi permis une modération des salaires en échange d'une réduction du temps de travail et d'une baisse de la fiscalité. Certes, le "modèle" hollandais n'est pas exempt de faiblesses, comme un taux d'inactivité qui reste très élevé. Il reste que les Pays Bas ont certainement fait beaucoup mieux, sur le plan économique, que nombre de pays européens, dont la France. Il était donc naturel que la commission Benchmarking de l'Institut de l'Entreprise cherche à tirer les leçons, pour l'économie française, de la réussite hollandaise.

Sommaire

Introduction et mise en perspective

Ouverture du séminaire : par Bertrand Collomb

Y a-t-il un miracle hollandais ? par Bernard Esambert

Cadrage économique : par Michel Didier

- . à performances économiques comparées, l'avantage est aux Pays-Bas
- . une question controversée : le chômage est-il plus faible aux Pays-Bas ?

Session 1 : Le rôle des partenaires sociaux

Introduction : par François Perigot

Le cas des Pays-Bas : le "modèle polder" ou la culture du consensus : par J.K. Bout

- . le contexte historique et les institutions
- . la voie néerlandaise
- . maintenir le cap

Le cas de la France : l'échec de la modernisation négociée : par Alain Lebaube

- . partenaires sociaux : caractéristiques et handicaps
- . les champs de la négociation
- . le paritarisme en liberté surveillée
- . des difficultés de la modernisation
- . les choses bougent

Panel animé par François Perigot avec la participation de Jacques Bass, Arnaud Leenhardt, J.W. Sprenger

Session 2 : Stratégie et comportement de l'Etat

Introduction : par Pierre Richard

Le cas de la France : un manque de cohérence qui coûte cher : par Yves Cannac

- . croissance et emploi : le paradoxe français
- . des choix tardifs ou erronés
- . quand la confiance fait défaut
- . 1998 : les vraies raisons d'une embellie
- . pourquoi ces défaillances de l'Etat ?

Le cas des Pays-Bas : relancer le dialogue à partir de l'expérience acquise : par Willem van Gelder

- . le "modèle polder" et l'Etat
- . que réserve l'avenir ?
- . nouveaux défis, nouvelles résistances
- . vers un "verdissement" du modèle polder ?

Panel animé par Pierre Richard avec la participation de Robert Baconnier, Jean-Claude Casanova, M.E. Chavannes, A.H. Lundquist, Willem van Gelder, Yves Cannac

Conclusions : par Willem de Ridder et Bernard Esambert

INTRODUCTION ET MISE EN PERSPECTIVE

Ouverture du Séminaire

Bertrand COLLOMB, Président de Lafarge, Président de l'Institut de l'Entreprise

Y a-t-il un miracle hollandais ?

Bernard ESAMBERT, Président du Conseil de Surveillance de la Banque Arjil, Président de la commission "Benchmarking" de l'Institut de l'Entreprise

Cadrage économique

Michel DIDIER, Directeur de Rexecode

OUVERTURE DU SEMINAIRE

Bertrand COLLOMB

L'Institut de l'Entreprise, dont la plupart des grandes sociétés françaises sont membres, poursuit un double objectif :

- Aider ses membres à réfléchir aux problèmes internes des entreprises et à les résoudre.
- Faire connaître le point de vue des entreprises sur les questions relatives à l'économie et à la société française, dans le contexte de la compétition internationale.

Concernant cette seconde mission de l'Institut de l'Entreprise, nous avons pensé que regarder au-delà de nos frontières aiderait à faire progresser la compréhension des phénomènes économiques. C'est une démarche similaire à celle des entreprises qui regardent ce que font leurs meilleurs concurrents, et cela s'appelle du " Benchmarking ".

La Commission " Benchmarking " de l'Institut de l'Entreprise, que préside Bernard Esambert, a pris plusieurs initiatives, dont le séminaire d'aujourd'hui, au titre qui peut paraître un peu provoquant : " Croissance et Emploi : pourquoi les Pays-Bas font-ils mieux que la France " (Cette première rencontre, le 16 novembre 1998 au Sénat, inaugure une série de séminaires-pays qui, toujours sous la houlette de Bernard Esambert et dans le cadre de la commission "Benchmarking" de l'Institut de l'Entreprise, vont être organisés dans les mois à venir).

Je tiens d'abord à remercier tous ceux qui sont venus ce soir pour participer à ce séminaire. Je tiens également à remercier nos amis et partenaires de SMO, qui nous ont aidés à l'organiser, l'Ambassadeur des Pays-Bas en France et l'Ambassadeur de France aux Pays-Bas qui ont accepté notre invitation et sont présents parmi nous, ainsi que les représentants de sociétés ou de syndicats néerlandais qui y participeront en tant qu'orateurs ou panélistes.

Ils nous apporteront une expérience concrète de ce qui a été fait dans leur pays, un point de vue pragmatique, non idéologique, celui qui intéresse les dirigeants d'entreprise.

Y A-T-IL UN MIRACLE HOLLANDAIS ?

Bernard ESAMBERT

Plusieurs pays européens ont connu, après la logique dévastatrice des deux chocs pétroliers, une forte augmentation de la productivité du travail, laquelle s'est traduite par une réduction des effectifs ayant entraîné une escalade fiscale et un relèvement des cotisations de sécurité sociale. Ce phénomène s'est traduit à son tour par un besoin accru de gains de productivité provoquant de nouvelles vagues de licenciements, la mise à l'écart des travailleurs moins productifs et, en définitive, une spirale de " sécurité sociale sans emploi ". D'où, dans de nombreux pays, un ralentissement de la croissance et une augmentation du chômage et de la dépense publique.

Tel a été le cas des Pays-Bas pendant les années 70. Mais un pays qui vit de son commerce extérieur ne pouvait maintenir sa position sur les marchés internationaux qu'en faisant face aux contraintes résultant de la globalisation de l'économie mondiale et du renforcement de concurrence qu'elle entraîne. Telles furent les raisons de l'accord de Wassenaar en 1982, de tous ceux qui ont suivi et, plus particulièrement, du pacte sur la "nouvelle direction" de décembre 1993.

Conséquence de cette nouvelle donne de l'économie néerlandaise : la croissance y a progressé à un rythme moyen supérieur d'un demi point au rythme français ou allemand depuis 1982, cet écart s'étant même accru au cours de ces dernières années. C'est ainsi que l'on a pu parler du "modèle polder", " delta ", " tulipe ", voire même du " miracle néerlandais " qui aurait fait suite au " Dutch disease ".

La commission Benchmarking de l'Institut de l'Entreprise ne pouvait pas ne pas s'intéresser au renouveau de croissance et d'emploi qu'ont connu les Pays-Bas depuis une bonne quinzaine d'années. Tel est l'objet du séminaire qui nous réunit aujourd'hui.

L'ACCORD DE WASSENAAR : LE FRUIT DU RÉALISME

La situation que de nombreux observateurs ont commentée se caractérise par une croissance équilibrée fortement créatrice d'emplois grâce à l'acceptation et à la mise en oeuvre, avec constance, par l'ensemble des acteurs sociaux, des disciplines nécessaires au redressement. L'accord de Wassenaar, même s'il est présenté souvent de façon un peu idyllique, a permis la mise en oeuvre par les syndicats et les entreprises d'une modération salariale en échange d'une réduction progressive du temps de travail. Un second accord, négocié entre les syndicats, le patronat et l'Etat a échangé la modération salariale contre une baisse de la fiscalité et des charges sociales. Près d'une centaine de directives, déclarations de principe, rapports ont vu le jour dans la foulée de ces accords. En 1993, pour faire face à la crise provoquée par la récession internationale et à une nouvelle poussée importante du chômage, les organisations syndicales ont de nouveau conseillé d'accepter la modération salariale à leurs membres.

En conséquence de la volonté commune de tous les partenaires sociaux et de l'Etat de faire jouer un rôle offensif aux Pays-Bas dans le cadre de la mondialisation, les coûts salariaux ont augmenté moins vite que l'inflation et à un rythme bien inférieur à celui de tous les autres pays de l'Union européenne, les échanges extérieurs ont repris leur marche en avant et l'emploi total s'est remis à progresser de façon significative.

Les bons résultats des années passées en matière d'expansion économique et de création d'emplois tiennent également à la bonne tenue de la consommation, elle-même fonction d'une perception optimiste de la situation de la part des Hollandais. La diminution des dépenses publiques et des prélèvements a également joué son rôle et elle se poursuit. Mais le point essentiel est la cohésion du système social qui a permis des négociations globales sur la réduction du temps de travail, sur le jumelage de la flexibilité et de la modération salariale, sur l'aménagement des horaires, le temps partiel, l'annualisation etc...

Les Néerlandais ont su consentir un effort collectif autour de quelques idées simples, l'appliquer sur la durée ; ils ont su aussi garder le cap lorsque les premiers résultats ont été décevants.

Bref, la situation néerlandaise est la résultante d'une meilleure immersion dans la compétition économique, du réalisme, de la volonté commune de la puissance publique, des syndicats et des entreprises d'ajouter au " welfare state ", en vigueur dans les années 60 et 70 aux Pays-Bas, la dynamique des forces du marché et de la décentralisation dans le cadre d'une concertation ne négligeant pas le moyen terme.

Cette politique a su se modeler sur l'organisation nouvelle de la vie familiale tout en répondant aux règles de la compétition économique.

Mais le résultat actuel est encore loin d'être totalement satisfaisant. Ainsi le nombre des " invalides du travail " demeure trop élevé et permet aux Pays-Bas d'afficher un taux de chômage qui ne reflète pas la réalité dans ce domaine. En outre, le chômage des travailleurs non qualifiés reste important tandis que le taux d'occupation des femmes est encore bas par rapport aux normes des pays développés.

La trame générale étant ainsi définie, et après la présentation, par Michel Didier, d'un cadrage économique, le séminaire s'organisera autour de deux sujets :

o Le rôle des partenaires sociaux : patronat et syndicats néerlandais savent construire des consensus à long terme sur des sujets tels que politique salariale ou emploi. En France, les partenaires sociaux peuvent réussir à négocier certains accords mais ont beaucoup de mal à travailler ensemble de manière cohérente sur le long terme. Quelles sont les conséquences de cette différence sur l'évolution économique et sociale des deux pays depuis une quinzaine d'années ?

o Le comportement et la stratégie de l'Etat : le gouvernement néerlandais s'efforce d'accompagner les accords que trouvent entre eux les partenaires sociaux par une politique appropriée de réduction des dépenses publiques et de la fiscalité, de réaménagement de la protection sociale et de soutien à l'innovation. Plus directement acteur dans le jeu économique et social, le gouvernement français ne s'est guère engagé dans ce type de voie jusqu'à présent. A l'heure de l'euro, les méthodes et politiques des deux gouvernements, telles qu'on peut les envisager aujourd'hui, doivent-elles se rapprocher ?

Le but général du séminaire n'est bien évidemment pas de proposer un " modèle ", mais peut-être de dissiper quelques erreurs communément répandues en France sur les Pays-Bas et de mieux comprendre pourquoi cette nation a mieux réussi que d'autres dans le monde. Aucune expérience n'est jamais totalement transposable d'un pays à l'autre, tant il est difficile de transformer brutalement les données culturelles d'une nation, mais il n'est pas interdit d'étudier comment, dans la durée et le libéralisme, une analyse lucide de l'évolution de nos sociétés à long terme et la concertation peuvent déboucher sur un comportement faustien.

CADRAGE ECONOMIQUE

Michel DIDIER

La France couvre un territoire de 550 000 km², soit 13 fois le territoire des Pays-Bas. La population française n'est cependant que 3,7 fois supérieure à celle des Pays-Bas (58 millions d'habitants contre 15,5 millions aux Pays-Bas). La densité néerlandaise est en effet exceptionnellement forte, avec 450 habitants par kilomètre carré contre 109 pour la France. Le taux de croissance de la population française est en outre légèrement inférieur au taux d'accroissement démographique néerlandais (0,5% par an sur les dix dernières années contre 0,7% pour les Pays-Bas, pays où l'immigration est au demeurant relativement plus forte qu'en France).

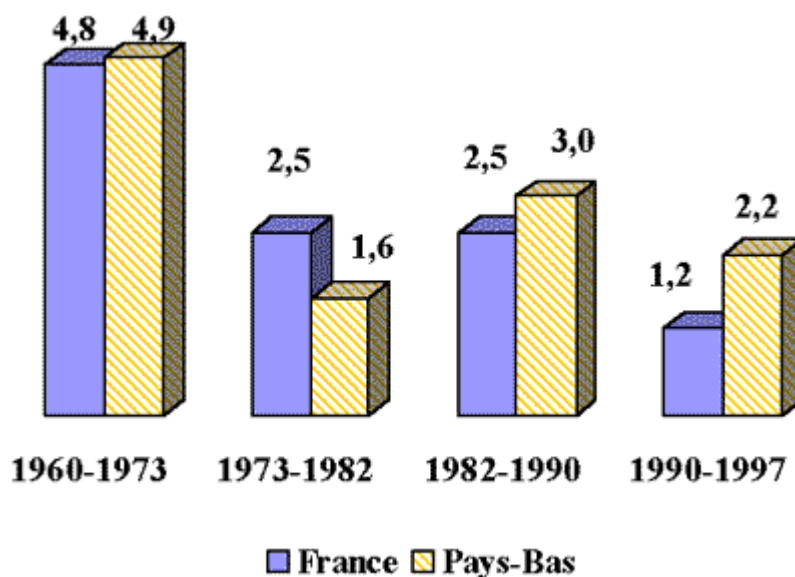
Le PIB par habitant aux Pays-Bas est très proche de celui de la France (Pays-Bas : 136 000 francs, France : 139 000 francs). Il y a plus de voitures pour 1000 habitants en France, assez nettement plus de postes de téléphone, mais moins de télévisions qu'aux Pays-Bas. Il y a aussi en France environ 15% de médecins en plus, un taux de mortalité infantile un peu supérieur et une espérance de vie à la naissance très voisine (80,2 ans pour les femmes et 74,2 ans pour les hommes).

Un coup d'oeil rapide sur ces indicateurs et sur d'autres montre que la France et les Pays-Bas sont proches, en termes de position, dans le processus de développement économique. La comparaison des performances économiques donne cependant un avantage assez net aux Pays-Bas, au moins dans les années récentes.

À PERFORMANCES ÉCONOMIQUES COMPARÉES, L'AVANTAGE EST AUX PAYS-BAS

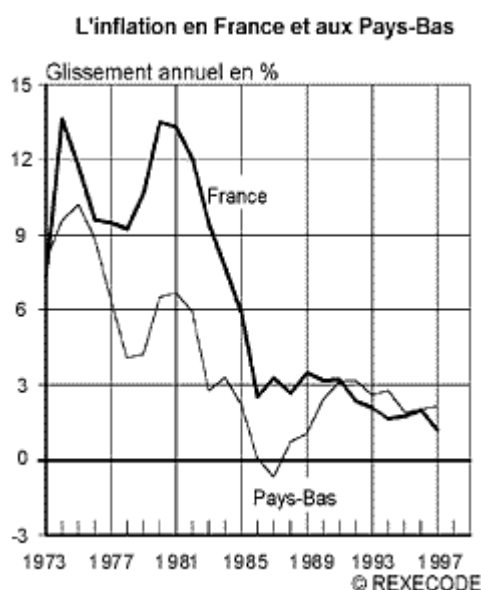
Il est assez classique pour résumer les performances d'un pays de se référer au " carré magique " qui classe sur une échelle les résultats obtenus en termes de croissance, d'inflation, d'échanges extérieurs et de chômage.

o **En termes de croissance**, de 1982 à 1990, la croissance moyenne annuelle a été de 2,5 % par an en France et de 3,0 % aux Pays-Bas. L'écart, d'un demi point sur cette période, s'est accru par la suite pour atteindre un point par an en moyenne de 1990 à 1997. Un tel écart, persistant sur quinze ans, ne relève pas d'un simple décalage conjoncturel mais renvoie nécessairement à des mécanismes de croissance plus vigoureux.



o **Côté inflation**, ce n'est pas à une facilité inflationniste que l'on peut imputer ces bons résultats. Le taux d'inflation moyen des prix à la consommation a été en effet de 2,2% par an de 1982 à 1997. L'inflation moyenne française sur cette même période a été de 4% par an. Il faut cependant souligner que la moyenne de la période 1982-1997 comprend deux régimes d'inflation pour la France. Depuis

1990, l'écart d'inflation entre France et Pays-Bas a disparu, les chiffres français étant même désormais inférieurs aux résultats des Pays-Bas. Il est probable que dans la moins bonne performance de croissance française de la période, une partie s'explique par le coût du changement de régime inflationniste. Mais on observera que ce coût appartient désormais au passé.



o Pour ce qui est du commerce extérieur, il est clair qu'il joue dans l'économie néerlandaise un rôle encore plus important que pour l'économie française, en raison de la différence de taille. Si l'on raisonne en termes de balance des exportations et des importations, c'est-à-dire de balance commerciale, les Pays-Bas enregistrent un avantage visible à plusieurs niveaux. Ils obtiennent un excédent permanent depuis 1980 alors que la France n'est en excédent que depuis 1992, c'est-à-dire depuis que la croissance française est sensiblement décalée vers le bas (diminuant ainsi le besoin d'importations). D'autre part pour 1997, l'excédent commercial des Pays-Bas était de 18 milliards de dollars, égal aux deux tiers de l'excédent français, ce qui est bien supérieur au rapport des poids économiques entre les deux pays. Enfin, les indicateurs de compétitivité classiques montrent que les Pays-Bas ont gagné des parts de marché.

Parts des exportations de produits manufacturés

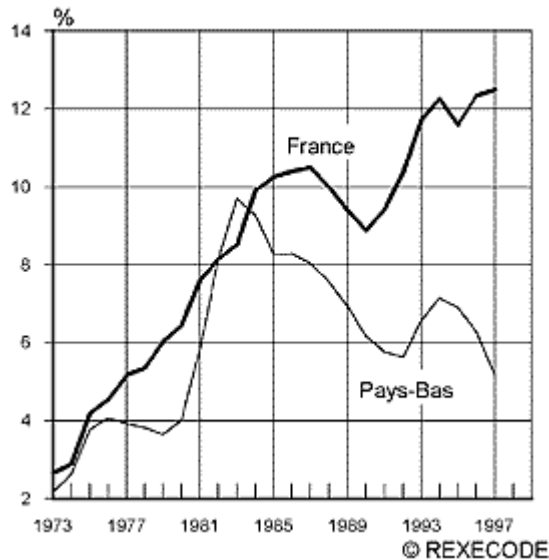
En volume dans les exportations en %

Parts des exportations de produits manufacturés			
<i>En volume dans les exportations en %</i>			
	1980	1990	1997
Des sept principaux pays de l'Union européenne			
Pays-Bas	8,1	8,4	9,3
France	17,0	15,7	15,5
Des neuf principaux pays de l'OCDE			
Pays-Bas	5,4	5,4	5,7
France	11,3	10,1	9,9

La différence de tendance des parts de marché s'explique certainement par la stratégie économique des Pays-Bas, et elle explique aussi pour une part les écarts de performance de croissance.

o Enfin, le dernier critère est celui du chômage. Nous reviendrons sur cette question qui mérite quelques développements mais l'examen direct des taux de chômage standardisés (publiés par exemple dans les perspectives économiques de l'OCDE) est assez limpide. Le taux de chômage est monté jusqu'à 11% en 1983 aux Pays-Bas. Puis il a diminué à 5,6% en 1997. Le taux de chômage français était de 8,3% en 1983. Il est monté à 12,4% en 1997. Il est supérieur au taux néerlandais depuis 1985.

Taux de chômage en France et aux Pays-Bas



De ces quelques comparaisons se dégagent quelques conclusions :

1°) La première est que la réussite des Pays-Bas n'est pas dans la nature des choses. Les Pays-Bas réussissaient mal avant 1982, et d'ailleurs plutôt moins bien que la France. De 1960 à 1973, le taux de croissance annuel a été pratiquement dans les deux pays très voisins de 4,8 %, mais de 1973 à 1982, la croissance a été fortement ralentie aux Pays-Bas pour tomber à 1,6 % alors que le taux de croissance français a été en moyenne de 2,5 %. Il y a donc bien quelque chose qui a changé après 1982. Aussi faut-il se tourner vers les causes probables liées à la politique économique.

2°) La seconde conclusion est que la performance récente de l'économie néerlandaise a été plutôt meilleure que celle de la France et de la plupart des autres pays européens, en particulier pour ce qui est de la croissance et de la création d'emplois. Un grand nombre d'analystes qui avaient parlé dans les années 70 de la " maladie hollandaise " parlent maintenant de " miracle hollandais " ou de " modèle hollandais ". Cependant, pour évaluer les performances relatives de la France et des Pays-Bas, il faut se replacer en perspective historique et formuler quelques nuances.

UNE QUESTION CONTROVERSÉE : LE CHÔMAGE EST-IL PLUS FAIBLE AUX PAYS-BAS ?

