

Pays-Bas : 20 ans après la flexisécurité, l'hyperflexibilité et ses risques

Marie Wierink ■ Novembre 2017

Les Pays-Bas sont, avec le Danemark, un des premiers pays où l'on a parlé de flexisécurité. Dès 1995, les interlocuteurs sociaux y ont conclu un accord sur ce thème fidèlement repris, fin 1998, par une loi intitulée « Flexibilité et sécurité ». L'objectif était de parvenir à un meilleur équilibre entre la flexibilité du marché du travail - pour mieux coller aux besoins des entreprises - et la sécurité des travailleurs- qu'ils soient en contrat stable ou instable.

Aujourd'hui, l'emploi flexible a explosé, loin de l'idéal de flexisécurité des négociateurs de 1995 : plus de 35 % d'emplois flexibles (contrats à durée limitée ou indépendants), les salariés en CDI¹ ne sont plus que 6 sur 10... Vingt ans plus tard, tout le monde, ou presque, reconnaît qu'on est allé trop loin en matière de flexibilité. Et cette situation fait apparaître de nombreux risques, aussi bien à l'échelle de l'individu que de la société et de l'économie.

¹ Contrat de travail à durée indéterminée

Qu'est-ce que l'emploi flexible version néerlandaise ?

Avant d'aller plus loin, il est nécessaire de préciser ce que l'on entend aux Pays-Bas par emploi flexible ? Cette appellation regroupe évidemment tous les emplois salariés à durée déterminée, précaires ou intérim, mais aussi d'autres catégories proches juridiquement de l'intérim comme le *pay rolling* ou encore le *contracting*. On y retrouve enfin ce qu'on appelle les indépendants sans personnel, auto-entrepreneurs en France, ou free-lance, à distinguer des indépendants traditionnels, que sont les professions libérales, artisans et commerçants, catégorisés comme indépendants avec personnel.

Par contre, le travail à temps partiel, phénomène très développé aux Pays-Bas, n'est pas repris en tant que tel dans la mesure statistique de l'emploi flexible. En effet, si le contrat à temps partiel est stable, bien défini dans un CDI, avec des horaires fixes, il n'est pas considéré comme flexible. A l'inverse, donc, si la durée du travail n'est pas définie dans le contrat (contrat 0 h, contrat minimum-maximum), cette imprévisibilité et cette irrégularité en font un emploi flexible. Aux Pays-Bas, dans de bonnes conditions de stabilité, le temps partiel, très fréquent à tous les niveaux de qualification, n'est pas synonyme d'emploi de seconde zone et n'est donc pas comptabilisé comme emploi flexible.

Ce texte tentera de montrer l'évolution de la structure de l'emploi aux Pays-Bas vers l'hyperflexibilité et les risques qu'elle entraîne.

Un peu d'histoire : l'accord « Flexisécurité »

On se rappelle peut-être que les Pays-Bas, avec le Danemark, sont les deux pays où l'on a inventé le vocable de « flexisécurité », mais selon deux approches différentes.

Aux Pays-Bas, le gouvernement cherchait depuis longtemps à simplifier la procédure de licenciement et à la rendre moins coûteuse. En 1994, le contexte de gouvernement de coalition entre les travaillistes qui le dirigeaient et les libéraux était favorable à de nouveaux compromis. Il faut se rappeler qu'il s'agissait du premier gouvernement néerlandais sans chrétiens-démocrates depuis 1918, première originalité. Seconde originalité, le gouvernement était dirigé par les socialistes sortis les plus forts des élections, en alliance avec les libéraux du VVD et le petit parti de centre gauche, réformateur, D 66. En 1998, une seconde coalition identique va composer le gouvernement. A la tête de ces deux coalitions : Wim Kok, ancien président de la première organisation syndicale néerlandaise (de 1976 à 1985). Il passera à la politique et deviendra président du PVDA en 1986 puis ministre socialiste des finances du gouvernement Lubbers en 1989... Le gouvernement qui va piloter les premières grandes réformes de l'Etat Providence.

Dans la décennie 90, on est entré dans l'ère de la troisième voie, qui laisse penser qu'on peut, par consensus, reprendre en mains les dépenses publiques tout en préservant les sécurités de l'Etat-Providence. La période des deux gouvernements Kok est typique de cette ambition, et elle est facilitée par la tradition néo-corporative de la régulation sociale et économique néerlandaise, que

l'accord de Wassenaar de 1982² a revigorée. Dans les années 1990, on est dans la période analysée par Jelle Visser et Anton Hemerijck comme celle du « miracle hollandais » dans un livre de 1997³.

