

# **Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid**

**W 41**

**Quality and Quantity of Work  
in the Nineties in the Netherlands**

**Qualité et Quantité du Travail  
dans les Années 90 aux Pays-Bas**

**H.P.M. Adriaansens**

**Basic Document  
Document de Base**

**15th European Symposium on Social Welfare  
of the International Council on Social Welfare  
2-7 July 1989**

**15ème Colloque Européen sur le Développement Social  
du Conseil International de l'Action Sociale  
2-7 Juillet 1989**

**'s-Gravenhage, mei 1989**

Exemplaren van deze uitgave zijn te bestellen bij het  
Distributiecentrum Overheidspublicaties, Postbus 20014,  
2500 EA 's-Gravenhage, door overmaking van f 10,-- op  
giro 751 dan wel schriftelijk of telefonisch (070-789880)  
onder vermelding van titel en ISBN-nummer en het aantal  
gewenste exemplaren.

This Working Document can be ordered at "Distributiecentrum  
Overheidspublicaties", P.O. Box 20014, 2500 EA The Hague, by  
paying f 10,-- on giro 751 or by letter or telephone  
(070-789880) in mentioning title and ISBN-number and the  
number of copies you want to have.

Ce document est à commander chez "Distributiecentrum Over-  
heidspublicaties", Boîte postale 20014, 2500 EA La Haye,  
soit en payant f 10,-- sur giro 751 (chèque postale), soit  
par écrit ou par téléphone (070-789880) sous mention du  
titre et le numéro ISBN ainsi que le nombre d'exemplaires  
que vous souhaitez commander.

ISBN 90 346 1934 6

Publicatie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regerings-  
beleid (WRR)

(Publication of the Scientific Council for Government  
Policy).

(Publication du Conseil National Scientifique pour la  
Politique Gouvernementale)

THE QUALITY AND QUANTITY OF WORK IN THE NINETIES  
(with special reference to the Netherlands)

H.P.M. ADRIAANSENS

Acknowledgement

The author is indebted to the members of the WRR research group on 'Maximum Participation' for their comments on a first version of this document. Dr. Kees van Paridon is particularly thanked for compiling the statistical data.

## CONTENTS

1.	PREDICTING FUTURE TRENDS: A RISK AND A CHALLENGE	1
2.	CURRENT DEVELOPMENTS AND TRENDS	3
2.1	<u>Quantitative trends and prospects for work, employment, unemployment and socio-economic participation</u>	7
2.2	<u>Employment statistics in an international perspective; seeing them from a new angle</u>	9
2.3	<u>Formal and informal participation</u>	16
2.3.1	The informal labour market	17
2.3.2	Organised voluntary work	18
2.4	<u>Provisional conclusion</u>	19
3.	Views on the necessity of increasing socio-economic participation	19
3.1	<u>A sociological digression on work, integration and solidarity</u>	22
4.	THE BACKGROUND TO THE SPECIAL POSITION OF THE NETHERLANDS AS REGARDS SOCIO-ECONOMIC PARTICIPATION	27
5.	SOCIO-ECONOMIC POLICY UNDER A SCENARIO IN WHICH PARTICIPATION IS PROMOTED; THE CONNECTION BETWEEN THE QUANTITY AND QUALITY OF WORK	33
	NOTES	40

## 1. PREDICTING FUTURE TRENDS: A RISK AND A CHALLENGE

Making any statement about the future has always in equal measure been fraught with risk and presented a challenge. At a time when opinions are changing and becoming outdated rapidly, both the risk and the challenge are proportionately greater. Even short-term extrapolations from the present (which is assumed to be known) have repeatedly fallen wide of the mark. The question which needs to be answered is whether this was because the future was unpredictable in that it differed radically from the present or whether the assumptions regarding the present were inaccurate.

Nonetheless, those whose responsibility it is to pursue policies need to know what might happen in the future, what trends will influence one another and what opportunities there will be to adopt new policies. As no guide to these is available other than the past and the present, it is advisable to base one's expectations on them. Or, as the WRR observed in its report Government and Future Research:

"In spite of the fundamentally uncertain nature of the future, it remains useful to take stock periodically with a view to outlining the possible course of events in the future. People and organisations always base their action partly on expectations regarding the future. The quality of decision-making can be improved by stating explicitly (on the basis of the knowledge available, which is always incomplete) what uncertainties and normative choices are involved and what the possible consequences of the various options are." (1)

The future is a broad concept, and the way in which account is taken of its intrinsic uncertainty depends very much on how remote a future one is concerned with. Predictions for the short term can more readily be based on what is known about the past and the present, and it is easier to ascertain what the implications for the future will be if current trends continue. When it comes to the long term, the margin of uncertainty is wider and the value of any forecast is substantially limited by the possibility of unpredictable interruptions in trends. Nonetheless:

"the success of a forecast depends not on whether it 'comes true' but on how useful it is as a basis for policy decisions. Forecasts are primarily valuable to policy-makers because they indicate uncertainties and possibilities. They provide a clearer idea of possibilities which may be considered desirable or which, because they are considered undesirable, must be prevented from coming about. Such information may also help to make policy more robust, as the policy can then be designed to cope with various circumstances." (2)

This document confines itself to examining prospects for the short and medium term, i.e. the 1990s. Four interrelated questions are considered. Foremost amongst them is the question of quantitative trends in the Dutch labour market, both current and future. This takes up a large part of this document, notably because these trends are only significant if the situation in the Netherlands is compared with that in other countries.

The second question is whether it is really necessary to do anything to increase socio-economic participation. Many people will consider the question superfluous; the answer seems so obvious. Nonetheless, it is increasingly suggested that our 'fixation' on employment should be relativised. It is therefore worthwhile to consider this question in its own right. However, it can be said here and now that I shall conclude that more work is needed.

Thirdly, there is the question as to how the Netherlands comes to occupy such a special position in the socio-economic sphere (since the result of consideration of the first question is that it does). This question is not only inspired by curiosity: if one can even begin to answer it, this may set us on the path towards a new socio-economic policy which will create new job opportunities.

This, in fact, is the fourth and final question: what form should that new socio-economic policy take? What coherent package of measures could enable as many people as possible to become involved in one of the most central activities in society, namely work, and how can one simultaneously ensure that increasing the volume of work available also improves its quality? The answer to this question is, if possible,

even more provisional and sketchy than those to the previous questions. (The WRR is currently working on a project which is intended to produce a proper answer to the question, but provisional conclusions will only be reached in the course of 1990). However, it may already be possible to make a few coherent suggestions; a specific case may be taken as an example.

## 2. CURRENT DEVELOPMENTS AND TRENDS (3)

In the 1980s, unemployment in the Netherlands has reached such levels and become so persistent that it is desirable to reconsider work in general and the official objective of full employment in particular. After the Second World War everyone was convinced that it was both possible and essential to prevent unemployment from occurring on the scale which had been seen during the 1930s. Initially, full employment was achieved by means of Keynesian remedies, and came to be taken for granted. Accordingly, it was easy to regard it as one of the prime objectives of economic policy, and in the 1960s it was codified as such. In 1983, at the very time when it was ceasing to be something which could be taken for granted, due to a wave of mass redundancies, it was even enshrined in the Constitution. However, the relevant clause was formulated in a manner which reflected the current difficulties: "It shall be the concern of the authorities to promote the provision of sufficient employment." A more cautious formulation would be hard to imagine. This was understandable, in view of the intractable nature of unemployment and the increasingly clear signs that a fundamental restructuring of the economy was taking place which was more profound than any which had occurred in recent years.

Since then, automation and the increased use of computers have led to rapid changes in traditional wage employment, and in many Western countries the postwar ideal of full employment, which seemed to have been achieved, is no longer being attained. Moreover, it seems that the type of work on offer is changing: vacancies are increasingly for highly

skilled or educated workers, while the rest of the workforce are increasingly in danger of being left on the sidelines. The transition from predominantly industrial production to know-how-intensive or 'post-industrial' methods of production is beginning to exert a considerable influence on both the quantity and the quality of employment.

In addition, far-reaching changes can be observed in the composition of households, which have major consequences for both the production and the consumption sides of the economy. Due to trends towards individualisation, families have on the whole grown smaller in recent years, while within families there is a tendency for all types of work to be shared more equally, a wide range of new forms of primary relationship have developed and the number of people living alone has increased rapidly. This has brought a great deal of pressure to bear on the traditional structure and ideology of the employment system in society, which was previously based on the idea that each household would have one breadwinner; the trend now is towards individual employment and wage income for all. Whole categories of people very few of whom would once have looked for jobs (and who therefore did not undergo the necessary training) are now receiving more education and training and wish to use it through formal employment. It seems likely that the number of people available for employment will therefore increase substantially during the next decade, both in absolute terms and more particularly as a percentage of the potential workforce.

There can be no question that government is responding positively at least to the element in these changes which is creating more equal opportunities for women: the '1990 measure', which will oblige women to be economically independent from age 18 as from 1990, is an example of this. Nonetheless, it is too easily forgotten that unless policies change, the main result of this measure will be to increase the official unemployment rate substantially.



It is these two structural trends - the restructuring of the economy and growing individualisation, reflected in new patterns in households - which make the current unemployment structural. Of course this is not to say that fluctuations in the economy are no longer important, but at present policy-makers and researchers are primarily interested in the structural dimensions, and with good reason.

Since the beginning of the 1980s, every effort has been made to maintain employment at adequate levels. Job plans have been drawn up for the public sector, public expenditure has been cut, investment in the private sector has been encouraged, wage restraint and limitation of labour costs have been tried, efforts have been made to render the labour market more flexible, training programmes have been instituted to supply industry with skilled labour, schemes have been launched to enable people to do voluntary work while continuing to draw benefit, employers have been granted subsidies towards the cost of social security contributions, working hours have been reduced, part-time work has been promoted; all these policy measures have been adopted in an attempt to fight unemployment, and no doubt there are just as many which have not been tried but which could be.

Obviously these remedies have not worked so far. What all these measures lacked was a consistent underlying philosophy, as a result of which there was for a long time no active labour market policy. Consequently the effect of the measures was limited, industry was hardly induced to share any of the responsibility for job creation and employment levels seemed to depend purely on macro-economic trends, which were themselves contingent upon other factors. The present situation is that although employment has risen since 1985, the increase has not yet been sufficient to reduce unemployment, given that the workforce has continued to grow.

This makes it worthwhile to consider how these trends will interact in the future and what developments can be expected on the job market and in the workforce.

A recent newspaper interview with leading representatives of government and the two sides of industry indicates how assessments of the current problem and prospects for the future can differ (4). Mr De Koning, Minister for Social Affairs and Employment, Mr Stekelenburg of the Federation of Netherlands Trade Unions and Mr Van Lede of the Federation of Netherlands Industry were asked to answer the following question:

"Does the current level of unemployment, with more than 200,000 people defined as 'long-term unemployed', represent an employment problem or rather a social problem? According to the new definition adopted by the Central Bureau of Statistics, more than 400,000 people are unemployed in the Netherlands, but only 150,000 of them are available for employment. It could be argued that under the present conditions, with the economy reviving, such a figure represents more or less normal frictional unemployment."

This is something of a leading question, of course, but let us consider the replies which it elicited. The minister, Mr De Koning (a seasoned politician), was noncommittal. He said that such a view and the arguments on which it was based struck him as somewhat exaggerated; in quantitative terms, unemployment was still a problem, and it was increasingly becoming a qualitative one too. The trade union leader, Mr Stekelenburg, considered that what the journalist had suggested definitely went too far: "There are a million people looking for work. For the sake of convenience we forget the unemployment rate among the disabled, we forget all the people who do not register at local employment offices but who still want to work." Mr Van Lede, the president of the Federation of Netherlands Industry, disagreed. He thought that we should stop moaning about the situation and just get on with it: "... the solution to the problem depends far more on the extent to which people can find the patience to work through the card index, as I call it. The problem is now that there is a mass of people with inadequate or incomplete training, who are too expensive to

employ. People who fall into this category are unlikely to find employment with companies where there is a collective agreement on terms of employment. (...). I think that on the one hand there is a certain amount of frictional unemployment and on the other hand there are the long-term unemployed, who are fairly immobile and need to be helped in a completely different way. But they cannot find jobs with the aid of formulae dreamt up by government."

As so often before in the history of labour relations in the Netherlands, employers and employees are adopting contrary positions, while government tries to tread a tightrope between them. There is no doubt that, with their different points of view, all three parties are partly right, but between them they are unable to develop a consistent philosophy to underpin policy on socio-economic matters. Compromise is not a bad thing, but in view of the enormous amount remaining to be done in this field, compromises need to be based on clear decisions.

## 2.1 Quantitative trends and prospects for work, employment, unemployment and socio-economic participation

As times goes by, it is coming to be more or less universally accepted that we shall have to be prepared for a relatively high level of unemployment in the immediate future. The WRR's report Government and Future Research indicated that there was a large measure of consensus in the scenarios for the future used by official/government bodies in this respect (5). The unemployment rate could only be reduced if the economy were to grow continuously and rapidly.

As stated above, the unemployment rate was determined by two factors in the early 1980s: the increase in the workforce and falling demand for labour, i.e. falling employment. Between 1979 and 1984, the workforce increased by 100,000 per annum on average, while employment declined by 300,000 man-years. (6) In the second half of the 1980s the decline in employment seems to have ceased; employment is now

increasing slightly in terms of total hours worked, and is even increasingly relatively rapidly in terms of the number of people employed (see Table 1). But because the growth of the workforce is continuing, unemployment is only falling very slightly at present. At all events, it is striking that a category of people has come into existence who have been unemployed for a long time and are in danger of remaining so more or less indefinitely.

Table 1. Employment and unemployment in the 1980s (showing the volume of employment in terms of full-time jobs (man-years), number of people employed, workforce (number of persons) and unemployment (number of persons))

	Labour volume employees (man years)	Employment employees (persons)	Labour force (persons)	Unemployment (persons)
1908	4182	4189	5417	325
1981	4117	4157	5574	480
1982	4008	4071	5694	655
1983	3925	3977	5810	801
-----				
1983	3925	4350	5810	801
1984	3922	4324	5860	822
1985	3991	4411	5973	761
1986	4078	4552	5973	711
1987	4130	4633	6013	686
1988	4171	4716		685

Source: WRR, *An Active Labour Market Policy*, table 4.1, Ministry of Social Affairs, *Labour Market Report*, 1988.

From 1983 onwards, jobs of < 15 hours are also counted as employment.

As observed previously, there are various ways in which unemployment can be measured. In An active labour market policy, the WRR noted that in the Netherlands it was currently necessary to use various different unemployment statistics in parallel. All of them are based on the

definition used by the International Labour Organisation (ILO): "A person is regarded as unemployed if he or she has no employment, is immediately available for paid employment and is actively seeking it." The terms 'actively seeking' and 'immediately available' can of course be interpreted in different ways, and this is reflected in the various unemployment statistics. The WRR concluded in that report that it would be a good idea to select the definition most appropriate to the purpose in hand. If one wished to know what percentage of the unemployed workforce was immediately available for employment, a different definition (the availability definition) should be used from that required for the purpose of ascertaining the volume of benefit to be paid under the various unemployment benefit schemes. In the present document, in which we are seeking explanations of the fact that the highest possible level of employment (i.e. the highest which is theoretically possible) is not being attained, and trying to discover how far the current level falls short of that maximum, in order to ascertain the reasons - both desirable and undesirable - for the discrepancy, it is better not to use any of the definitions of the level of unemployment, but rather to take as a measure the 'level of participation'. In this way the historical and socio-cultural arrangements which are concealed within the unemployment figure (including the 'new' one) will become available for study.

## 2.2 Unemployment statistics in an international perspective; seeing them from a new angle

It is possible to shed fresh light on the employment/unemployment debate, and policy on this subject, if instead of considering the level of unemployment one considers the level of socio-economic participation. Socio-economic participation can be imagined as a space which is utilised to a greater or lesser extent. Maximum participation can be regarded as a limiting concept. Naturally it would be out of the question for 100% of the population aged 15 to 65 to participate fully, particularly if one bears in mind that the current figure is in the region of 50%! There will always be some people who cannot

participate because they are handicapped, ill etc., quite apart from the many people who have no desire - and who never will have any desire - for socio-economic participation on account of one kind of socio-cultural arrangement or another. In virtually the whole of the Western world, for example, it was for a long time customary for employment to be confined to breadwinners/heads of families, who linked their families to the socio-economic process. This mediated socio-economic participation formed the linchpin of the socio-economic edifice, including the social security system, which survives to this day. In practice this meant that the 'full employment' of the mid-1960s in the Netherlands corresponded to a level of socio-economic participation which was actually not so very much higher than that which we have today. This emphasizes how relative the concept of 'full employment' is; it seems that the reasons why it was possible to achieve full employment lay more in socio-cultural opinions and arrangements (for example regarding the composition of households) than in strictly economic trends and conditions.

It is also interesting to consider (a) to what extent actual participation falls short of the theoretical maximum in various countries and (b) what factors determine the size of the discrepancy. In this way it may be possible to find an explanation for the highly divergent trends within the industrialised world (see below); it may also be possible to arrive at more definite estimates of future trends and to make more serious recommendations for policy.

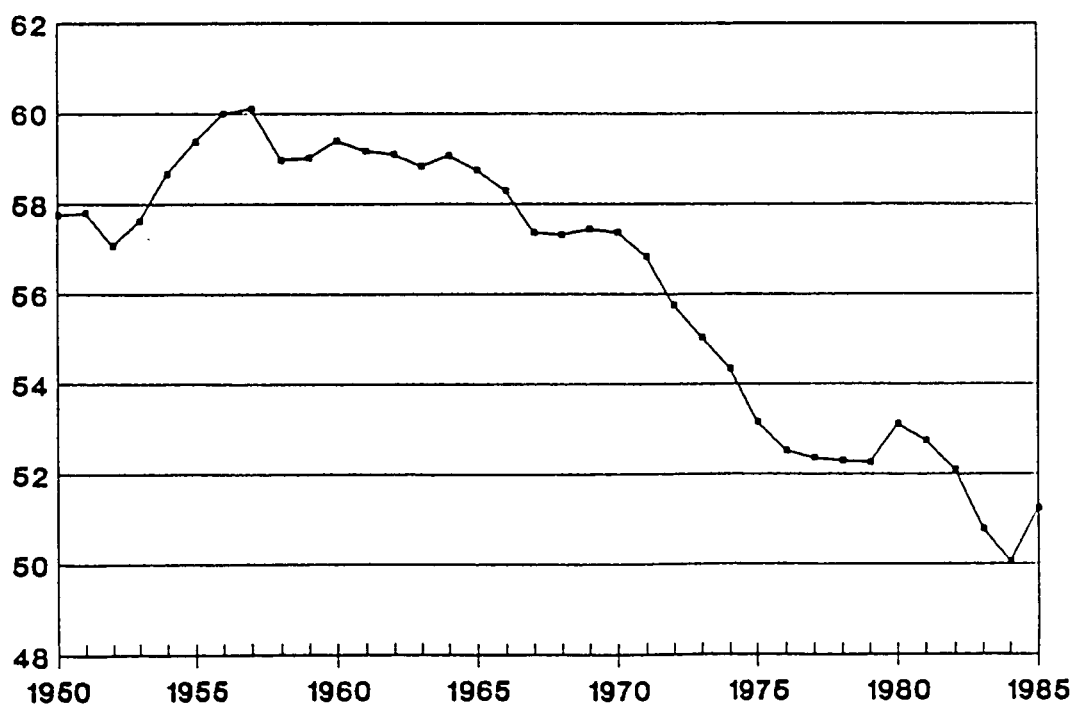
Naturally, there are problems of definition even with regard to such an intrinsically clear concept of socio-economic participation. It is therefore worth noting that the participation figure used here refers to the percentage of the population in the age group 15-65 who are formally employed. The levels of participation stated by different organisations often refer to the percentage of the population in the age group 15-65 (or in some cases 20-65) who are in any way involved in formal employment, so that those who are registered as unemployed but who fall within

this definition are regarded as participants. The figures provided here have been corrected for such registered unemployment. In view of the relative nature of this unemployment figure and the questions on which this chapter is based, it is legitimate to focus our discussion on active socio-economic participation rather than merely formal participation.

