

L'échec de la politique des salaires aux Pays-Bas

M. A. Heertje

Volume 41, Number 4, January–March 1966

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1003125ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1003125ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (print)

1710-3991 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Heertje, M. A. (1966). L'échec de la politique des salaires aux Pays-Bas. *L'Actualité économique*, 41(4), 621–629. <https://doi.org/10.7202/1003125ar>

L'échec de la politique des salaires aux Pays-Bas

La politique économique d'après-guerre aux Pays-Bas s'est surtout distinguée de celle des autres pays par le système d'intervention mis au point pour contrôler les salaires. Depuis plusieurs années s'est développée, en effet, une collaboration tripartite entre les syndicats ouvriers néerlandais, d'une part, et les organisations patronales et le gouvernement, d'autre part, collaboration visant à fixer les salaires de façon conforme à l'intérêt national dans son ensemble. Alors que, dans la plupart des pays du monde, on assiste presque toujours à une opposition marquée entre les organismes mentionnés, aux Pays-Bas, au contraire, on pourrait presque parler d'une entente cordiale. Au cours des années d'après-guerre, les revendications des syndicats ouvriers sont restées très modérées ; le climat était donc favorable à l'entente. On doit même considérer comme extraordinaire le fait que pendant presque vingt ans, les ouvriers, dans les branches d'activité et dans les entreprises, aient accepté sans réserves les conditions fixées par les Contrats collectifs de Travail¹. Ce fait a joué un rôle important dans le processus de redressement de l'économie nationale et a stimulé les investissements auto-financés par les entreprises. C'est là un fait qu'il faut bien garder à la mémoire en lisant les pages qui suivent.

Nous nous proposons ici de décrire les circonstances et les facteurs économiques qui ont amené l'échec de la politique des salaires aux Pays-Bas, au cours des dernières années, et de tirer de cette

1. *Collectieve Arbeids Overeenkomst*, ou C.A.O. : contrat entre employeurs ou organisations d'employeurs et organisations d'employés fixant les conditions qui devaient être respectées par les contrats particuliers.

expérience des conclusions qui ne sont pas, croyons-nous, sans intérêt pour d'autres pays. Nous voudrions cependant, au préalable, donner quelques indications sur les aspects institutionnels du problème de la fixation des salaires dans notre pays.

*
* * *

La politique des salaires aux Pays-Bas est unique dans la période d'après-guerre. Les Contrats collectifs de Travail constituent un élément essentiel du système en cause. En vertu de la loi de 1945 régissant les relations du travail, tout Contrat collectif (C.A.O.) devait être approuvé par un organisme public, le *College van Rijksbemiddelaars*².

Cet organisme approuvait les projets de C.A.O. selon les directives générales qui lui étaient imposées par le ministre des Affaires sociales après consultation auprès de la Fondation du Travail (*Stichting van de Arbeid*).

Celle-ci fut créée en 1945, comme un organisme de droit privé, pour les fins des négociations entre les organisations d'employeurs et les organisations d'employés. Sa mise sur pied s'explique d'abord par les idéaux issus de la collaboration du temps de guerre, mais aussi, en 1945, par l'urgence d'une reconstruction qui ne paraissait possible que moyennant une mise en commun des efforts. On doit aussi invoquer des raisons politiques : le gouvernement s'étant engagé à intervenir rigoureusement dans l'économie de l'après-guerre, les groupements d'employeurs et d'employés se devaient de placer celui-ci devant une vie économique solidement encadrée. La Fondation du Travail conseille le gouvernement sur tous les projets de C.A.O. et aussi sur toutes les questions sociales importantes. Les décisions sont prises à la majorité des deux tiers plus une voix, neuf membres représentant les employeurs et neuf les employés.

Jusqu'en 1959, on maintint une politique d'augmentation générale des salaires, sous la responsabilité principale du gouvernement. Les employeurs et les employés prirent cependant, eux aussi, une part active à cette politique par l'intermédiaire des recommandations

2. Collège de Médiateurs gouvernementaux, au nombre de huit, tous nommés par le ministre des Affaires sociales.

du *Sociaal-Economische Raad* et par des consultations régulières auprès de la Fondation.