A l'époque, la flexibilité de l'emploi était restreinte : une limitation des CDD⁴ à 1 an, intérim strictement encadré et règlementé. Les organisations patronales s'en plaignaient beaucoup. L'accord Flexibilité et Sécurité de 1995 est ainsi né du compromis suivant :

- Pas de modification de la réglementation du licenciement ;
- En échange, côté flexibilité, on élargit les possibilités d'emploi à durée limitée (3 CDD possibles jusqu'à 3 ans, sans justification), et dans une autre loi, on libéralise l'activité d'intérim ;
- Côté sécurité, on apporte des garanties nouvelles aux toutes petites activités (travail de quelques heures sur appel, tout petits contrats renouvelés, etc.) et on prévoit, pour les intérimaires, un parcours qui les fait passer en quelques mois, d'abord en CDD avec leur entreprise d'intérim, puis en CDI après un an et demi de missions ;
- On autorise enfin les partenaires sociaux à aménager par voie d'accord collectif les dispositions principales de la loi pour mieux les adapter aux contextes sectoriels et de branches (l'intérim y procédera dès la signature de l'accord central).

Le contenu de cet accord sera fidèlement traduit par des aménagements de la réglementation de l'emploi portés par la loi du même nom du 14 mai 1998, applicable au 1^{er} janvier 1999.

De la flexibilité à l'HYPERflexibilité

Pour donner une idée de l'évolution de l'emploi flexible sur une longue période, il faut recourir aux statistiques d'Eurostat, qui, malgré un manque de finesse, présentent l'avantage de conserver des indicateurs fixes. En 1999, le taux d'emploi flexible aux Pays-Bas était inférieur à la moyenne de l'Europe des 15. En 2015, il est de 6 % supérieur, dans le peloton de tête avec la Slovaquie et la Pologne.

Rappelons qu'on laisse de côté - dans cette analyse de la flexibilité de l'emploi - le travail à temps partiel, qui concerne aussi bien les emplois en CDI qu'en CDD. Cependant, compte tenu de son importance dans l'emploi néerlandais, il sera mis en avant dans le tableau ainsi que le taux d'emploi exprimé en équivalent temps plein. C'est d'ailleurs un point sur lequel on pourrait réfléchir : comment est-on arrivé aux Pays-Bas à ne plus considérer le temps partiel organisé – pas ses formes volatiles - comme partie intégrante de la flexibilité, alors que c'en était l'outil principal au début des années 90 ?

² L'accord de Wassenaar fut conclu en 1982 entre organisations syndicales et patronales. Ce texte prévoyait de freiner la croissance des salaires en contrepartie de l'adoption de politiques de lutte contre le chômage et l'inflation, telles que la réduction du temps de travail et l'expansion du travail à temps partiel.

³ J. Visser, A. Hemerijck, Een Nederlands mirakel, Amsterdam University Press B.V, 1997.

⁴ Contrat à durée déterminée

Evolution de la structure de l'emploi, Pays-Bas, 1995/2015

Pays-Bas	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Taux d'emploi (% de la population âgée de 20 à 64 ans)	64,5	72,9	75,1	76.8 *	76.4 *	76.6	75.9	75.4	76.4
Taux d'emploi en équivalent temps plein (% de la population âgée de 20 à 64 ans)	51,4	57,5	60,1*	61.3 *	60.9 *	60.9	60.2	59.9	60.7
Emploi à temps partiel (% de l'emploi total)	37,5	41,5	45,7	48.3 *	48.3 *	49.0	49.8	49.6	50.0
Emploi indépendant (% de l'emploi total)	15,7	14,1	11,9	14.4	14.5	14.8	15.6	16.1	16.3
CDD (% du total de l'emploi salarié)	11,2	13,7	15,5*	18.5 *	18.3	19.4	20.5	21.5	20.2
Taux de chômage	6,6	2,8	5,9	5.0	5.0	5.8	7.3	7.4	6.9