Given these premises, research reveals the following situation (see Figure 2). In the Netherlands, the level of participation has been falling most of the time since the mid-1950s. It fell from around 60% in 1956 to 50% in 1984, since when the first hesitant signs of an impending increase have perhaps been perceptible.

Figure 2. Socio-economic participation in the Netherlands since 1950

## Participation in the Netherlands



Bron: OECD

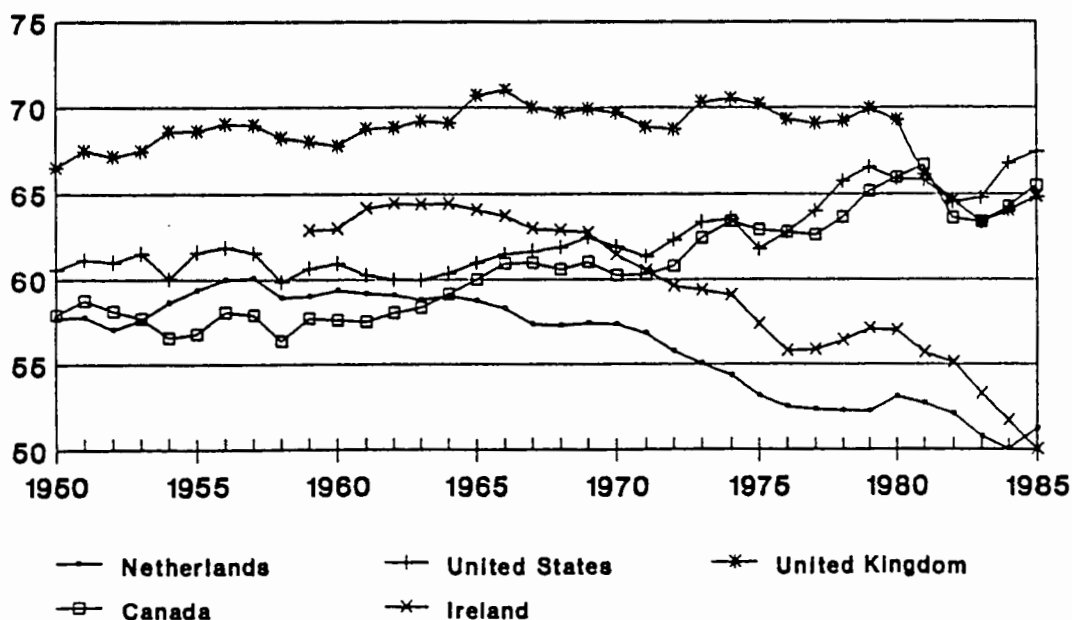
The first point which strikes us is that the initial figure was itself low. Together with a few other European countries, the Netherlands started out from a base of about 60% in the 1950s, while the corresponding figures in such

countries as France, West Germany, Great Britain, Denmark and Sweden were some 10 percentage points higher. A comparison with relevant countries outside Europe is also revealing: the difference between the Netherlands and Japan is large, whereas the figures for the United States and Canada are surprisingly similar to that for the Netherlands. (See Figures below).

Figures 3, 4, 5 and 6: comparison of levels of socio-economic participation in the Netherlands and other countries, both large and small

Figure 3

### Participation in Anglo-Saxon countries and the Netherlands

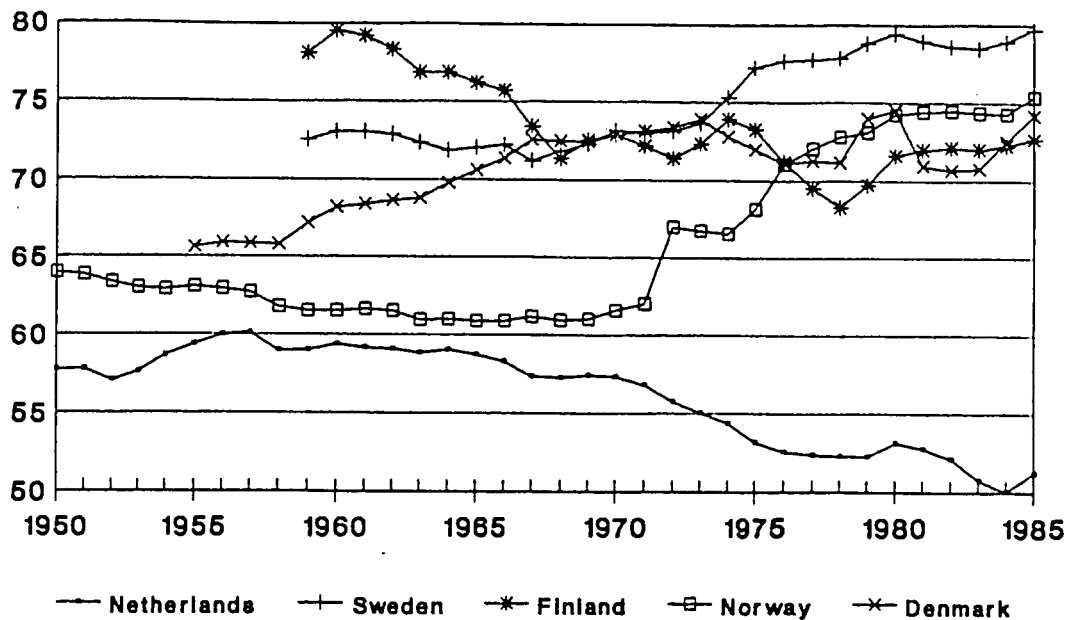


Source: OECD



Figure 4

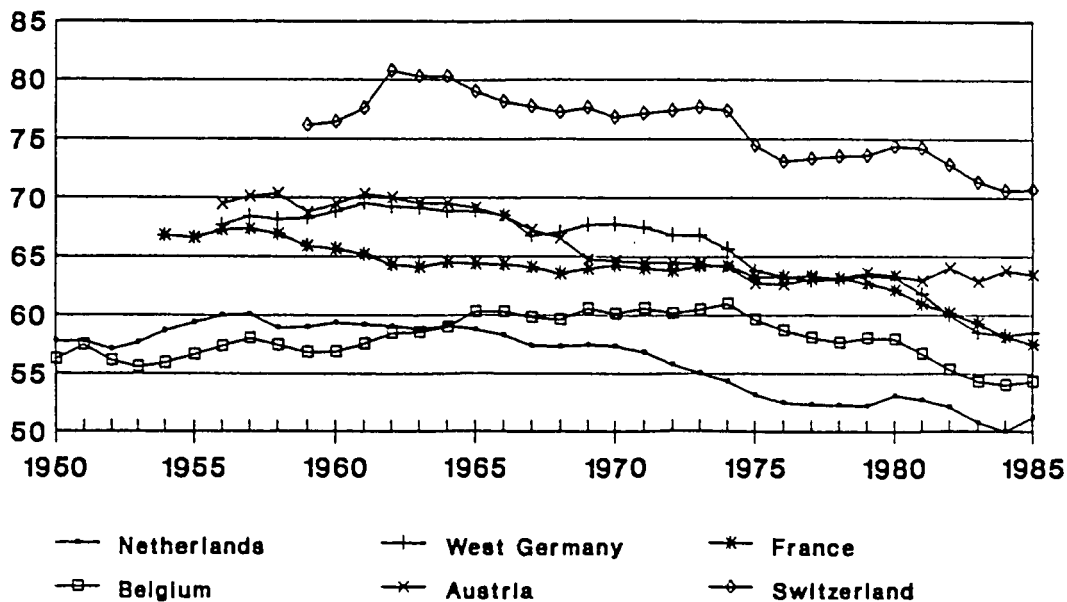
## Participation in the Nordic countries and the Netherlands



Bron: OECD

Figure 5

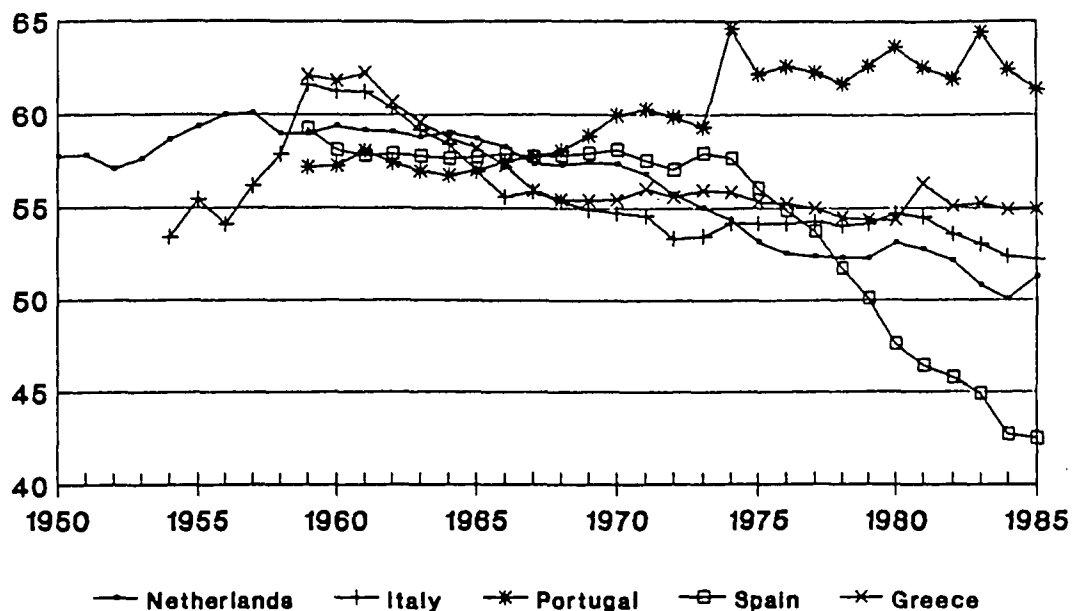
## Participation in Western Europe and the Netherlands



Source: OECD

Figure 6

## Participation in Southern Europe and the Netherlands



Source: OECD

Another interesting point about the comparative statistics is that since the 1950s the picture has changed considerably, as different trends have occurred in different countries. The Netherlands is apparently in an 'unfavourable' position. Not only was the level of participation already low after the Second World War: it has declined further since then, apart from an initial brief upturn due to 'reconstruction'. Of the countries which started out from a high level immediately after the war (including Sweden, Denmark, Austria, Germany, France, Britain and Japan), some - notably Sweden and Denmark - have attained even higher levels, Japan, Britain and Austria have suffered slight falls (although in the case of Britain and Austria these have mainly occurred since 1980), but France and Germany have suffered substantial falls, of the order of 10 percentage points - similar, therefore to the fall in the level in the Netherlands. Thus the difference between the Netherlands and the latter two bad performers among the high-level countries has remained about the same as it was,

but the difference between the Netherlands and the other high-level countries has further increased. During the postwar period the difference between the Netherlands and Britain has risen from 12 to 16 percentage points; that between the Netherlands and Denmark has risen from 10 to 25 percentage points, and that between the Netherlands and Sweden has reached no less than 30 percentage points!

Of the countries where the level of participation immediately after the war was similar to that in the Netherlands (the USA, Canada, Belgium, Italy, Spain, Portugal, Greece and Ireland), only Spain has done 'worse' than the Netherlands. In Italy, Greece and Ireland, the level of participation has likewise declined, but not as steeply as in the Netherlands. In Belgium the figure is not much lower than at the end of the fifties, while Portugal, the USA and Canada have done substantially 'better', so that they now have relatively high levels of participation. Here too, therefore, the Netherlands is near the bottom of the class, at least as far as socio-economic participation is concerned.

As we have seen, three separate trends are in evidence: downward, stable and upward. The Netherlands, Ireland, France and Germany fall into the first category, although the latter two countries had substantially higher levels of participation both at the beginning of the period and at the end. The picture was relatively stable in Belgium, Austria and Japan, while there was a definite increase in participation in the USA, Canada, Sweden and Denmark.

It is also striking that at the time when there was 'full employment' in the Netherlands and elsewhere, the level of participation (approximately 59%), although higher than it is now, was more than 20 percentage points lower than the current level in Sweden, 12 percentage points lower than the current level in the USA and virtually the same as the current level in Germany and France, although the current situation in these countries is regarded as one of widespread unemployment rather than full employment. In the

mid-1960s there was, in fact, such a shortage of labour that workers were recruited from abroad, notably from the Mediterranean countries. Evidently the indigenous Dutch population did not have such a strong inclination to seek employment. There is no need to blame this on idleness: rather, it may be attributed to the prevailing socio-cultural patterns, with the traditional family being regarded as the norm. The husband and father was the breadwinner, and he alone was expected to go out to work. The size of families may also have effectively made it more difficult for married women to go to work. I shall return to this later.

Lastly, it is worth noting that virtually no sudden changes have occurred in the participation trend since the mid-1950s, either in the Netherlands or elsewhere. The crises of 1973 and 1980 did not significantly affect the level of socio-economic participation. However, the differences between the levels in different countries did begin to become more accentuated as from 1973. In Sweden it was at that time that participation began to increase particularly rapidly. Evidently, major macro-economic developments either do not affect the level of socio-economic participation or else have contradictory effects. This makes it necessary to seek underlying factors, at a more structural level. Crises and economic upturns may affect the level of unemployment (although this idea is no longer uncontested), but the statistics show that they do not affect the level of socio-economic participation.

### 2.3 Formal and informal participation

It is one of the paradoxes of the Dutch economy that although unemployment is high, plenty of work is done. Not only are many jobs done in the informal sector, but millions of people are involved in doing them. The central idea regarding this is twofold: firstly, it is possible that there is a connection between the limited volume of formal employment and the growth of informal participation, and secondly, over the years the function and valuation of informal employment in relation to formal employment has

changed. A number of studies which have recently been made concerning informal participation will be used to examine this idea.

Here too, it is worth defining our terms in order to avoid any misunderstanding. 'Informal participation' is used here to refer to all activities performed by individuals either for others or for themselves which cannot be regarded as belonging to the formal sector. Various subcategories can be defined within this broad category: (a) the informal labour market, in which work is generally done in return for payment, while the relevant legislation and regulations are generally not complied with, or at least not sufficiently; this subcategory includes moonlighting; (b) organised voluntary work, for which no payment is normally made, except for expenses; (c) the domestic sector, in which work is done for members of a household without payment. Numerous statistics have become available recently concerning (a) and (b), and it is therefore worth taking a look at them.

#### 2.3.1 The informal labour market

Recent research (7) has shown that both the demand for informal labour and the supply of it have assumed considerable proportions. No fewer than 55% of households in the Netherlands employ informal labour, which in the vast majority of cases involves payment, while some 40% of the population aged 17 to 65 supply such labour. On a conservative estimate, the total payments involved amount to between 5 and 7 billion guilders. At a mean cost price of Fl. 10 per hour, this is equivalent to between 300,000 and 400,000 man-years, of which 200,000 to 300,000 must be attributed to moonlighting. An increase of up to 25% by the year 2000 is predicted (although this figure is inevitably uncertain), as households become progressively smaller. In the recent past (1971-1986), the OSA report finds that the informal labour market has grown rapidly; it mentions a growth figure of 80%, although this depends on the assumptions entered in the simulation model.

Not much is known about the links between trends in the formal and informal labour markets, and the OSA report does not shed much light on them, either. There is a tendency, particularly in micro-economic research, to regard them as separate markets, each with its own logic, operating fairly independently of each other. It has been found repeatedly that those who have the best opportunities on the formal labour market have also gained a strong position on the informal one, but researchers do not generally say much about how the size and quality of the one are affected by developments in the other. In the OSA report, this even leads to the conclusion that government policy plays only an extremely limited role in the development of the informal labour market; this is to suggest somewhat too strongly that the informal sector is autonomous or even autarkic.

### 2.3.2 Organised voluntary work

Recent research into the amount of voluntary work being done on an organised basis has shown that no fewer than 5.1 million people do such work regularly (8). The definition of voluntary work used by the researchers was as follows: 'work for which no payment is made, which is performed in an organised fashion, is done of the worker's own free will, is not of an occasional nature, entails a commitment to society, does not involve statutory hierarchies, presents opportunities for the workers to use their initiative and promotes their personal development' (9). In the same publication, Kloosterman and Renooy consider 'the economic significance of voluntary work in the Netherlands' and make the following comments on Van Dijk's research: "For 1985, Van Dijk provides two estimates of the number of man-years devoted to voluntary work, namely 741,000 (based on the studies of how people spend their time) and 839,000 man-years (based on the personal circumstances studies and the OSA survey of 1980); these figures correspond to 17% and 20% of the officially recorded professional work done in that year. Van Dijk personally regards the higher figure as the more reliable, as it takes into account changes which have occurred since 1980 in how people spend their time (the most recent statistics on this subject date from 1980, whereas the OSA figures are for 1985).

"For 1975, Van Dijk provides an estimate of 563,000 man-years, 13% of the total time spent on professional work in the same year. In 1981 the figure quoted is 673,000 (15%). Part of the increase in voluntary work can be attributed to an increase in the number of unemployed people engaging in voluntary work, but the big rise in unemployment only occurred after 1981. This suggests that the increase in the relative importance of voluntary work in comparison to that of professional work is a structural trend." (10)

Here too, those who have the best opportunities on the formal labour market are in the strongest position in the informal sector.

#### 2.4 Provisional conclusion

The Netherlands occupies an exceptional position with regard to socio-economic participation (i.e. paid employment in the formal sector). That does not mean that there is less 'work' in the Netherlands than in other countries. There is an extensive informal labour sector in the Netherlands, and indeed a more extensive one than in neighbouring countries. 400,000 man-years of work is done in the informal paid employment sector and as much as 800,000 man-years in the voluntary sector every year. This is without even considering the domestic sector. Obviously the main problem lies not in the volume of work but in the way in which the work available is distributed between the formal sector and the various parts of the informal sector. It is open to question whether the present distribution is the most desirable. This document will argue that it is not, and that every effort should be made to prevent or reverse the division of work between a formal sector and an informal sector.

### 3. VIEWS ON THE NECESSITY OF INCREASING SOCIO-ECONOMIC PARTICIPATION

The problems associated with employment and unemployment have always received ample attention in public debate and from researchers as well as elsewhere. As prospects for

employment have dwindled, suggestions have been publicised that a fundamental change in the role of work is needed in the near future.

Protagonists in the debate about the future role of work occupy various positions. For the sake of convenience, two principal ones may be defined here: acceptance of unemployment and a desire to reduce it. Each of these camps is itself divided, and in both cases a progressive and a conservative variant may be distinguished.

Adherents of the first position regard high unemployment as inevitable. Some are not merely resigned to the situation: rather, they display a barely concealed glee at the fact that industrial wage labouring has so to speak priced itself out of the market; they regard this as a step forward, as a stroke of luck, and they look forward to opportunities to institutionalise a leisure-based society; some even claim a caricatural 'right to idleness'. In their eyes the bankruptcy of wage labour and the wage labour system means that wonderful opportunities have arisen to plan for meaningful freedom, and they urge that ways of using that freedom in the future be studied. Many of the leisure ideologues of the 1970s took this view. Now, however, there is a suspicion that the ideology fits the economic circumstances somewhat too neatly.