La question est controversée pour deux raisons. D'une part, entre l'emploi plein et stable et l'absence totale d'emploi accompagnée d'une recherche active d'un emploi (le chômage au sens du BIT), sont apparues dans tous les pays des formes d'activités intermédiaires, partiellement voulues, partiellement subies, de sorte que la limite entre emploi et chômage est devenue floue. D'autre part, les législations nationales sont différentes et les régimes d'assistance incitent les bénéficiaires à se déclarer inactifs dans des proportions variables.

Selon la définition classique du Bureau International du Travail, **le taux de chômage** est de l'ordre de 6% aux Pays-Bas et proche de 12% en France. Certaines études ont proposé des concepts élargis du chômage, incluant une partie des personnes travaillant à temps partiel (mais souhaitant travailler plus), les personnes en formation lors de reconversion, les personnes incitées à se retirer du marché du travail (notamment en raison de leur âge), voire les salariés peu rémunérés ou même les

bénéficiaires de revenus sociaux d'assistance. Des calculs de ce genre ont conduit pour la France à un nombre de personnes " en situation d'emploi dégradée " de 6,7 millions (soit 18% de la population d'âge actif). Un calcul du même type, mais non comparable, aboutit pour les Pays-Bas à un " chômage au sens large " de 1 971 000 pour une population d'âge actif de 10 603 000, soit 19%. Les chiffres sont proches mais les concepts sont trop flous pour être significatifs.

Parmi les nombreuses difficultés de rapprochement, l'une des principales concernent l'interprétation du régime d'invalidité aux Pays-Bas, dont le nombre de bénéficiaires s'est gonflé jusqu'à près d'un million il y a quelques années (environ sept cent cinquante mille actuellement) et qui regroupe dans des proportions inconnues de vrais invalides et des personnes sans emploi.

D'autres approches du problème permettent de compléter utilement l'analyse.

o La société hollandaise intègre mieux ses jeunes

D'abord, une analyse des taux d'activité. Une comparaison du taux emploi/population, du taux d'activité et du taux de chômage par âge montre que la société hollandaise intègre plus facilement les jeunes dans la vie active. On observe en effet que ces taux sont assez proches pour la catégorie de 25 à 54 ans, mais aussi pour les personnes de 55 à 64 ans (avec probablement pour ce groupe des statuts d'inactivité différents). On constate en revanche des écarts très importants pour les jeunes de 15 à 24 ans. Sur 1000 jeunes hollandais, 63% sont actifs et 57% ont un emploi. Sur 1000 jeunes français, 28% sont actifs et 20% ont un emploi. Il en résulte un taux de chômage (nombre de chômeurs rapportés aux seuls actifs) presque trois fois supérieur pour les jeunes français.

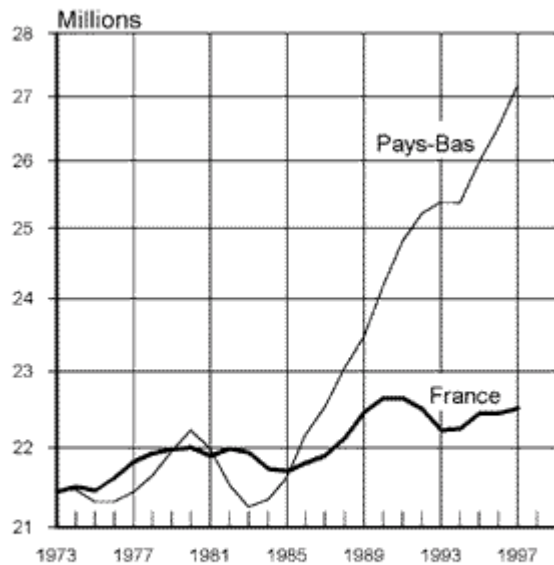
TAUX DE CHÔMAGE, TAUX D'ACTIVITE ET RAPPORT EMPLOI/POPULATION <i>(ensemble des hommes et des femmes, année 1997)</i>						
	15 à 24 ans		25 à 54 ans		55 à 64 ans	
	France	Pays-Bas	France	Pays-Bas	France	Pays-Bas
Rapport emploi/population	20,1	56,9	76,4	77,8	33,6	31,4
Taux d'activité	28,0	63,1	86,0	81,8	36,7	32,7
Taux de chômage	28,0	9,7	11,1	4,8	8,5	3,9

Source : Perspectives de l'emploi 1998 - OCDE

o Création d'emplois : des mécanismes qui fonctionnent

Un examen direct de l'évolution de l'emploi donne une comparaison plus nette encore. Le nombre de personnes ayant un emploi en France était de 21,5 millions en 1973. Ce

L'emploi en France et aux Pays-Bas (1)



(1) Afin de "corriger" la différence de taille, et de faire apparaître l'écart, ramené à la taille de la France l'emploi aux Pays-Bas a été calé sur le niveau de la France en 1973 puis recalculé jusqu'en 1998.

© REXECODE

nombre s'est élevé à 22,5 millions en 1997, soit un million de plus. Si on applique le taux de progression des Pays-Bas à l'emploi français de 1973, c'est-à-dire si on calcule ce qu'aurait été l'emploi en France s'il avait évolué comme aux Pays-Bas, on obtiendrait plus de 700 000 emplois en moins en 1982 (aux Pays-Bas par rapport à la France), mais 1,5 million de plus en 1990 et 4,4 millions de plus en 1997.

Il ne semble pas douteux que les mécanismes de la création d'emploi néerlandais fonctionnent mieux depuis une quinzaine d'années, et aussi mieux qu'en France. On notera aussi que les Pays-Bas affectent une part plus importante du PIB aux programmes relatifs au marché du travail.

Dépenses publiques concernant les programmes du marché du travail (% du PIB, année 1997)		
	France	Pays-Bas
1. Services publics de l'emploi	0,16	0,35
2. Formation professionnelle	0,36	0,13
3. Mesures en faveur des jeunes	0,24	0,10
4. Mesures d'aide à l'embauche	0,48	0,42
5. Mesures en faveur des handicapés	0,08	0,54
6. Indemnisation du chômage	1,44	3,33
7. Retraite anticipée pour motifs liés au marché du travail	0,36	—
TOTAL	3,13	4,86
Dont : mesures actives (1 à 5)	1,32	1,53
mesures passives (6 à 7)	1,81	3,33

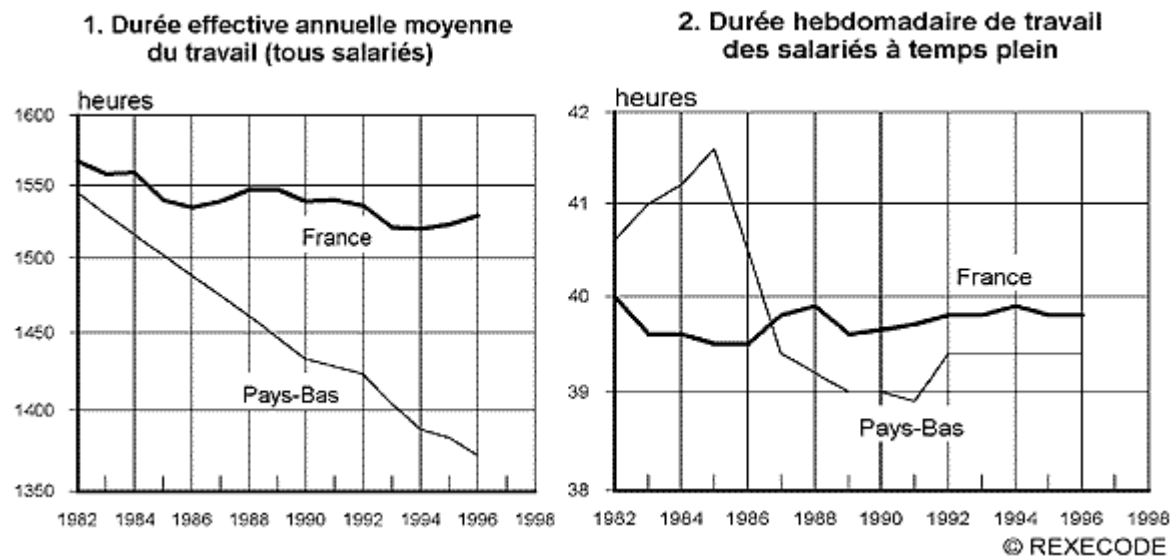
Source : OCDE - Perspectives de l'emploi - juin 1998

Cette observation doit enfin être complétée par deux autres : le rôle de la durée du travail et celui du partage salaire-emploi.

o Durée du travail : distinguer la réalité des apparences

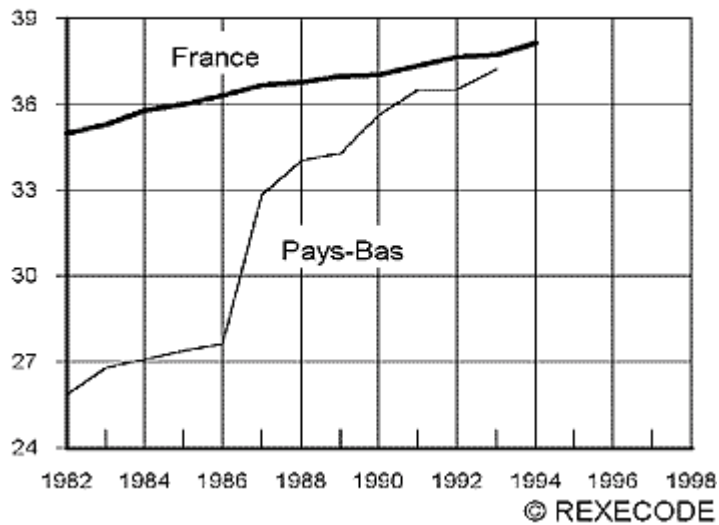
On associe souvent la bonne performance de l'emploi aux Pays-Bas à la réduction du temps de travail, alors qu'en France le " blocage " de la durée du travail aurait limité les créations d'emploi. Il faut sur ce point distinguer la réalité et les apparences.

Les statisticiens calculent et publient une durée moyenne effective du travail pour l'ensemble des salariés (ou des employés). Selon les Perspectives de l'Emploi de l'OCDE, le nombre moyen d'heures annuelles ouvrées par personne ayant un emploi est passé de 1530 en 1983 à 1397 (en 1995), soit une baisse d'environ 9%. En France, cette même durée était de 1558 en 1983 et de 1539 en 1997, soit une baisse d'à peine 1%.



Mais il faut aussi souligner que la baisse de la durée moyenne annuelle du temps de travail aux Pays-Bas n'est pas due pour l'essentiel à une diminution de la durée hebdomadaire du travail, mais à une augmentation de la population des salariés à temps partiel. Cette proportion est de 29% aux Pays-Bas contre 15% en France. Les statistiques démographiques montrent que le taux d'activité féminine était faible il y a quinze ans aux Pays-Bas, sensiblement plus bas qu'en France, mais que l'écart a presque disparu depuis. Un nombre important de femmes s'est présenté sur le marché du travail, qui les a effectivement intégrées très largement, mais sur des emplois à temps partiel (en partie parce qu'elles le souhaitaient, en partie parce qu'elles ne pouvaient pas faire autrement en raison de l'insuffisance de structures d'accueil des enfants en bas âge).

Part des femmes actives dans l'ensemble de la population féminine



Cependant, après une baisse au milieu des années quatre-vingt, la durée de la semaine de travail pour les travailleurs à plein-temps (la seule qui ait un sens microéconomique) est stable depuis cette époque, au-dessus de 39 heures, et elle est voisine de la durée hebdomadaire française en tendance comme en niveau. On pourrait caractériser sommairement l'un des aspects de la comparaison entre les Pays-Bas et la France en disant que les Pays-Bas ont privilégié le modèle à " un revenu et demi par famille " permettant au plus grand nombre de trouver un emploi, la France préférant deux revenus par famille, mais laissant un plus grand nombre de personnes sans emploi. Ou encore, pour faire image, que les Pays-Bas ont adopté pour une large partie des salariés la semaine de " 35 heures payées 35 " ou " 20 heures payées 20 heures ", c'est-à-dire un salaire proportionnel à la durée hebdomadaire effective (c'est le sens du développement du temps partiel), démarche qui s'est avérée favorable à l'emploi, ce qui ne surprendra pas au demeurant les économistes.

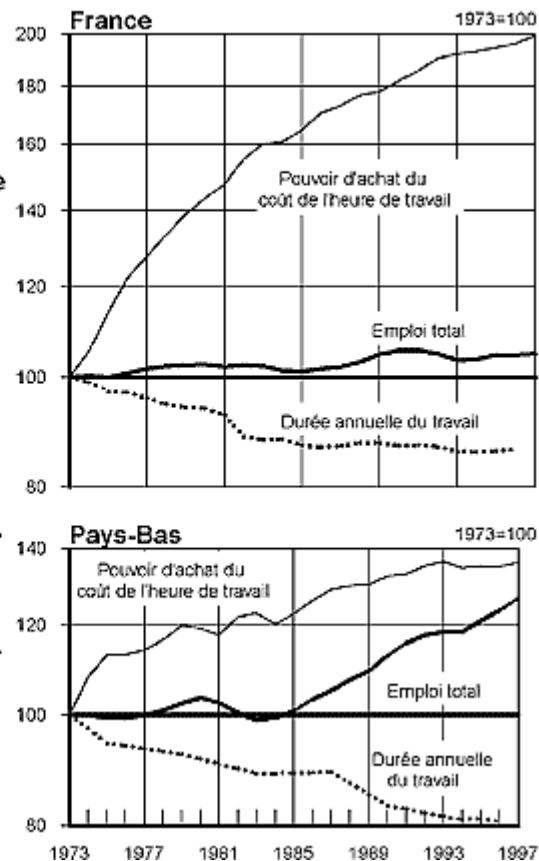
o Le partage salaire-emploi : le choix de la modération

Un autre aspect connu et important du dynamisme de l'emploi aux Pays-Bas a été la modération des hausses du coût du travail. Le socle de la nouvelle stratégie économique mise en place au début des années 80 a été l'accord entre les employeurs et les syndicats (" Accord de Wassenaar ") destiné à assurer la modération du coût salarial. L'accord de Wassenaar et les accords ultérieurs entre les partenaires sociaux au niveau national ont défini les grandes orientations, alors que les négociations effectives des salaires ont eu lieu au niveau sectoriel. Ce mélange de négociations centralisées et décentralisées a, selon l'analyse de l'OCDE (Etudes économiques, Pays-Bas, 1998), accru la flexibilité du marché du travail. Le gouvernement a pour sa part largement favorisé la modération des coûts salariaux par une maîtrise de la couverture sociale, une baisse des salaires minimums et une diminution des impôts.

Le partage coût du travail-emploi



© REXECODE



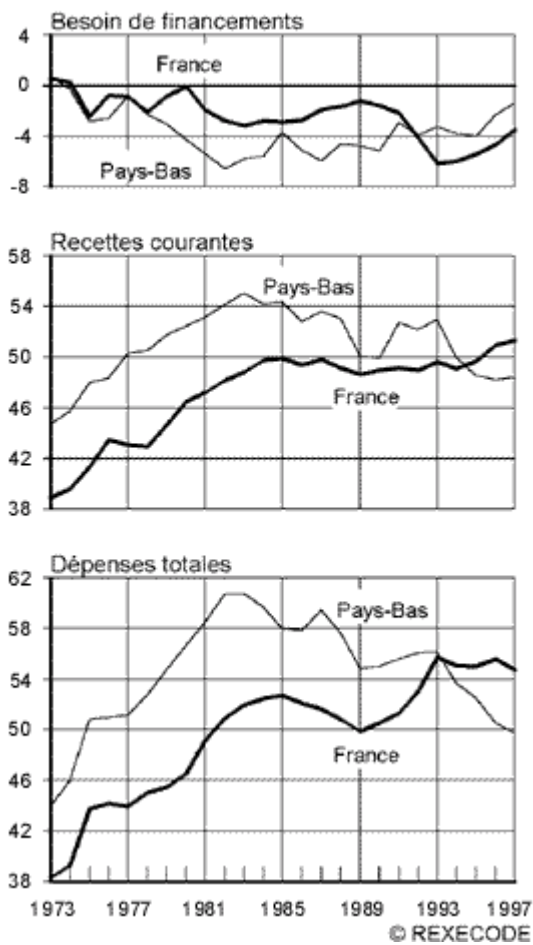
On notera qu'au cours des quinze dernières années, la France a aussi maîtrisé les hausses de salaires (le salaire direct a même régressé). Mais, d'une part ce ralentissement est plus tardif, d'autre part la hausse des charges sociales s'est poursuivie. Au total, le coût relatif de l'heure de travail entre les Pays-Bas et la France s'est réduit de plus de 15% entre 1982 et 1998, malgré la dévaluation du franc par rapport au florin, ce qui a permis des créations d'emploi, directement (par effet de substitution) et indirectement (par effet de compétitivité).

o Une réduction continue des prélèvements publics

Dernier point de notre comparaison : les finances publiques. Les Pays-Bas avaient connu une période de grave dérapage des finances publiques jusqu'au début des années quatre-vingt.

Recettes et dépenses publiques (en % du PIB) étaient très au-dessus des niveaux français, comme d'ailleurs de tous les autres pays de l'Union européenne. Le déficit des administrations publiques s'est même creusé en 1982 jusqu'à 7% du PIB. Il est intéressant d'observer le " mouvement de ciseaux " qui s'opère ensuite. Le poids des dépenses publiques dans le revenu national reste sur une tendance croissante en France, alors que les Pays-Bas organisent un reflux continu de la dépense publique et une lente mais permanente réduction du déficit. L'analyse des mesures prises à cette fin, fera l'objet des débats qui vont suivre. Observons dès maintenant que ces mesures n'ont pas consisté en un échenillage du " train de vie de l'Etat ", mais en des réformes structurelles très profondes : réduction des effectifs publics de 8% depuis 1987, gestion déléguée au secteur concurrentiel d'une partie de l'assurance maladie, développement rapide de fonds de pension en complément des retraites de base, etc.

Le poids des administrations publiques dans le PIB (en %)



A ce niveau de cadrage macroéconomique, on doit constater que, loin de freiner la croissance économique, la réduction continue de la dépense publique s'est accompagnée d'un renforcement durable de la croissance.

Ainsi, s'est progressivement enclenché selon les termes du dernier rapport de l'OCDE un "cercle vertueux", associant une bonne compétitivité internationale, une forte rentabilité, des investissements dynamiques et des créations rapides d'emplois, avec des effets en retour sur la confiance des ménages et la consommation privée. L'économie française a suivi sur plusieurs points (modération salariale, désinflation, réduction du déficit public) une trajectoire comparable mais décalée de plusieurs années. C'est probablement sur le poids des prélèvements et des dépenses publics que la divergence est la plus persistante, comme elle l'est sur la croissance et sur l'emploi.

SESSION I : LE RÔLE DES PARTENAIRES SOCIAUX

Président François PERIGOT, Président de MEDEF International, Président de la Chambre de Commerce Franco-Néerlandaise

Interventions

LE CAS DES PAYS-BAS : LE " MODELE POLDER " OU LA CULTURE DU CONSENSUS

par J.K. BOUT, Directeur de la Politique socio-économique à l'Association générale des Employeurs des Pays-Bas (AWUN) :

LE CAS DE LA FRANCE : L'ÉCHEC DE LA MODERNISATION NÉGOCIÉE

par Alain LEBAUPE, Editorialiste au journal " Le Monde ", responsable du supplément " Le Monde des Initiatives " :

Panel avec la participation de :

Jacques BASS, Secrétaire confédéral de la CFDT, chargé des questions économiques
Arnaud LEENHARDT, Président du Conseil de Surveillance de Vallourec, Président de l'UIMM (Union des Industries Métallurgiques et Minières)
J.W SPRENGER, Directeur à la Confédération des Syndicats néerlandais (FNV)

INTRODUCTION

François PERIGOT

Je remercie l'Institut de l'Entreprise de m'avoir invité à présider la première session de ce séminaire, consacrée au rôle des partenaires sociaux aux Pays-Bas et en France.

En premier lieu, **parce que le rôle des partenaires sociaux est un point clé pour expliquer la cohésion de la société néerlandaise.** Celle-ci a permis au gouvernement des Pays-Bas de mettre en oeuvre des politiques de croissance et de rigueur. Je ne pense pas que nous en ayons fait autant en France.

Comme Président du CNPF (devenu MEDEF) et plus tard de l'UNICE, comme Président aujourd'hui de la Chambre de Commerce Franco-Néerlandaise, j'ai été préoccupé par ces problèmes et j'ai compris qu'il y avait de très grandes différences entre pays européens.