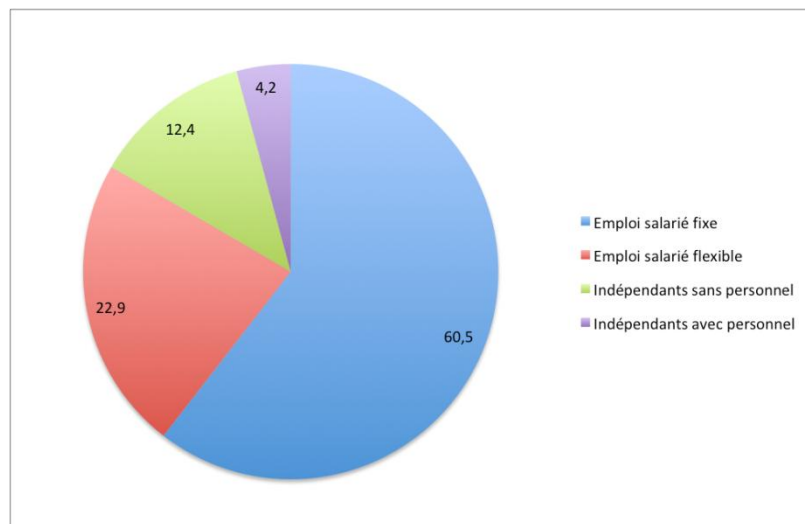
Source : CE (2012, 2016), *Employment and social developments in Europe 2010 et 2016, Statistical annex, Netherlands*

* : ruptures de séries

Remarquons le haut niveau de participation au marché du travail (75 %) et le taux de chômage, qui marque un décrochement lié à la crise mais seulement à partir de 2012, suite à des mesures de chômage partiel et à une politique budgétaire "accommodante" jusqu'en 2011. Il ne faut cependant jamais oublier dans l'analyse du chômage - qu'on présente toujours comme une performance néerlandaise voire un exemple en la matière - le haut niveau du travail à temps partiel et le taux d'emploi rapporté en équivalent temps plein qui ne dépasse pas 60 %. Le temps partiel est en effet la première méthode de partage du travail aux Pays-Bas. On remarque d'ailleurs qu'il a augmenté de près de 50 % entre les deux dates extrêmes. La part des CDD a, quant à elle, quasi doublé sur les 20 dernières années ! Pour les indépendants, l'évolution est clairement en dents de scie. Il y avait un mouvement global de décrue jusqu'au début des années 2000 et une stagnation des indépendants traditionnels, dont la proportion n'a quasiment pas bougé dans l'emploi sur cette longue période. On a noté, par contre, une nette reprise des indépendants sans personnel, découlant d'une politique incitative que nous évoquerons plus loin.

Par une simple soustraction : pour 100 emplois sans les indépendants et les CDD, on voit que la part de l'emploi stable salarié en contrat à durée indéterminée, passe de 72,6 % en 2005, à 67,1 % en 2010, puis à 63,5 % en 2015.

Comment se partage actuellement l'emploi entre emploi stable et emploi flexible ? Selon le CBS, institut statistique public néerlandais, et à partir de la norme d'emploi du Bureau International du Travail (BIT), 6 salariés sur 10 ont un emploi fixe. Un peu plus d'1 sur 10 est indépendant sans personnel et près de 3 sur 10 sont en CDD.



Emploi salarié fixe : CDI avec durée du travail régulière et définie

Emploi salarié flexible : CDD, intérim + CDI avec durée du travail ni régulière ni définie

Source : CBS, Enquête EBB (enquête emploi), www.flexbarometer.nl, consultée le 17/9/2017

C'est dans le secteur du bâtiment et des transports que l'emploi stable a le plus reculé. On notera dans le bâtiment, la forte part d'indépendants sans personnel. Dans ce secteur comme dans les transports, on a dénoncé des pratiques patronales visant à pousser des salariés vers de l'emploi pseudo-indépendant. Le phénomène est difficile à chiffrer, mais un rapport interministériel a évoqué, globalement, une proportion de 12,5 % de faux indépendants sans personnel.

Répartition de l'emploi entre fixe et flexible

en %

	Fixe	Flexible	Indép. sans personnel	Indép. avec personnel
Industrie	75,7	17,3	5	2
Bâtiment	56,8	12,7	24	6
Transport Entreposage	66,7	24	6	3
Commerce	58,6	27,8	8	6

Le système hollandais et sa législation sophistiquée permettent d'aller encore plus loin dans la catégorisation des emplois flexibles salariés, ce qui donne aussi une idée de leur banalisation.