Within this camp, there is also another view. Here too, the inevitability of the loss of traditional employment is the main premise, but it is argued that a leisure-based society is not an attractive prospect. Rather it is emphasized that it is necessary to compensate for the loss of meaningful work by confirming and restoring traditional intermediary structures; many services which it will no longer be possible to pay for, due to the relative shrinkage of the formal sector, should be generated in the informal sector - a sector which admittedly tends to distort competition, but which must nonetheless be tolerated (in the case of moonlighting) or even cultivated (in the case of voluntary work, the aim being to ensure that the more vulnerable



members of society receive the services they need). The welfare state must return to providing a safety net and no more than that. At the same time this means that the compensatory role of government must be scrutinised carefully, and that the pool of people without formal employment will not automatically be free of stigma. In more conservative circles, in particular, a desire to define and limit the responsibilities of the state is often accompanied by views which emphasize the importance of individual initiative on the part of the people concerned: it is assumed that anybody who displays initiative and daring and who is not too lazy to undergo training is bound to find work. All that the remainder deserve is minimum benefits, as they have only themselves to blame for their situation.

The opposite position is that the disappearance of paid employment should not be accepted as inevitable and that every effort should be made to keep people in work. Here too, there are two variants. Some people value work so highly that they want to see new jobs created, at no matter what cost, regardless of industrial sector or the quality of the jobs. Such people sometimes make a serious attempt to ascertain the reasons why employment has become so hard to find, particularly for less skilled workers. Their diagnosis is unambiguous: labour - and especially unskilled labour - has become too expensive and too inflexible, due to the 'overhead' of the public sector. They take the view that the government's efforts to redistribute work have not been carried out in a balanced manner, and that the government has thus in some respects gone further than the market allowed. Their remedy corresponds to this diagnosis: the cost of employing extra staff needs to be reduced, particularly in the case of the more unskilled jobs, in which area cost/benefit ratios have become increasingly disadvantageous to employers. A careful readjustment of cost/benefit ratios in accordance with market forces is simultaneously regarded as entailing a relative shift in the burden of financing the public sector. It is mainly considered to be up to government to set the flywheel of employment turning in the opposite direction by means of

legislation. Training and greater flexibility in the labour market are also expected to help, but the labour market problem cannot be solved by means of training and suchlike measures alone.

Training and greater flexibility certainly form part of the package advocated by the more conservative school of thought in the anti-unemployment camp. As production and service industries involve more and more know-how, this is inevitable. The rapid changes in society and in the production of goods and services make it essential to incorporate increasingly specialised forms of education and recurrent education in the production process, given a foundation of general education. Changes are evidently proceeding at such a pace in this sphere that it is not sufficient to rely on experience alone; experience alone is not enough to enable people to keep up with change. But a prime tenet of this variant is that the impending loss of employment must principally be combated by traditional economic means, namely economic growth and freer rein for market forces.

Naturally, views are encountered in practice which are intermediate to the various positions outlined here. It is conceivable that such compromises might be detrimental to the soundness and effectiveness of the policy to be pursued. The compartmentalisation of the policy ultimately pursued, both in terms of the public sector and the private sector and in terms of the responsibilities of each ministry, are extra obstacles to an effective and integrated socio-economic policy.

### 3.1 A sociological digression on work, integration and solidarity

As long ago as 1893, Emile Durkheim drew attention to the role of work and the division of labour in the modern industrialised world (11). As Durkheim was particularly concerned about the dangers of uncontrolled individualisation, he had a sharp eye for the mechanisms which linked the individual and society to each other under

the new conditions. He observed and foresaw that traditional mechanisms which had served this purpose in the pre-industrial and early industrial ages would become less effective. In future the cement binding society together would be of a different quality, and the most important component of that cement - or 'solidarity' - would be work, or more precisely the division of labour. The fact that each person would have his own task - an incomplete one, forming part of a larger whole - under the new industrial division of labour would ensure that individual responsibility and collective dependence became intermeshed. Whereas solidarity had previously been based on complete homogeneity, on the fact that self-supporting units existed in parallel and that the individual was completely absorbed by such a unit (mechanical solidarity), it was now the heterogeneity of individual tasks that would have to ensure the cohesion of society. Individual responsibility and social solidarity thus became two sides of the same coin.

Naturally, Durkheim also realised that those two sides could become very remote from each other. He even thought that this danger was far from insignificant, and consequently believed that the threat of 'anomie' must be countered by means of special efforts, for example by institutionalising lesser societies, such as professional corporations, which grew up around work.

This analysis by Durkheim is valuable for several reasons. In the first place it is so because in the light of current events it compels us to reconsider the role of work and the division of labour and to enquire what differences there are between our situation and that which he envisaged. Secondly, his analysis also makes it clear that work and the division of labour cannot automatically be regarded as mechanisms promoting social cohesion: evidently Durkheim thought that they would only function in this way if they formed the centre of a network of organisations. It is this idea which will recur periodically in the rest of this document and which may help us to interpret the current and future work situation. In effect, Durkheim said that the role which work

had to perform in the industrial world in promoting solidarity could only be fulfilled if work and the division of labour entered into conjunction with numerous other intermediary institutions.

This meant at the time that a configuration of intermediary institutions came into being or needed to do so and that these institutions helped determine the form taken by social cohesion. It is hardly surprising that the institutions which came into existence in the 19th and early 20th centuries were typical of the age of industrial wage labour: the nuclear family, voluntary association, trade unionism, and of course the more traditional institutions too, such as churches.

According to Max Weber, such institutions were organised around a characteristic religiously-based work ethic. (12) In the 18th and 19th centuries, Calvinism provided modern capitalism in Northwestern Europe and North America with an ideal work ethic, which for a long time placed its stamp on social solidarity. Thus Weber too described a kind of configuration, this time with the religiously-based work ethic acting as a foundation for the whole edifice of social solidarity. The proliferation of churches, sects, associations, voluntary organisations, occupational associations, schools and universities formed the basis for intermediary structures founded upon work, which was regarded as a kind of religious duty and an act of piety.

Thus Weber and Durkheim described a wage labour configuration which became permanently established in the course of the 19th century and remained the predominant configuration for most of the 20th. The 'modernisation' of society (involving interrelated trends towards individualisation, greater use of technology, rationalisation and differentiation) has, of course, continued since the time at which they were writing. The temporary and relative equilibrium of the wage labour configuration has been further upset since then. Since the mid-20th century this has been clearly apparent in the outer circles of that configuration: churches, associations, the

family - both nuclear and extended - and the way in which these institutions supported the traditional work ethic. Thus the loss of importance of such intermediary institutions ('the erosion of intermediary structures') (13) simultaneously represented an assault on the traditional, religiously inspired work ethic. This erosion from within came to be called secularisation. If the religious underpinnings of work become eroded, it seems reasonable at first sight to assume that there is finally scope for the world of 'duty' and 'necessity' to be replaced by a world of 'freedom'. Leisure can be substituted for work as the supreme good. To some extent, this is like throwing out the baby with the bathwater: one connotation of work (duty and toil) is confused with work itself. Nonetheless, the erosion of the 19th century work ethic configuration has very far-reaching social consequences, particularly because it takes place at different speeds in different sectors and different social groups.

It is of course impossible to predict with any degree of certainty how the new configuration, the new provisional 'equilibrium' of trends which becomes established at the beginning of the 21st century, will develop thereafter. The most sensible course might be therefore to say nothing about this, but that would hardly be appropriate in the context of thinking about the future. On the basis of the above analysis, it is both conceivable and desirable that 'work' should once again become the foundation of a configuration which I should like to refer to provisionally as a 'participation configuration'. The continuing process of individualisation calls for institutions which can hold individual citizens together. If one were to concentrate on finding substitutes for intermediary institutions such as associations and the family (for example in the form of social movements), one would run the risk of becoming fixated on the outer shell of such a configuration and overlooking the essence of the issue. That essence lies in work, which - as Durkheim very clearly saw a century ago - is ideally suited to the individualised citizen, in a way which no other institution can equal, while only part of

its potential in this respect is exploited under the wage labour configuration. This time of course it is not a question of work in its aspect as every individual's bounden duty for religious reasons but rather of work as a key to individual development and participation, as the avenue to full citizenship. The associated intermediary institutions will have to form a new configuration around it. It is of course impossible to say for sure which institutions they will be, but we can be reasonably certain that the ways in which they bridge the gap between the haven and the heartless world, between the world of private experience and the system, will not be the same as those which applied under the wage labour configuration. Moreover, the process will not be a smooth one, any more than the establishment of the wage labour configuration was.

The unevenness of this development is an important aspect of it. In other words, industrial wage labour and the associated configuration has by no means disappeared yet, while a new configuration is very gradually emerging. At present, those involved in the two configurations are intermingling, and, what is more, getting in each other's way. Things are changing, but all the elements of the old system are still in place. The principal issue of socio-economic and socio-cultural policy is therefore what measures should be taken in relation to those changes.

Achterhuis informed us that work was a 'strange medicine', a type of addiction (14). That statement primarily referred to the wage labour system, of course, which was a system in which people could not do without work, in spite of the hard labour it often involved. Nonetheless, the statement can also be interpreted differently: the wage labour system has never entirely managed to destroy the ability of work to create solidarity and identity. These are precisely the elements which were interpreted by Marie Jahoda, one of the pioneers of research into unemployment, as the latent functions of work -as distinct from its manifest functions. The aspects of which workers are consciously aware, such as income and working conditions, are termed manifest, while

those of which they have little or no awareness are termed latent. The latent functions of work mainly consist in meeting a number of unconscious needs. Jahoda lists the following: (15)

- work imposes a structure on the day and thus enables people to lead orderly lives;
- work leads to varied social contacts and thus links the family to the outside world;
- work enables people to plan their lives, so that they can operate purposefully and lead an existence which they feel to be meaningful;
- work enables people to gain the esteem of others, and thus functions as a source of personal identity;
- work promotes individual development.

It is through these latent functions that work has the potential to create solidarity and identity. This fact is far too readily overlooked in everyday practice. The everyday practice of the welfare state, particularly in the Netherlands, seems to be based on the idea that so long as the manifest need for income is met, there is no real problem. In that light, it is not surprising that recently less has been heard about poverty than about 'social poverty'. Evidently there is a somewhat greater awareness of the latent functions of work now that many people are no longer employed.

In the final section I shall examine this subject further while discussing the relationship between the quantity and quality of work - the main object of this essay. First, however, it is necessary to consider why the Netherlands occupies such a special position with regard to socio-economic participation.

#### 4. THE BACKGROUND TO THE SPECIAL POSITION OF THE NETHERLANDS AS REGARDS SOCIO-ECONOMIC PARTICIPATION

The figures quoted in section 2 for levels of participation raise the question of why the Netherlands occupies such an

exceptional position with regard to socio-economic participation. Of course, when confronted with such striking figures, it is as well not to get carried away, and to investigate first of all whether there may be a simple explanation for the trends observed.

The first possibility to be considered is that errors may simply have occurred in the measurement process or there may be differences in the definitions used in different countries. The above figures, however, are based on official statistics compiled by the OECD and Eurostat, and where different definitions were used in them, the necessary corrections were made to allow for that fact. Nevertheless, it must be admitted that the OECD is itself dependent on the statistics submitted to it, which means that different definitions of 'socio-economic participation' or 'employment' may have been used for the purpose of compiling each country's statistics. For example, there may be differences with regard to how part-time employment is registered. But here too, it is unlikely that the special position of the Netherlands could be eliminated by correcting for part-time employment. On the contrary, the statistics available indicate that part-time work is particularly common in the Netherlands, especially among women. Correction of participation figures would therefore further accentuate the difference between the Netherlands and other countries.

A second ready explanation of the differences between countries is likewise concerned with possible discrepancies between their definitions of socio-economic participation or employment. In particular, there is the question of the extent to which paid non-labour arrangements are included in the definition of employment. Estimates suggest that some 5% of the difference between the participation figures for the Netherlands and Sweden can be explained in this way. (16) Nonetheless, finding such discrepancies does not necessarily mean that the figures are worthless: the fact that different countries count more forms of absence from work as formal employment than others do itself says something about the



premises, content and tendency of the socio-economic policy pursued in a particular country.

Demographic factors might also explain the differences. Birth rates, age structure and the like might affect the growth of the workforce in such a way that the exceptional and disadvantageous position of the Netherlands could be explained by them. However, this is not likely. Although socio-economic participation has declined markedly in both the Netherlands and France, demographic trends in the two countries are quite different: France traditionally has a low birthrate, but this has failed to secure relatively greater participation; indeed the decline in participation has been even greater in France than in the Netherlands. The idea that demographic factors have not played a decisive role in this respect is supported by the OSA study The labour market in five small European countries, which makes the following statement on the subject: "Population growth was higher in the Netherlands than in the other European countries under study. The post-World-War-II baby boom lasted until the late sixties, resulting in a relatively fast growth of population at working age. However, fast population growth cannot be regarded as a sufficient explanation for a high excess supply of labour. On the one hand, the volume of available labour resources themselves define partly the economic potential of a country. Therefore they are not to be interpreted as just a more difficult full employment target. On the other hand, other countries faced a similar or higher growth of population at working age (Norway, Canada, Japan, U.S.A.) and were not confronted with unemployment rates as high as the Dutch ones." (17)

A strictly economic explanation based on differing growth rates is not plausible, either. Not only is the Dutch economy so 'open' that it is extremely unlikely that a very different trend could occur there: there is also no evidence of such a difference. On average, and over the last three decades the Dutch economy does not differ markedly from the average OECD or EEC economy in terms of macro-economic statistics.

It still remains necessary to seek a provisional explanation for the striking differences in the levels of participation. I shall do so in the light of three hypotheses or suggested explanations. Naturally, it will not be possible to 'prove' the hypotheses within the limits of this document - if indeed it would be possible to prove them at all. What should be possible is to make them appear plausible to some extent.

A first suggestion or hypothesis - requiring further elaboration - is that the countries where participation has declined significantly have pursued different socio-economic policies from the countries where participation has increased significantly. This suggestion stresses the effects of policy and therefore largely runs counter to the fashionable belief that society is resistant to government influence and that policies are not particularly relevant. The Swede Göran Therborn (18) and the Americans Martin Rein and Richard Freeman (19) have put forward this suggestion in the past. If I say here that 'policy' - and particularly socio-economic policy - does indeed have an effect, that is not to suggest that the policy pursued in the Netherlands was mistaken. It is perfectly possible that this policy was based on objectives which at the time were considered more valuable than promoting socio-economic participation. Which values and objectives these were will be discussed below.

The second suggestion or hypothesis is that the differences in socio-economic policy (and the levels of participation which, according to the first hypothesis, have resulted from it) cannot be attributed to the welfare state phenomenon as such. In other words, the differences in levels of participation arising from the socio-economic policies pursued are not primarily attributable to the extent to which the policies concerned have caused the public sector to grow or to shrink. After all, the contrast between Sweden and the United States in this respect is not reflected in the levels of participation in those countries. Thus the theory which is often put forward that the size of the public sector is one of the principal determinants of the level of participation does not seem very likely to be true.

The third suggestion or hypothesis goes somewhat further towards providing a positive explanation for the observed differences. It is that socio-cultural premises (often implicit rather than explicit) which underlay the establishment of the welfare state established the climate for a social policy which either promoted or hindered participation. It seems, for example, that the socio-economic policies pursued in the Netherlands throughout the postwar period accorded - sometimes consciously and sometimes not - with a number of fundamental beliefs inherent in our national culture, such as the central role of the family in society, the neocorporatist organisation of our national economy and the mediated participation model, with heads of families or breadwinners linking the haven of the family to the heartless world of the economy. Initially it was precisely that underlying socio-cultural structure which ensured that the welfare state got off the ground relatively late in the Netherlands. Ideas about the welfare state, with their inherent tendency to bypass intermediary structures and instead to emphasize the collective state and the isolated individual, represented a threat to valued principles such as "sovereiniteit in eigen kring" and "het subsidiariteitsbeginsel", the names given in Protestant and Catholic circles to the principle that the State should intervene as little as possible. However, once a way of guaranteeing these religiously inspired fundamental principles had been found, the welfare state developed rapidly in the Netherlands, ultimately resulting in a public sector and a social security system based on the inviolability and unquestionability of the traditional family and corporation structure.

Socio-economic policy was pursued within the limits imposed by this situation, and it continued to be until quite recently. The edifice which arose in this way provided a further confirmation of the socio-cultural elements on which it was based, and it was partly for this reason that, more than other countries, the Netherlands failed to make allowance for the late 20th century wave of

individualisation: relatively high wages (of a level suited to breadwinners) presented an obstacle to the growth of employment, while the workforce expanded rapidly. Better educational opportunities from the mid-1960s onwards, the movement towards equal opportunities for women, the fall in the birthrate, the increase in the number of divorces, the increase in the number of single people (who of necessity were breadwinners in the traditional sense) made considerable demands on the welfare state system which had been built up over two decades. Initially, those demands were met using the currency which had become established under the Dutch version of the welfare state, as a result of which more and more people started to use a system which had originally been intended as no more than a safety net. In the second half of the 1970s it began to be said that the welfare state was reaching its limits. Those who maintained this were too inclined to ignore the fact that the Dutch welfare state was a very special example of its kind, and that it was therefore not impossible that what needed to be reconsidered was not the welfare state as such but the particular form it had taken in the Netherlands.

If the above suggestions hold water, the explanation for the striking differences in levels of participation should be sought in the linkage of national socio-economic policy to certain typically Dutch basic socio-cultural structures such as the role of the family, the respective roles of the breadwinner and his 'dependants' and the predominantly passive welfare state structure. Such an explanation is of course only plausible if it can be shown how these implicit premises were translated into concrete socio-economic policy and recently came under pressure.

Although it is not possible to go into this in detail here, it is possible for example to point to the changes which are gradually becoming perceptible in the wage and benefit structure. The traditional breadwinner's wage and benefit structure is gradually evolving - often because of the necessity of cutting expenditure - towards an individualised wage and benefit structure. No-one will be surprised to find

that such processes entail imbalances which are often painful. This is not only because breadwinners' wages and benefits are usually more generous but also because the development is not taking place to the same extent in all of the various sectors (e.g. industry and services). Another example is the individualisation of old age pensions, but the system recently established by the Financial Aid to Students Act can also be seen as an example of an individualised system, and one whose inauguration involved plenty of problems.

It is also interesting to observe that during preparations for the single European market it became apparent that some of our traditional arrangements conflicted with 'European' views on the subjects concerned. There have for example been recurrent disagreements concerning sexual discrimination in the social security system, 'European' requirements with regard to the rules on widowers' pensions, and the measure to be introduced in 1990 concerning financial independence for girls from the age of 18, and all of these show that the Netherlands occupies or has at least in the past occupied an exceptional position.

5. SOCIO-ECONOMIC POLICY UNDER A SCENARIO IN WHICH PARTICIPATION IS PROMOTED; THE CONNECTION BETWEEN THE QUANTITY AND QUALITY OF WORK

In this document, increasing employment or the level of socio-economic participation has been regarded as a policy objective which is in several respects essential. It is of course necessary to pursue concrete policies in order to achieve the objective, and the present document can only outline provisionally the form which such policies might take. The relationships among the various policy measures are of such vital importance that a policy designed to promote participation can only be presented in the form of a coherent 'scenario'.

In order not to disappoint the reader, however, two suggestions will be made here. The first consists of a sort of catalogue of the types of policy recommendations which

should be included in a scenario to promote participation. The second concerns a dimension which has only been touched on above but which nonetheless represents the principal objective of this essay. This is the thesis that in order to convert a passive welfare state into an active one it is necessary for concrete policy measures to be adopted which take into account the relationship between the volume and quality of employment.