En second lieu, parce que j'ai fait carrière pendant 35 ans à Unilever, et qu'immergé dans l'environnement néerlandais, j'ai regardé très attentivement les différences entre nos deux pays. Quelques points m'ont frappé.

o Les Néerlandais attachent beaucoup plus d'importance que nous à la **responsabilité individuelle.** Les citoyens aux Pays-Bas ont plus d'initiative et prennent plus de risques qu'en France. L'épargne privée est encouragée. Ceci a aidé les Néerlandais sur la voie du progrès économique et social. C'est d'autre part la toile de fond derrière le consensus sur la rigueur dans leur politique économique. En France, les augmentations de salaires étaient basées sur l'inflation - alors à deux chiffres - à laquelle s'ajoutait " le mérite " ; aux Pays-Bas, toute augmentation, y compris au titre du coût de la vie, devait être " méritée ". Il n'y avait d'augmentation de mérite en supplément que si l'inflation était " épuisée ".

o Le type de **rapport entre les hommes est beaucoup plus simple** aux Pays-Bas que chez nous. De nombreuses générations de citoyens néerlandais ont vécu ensemble sur les digues, essayant

d'empêcher les eaux d'envahir leur pays. Ceci a créé un sens de la solidarité et de l'égalité qui reste très important aux Pays-Bas.

LE CAS DES PAYS-BAS : LE " MODÈLE POLDER " OU LA CULTURE DU CONSENSUS

J.K. BOUT

Nombreux sont les modèles socio-économiques qui, par le passé, ont suscité un intérêt international. Ainsi, dans les années soixante, c'est le modèle français, dit " modèle Marianne ", qui avait fait l'objet d'études, alors que dans les années soixante-dix, c'est avec un intérêt très vif que l'on s'était penché sur la manière dont la Suède entreprenait de réguler son économie. Quelques années plus tard, des délégations nourries partaient pour le Japon pour prendre acte du " miracle japonais ". L'attention suscitée par la renaissance économique et technologique des Etats-Unis dans les années quatre-vingt a ensuite cédé le pas à un intérêt pour le modèle dit " Kiwi ", lorsqu'il s'est avéré que la Nouvelle-Zélande obtenait des résultats particulièrement bons dans le domaine économique et social.

Après une période de " mal néerlandais ", à la fin des années soixante-dix et au début des années quatre-vingt, au cours de laquelle les Pays-Bas s'étaient vu décrire comme l'homme malade de l'Europe, aujourd'hui on ne parle plus, surtout dans la presse, que de miracle médical néerlandais. Or, le modèle consensuel néerlandais semble être un produit typique de la culture qui lui a donné le jour. Les Néerlandais ont l'habitude de travailler ensemble, ils ont l'habitude de se consulter, peut-être en raison de la lutte célèbre qu'ils ne cessent de mener contre la menace des inondations, dans un pays où 40% des terres, après tout, sont situées en dessous du niveau de la mer. Les Pays-Bas ont une économie ouverte, très dépendante de l'étranger. Le sentiment d'appartenance à une nation y est relativement développé. Les Néerlandais se distinguent de surcroît, et c'est frappant, par leur attachement farouche à leur liberté et par l'absence de hiérarchie de leur société. Encore qu'il y ait là un paradoxe. On y recherche la liberté, mais la liberté dans la contrainte. La société est très démocratique, et l'est depuis toujours. Jonathan Israel, historien britannique, rapporte des épisodes de la fin du dix-septième siècle où des étrangers s'étonnaient de ce qu'il fût presque impossible de distinguer les domestiques néerlandaises de leurs maîtresses : ni leurs habits, ni leur inclinaison à participer aux conversations ne marquaient en effet de différence. Du point de vue de la hiérarchie sociale, les Pays-Bas semblent parfois être un pays aussi dépourvu de relief qu'ils ne le sont sur le plan de la géographie.

LE CONTEXTE HISTORIQUE ET LES INSTITUTIONS

La fin de l'occupation allemande, le 5 mai 1945, allait marquer le départ d'une nouvelle phase dans l'histoire des Pays-Bas. Du point de vue du monde du travail, on peut grossièrement subdiviser cette phase en quatre périodes.

o La reprise et la reconstruction

Le pays avait dans son ensemble été dévasté et il fallait reconstruire. Alors même que la guerre n'était pas finie, les hauts responsables politiques et leurs homologues des organisations patronales et syndicales avaient élaboré des plans communs pour assurer la reprise et la reconstruction à la fin de la guerre. Cette consultation tripartite allait donner lieu à la création d'une part, du Conseil économique et social (SER), d'autre part, de la Fondation commune patronat-syndicats (STAR). Aujourd'hui encore, ces deux institutions constituent une part essentielle de l'image du monde du travail aux Pays-Bas:

- Le Conseil économique et social (SER) a été fondé au lendemain même de la seconde guerre mondiale et rassemble des représentants des employeurs et des salariés, ainsi que des membres indépendants nommés par la couronne, au nombre desquels on note le directeur du Bureau d'analyse des politiques et le gouverneur de la Banque centrale. Cette institution, dont le président est un membre indépendant nommé par la couronne, a pour mission de conseiller le gouvernement en matière économique et sociale.

- **La Fondation commune patronat-syndicats** (STAR), également mise en place au lendemain de la seconde guerre mondiale, a pour objectif premier de permettre des négociations au niveau central entre partenaires sociaux. De ce fait, la Fondation ne compte parmi ses membres que des représentants desdits partenaires sociaux. Des consultations avec les pouvoirs publics ont lieu au printemps et à l'automne, voire plus souvent si le besoin s'en fait sentir. Elles portent sur des questions d'intérêt commun.

L'après-guerre, en outre, a été marqué par une politique salariale interventionniste. Les objectifs et les résultats des négociations consacrées aux conditions de travail et de rémunération étaient, de fait, déterminés par les pouvoirs publics, avec pour résultat la définition de contraintes à la portée très importante sur la liberté des employeurs et des syndicats à négocier des accords.

o Une longue période de croissance économique

Un développement économique durablement positif paraissait constituer la condition préalable à la réalisation de cet idéal qu'était le plein emploi et la généralisation des dispositions de l'Etat-providence. Le chômage, à l'époque, était si faible qu'il était négligeable. Dans le domaine des relations du travail, le système en vigueur était celui du consensus, les parties en présence accordant la priorité au maintien de la paix sociale plutôt qu'à la refonte des structures sociales existantes. C'est cependant à cette époque que sont apparus les premiers signes d'un malaise latent, en partie sous l'effet de l'augmentation générale de la prospérité. L'on se demandait combien de temps encore pourrait être maintenue l'orientation stricte et centralisée des conditions de travail et de rémunération.

La réponse à cette interrogation allait arriver en 1964, lorsque se produisit une flambée des salaires, qui allait être suivie par toute une série d'augmentations des rémunérations. C'est alors qu'a commencé le mouvement qui allait aboutir à la liberté de négociation complète des employeurs et des syndicats. Et cette phase nous conduit à l'aube d'une nouvelle période de progression de la prospérité et des avantages découlant de l'Etat-providence. Parallèlement, des transformations sociales et culturelles radicales étaient à l'oeuvre dans la société néerlandaise, ainsi que dans un certain nombre d'autres pays européens. Les hommes politiques, les syndicats, les étudiants, largement appuyés par les médias, commençaient à réclamer avec vigueur la réforme de structures de pouvoir sclérosées. L'appel à la démocratisation qui retentissait sur divers fronts, pouvait se résumer en une revendication : " plus de justice dans la répartition du pouvoir, du savoir et du revenu ". Les employeurs étaient sur la défensive. Les termes d'entreprise et de profit étaient en passe de devenir socialement inacceptables. Les syndicats se forgèrent l'image d'opposants idéologiques au patronat. Les hommes politiques essayaient de faire passer l'idée que la société pouvait se modeler selon leur vouloir, sous l'égide de l'Etat.

o Retournement de tendance

Du milieu des années soixante-dix au début des années quatre-vingt, la tendance se retourne et la croissance devient de plus en plus déséquilibrée.

Au lendemain de la première crise du pétrole (1973-74), on pouvait encore faire comme si le mal néerlandais n'existait pas vraiment. Au lendemain de la seconde (1979-80), ce mal allait devenir évident dans toute sa virulence. Le secteur public donnait des signes de paralysie imminente. La solvabilité et la rentabilité de l'industrie étaient faibles. La volonté d'investir était à peine perceptible. Des réorganisations furent entreprises les unes après les autres. De 1977 à 1984, le chômage allait progresser à un rythme soutenu (1977 : 6,3% ; 1980 : 7,2% ; 1984 : 9,7%). Le marché du travail était à tel point réglementé qu'il ne bougeait plus du tout. Les garanties prévues par l'Etat-providence, conjuguées à une politique budgétaire par trop expansive, contribuèrent à creuser sans cesse davantage le déficit des finances publiques. Les politiques dirigistes et directives perdirent de leur crédibilité. Les Pays-Bas étaient en passe de devenir l'homme malade de l'Europe. Au cours de cette période, le gouvernement ne cessa d'intervenir dans les négociations sur les conditions de travail et de rémunération, en préconisant des ajustements salariaux. La liberté de négocier et de fixer les salaires était de fait inexistante.

o Le renouveau

La prospérité des Pays-Bas se voyait donc confrontée à une grave menace. Sur le plan social et psychologique, le pays était mûr pour une refonte radicale et structurelle de ses politiques sociales et économiques. C'est ainsi qu'en 1982, les politiques (à savoir le gouvernement de Lubbers, en place à l'époque), le patronat et les syndicats conclurent le célèbre Accord de Wassenaar, qui définit une nouvelle donne et les principaux traits d'une politique axée sur la reprise et l'innovation. Peu à peu, les divers ministères allaient mettre en oeuvre des politiques pragmatiques et porter un regard nouveau sur les problèmes du jour.

Dès lors, les mots d'ordre furent décentralisation, différenciation et adéquation.

LA VOIE NÉERLANDAISE

Je caractériserais volontiers la " voie néerlandaise " en mettant l'accent sur quatre points clés.

1 Priorité à l'emploi

A partir de 1982, la priorité a été la lutte contre l'inflation. Les politiques des changes et des taux ont été étroitement liées à celles de la Bundesbank. Selon l'OCDE, au début des années quatre-vingt, les taux d'imposition et les prélèvements sociaux étaient aux Pays-Bas parmi les plus élevés au monde.

Aujourd'hui, une petite vingtaine d'années plus tard, une discipline budgétaire systématique et sans appel a fait en sorte que les finances publiques soient raisonnablement en équilibre, même si l'endettement total reste près de 18 points de pourcentage de PIB au-dessus du critère entériné par le Traité de Maastricht.

Une réforme du système de protection sociale a été entreprise. La loi sur l'assurance maladie a privatisé l'assurance nationale couvrant les salariés et a conduit à une claire répartition des responsabilités, en réduisant les possibilités de recours. Les salariés invalides ont été soumis à de nouveaux examens médicaux, ce qui a conduit à une réduction du volume des paiements, qui ne devrait cependant pas - et c'est dommage - avoir de caractère récurrent. Aujourd'hui, en 1998, on assiste à un nouveau gonflement du nombre des invalides et ce, en dépit d'amendements aux textes de loi qui ont clairement fait porter leurs responsabilités aux employeurs. Les coupes, qui ont dans bien des cas été ressenties comme douloureuses, ont pu être adoptées car tout le monde semblait reconnaître que les coûts de main-d'oeuvre, extrêmement élevés, se traduisaient par un chômage important.

Cette préférence accordée au travail plutôt qu'au revenu s'est traduite non seulement en discours, mais surtout en une baisse des impôts et des charges sociales, contribuant au total à la modération de la progression des salaires. Depuis l'accord de Wassenaar (1982), le fardeau collectif a été réduit de 3,5 points de pourcentage de PIB. Le déficit budgétaire a baissé de 6,5%, pour se chiffrer à 1,75% en 1998. Les progrès réalisés en matière de rentabilité des entreprises ressortent clairement de la réduction du ratio travail/revenu, passé de 95,35 à 80,5% en 1998. Peu à peu, les coûts unitaires de la main-d'oeuvre ont cessé d'être les plus élevés en Europe. La limitation des progressions salariales annuelles décidées lors de la négociation de conventions collectives a, elle aussi, contribué à cette tendance. Les partenaires sociaux se sont en effet rendu compte qu'il valait mieux réduire plutôt qu'exacerber le problème par des augmentations sensibles des rémunérations. Il s'agissait, en tout état de cause, de donner la priorité à l'objectif emploi. De fait, le chômage a régressé de manière spectaculaire. Le débat opposant les intérêts respectifs du travail et du revenu continue d'être vif aux Pays-Bas, même s'il se pose aujourd'hui dans le contexte d'autres objectifs sociaux, qui ont eux aussi contribué de manière sensible à la modération de la progression salariale. Ces décisions et cette réorientation des politiques se sont produites dans le contexte particulier de la culture du consensus propre aux Pays-Bas.

2 L'économie du consensus

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, les Pays-Bas ont peu à peu commencé à raisonner en termes d'économie de marché, au moment même où les processus économiques étaient encore très manifestement contrôlés par les pouvoirs publics. Jusque dans les années soixante-dix, la propriété des moyens de production et la participation aux décisions d'investir ont fait l'objet de débats animés, avec des clivages fortement marqués par l'appartenance de classe. A l'époque, le manifeste du mouvement syndical affirmait encore la volonté d'assumer le contrôle des moyens de production. Les Pays-Bas vivaient sous le règne de l'économie dite mixte. Il s'agissait en fait d'une économie de marché où les résultats des processus économiques étaient surveillés de près par les pouvoirs publics. Cette surveillance s'avérait tout particulièrement étroite s'agissant des négociations salariales. Les négociations anticipant des augmentations salariales n'étaient pas acceptées dans les années soixante-dix sous l'effet, notamment, des deux crises du pétrole. Au cours de cette période, les pouvoirs publics sont intervenus à neuf reprises avec des augmentations de salaires.

Au début des années quatre-vingt, la situation économique, médiocre, allait conduire les Néerlandais à se rendre compte que les efforts déployés par les pouvoirs publics et les hommes politiques pour façonner et modeler leur société ne donnaient pas les résultats escomptés en termes de processus et de résultats économiques. A cette époque, le déficit budgétaire, le fardeau des charges collectives, le chômage, la rentabilité des entreprises étaient dans un état déplorable. L'économie néerlandaise semblait avoir calé. A l'étranger, on parlait de mal néerlandais : croissance faible, chômage élevé, interventionnisme public excessif, fiscalité et charges sociales lourdes, et tout ceci en dépit de réserves énormes en gaz naturel, assorties du revenu correspondant. Dans le secteur privé, syndicats et employeurs voulaient avoir la liberté de négocier tant leurs conditions de travail que leurs niveaux de rémunération, ils voulaient pouvoir régler ces questions entre eux. La volonté d'aborder les problèmes dans un contexte décentralisé était très forte.

Par l'**accord de Wassenaar** (1982), employeurs et syndicats allaient convenir au niveau central d'un premier pas vers des solutions non-collectives. Si les syndicats acceptaient de renoncer à l'indexation automatique des rémunérations sur la progression du coût de la vie, en contrepartie les employeurs s'engageaient à ne plus bloquer à tout prix les réductions du temps de travail. Les réorganisations auxquelles allait conduire cet accord eurent une incidence des plus positives sur les entreprises. Les pouvoirs publics rendirent aux deux partenaires sociaux, employeurs et syndicats, la liberté de négocier les rémunérations. De fait, les changements furent si importants que quelques années plus tard, on en vint à amender les textes de loi correspondants. Dorénavant, les pouvoirs publics n'auraient plus le droit d'intervenir dans les négociations salariales qu'en cas de chocs exogènes graves. L'accord de Wassenaar peut être considéré comme une percée marquante vers la mise en place du système consensuel que nous connaissons aujourd'hui. La déréglementation et la décentralisation, ainsi que des processus de privatisation se sont développés par la suite. Plus tard, ces tendances allaient se voir renforcées par une plus grande dépendance vis-à-vis des forces du marché, sous l'effet de la mondialisation de l'économie, appuyée, en partie, par les technologies de l'information.

3 Coopérer pour définir les politiques

Le système consensuel actuel comporte un certain nombre de mécanismes régulateurs. Manifestement la priorité revient au libre jeu des forces de marché, mais les pouvoirs publics jouent un rôle important par le truchement des lois et de la politique budgétaire. L'orientation et la portée de la politique économique continuent d'être très largement déterminées par consultation. D'abord au travers des avis que donnent le Conseil économique et social et la Fondation mixte dont j'ai parlé plus haut. Ensuite, parce que les partenaires sociaux négocient dans le cadre de conventions collectives et que c'est précisément à ce dernier niveau que se forme la politique économique et sociale du pays, sous sa forme définitive. Si les négociations, tant au niveau des entreprises qu'à celui des branches, ne " collent " pas bien aux orientations sociales et économiques du pays, c'est la mise en oeuvre des politiques au niveau national qui se trouve suspendue. Les politiques souhaitées sont définies et mises en oeuvre par une interaction réciproque de toutes les parties prenantes au niveau national, au niveau des branches, au niveau des entreprises. La réussite des consultations entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux aux niveaux macro, meso et micro joue un rôle essentiel dans la mise en place de politiques sociales et économiques solides, tout comme, bien entendu, l'évolution

des marchés. Cela étant, il est clair, bien évidemment, que ce modèle consensuel, si fort soit-il, comporte des faiblesses structurelles et n'a pas toujours suscité l'enthousiasme aux Pays-Bas.

4 Les syndicats, partenaires des entreprises

Aux Pays-Bas, les employeurs estiment dans l'ensemble que les syndicats sont un partenaire sérieux pour les négociations, un " partenaire de l'entreprise ". C'est ce qui ressort non seulement des relations entre employeurs et syndicats, mais aussi des accords définissant le comportement des syndicats et les conséquences financières qui en découlent. Les employeurs font fréquemment des contributions financières aux syndicats, et en contrepartie les syndicats s'engagent à représenter l'ensemble des salariés, ne cherchant donc pas à assurer des avantages particuliers à leurs seuls membres dans le contexte des négociations avec les employeurs. De ce fait, les syndicats ne peuvent pas revendiquer de traitement de faveur pour leurs membres lorsqu'ils établissent des listes de postes à supprimer dans le contexte de restructurations. La contribution des employeurs est variable mais, en moyenne, elle est de l'ordre de 30 florins par salarié. Cette contribution est en quelque sorte une cotisation rémunérant la représentation par le syndicat des non-syndiqués. Le taux de syndicalisation moyen aux Pays-Bas est de l'ordre de 30 %. Les non-syndiqués tirent parti des efforts déployés par les syndicats, mais sans leur verser de cotisation. Les employeurs aident les syndicats par le biais d'une contribution patronale. Cette contribution est acquittée par l'entreprise ou par la branche, mais il est clairement stipulé que les ressources financières correspondantes ne sauraient être utilisées contre les entreprises qui les ont versées (elles ne sauraient notamment être utilisées comme fonds de soutien aux grévistes).

La coopération entre partenaires sociaux intervient elle aussi à trois niveaux : le niveau central ou national, le niveau intermédiaire et le niveau des entreprises.

Au niveau central (ne serait-ce qu'au sein du SER et du STAR), au niveau des branches - ou niveau intermédiaire - par exemple à l'occasion de pourparlers avec l'Association générale des employeurs, l'AWVN. Le niveau intermédiaire oriente les négociations salariales pour l'ensemble du pays. L'Association générale des employeurs appuie environ 55% des conventions collectives aux Pays-Bas. Des consultants de l'AWVN participent aux processus de négociation aux côtés des employeurs. Une information est ainsi diffusée sur les enjeux de négociations se tenant ailleurs, des compétences en matière de négociation sont mises à la disposition des intéressés et, d'une manière générale, une assistance est prêtée aux employeurs pour équilibrer leur position face aux syndicats. Outre ce travail d'assistance qui cible spécifiquement les négociations, des efforts sont aussi déployés qui visent à encourager la communication entre experts travaillant pour les employeurs et experts travaillant pour les syndicats.

L'argument avancé pour justifier ce type d'initiative veut qu'il soit important que les experts soient en mesure de comprendre ce que pense la partie adverse, notamment dans le domaine de la formation, ou de l'emploi, ou des congés maladie, de manière à ce que les deux parties en présence puissent exercer une influence l'une sur l'autre. Outre ces deux niveaux d'intervention - les communications liées au terrain de la négociation et celles qui intéressent les experts - on assiste aussi à des contacts réguliers entre hauts responsables des syndicats et responsables au niveau central ou intermédiaire des associations d'employeurs, telles l'AWVN. Ce type de contact contribue aussi au processus de négociation, en ce qu'il permet de déterminer ce que sont les thèmes de négociation pertinents et, à terme, d'intervenir dans la gestion des conflits. Au fil des années, bon nombre de conflits ont pu être évités ou désamorçés par le truchement de cette communication à un niveau élevé, sans pour autant que soit sapé le travail des négociateurs assis autour d'une table. C'est d'ailleurs là un objectif que partagent les deux parties en présence. La qualité de la communication explique sans nul doute le nombre relativement peu important - à l'échelle internationale - des grèves aux Pays-Bas.