Le S.E.R. que l'on pourrait appeler Conseil économique et social est l'organisme suprême de l'organisation professionnelle de droit public. Il a été créé en 1950. Il compte 45 membres : 15 sont nommés par les employeurs, 15 par les employés et 15 par l'Administration. Il a une fonction consultative auprès du gouvernement pour les questions sociales et économiques, fonction plus importante que celle qui est confiée à la Fondation. Lorsqu'un avis doit être formulé à la requête du gouvernement, le S.E.R. forme des commissions qu'il charge de certains travaux ; ces commissions comprennent souvent des spécialistes qui ne font pas partie du S.E.R. Le gouvernement est obligé, de par la loi, de demander l'avis du S.E.R., mais il n'est évidemment pas obligé de suivre ces avis. En pratique, il n'y a pas toujours unanimité au S.E.R., de sorte que l'avis requis peut présenter plusieurs points de vue en même temps. L'importance du S.E.R. vient alors du fait que, par son intermédiaire, le gouvernement connaît les points de vue des employeurs et des employés, ce qui facilite le choix que l'État doit faire entre plusieurs solutions possibles.

Peu à peu, cependant, les employeurs et les employés en étaient venus à considérer comme insuffisante cette participation à la politique des salaires. Ils voulaient avoir plus directement leur mot à dire et sur les salaires et sur les conditions de travail. En 1959, suivant en cela les recommandations du S.E.R., on orienta la politique vers une plus grande différenciation par branche d'activité et un rôle plus important fut dévolu aux participants non gouvernementaux dans la formation des salaires, le Collège des Médiateurs gardant la charge d'approuver la politique proposée.

Au commencement de 1963, suivant encore une fois les recommandations du S.E.R., on accentua encore l'importance du rôle des employeurs et des employés. La responsabilité de la politique relève de la Fondation du Travail et du S.E.R., l'approbation par le Collège des Médiateurs étant supprimée. Tous les six mois, le S.E.R. doit indiquer quel est le maximum d'accroissement des salaires qu'il juge acceptable. À son tour, le S.E.R. est lui-même conseillé par le *Centraal Planbureau*³ qui procède, entre autres, à des calculs sur

3. Bureau central du Plan.

l'évolution de la productivité, élément essentiel dans la détermination d'une marge limite d'augmentation des salaires. Sur la base de ces calculs, il y a consultation entre la Fondation et le gouvernement, ce dernier exposant alors son point de vue.

À partir de cette date, la Fondation déborde son rôle consultatif antérieur : il confronte les projets de C.A.O. et l'évolution des salaires, telle que convenue avec le gouvernement. De ce fait, il obtient des pouvoirs de droit public. Cependant, s'il n'y a pas accord au sein de la Fondation, c'est le Collège des Médiateurs qui prend la décision. L'influence du gouvernement se trouve donc repoussée à la décision ultime lorsque l'on ne peut parvenir à un accord aux stades antérieurs de la procédure.

*
* * *

Pour l'année 1963, le Bureau central du Plan avait déterminé une marge de 2.7 p.c. d'augmentation des salaires. La fixation d'une marge si exacte d'accroissement des rémunérations montre bien la confiance que l'on avait, au cours de ces années, en une politique économique basée sur des méthodes scientifiques. On en est un peu revenu depuis, mais en 1963, le S.E.R. accepte cette marge de 2.7 p.c. comme norme pour les négociations au sein de la Fondation qui s'efforça alors de maintenir la majoration des salaires à l'intérieur de limites étroites.

En réalité, les salaires augmentaient en moyenne de 8 p.c. De plus, l'usage se répandait de verser aux employés des salaires « noirs », c'est-à-dire non autorisés par la Fondation. C'était là un secret de polichinelle, mais le gouvernement faisait mine de ne rien savoir. D'autre part, les employeurs laissaient voir qu'ils étaient disposés à payer des salaires supérieurs à ceux qui étaient prescrits par les organismes officiels. Ce qui s'expliquerait par les tensions qui existaient sur le marché du travail : l'écart entre l'état du marché et les règles du jeu de la politique des salaires devenait de plus en plus manifeste.

En octobre 1963, la bombe éclata lorsqu'un employeur offrit ouvertement des salaires supérieurs aux taux officiels afin d'attirer la main-d'œuvre chez lui. Dans d'autres entreprises, des grèves éclatèrent.

tèrent parce que les employeurs voulaient s'en tenir aux termes des contrats collectifs. On se trouva alors dans une situation ridicule : les syndicats ouvriers n'acceptaient pas les augmentations de salaires offertes aux ouvriers par des employeurs particuliers. Les syndicats se trouvèrent alors acculés à une telle situation qu'ils perdirent l'appui de leurs membres. Il fallait faire quelque chose pour assurer la paix sociale. Aussi, à la fin de 1963, les syndicats ouvriers exigèrent-ils des augmentations de salaires exorbitantes, soit 10 p.c. La Fondation survécut parce que les employeurs finirent, après de longues négociations, par accepter les revendications de leurs partenaires. Le gouvernement ne put lui non plus faire autrement et le S.E.R. entérina la décision. Les calculs du Bureau central du Plan étaient mis de côté : le pourcentage convenu n'avait aucun rapport avec la productivité ou tout autre critère. Les forces du marché avaient gagné. À la fin de l'année passée, on a vu l'histoire se répéter sous le coup de tensions persistantes sur le marché du travail. Le taux d'augmentation convenu pour 1965 est de 5 p.c. Ce taux a lui aussi été déterminé sans tenir compte des critères pseudo-scientifiques comme, par exemple, l'évolution de la productivité du travail. Il est maintenant temps de se demander comment on a pu en arriver là. Nous examinerons d'abord, pour répondre à cette question, le rôle des syndicats ouvriers.