To repeat, suggestions regarding measures and recommendations are of course very premature. Nonetheless, it is possible to look ahead to the likely outcome of the analyses currently being carried out by the WRR by assuming provisionally that:

- a. policy will have to be designed to soak up the growth in the workforce in the next decade, which means, at the minimum, that socio-economic participation must gradually increase from 50% to 60%, if only to bring it back into line with levels of participation in neighbouring countries;
- b. the growth of the workforce is caused by on-going trends towards individualisation, and the policy measures must take these trends into account;
- c. the idea that the authorities have a duty to promote and/or facilitate the provision of 'sufficient employment' is not contentious (cf. the Constitution).

Whatever policy recommendations are derived from these assumptions, they will fall into the following four categories:

- a. recommendations concerned with enlarging the formal labour market (economic growth, the incorporation of informal work in the formal labour market, facilitation of the services sector, possibilities of reducing the cost of labour, the effects of changes in the rules for levying social security contributions, promotion of services, promotion of a climate favourable to private enterprise, improvement of the relationship between training and employment, promotion of recurrent education and recurrent employment etc.);

- b. recommendations concerned with the division of labour within the formal labour market (e.g. selective differentiation in social security contributions, forms of positive action, reductions in working hours, forms of recurrent employment and certain other measures mentioned at a.);
- c. recommendations concerned with the functioning of the labour market, matching supply and demand (e.g. selective training programmes, non-school education, recurrent education, helping people to find jobs, 'tripartisation' - i.e. involvement of local government and organisations representing employers and employees);
- d. recommendations on altering the relationship between work and social security to bring it into line with the requirements of an increasingly individualised society, in which work plays an important integrating role (e.g. gradual transition from breadwinner-based systems of wages, salaries, taxation and social security to more individualised systems, reflection on measures to eliminate the negative effects of work and social security on each other and replace them with positive effects).

But all this will remain up in the air unless this quantitative increase in employment is taken as an opportunity to improve its quality as well. It is curious that thinking about the quality of work has been regarded as such a 'luxury'. The volume of employment may be a problem of the first importance in the eyes of the two sides of industry and policy-makers, but thinking about the quality of employment has not kept pace, particularly while a large pool of unemployed workers has been available. It is rarely suggested that increasing employment might be a precondition for improving its quality and that, conversely, it is only to a very limited extent possible to improve the quality of employment without increasing the volume. In fact, many of the ways in which the quality of work could be improved - which have been created by technological progress and are there for the taking - have not been fully exploited. The recent history of reductions in working hours in the

Netherlands illustrates this. The concentration on quantitative aspects was such that even the trade unions nearly overlooked the fact that the absence of associated qualitative criteria was bound to lead to disappointing results in the quantitative sphere too. (20) That was why the intended redistribution of employment among more employees was, inevitably, generally less successful than had been hoped. Clearer ideas and agreements as to how reducing working hours could improve the quality of the hours still worked would have been necessary in order for the negotiations on terms of employment to change course significantly.

What, then, do we mean by the quality of work/employment? This is undoubtedly a multidimensional concept. Questions such as the physical stress caused by work, its routine nature, organisational hierarchies and the intensity of work all intermingle in it, and improvements in one of these respects can lead to deterioration in others. A definition which I consider usable has been provided by Beukema; it manages to reduce this multidimensionality to a single common denominator: "The quality of work lies in the scope which employees, or groups of employees, have to actively determine the content of their work and the conditions in which it is carried out, in accordance with their abilities, interests and wishes" (21). Admittedly this definition employs a significant number of concepts which are difficult to specify, but it has the advantage that work is considered by reference to the opportunities it provides for active participation, as experienced subjectively. This makes it impossible to assume that reducing working hours (to take up that example again) must automatically improve the quality of work because the employee is exposed to the unwelcome aspects of work for a shorter time; the quality of work itself - the degree of freedom within work - is not actually improved by reducing the period of exposure.

Research into the quality of work has revealed a number of contradictory tendencies. While the quality of work has improved, for example because by and large the amount of



physical stress involved has been reduced, because many forms of 'dirty' work have been eliminated through mechanisation and because organisations have become less hierarchical, the complaint is often heard that, particularly for less skilled production workers, work has become 'organised in short cycles, monotonous and drained' (22). It has also repeatedly been observed that, in the future too, sections of the workforce which are already in a weak position on the labour market (women, the unskilled and members of ethnic minorities) will only be able to find work of dubious quality.

This makes it relevant to consider how the quality and quantity of work can be improved/increased in tandem. The best way to do so is to take a topical example. In April 1989, labour unrest has broken out among health workers in the Netherlands (and, coincidentally, in Belgium). Employees are campaigning for a 5% pay rise. The employers, represented by the National Hospital Board, are not in fact their main opponents. It is true that the Board does not wish to give the workers more than 2.85%, but the government is not prepared to concede even this amount. The minister, Mr De Koning, considers 0.75% enough, and this difference of opinion between the minister and the health workers is naturally giving rise to various types of action by the health workers, some of which is of a light-hearted nature but some of which is gradually also becoming more hard-hitting. The health workers are undoubtedly drawing confidence from the industrial action carried out by the police a few months previously, which was reasonably successful. Then too, the forms of action which were chosen were designed to gain public sympathy, and then too the pay rise the police were demanding was not only regarded as a means of eliminating the differential which had grown up between police pay and private sector pay but also as compensating the police for the fact that their workload had increased to unprecedented levels.

The last point is equally true for health workers, of course. A series of spending cuts has reduced staffing

levels to the absolute minimum. No doubt this has increased 'productivity' substantially, but it is unlikely to have improved the quality of work. Both in the eyes of the health workers themselves and in the eyes of the patients who need their services, the 'humanity' of their mutual relationship is coming under increasing strain, staff have less and less time to look after patients in the way they regard as appropriate, and the possibility of 'mistakes' and 'misunderstandings' can no longer be ruled out.

The growing abyss between sympathy and humanity on the one hand (which have traditionally been the hallmarks of the nursing profession) and the emphasis on improving efficiency on the other ('fewer staff: better results!') and dehumanisation of the profession have ensured unprecedented public support for the nurses.

It is understandable that this places the government in a difficult position. The industrial action by the police had done so too, but the public support afforded to the police was not as unconditional as that which the nurses are receiving. To accede to their demands would not only make enormous demands on public funds: it would inevitably encourage other occupational groups to seek pay rises, rendering labour more expensive. In such a situation it would be impossible to avoid further job losses.

From this point of view, the government's offer to guarantee a substantial number of new jobs in the health sector (a figure of at least 3,000 has been mentioned) instead of granting the wage rise certainly represents a breakthrough in socio-economic policy. Of course, the demand that people should accept lower wages to make it possible for more people to be employed is nothing new in political circles, but the extent to which this has been reflected in the policies implemented has not so far inspired much confidence. Moreover, the government's proposal seems to imply that it is no longer taken for granted that employing fewer staff will lead to better results. If a similar policy were to be adopted in other comparable sectors (e.g. primary

and secondary education), a round of wage rises would be replaced by a recruitment drive, which could significantly improve the quality of the service provided there.

Substituting recruitment drives for wage rises accords with a desire to establish a more individualised system of work and wages. Under such a system, wages would generally rise less than under a system based on breadwinners with dependants. Of course, this could mean that adopting such a policy might lead to friction and imbalances for certain groups. It is worth considering the possibility of establishing a supraministerial 'structural fund' to assist in the transition from a breadwinner-based system to an individualised system of employment and wages, which is a major undertaking. To a large extent, the fund could be financed by means of an active and aggressive ploughing back of social security funds. This would be justified on the grounds that the best social security and hence a large measure of wellbeing can be achieved through work.

NOTES

1. WRR, Government and Future Research; a Survey, report no. 34, Staatsuitgeverij, The Hague 1988, p. 13.
2. Op. cit., p. 15.
3. This section draws on a number of WRR reports, such as An Active Labour Market Policy, report no. 33, The Hague 1987, Scope for Growth; opportunities for and threats to the Dutch economy in the next ten years, *ibid.* 1987 and Government and Future Research; a Survey, op. cit.
4. NRC-Handelsblad.
5. Cf. op. cit., p. 13.
6. Cf. An Active Labour Market Policy, op. cit., p. 33.
7. Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, De Informele Arbeidsmarkt (The Informal Labour Market), OSA-voorstudie no. 27, The Hague 1988.
8. J. van Dijk, Omvang en aard van het vrijwilligerswerk in Nederland na 1975 (The volume and nature of voluntary work in the Netherlands since 1975), Groningen 1987.
9. Cf. H.P.M. Adriaansens, "Vrijwilligerswerk, Profiel en Signaal" (Voluntary Work: A profile and a consideration of its implications), in *Dat doe je gewoon? Vrijwilligerswerk in sociaal, cultureel en economisch perspectief*, Amsterdam 1987, p. 25.
10. Op. cit., p. 79.
11. Cf. E. Durkheim, *De la division du travail social*, Paris 1893.
12. Cf. M. Weber, *Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus*, Tübingen 1904/1905.
13. As described in H.P.M. Adriaansens/A.C. Zijderveld, *Vrijwillig Initiatief en de Verzorgingsstaat* (Voluntary initiative and the welfare state), Deventer 1981.
14. Hans Achterhuis, *Arbeid, een eigenaardig medicijn* (Work, a strange medicine), Baarn 1984.

15. Cf. Sjoukje Dekker and Ineke van Essen, "De betekenis van arbeid en de maatschappelijke en psycho-sociale gevolgen van niet-werken" (The significance of work and the social and psycho-social consequences of not working), WRR internal memorandum.
16. E.G. Martin Rein and Richard Freeman, *The Dutch Choice*, The Hague 1988, p. 12.
17. Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, *The labour market in five small European countries*, The Hague 198., p. 42.
18. Göran Therborn, *Why some peoples are more unemployed than others*, London, 1986.
19. Op. cit., passim.
20. Cf. L. Beukema, *Kwaliteit van de arbeidstijdverkorting* (The quality of reductions in working hours), Groningen 1987.
21. Op. cit., p. 86.
22. Ibid.

## TABLE DES MATIERES

1.	PROSPECTIVES: RISQUES ET DEFIS	1
2.	EVOLUTION ACTUELLE ET TENDANCES	3
2.1	<u>Tendances et perspectives quantitatives dans le domaine du travail, de l'emploi, du chômage, et de la participation socio-économique</u>	7
2.2	<u>Les taux de participation dans un contexte international: une nouvelle vision</u>	10
2.3	<u>Participation formelle et informelle</u>	17
2.3.1	Le marché du travail informel	18
2.3.2	Le travail bénévole organisé	19
2.4	<u>Conclusion préliminaire</u>	20
3.	LA NECESSITE D'ETENDRE LA PARTICIPATION SOCIO-ECONOMIQUE; POINTS DE VUE	20
3.1	<u>Une excursion sociologique à travers le travail, l'intégration et la solidarité</u>	24
4.	LA PLACE A PART DES PAYS-BAS SUR LE PLAN DE LA PARTICIPATION SOCIO-ECONOMIQUE: RAISONS PROFONDES	29
5.	UNE POLITIQUE SOCIO-ECONOMIQUE BASEE SUR UN SCENARIO DE STIMULATION DE LA PARTICIPATION; LE RAPPORT ENTRE QUANTITE ET QUALITE DU TRAVAIL	35
	NOTES	43

## 1. PROSPECTIVES: RISQUES ET DEFIS

Depuis toujours, parler de l'avenir présente autant de risques que de défis. A une époque où les idées changent et vieillissent rapidement, ces risques et ces défis ne font que croître. Les extrapolations, même à court terme, d'un présent supposé connu s'avèrent inmanquablement erronées. On peut se demander si cela est dû à la nature capricieuse de l'avenir ou bien à un écart entre le présent qu'on croyait connaître et la réalité. Il est néanmoins inhérent à la nécessité et au besoin de mener une politique, de se faire une idée de ce qui pourrait se passer à l'avenir, de l'interaction des tendances futures, et des possibilités et opportunités pour de nouvelles orientations politiques qui vont se présenter. Les meilleurs points de départ à cette fin étant le présent et le passé, il importe de s'en inspirer autant que possible; Ou, comme l'a observé le WRR (Conseil scientifique pour la politique gouvernementale) dans le rapport Overheid en Toekomstonderzoek (Etat et Prospective):

"En dépit du caractère fondamentalement incertain de l'avenir, il est utile de se faire régulièrement une idée du cours des événements tels qu'ils pourraient se produire à l'avenir. Les hommes et les organisations agissent toujours en partie en fonction des perspectives d'avenir. La qualité du processus décisionnel peut être améliorée en explicitant, à l'aide des connaissances disponibles, toujours partielles, les incertitudes et les possibilités de choix normatif qui sont en jeu et les éventuelles conséquences de ces choix." (1)

La notion d'avenir étant floue, l'approche qu'on adopte face à l'incertitude qui en découle dépend en grande partie de la 'proximité' de l'avenir en question. A court terme, on peut plus aisément se baser sur la connaissance du présent et du passé et on peut déterminer ce que la poursuite de l'évolution actuelle signifierait pour l'avenir. A long terme, les marges d'incertitude augmentent et les ruptures de tendance pratiquement imprévisibles diminuent considérablement la valeur de la prospective. Néanmoins:

"ce n'est pas d'une prédiction qui se réalise ou non que dépend le succès d'une prospective, mais de son utilité pour la prise de décisions politiques. C'est avant tout en mettant en évidence les incertitudes et les possibilités que la prospective présente un intérêt pour la politique, en d'autres termes en permettant une vision plus claire des opportunités qui peuvent être considérées comme souhaitables ou au contraire, comme des éventualités indésirables qui doivent être prévenues. Cette vision peut également contribuer à la solidité de la politique: une politique qui résiste le plus possible aux événements les plus variés." (2)

La perspective couverte dans ce document ne va pas au-delà du court et moyen terme, c'est-à-dire des années 90. Il s'agit de quatre questions liées entre elles. Il y a avant tout celle de savoir quelle sera l'évolution quantitative, réelle et à prévoir, du marché du travail aux Pays-Bas. Une grande partie de ce document lui est consacrée, d'autant qu'elle ne prend toute sa signification que lorsqu'on compare la situation aux Pays-Bas à celle dans d'autres pays.

En second lieu vient la question de savoir s'il faut intervenir ou non sur le plan de l'extension de la participation socio-économique. Pour bien des gens, elle paraîtra superflue, car la réponse semble aller de soi. De plus en plus, cependant, des voix se lèvent pour observer qu'il faudrait relativiser notre 'fixation' sur le travail. C'est pourquoi il convient de s'intéresser de près à cette question. Notre conclusion est en tout cas sans ambiguïté: le travail est nécessaire.

La troisième question est celle de savoir d'où vient en fait cette position à part des Pays-Bas sur le plan de la participation socio-économique (qui résultera de la réponse à la première question). Nous ne posons pas cette question que par curiosité, mais surtout parce qu'un (début de) réponse pourrait nous montrer la voie d'une nouvelle politique socio-économique qui présente davantage d'opportunités pour la participation socio-économique des citoyens.

Car la quatrième et dernière question qui est abordée dans ce document est la suivante: quelle doit être cette nouvelle



politique socio-économique? Quel ensemble cohérent de mesures pourra permettre au nombre le plus grand possible de personnes de trouver une place dans l'un des principaux processus de la société: le travail, et assurer en même temps que l'effet quantitatif sur l'emploi s'accompagne d'une amélioration qualitative du travail? La réponse à cette question est, si possible, encore plus provisoire et sommaire que les réponses aux autres questions. (Le WRR élabore actuellement la formulation d'une réponse valable à cette question dans le cadre d'un projet qui ne s'achèvera (provisoirement) que courant 1990.). Mais il est peut-être possible de dégager quelques idées cohérentes en la matière, et un cas concret peut être utile à cette fin.

## 2. EVOLUTION ACTUELLE ET TENDANCES (3)

Compte tenu du niveau et du caractère permanent atteints par le chômage aux Pays-Bas au cours des années 80, une réflexion sur le travail en général et sur l'objectif officiel du plein emploi s'impose. Après la seconde Guerre mondiale, le sentiment général était qu'on devait et pouvait empêcher le chômage des années 30 de se reproduire. Le plein emploi, réalisé dans un premier temps à l'aide des remèdes keynésiens, était devenu une évidence. Aussi était-il tout naturellement considéré comme l'un des principaux objectifs de la politique économique, et le plein emploi a été ainsi codifié aux Pays-Bas dans les années 60. Quelques décennies plus tard, en 1983, c'est-à-dire au moment même où un raz-de-marée de licenciements collectifs balayait le caractère évident du plein emploi, cet objectif a encore réussi ici à se faire admettre dans la Constitution. Mais sa formulation reflète bien l'air du temps: "La stimulation d'un volume d'emploi suffisant fait l'objet de l'attention des pouvoirs publics". Difficile d'être plus circonspect. Et pour cause, compte tenu du caractère indomptable du chômage et des signes de plus en plus manifestes d'une restructuration fondamentale de l'économie, plus profonde qu'au cours des années précédentes.

Depuis, l'automatisation et l'informatisation ont entraîné une évolution rapide de la conception du travail salarié traditionnel, et dans de nombreux pays occidentaux, l'objectif d'après-guerre du plein emploi, qui semblait réalisé, n'est plus que rarement atteint. De plus, la nature du travail demandé est apparemment en train de changer: la demande se déplace vers la main-d'oeuvre qualifiée et ceux qui n'ont pas les qualifications requises courent un risque grandissant d'être écartés du processus de production industrielle. L'influence de la transition de la production essentiellement industrielle vers des modes de production 'postindustrielle' basés sur le savoir-faire commence à se faire fortement sentir sur le plan de quantité comme sur celui de la qualité du travail.

Parallèlement, on peut observer des changements radicaux au niveau de la composition des ménages qui sont lourds de conséquences pour l'économie tant au niveau de la production que de la consommation. Les tendances à l'individualisation se sont en général traduites par une diminution de la taille des familles plus ces dernières années, tandis qu'au sein des familles une répartition plus équitable des tâches s'amorce, qu'au niveau des relations primaires des formes nouvelles de toutes sortes se sont développées, et que le nombre de personnes vivant seules a augmenté dans des proportions considérables. Il en résulte également que la structure et l'idéologie traditionnelles de l'économie du travail basées sur la notion du soutien de la famille sont remises en question et que des tendances se dessinent vers une individualisation de la structure du travail et de sa rémunération. Des groupes qui ne se présentaient guère sur le marché de l'emploi dans le passé (et qui de ce fait se contentaient de peu de formation), souhaitent désormais mettre en pratique dans le processus du travail formel les connaissances qu'ils ont acquises et selon toute probabilité, le nombre de demandeurs d'emploi augmentera fortement au cours de la prochaine décennie, non seulement en valeur absolue, mais surtout en pourcentage de la population active potentielle. Pour ce qui est de l'aspect de cette tendance qui concerne l'émancipation, l'état lui

réserve de toute évidence une attitude positive, comme le montre le 'décret dit de 1990' par lequel l'indépendance économique est rendue obligatoire pour les jeunes filles de 18 ans. On oublie cependant trop souvent que sans changement de politique, cette disposition se traduira surtout par une forte augmentation du nombre de demandeurs d'emploi inscrits.

Ce sont ces deux tendances structurelles - la restructuration de l'économie et l'individualisation progressive telle qu'elle s'exprime par de nouveaux modèles de composition des ménages - qui déterminent le caractère structurel du chômage actuel. Cela ne veut pas dire que les facteurs conjoncturels sont désormais sans importance, mais les responsables politiques et les chercheurs s'intéressent actuellement en priorité - et à juste titre - à la dimension structurelle.