Au sein des entreprises, il y a une division des rôles entre les comités d'entreprise et les syndicats. Souvent, les syndicats ont une importance toute relative. Au niveau de l'entreprise, les employeurs ne souhaitent pas négocier avec les divers syndicats mais bien plutôt avec le comité d'entreprise. Cette préférence a pour objet de faire en sorte que le jeu de la négociation ne devienne pas exagérément complexe et que les questions traitées demeurent bien claires. Les syndicats sont impliqués dans les négociations en amont des grilles de l'usine et c'est le comité d'entreprise qui représente le personnel passée cette frontière. C'est dire qu'il faut avoir une certaine organisation pour déterminer à quelle

instance il appartient de débattre de telle ou telle question. Les pouvoirs du comité d'entreprise en matière de recommandations et d'assentiment pour les grandes décisions d'investissement et certains aspects de la politique sociale sont définis par la loi, qui sert de référence en la matière.

MAINTENIR LE CAP

Aucune économie n'est jamais un fait accompli et l'économie des Pays-Bas ne saurait faire exception à cette règle. S'il est vrai que nous enregistrons aujourd'hui des résultats satisfaisants grâce à notre mise en oeuvre du modèle consensuel néerlandais, cela ne veut d'aucune manière dire que nous soyons sortis d'affaire à tout jamais. Qui plus est, on ne peut jamais dire que l'on dispose d'un bon modèle consensuel : c'est là quelque chose qui se gagne, qui se mérite, jour après jour. C'est dire qu'il faut ne jamais cesser d'investir tant dans l'analyse des questions de fond qui se posent que dans le contenu des rapports qui lient les partenaires sociaux aux pouvoirs publics. Et l'on verra bien à quel point il reste du chemin à parcourir aux Pays-Bas lorsque seront abordées les questions de l'employabilité et du changement de style de gestion de l'Etat.

C'est en effet ce qui ressort d'ores et déjà du faible taux de participation des femmes et des personnes partiellement handicapées à la population active. Nous commençons à sentir les effets des transformations démographiques et du vieillissement de notre population. Le fardeau constitué par l'impôt et les charges sociales demeure important et il va falloir procéder de manière urgente à des améliorations de notre infrastructure physique si nous ne voulons pas que le système, très rapidement, ne se grippe.

Des efforts s'imposent également dans le domaine de l'éducation, pour que les actifs voient leurs qualifications améliorées davantage encore. Nous devons aussi préserver notre cap dans le débat sur la valeur que les entreprises doivent à leurs actionnaires, cette " shareholder value " dont on parle tant. Nous ne devons pas perdre de vue ce que représente cette valeur pour l'actionnaire, mais nous ne devons pas non plus négliger ce qui constitue la valeur pour les parties prenantes ainsi que pour tous les autres acteurs qui participent au processus de production. Il faut, dans ce contexte, songer à renforcer le jeu des forces du marché, optimiser les marchés, rendre plus souples les marchés du travail et mettre en oeuvre des politiques environnementales saines. Tout ceci doit s'inscrire dans le contexte de bonnes politiques macroéconomiques.

La question que nous devons nous poser est celle de savoir si tout cela va pouvoir se faire comme il convient dans le contexte des changements de gouvernement intervenus ces temps derniers en Europe. Le " modèle polder ", ou modèle consensuel néerlandais, a été très largement déterminé par des facteurs culturels. Mais d'autres facteurs aussi ont contribué à son succès. C'est une approche patiente, persistante et systématique qui a porté ses fruits. Le défi que nous allons devoir relever à l'avenir, dans l'Europe de l'euro, sera de trouver moyen de faire passer l'acquis culturel national des Pays-Bas au reste de l'Europe et de traduire cet acquis en une compréhension sans cesse plus fine, de la part de la communauté internationale, de la manière dont est conduit le débat social et économique dans notre pays. Voilà en quoi consistera le défi pour le modèle néerlandais : faire tout cela et le faire avec intelligence.

LE CAS DE LA FRANCE : L'ECHEC DE LA MODERNISATION NEGOCIEE

Alain LEBAUBE

A l'évidence, le système français n'a rien du "modèle polder" et c'est peut-être précisément parce que nous sommes un pays tempéré, la douce France, que nous avons des caractéristiques historiques aussi bien que culturelles qui nous sont propres et qui expliquent notre mode de fonctionnement. Pour ma part, il y a deux premiers éléments que je voudrais mettre en exergue afin de faire comprendre ce qui, à mes yeux, représente la particularité française.

Le premier de ces éléments tient à ce que Danièle Linhart appelle "**le compromis de la conflictualité productive**", c'est-à-dire le système qui a régi nos relations sociales jusqu'à la fin des trente glorieuses, un système d'affrontement permanent, de négociation sur la base d'affrontements. Dans le mode de fonctionnement entre le mouvement ouvrier et le patronat, l'un négociait des gains de productivité, les autres négociaient en contrepartie du pouvoir d'achat, mais toujours dans une relation conflictuelle liée à une organisation de la production taylorienne et en rapport avec un système de compromis. Il est clair que ce mode de fonctionnement conduisait les organisations syndicales à traiter les problèmes en masse, en quantitatif et non pas en qualitatif. Il y a bien sûr à tout cela des raisons culturelles et des raisons historiques.

Ce premier élément, important, se double d'un second qui le complète, c'est celui de **l'intervention de l'Etat ou du législateur dans le champ de la régulation sociale**, parce que précisément le mode d'organisation est celui de la "conflictualité productive". Pour d'autres raisons aussi, historiques celles-là, dont la tradition républicaine concernant le rôle et la place dans la société d'un Etat centralisateur qui tend à accaparer le pouvoir de décision.

Les deux éléments sont liés et ont joué un rôle majeur dans notre pays. Notre mode de fonctionnement n'est pas sans rapport non plus avec l'état des forces qui se déduit d'une certaine façon de ces deux premiers éléments.

PARTENAIRES SOCIAUX : CARACTÉRISTIQUES ET HANDICAPS

La première caractéristique, forte bien entendu, et qui n'échappe à personne, c'est celle du pluralisme syndical et de la notion de représentativité légale des organisations syndicales établie sur des critères qui remontent à la Libération. Il s'agit d'une situation dont la responsabilité est largement partagée entre le mouvement ouvrier et les organisations patronales. Au passage, sur les éléments de représentativité, on entend aujourd'hui une petite musique différente du côté du Secrétaire général de la CGT qui commence à s'interroger sur le bien fondé actuel de critères datant de la Libération. De la même manière, il existe aussi un pluralisme patronal avec l'existence du MEDEF (ex CNPF), et de la CGPME. Tout récemment encore, on a vu le Président de la CGPME s'inquiéter d'un rapprochement ou d'une fusion possible entre son organisation et le MEDEF.

Deuxième caractéristique : la faiblesse numérique des organisations syndicales, tant ouvrières et cadres que patronales. Chez les salariés, c'est clair, même si les modes d'appréciation ou de calcul ne sont pas toujours évidents. Le taux de syndicalisation chez les salariés en France est le plus faible de tous les pays de l'OCDE, de l'ordre de 9 %, y compris les salariés du secteur public. Du côté patronal, il y a aussi crise de la représentativité, et d'une certaine façon on peut y voir une des explications du changement de nom du CNPF (devenu MEDEF), à défaut d'un changement de doctrine.

La troisième caractéristique, qui découle toujours du modèle de "compromis de conflictualité productive", c'est que ce mode de régulation sociale n'aboutit à aucun moment à la constitution de systèmes comparables à ceux qui peuvent exister aux Pays-Bas. Pas de souci de cogestion, pas de souci de co-détermination, pas de syndicalisme de service et encore moins de règle selon laquelle un accord s'applique aux seuls mandants : autant d'aspects qui n'existent pas dans notre mode d'organisation sociale.

Dans le système, du fait du pluralisme syndical, la prime va toujours au non-signataire d'un accord. D'une certaine façon, **le système justifie l'irresponsabilité**, et même permet de jouer avec le respect d'un accord. Une attitude qui renforce le syndicalisme de résistance par rapport à un syndicalisme de propositions, puisque le gagnant sera finalement celui qui se sera opposé. Aujourd'hui toutefois, cette situation est peut-être en train de changer, si l'on se réfère aux travaux préparatoires du Congrès de la CGT où l'on commence à parler de la nécessité de s'orienter davantage vers un syndicalisme de propositions. C'est un vrai changement, à mon sens majeur.

LES CHAMPS DE LA NÉGOCIATION

Si on en vient maintenant aux niveaux de négociation et au rôle des partenaires sociaux dans ces négociations, il y a trois champs d'application, voire un quatrième, discutable, ou en tout cas plus discuté.

Le premier champ est celui du paritarisme, de la gestion paritaire des institutions de protection sociale et, pour partie, de la formation professionnelle. En théorie, il s'agit là d'une fonction importante dévolue aux partenaires sociaux.

Le deuxième champ comprend ce qui appartient au niveau interprofessionnel. Les partenaires sociaux y définissent ensemble la politique contractuelle par des accords cadres sur des sujets communs à l'ensemble des professions. Les thèmes porteront sur la formation professionnelle ou en alternance, l'aménagement du temps de travail, voire sur la flexibilité à la suite de l'échec de la négociation de 1984. Ces accords peuvent être directement applicables, quand il s'agit de la formation professionnelle par exemple, ou des accords cadres non directement applicables, ainsi lorsqu'il s'agit de l'aménagement et de la réduction du temps de travail. Lorsqu'il était Président du CNPF, François Perigot avait signé un accord sur la réduction du temps de travail qui n'a guère été suivi d'effet dans les négociations de branche. Cela explique pour partie l'intervention ultérieure de l'Etat.

Le troisième champ relève de la branche professionnelle et débouche sur la négociation et la définition des conventions collectives, éventuellement étendues. Il s'agit du champ de la politique conventionnelle.

Un quatrième niveau, celui de la négociation d'entreprise, naît progressivement à partir du moment où, après 1968, l'existence de la section syndicale au sein de l'entreprise est reconnue, et donc la possibilité d'y négocier. On notera d'ailleurs le souci du CNPF, puis du MEDEF maintenant, d'annoncer sa préférence par la négociation d'entreprise. Mais, paradoxalement, au moment où se négocie le passage aux 35 heures, on voit le MEDEF s'appuyer davantage sur la négociation de branche plutôt que sur la négociation d'entreprise et trouver là un moyen de protection.

LE PARITARISME EN LIBERTÉ SURVEILLÉE

A priori, ces niveaux de négociation sont du ressort exclusif des partenaires sociaux. En réalité, et tout observateur de la situation en France le sait, tout ne tient pas dans la relation entre les organisations patronales et les organisations syndicales. A presque tous les niveaux, au moins sur les trois premiers, plus clairement sur le paritarisme et sur l'interprofessionnel, il y a intervention d'un troisième partenaire, officiellement ou dans l'ombre. Il s'agit en l'occurrence de l'Etat ou du législateur qui est toujours présent sur ce genre de terrain. Ceci est particulièrement vrai pour le paritarisme, dès lors qu'économiquement un certain nombre de sujets aboutissent à l'augmentation des prélèvements obligatoires, ou ont des effets économiques et financiers considérables justifiant par conséquent que le paritarisme se trouve en liberté surveillée. Il s'agit d'ailleurs d'une intrusion que vilipende régulièrement le CNPF, maintenant le MEDEF, lequel s'en sert comme argument pour s'interroger sur la nécessité de son maintien dans les institutions paritaires.

L'intervention de l'Etat ou du législateur se manifeste également dans l'interprofessionnel ou le conventionnel de branche, et prend prétexte de l'incapacité des partenaires sociaux à conclure. Celle-ci se nourrit parfois aussi des faiblesses des partenaires sociaux ; ce qui amène le législateur à se substituer à eux ou à imposer des règles qui n'ont pas été nécessairement négociées. C'est le cas

aujourd'hui avec les 35 heures. A l'inverse, il y a eu des situations où, par un accord entre eux, les partenaires sociaux ont défini des règles qu'ils entendaient imposer au législateur. Cela s'est vu sur la formation professionnelle, selon un cas de figure assez curieux.

C'est avec cette conception du rôle des partenaires sociaux, et compte tenu du pluralisme, que le CNPF a très longtemps considéré Force Ouvrière comme l'élément pivot de la relation sociale. Au cours de ces dernières années, nous avons assisté au déplacement du rôle de pivot détenu par Force Ouvrière, alors que s'accroissait la présence, de plus en plus forte, de la CFDT, laquelle a supplanté d'une certaine façon Force Ouvrière, même si elle ne revendique pas une position de pivot. Il n'empêche que ce renversement a semé le trouble au sein de Force Ouvrière.

A côté du rôle de pivot tenu par l'une des grandes organisations syndicales (aujourd'hui la CFDT), une autre caractéristique de ce mode de fonctionnement tient dans la place accordée, là encore du fait du pluralisme, aux petites organisations syndicales, la CFTC, la CGC. Celles-ci se retrouvent dans la position de monnayer leur signature plus cher qu'elle ne vaut en réalité, dans des conditions qui n'ont rien à voir avec leur représentativité réelle. Cela correspond à une nécessité tactique car l'apport d'une signature supplémentaire peut être un élément important et utile à la conclusion d'un accord.

DES DIFFICULTÉS DE LA MODERNISATION

Tous ces schémas propres à la France sont aujourd'hui en difficulté.

Tout d'abord, dans le modèle du " compromis de la conflictualité productive ", l'initiative de la négociation, de la revendication, revenait régulièrement au mouvement ouvrier. Il imposait l'endroit, le moment et le sujet sur lequel on allait négocier. A partir des années 1980, à mesure que nous rentrons dans la mondialisation, dans une économie de marché ouverte, un changement s'opère : **l'initiative de la revendication appartient désormais au mouvement patronal**, ce qui ne correspond plus aux bases sur lesquelles notre mode d'organisation sociale est fondé.

Il y a là une inversion des rapports de forces qui met particulièrement en difficulté les organisations syndicales déjà en voie de déclin. Ce changement va d'ailleurs accélérer ce déclin précisément parce que les organisations syndicales sont amenées à combattre, à affronter le patronat sur des terrains qu'elles n'avaient pas prévu et qu'elles n'avaient pas su nécessairement anticiper. Cela aboutit à mettre la CFDT en porte-à-faux dans un certain nombre d'occasions parce que le sujet n'étant pas choisi par les syndicats, il n'est ni dans l'ordre, ni dans la construction souhaités. Cette nouvelle donne amène aussi la CGT à se maintenir dans une situation de front du refus, puisqu'il lui était commode de ne pas rentrer dans une négociation et de se mettre en position d'opposition continue.

Il me semble bien que cette situation tout à fait nouvelle, qui date des années 1980, trouve tout son sens dans la négociation de la fin de l'année 1984, la fameuse négociation sur la flexibilité. Cette très importante négociation s'est terminée par un échec qui, à mon sens, représente **l'échec de la modernisation négociée** possible. A cette occasion, le saut dans l'avenir n'a pas été fait. Le refus de prise de responsabilités du côté des organisations syndicales a empêché qu'un virage soit négocié qui aurait ensuite permis d'avancer vers la construction d'un nouveau mode de régulation sociale.

Cet échec-là, d'une certaine façon, nous le payons encore parce que les éléments qui étaient inscrits dans la négociation sur la flexibilité de 1984 sont réapparus à l'occasion d'autres négociations avec des heurs et des malheurs, parfois par le biais de l'intervention du législateur. Pour illustrer ce point, on peut citer notamment tout ce qui tourne autour de l'aménagement et de la réduction du temps de travail : en effet, il y a eu d'abord négociation entre les partenaires sociaux à l'époque où François Perigot présidait le CNPF, ensuite intervention de l'Etat avec la loi Giraud, puis maintenant avec la loi sur les 35 heures. L'incapacité des organisations syndicales, révélée par l'échec de la négociation de 1984, à se moderniser a justifié encore plus l'intervention du législateur à une période marquée sur le plan politique par des phases d'alternance. Le législateur a pu s'emparer des thèmes qui figuraient dans les préalables de la négociation sur la flexibilité et, progressivement, c'est la loi qui elle-même a fini par marquer le terrain. D'une certaine façon, le législateur a compensé ainsi l'incapacité des syndicats à se rénover. Ce qui, par défaut, aboutit à donner de plus en plus d'importance à l'aspect

juridique dans les relations sociales aujourd'hui, c'est-à-dire l'arme du faible, le dernier recours, le moyen pour contrecarrer les évolutions.

LES CHOSES BOUGENT

Un mot pour conclure. Tout cela, apparemment, est en train de changer. La CFDT, qui était seule ou presque du côté du syndicalisme de propositions, est peut-être en passe d'être rejointe aujourd'hui par la CGT qui s'oriente vers l'alliance du syndicalisme d'opposition et de résistance avec une forte dose de syndicalisme de propositions. Si tel est bien le cas, nous assisterions à un bouleversement de dimension historique. FO, dans ce cas de figure, se trouverait dans la situation de maintenir le syndicalisme à la française tel qu'on l'a toujours connu, celui qui fonctionnait bien du temps de la "conflictualité productive".

PANEL

François PERIGOT

Nous avons entendu des deux orateurs un certain nombre de remarques sur la pratique des relations sociales aux Pays-Bas et en France.

L'hypothèse de base est bien entendu qu'une meilleure pratique aux Pays-Bas a permis aux Néerlandais de s'adapter plus vite que nous à une économie ouverte.

Je vais maintenant demander à nos panélistes de réagir à ce que les deux orateurs ont dit, de nous dire quels sont, à leur avis, les points les plus importants qu'ils ont soulevés dans leurs exposés, s'ils sont d'accord ou non sur ce qui a été dit, et de façon plus générale de nous donner leur opinion sur le rôle des partenaires sociaux dans les deux pays.

Jacques BASS

Il faut espérer que le " modèle polder " ne va pas être le nouveau modèle à la mode pendant un moment pour être ensuite écarté, comme il arrive si souvent en France. Il faut aussi espérer qu'il ne sera pas interprété dans un esprit partisan, chacun choisissant la partie qui conforte le mieux sa propre position.

1. Je suis très heureux qu'en décrivant le modèle néerlandais, l'accent ait été mis, à côté des éléments qui relèvent des politiques macroéconomiques, sur **l'importance de la négociation collective**, le rôle des partenaires sociaux, leur capacité à trouver des compromis.

Je retiens que le système néerlandais a pour base la négociation centrale pour établir un cadre d'ensemble puis la négociation décentralisée, coordonnée d'une manière souple. Les négociations ont pour but d'arriver à des compromis, ce qui signifie que les résultats doivent en être acceptables pour les deux parties. Par exemple, si l'une des parties se range à la modération salariale, l'autre partie fera quelque chose pour renforcer l'emploi.

Cela étant, il ne suffit pas de dire que les Néerlandais sont capables de faire preuve de plus de solidarité que nous. Il faut tout regarder, et pas seulement l'angle dont chacun de nous peut tirer argument.

2. En ce qui concerne la situation française, je partage l'essentiel de l'analyse d'Alain Lebaube. **Les anciens modèles ne fonctionnent plus mais les choses changent et de nouvelles possibilités apparaissent.**

La question est de savoir si nous saurons construire un modèle nouveau permettant davantage de cohésion, si nous serons capables de mettre au premier rang de nos priorités les problèmes les plus

essentiels, comme l'assurance maladie, les retraites, et si nous parviendrons à trouver la capacité de négocier des compromis productifs.

Nous avons maintenant une loi établissant la semaine de 35 heures. C'est une occasion de négocier un compromis sur la modernisation après l'échec de 1984. La CFDT a joué un rôle très important dans le processus de changement à l'intérieur des syndicats. Cependant, il nous a fallu 20 ans, et nous avons dû traverser beaucoup de difficultés pour réorganiser et définir nos nouveaux choix stratégiques, ceux que notre congrès sera appelé à valider dans quelques semaines. Il y a des indications selon lesquelles les choses sont peut-être en train de changer à la CGT, mais ne faisons pas d'erreur d'interprétation sur les signaux qu'elle envoie, il est trop tôt pour en juger.

Ce qui va se passer dans l'organisation patronale est une autre question importante. Lorsque nous considérons les différents acteurs, nous ne pensons pas que le CNPF (devenu MEDEF) a changé autant que nous, et nous voyons des signaux contradictoires venant de lui. Les accords très importants signés en octobre 1995 (annualisation et réduction du temps de travail) n'ont certainement pas donné tout ce que nous en attendions. Il y a aussi des possibilités ouvertes par la loi Robien qui devraient être explorées. Du côté du patronat, il y a beaucoup à faire et des responsabilités à prendre.

En conclusion, nous pouvons continuer d'admirer le modèle néerlandais, mais en France nous ne ferons pas de progrès si nous ne changeons pas notre système. Nous n'avons pas à construire le même modèle que les Néerlandais ; nous devons construire un système qui permette de négocier les compromis nécessaires. Diminuer les déficits publics, revenir sur une tendance positive en matière d'emploi, nécessite **un engagement à long terme de la part de tous**, comme le montre l'exemple néerlandais.