CDD	<i>CDD avec perspective d'embauche</i>	17%	51%
	<i>CDD >= 1an</i>	9%	
	<i>CDD <= 1an</i>	11%	
	<i>CDD durée W non fixe</i>	14%	
Contrats de travail sur appel ou de remplacement ponctuel			28%
Intérim			15%
CDI durée de travail non fixe			7%

Source : CBS, Enquête EBB (enquête emploi)

www.flexbarometer.nl, consultée le 17/9/2017

Les nouvelles formes d'emplois, mobilisées à partir de plateformes, uberisés, aussi bien dans la livraison que dans le transport de personnes, se cachent à la fois dans la catégorie des indépendants sans personnel mais aussi dans celle des salariés sans durée du travail définie. Certains articles de presse montrent une évolution au sein des plateformes comme Deliveroo, où les livreurs salariés sont incités à opter pour le travail indépendant.

Comment en est-on arrivé là ?

En fait, plusieurs facteurs se sont conjugués...

A côté des chocs répétés suite aux crises économiques, il faut mettre en évidence des facteurs qui relèvent des institutions : recommandations européennes, tournant libéral des gouvernements en place depuis le début des années 2000 et politique tenace de compression des coûts salariaux, effets collatéraux de certaines réformes hors du champ du droit du travail (protection sociale et fiscalité)...

Quelques considérations générales, dans l'air du temps... Première idée martelée par les médias : la flexibilité est devenue une condition de survie des entreprises. Il serait bien sûr stupide de nier les besoins de flexibilité dans la gestion d'une entreprise. Aux Pays-Bas, l'instrument majeur de cette adaptation a longtemps été le temps partiel, flexibilité interne par excellence. Les formes d'emploi à durée déterminée et l'emploi indépendant ne s'y sont ajoutées qu'ensuite. Mais la logique hollandaise a été poussée à l'extrême, au-delà des besoins de souplesse. Deux spécialistes du marché du travail, Paul De Beer et Ton Wilthagen ont ainsi estimé que, s'il s'agit de parer aux pics et aux creux d'activité, on devrait avoir besoin d'un volant de 10 % d'emploi flexible, et pas de 30 %

comme c'est le cas aux Pays-Bas⁵. Ils signalent un comportement d'imitation des entreprises, s'entraînant les unes les autres dans une course vers le bas et la priorité donnée à la flexibilité externe et au numérique au détriment de la flexibilité interne.

Mais, à côté de cette propension croissante à recourir aux formes flexibles d'emploi du côté des entreprises, certains mettent en avant une aspiration qui se ferait jour chez les travailleurs, notamment chez les jeunes, les *millennials*⁶ ou trentenaires, vers moins d'engagement à l'égard des entreprises, à un plus grand désir de liberté, d'autonomie, d'indépendance, qui se traduirait par un choix plus fréquent pour les formes de travail instable. Qu'en est-il réellement ?

Une enquête menée auprès de 1.100 actifs de 15 à 67 ans ayant travaillé entre 2007 et 2014, a tordu le cou à cette idée⁷. Le "goût" pour le travail flexible n'est pas une question d'âge, mais une question de circonstances, de marché du travail, de phases de la vie et, dans une moindre mesure, d'atouts sur le marché du travail. Un tiers des répondants déclarent ainsi ne pas avoir eu le choix de travailler en CDI ou en emploi flexible. Cette réponse est même celle de deux tiers de ceux qui sont en emploi flexible, et un tiers de ceux qu'on présente le plus souvent comme des auto-entrepreneurs, les indépendants sans personnel.

En fait, jeunes ou vieux, peu ou très qualifiés, quand on est en âge de fonder une famille et d'acheter sa maison, on exprime une préférence nette, tant dans le volet quantitatif que qualitatif de l'enquête, pour la sécurité de l'emploi en contrat fixe, pour avoir une « base dans l'existence ». Et quand on habite loin des 3 grandes villes des Pays-Bas, le triangle Amsterdam, Rotterdam et Utrecht, on privilégie le CDI sur l'emploi flexible.

Les facteurs de dérive de l'emploi flexible salarié et l'emploi indépendant :

- **Du côté des salariés :**

Quatre facteurs ont facilité le recours aux CDD :

1. Ni la loi ni l'accord n'ont prévu de limitation de motif pour l'embauche en CDD.
2. On peut parler d'une permissivité du droit du travail néerlandais qui autorise la conclusion de contrats sans durée du travail définie ainsi que des montages juridiques autres que l'intérim, et qui démembrant la fonction d'employeur entre utilisateur et employeur nominal (pay-rolling et contracting).
3. La possibilité de dérogation à la loi dans les accords collectifs, (sans principe de faveur, donc aussi bien dans le sens de la flexibilisation que de la sécurisation) a constitué une faille essentielle. Les dérogations ont surtout porté sur le nombre des contrats successifs et

⁵ De Beer P., Wilthagen T., 2017, « Nederland loopt vast in flex : de toekomst van de Nederlandse arbeidsmarkt. Interview met Paul de Beer en Ton Wilthagen », in Kremer M., Went R., Knotterus A. 2017, Voor de zekerheid, de toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

⁶ Terme anglais utilisé pour désigner ce que certains appellent la génération Y, qui regroupe, en Occident, l'ensemble des personnes nées entre 1980 et l'an 2000.