*
* *
*

Pour comprendre les événements, il faut expliquer le changement de comportement des syndicats ouvriers. Longtemps, les représentants syndicaux s'étaient montrés très souples et n'avaient pas manifesté cette attitude combative qui leur est ordinairement propre. Ils acceptaient les fondements macro-économiques de la politique gouvernementale, c'est-à-dire un niveau élevé de l'emploi, un taux de croissance convenable et une balance créditrice des paiements courants extérieurs. En ce qui concerne l'emploi, la crainte du retour à un chômage étendu jouait toujours un rôle considérable, surtout chez ceux qui avaient connu la crise de 1929. Au chômage, on préférerait une inflation modérée si c'était là une façon de maintenir l'emploi. Car, si l'on fixe les salaires à un niveau relativement

bas en comparaison de l'extérieur, on superpose à ces salaires une certaine dose d'inflation en provenance de l'étranger. Une politique qui aboutit à des salaires faibles favorise le financement des investissements des entreprises et, par conséquent, stimule la croissance, du moins si une forte proportion des profits se trouve réinvestie.

Les syndicats ouvriers ont longtemps appuyé la politique de la Banque centrale et du gouvernement, politique consistant à provoquer un excédent dans les échanges avec l'étranger. Il va sans dire qu'un tel résultat peut être obtenu entre autres, par un niveau de salaires relativement bas. On freine alors l'importation et on favorise l'exportation, surtout si l'évolution des prix se trouve également soumise à des mesures de compression. Les chefs syndicaux acceptaient donc, en somme, les arguments avancés par les responsables de la politique économique dans son ensemble.

Que les dirigeants ouvriers aient pu convaincre les membres de leurs organisations de la justesse des décisions des autorités, constitue, sans conteste, un fait remarquable. Pendant des années, la discipline syndicale a constitué le véritable miracle néerlandais. On acceptait, au cours de cette période, comme parfaitement objectifs, les calculs portant sur la productivité globale et sur celle des différentes branches de l'activité économique, jusqu'au moment du moins où tous ces calculs ont été réduits à néant sous la pression des forces du marché. Mais ce sont les chefs d'entreprises qui, contraints par les tensions de l'offre et de la demande, ont offert des salaires illégaux, les salaires « noirs ». Ces salaires ont alors compromis le prestige de ceux qui avaient déterminé les maximums, ce qui a amené les membres des syndicats à se détacher de leurs chefs.

Il est évident que l'explication de ces développements réside dans les tensions qui existaient sur le marché du travail. Ces tensions supposent que la demande globale excédait la capacité de production, ce qui était, à notre avis, provoqué au moins partiellement par la politique de la Banque centrale et du gouvernement. Il nous reste à démontrer la valeur d'une telle assertion.

*

* *

Dans le compte rendu annuel des opérations de la Banque centrale, on a toujours mis de l'avant la nécessité de dégager un solde

positif aux comptes courants. On soutenait qu'un certain stock d'or et de devises permettrait de poursuivre une politique nationale autonome si la conjoncture internationale devenait moins favorable. En outre, afin d'assurer la croissance des exportations à long terme, il était nécessaire de faire crédit aux pays étrangers qui ne sont pas en mesure de payer comptant. Il fallait donc que les Pays-Bas se trouvent en mesure d'exporter du capital. Cette exportation de capital exige, selon le président de la Banque centrale, monsieur Holtrop, que l'excédent des comptes courants s'élève à environ 2 p.c. du revenu national annuel.

Il importe de souligner encore une fois que pendant des années, les calculs de la Banque centrale ont été considérés comme le résultat objectif d'une analyse scientifique. Cependant, la fixation d'une marge disponible, dans l'ensemble de l'économie, pour l'accroissement annuel des salaires, est basée, entre autres, sur le solde créditeur désiré aux comptes courants extérieurs. Ce que l'on désire alors n'est pas déterminé par des lois scientifiques mais imposé par des choix politiques. On peut alors affirmer que la norme de la Banque centrale implique une compression des dépenses de consommation en faveur de la réserve de devises et d'un certain taux de croissance.