Arnaud LEENHARDT

1. Tout d'abord quelques commentaires et réactions sur ce que les précédents orateurs ont dit.

o Je suis d'accord avec Alain Lebaube pour dire qu'en 1984, le succès de la négociation sur la flexibilité aurait pu nous mettre sur une voie vertueuse, et que nous avons manqué l'occasion de construire notre " accord de Wassenaar ", parce que nous n'étions pas prêts à le construire.

o Le nombre d'heures de travail par semaine est à peu près le même aux Pays-Bas et en France. Il y a toutefois une différence importante en termes de temps de travail annuel. En fait, la situation de l'emploi aux Pays-Bas est en grande partie due au développement du temps partiel.

o Les Pays-Bas comme la France (bien qu'elle l'ait fait plus tard que les Pays-Bas) ont mis en oeuvre une modération salariale. D'un autre côté, les Pays-Bas ont réduit leur dépense publique, ce qui améliore les perspectives de croissance, et la France ne l'a pas fait. La comparaison du taux de chômage dans les deux pays est difficile à cause du phénomène des " travailleurs invalides " aux Pays-Bas, mais la tendance de l'emploi est favorable aux Pays-Bas et pas en France.

o Alain Lebaube a mentionné le " compromis de la conflictualité productive " et une récente inversion des thèmes dans les négociations sociales. Au cours des dix dernières années, beaucoup de travailleurs ont compris que les sociétés pouvaient mourir. Les entrepreneurs ont été conduits à définir ce qu'il fallait faire dans leurs sociétés pour qu'elle survivent et se développent, et à suggérer des négociations sur cette base. Connaissant mieux l'économie et les sociétés, les syndicats réalisent que le système du " compromis de conflictualité productive " peut mener à l'échec pour tout le monde. Ceci a amélioré jusqu'à un certain point la formation de consensus.

o Enfin, concernant la décentralisation, il doit être compris qu'aucune branche ne peut prendre d'engagements pour le compte d'entreprises individuellement, par exemple en termes d'emplois. Ce que les branches peuvent faire, c'est de négocier des accords cadres à l'intérieur desquels les sociétés à leur tour négocieront leurs propres accords. Il n'y a pas de contradiction entre accords au niveau des branches et au niveau des entreprises : les choses doivent être faites là où elles peuvent l'être le mieux.

2. En second lieu, je souhaite souligner que, selon mon expérience, les relations entre syndicats et patronat sont tout à fait différentes dans les négociations sociales surtout au niveau des entreprises et dans la gestion paritaire d'institutions sociales. En matière de gestion paritaire, nous constatons que les syndicats sont tout à fait coopératifs et constructifs, et bien souvent syndicats et patronat ensemble s'opposent aux excès de l'intervention de l'Etat.

La situation n'est pas la même en matière de négociation collective. Jacques Bass a regretté qu'il soit sorti peu de chose de l'accord d'octobre 1995 sur l'annualisation et la réduction du temps de travail. En fait, quelques branches avaient démarré des négociations sur la base de cet accord, mais alors une loi a été votée au Parlement, la loi dite de Robien, aux termes de laquelle des subventions publiques étaient offertes en contrepartie d'emplois. Au lieu de mettre en oeuvre l'accord d'octobre 1995, des subsides étant offerts, les entreprises qui voulaient aménager le temps de travail ont choisi la solution la plus favorable pour elles.

La responsabilité des négociations sociales devrait être laissée aux partenaires sociaux, et le mieux serait que l'Etat n'intervienne pas dans ce processus.

J.W. SPRENGER

Les syndicats sont-ils pour les employeurs des partenaires plus faciles aux Pays-Bas qu'en France ?
Je ne le pense pas.

1) Trois commentaires sur ce qui a été dit précédemment.

o Sur le " modèle polder " : construire et exploiter un polder est une activité de haute technologie. Un polder demande beaucoup d'entretien, beaucoup de créativité, beaucoup de travail.

C'est vrai aussi des relations sociales. Les partenaires sociaux n'existent pas en eux-mêmes : il faut les créer, les entretenir, et leur relation doit être organisée.

Je ne suis pas tout à fait d'accord avec Arnaud Leenhardt sur le rôle du gouvernement. Le gouvernement ne doit pas systématiquement laisser les négociations sociales aux partenaires sociaux. Il doit décider quelles sont les priorités publiques et politiques, et définir ensuite les domaines de responsabilité des partenaires sociaux.

o Sur la décentralisation : je suis légèrement en désaccord sur ce que J. K. Bout a dit au sujet d'une décentralisation croissante. Bien entendu, il est exact que davantage de questions sont traitées à des niveaux décentralisés par rapport à autrefois, mais en même temps, depuis l'accord de Wassenaar de 1982, il existe une tendance qui s'accroît d'engagement au niveau central. Pour les syndicats, cette combinaison est essentielle si nous voulons pouvoir négocier des accords productifs. Tous les niveaux, niveau central, niveau de la branche ou du secteur d'activité, niveau régional, doivent travailler ensemble, et si l'un de ces niveaux est absent, c'est l'ensemble du système qui en pâtit. Si le modèle néerlandais a été modestement couronné de succès, c'est parce que les différents niveaux fonctionnent comme un ensemble.

Ceci est important, car les syndicats doivent rester attrayants pour les travailleurs, c'est-à-dire qu'ils doivent se développer à mesure que se développe le marché du travail. Jusqu'à présent, c'est ce qui s'est produit, et le taux de syndicalisation reste stable à 28 % ou 29 % des travailleurs.

o Sur l'engagement des employeurs : c'est une question très intéressante. Les organisations d'employeurs resteront-elles attachées au " modèle polder " ? Leur engagement à tous les niveaux, niveau central, niveau des branches, niveau local, est nécessaire. Nous continuons de chercher à éviter les conflits, mais cela prend du temps et implique de prendre des risques.

2) Quelques exemples maintenant d'accords que syndicats et patronat ont été capables de négocier aux Pays-Bas.

o L'échange entre **modération salariale et réduction du temps de travail** a déjà été mentionné. Il est clair que les syndicats ne se font pas les promoteurs de la modération salariale, mais ils estiment profitable qu'il y ait plus de travailleurs avec des salaires moins élevés, plutôt que moins de travailleurs avec des salaires plus élevés.

o Dans le domaine de **la flexibilité et de la sécurité de l'emploi**, le gouvernement néerlandais voulait définir des règles nouvelles il y a deux ans. Selon la situation du marché du travail, la flexibilité peut être avantageuse pour les travailleurs aussi, et pas seulement pour les employeurs : dans certaines circonstances, les travailleurs peuvent souhaiter plus de flexibilité et de mobilité de façon à optimiser leur rémunération.

Comme il n'était pas possible au Parlement de définir de nouvelles règles, le gouvernement a demandé aux partenaires sociaux d'essayer de négocier un accord sur cette question. Les syndicats ont décidé d'échanger plus de sécurité pour les travailleurs temporaires, contre plus de flexibilité pour les travailleurs permanents. Un accord a été passé avec le patronat, qui a ensuite constitué la base d'une loi nouvelle, mise en vigueur le 1^{er} janvier 1998.

o En dernier lieu, **l'employabilité** : les syndicats considèrent cette question comme très importante pour les travailleurs aussi bien que pour les entreprises. Dans ce domaine, il faut des règles non seulement au niveau national, mais à tous les niveaux décentralisés, branches ou régions. Par exemple, l'organisation de la formation du personnel ne peut pas être mise en place sans prendre en considération la situation du marché du travail dans telle ou telle branche, telle ou telle région, puisque les travailleurs absents pour formation doivent être remplacés dans leur poste de travail.

Les syndicats ont commencé à conseiller individuellement sur les questions d'employabilité ceux de leurs membres qui pourraient souhaiter changer de métier dans l'avenir. Les syndicats veulent les aider à être ou à devenir plus mobiles.

En conclusion, je voudrais souligner qu'en matière de relations sociales, beaucoup de facteurs doivent être pris en compte, pas seulement un ou deux axes principaux. C'est sûrement vrai en France comme aux Pays-bas.

François PERIGOT

La première session arrive à sa conclusion.

De manière intéressante, on commence par comparer des systèmes, puis on réalise que les hommes sont les hommes, que chacun a une approche qui lui est propre, mais qu'en définitive ils ne sont pas si différents.

Je pense que trois éléments importants ont été mis en lumière au cours de cette session.

o **La connaissance** : les syndicats et les travailleurs aux Pays-Bas comprennent beaucoup mieux qu'en France ce que les entreprises et les pouvoirs publics cherchent à expliquer. Il y a un consensus beaucoup plus grand aux Pays-Bas qu'en France sur le constat de la situation, ce qui bien entendu, rend le dialogue plus facile.

o **Les institutions** : l'espace qu'occupent les partenaires sociaux est beaucoup plus grand dans la société néerlandaise que dans la société française. Nous avons certainement en France un problème de représentativité. Il est évident qu'associer représentativité et responsabilité est la clé du succès.

o **Les attitudes** : les Néerlandais ont l'habitude de travailler ensemble, de se faire mutuellement confiance, de coopérer l'un avec l'autre. Le dialogue entre eux ne se limite pas à celles des questions qui doivent absolument être réglées. Ils sont capables de faire preuve de créativité et d'imagination, en regardant l'avenir et en trouvant des solutions nouvelles aux problèmes.

Bien que nous ayons encore beaucoup à faire, je suis optimiste sur la France. La situation dans notre pays est en train de changer. Il y a un plus grand consensus que précédemment sur la politique

économique, et les questions relatives à la compétitivité et à l'employabilité. En ce qui concerne le cadre institutionnel, de nouvelles idées se développent qui tendent à donner plus d'espace aux partenaires sociaux. Les attitudes, quant à elles, ne changent pas suffisamment vite, mais j'espère que des débats tels que celui-ci contribueront à les modifier.

SESSION II : STRATÉGIE ET COMPORTEMENT DE L'ÉTAT

Président Pierre RICHARD, Président du Crédit Local de France, Président de Dexia

Interventions

LE CAS DE LA FRANCE, UN MANQUE DE COHERENCE QUI COÛTE CHER

par Yves CANNAC, Conseiller du Groupe Cégos, Président d'honneur de l'Institut de l'Entreprise

LE CAS DES PAYS-BAS, RELANCER LE DIALOGUE A PARTIR DE L'EXPERIENCE ACQUISE

Willem van GELDER, Economiste-Conseil, ancien député

Panel avec la participation de :

Robert BACONNIER, Président du Directoire, Bureau Francis Lefebvre
Jean-Claude CASANOVA, Professeur des Universités, Membre du Conseil Economique et Social
M.E. CHAVANNES, correspondant à Paris du NRC Handelsblad
A.H. LUNDQUIST, Président de IBM Nederland, Administrateur de SMO

INTRODUCTION

Pierre RICHARD

Je suis très heureux de présider la seconde session de ce séminaire, consacrée au rôle de l'Etat et du gouvernement dans deux pays voisins, Pays-Bas et France, qui se connaissent bien.

Le sujet de cette session est le rôle du gouvernement en matière de croissance économique et d'emploi. En lisant la presse aujourd'hui, j'ai remarqué deux faits :

o A la première page de l'un des principaux quotidiens français, il y a un article sur « l'exception française », où l'on peut lire ; « *L'Etat français est un acteur surdimensionné dans le nouveau jeu économique mondial* ».

o Les déclarations qui viennent d'Allemagne montrent que le nouveau gouvernement veut faire beaucoup plus que celui qui l'a précédé dans le domaine de la gestion économique ou financière.

Il est très intéressant d'entendre ce que nos amis des Pays-Bas pensent de ces développements nouveaux, du rôle du gouvernement en général, et de comparer leur approche à la nôtre.

Je note également que nos deux orateurs principaux sont : pour les Pays-Bas, un ancien élu qui vient de quitter la politique pour le secteur privé et pour la France, un ancien haut fonctionnaire qui lui aussi est aujourd'hui dans le secteur privé, depuis de nombreuses années.

Il me semble que l'Etat et le gouvernement doivent **répondre de leur gestion de l'administration**, qui est un facteur très important de compétitivité de la nation. Ils doivent aussi répondre de leur gestion du secteur public.

Au-delà de la gestion, il faut évaluer **l'Etat comme stratège** : quelles conditions l'Etat crée-t-il pour les acteurs économiques et sociaux, et comment les crée-t-il ?

Il est très utile de comparer la tradition française de centralisation à ce que font les pays voisins. Il faut prendre chez eux ce qu'il y a de meilleur, plutôt que d'essayer de prouver à nouveau que nous sommes exceptionnels.

Enfin, je voudrais souligner que l'objet de ce séminaire n'est pas de s'engager dans un débat théorique obscur, mais d'essayer de définir quelques principes de bon sens.

LE CAS DE LA FRANCE : UN MANQUE DE COHERENCE QUI COÛTE CHER

Yves CANNAC

Je n'ai pas coutume de critiquer le gouvernement de mon pays devant des étrangers, si amis soient-ils. Mais aujourd'hui, j'ai dû, hélas, considérer que ce scrupule n'était pas de mise, dès lors que nous étions, entre citoyens européens, à la recherche des meilleures pratiques pour nos pays.

Le sujet qu'il m'a été demandé de traiter rapidement devant vous, était ainsi libellé : **quelle a été depuis dix ans la stratégie de croissance et d'emploi de l'Etat en France?**

Cette formulation, à dire vrai, m'a rempli de perplexité, tant il est manifeste que l'Etat, en France, n'a pas eu de stratégie de croissance ni de stratégie de l'emploi. Non qu'il n'ait agi, bien sûr, mais il a multiplié les actions, en particulier les actions coûteuses, et donc le mot de «stratégie» n'est en aucune manière celui qui convient pour définir cette action.

Assurément, le caractère passablement chaotique de la vie politique française durant cette période n'a rien facilité. Je rappelle que, pendant les dix dernières années, nous avons changé de majorité pas moins de trois fois : en 1988, en 1993 et en 1997. Des changements aussi fréquents ne sont évidemment pas favorables à ce qu'il y a de nécessaire continuité dans une stratégie, non plus qu'à la part indispensable d'apprentissage d'un côté, de responsabilisation de l'autre. D'autant que l'obligation politique de gérer à très court terme, en vue d'élections qui sont toujours immédiatement à venir ou presque, incite fortement à préférer les effets d'optique à la recherche de résultats réels.

Cependant, dans un domaine certes différent, mais voisin, ces mêmes circonstances n'ont pas empêché l'Etat français de concevoir et de mener à bien une stratégie véritable : je pense à la construction de l'Union Economique et Monétaire et au rôle de la France dans cette Union. Quels qu'aient été les changements de majorité et les effets de cohabitation, notre pays a agi sur ce plan avec un degré remarquable d'obstination, de continuité, de cohérence. D'abord pour réaliser le Marché unique, puis la Monnaie unique. Mais rien de tel ne s'est produit, il faut bien le constater, en matière de croissance et d'emploi.

CROISSANCE ET EMPLOI : LE PARADOXE FRANÇAIS

S'agissant de la croissance et de l'emploi, on aurait pu s'attendre à ce que l'Etat mette son action en cohérence avec le choix fondamental qu'il faisait par ailleurs en faveur du Marché unique et de la Monnaie unique. Le paradoxe est qu'il n'en a rien été.

S'agissant de la croissance, une telle stratégie aurait nécessairement donné la priorité à la recherche de la compétitivité maximum du site de production France. Or, loin de tirer de telles conséquences de leur choix de base, nos gouvernements successifs ont eu exactement la même politique économique que si la croissance leur avait été garantie et qu'ils n'aient donc pas eu à s'en préoccuper. De même, s'agissant de l'emploi, on aurait pu s'attendre à ce qu'un Etat qui avait choisi d'ouvrir très largement l'économie française sur l'Europe et, à travers elle, sur le vaste monde, donne la priorité à tout ce qui pouvait assurer la compétitivité du maximum d'actifs sur ce site de production. Là encore, il n'en a rien été et notre politique de l'emploi a été la même que celle que nous aurions pu avoir dans une économie entièrement protégée. C'est la contradiction française et probablement l'explication principale de nos difficultés.

Je traiterai de la croissance et de l'emploi ensemble, car ces deux sujets sont inséparables. Non seulement parce que, bien entendu, la croissance conditionne l'emploi, mais aussi - ce qu'on relève moins souvent - parce qu'en retour, l'emploi conditionne la croissance. Je ne vois pas, en effet, comment l'on peut obtenir une croissance soutenue si un grand nombre de personnes d'âge actif ne sont pas employées.

Ainsi, le choix du Marché unique et de la Monnaie unique devait logiquement conduire, par exemple, à confier au marché ce que celui-ci peut faire le mieux. Et parallèlement à demander au service public un effort d'efficacité analogue à celui auquel les entreprises concurrentielles devaient s'astreindre.

Dans le même temps, il eût été logique de chercher à développer un environnement fiscal, monétaire, financier, social etc... aussi favorable que possible à la création et à la compétitivité des entreprises. Mais ce n'est pas ce que nous avons fait, il faut bien le constater.

DES CHOIX TARDIFS OU ERRONÉS

Etendre la sphère du marché ? Certes, celle-ci a été élargie, mais nettement moins que dans les autres pays comparables. Il y a bien eu, depuis dix ans, un certain nombre de privatisations, mais si on compare ce qui a été fait en France avec la plupart des autres pays d'Europe, le mouvement chez nous, a été beaucoup plus lent et partiel. Des secteurs majeurs comme l'énergie, les transports ferroviaires, les industries de défense, etc... restent des secteurs d'Etat. Surtout, la gestion déléguée n'a pas été développée comme elle aurait pu l'être, et toujours à reculons. Par exemple, la plupart de nos voisins ont ouvert l'assurance maladie ou les retraites à l'initiative privée. Chez nous, rien de pareil.

Nos gouvernements par ailleurs ont, depuis dix ans, laissé libre cours à **une formidable dérive de la dépense publique**. Celle-ci représente aujourd'hui quelque 54 % du PIB, ce qui est le record des pays du G7. Or, dans le même temps, presque tous les pays comparables ont suivi une évolution inverse, et sont parvenus à réduire sensiblement la part de la dépense publique dans le PIB. Au total, le décalage entre la France et ses voisins est d'autant plus frappant que la France bénéficie d'un endettement relativement modéré, fruit de la grande sagesse dont elle a fait preuve jusque vers 1980. Si, hors charges de la dette, qui sont des charges du passé, les finances publiques françaises étaient gérées aujourd'hui comme le sont celles de l'Allemagne (et malgré le coût énorme de l'intégration des Länder de l'Est), nos dépenses proprement publiques seraient inférieures de 500 milliards à ce qu'elles sont aujourd'hui. Et si elles étaient gérées comme celles de l'Italie aujourd'hui, cette économie annuelle serait de 650 milliards ! C'est-à-dire qu'au lieu d'avoir quelque 250 milliards de déficit, nous aurions plus de 250 milliards d'excédent !

La croissance pathologique de la dépense, dont nous souffrons, est due à des causes faciles à identifier : l'inflation du nombre et de la rémunération des agents publics, le dérapage des dépenses d'assurance-maladie, une pratique trop restrictive de la privatisation, et un mauvais fonctionnement de l'administration, centrale et locale, beaucoup trop compliqué et déresponsabilisant.

Bien entendu, le coût de cette dérive de la dépense est une double croissance des déficits d'une part, de la fiscalité et de la parafiscalité d'autre part. A ce dernier point de vue, la démesure a été telle que la totalité des augmentations de rémunération, pourtant importantes, dont ont bénéficié les salariés du secteur privé pendant ces dix années a été entièrement absorbée par l'accroissement des cotisations sociales, de l'impôt sur le revenu ou d'autres prélèvements (CSG, etc...). A leur tour, ces errements ont à la fois handicapé la croissance et l'emploi. Si l'on compare entre eux les pays du G7, on constate un strict parallélisme entre le classement de ces pays par taux de dépense publique rapporté au PIB et par taux de chômage. Vraiment difficile, dans ces conditions, de parler de « stratégie » !

Sur le plan monétaire, l'appréciation doit être plus nuancée. D'un côté, en institutionnalisant l'indépendance de la Banque centrale, l'Etat a clairement fait choix de la stabilité des prix, choix positif pour la croissance et l'emploi. Mais de l'autre, en choisissant en 1993, alors que rien ne l'y obligeait réellement, l'alignement du franc sur le mark, il a significativement gêné la compétitivité de l'économie française. Toutefois, cela appartient maintenant au passé.

S'agissant du financement de la croissance, le franc fort a permis une baisse des taux, ce qui, à l'évidence, est un élément favorable. Mais cet avantage a été grandement annulé par la « préemption » d'une grande partie de l'épargne des ménages par l'Etat, en vue de financer ses déficits. Dans le même temps, le financement en fonds propres des entreprises était sérieusement défavorisé par la lourde ponction fiscale que l'Etat a effectuée pendant cette période. Enfin, le refus d'introduire la capitalisation dans le financement des retraites, faute gravissime des gouvernements successifs depuis dix ans et davantage, a privé nos entreprises du soutien financier quasi institutionnel que leurs concurrentes de la plupart des autres grands pays industriels ont trouvé dans les fonds de pension.