Depuis le début des années 80, on a tenté de tout pour assurer concrètement un volume d'emploi suffisant. Des plans de création d'emplois et des réductions budgétaires dans le secteur public et semi-public, des mesures en faveur de l'investissement dans le secteur privé, des hausses de salaire modérées et maîtrise des charges salariales, des mesures d'assouplissement du marché du travail, des programmes de formation mieux adaptés aux entreprises, des dispositions permettant de travailler sans perdre ses allocations, des dispositions instaurant des subventions pour les employeurs, la réduction du temps de travail, le travail à temps partiel; la liste des mesures politiques mises en oeuvre dans la lutte contre le chômage est longue, aussi longue sans doute que celle des mesures qu'on pourrait encore prendre. Manifestement, le remède miracle n'en fait pas partie jusqu'ici; l'élément qui a fait défaut dans toutes ces mesures est une philosophie politique constante; aussi n'y a-t-il pas eu pendant longtemps de véritable politique active en faveur de l'emploi. Par conséquent, la portée des mesures restait limitée, les entreprises n'étaient pas ou peu associées à la responsabilité pour le développement de l'emploi, et le volume de l'emploi semblait dépendre exclusivement de l'évolution macroéconomique, qui

d'ailleurs le contingent en effet. En attendant, nous constatons que s'il est vrai que le volume de l'emploi augmente ces dernières années (depuis 1985) aux Pays-Bas aussi, cette hausse ne parvient pas pour le moment à faire baisser le chômage compte tenu de l'augmentation continue du nombre de demandeurs d'emploi.

Il est donc intéressant d'étudier quelle sera à l'avenir l'interaction entre ces tendances et quelle sera l'évolution de la situation de l'emploi, tant du côté de la demande que de l'offre.

Un entretien récent dans un quotidien national néerlandais avec des hauts fonctionnaires et des représentants des partenaires sociaux montre à quel point les évaluations du problème, actuel et futur, divergent (4). Le Ministre des Affaires sociales et de l'Emploi, M. De Koning, le Président de la FNV (Fédération des Syndicats néerlandais), M. Stekelenburg, et le Président de la VNO (Fédération des Entreprises néerlandaises), M. Van Lede étaient invités à répondre à la question suivante:

"le chômage actuel, avec sa composante de plus de 200.000 chômeurs de longue durée, constitue-t-il un problème d'emploi ou plutôt un problème social? Selon la nouvelle définition du CBS (Bureau central de la Statistique), le nombre de chômeurs s'élève à 400.000 aux Pays-Bas dont seuls 150.000 sont disponibles sur le marché du travail. On pourrait défendre la thèse qu'il s'agit là d'un chômage de friction assez normal dans la période actuelle de redémarrage de la conjoncture."

On pourrait évidemment trouver à redire sur la tonalité et le caractère tendancieux de cette question ainsi formulée, mais passons directement aux réponses de ces trois responsables. Politicien chevronné, le Ministre, M. De Koning, a préféré rester dans le vague en se bornant à répondre qu'une telle thèse et l'analyse sous-jacente lui paraissent plutôt crues; qu'il s'agit d'un problème toujours quantitatif qui est cependant en passe de devenir de plus en plus qualitatif. Pour le Président de la FNV, la thèse allait de toute évidence trop loin: "Il y a un million de personnes qui cherchent du travail. Par souci de

commodité, nous passons sous silence les personnes déclarées inaptes au travail mais qui sont des chômeurs, et tous ceux qui ne se font pas inscrire aux agences pour l'emploi mais qui désirent trouver du travail." Propos contre lequel à son tour, le Président de la VNO, M. Van Lede, s'inscrivait en faux. Selon lui, il était temps d'arrêter cette ritournelle et de se mettre tout bonnement au travail: "... La solution du problème dépend surtout de la volonté des gens eux-mêmes: ils doivent être prêts à patienter, ce que j'appelle passer par le fichier. Le problème se situe aujourd'hui au niveau d'un groupe de gens mal formés ou qui n'ont pas fini leurs études, et des charges salariales trop élevées. Une catégorie qui ne peut guère espérer trouver du travail dans des entreprises liées par une convention collective. (...) Je pense qu'il s'agit d'une part d'un chômage de friction et qu'il existe d'autre part un groupe de chômeurs de longue durée plutôt inertes qu'il faut aborder d'une façon toute différente. Mais là, les formules de La Haye sont inopérantes."

Une fois de plus, l'histoire des relations sociales aux Pays-Bas voit employeurs et salariés défendre des points de vue opposés et les autorités tenter de louvoyer avec circonspection à travers ces positions respectives. Il est indéniable que dans sa propre optique, chaque partie est en droit de revendiquer une part de vérité mais qu'à trois, elles ne parviennent pas à mettre au point une philosophie politique cohérente en matière socio-économique. Il n'y a pas d'inconvénient à faire des compromis, à condition qu'ils soient basés sur des choix clairs, vu l'immensité de la tâche à accomplir sur le plan socio-économique.

## 2.1 Tendances et perspectives quantitatives dans le domaine du travail, de l'emploi, du chômage, et de la participation socio-économique

On admet désormais de façon quasi-générale que dans l'avenir immédiat, le taux de chômage restera relativement élevé. Il ressort du rapport Etat et Prospective du WRR que sur ce point, les perspectives d'avenir retenues par les organismes officiels (de l'Etat) se rejoignent en grande partie (5).

Seule une croissance forte et soutenue de l'économie pourrait faire baisser le taux de chômage.

Comme il a été écrit plus haut, deux facteurs déterminaient le niveau du chômage pendant la première moitié des années 80: l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi en raison de la croissance de la population active et la baisse de la demande de travail, c'est-à-dire le recul de l'emploi. Entre 1979 et 1984, la population active s'est en moyenne accrue de 100.000 personnes par an, tandis que l'emploi diminuait de 300.000 années de travail pendant la même période (6). Il semble bien qu'au cours de la seconde moitié des années 80, cette tendance à la baisse de l'emploi s'est transformée en une hausse, légère en années de travail et même assez forte en nombre de personnes (V. tableau 1). Mais la croissance de la population active se poursuivant, le chômage ne recule pour le moment que faiblement. En tout cas, l'apparition d'une catégorie de 'chômeurs de longue durée', qui risque de se trouver plus ou moins définitivement sur la touche, est frappante.

Tableau 1. Emploi et chômage dans les années 80 (dans lequel figurent le volume de travail en années, et l'emploi, la population active et le chômage en nombre de personnes)

	Volume de travail (années d'hommes)	Emploi salariés (personnes)	Population active (personnes)	Chômage (personnes)
1908	4182	4189	5417	325
1981	4117	4157	5574	480
1982	4008	4071	5694	655
1983	3925	3977	5810	801
-----				
1983	3925	4350	5810	801
1984	3922	4324	5860	822
1985	3991	4411	5973	761
1986	4078	4552	5973	711
1987	4130	4633	6013	686
1988	4171	4716		685

Source: WRR, Politieone Active de l'Emploi du Marché de Travail, Ministère des Affaires Sociales, Rapport du Marché de Travail, 1988.  
A partir de 1983, les emplois de < 15 heures sont également comptés.

Il a déjà été indiqué plus haut qu'il existe plusieurs méthodes pour mesurer le chômage. Le WRR a signalé dans Activerend Arbeidsmarktbeleid qu'actuellement, plusieurs taux de chômage différents sont utilisés en même temps aux Pays-Bas. Ils entrent tous dans la définition de l'Organisation internationale du Travail (OIT), qui est la suivante: "Sont considérées comme chômeurs, les personnes qui n'ont pas de contrat de travail et qui sont disponibles immédiatement pour un travail rémunéré qu'elles cherchent activement." Les termes 'chercher activement' et 'disponibilité immédiate' se prêtent évidemment à plusieurs interprétations différentes qui se traduisent par ces différents taux de chômage. A cette occasion, le WRR a également conclu qu'il conviendrait de choisir la définition

du taux de chômage en fonction du but dans lequel on l'emploie. Ainsi, lorsqu'on souhaite déterminer la proportion de la population active au chômage immédiatement disponible sur le marché du travail, il convient de se servir d'une définition (la définition de la disponibilité) différente de celle qui permet de se faire une idée du montant des allocations qui sont versées dans le cadre des diverses dispositions relatives au chômage. Dans le présent document, qui cherche à expliquer l'existence et l'étendue de l'écart entre le niveau de participation socio-économique actuel et le niveau (théorique) le plus haut possible de participation de la population afin de comprendre les raisons, bonnes et mauvaises, et souhaitables et indésirables, de l'écart entre ces deux chiffres, il est préférable de remplacer le taux de chômage (quelle qu'en soit la définition) par le 'taux de participation'. Cet indice permet d'étudier précisément ces éléments historiques et socioculturels qui se trouvent actuellement amalgamés dans les taux de chômage, y compris le 'nouveau'.

## 2.2 Les taux de participation dans un contexte international: une nouvelle vision

En examinant non pas le taux de chômage mais le taux de participation socio-économique, l'on peut éclairer d'un jour nouveau la discussion sur l'emploi et le chômage et la politique en la matière. On peut représenter la participation socio-économique comme un espace plus ou moins occupé. La participation maximale peut alors être considérée comme une 'notion limite', car une participation à 100% de la population âgée entre 15 et 65 ans au processus socio-économique est évidemment impossible, d'autant que ce chiffre se situe actuellement autour de 50% pour les Pays-Bas! Il y aura en effet toujours des gens qui, en raison d'handicaps, maladies, etc., ne sont pas en mesure de participer à ce processus, sans parler de tous ceux qui, en raison d'un arrangement socioculturel quelconque, n'ont et n'auront pas besoin de participation socio-économique. Pratiquement partout dans le monde occidental, par exemple, la participation à la vie active a pendant longtemps été le fait des soutiens/chefs de famille, qui en vertu de cette



qualité rattachaient leur foyer au processus socio-économique. Cette forme de participation socio-économique constituait le pivot autour duquel l'édifice socio-économique actuel, y compris le système de sécurité sociale, a été érigé. En pratique, cela signifiait que le 'plein emploi' du milieu des années 60 correspondait à un niveau de participation socio-économique qui n'était finalement pas beaucoup plus élevé que le niveau actuel. Cela souligne encore la relativité de la notion du 'plein emploi', qui a apparemment été rendu possible par des idées et arrangements socioculturels (sur le plan de la composition des ménages, par exemple) plutôt que par un développement purement économique et des conditions secondaires.

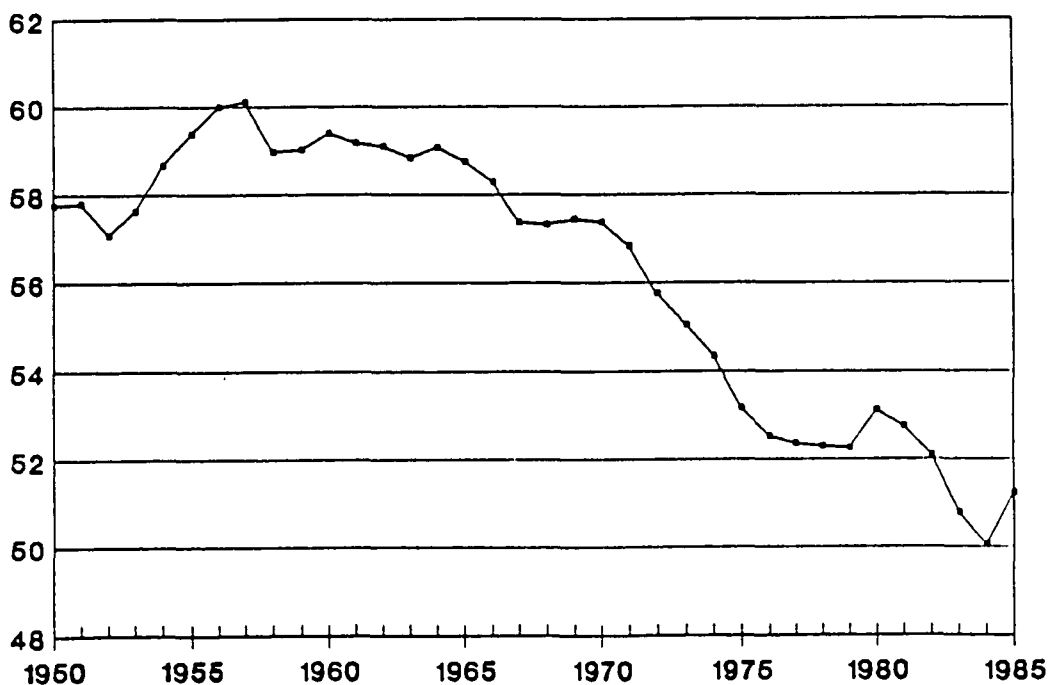
De plus, il devient intéressant d'examiner: (a) l'écart entre le niveau réel de participation et le maximum théorique dans divers pays, et (b) les facteurs qui déterminent le volume de cet espace. Ainsi parviendra-t-on peut-être à expliquer la grande disparité de l'évolution au sein du monde industrialisé (V. ci-dessous) et à percevoir avec davantage de précision les orientations futures de l'évolution, permettant des recommandations politiques mieux étayées.

Bien évidemment, même une notion en soi aussi claire que la participation socio-économique souffre de problèmes de définition. Il importe donc de préciser que le terme de taux de participation employé ici exprime le pourcentage des personnes âgées entre 15 et 65 ans qui sont actives dans le monde du travail formel. Les taux de participation fournis par différents organismes indiquent souvent le pourcentage des personnes âgées entre 15 (parfois 20) et 65 ans qui font partie à un titre quelconque du monde du travail formel; les chômeurs inscrits sont donc inclus dans ces chiffres. Les données figurant ici ont été corrigés pour ces chômeurs inscrits. Compte tenu du caractère relatif de ce taux de chômage et de la question sous-jacente de ce chapitre, il est légitime de baser cet exposé sur la participation socio-économique active plutôt que sur la seule participation formelle.

L'analyse effectuée sur ces bases fournit les données suivantes (V. figure 2): aux Pays-Bas, le taux de participation a, en règle générale, baissé depuis le milieu des années 50, passant d'environ 60% en 1956 à 50% en 1984, année où les premiers signes hésitants d'une remontée commencent à se dessiner.

Figure 2. qui représente l'évolution du taux de participation aux Pays-Bas depuis 1950.

## Participation dans les Pays-Bas



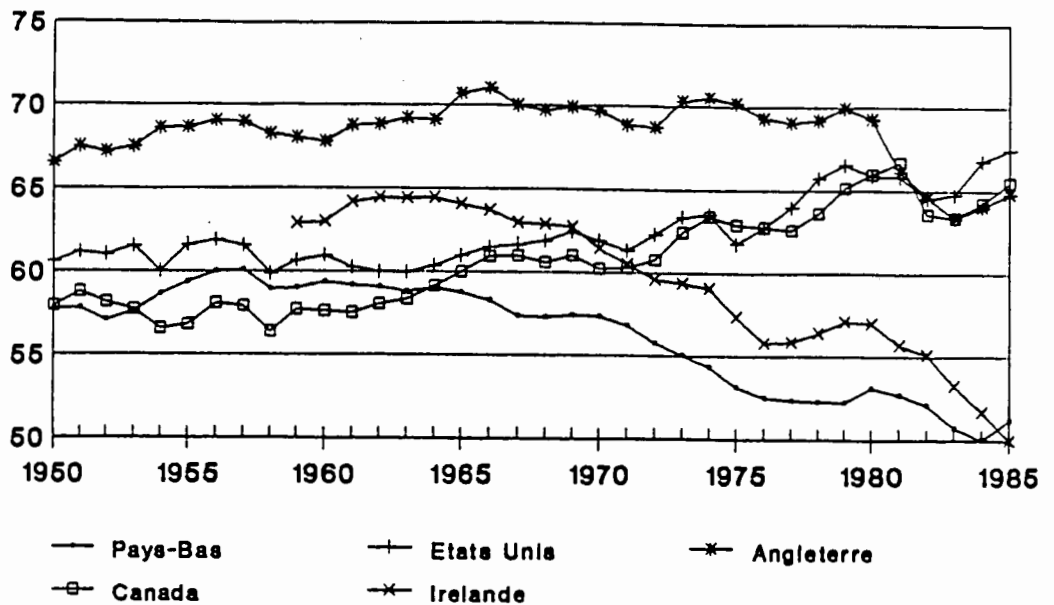
Bron: OCDE

Ce que l'on remarque d'emblée, est le faible niveau du taux initial, qui est de près de 60% aux Pays-Bas et dans quelques autres pays européens, soit inférieur d'environ 10 points aux taux de pays tels que la France, l'Allemagne de l'Ouest, la Grande-Bretagne, le Danemark et la Suède. L'écart par rapport à des pays analogues non européens est également frappant: dans le cas du Japon, l'écart est important, par rapport aux Etats-Unis et au Canada, il est en revanche étonnamment faible (voir à ce propos les figures ci-dessous).

Figures 3, 4, 5 en 6 qui présentent la comparaison du taux de participation aux Pays-Bas avec celui d'autres pays.