⁷ M. van der Klein, C. Aussems, A. Jansma, M. De Gruijter, K. Piets, Een nieuwe generatie een nieuw geluid ? Werkenden (in spe) over vaste en flexibele contracten, Verwey-Jonker Instituut, Instituut GAK, oktober 2016.

le délai de carence entre deux chaînes de contrats, dans le sens de la flexibilisation. Ce sont les conventions collectives de branche et quelques accords de très grandes entreprises qui ont eu recours à cette possibilité. On peut avancer que 70 % des salariés couverts par les plus grandes conventions collectives sont dans le champ de ces dérogations.

4. Enfin, l'allongement, en 2004, à deux ans de la durée pendant laquelle les employeurs doivent assumer l'indemnisation de leurs salariés en maladie, ce qui les a poussés à limiter les embauches en CDI, particulièrement des seniors.

- **Du côté des indépendants sans personnel**

Il y eut trois facteurs incitatifs :

1. Dans la fiscalité et le mouvement de simplification administrative apparu dès le début des années 2000. L'installation comme indépendant n'exige jusqu'en 2017 qu'une simple déclaration, dispensant le donneur d'ordre de toute obligation de prélèvement de cotisations sociales et fiscales (système de prélèvement à la source).
2. Des incitations fiscales très importantes. On a mis en place des réductions d'assiettes imposables extrêmement favorables au travail indépendant. Elles ont été plusieurs fois réduites et conditionnées mais restent très attractives et sont cumulables avec d'autres déductions pour entrepreneur débutant ou chômeur créant son entreprise.
3. Des gains significatifs pour donneurs d'ordre et prestataires. Pour une entreprise, certaines estimations parlent d'un gain de 20 % et d'un gain supplémentaire de 15 à 30 % pour le travailleur, à rémunération horaire brute de base égale⁸, surtout s'il est peu qualifié. Mais en contrepartie, celui-ci ne cotise plus à une retraite professionnelle, et n'est plus couvert en cas de maladie ou d'invalidité, sauf à s'assurer de manière volontaire et coûteuse. On peut considérer ce différentiel comme le facteur principal incitant à l'emploi de faux indépendants. Les estimations oscillent entre 10 % sur la totalité des indépendants sans personnel et 1 sur 3 dans les secteurs où les frontières sont poreuses⁹.

Ceci nous amène à la question des risques de cette hyperflexibilité

Les nouveaux risques de l'hyperflexibilité

Dans les années 2010, on assiste à une prise de conscience nouvelle des risques, individuels et collectifs, attachés à cette dérive de l'emploi flexible, pointée dans de nombreux travaux académiques ou rapports administratifs.

⁸ S. Klosse, Flexibele arbeid, gebalanceerde bescherming in « Voor de zekerheid » WRR, 2016

⁹ Dekker F., Stavenuiter M., 2013, « De groei van het zzp-schap », in F. Dekker, (ed), 2013, Toen waren er zzp'ers, Boom Lemma Uitgevers

Les risques individuels

Tout d'abord, au plan individuel, on évoquera **le risque psychologique** qui fait découler, de l'insécurité de l'emploi et des revenus, une incertitude sur le futur et le déroulement de la vie. Cette incertitude peut priver du sentiment de maîtrise de sa vie et rendre "prisonnier du présent". Mais l'enkystement dans des situations de travail précaire va aussi de pair avec une absence de reconnaissance au travail, un comportement d'autocensure, de non-expression et de perte d'estime de soi.

Le risque de pauvreté :

La fragilité financière touche davantage le travailleur flexible ou précaire que le travailleur fixe : 1 homme sur 3 en situation de travail non stable et 1 femme sur 2, contre 1 sur 10 en emploi stable.