La conclusion qu'il s'agit là d'un problème purement politique et non scientifique est encore renforcée si l'on considère les moyens qui ont été mis en œuvre pour dégager cette balance créditrice. Le blocage des salaires constituait l'un des buts principaux de la politique économique : on restreignait donc indirectement la consommation intérieure. En plus de mettre en doute le caractère scientifique de la norme utilisée, ce qui est ici fondamental, on peut aussi se poser quelques questions sur l'usage qui a été fait de celle-ci.

À partir de 1958, la balance des comptes courants donnait lieu à des soldes créditeurs dont on peut supposer qu'ils étaient provoqués surtout par la politique évoquée ci-dessus. Les autorités publiques se réjouissaient de cette constatation et au début, les syndicats ouvriers manifestaient aussi leur satisfaction, surtout à cause de la situation qui prévalait sur le marché du travail ; il y avait plein emploi, les positions ouvrières étaient donc solides.

Mais lorsque, d'année en année, les soldes créditeurs des comptes courants ne sont pas suffisamment compensés par l'exportation projetée du capital, l'accumulation des excédents créditeurs aux comptes

Tableau I

**Solde des comptes courants et des paiements totaux,
Pays-Bas, 1957-64⁴**
(en millions de H.fl.)

Années	Paiements courants	Paiements totaux	Années	Paiements courants	Paiements totaux
1957	- 436	126	1961	792	-379
1958	1,675	1,903	1962	271	-121
1959	1,587	616	1963	924	504
1960	1,335	1,098	1964	-457	213

courants exerce une pression croissante sur les circuits réels de l'économie. C'est effectivement ce qui s'est produit⁵. Les délais de livraison se sont allongés et l'empressement au travail diminuait et, par suite de l'importation de l'inflation, l'offre de travail devenait plus réduite. Nous avons décrit ci-dessus les résultats de cette situation : les entrepreneurs pour garder leurs ouvriers voulaient bien payer des salaires supérieurs aux taux officiels, mais les syndicats insistaient pour que l'on s'en tienne aux conditions fixées par les C.A.O. et risquaient ainsi de s'aliéner leurs membres. Pour résoudre la tension, tous les critères de la politique des salaires furent abandonnés et les syndicats demandèrent des salaires plus conformes aux conditions réelles du marché du travail.

En jugeant ces événements, il ne faut pas oublier que la Banque centrale a pour fonction de stabiliser la valeur de la monnaie, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. Il est certain, cependant, qu'à mesure que l'on réussit à stabiliser le pouvoir d'achat de la monnaie par le recours à des politiques intérieures, la corrosion de la valeur inté-

4. Source : Comptes rendus annuels de la Banque centrale.

5. De tels excédents n'entraînent pas nécessairement une telle pression sur les circuits réels : en plus de la compensation résultant des exportations de capital, les effets des soldes en question pourraient être neutralisés ou réduits par des mesures gouvernementales à caractère déflationniste.

rieure sera plus grave par suite de l'influence des facteurs internationaux, si l'on n'aligne pas à temps la valeur extérieure par le recours à une réévaluation.

On peut conclure de l'expérience néerlandaise qu'une politique des salaires n'est possible que s'il y a au moins équilibre approximatif sur le marché du travail. Toute politique de salaires sera vouée à l'échec si la demande globale excède pendant quelque temps la capacité de production. Les forces du marché reprendront alors leurs droits, passant des salaires « noirs » aux salaires officiels.

Après l'explosion des salaires aux Pays-Bas, en 1964, on a cru que les tensions diminueraient à cause de la réaction de l'étranger. Cependant si l'accroissement des importations dépassait celui des exportations, en même temps, la demande intérieure se trouvait stimulée par la hausse des salaires. Or, il importe peu, du point de vue de la politique des salaires, que la tension vienne de l'étranger ou de l'économie nationale elle-même. Dans les deux cas, la politique des salaires doit être coordonnée à la politique économique générale, de façon à éviter des perturbations du type de celles que nous avons décrites ci-dessus. Il aurait été possible, aux Pays-Bas, de maintenir la politique des salaires des années antérieures si l'on avait pris soin d'augmenter graduellement les salaires en rapport avec les développements prévalant à l'étranger. On peut donc conclure qu'une politique des salaires basée sur le recours à des critères comme le taux d'accroissement de la productivité n'est pas compatible avec la persistance de tensions sur le marché du travail. Une telle politique exige que le marché soit en équilibre ; en ce cas seulement, on peut aussi prendre en considération les écarts de productivité entre les différentes branches de l'activité économique.

M. A. HEERTJE,
*professeur à l'Université
d'Amsterdam (Pays-Bas)*