Figure 3

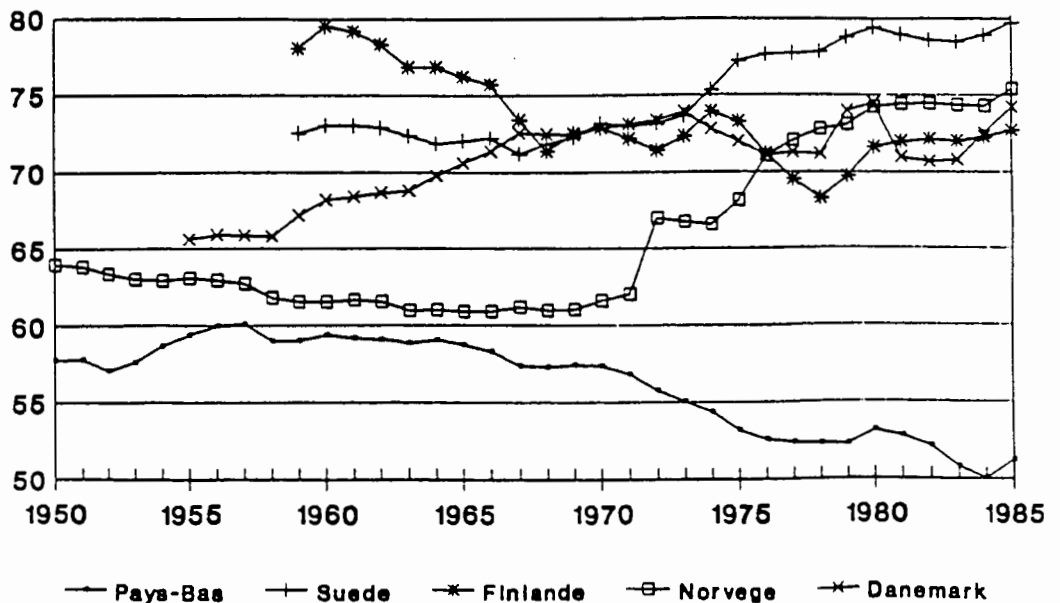
### Participation dans les pays anglophones et les Pays-Bas



Source: OCDE

Figure 4

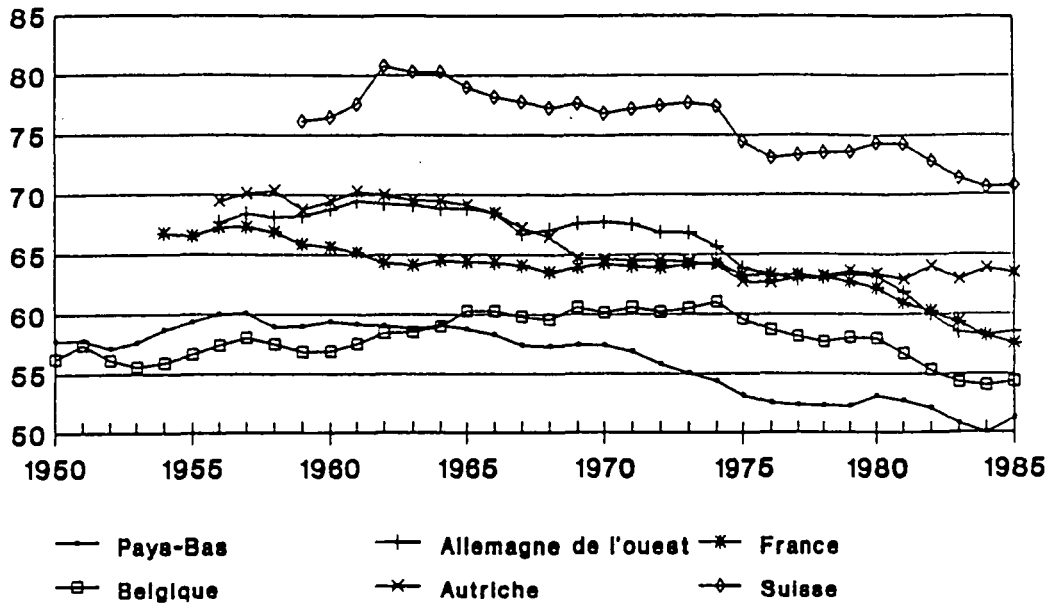
### Participation dans les pays nordiques et les Pays-Bas



Bron: OCDE

Figure 5

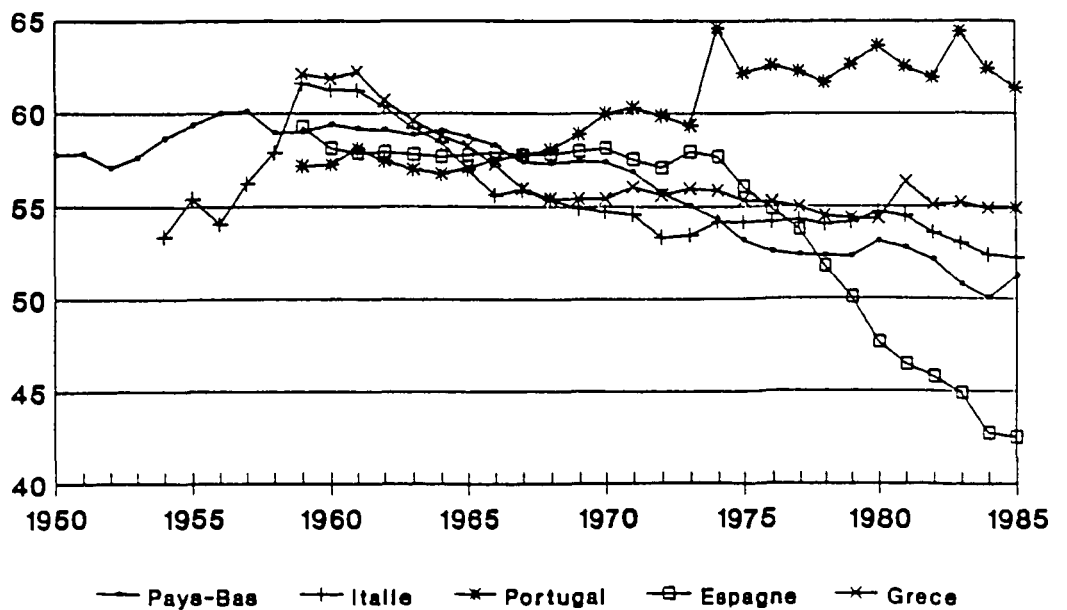
### Participation dans l'Europe Occidentale et les Pays-Bas



Source: OCDE

Figure 6

### Participation dans l'Europe du Sud et les Pays-Bas



Source: OCDE

On remarque ensuite que des tendances opposées dans l'évolution de la participation socio-économique ont profondément modifié le tableau depuis. Les Pays-Bas se trouvent à cet égard apparemment dans une position 'défavorable'. Non seulement, la participation d'après-guerre part-elle déjà d'un niveau peu élevé, mais après l'effet positif de la 'reconstruction', de courte durée, son évolution a toujours été négative depuis. Dans les pays où le niveau de la participation socio-économique était déjà relativement élevé peu après la seconde Guerre mondiale (tels que la Suède, le Danemark, l'Autriche, l'Allemagne, la France, l'Angleterre et le Japon), ce taux a encore (fortement) augmenté en Suède et en Autriche, il a dans l'ensemble légèrement baissé au Japon, en Angleterre et en Autriche (en Angleterre et en Autriche surtout depuis 1980), tandis que son évolution a été franchement négative en Allemagne et en France: une perte d'une dizaine de points, environ autant qu'aux Pays-Bas. Cela signifie que parmi les pays hautement développés, l'écart entre les scores des Pays-Bas et de ces deux 'mauvais élèves' n'a pratiquement pas changé, mais que ces trois pays ont pris encore plus de retard par rapport aux autres. Au cours de la période d'après-guerre, l'écart avec l'Angleterre est passé de 12 à 16; les 10 points d'écart avec le Danemark de l'époque en sont 25 aujourd'hui, tandis que l'avance de la Suède est maintenant de 30 points!

Parmi les pays où dans l'immédiat après-guerre, le niveau de la participation était comparable à celui des Pays-Bas (Etats-Unis, Canada, Belgique, Italie, Espagne, Portugal, Grèce, Irlande), seule l'Espagne a perdu encore plus de terrain. Si en Italie, en Grèce et en Irlande l'évolution a été négative, elle ne l'a pas été autant qu'aux Pays-Bas; en Belgique, le taux de participation n'est pas beaucoup plus bas qu'à la fin des années '50, tandis qu'une évolution nettement plus positive a permis au Portugal, aux Etats-Unis et au Canada de se retrouver au rang des pays à taux de participation élevé. Dans cette 'classe' encore, les Pays-Bas font partie des mauvais élèves, du moins en ce qui concerne la niveau de participation socio-économique.

On observe donc trois types de mouvement tendanciel: l'évolution négative, la stabilité et l'évolution positive; Les Pays-Bas appartiennent, avec l'Irlande, la France et l'Allemagne, à la première catégorie, étant entendu que dans les deux derniers pays le taux de participation est bien plus élevé en début comme en fin de période. En Belgique, en Autriche et au Japon, la tendance est à une relative stabilité, tandis que les Etats-Unis, le Canada, la Suède et le Danemark présentent une évolution nettement positive de la participation.

Il est également surprenant qu'au cours de la période dite de 'plein emploi' aux Pays-Bas et ailleurs, le taux de participation atteignait un niveau (environ 59%) qui, bien que supérieur au taux actuel, était inférieur de non moins de 20 points au taux de participation actuel en Suède et de 12 points au taux américain d'aujourd'hui. Il correspond pratiquement au taux de participation actuel en Allemagne ou en France, où il est pourtant question d'un chômage important plutôt que de plein emploi. Lors de cette période (au milieu des années 60), la situation du marché du travail était tendue à tel point qu'on allait jusqu'à recruter de la main-d'oeuvre à l'étranger, en particulier dans les pays méditerranéens. Le désir ou le besoin de participer à la vie active étaient apparemment fort limités au sein de la population néerlandaise autochtone. Non pas par mauvaise volonté, bien sûr, mais probablement en raison de l'évidence socioculturelle de la famille traditionnelle, qui s'était toujours fait représenter sur le marché du travail par l'homme et père en tant que soutien de la famille. Il se peut que la taille des familles ait également agi comme un puissant frein à l'arrivée des femmes mariées sur le marché du travail. Je reviendrai à ce sujet plus tard.

Il est, enfin, frappant de constater que depuis le milieu des années 50, il n'y a guère eu de ruptures de tendance dans le cheminement de la participation aux Pays-Bas (et à l'étranger). Les crises de 1973 et de 1980 n'ont pas laissé de traces univoques sur le degré de participation de la population à la vie active. A partir de 1973, les niveaux de

participation commencent en revanche à diverger un peu plus dans les différents pays. En Suède, c'est précisément au cours de cette période que se produit une hausse relativement importante de la participation. L'effet des événements macro-économiques importants sur le niveau de participation socio-économique est apparemment nul ou très variable. Il s'agit donc d'orienter les recherches vers des facteurs sous-jacents encore plus structurels. Les crises et les reprises, qui ont bien un effet sur le taux de chômage (mais même ce constat ne va plus de soi), sont en revanche sans effet sur le taux de participation socio-économique, comme en témoignent les chiffres.

### 2.3 Participation formelle et informelle

Paradoxalement, l'économie néerlandaise présente en même temps un taux de chômage élevé et du travail disponible en abondance. Car si les différents secteurs du circuit informel assurent l'accomplissement d'un grand nombre de tâches, ils occupent aussi plusieurs millions de personnes. L'idée maîtresse de ce paragraphe est double: premièrement celle que la définition restrictive du circuit de travail formel et la croissance de la participation informelle sont peut-être liées; et deuxièmement celle qu'au fil du temps, des changements sont intervenus au niveau de la fonction et de l'appréciation du travail informel par rapport au travail formel. Pour approfondir ces questions, on a eu recours à plusieurs études récentes sur la participation informelle.

Afin de dissiper tout risque de malentendu, il convient de préciser davantage la définition de la 'participation informelle'. Cette notion recouvre ici toutes les activités effectuées par des individus pour le compte d'autrui ou pour leur propre compte et qui ne peuvent être considérées comme faisant partie du secteur formel. A l'intérieur de cette catégorie largement définie de la 'participation informelle', on peut distinguer plusieurs sous-catégories: (a) le marché du travail informel, qui concerne des activités en général rémunérées et qui souvent ne respectent pas ou pas assez la législation et la réglementation applicables à ces activités; le 'travail au noir' fait

également partie de cette sous-catégorie; (b) le travail bénévole organisé, où les frais peuvent être remboursés mais qui sont en principe non rémunérées; et (c) le secteur ménager, qui concerne les activités non rémunérées effectuées pour les besoins des membres de la famille. Un nombre assez important de données sur les deux premières catégories ont récemment été réunies, une bonne raison de les examiner de plus près.

### 2.3.1 Le marché du travail informel

Des recherches récentes (7) ont révélé qu'aussi bien la demande que l'offre de travail informel rémunéré ont pris de l'ampleur. Non moins de 55% des ménages aux Pays-Bas sont demandeurs de travail informel, dans la plupart des cas rémunéré, tandis que 40% des habitants de notre pays âgés entre 17 et 65 ans offrent du travail informel rémunéré. Selon des estimations modérées, le montant brut qui est en jeu serait de l'ordre de 5 à 7 milliards de florins. Pour un prix de revient moyen de Fl. 10, il s'agit de 300 à 400.000 années de travail, dont 200 à 300.000 relèveraient du 'circuit noir'. En émettant les réserves de rigueur quant à l'exactitude du chiffre, on prévoit une forte augmentation au cours de la période d'ici à l'an 2000 pouvant aller jusqu'à 25%, qui résulte de la diminution continue de la taille des ménages. Quant à la période précédente, le rapport de l'OSA affirme qu'au cours de la période 1971-1986, le marché du travail informel a connu une forte croissance; en fonction des hypothèses retenues dans le modèle de simulation employé, il donne des chiffres allant jusqu'à 80%.

Nous ne disposons que de peu de données sur la relation entre l'évolution des marchés du travail formel et informel, et le rapport de l'OSA ne nous éclaire guère plus à cet égard. La recherche, et en particulier la recherche micro-économique, tend à considérer ces deux marchés comme des marchés partiels qui obéissent chacun à sa propre logique et qui fonctionnent plus ou moins indépendamment l'un de l'autre. Mais on constate régulièrement que ceux qui ont les meilleures chances de réussir sur le marché du



travail formel, sont également en position de force sur le marché du travail informel. Mais la question de savoir si et comment l'évolution de l'un de ces deux marchés agit sur l'étendue et la qualité de l'autre, n'est que rarement abordée. Ainsi, ledit rapport a même été amené à conclure que la politique de l'Etat ne joue qu'un rôle des plus minimes dans le développement du marché du travail informel; cette conclusion à l'autonomie ou même autarcie du circuit informel semble un peu hâtive.

### 2.3.2 Le travail bénévole organisé

Des recherches récentes sur l'étendue du travail bénévole organisé ont révélé que non moins de 5,1 millions de personnes se livrent régulièrement à des activités organisées dans le cadre du travail bénévole (8). Ce travail est ainsi défini: "Le travail bénévole est du travail non rémunéré auquel on se livre de son plein gré dans un contexte organisé, qui n'est pas occasionnel, qui est orienté vers la société, qui ne crée pas de relation de subordination définie par la loi, qui permet des initiatives personnelles et qui favorise l'épanouissement de la personne concernée" (9). Dans le même recueil, Kloosterman et Renooy examinent 'L'intérêt économique du travail bénévole aux Pays-Bas' et commentent ainsi l'étude de Van Dijk: "Van Dijk présente pour l'année 1985 deux estimations de l'ampleur du travail bénévole en nombre d'années de travail, à savoir 741.000 et 839.000 années de travail respectivement, selon qu'il se base sur les 'Tijdsbestedingsonderzoeken' (études relatives à l'emploi du temps), ou bien sur les 'Leefsituatie-onderzoeken' (études relatives à la situation de vie) et sur l'enquête de l'OSA de 1980; ces chiffres correspondent à 17 et 20% respectivement du travail professionnel effectué durant cette année et officiellement enregistré. Van Dijk considère lui-même que le chiffre d'environ 830.000 années de travail est le plus fiable car il tient compte des changements intervenus au niveau de l'emploi du temps depuis 1980 (les chiffres du TBO les plus récents dont on dispose remontent à 1980, les données de l'OSA concernent l'année 1985).

L'estimation de Van Dijk s'élève pour 1975 à 563.000 années de travail, soit 13% du temps total consacré au travail professionnel durant cette année. Pour 1981, ces chiffres sont de 673.000 et 15% respectivement. Cette augmentation du travail bénévole s'explique en partie par une plus grande participation de la part des chômeurs, mais ce n'est qu'après 1981 que le nombre de chômeurs a connu une forte hausse. Cet accroissement de la part relative du travail bénévole dans le volume total du travail professionnelle semble donc correspondre à une tendance structurelle." (10)

Ici encore, ceux qui sont le mieux armés pour le marché du travail formel figurent également en bonne position dans cette partie du circuit informel.

#### 2.4 Conclusion préliminaire

Les Pays-Bas occupent une place à part sur le plan de la participation socio-économique, c'est-à-dire sur le plan du travail rémunéré dans le circuit formel. Cela ne veut pas dire qu'il y a ici moins de travail que dans d'autres pays. Le marché du travail informel est très important aux Pays-Bas, même par rapport aux pays qui les entourent. Ce marché informel représente 400.000 années de travail, et le travail bénévole organisé correspond même à 800.000 années de travail par an. Sans parler du secteur ménager. Ce n'est apparemment pas le volume de travail qui pose le plus grand problème, mais plutôt la répartition de ce volume entre d'une part le circuit formel et d'autre part les différents secteurs informels. On peut se demander si la répartition actuelle doit être considérée comme la plus souhaitable. La thèse défendue dans ce document répond par la négative et affirme que la division du travail en un circuit formel et un circuit informel doit être le plus possible évitée et réduite.

### 3. LA NECESSITE D'ETENDRE LA PARTICIPATION SOCIO-ECONOMIQUE; POINTS DE VUE

Le débat public et scientifique s'est déjà largement intéressé aux problèmes de l'emploi et du chômage. Sous la

pression du recul de la perspective de l'emploi, les projecteurs se braquent sur des conceptions qui envisagent pour le proche avenir un rôle fondamentalement différent pour le travail.

On distingue plusieurs positions différentes dans la discussion sur le futur rôle du travail. Pour simplifier, nous nous limitons ici aux deux principales attitudes adoptées face au chômage (la résignation et l'action), qui se divisent cependant en plusieurs volets et qui comportent notamment chacune une variante progressiste et une variante conservatrice.

La première position est adoptée par ceux qui considèrent avec résignation qu'un taux de chômage élevé est inévitable. Pour certains au sein de cette catégorie, 'résignation' n'est pas tout à fait le terme exact; car ils ne dissimulent guère leur satisfaction de constater que le travail salarié est en quelque sorte dépassé et devenu trop cher; ils caressent ce constat comme un acquis, comme un coup de chance dans le malheur et ils piaffent d'impatience de pouvoir institutionnaliser une société du temps libre; parfois, ils revendiquent même un grotesque 'droit à la paresse'. La faillite du travail salarié et du système du travail salarié signifie à leurs yeux que soudain, de vastes perspectives s'ouvrent pour la planification d'une liberté utile, et ils invitent à réfléchir à la réalisation concrète de cette future liberté. De nombreux idéologues du temps libre des années 70 étaient de cet avis. Soupçonné d'avoir un peu trop facilement adapté l'idéologie aux circonstances économiques, ce point de vue est actuellement sur la défensive.

Il existe au sein de cette position encore un autre groupe qui part également du principe que la déperdition du travail traditionnel est inévitable, mais qui ne considère guère la société du temps libre comme une perspective d'avenir attrayante. Pour ce groupe, il s'agit plutôt de compenser la

perte du travail utile par la consolidation et la rénovation des structures intermédiaires traditionnelles; il estime que les activités d'assistance et de service, qui ne peuvent plus être financées en raison de la diminution du secteur formel, doivent être reprises par le secteur informel, qui tend parfois à fausser la concurrence, il est vrai, mais qui doit être toléré (en ce qui concerne le marché du travail informel), voire stimulé (dans le cas du travail bénévole: la 'société attentive'). L'Etat-providence doit se replier sur sa fonction de 'remplaçant' et finir par ne plus prendre en charge que ceux qui risquent d'être définitivement mis sur la touche. Cela signifie également, que le rôle compensateur des pouvoirs publics est suivi avec une vigilance extrême et que le groupe des non actifs qui résulte de cette approche n'est pas automatiquement à l'abri de toute stigmatisation. Dans les milieux plutôt conservateurs, notamment, le glissement des responsabilités en direction de l'Etat s'accompagne souvent de points de vue qui mettent en avant l'initiative propre des intéressés: ceux qui font preuve d'initiative et d'audace, qui ne sont pas trop indolents pour se former, s'en sortiront à coup sûr, y affirme-t-on. Pour tous ceux qui n'y parviennent pas, il n'y a plus que le minimum garanti, mais ce n'est guère 'la faute aux autres'.

La seconde position est adoptée par ceux qui ne veulent pas baisser les bras devant la déperdition de l'emploi et qui veulent faire tout leur possible pour que les gens puissent continuer à travailler. Ici encore, on observe deux variantes. Certains attachent une telle importance au travail qu'ils veulent à tout prix créer de nouveaux emplois, sans différencier selon les secteurs et indépendamment de leur qualité. Dans la foulée, ils tentent parfois sérieusement de découvrir les raisons pour lesquelles l'emploi est devenu une denrée si rare (en particulier parmi ceux qui ont un faible niveau d'instruction). Leur diagnostic est clair: les frais généraux du secteur public et semi-public ont rendu le travail, et en particulier le travail non ou peu qualifié, trop cher et trop peu flexible. Ils estiment que les

pouvoirs publics se sont acquittés de façon déséquilibrée de leur tâche de redistribution, dépassant ainsi les marges qu'autorisait le marché (du travail). Leur remède est à l'avenant: opérer une baisse relative du coût des recrutements, en particulier pour les fonctions non ou peu qualifiées qui présentent un rapport coût/avantages de moins en moins intéressant pour les employeurs. Le rétablissement prudent d'un rapport coût/avantages plus conforme au marché signifie pour eux en même temps un glissement dans le financement du secteur public et semi-public. Il appartient notamment aux pouvoirs publics d'inverser le mouvement de l'emploi par une législation appropriée. Un effort de formation et une plus grande flexibilité du marché du travail pourraient également y contribuer; la formation et d'autres mesures analogues ne pourront en revanche pas seules venir à bout du problème du marché du travail.