Au lieu de cela, sous les deux premières périodes de gouvernement socialiste, on a assisté à une tentative d'activisme bancaire à travers le système bancaire nationalisé. Cela a donné le Crédit Lyonnais. Cette erreur, jointe au refus des fonds de pension, qui privait le capitalisme français d'une source majeure de financement national, explique le poids disproportionné des institutionnels anglo-saxons dans le capital des sociétés françaises cotées, ce qui incontestablement les fragilise. Par suite, les entreprises françaises ont choisi de s'autofinancer massivement, mais comme elles ont peu de fonds propres, c'est finalement l'investissement qui en a fait les frais. Enfin, si l'on excepte quelques petites - et très modestes - dispositions destinées à faciliter l'innovation dans les entreprises, on voit que pas grand chose n'a été fait pour faciliter le financement de la création d'entreprises, notamment par le capital-risque, ni d'ailleurs leur transmission. Il est toujours aussi compliqué en France de créer une entreprise, ce qui n'est certainement favorable ni à la croissance ni à l'emploi.

Pourquoi tant de choix erronés ? Il n'y a pas de réponse simple à cette question. Sans doute une partie importante de l'explication réside-t-elle dans un certain manque de culture économique de la classe politique française ; une autre, dans le pouvoir bloquant de certaines corporations privilégiées. Une autre encore, peut-être, dans un certain sentiment d'impuissance du monde de l'entreprise, qui le pousse à concentrer son énergie sur le terrain de la compétition commerciale, et à délaissier, du moins jusqu'à une date récente, toute ambition publique.

S'agissant de l'environnement social, même constat. Qu'est-ce que c'est qu'un environnement social favorable à la croissance et à l'emploi dans une économie ouverte ? **C'est celui dans lequel les personnes en âge de travailler sont à la fois désireuses et capables de le faire, et cela de façon aussi adaptée que possible aux données concurrentielles.** Force est de constater là aussi que la politique sociale des gouvernements successifs de la France n'a pas beaucoup agi dans ce sens.

o Pour ce qui est **du désir de travailler**, tout se passe comme si, de manière tacite, les pouvoirs publics avaient cherché à ce que le moins de personnes possible veuillent entrer dans le marché du travail, pensant sans doute pouvoir réduire ainsi le chômage. Par suite, rien n'a été fait pour maîtriser l'allongement indéfini de la durée des études, spécialité discutable du système français ; l'âge de la retraite, porté à 60 ans en 1983, y a été maintenu ; parallèlement, on a continué à encourager les sorties prématurées du marché du travail, de sorte que la proportion des personnes employées dans la tranche 55-60 ans est exceptionnellement basse (c'est seulement depuis peu que les pouvoirs publics ont commencé à revenir sur cette politique). Enfin, la combinaison des rémunérations d'inactivité, telles que le RMI, et d'avantages sociaux divers aux inactifs, a réduit parfois à rien pour toutes sortes de personnes l'avantage qu'elles auraient à trouver un emploi. On ne peut pas dire globalement que beaucoup ait été fait pour inciter à travailler.

o En ce qui concerne **les compétences**, je crois que les entreprises françaises, dont c'est une des responsabilités, font à peu près ce qu'elles peuvent pour développer l'employabilité de leurs collaborateurs, même si, bien entendu, des progrès restent toujours possibles. Quant à la responsabilité de l'Etat, c'est principalement à l'égard des jeunes qu'elle s'exerce. A cet égard, quelques progrès ont été faits avec l'enseignement par alternance et un certain développement de l'apprentissage. Mais, globalement, les pouvoirs publics n'ont pas beaucoup cherché à changer en profondeur notre système éducatif pour faire en sorte qu'un plus grand nombre de jeunes soient mieux préparés à aborder avec succès leur vie professionnelle. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : le taux d'inactivité des jeunes en France est extrêmement élevé, puisque 28 % seulement des 18/24 ans sont dans le marché du travail. Et au sein même de cette faible population d'actifs, 28 % sont chômeurs, c'est-à-dire plus du double qu'en Allemagne.

o Reste l'adaptabilité. De ce point de vue, une croissance forte suppose que la meilleure combinaison des facteurs de production puisse être recherchée à chaque moment. C'est pourquoi la flexibilité du marché du travail en est un facteur important. Là encore, non seulement le concept même de flexibilité a été publiquement condamné par la plus haute autorité de l'Etat, mais dans les faits, la flexibilité, rebaptisée « souplesse », a été le plus souvent freinée. Nous avons, avant la période sous revue, supprimé l'autorisation administrative de licenciement. Depuis lors, nous l'avons remplacée par une loi qui n'est guère moins contraignante, la loi dite Aubry. De même, si les contrats à durée déterminée, le temps partiel ou l'intérim sont acceptés dans certaines conditions, rien ou presque n'a été fait pour en faciliter le développement, l'emploi à vie restant implicitement le modèle

proposé à l'organisation sociale du travail. Puis sont venues les 35 heures. Malgré les dispositifs d'assouplissement contre lesquels elles sont fréquemment négociées, celles-ci restent globalement un facteur de rigidité supplémentaire.

Quant aux rémunérations, la loi Giraud a, certes, significativement baissé dans certaines conditions le coût du travail le moins qualifié. Néanmoins, la politique dite « active » du salaire minimum a continué, année après année, à rehausser un obstacle salarial déjà élevé. De ce point de vue là non plus, on ne peut pas dire que les pouvoirs publics aient cherché à créer un environnement social favorable à la croissance et à l'emploi.

QUAND LA CONFIANCE FAIT DEFAULT

Au total, bien entendu, ils ont pris un grand nombre de « mesures pour l'emploi », mais celles-ci se sont avérées peu efficaces, puisque le résultat est celui que l'on sait. Pourquoi si peu de succès ? Principalement, sans doute, parce que les gouvernements successifs ont cru davantage dans la capacité de l'administration à susciter elle-même les emplois, en les « achetant » en quelque sorte directement aux entreprises, plutôt qu'à l'utilité de démanteler les plus graves obstacles fiscaux et réglementaires, et tout en laissant à celles-ci le soin d'exercer plus librement leur créativité spontanée.

Fondamentalement, ce qui a fait défaut, c'est la confiance. D'où l'extrême complexité des mesures prises. Les gouvernements successifs ont préféré systématiquement la subvention à la détaxation, car la première les laisse bien plus libres de substituer leur jugement à celui de l'entrepreneur. Pour limiter la dépense, ils ont multiplié à l'infini les seuils, les conditions, les limites, créant de ce fait chez les entreprises, une telle incompréhension, que beaucoup des systèmes mis en place ont été peu utilisés. Le paradoxe est qu'en procédant ainsi, loin de diminuer les effets d'aubaine, ils les ont multipliés. Par suite, ils ont financé un grand nombre d'emplois qui, de toute façon, auraient été créés.

Le cas des « emplois jeunes », qui sont des emplois publics temporaires, est différent : là, l'effet immédiat est indiscutable, mais le prix à payer sera extrêmement lourd, puisque ces emplois devront inévitablement être pérennisés, et que tout finira par se passer comme si l'Etat avait créé quelque 350 000 emplois supplémentaires de fonctionnaires. Personne ne pourra jamais calculer exactement le nombre des emplois marchands dont la création aura été empêchée en raison de l'accroissement des charges publiques qui en résultera. Il est manifeste qu'il sera bien supérieur à 350 000..., mais il est vrai, et c'est sans doute l'essentiel, qu'ils seront infiniment moins visibles !

Comme on l'a rappelé, la France a malheureusement été pendant ces dix années la lanterne rouge de l'Europe en termes de croissance et d'emploi. A regarder de près la politique qu'elle a suivie, cela n'est, tout compte fait, pas étonnant.

1998 : LES VRAIES RAISONS D'UNE EMBELLIE

Il est vrai qu'il y a aujourd'hui une embellie et que l'année 1998 est une meilleure année, aussi bien dans le domaine de la croissance que de l'emploi. Est-ce que c'est le mérite de la politique des pouvoirs publics ? Bien sûr, le gouvernement aime à le dire et on comprend qu'il le fasse, mais la réalité n'est pas tout à fait celle-là.

S'agissant de la croissance, le seul vrai argument dont le gouvernement actuel puisse se prévaloir est qu'il a moins augmenté le taux des impôts sur les particuliers que ne l'avait fait son prédécesseur. Mais c'est un mérite limité, puisqu'il a quand même beaucoup augmenté la CSG, plafonné davantage encore le quotient familial, etc. L'embellie que nous connaissons actuellement est essentiellement due à deux causes : la meilleure conjoncture européenne en général, d'une part ; les progrès très importants réalisés depuis une dizaine d'années par les entreprises françaises en matière de stratégie et de gestion, d'autre part. Cette embellie prouve surtout que l'économie française a un potentiel de croissance très important, qui ne doit pas être très loin de 4 %, mais qu'elle reste aujourd'hui très en deçà.

Quant à l'embellie de l'emploi, elle est très largement due au développement de la part des services dans le PIB. En effet, à PIB égal, les services utilisent beaucoup plus de personnes que l'industrie.

Cela explique que le contenu en emplois de la croissance se soit amélioré. Il s'est amélioré d'autre part grâce au développement, tellement décrié, du travail à temps partiel et des formes de travail stigmatisées comme « précaires », à l'égard desquelles le seul mérite de l'Etat est de ne les avoir pas complètement empêchées : contrats à durée déterminée et intérim, se sont développés à une vitesse incomparablement supérieure à celle du travail « normal ».

POURQUOI CES DÉFAILLANCES DE L'ÉTAT ?

Au total, pourquoi le pouvoir politique en France s'est-il montré si défaillant en ce qui concerne les politiques de croissance et d'emploi ? Les raisons idéologiques ont sans doute pesé moins qu'on ne le croit. C'est plutôt l'absence de convictions fermes et une analyse insuffisante des rapports entre l'Etat et le marché dans un monde ouvert qui ont entraîné nos gouvernements dans les impasses que j'ai rapidement mentionnées.

o Le poids exagéré de la culture publique

Cette singulière faiblesse est due, bien sûr, au poids exagéré de la culture publique, celle de l'emploi à vie. Dans cette culture, l'idée même que l'emploi serait la résultante d'un rapport utilité/coût est au fond insolite, étrangère ; la conviction que l'emploi se décrète va de soi. C'est ainsi que l'on a pu voir les plus hautes autorités de l'Etat réunir les préfets et leur dire : « je vous rends responsables de l'emploi », ce qui est évidemment une conception un peu particulière de la gestion de l'emploi dans une économie ouverte. Plus généralement, une réelle difficulté face au raisonnement systémique, le refus d'admettre que le rôle des pouvoirs publics est de créer des conditions favorables à la croissance et à l'emploi, et non pas « d'acheter la croissance » ou « d'acheter l'emploi » aux entreprises indépendamment de la valeur des emplois à créer. D'où le gaspillage des aides. A la base de cette erreur, le refus fondamental de reconnaître que les entreprises sont des acteurs autonomes et non pas simplement des pions auxquels on peut imposer ou acheter tel ou tel comportement.

o Une faible résistance aux intérêts catégoriels et corporatistes

A joué probablement dans le même sens ce qui apparaît souvent comme une mauvaise compréhension des opportunités de travail techniquement peu qualifiées, mais relationnellement très qualifiées, qu'offre aujourd'hui l'économie de service. C'est sans doute là une des conséquences du poids, dans notre pays et dans notre administration, de la culture d'ingénieur, qui nous porte à méconnaître la valeur du service comme tel. Finalement, tout cela a produit une très faible résistance aux intérêts catégoriels et corporatistes, ceux des fonctionnaires d'une part, ceux des salariés protégés d'autre part. Globalement, il n'est pas faux de dire que les gouvernements successifs ont pensé plus sage de protéger ces deux catégories électoralement dominantes en achetant la résignation des chômeurs par des aides sociales et par peu d'exigences quant à leur volonté de retrouver un emploi, au risque d'ailleurs de les démotiver définitivement en raison d'un écart trop faible, quand il n'est pas inversé, entre la rémunération du travail et la rémunération du non travail.

o L'absence de curiosité vis-à-vis de l'extérieur

Dernière explication enfin : un certain manque à la fois de connaissance et de curiosité concernant ce qui se passe dans le monde. Nous avons un système public qui a ses mérites, mais qui certainement n'a pas été habitué à regarder ailleurs. Le benchmarking est la démarche qui lui est la moins familière. C'est pourquoi une réunion comme celle-ci, à laquelle je regrette que ne participent pas quelques-uns de nos hommes politiques, est tout à fait utile : car plus nous amènerons nos dirigeants politiques à regarder en dehors de l'hexagone, et plus, en effet, les stratégies de croissance et d'emploi de l'Etat auront chance de s'améliorer.

LE CAS DES PAYS-BAS : RELANCER LE DIALOGUE A PARTIR DE L'EXPERIENCE ACQUISE

par Willem van GELDER

Se pencher tout d'abord sur le « modèle polder » est indispensable à qui veut donner une idée de l'importance stratégique d'un modèle dont le facteur clé est la constitution d'un consensus : c'est en effet par là qu'il faut passer pour comprendre les résultats obtenus et donner quelque idée des perspectives d'avenir de ce modèle.

Parallèlement, cette réflexion va nous permettre de jeter un regard neuf sur certaines évolutions récentes dans la manière dont les pouvoirs publics abordent les problèmes nouveaux. Maintenant que le déficit budgétaire a été réduit, on peut envisager de nouveaux investissements publics dans nos deux ports principaux - Schiphol et Rotterdam - ainsi que dans les chemins de fer, pour ne citer que ces exemples. Toutes ces propositions se sont heurtées à une résistance considérable de la part des groupes écologistes et des autorités locales. Jusqu'ici, force est de constater que les pouvoirs publics ne sont pas parvenus à utiliser des procédures modernes pour le traitement de ces importants projets. A mon avis, pour surmonter les résistances qu'ils suscitent, il faut adopter de nouvelles dispositions en matière de constitution de consensus. Cela signifie : tirer les enseignements du « modèle polder », ce que nous avons insuffisamment fait jusqu'à présent.

En réduisant le déficit budgétaire, le gouvernement a procédé à une diminution des dépenses publiques. Nous avons de ce fait été confrontés à de nombreuses difficultés. Pour compenser l'effet négatif de la réduction des dépenses publiques, on s'est intéressé toujours davantage à la qualité de la gestion des affaires publiques. Le débat a en partie été lancé par des discussions idéologiques sur le rôle des pouvoirs publics. En même temps, dans les milieux politiques, un consensus s'est peu à peu fait jour quant à la manière dont un Etat moderne doit s'acquitter des tâches qui sont les siennes dans un environnement en mutation. La question s'est notamment posée, dans ce contexte, de savoir si l'Etat se montrait suffisamment efficace dans la mise en œuvre de ses politiques. C'est ainsi que les politiques publiques ont été modifiées avec l'introduction, à grande échelle, de politiques fondées sur le recours aux forces de marché. Les rapports entre l'Etat et la société sont par conséquent en train de se transformer. Ce ne sont pas tant les tâches allouées à l'Etat mais plutôt la manière dont elles sont exécutées qui a beaucoup changé. Or, ce changement n'aura d'effet positif que si l'Etat et les divers acteurs sociaux parviennent à un consensus quant aux objectifs des activités en question.

Ce nouveau rôle pose des problèmes qui font l'objet de nombreux débats dans mon pays et pour tenter de vous en donner une idée, je vais m'appuyer sur mon expérience personnelle, étant entendu que les propos qui vont suivre n'engagent que moi et en aucune manière tel ou tel parti.

LE « MODÈLE POLDER » ET L'ÉTAT

Les Pays-Bas ont été beaucoup loués pour les résultats de leur politique socio-économique. De fait, le « modèle polder » a joué un rôle important dans les efforts qui ont permis à notre pays de se doter de bases saines pour entrer dans l'Union monétaire européenne. Le déficit budgétaire a été ramené à 1,3 % du PIB en 1998 et l'emploi a progressé. Souvenons-nous qu'il n'y a pas si longtemps, les Pays-Bas étaient considérés comme l'homme malade de l'Europe et qu'à l'époque, le « mal néerlandais » était tout aussi connu que ne l'est aujourd'hui le « miracle néerlandais ».

Un facteur essentiel du « modèle polder » a été **le consensus entre Etat et partenaires sociaux** (employeurs et syndicats) quant à l'opportunité d'une politique de modération salariale. C'est l'accord de Wassenaar qui, en novembre 1982, a jeté les bases de cette politique.

Que le rôle de l'Etat dans la politique macroéconomique ait été plutôt couronné de succès ne fait aucun doute mais la question qui se pose aujourd'hui est de savoir s'il sera possible de poursuivre cette politique et si d'autres pays pourront s'inspirer de cet exemple. A mon avis, il est discutable que d'autres pays puissent imiter cette politique. La constitution de consensus est un ingrédient important de la vie politique aux Pays-Bas depuis longtemps, et il n'en est pas de même dans d'autres pays.

Néanmoins, il est intéressant d'en voir les effets, sachant qu'aux Pays-Bas, il a fallu attendre un bon moment avant que les résultats ne soient visibles.

La caractéristique la plus remarquable des quelques dernières années est venue du fait que nos gouvernements ont pris des mesures dont tout le monde savait d'avance qu'elles ne seraient pas acceptées par l'électorat. Cela n'a pas empêché toute une série de gouvernements de coalition de poursuivre les mêmes politiques. De 1982 à 1989, c'est une coalition de Chrétiens-démocrates et de Libéraux qui allait jeter les bases de cette orientation. De 1989 à 1994, c'est un gouvernement de coalition formé de Chrétiens-démocrates et de Sociaux-démocrates qui a pris la relève et après 1994, c'est un gouvernement formé de Sociaux-démocrates et de deux partis libéraux distincts qui a poursuivi cette même politique.

Les résultats du « modèle polder » ne pouvaient qu'être positifs compte tenu de la fermeté de la politique gouvernementale, c'est-à-dire des partis politiques qui ont formé les coalitions au pouvoir. Nos gouvernements successifs étaient résolus à réduire le déficit budgétaire et à modifier le système de protection sociale, en dépit du risque électoral que cela pouvait représenter.

Et d'ailleurs, les élections de 1994 allaient être particulièrement désastreuses pour les Chrétiens-démocrates et les Sociaux-démocrates en raison précisément du choix qu'ils avaient fait de modifier le système de protection sociale.

Les divers gouvernements de coalition optèrent pour cette politique en raison de l'urgence qu'il y avait à combattre le chômage et à renforcer la compétitivité de notre économie.

Le consensus n'est possible que si les parties concernées ont une vision commune de l'avenir. C'est devant l'augmentation tout à fait considérable du chômage dans les années soixante-dix, et la nécessité qu'il y avait de le combattre que les partenaires sociaux purent convenir d'une politique de modération salariale. Alors même que le chômage progressait à un rythme important, il fallut d'ailleurs longtemps avant qu'ils ne tombent d'accord sur une politique en la matière.

Il faut se rendre compte aussi que l'accord de Wassenaar n'a pu être conclu que grâce aux pressions considérables exercées par l'Etat - à l'époque, il avait les moyens d'intervenir dans les négociations salariales entre employeurs et syndicats - dans ce sens. L'Etat, en signalant aux parties en présence son intention d'user de ses prérogatives, a forcé en quelque sorte les partenaires sociaux à parvenir à un accord.

Cela étant, ajoutons que ces dernières années, un consensus s'est développé parce que les opinions convergeaient quant à ce qu'il fallait faire pour augmenter l'emploi. C'est cette convergence des opinions qui a permis de dégager le terrain nécessaire à la politique consensuelle dont on a tant parlé.

QUE RÉSERVE L'AVENIR ?

Il demeure remarquable que les syndicats s'en soient tenus jusqu'ici à une politique de modération salariale. En effet, ce sont d'abord les bénéficiaires des sociétés du secteur privé qui ont progressé sous l'effet de cette politique et il a fallu attendre longtemps avant que l'emploi, lui aussi, ne progresse, une progression qui allait prendre essentiellement la forme du travail à temps partiel.

La question se pose aujourd'hui de savoir si cette politique pourra être maintenue à l'avenir. De fait, il est beaucoup plus difficile de revendiquer l'urgence d'une action commune au moment même où un manque de main d'œuvre commence à se faire sentir dans certains secteurs. Par ailleurs, certaines grandes entreprises (telles Philips et KPN-Dutch Telecom) ont exprimé le besoin de procéder à des restructurations. Or ces projets ne sont en rien liés à un quelconque risque de pertes d'exploitation ; ils ont pour objet d'augmenter la « shareholder value » ou valeur de l'entreprise pour les actionnaires. Les syndicats ont décidé de s'y opposer et c'est là une menace qui pèse sur le consensus pour l'avenir.

C'est tout particulièrement parce que la situation économique a énormément changé qu'il est difficile de dire aujourd'hui si le consensus pourra ou non être maintenu. On assiste pour le moment à un

clivage croissant quant à la nécessité de continuer d'adopter une démarche commune pour surmonter les obstacles économiques. Les discussions actuellement en cours entre employeurs et syndicats sur les conséquences de la crise en Asie n'indiquent pas, pour l'instant, qu'il subsisterait une communauté de vues quant à l'évolution future. En l'absence d'un sentiment commun quant à une conduite pertinente à adopter en matière de développement économique, le consensus entre Etat et partenaires sociaux sera bien difficile à obtenir dans le domaine de la politique économique. Et comme nous avons usé des avantages que nous procurait notre politique de modération salariale contre nos principaux concurrents, dont l'Allemagne, et qu'aujourd'hui il semble que certains d'entre eux pourraient s'engager à leur tour dans cette voie, il n'y a aucune espèce de garantie que les résultats du « modèle polder » demeureront aussi positifs qu'ils ont pu l'être jusqu'ici.

NOUVEAUX DÉFIS, NOUVELLES RÉSISTANCES

Entre-temps, la stratégie des pouvoirs publics a beaucoup changé. La diminution des dépenses publiques a affecté toutes sortes d'activités. Quant à la déréglementation, elle avait été le mot clé du gouvernement précédent. Beaucoup de règles ont été éliminées pour laisser le champ libre à de nouvelles entreprises et la concurrence a été renforcée. Les entreprises d'Etat doivent désormais fonctionner dans le respect des règles de marché, certaines seront même privatisées. Les aides aux entreprises du secteur privé qui connaissent des pertes importantes ont été pratiquement arrêtées : ainsi les autorités néerlandaises ne se sont pas montrées disposées à aider Fokker à surmonter ses problèmes financiers. Les subventions n'ont été maintenues qu'en ce qui concerne l'aide à la recherche et l'innovation.

L'une des transformations les plus importantes intervenues dans la stratégie du gouvernement a trait à la manière dont ses activités sont financées. Jusqu'ici, la plupart d'entre elles étaient financées en fonction du principe d'égalité de traitement, ce qui revenait à dire que les « subsides » ou crédits devaient être les mêmes pour tous les participants à un type donné d'activité. Dans les faits, bon nombre de ces crédits ne nous ont pas apporté ce que nous en escomptions. Notre société répugne toujours davantage à devoir réglementer l'activité des écoles, des institutions de protection sociale ou du marché du travail. Cela tient en premier lieu au fait que l'environnement est trop divers pour que l'on puisse se satisfaire d'une seule et unique série de règles. En second lieu, une population extrêmement éduquée ne veut plus être simplement chargée de l'exécution de règles, mais revendique au contraire la responsabilité de l'organisation des activités la concernant. Des règles trop nombreuses et trop détaillées empêchent l'amélioration ou l'émergence d'approches nouvelles.

En vue d'une meilleure efficacité, les pouvoirs publics sont donc en train d'essayer d'introduire un financement de ses activités fondé sur **le concept de « produit »**. Dorénavant, les institutions concernées se verront allouer des crédits sur la base d'arrangements concrets stipulant les efforts qu'elles s'engagent à entreprendre, voire les résultats qu'elles escomptent atteindre. C'est dans ce contexte que l'on débat actuellement du financement du « produit » des universités. Aucune règle ne viendra prescrire de manière détaillée ce que les institutions en question doivent faire des crédits qu'elles recevront. Elles seront plus ou moins autonomes en la matière. La mesure du « produit » est l'un des problèmes les plus épineux que pose cette nouvelle stratégie. Comment, par exemple, peut-on évaluer l'efficacité et l'efficacé de l'éducation ? La population des écoles dans les zones urbaines étant totalement différente de ce qu'elle est dans les zones rurales, par voie de conséquence, les efforts à déployer pour qu'un certain nombre d'étudiants réussissent leurs examens ne seront pas les mêmes. L'introduction de ces nouvelles stratégies n'aura les effets positifs escomptés que si l'on parvient à dégager un consensus quant aux critères à retenir pour le financement des activités et quant aux informations exigées par l'administration centrale. Les pouvoirs publics vont devoir débattre de tout cela devant le Parlement, et il sera plus que jamais nécessaire de parvenir à un accord sur les budgets en cause. Si les pouvoirs publics veulent augmenter l'autonomie des institutions tout en réduisant leurs budgets, il n'y aura pas de base pour cette nouvelle politique.

Ce nouveau mode de financement des activités va avoir un effet considérable sur l'administration elle-même. Les fonctionnaires vont devoir accepter que les institutions concernées aient plus de liberté et puissent procéder à leurs propres choix pour atteindre leurs propres objectifs. Les fonctionnaires vont donc devoir prendre de nouvelles dispositions concernant les informations dont ils estiment avoir besoin pour évaluer les activités des institutions, en se gardant d'intervenir tout le temps. Jusqu'ici l'administration n'a pas réussi à régler ces conditions de fonctionnement du nouveau système, les

fonctionnaires continuant à exiger que des informations toujours plus nombreuses leur soient communiquées par les institutions concernées.

Le rôle de l'Etat est en train de changer. A l'avenir, l'Etat demeurera dans l'ensemble responsable des mêmes activités que précédemment, mais c'est la manière dont celles-ci seront organisées qui va connaître des modifications. L'Etat ne sera plus le maître central de l'univers, mais plutôt l'agent du changement. En tant que tel, il devra mettre les institutions qui reçoivent un financement de l'Etat au défi d'être aussi efficaces et efficaces que possible. Nombreux sont ceux qui dans notre société soulignent aujourd'hui la nécessité de ce nouveau rôle de l'Etat, et l'importance cruciale que revêt dans ce contexte la confiance dans l'Etat-partenaire. Cependant, un consensus quant aux objectifs escomptés continue d'être une condition préalable à cette nouvelle stratégie.

Les Pays-Bas ont aujourd'hui un nouveau gouvernement, une fois de plus une coalition formée par les Sociaux-démocrates et deux partis libéraux. Ce nouveau gouvernement a d'ores et déjà été confronté à un certain nombre de problèmes. Il y a, bien entendu, le débat sur les conséquences de la crise en Asie. A cette fin, le Ministre des Finances a mis en place une réserve budgétaire d'un milliard de florins. Si l'économie ne croît pas conformément aux projections, cette somme sera débloquée pour régler les problèmes budgétaires qui en découleront. Il est proprement étonnant que le Parlement ait accepté cette approche. Les problèmes que connaissent les secteurs de la santé et de l'éducation sont importants et n'ont jusqu'ici pas été résolus, même si le nouveau gouvernement a accepté le principe d'une augmentation des budgets dans ces deux domaines. Les négociations salariales dans le secteur de l'éducation s'annoncent, quant à elles, particulièrement difficiles.

Le débat sur les nouveaux investissements publics, et notamment sur l'avenir de Schiphol, notre aéroport national, est également très important. Jusqu'ici, le débat sur la croissance escomptée du nombre des vols a entravé la mise en œuvre d'un plan d'extension de l'aéroport. Il est très important qu'un consensus se dégage des discussions entre partis politiques et groupes écologistes inquiets de ces projets d'extension, en raison de la résistance suscitée par les propositions présentées. La discussion a pour l'instant porté essentiellement sur des questions telles que la sécurité et les nuisances sonores. Pour l'heure, les pouvoirs publics n'ont pas été en mesure de fournir des informations fiables quant au nombre total des vols au départ et à l'arrivée de Schiphol, alors que les groupes écologistes ont, eux, pu montrer leurs chiffres.

Le gouvernement se heurte à des problèmes de prise de décision. Nos concitoyens n'acceptent plus automatiquement les « produits » de la politique gouvernementale. L'influence des groupes de défense catégoriels, tels que les groupes écologistes par exemple, ne fait que croître. Dans un nombre de plus en plus important de domaines, la coopération des autorités locales est nécessaire. Le gouvernement central doit ménager ces deux fronts ; il a besoin de leur coopération en raison de l'influence que ces groupes ou institutions exercent sur l'opinion et en raison, aussi, du risque de poursuites judiciaires. De ce fait, des dispositions institutionnelles nouvelles en matière de gouvernement s'imposent, tout particulièrement dans deux domaines : les questions liées à l'environnement et les grands investissements publics.

VERS UN « VERDISSEMENT » DU MODÈLE POLDER ?

Il faut un consensus pour surmonter la résistance. Un débat a commencé d'introduire le « modèle polder » dans le processus de prise de décisions en matière d'environnement - c'est ce que l'on a appelé le « modèle polder vert ». Toutefois, au vu de l'expérience qui a été la nôtre avec le « modèle polder » initial, on peut se demander si celui-ci pourra résoudre les problèmes qui se posent aujourd'hui. Tout d'abord, il faudrait que les pouvoirs publics soient parfaitement clairs quant aux objectifs qu'ils poursuivent. Dégager un consensus n'exonère pas de la nécessité de prendre des décisions stratégiques. En second lieu, il conviendrait de parvenir à une communauté de vues quant aux données sur la base desquelles les décisions doivent être prises. Et il serait préférable que ces données ne soient pas remises en cause tout le temps. L'un des facteurs clé qui explique l'actuelle absence de consensus tient précisément à l'absence de confiance que les parties en présence ont dans les données présentées par les pouvoirs publics. Si cet état de fait devait perdurer, il pourrait s'avérer presque impossible de parvenir à un accord, quel qu'il soit. Enfin, si les partenaires sociaux conviennent d'un certain nombre de choses, il faudrait que leurs membres se sentent tenus par le cadre ainsi défini. Toute discussion avec les groupes écologistes pose par exemple immédiatement la

question de leur représentativité. Il n'en reste pas moins qu'il est tout à fait important de développer de nouvelles formes de dialogue avec les "nouvelles" parties prenantes à ces débats, les questions économiques étant de plus en plus liées aux questions de protection de l'environnement. Il est d'ailleurs intéressant de noter à ce propos que le nouveau président du Conseil économique et social, M. Wijffels, est aussi président de l'une des plus importantes de nos organisations écologistes.

Des dispositions plus concrètes vont devoir être adoptées en ce qui concerne les nouveaux projets d'investissements de l'Etat. Et ce non seulement pour surmonter certaines résistances, mais aussi pour encourager des investisseurs privés à participer au financement de ces projets. Si le gouvernement a affecté des sommes importantes à ces investissements, celles-ci demeurent insuffisantes pour couvrir l'ensemble des projets. C'est ainsi qu'a été lancé un dialogue qui vise à essayer d'attirer un financement privé vers ces projets publics - ce qui n'est pas une mince affaire.

L'un des principaux projets de cet ordre concerne la nouvelle liaison ferroviaire entre Rotterdam et la Ruhr, ce que l'on a appelé la ligne Betuwe. Les pouvoirs publics ont toujours dit que ce projet ne pourrait voir le jour que si des investisseurs privés se montraient disposés à participer à son financement. Jusqu'ici, les investisseurs privés ne se sont pas manifestés, compte tenu des incertitudes qui pèsent sur le revenu de cette liaison. Pour surmonter les résistances locales, des investissements supplémentaires ont été approuvés, mais entre-temps, les coûts de construction ont augmenté, ce qui n'a fait qu'accroître les incertitudes quant aux chances d'aboutissement du projet.

L'un des conseils consultatifs les plus importants du gouvernement, le Conseil consultatif scientifique pour les politiques publiques, avait, il y a quelques années, formulé un certain nombre de propositions visant à réorganiser les processus de prise de décision pour bon nombre des investissements nouveaux. Dans ce contexte, les pouvoirs publics devaient argumenter la pertinence stratégique de leurs projets et lancer le dialogue avec les parties prenantes, investisseurs privés compris, sur la base de principes clairs. Si telle n'est pas la direction choisie, aucun consensus ne pourra jamais se dégager entre parties intéressées. Au bout du compte, les pouvoirs publics ne sauraient unilatéralement changer les accords conclus.

Le gouvernement s'est montré capable de réduire le déficit budgétaire. Parallèlement, le « modèle polder » a relancé l'emploi. Rien ne nous garantit toutefois que nous allons pouvoir continuer de tableer sur cette politique du consensus. Le gouvernement n'est plus à même d'imposer les évolutions qu'il souhaite et il lui faut aujourd'hui dégager un consensus nouveau, et non plus seulement dans le domaine de la politique macroéconomique. Maintenant que nous en sommes à parler de nouveaux investissements publics, il nous faut reconnaître que notre société a changé. De nouvelles dispositions s'imposent pour ces projets, qui prennent en considération le fait qu'au bout du compte, l'Etat y est un acteur parmi d'autres. Si le nombre des tâches assumées par l'Etat ne s'est pas radicalement réduit, il convient aujourd'hui de modifier la manière dont les pouvoirs publics s'acquittent de ces tâches. Dans les milieux politiques, on commence à prendre conscience de ce que l'efficacité de l'action de l'Etat devrait être sensiblement accrue. Dans ce domaine, le gouvernement néerlandais est aussi à la recherche de nouvelles procédures.

Le gouvernement conserve le droit et le devoir d'indiquer l'importance stratégique respective des tâches et projets qui sont les siens et il se doit d'en débattre avec le parlement. Lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des décisions stratégiques, l'Etat doit en débattre avec les parties prenantes concernées. Le verdissement du « modèle polder » est l'une des solutions qui s'offrent à nous.

En fait, tous ces points sont comparables aux enseignements que nous devons tirer de l'expérience que nous avons faite du « modèle polder ». Il sera donc particulièrement important que le gouvernement fasse preuve de clarté quant à ses objectifs. Dégager un consensus n'exonérera jamais du besoin de prendre des décisions stratégiques. Mais les pouvoirs publics doivent aussi prendre conscience de ce que le travail du consensus exige une communauté de vues quant aux besoins futurs et, de ce fait, une objectivité complète des informations sur lesquelles se fondent les décisions.

PANEL

Pierre RICHARD

Les deux exposés que nous venons d'entendre font ressortir un contraste très fort entre les approches française et néerlandaise : l'absence d'une réelle stratégie de l'Etat du côté français, conduisant à un relatif échec ; un consensus sur l'appréciation à long terme de ce qui devrait être fait du côté néerlandais, conduisant à un relatif succès.

Définir clairement les objectifs à long terme de la nation est essentiel.

Depuis 1982 en France, des désaccords et des combats idéologiques, la cohabitation politique à certaines époques, n'ont pas permis d'aboutir à des consensus sur ce que le pays devrait faire. Cette situation à mon avis, s'est améliorée depuis 1997, certains consensus sur quelques sujets s'étant formés aux plus hauts niveaux de l'Etat, ce qui psychologiquement est très important.

Nous allons maintenant demander aux panélistes de présenter leurs remarques, sur lesquelles Yves Cannac et W. van Gelder seront invités à réagir à la fin de notre session.

Robert BACONNIER

Il m'a été demandé de parler des questions fiscales, un domaine dans lequel les approches néerlandaise et française sont tout à fait différentes.

Ainsi que des orateurs précédents l'ont expliqué, le gouvernement néerlandais a poursuivi une politique de réduction de la dépense publique. La politique fiscale n'a pas été au cœur de sa stratégie. Néanmoins de toute évidence, la réduction des dépenses conduit à la réduction des impôts.

La position officielle de la France sur le système fiscal néerlandais était la suivante :

1. Les Français critiquaient **le traitement fiscal favorable que les sociétés holding peuvent obtenir** dans le système néerlandais en passant par les Antilles néerlandaises.

2. D'un autre côté, les impôts sur le revenu des résidents néerlandais sont quelque peu confiscatoires, comme le montrent par exemple les statistiques de l'OCDE. **Cette imposition personnelle très élevée était considérée comme un modèle en France**, et était même prise en exemple en 1977/79.

o Concernant le traitement fiscal favorable réservé aux sociétés holding, les Français ont essayé d'agir dans deux directions.

- Concertation internationale : l'idée d'un **code de bonne conduite** a été présentée pour la première fois par la Commission Européenne en 1977. L'objet d'un tel code serait de combattre la compétition fiscale inéquitable dans l'Union Européenne. Bien entendu, la définition française ou allemande de ce qui est équitable et de ce qui ne l'est pas, n'est pas la même que la définition néerlandaise, ou que celle d'autres pays, et le sujet est difficile. Toutefois, il est clair qu'il y a un mouvement en direction d'un Code de bonne conduite dans l'Union Européenne, et même au niveau de l'OCDE.

- Contre-mesures nationales : l'article 209 B du code français des impôts prévoit la taxation en France des bénéfices réalisés par des filiales de résidents français sous un régime fiscal favorable à l'étranger. Ceci est applicable dans le cas des sociétés holding aux Pays-Bas.

o Dans le domaine des impôts personnels, les Pays-Bas ne sont plus un modèle pour le gouvernement français. Le gouvernement néerlandais a lancé une **réforme fiscale majeure**, dénommée « Fiscalité pour le 21^{ème} siècle », qui a été annoncée dans un livre blanc publié en décembre 1997, et qui sera mise en œuvre en 2001.

Les objectifs de cette réforme sont de favoriser l'emploi - considérant notamment l'augmentation des charges que représentent la santé et les retraites dans l'avenir - et de tenir compte de la compétition économique internationale. Cette réforme s'inspire clairement des thèses de l'économie de l'offre.

Le premier taux, qui était de 37,3 % dans le budget 1997, serait réduit à 20 %. Le second taux diminuerait de 50 % à 35 %, et le taux le plus élevé de 60 % à 50 %. L'assiette serait légèrement augmentée.

Un autre point important est que la fiscalité de l'épargne serait améliorée, sur la base de l'idée que les investissements financiers doivent procurer un revenu d'au moins 4 % par an. Le taux d'imposition serait de 25 % (ce qui revient à 1 % de l'épargne) et la taxe sur le patrimoine serait abolie.

Les diminutions d'impôts ci-dessus seraient financées par une augmentation de la TVA, ce qui est une politique inhabituelle pour un gouvernement de coalition centre-gauche, du moins dans nos esprits.

En ce qui concerne la méthode de préparation de la réforme, la consultation entre le gouvernement et les partenaires sociaux a été très étroite, et une déclaration conjointe a été publiée faisant état de leur accord sur les principaux aspects de cette réforme.

Un consensus sur la politique fiscale, qui est de la responsabilité de l'Etat souverain, est très surprenant, vu d'un point de vue français. Personnellement, je regrette que la politique fiscale néerlandaise ne soit plus un modèle pour les Français.

Jean-Claude CASANOVA

Deux remarques préliminaires doivent être faites.

1. La relation entre la politique et l'économie, complexe, n'est pas bien comprise.

2. Lorsque l'on parle de **l'Etat à différentes périodes**, on ne parle pas du même Etat. L'Etat d'aujourd'hui n'est pas le même que celui de 1950, de 1913 ou de 1830. La démocratisation a changé sa nature, particulièrement en France, dont la société est en retard sur le plan politique, par rapport par exemple à la société britannique ou néerlandaise.

En ce qui concerne la stratégie et le comportement de l'Etat, il me semble qu'il y a des aspects européens, et d'autres qui sont typiquement français.

o Les aspects européens

- **Les pays européens sont de plus en plus semblables en termes de croissance du revenu par tête.** Il a fallu 150 ans au Royaume-Uni pour rattraper les Pays-Bas, ce qu'il a fait au début de ce siècle, et seulement 40 ans à l'Italie pour rattraper le Royaume-Uni. Sauf périodes d'adaptation conjoncturelle qui peuvent durer à peu près 5 ans, les pays européens sont maintenant assez semblables l'un à l'autre en ce qui concerne la croissance du PIB par tête.

- Il y a eu partout en Europe **un recul du rôle de l'Etat.** La tradition européenne concernant l'Etat était fondée sur deux notions : d'une part, la propriété publique est meilleure que la propriété privée, notion qui vient du 19^{ème} siècle. D'autre part, il faut compenser le fonctionnement du marché par un supplément d'organisation politique, notion qui date des années 1930.

Ces deux notions sont aujourd'hui rejetées, et le rôle de l'Etat diminue partout.

- En comparaison avec les Etats-Unis, les pays européens se caractérisent par **une dépense publique plus élevée et une plus forte réglementation du marché du travail**, ce qui peut avoir des conséquences négatives sur la croissance économique et l'emploi. A mon avis toutefois, ceci ne doit pas être attribué à des stratégies gouvernementales ; jusqu'à un certain point, c'est un héritage historique, et c'est aussi un produit du processus démocratique.

o Les aspects français

- **Le rôle du gouvernement en France est plus important que dans la plupart des autres pays européens.** Traditionnellement, la France a suivi des politiques anti-capitalistes, ce que montre par exemple la faiblesse des grands progrès des entreprises françaises. Cette erreur politique majeure a affaibli les entreprises et l'économie en général. L'une des justifications de l'Etat est sa plus grande capacité que celle des individus à envisager et préparer l'avenir sauf le développement de grands projets, tels l'énergie nucléaire ou les trains à grande vitesse. Les gouvernements français n'ont pas vraiment su jouer le rôle d'anticipation qui leur revenait.