La formation et la flexibilité font également partie de la variante à tendance conservatrice de la lutte contre le chômage, bien sûr. Elles sont indispensables pour permettre l'adaptation aux secteurs de production et tertiaire qui demandent un niveau de connaissances de plus en plus élevé. Compte tenu de l'évolution rapide de la société et des modes de production des biens et des services, l'introduction dans le processus de production de formations et de cycles de perfectionnement de plus en plus spécialisés, au-delà de l'enseignement général, s'impose. Apparemment, l'évolution est si rapide dans ce domaine, que la seule expérience ne suffit plus pour rester dans la course. Cette variante part cependant du principe qu'il est préférable de lutter contre les menaces qui pèsent sur l'emploi par les moyens économiques traditionnels: la croissance économique et la libéralisation du marché sont dans cette optique les doigts de la main invisible qui doit rétablir l'ordre.

Il existe évidemment dans la pratique de tous les jours des points de vue qui se situent entre les différentes positions que nous venons de décrire. Et il n'est pas tout à fait exclu que ces compromis ne favorisent pas la solidité et l'efficacité de la politique à mener. La

départementalisation de la politique telle qu'elle est en définitive menée et la compartimentalisation des secteurs 'du marché' et 'public et semi-public' qui s'y ajoutent ensuite, constituent autant d'obstacles supplémentaires à la mise en oeuvre d'une politique sociale et économique énergique et intégrée.

### 3.1 Une excursion sociologique à travers le travail, l'intégration et la solidarité

Dès 1893, Emile Durkheim a attiré l'attention sur le rôle que jouent le travail et la répartition du travail dans le monde industrialisé moderne (11). C'est précisément parce que Durkheim se préoccupait plus que quiconque des dangers d'une individualisation incontrôlée, qu'il a su identifier les mécanismes qui pourraient dans cette situation nouvelle maintenir les liens entre l'individu et la société. Il prévoyait et constatait que les mécanismes traditionnels de cohésion sociale datant de l'époque pré-industrielle et du début de l'ère industrielle allaient s'affaiblir. Désormais, le ciment de la société serait d'une nature différente, et la principale composante de ce nouveau type de ciment, dit 'solidarité', serait le travail ou, plus exactement, la répartition du travail. Notamment le fait que dans ce nouveau système de répartition du travail industriel, chacun aurait la responsabilité d'une tâche bien à soi, une tâche partielle, assurerait la complémentarité de la responsabilité individuelle et de la dépendance collective. Si c'était jadis, selon Durkheim, l'homogénéité totale, l'existence de segments parallèles indépendants dans lesquels l'individu se fondait complètement, qui constituait la base de la solidarité (la solidarité mécanique), ce serait dorénavant au contraire l'hétérogénéité des tâches individuelles qui assurerait la cohésion sociale. La responsabilité individuelle et la solidarité sociale seraient ainsi les deux côtés de la même médaille.

Durkheim n'ignorait pas, bien sûr, que ces deux côtés pourraient finir par se retrouver très éloignés l'un de l'autre. Il estimait même qu'il s'agissait d'un danger bien réel; aussi pensait-il qu'il fallait conjurer cette menace

d'anomie par des dispositifs supplémentaires, par exemple en institutionnalisant les 'lesser societies' (associations mineures) créées dans le contexte du travail, telles que des corporations etc.

Cette analyse de Durkheim est intéressante à plusieurs titres. D'abord parce qu'elle nous oblige à reconsidérer à la lumière des événements de nos jours le rôle du travail et de la répartition du travail et d'étudier dans quelle mesure notre situation diffère de celle que Durkheim pouvait présager. Ensuite, parce que cette analyse montre aussi que le travail et la répartition du travail ne suffisent pas en soi pour assurer la cohésion sociale: apparemment de l'avis même de Durkheim, ils ne deviennent de véritables mécanismes de cohésion sociale que lorsqu'ils sont au centre d'un réseau d'organisations. Cette notion, qui reviendra régulièrement ci-dessous, pourra nous aider dans l'interprétation de la situation actuelle et de l'avenir du travail. Durkheim dit en substance que le travail ne pouvait jouer son rôle de stimulateur de la solidarité dans le monde industriel qu'au moyen d'une alliance du travail et de la répartition du travail avec une multitude d'autres institutions intermédiaires. Cela signifiait dans un premier temps qu'une 'constellation' allait ou devait se constituer composée d'institutions intermédiaires qui contribueraient à déterminer la physionomie de la cohésion sociale. Il n'est pas étonnant que des institutions typiques de l'ère du travail salarié, la famille nucléaire, les associations de volontaires, les syndicats et bien évidemment aussi des institutions plus traditionnelles telles que les églises et les communautés religieuses aient connu un grand essor au 19ème siècle et au début du 20ème siècle.

Max Weber nous apprend que ces institutions étaient groupées autour d'une éthique du travail typique, d'origine religieuse (12). Au cours des 18ème et 19ème siècles, le calvinisme fournissait au capitalisme moderne dans les pays du nord-ouest de l'Europe et d'Amérique du Nord une éthique du travail idéale qui a ensuite pendant longtemps caractérisé la solidarité sociale. Lui aussi s'intéresse

donc à une espèce de 'constellation' dans laquelle cette éthique du travail d'origine religieuse servait de base à tout l'édifice de la solidarité sociale. La prolifération d'églises, de sectes, d'associations, d'associations de volontaires, de corporations, d'écoles et d'universités a engendré un terrain d'entente social autour du travail, qui était vécu comme une forme de devoir religieux, de dévotion et d'épanouissement.

Weber et Durkheim ont ainsi dessiné une 'constellation du travail salarié' qui s'est définitivement enracinée au cours du 19<sup>ème</sup> siècle et qui a dominé la majeure partie du 20<sup>ème</sup> siècle. La 'modernisation' sociale, caractérisée par un mouvement d'ensemble d'individualisation, de progrès technologiques, de rationalisation et de différenciation, ne s'est évidemment pas arrêté depuis. L'équilibre temporaire et relatif de la constellation du travail salarié s'est progressivement rompu. Depuis le milieu du 20<sup>ème</sup> siècle, ce phénomène s'observe clairement au niveau des composantes situées vers l'extérieur de cette constellation: les églises, les associations, les familles, ainsi que dans la façon dont ces institutions appuyaient le traditionnel éthos du travail. La perte de vitesse de ces institutions intermédiaires ('l'érosion du terrain d'entente social' (13)) était donc en même temps une atteinte à l'éthique du travail traditionnelle d'inspiration religieuse. On appellerait 'sécularisation' cette érosion de l'intérieur. Lorsque les fondements religieux du travail s'estompent, le règne du 'devoir' et de la 'nécessité' semble au premier abord céder la place au règne de la 'liberté'. Au lieu du travail, on célèbre désormais les 'loisirs'. Cela rappelle le bébé qu'on jette avec l'eau du bain: on confond une connotation du travail (devoir et labeur) avec le travail lui-même. L'érosion de la constellation de l'éthique du travail du 19<sup>ème</sup> siècle est cependant lourde de conséquences sociales, d'autant plus qu'elle ne progresse pas au même rythme dans les différents secteurs et groupes sociaux.



Le développement futur de la nouvelle configuration, le nouvel 'équilibre' provisoire des tendances de l'évolution qui caractérisera le début du 21ème siècle, est évidemment incertain. Il serait raisonnable, dans ces conditions, de se taire, mais ce serait contraire à l'objectif d'une réflexion sur l'avenir. Compte tenu de l'analyse ci-dessus, il est à la fois concevable et souhaitable que le 'travail' redevienne la cheville ouvrière d'une configuration que j'appellerai provisoirement la 'configuration de la participation'. La progression de l'individualisation nécessite des institutions capables d'assurer l'union des citoyens individuels. Si l'on concentre les recherches dans ce domaine sur le remplacement d'institutions intermédiaires telles que les associations et la famille (par des mouvements sociaux, par exemple), on reste aux abords de la configuration; en prenant ainsi l'arbre pour la forêt, on risque de passer à côté de l'essentiel. L'essentiel, c'est le travail, qui - et Durkheim ne s'y était pas trompé il y a un siècle - est plus que toute autre institution adapté au citoyen individuel; la configuration du travail salarié n'a su utiliser ce potentiel que partiellement. Le travail n'est plus cette fois un devoir religieux solennel, mais plutôt une opportunité d'épanouissement et de participation, la possibilité d'être citoyen à part entière. Les institutions intermédiaires correspondantes devront former une nouvelle configuration autour de cette notion. Impossible de savoir quelles seront ces institutions, bien sûr, mais il est plus que probable que leur façon de combler l'abîme entre le 'havre' ('haven') et le 'monde cruel' ('heartless world'), entre 'cadre de vie' et 'système' sera différente de celle de la configuration du travail salarié. Et tout comme la constitution de la configuration du travail salarié, ce processus avancera par à-coups.

L'élément central de cette évolution est son irrégularité: le travail industriel salarié et la configuration correspondante sont encore loin d'avoir disparu que déjà, une nouvelle configuration fait graduellement son apparition. Les porteurs de l'ordre ancien et de l'ordre nouveau se côtoient encore, et ils gênent même le passage l'un de

l'autre. Les panneaux bougent, mais ils sont encore tous là. Aussi, les questions de politique socio-économique et socioculturelle portent-elles surtout sur les mesures à prendre pour accompagner ce mouvement.

Achterhuis nous a déjà appris que le travail est un 'curieux remède', une sorte de drogue (14). Evidemment, ce constat s'appliquait surtout à la configuration du travail salarié, où les gens, en dépit souvent du dur labeur, ne pouvaient se passer du travail. Mais on pouvait aussi l'interpréter autrement: le travail salarié n'a jamais totalement su venir à bout de l'effet créateur de solidarité et d'identité du travail. Il s'agit précisément des éléments que Marie Jahoda, l'un des pionniers de la recherche sur le chômage, appelait les fonctions latentes du travail, par opposition aux fonctions manifestes. Ces dernières désignent les aspects que l'on vit consciemment, tels que le revenu et les conditions de travail. L'homme au travail ne se rend pas ou peu compte, en revanche, des fonctions latentes, comme le terme l'indique d'ailleurs. Il s'agit de certains besoins dont on n'est pas conscient et auxquels le travail pourvoit. Voici les fonctions latentes du travail qu'énumère Jahoda (15):

- le travail structure la journée, assurant ainsi une vie ordonnée;
- le travail s'accompagne de contacts sociaux variés, établissant ainsi un lien entre la famille et le monde extérieur;
- le travail permet à l'homme de dresser un plan de vie qui lui permet d'agir en fonction d'un but et de donner un sens à sa vie;
- en permettant de se faire apprécier par les autres, le travail est une source d'identité personnelle;
- le travail favorise l'épanouissement de l'individu.

C'est par le biais de ces fonctions latentes que le travail dispose d'un potentiel créateur de solidarité et d'identité qu'on a trop tendance à négliger dans la pratique de tous les jours. La pratique courante de l'Etat-providence est, en tout cas aux Pays-Bas, basé sur le principe que, tant que le

travail pourvoit au besoin manifeste d'un revenu, tout va bien. Il n'est pas étonnant dans cette optique que ces derniers temps, on ne parle pas tant de pauvreté que de 'pauvreté sociale'. Maintenant que les exclus du travail sont nombreux, on se rend apparemment davantage compte de ses fonctions latentes.

Je développerai cette question au dernier paragraphe à l'occasion d'un exposé sur le rapport entre la quantité et la qualité du travail, la thèse principale de cet essai. Mais il faut d'abord élucider pourquoi les Pays-Bas occupent une place à part sur le plan de la participation socio-économique.

#### 4. LA PLACE A PART DES PAYS-BAS SUR LE PLAN DE LA PARTICIPATION SOCIO-ECONOMIQUE: RAISONS PROFONDES

Au vu des taux de participation indiqués au paragraphe 2, la question se pose de savoir quelles sont les raisons de la situation exceptionnelle des Pays-Bas sur le plan de la participation socio-économique. S'agissant de chiffres aussi étonnants, il convient toutefois de n'aller pas trop vite en besogne et de vérifier d'abord s'il n'y a pas une explication simple aux tendances et écarts constatés.

Pour commencer, ils pourraient évidemment être dus à de simples erreurs de mesure ou à des différences de définition. Mais cette échappatoire est improbable, car ces chiffres sont basés sur des statistiques officielles et publiques de l'OCDE et d'Eurostat, et au cas où ces statistiques se servent de définitions différentes, les chiffres sont corrigés pour en tenir compte. Il faut cependant reconnaître que l'OCDE reçoit des chiffres recueillis par d'autres instances et qu'il se peut donc que la définition de la participation socio-économique ou de l'emploi ('employment') qui a été utilisée, diffère selon les pays. Il pourrait y avoir des différences, par exemple, dans la façon de 'comptabiliser' les contrats de travail à temps partiel ('part-time'). Mais là encore, il est peu probable qu'une correction pour le travail à temps partiel

mette fin à la situation exceptionnelle des Pays-Bas. Bien au contraire, les chiffres disponibles montrent que c'est surtout aux Pays-Bas et en particulier parmi les femmes, que le travail à temps partiel est un phénomène relativement fréquent. Aussi, la correction des taux de participation aurait-elle pour seul effet d'augmenter encore l'écart entre les Pays-Bas et les autres pays.

Une autre explication - facile - des écarts entre les taux de participation tient également aux éventuelles divergences entre les définitions employées dans les différents pays en matière de participation socio-économique ou d'activité professionnelle. Il s'agit notamment de savoir dans quelle mesure les arrangements qui prévoient une inactivité salariée ('paid non-labour') sont inclus ou non dans la définition du travail dans les différents pays. Selon les estimations, cette explication diminuerait d'environ 5% l'écart entre les taux de participation néerlandais et suédois (16). Néanmoins, les différences ainsi constatées ne signifient pas nécessairement qu'au fond, il n'y a 'rien à signaler': le fait que dans certains pays, un plus grand nombre d'arrangements relatifs à l'inactivité soient inclus dans le travail formel, donne un aperçu des principes, du contenu et de l'orientation de la politique socio-économique menée dans ces pays.

Ensuite, il est également concevable que des facteurs démographiques puissent expliquer les écarts constatés. Les taux de natalité, les pyramides des âges etc. pourraient à tel point influencer la croissance de la population active qu'ils expliqueraient la situation anormale et négative des Pays-Bas sur le plan de la participation. Néanmoins, cela n'est pas très probable non plus. Bien que les Pays-Bas et la France se distinguent tous les deux par un net recul de la participation socio-économique, l'évolution démographique y est opposée: le faible taux de natalité que la France connaît traditionnellement ne s'est pas traduit par une participation plus forte en termes relatifs; le recul y est même encore plus marqué qu'aux Pays-Bas. La conclusion que les facteurs démographiques n'ont pas été déterminants à cet

égard se trouve confirmée par une étude de l'OSA intitulée The labour market in five small European countries (Le marché du travail dans cinq petits pays européens) qui affirme sur ce point: La croissance démographique était plus forte aux Pays-Bas que dans les autres pays européens étudiés. L'explosion démographique après la seconde Guerre mondiale, qui a duré jusqu'à la fin des années 60, s'est traduite par l'augmentation relativement rapide de la population en âge de travailler. Toutefois, la croissance démographique rapide ne peut être considérée comme une explication suffisante de la grande surabondance de main-d'oeuvre. D'une part, le volume des ressources en main-d'oeuvre disponible détermine en partie le potentiel économique d'un pays. Aussi ne doit-on pas le réduire à un simple obstacle supplémentaire sur le chemin du plein emploi. D'autre part, certains pays qui ont connu une croissance du même ordre ou plus forte de leur population en âge de travailler (Norvège, Canada, Japon, Etats-Unis), n'ont pas été confrontés à des taux de chômage aussi élevés qu'aux Pays-Bas. ("Population growth was higher in the Netherlands than in the other European countries under study. The post-World-War-II baby boom lasted until the late sixties resulting in a relatively fast growth of population at working age. However, fast population growth cannot be regarded as a sufficient explanation for a high excess supply of labour. On the one hand, the volume of available labour resources themselves defines partly the economic potential of a country. Therefore they are not to be interpreted as just a more difficult full employment target. On the other hand, other countries faced a similar or higher growth of population at working age (Norway, Canada, Japan, U.S.A.) and were not confronted with unemployment rates as high as the Dutch ones.") (17)

Et, répétons-le, une explication purement économique en termes de taux de croissance divergents n'est pas non plus à l'ordre du jour. L'économie néerlandaise est si 'ouverte' qu'il est fort peu probable que son évolution puisse présenter de grosses anomalies; elle n'en présente d'ailleurs pas de signes décelables. Car en général les

chiffres clés macro-économiques des Pays-Bas ne s'écartent pas sensiblement de la moyenne de l'OCDE ou de la CEE.

Il s'agit néanmoins de trouver une explication provisoire à l'écart étonnant entre les taux de participation. Je base cette recherche sur trois hypothèses ou approches d'explication. Je ne pourrai évidemment apporter la 'preuve formelle' de ces trois hypothèses dans le cadre de ce document, si tant est qu'elles puissent être prouvées. Je pourrai, en revanche, tenter ci-dessous de les rendre quelque peu plausibles.

Une première approche ou hypothèse - à approfondir - pourrait être que les pays où la tendance de la participation est nettement négative n'ont pas mené la même politique socio-économique que les pays où la tendance de la participation est nettement positive. Cette approche d'explication est donc axée sur les effets de la politique menée; ainsi, elle va plutôt à l'encontre du point de vue actuellement à la mode que la politique, tout comme la question de savoir si on peut ou non construire la société, est sans importance. Cette approche avait d'ailleurs déjà été adoptée par le Suédois Göran Therborn (18) et les Américains Martin Rein et Richard Freeman (19). Si j'arrive ici à la conclusion que la 'politique' et en particulier la politique socio-économique a, bien au contraire, son importance, cela ne veut pas dire pour autant que la politique néerlandaise aurait été 'mauvaise'. Car il est tout à fait concevable que la politique socio-économique néerlandaise ait été le reflet de principes qui dans le passé ont été jugés plus importants que la stimulation de la participation socio-économique. Ces valeurs et principes seront énumérés plus bas.

Selon la deuxième approche ou hypothèse, les différences sur le plan de la politique socio-économique (et des taux de participation qui en résultent selon la première hypothèse) ne dépendent pas du seul phénomène de 'l'Etat-providence'. En d'autres termes, les écarts entre les taux de participation qui résultent de la politique socio-économique

ne sont pas en premier lieu fonction du degré d'extension ou de diminution du secteur public et semi-public qu'entraîne cette politique. Le contraste entre la Suède et les Etats-Unis sur ce plan ne se retrouve pas, en effet, dans les taux de participation de ces deux pays. Le point de vue fréquemment avancé selon lequel la taille du secteur public et semi-public serait l'un des principaux facteurs déterminants d'un faible niveau de participation, serait donc assez loin de la vérité.