- Une autre spécificité française est **un chômage élevé**, dû en partie à une réglementation excessive du marché du travail, dont le gouvernement porte la responsabilité.

- Une troisième spécificité est **un niveau élevé de dépense publique et un système fiscal déséquilibré**, défavorable à la fois aux travailleurs non qualifiés et aux travailleurs hautement qualifiés dont beaucoup quittent aujourd'hui la France pour travailler à l'étranger. Le système fiscal est également l'une des raisons expliquant la vente d'entreprises françaises à des investisseurs étrangers.

En conclusion, je voudrais souligner que les attitudes et actions du gouvernement ont pu constituer pour la France un désavantage par rapport à d'autres pays, mais à mon avis pas autant qu'on l'a dit. Il n'y a pas de raison pour que le taux de croissance de la France soit beaucoup plus élevé que la moyenne européenne. Il pourrait être 0,3 % à 0,5 % plus élevé qu'il ne l'a été, et le taux de chômage français pourrait être le même que celui de l'Allemagne de l'Ouest. L'Etat a une part de responsabilité, mais sont également responsables des tendances profondes dans la société et l'électorat français, particulièrement dans leur compréhension des réalités économiques.

M.E. CHAVANNES

Le « modèle polder » offre un **paradoxe**. D'un côté, on en fait l'éloge pour les succès économiques et sociaux qu'il a apportés. D'un autre côté, si vous allez à Amsterdam, vous embarquerez à Paris à bord d'un magnifique train français, le Thalys, qui roulera très bien et très vite jusqu'à Bruxelles. Ensuite, dans le pays plat, le pays du consensus, le voyage deviendra beaucoup plus lent, il y aura des arrêts prévus et imprévus. Je ne suis pas contre le « modèle polder », mais il est honnête de garder un jugement équilibré.

Par ailleurs, Yves Cannac a critiqué le système français, au sujet duquel il n'a fait aucune allusion à un consensus. Je pense pourtant que **le système français est également consensuel** ainsi que le démontre la vie politique française. Je suis à Paris depuis cinq ans, et j'ai observé les gouvernements Balladur, Juppé et Jospin ; à mon sens, il y a en France un consensus qui dépasse largement les frontières partisanes.

Quelques remarques enfin concernant la situation aux Pays-Bas :

- On ne cesse d'entendre parler du « miracle néerlandais » et du « modèle néerlandais ». Cependant **le taux d'inactivité aux Pays-Bas est très élevé**, 20 % à 25 %. De ce point de vue, je ne suis pas sûr que la situation néerlandaise soit très différente de celle d'autres pays.

- Sur la question du **consensus**, il faut se souvenir que des décisions politiques ont dû être prises afin d'y parvenir. Le Parlement a voté les lois nécessaires. Dans un sens, le consensus est le produit du conflit et de la décision démocratique. La mise en œuvre de l'accord de Wassenaar n'aurait pas été possible sans la volonté d'une succession très efficace d'hommes politiques, M. Kok aujourd'hui, mais également M. Ludders avant lui, qui ont tous travaillé dans la même direction. Les hommes politiques ont surmonté l'habitude d'ignorer les difficultés, ils ont forcé les citoyens à les voir.

- **Le succès néerlandais ne peut pas être exporté.** C'est un « avantage relatif » fondé sur la réduction des coûts de main d'œuvre.

- Le modèle néerlandais, c'est se voir et se parler sans cesse. **Les responsabilités sont dispersées** entre les différents participants au processus, elles ne sont pas clairement définies. Cette situation comporte des risques. Il est possible, pour reprendre l'expression d'un membre du cabinet de M. Kok il y a 15 ans, que le modèle néerlandais consiste à « continuer une discussion qui s'est achevée hier ». Par exemple, aucun progrès n'a été fait sur les problèmes que soulève l'aéroport de Schiphol à Amsterdam, qui continuera d'être une difficulté majeure pour les Pays-Bas dans l'avenir.

- Le modèle néerlandais a **des inconvénients en termes humains et financiers**. Il y a une tension due à l'excès de travail, dont le coût est estimé à 15 milliards de FF par an, en maladie, absentéisme ou incapacité permanente. Les Pays-Bas n'ont pas voté de loi diminuant la durée du travail hebdomadaire à 35 heures, comme la France l'a fait. Cependant, des accords ont été conclus entre les partenaires sociaux sur une semaine de 36 heures, ce qui n'a pas créé d'emplois, mais bien souvent plus de travail pour un salaire réduit.

- Enfin, je ne partage pas le pessimisme d'Yves Cannac sur la France. Je pense qu'il y a beaucoup de changements en cours dans votre pays, et que le gouvernement actuel, bien que mal préparé quand il a accédé au pouvoir, a pris **des mesures qui vont dans la bonne direction**.

A.H. LUNDQUIST

C'est à partir d'un point de vue de dirigeant d'entreprise que j'essaierai d'ouvrir une perspective sur la manière dont fonctionne le système néerlandais.

o D'abord, quelques commentaires sur des points évoqués par les précédents orateurs :

- La communauté des affaires approuve le traitement fiscal favorable réservé aux sociétés holding, pas la fiscalité sur les personnes qui est beaucoup trop élevée.

- En ce qui concerne les relations sociales, il est bon d'avoir entre les partenaires sociaux des accords nationaux définissant la stratégie, puis des accords au niveau des sociétés, enfin des contrats individuels.

- Le consensus est un élément important. IBM a dû réduire de moitié ses activités et ses effectifs aux Pays-Bas, ce qui signifiait la suppression d'environ 2000 postes. Nous avons pu le faire dans un cadre consensuel, et nous sommes maintenant à nouveau en expansion.

o Du côté du **programme du gouvernement de coalition actuel**, nous constatons que des efforts sont faits en vue de diminuer les impôts, de faciliter la création d'entreprise, d'encourager l'économie de marché, par exemple d'empêcher le secteur public de concurrencer le secteur privé, de limiter la charge administrative sur les sociétés.

Il reste des améliorations à apporter. Par exemple, les investissements en infrastructures, tels que l'aéroport de Schiphol ou le train à grande vitesse, restent insuffisants. Il faut que nous trouvions des façons de les réaliser, qui soient acceptables pour toutes les parties concernées. De même, en matière de création d'emplois : il faut plus d'incitations au travail, les coûts de protection sociale doivent être contrôlés, une attention constante est nécessaire pour développer l'employabilité, pour donner davantage de chances à davantage de personnes.

Tout ceci implique une croissance économique plus forte et une plus grande liberté pour les entreprises, qui ouvriront la voie pour des emplois plus qualifiés et plus souples.

o De nouveaux domaines s'ouvrent aux Pays-Bas à la recherche de consensus :

- Il existe des exemples dans lesquels l'entreprise privée est invitée à aider à la réalisation de projets gouvernementaux. Ainsi, les « autoroutes de l'information ».

- Dans le secteur de la recherche et du développement, qui n'est pas assez puissant, des instituts financés par des fonds publics et privés ont été créés. La recherche liée à l'extension d'Internet est notamment menée par des instituts de ce type.

- Des activités nouvelles ont été lancées, et de nouveaux emplois créés à partir d'un concept de « jumelage », selon lequel gouvernement et entreprises privées travaillent ensemble pour guider les nouveaux entrepreneurs et fournir le capital de démarrage.

- Un autre exemple en est fourni par la « plate-forme du millénaire », qui traite des problèmes informatiques de passage à l'an 2000. Cette plate-forme a été développée en coopération entre le gouvernement et le secteur privé, sous la direction du Président de Philips, et en utilisant une approche de « benchmarking ».

En résumé, le consensus est profondément ancré dans la culture néerlandaise. Cette approche marche bien aux Pays-Bas et elle est difficile à imiter. Néanmoins, en matière de processus de décision sur de grands projets d'infrastructure, nous ressentons parfois un peu d'envie à l'égard de nos voisins français.

Willem van GELDER

Trois remarques en contrepoint de ce qui vient d'être dit.

Sur la politique fiscale, nous souhaitons vivement attirer les sociétés holding aux Pays-Bas, et nous sommes heureux d'avoir atteint notre objectif par un traitement fiscal particulier. Le principal problème aujourd'hui est de réintégrer le maximum de personnes dans le marché du travail, particulièrement les chômeurs de longue durée. C'est pourquoi il est important de diminuer encore le taux le moins élevé de l'impôt sur le revenu, ce qui aide à obtenir un coût du travail aussi bas que possible.

Il nous a fallu très longtemps pour réussir à augmenter l'emploi.

Le consensus est un phénomène très néerlandais. Les Néerlandais aiment discuter de tout. Toutefois, nous avons également des règles en vertu desquelles les citoyens peuvent dire ce qu'ils ont à dire, et poursuivre en justice s'ils sont en désaccord sur des décisions prises par le gouvernement. En ce qui concerne les projets d'infrastructure, nous pensons que nous devrions développer une forme de processus similaire au « modèle polder ». Bien sûr, les processus de décision sont différents en France, et par exemple la construction de trains à grande vitesse paraît beaucoup plus simple qu'elle ne le serait aux Pays-Bas : nous avons là quelque chose à apprendre. Aux Pays-Bas cependant, nous n'aimons pas le consensus pour lui-même, mais comme un instrument pour accomplir ce que nous estimons devoir faire.

Yves CANNAC

Il est possible que J.C. Casanova soit plus pessimiste que moi. Je pense que **la France a des ressources considérables** ; la preuve en est que nous avons réussi à obtenir des résultats économiques acceptables en dépit de dépenses publiques élevées et d'une taxation absurde. Nous voulons faire mieux.

M. E. Chavannes considère qu'il existe un consensus en France. En ce qui me concerne, j'estime qu'**il ne peut exister de réel consensus que lorsque les citoyens sont bien informés**. Naturellement, le système politique français fonctionne, comme l'a dit M.E. Chavannes, mais les citoyens ne votent certainement pas en faveur du gaspillage de l'argent public, ce qui est trop souvent le cas. Les Français ne se comporteront jamais comme les Néerlandais. Nous avons notre propre histoire, notre propre culture. Ce qui nous est cependant le plus nécessaire, c'est davantage d'information pour définir ce que sont véritablement les problèmes. Un séminaire tel que celui-ci est certainement un pas dans la bonne direction. Les Français n'ont pas beaucoup d'humilité, et nous n'allons pas devenir humbles à la suite de la réunion de ce soir, mais j'espère que nous pouvons entendre ce que nos amis néerlandais ont à dire, et en faire notre profit.

Pierre RICHARD

Pour conclure, je dirai que je suis plus optimiste à la fin de cette session que je ne l'étais au début. Une chose est irréversible : nous convergeons. En 1982, les Français ne s'intéressaient qu'à la France ; aujourd'hui nous savons qu'il nous faut regarder au-delà des frontières.

Il est clair que les Pays-Bas ont leur propre manière de faire les choses, et nous la nôtre. La convergence cependant est très bénéfique, particulièrement, dans le cas qui nous occupe, pour la France. Nous pouvons apprendre de nos amis néerlandais.

CONCLUSIONS

Willem de RIDDER Directeur général de SMO

Bernard ESAMBERT Président du Conseil de Surveillance de la Banque Arjil, Président de la commission « Benchmarking » de l'Institut de l'Entreprise

Willem de RIDDER

Nous avons essayé ce soir d'expliquer que le « modèle polder » est fondé sur la construction de consensus, sur la négociation.

o Le mot clé est celui de **responsabilité** :

- Faisons-nous un investissement dans une relation à long terme avec nos partenaires ?
- Faisons-nous un investissement dans une recherche commune de manière à obtenir une information claire et précise ?
- Croyons-nous que nous serons plus forts après avoir conclu un accord qui servira le développement économique ?

C'est l'analyse que font les syndicats néerlandais, nous a-t-on dit au cours de ce séminaire. Ils en sont venus à la conclusion que les grèves sont en général contre-productives, en termes d'adhésions aux syndicats, et d'influence dans les processus de négociation.

o En ce qui concerne **la scène politique**, des tendances se développent qui peuvent être comparées à ce que l'on observe en matière de marketing grand public.

Souvenons-nous : dans les années 1950, Henry Ford disait que le consommateur pouvait avoir une voiture de n'importe quelle couleur, à condition qu'elle soit noire. Les choses ont changé. Aujourd'hui, c'est l'attitude vis-à-vis des consommateurs qui compte. Les chefs d'entreprise ont appris qu'ils doivent être à l'écoute du consommateur, que « le consommateur est le patron ».

Aux Pays-Bas, le gouvernement a appris la même leçon. Il doit être à l'écoute des électeurs : c'est peut-être ce qu'on pourrait appeler le « marketing politique ».

Cela veut dire en particulier que le gouvernement s'efforcera d'agir en coopération et en partenariat avec les syndicats, les organisations non gouvernementales et les entreprises privées. **Le gouvernement ne se comporte plus en décideur, mais plutôt en médiateur.**

Entreprises et gouvernement sont-ils en situation de faiblesse lorsqu'ils se mettent à l'écoute des clients ou des électeurs ? A mon avis, c'est tout juste le contraire. Ils bâtissent la confiance, la compréhension mutuelle et les intérêts communs. Nous voulons tous un gouvernement fort, une communauté d'entreprises fortes. **Dans nos sociétés, gouvernement et entreprises seront en situation de faiblesse lorsqu'ils cessent d'écouter**, ils ne sauront plus produire les meilleurs biens et les meilleurs services, ils ne sauront plus prendre les bonnes décisions.

Ce changement d'état d'esprit peut être difficile à comprendre, mais c'est bien celui que l'on constate aujourd'hui dans notre pays comme dans le vôtre.

o Inviter à Paris des orateurs des Pays-Bas pour expliquer l'expérience néerlandaise était certainement très utile. Toutefois, pour comprendre pleinement le « modèle polder », il faut que vous veniez chez nous, que vous y restiez un moment. Nous serons heureux, à SMO, de vous aider à découvrir les Pays-Bas, comme nous l'avons été de participer à la manifestation d'aujourd'hui.

A l'issue de ce séminaire, nous nous sentons proches de la France, et nous fondons nos espoirs dans le succès d'un modèle européen, et dans notre avenir commun.

Bernard ESAMBERT

Les débats que nous venons d'avoir, me semble-t-il, peuvent se résumer en les situant sur trois niveaux :

- les recettes employées aux Pays-Bas depuis 1982 pour faire évoluer le pays de manière assez fondamentale,
- les acteurs qui ont appliqué ces recettes,
- les comportements culturels qui ont permis aux Pays-Bas de réussir, de faire en sorte que les politiques suivies soient comprises et acceptées par tous les citoyens néerlandais.

Les recettes sont bien connues. Michel Didier, dans son panorama macro-économique, les autres orateurs qui se sont succédé, les ont décrites : pour accélérer la croissance, il faut réduire les dépenses publiques, tenir compte de la compétition mondiale, pratiquer la modération salariale, innover en permanence, déréguler, privatiser, parce que tous ces éléments conditionnent la compétitivité des entreprises. Si l'on veut en outre que la croissance soit fortement créatrice d'emplois, il faut ajouter la suppression massive des charges sociales en commençant par les bas salaires, le temps partiel et la flexibilité. Ces différents ingrédients ont été mis en œuvre par les Pays-Bas depuis 1982, avec ténacité, continuité, contre vents et marées : l'Ambassadeur de France aux Pays-Bas nous disait que le découragement s'était fait sentir à plusieurs reprises entre 1982 et 1992-1993, ce qui n'a pas empêché les dirigeants, les syndicalistes, les entrepreneurs et leurs représentants de tenir bon, sans céder à la facilité. Ce qui s'est passé aux Pays-Bas pendant les années 1980 s'est traduit par un demi point supplémentaire de croissance du PNB néerlandais par rapport au nôtre ou à celui de l'Allemagne, et même un point ou davantage au cours des dix dernières années.

En ce qui nous concerne, nous avons appliqué certaines de ces mêmes recettes mais avec beaucoup moins de détermination, hélas, et beaucoup moins de continuité, sans aller jusqu'au bout du chemin. Le point sur lequel nous avons fait presque aussi bien que les Pays-Bas est celui de la modération salariale. Nous avons, comme les Pays-Bas, laissé aux entreprises une grande partie des gains de productivité réalisés depuis une vingtaine d'années.

Pour le reste : les dépenses publiques, comme Yves Cannac l'a dit, ont augmenté et non diminué, les dérégulations ont été insuffisantes ou tardives, les privatisations limitées. Quant au temps partiel, il s'est beaucoup trop peu développé, alors que depuis des années, Jean Boissonnat et d'autres montrent qu'il existe dans ce domaine un déficit de 15 à 20 % d'emplois par rapport à ce qui pourrait être fait. Enfin, en ce qui concerne les exonérations de charges sociales, notamment sur les bas salaires, nous avons procédé à doses homéopathiques.

Les acteurs n'ont pas du tout les mêmes attitudes dans les deux pays. Aux Pays-Bas, il existe une sorte de tripode dans lequel les partenaires sociaux, patronat et syndicats, jouent un rôle essentiel. Ce tripode a tellement bien fonctionné sur deux de ses pieds que l'Etat, le troisième, n'a eu qu'à accompagner ce qui s'est fait au niveau des partenaires sociaux par des baisses de dépenses publiques (diminution importante des effectifs de la fonction publique) et des réductions d'impôts. L'attitude de ces trois acteurs a également favorisé certaines évolutions à long terme, par exemple sur le travail des femmes, souvent à temps partiel, ce qui a conduit à des ressources représentant un salaire et demi par foyer, ou d'autres éléments de cette nature. Ce comportement a permis la réussite des Pays-Bas.

En France, deux des pieds du tripode ayant la faiblesse congénitale qu'on leur connaît, surtout les syndicats, l'Etat a vu son rôle se renforcer comme il en a d'ailleurs la tentation permanente et il a agi bien souvent de manière maladroite, toutes tendances politiques confondues. C'est pourquoi beaucoup des mesures mises en œuvre par les Pays-Bas ne l'ont pas été chez nous.

Les comportements culturels expliquent largement les différences d'approche entre les deux pays.

Premier élément, la connaissance des phénomènes de globalisation est plus ancienne et bien meilleure aux Pays-Bas qu'en France, les Pays-Bas étant condamnés à affronter davantage que la France la compétition économique internationale du fait de l'importance relative de leur commerce extérieur par rapport à leur PIB. Ensuite, et à partir de là, le patronat, les syndicats et un Etat accompagnateur ont su faire preuve aux Pays-Bas de créativité pour imaginer des solutions. Ils ont également montré leur sens des responsabilités, comme l'ont souligné plusieurs orateurs néerlandais, en sachant prendre en compte non seulement les intérêts particuliers que défendait l'un ou l'autre, mais aussi les intérêts de l'ensemble des citoyens. Une bonne dose de réalisme, de la cohérence dans la décentralisation, une pratique sérieuse des relations sociales, la confiance de la population, de la continuité et une formidable ténacité, tels sont les ingrédients qui ont conduit les Pays-Bas au succès.

Les Français ont plutôt un comportement qui ressemble à celui des cheveu-légers : ils font facilement demi tour ou s'arrêtent devant les difficultés. Sur le plan des comportements culturels, il n'est pas sûr que la France ait tout à fait les mêmes atouts que les Pays-Bas.

En conclusion, la leçon essentielle que nous administrent nos amis néerlandais, c'est qu'à un moment déterminé, ils ont collectivement décidé de changer les choses : dans les années 1980 après la médiocrité des années 1970, ils ont accéléré la croissance, commencé à créer activement des emplois, en donnant un contenu plus fort en emplois à cette croissance retrouvée.

Je ne vois vraiment pas pourquoi nous n'aurions pas l'ambition de faire la même chose. Nous avons un déficit de croissance de 0,4 point par an par rapport à la moyenne de l'Union Européenne depuis 17 ans. Je ne comprends d'ailleurs pas que personne n'en parle et que cette médiocrité dans laquelle nous sommes ne soit relevée par aucun journaliste, aucun media, ni par aucun gouvernement. Est-ce la vocation de la France de rester avec ce déficit de croissance par rapport à la moyenne de l'Union européenne comme si nous avions auparavant un taux de richesse tel que les autres soient condamnés à nous rattraper ? Je forme des vœux pour que, grâce à l'inspiration néerlandaise, nous passions de ce déficit de 0,40 % à un excédent par exemple d'un demi point pour ne pas être trop ambitieux, ce qui correspondrait à un point de plus de croissance par an qui, ajouté à une croissance « normale » de 2 à 3 %, donnerait à la France une formidable dynamique, changerait les comportements, et résorberait le chômage beaucoup plus rapidement. La France retrouverait confiance en elle-même.

Les éternels donneurs de leçons que nous sommes se sont vu infliger une très bonne leçon par les Néerlandais : il ne s'agit pas de renverser la vapeur pour donner à nouveau des leçons mais pour retrouver une croissance qui soit au moins celle de la moyenne de l'Union Européenne et même légèrement supérieure comme nous avons su le faire dans le passé. Et ceci afin d'entrer pleinement dans l'Europe, sans complexes ni arrière-pensées.