La troisième approche d'explication ou hypothèse explique de façon plus positive les écarts constatés; la voici: Ce sont souvent les principes implicites sur lesquels la construction de l'Etat-providence avait été basée dans les différents pays, qui ont donné à la politique sociale une orientation qui favorisait la participation ou au contraire, la freinait. Pendant toute la période d'après-guerre, en effet, la politique socio-économique des Pays-Bas a apparemment été guidée, parfois volontairement, parfois non, par quelques articles de foi traditionnels de notre culture nationale, tels que le rôle central de la famille dans la société, l'organisation (néo)corporatiste de l'économie nationale et le modèle de participation par procuration dans lequel le 'chef' ou soutien de la famille constitue le lien entre le 'havre' ('haven') de la famille et le 'monde cruel' ('heartless world') de l'économie. C'est initialement cette structure fondamentale même qui a retardé l'arrivée de l'Etat-providence aux Pays-Bas. Car l'idée de l'Etat-providence, avec sa tendance inhérente à 'oublier' le terrain d'entente social au profit de la collectivité et de l'individu, présentait une menace pour des principes chers: on tenait à être maître chez soi et on était attaché au principe de la subsidiarité, par exemple. Mais lorsqu'on avait trouvé le moyen de préserver ces principes d'inspiration religieuse, l'Etat-providence a pu se développer rapidement ici aussi pour aboutir à un secteur public et semi-public et un système de sécurité sociale greffés sur l'évidence et l'intégrité des traditionnelles structures familiale et corporatiste. Jusqu'à une date récente, la politique socio-économique a toujours respecté

ces conditions secondaires. C'est pourquoi l'édifice ainsi érigé reconfirmait les éléments socioculturels sur lesquels il était fondé, ce qui explique en partie pourquoi les Pays-Bas étaient le grand absent au rendez-vous avec la grande vague d'individualisation de la fin du 20ème siècle: les salaires (des soutiens de famille) relativement élevés constituaient un obstacle à la croissance de l'emploi, tandis que le nombre de demandeurs d'emploi augmentait à vue d'oeil. Un meilleur accès à la formation depuis le milieu des années 60, le début de l'émancipation de la femme, la baisse de la natalité, la progression du nombre de divorces, l'augmentation du nombre de personnes vivant seules (donc du nombre de soutiens de famille au sens traditionnel) représentaient une énorme saignée pour les structures protectrices mises en places depuis deux décennies. Dans un premier temps, cette saignée prenait la forme de la distribution de monnaie devenue courante dans la version néerlandaise de l'Etat-providence. En conséquence, un nombre de plus en plus grand de citoyens faisaient appel à ce système qui, initialement, ne devait être qu'un filet de sécurité de remplacement. Aussi pouvait-on entendre dire, à partir du milieu des années 70, que l'Etat-providence avait atteint ses limites. C'était oublier un peu vite que sa version néerlandaise devait être considérée comme une forme d'Etat-providence très spécifique et partant, qu'il fallait envisager sérieusement que non pas l'Etat-providence mais cette forme spécifique avait besoin d'être revue.

L'explication des écarts étonnants entre les différents taux de participation se trouverait donc, si les approches d'explication ci-dessus résistent à l'analyse, dans l'association de la politique socio-économique nationale avec certaines structures socioculturelles fondamentales, typiquement néerlandaises, telles que la place de la famille, le rôle du soutien/chef de la famille et des 'personnes à sa charge' et la structure de protection essentiellement passive. Pour étayer une telle explication, il est évidemment indispensable d'indiquer comment ces principes implicites ont été concrètement traduites en une politique socio-économique et comment ils ont été remis en



question depuis peu. Bien qu'il soit impossible d'approfondir ici cette question, on peut néanmoins attirer l'attention par exemple sur les changements qui commencent à s'opérer graduellement dans les structures des salaires et allocations. La structure traditionnelle des salaires et allocations des soutiens de famille évolue progressivement, souvent sous la contrainte de l'inévitable austérité. Ces processus s'accompagnent souvent de déséquilibres douloureux, on s'en doute bien. Non seulement parce que les salaires et allocations des soutiens de famille sont en général plus élevés, mais aussi parce que cette évolution n'a pas partout (dans l'industrie et les services, par exemple) la même ampleur. L'individualisation des retraites constitue un autre exemple, tout comme la loi sur le financement des études qui pourrait illustrer la genèse nécessairement difficile d'un système individualisé. Il est également intéressant de noter que plusieurs de nos dispositions traditionnelles se sont heurtées aux points de vue 'européens' en la matière lors de la préparation du marché intérieur. Citons pour l'exemple l'éternel problème de l'égalité des hommes et des femmes devant les assurances sociales, les exigences 'européennes' quant à la création d'une allocation de veuvage pour les veufs, et le décret 1990 relatif aux jeunes filles, qui montrent que la place que les Pays-Bas occupent ou ont occupée n'est pas dans les normes.

5.           UNE POLITIQUE SOCIO-ECONOMIQUE BASEE SUR UN  
              SCENARIO DE STIMULATION DE LA PARTICIPATION; LE  
              RAPPORT ENTRE QUANTITE ET QUALITE DU TRAVAIL

Dans ce document, l'augmentation du volume de l'emploi et du taux de participation socio-économique est considérée comme un objectif politique indispensable à plusieurs titres. Cet objectif doit se traduire par une politique concrète, bien sûr. Evidemment, il n'est possible d'esquisser ici que les contours provisoires d'une telle politique de stimulation de la participation. L'importance de la cohésion des différentes mesures politiques est décisive à tel point que toute politique de stimulation de la participation doit être

conçue sous la forme d'un 'scénario' global. Pour ne pas laisser le lecteur les mains vides, voici deux réflexions sur ce thème: La première porte sur une espèce de catalogue de la nature des recommandations politiques qui devraient faire partie du scénario de stimulation de la participation. La seconde en développe une dimension qui a seulement fait l'objet d'une attention passagère jusqu'ici, mais qui représente néanmoins la thèse principale de cet essai. Elle affirme que pour transformer le caractère passif de l'Etat-providence en un caractère actif, des mesures politiques concrètes doivent tenir compte du rapport, souvent négligé, entre le volume et la qualité de l'emploi.

Il est évidemment tout à fait prématuré de suggérer des mesures et recommandations, répétons-le. Nous pouvons néanmoins devancer quelque peu les analyses sur lesquelles travaille actuellement le WRR, en partant des hypothèses de travail suivantes:

- (a) la politique doit avoir pour objectif d'absorber la croissance de la main-d'oeuvre disponible au cours de la prochaine décennie; il est certain que cet objectif passe par une hausse de la participation socio-économique aux Pays-Bas, qui doit progressivement passer de 50 à 60%, ne serait-ce que pour renouer avec les taux de participation des pays qui nous entourent.
- (b) la croissance de la main-d'oeuvre résulte des tendances continuelles à l'individualisation; la nature des mesures politiques à adopter doit donc spécifiquement tenir compte de ces tendances.
- (c) il est incontestable que les pouvoirs publics doivent stimuler et/ou favoriser l'emploi afin d'assurer 'un volume d'emploi suffisant' (V. la Constitution).

Les recommandations politiques qui s'en dégagent, se divisent en tout cas dans les quatre catégories suivantes:

- (a) les recommandations concernant l'extension du marché du travail formel (croissance économique, intégration du travail informel dans le marché du travail formel, mesures en faveur du secteur tertiaire, abaissement des coûts salariaux, effets de modifications de l'assiette

de la sécurité sociale, stimulation des services, mesures en faveur des entreprises, amélioration des rapports entre l'enseignement et le travail, stimulation des stages de perfectionnement et des stages en que les contours provisoires d'une telle politique de stimulation de la alternance, etc.).

- (b) les recommandations concernant la répartition du travail à l'intérieur du marché du travail formel (différenciation ciblée des primes, formes d'action positive, réduction du temps de travail, formes de stages en alternance, ainsi que certaines des mesures figurant dans la catégorie (a) ci-dessus, etc.).
- (c) les recommandations concernant le fonctionnement du marché du travail, la péréquation de l'offre et de la demande (programmes de formation ciblés, enseignement extrascolaire, stages de perfectionnement, placement, concertation tripartite, etc.).
- (d) les recommandations concernant l'adaptation des rapports entre le travail et la sécurité sociale aux exigences d'une société toujours davantage individualisée dans laquelle le travail est un facteur important d'intégration (réorientation des structures salariales, fiscales et de sécurité sociale basées sur des principes de type soutien de famille vers des systèmes à caractère plus individualisé, réflexion sur des mesures permettant de transformer les influences négatives réciproques entre le travail et la sécurité sociale en une relation positive, etc.)

Mais tout cela restera littéralement 'lettre morte' si l'augmentation quantitative du volume de l'emploi n'est pas mise à profit pour améliorer également la qualité du travail. Il est frappant de constater à quel point la réflexion sur la qualité du travail a toujours été considérée comme un 'luxe'. S'il est vrai que le volume de l'emploi est, aux yeux des partenaires sociaux et des responsables politiques, un problème de première importance, la réflexion sur la qualité du travail, en particulier dans le cas d'un marché du travail abondant, est loin d'en être au même niveau. On entend rarement dire qu'il se pourrait

bien que l'augmentation du volume soit la condition dont dépend l'amélioration de la qualité du travail et qu'inversement, les possibilités d'améliorer la qualité du travail soient limitées si le volume de l'emploi n'augmente pas. En réalité, une grande partie des possibilités d'amélioration de la qualité du travail, pourtant apportées sur un plateau par l'évolution technologique, n'ont pas été pleinement utilisées, comme l'illustre la récente affaire de la réduction du temps de travail aux Pays-Bas. Dans cette bataille, la polarisation sur les aspects quantitatifs a failli faire perdre de vue même aux syndicats qu'en l'absence de critères qualitatifs pour accompagner la réduction du temps de travail, il devenait pratiquement inévitable que les résultats soient décevants sur le plan quantitatif aussi (20). C'est pour cette raison même que l'objectif de la redistribution des postes ne pouvait pas ne pas aboutir à des résultats décevants dans l'ensemble. Seuls des idées et accords plus clairs sur la façon dont la réduction du temps de travail peut s'accompagner d'une amélioration qualitative du temps de travail ainsi réduit, auraient pu provoquer une véritable rupture de tendance dans la discussion sur les conditions de travail.

Mais alors, qu'est-ce que c'est, la qualité du travail? Sans doute s'agit-il d'une notion multidimensionnelle. Des questions telles que la charge physique du travail, son caractère routinier, sa structure hiérarchique et son intensité y sont enchevêtrées de telle sorte qu'en améliorant l'une de ces dimensions, on risque d'en détériorer une autre. Voici une définition qui me paraît valable et qui regroupe en outre les différentes dimensions sous un dénominateur commun; elle a été formulée par Beukema: "La qualité du travail est la marge de manoeuvre dont disposent les (groupes de) travailleurs sur le plan des dimensions contenu et conditions du travail de la situation du travail pour donner activement à leur travail la forme qui correspond à leurs possibilités, intérêts et souhaits" (21). Si cette définition présente l'inconvénient de renfermer plusieurs concepts difficiles à rendre opérationnels, elle a en revanche l'avantage d'envisager le

travail sous l'angle de ses possibilités de participation active telles qu'elles sont vécues subjectivement. Elle exclut le sentiment que la réduction du temps de travail - pour reprendre cet exemple - conduit automatiquement à l'amélioration de la qualité, simplement parce qu'elle diminue, par définition, la durée de la charge du travail; car la qualité du travail en lui-même, la 'marge de manoeuvre' à l'intérieur du travail, ne change pas du simple fait que les gens sont 'exposés' au travail pendant moins longtemps.

Plusieurs tendances, au demeurant contradictoires, se dégagent de l'étude de la qualité du travail. On y trouve côte à côte le constat que la qualité du travail s'est améliorée - par la diminution générale de la charge physique du travail, par l'élimination d'un grand nombre d'activités 'sales' grâce à la mécanisation, et sur le plan de l'organisation, par des structures moins hiérarchisées, par exemple - et le regret, souvent exprimé, qu'en particulier dans les segments peu qualifiés des entreprises de production les cycles de travail soient désormais 'courts, monotones et drainés' (22). De plus, on constate régulièrement qu'à l'avenir aussi, les groupes qui sont déjà en position de faiblesse sur le marché du travail (femmes, personnes peu qualifiées, minorités) ne trouveront au mieux que du travail de qualité douteuse.

Cela nous conduit à la question de savoir comment la qualité et la quantité du travail peuvent mutuellement se renforcer de façon positive. Un exemple récent et concret peut nous aider à y répondre. En avril 1989, des troubles se produisent dans le secteur des soins infirmiers aux Pays-Bas (et en Belgique). L'action est menée dans le but d'obtenir une hausse des salaires de 5%. Dans le cas présent, les employeurs, réunis dans le NZR, le Nationale Ziekenhuisraad (Conseil national des Hôpitaux), ne sont même pas les principaux adversaires du personnel en question. S'il est vrai que le NZR n'est prêt à aller que jusqu'à 2,85%, même cette hausse des salaires n'est pas approuvée par le gouvernement. Le Ministre, M. De Koning, ne veut pas aller

au-delà de 0,75% et l'écart entre la hausse revendiquée et celle proposée donne évidemment lieu à des actions, ludiques au départ mais qui se durcissent progressivement. Le personnel soignant se sent certainement conforté dans son mouvement par les actions de la police qui s'étaient soldées par un relatif succès quelques mois auparavant. Il s'agissait alors également d'actions qui avaient la sympathie du public, et la hausse des salaires réclamée était considérée non seulement comme un rattrapage du retard pris au fil du temps par rapport au secteur privé, mais certainement aussi comme la compensation d'une charge de travail qui avait atteint des sommets sans précédent.

Dans les soins infirmiers aussi, la charge du travail est manifestement devenu un gros problème. Par mesure d'économie, les effectifs y ont été réduits à l'extrême. Ces mesures ont sans doute considérablement amélioré la 'productivité' dans ce secteur, mais elles n'ont pas dû favoriser la qualité du travail. Les personnels infirmiers eux-mêmes, comme les malades confiés à leurs soins, s'accordent pour estimer que 'l'humanité' de leur relation réciproque est menacée; la latitude qui reste aux personnels soignants pour définir le contenu de leur profession est des plus réduites et le risque de 'fautes' et de 'malentendus' est devenu réel.

L'abîme de plus en plus éprouvant entre d'une part la compassion et l'humanité qui caractérisent depuis toujours la profession des personnels soignants, et d'autre part l'impératif d'une meilleure efficience ('moins mais mieux!') et la déshumanisation de leur profession, crée les conditions d'un soutien public sans précédent de leurs revendications.

On comprend que le gouvernement se trouve dans l'embarras. C'était déjà le cas lors des actions de la police, qui ne bénéficiaient pourtant pas d'un soutien aussi inconditionnel de la part de la population. Car une si forte hausse des salaires grèverait non seulement le budget de l'Etat; elle inciterait en outre d'autres catégories professionnelles,

encouragées par le succès des actions des personnels soignants, à réclamer à leur tour des augmentations de salaire. Elles seraient fatalement suivies d'une vague de hausses, avec toutes les conséquences fâcheuses qui s'ensuivent pour le prix du travail. Il deviendrait alors difficile d'éviter de nouvelles suppressions d'emplois.

Dans cette optique, l'initiative du gouvernement - qui propose de garantir la création d'un nombre important d'emplois (on a déjà avancé le chiffre d'au moins 3000 postes nouveaux) dans les secteurs des soins infirmiers et de l'assistance, plutôt que de céder aux revendications salariales - constitue un véritable tournant dans la politique socio-économique. En politique, les créations d'emplois passent par des sacrifices sur le plan salarial depuis un certain temps déjà, mais les mesures politiques concrètes adoptées à cet effet laissent plutôt sceptiques jusqu'ici. On pourrait en outre considérer que cette proposition gouvernementale sonne le glas de la supposée évidence qui veut que 'moins' égale automatiquement 'mieux'. C'est notamment en empruntant la même voie dans d'autres secteurs comparables (enseignement primaire et secondaire) qu'on pourra changer la vague de hausses de salaire qui menace en une 'vague de créations d'emplois' et réaliser dans ces secteurs une nette amélioration de la qualité.

Une telle 'vague de créations d'emplois', qui se substituerait aux 'vagues de hausses de salaire', serait dans le droit fil de l'objectif d'un système salarial plus individualisé. Dans un tel système, les salaires atteindront, en règle générale, un niveau moins élevé que dans un système basé sur la notion du soutien de la famille et des personnes à sa charge. L'application de cette ligne politique peut évidemment provoquer des frictions et déséquilibres chez certains groupes. Dans le cadre de cette tâche immense, qui consiste à opérer la transition d'une structure basée sur la notion du soutien de famille vers une structure individualisée de travail et de rémunération, il pourrait être utile de créer un 'fonds structurel' interministériel pour contribuer au financement de cette

opération. Ce fonds structurel pourra en grande partie être alimenté par une 'réaffectation' active et agressive de ressources de la sécurité sociale, en partant du principe que le travail est le plus sûr moyen d'assurer une bonne sécurité sociale et par conséquent un haut niveau de bien-être.



NOTES

- (1) WRR, Overheid en Toekomstonderzoek: een inventarisatie (Etat et Prospective: un inventaire), rapport n° 34, Staatsuitgeverij, La Haye 1988, p. 13.
- (2) Op. cit., p. 15.
- (3) Ce paragraphe s'appuie sur plusieurs rapports du WRR, notamment Activerend Arbeidsmarktbeleid (Politique d'activation du marché du travail), rapport n° 33, La Haye 1987, Ruimte voor groei; kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (Possibilités de croissance; opportunités et menaces pour l'économie néerlandaise au cours des dix années à venir), La Haye 1987, et Overheid en Toekomstonderzoek: een inventarisatie (Etat et Prospective: un inventaire), op. cit.
- (4) NRC-Handelsblad.
- (5) V. Op. cit., p. 13.
- (6) V. Activerend Arbeidsmarktbeleid, op. cit., p. 33.
- (7) Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (Organisation de Recherches stratégiques sur le Marché du travail), De Informele Arbeidsmarkt (Le Marché du travail informel), étude préliminaire de l'OSA, n° 27, La Haye 1988.
- (8) J. van Dijk, Omvang en aard van het vrijwilligerswerk in Nederland na 1975 (Etendue et nature du travail bénévole aux Pays-Bas depuis 1975), Groningue 1987.
- (9) V. H.P.M. Adriaansens, "Vrijwilligerswerk, Profiel en Signaal" (Le Travail bénévole, Profil et Signal), in Dat doe je gewoon? Vrijwilligerswerk in sociaal, cultureel en economisch perspectief (Il n'y a qu'à le faire? Le travail bénévole du point de vue social, culturel et économique), Amsterdam 1987, p. 25.
- (10) Op. cit., p. 79.
- (11) V. E. Durkheim, De la division du travail social, Paris 1893.
- (12) V. M. Weber, Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus, Tübingen 1904/1905.
- (13) Selon la définition d'H.P.M. Adriaansens et A.C. Zijderveld dans Vrijwillig initiatief en de Verzorgingsstaat (L'Initiative bénévole et l'Etat-providence), Deventer 1981.
- (14) Hans Achterhuis, Arbeid, een eigenaardig medicijn (Le travail, un curieux remède), Baarn 1984.
- (15) V. Sjoukje Dekker et Ineke van Essen, "De betekenis van arbeid en de maatschappelijke en psycho-sociale gevolgen van niet-werken" (L'importance du travail et les conséquences sociales et psycho-sociales de l'inactivité), note interne du WRR.
- (16) Par exemple Martin Rein et Richard Freeman, The Dutch Choice, La Haye 1988, p. 12.

- (17) Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (Organisation de Recherches stratégiques sur le Marché du travail), The labour market in five small European countries (Le marché du travail dans cinq petits pays européens), La Haye 198., p. 42.
- (18) Göran Therborn, Why some peoples are more unemployed than others (Pourquoi le taux de chômage est plus élevé chez certains peuples que chez d'autres), Londres 1986.
- (19) Op. cit, passim.
- (20) V. L. Beukema, Kwaliteit van de arbeidstijdverkorting (La qualité de la réduction du travail), Groningue 1987.
- (21) Ibid.
- (22) Op. cit., p. 86.