Les personnes vivant seules ou en monoparentalité sont encore plus exposées, ne pouvant pas s'appuyer sur le deuxième revenu du partenaire. 18 % des actifs en emploi vivent seuls et 55 % d'entre eux sont des flexibles. Vivre en couple, surtout quand l'un des deux actifs est en CDI peut protéger de la pauvreté ou de la précarité. Mais cette protection par la vie en ménage a tendance à diminuer, en raison des divorces et des séparations où les couples peu qualifiés sont surreprésentés. Actuellement, un ménage sur 4 éclate aux Pays-Bas.

Les indépendants sont particulièrement exposés au risque de pauvreté liée aux accidents économiques ou aux accidents de la vie. Faute de cotiser aux assurances sociales et aux fonds de pension, en cas de perte de leurs revenus d'activité. Cela commence par l'absence d'indemnisation en cas de chômage (perte de donneur d'ordre quand il est unique, baisse d'activité), de maladie de longue durée ou d'accident. Cela peut se poursuivre par l'absence d'indemnité pour invalidité si la perte de capacité de travail, totale ou partielle, est durable ou définitive, et cela culmine par l'absence de retraite professionnelle, qui devrait compléter le régime public de retraite universelle.

Pour autant, cette absence de protection sociale ne touche pas tous les indépendants de la même manière. Ils forment en effet un public très hétérogène. Les inégalités de revenus entre travailleurs indépendants sont encore plus fortes qu'entre salariés.

L'hétérogénéité de leur population rend la construction de formules de protection difficile. A côté d'assurances qui ont construit des produits en direction des indépendants, souvent très chers, plusieurs caisses de solidarité mutualisées ont vu le jour, mises en place par des indépendants, autogérées et qui cooptent leurs adhérents. Il n'en demeure pas moins que seul un indépendant sans personnel sur 5 est assuré contre l'invalidité et qu'à peine 38 % se constituent une retraite complémentaire.

On reste bloqué dans le travail flexible. Le travail flexible n'est plus un tremplin vers l'emploi stable. En 2016, après trois ans de travail flexible, à peine un travailleur sur quatre est passé en emploi stable. Cette proportion varie selon le niveau de formation. Les mieux formés tirent un peu mieux leur épingle du jeu (36 %) tandis que les moins formés ou les migrants restent bloqués dans l'emploi flexible (17 %).

Des risques pour la collectivité :

Le dispositif « filet de sécurité » de l'assistance Bijstand subit un transfert de charge du fait du défaut de protection personnelle :

L'absence de protection assurantielle individuelle entraîne des coûts pour la collectivité dans la mesure où, en dernier recours, c'est le dispositif universel d'assistance, le Bijstand, qui est appelé à prendre le relais en cas d'absence de revenus suffisants pour vivre : défaut de revenus ou retraite publique insuffisante. C'est donc un transfert de charges vers la collectivité. Entre 2008 et 2015, on a assisté à une explosion du nombre de bénéficiaires de l'assistance : 318.000 en 2008 et 442.000 en 2015.

Et, dans le même temps, il y a un effet de sape pour les dispositifs collectifs assurantiels (chômage, invalidité) qui voient leur base cotisante se restreindre, et leurs taux de cotisations augmenter.

A côté de cette charge, d'autres analyses mettent en question l'architecture de la protection sociale néerlandaise, se demandant si certaines garanties universelles (comme la retraite de base ou le dispositif d'assistance) n'auraient pas des effets pervers en incitant à la prise de risque du travail indépendant, tant à l'égard des salariés que des employeurs, qui tireraient avantage de tarifs horaires ou à la tâche hors grille collective de salaire et non redevables de cotisations.

Les cadeaux fiscaux aux indépendants doivent être compensés

Du côté des indépendants, les importants allègements fiscaux dont ils bénéficient pèsent évidemment sur les dépenses publiques et doivent être financés par l'impôt des non-indépendants ou par des mesures d'austérité budgétaire.

Un déficit de formation continue qui entraîne une déperdition de compétences :

Au plan économique, les flexibles (salariés et indépendants peu qualifiés) sont moins souvent formés sur le tas ou hors site que les travailleurs stables. Ces lacunes ne sont en général pas compensées par des efforts de formation personnels. Les intéressés, mais aussi la société tout entière, s'expose à la perte de compétences et de connaissances et certains y voient même une menace sur la capacité à l'innovation et un frein aux investissements.

Des effets de freinage économique :

Plus largement, il y a un effet de freinage économique, et notamment de la consommation, dans la mesure où le poids des emplois précaires fait obstacle à l'augmentation des salaires et du pouvoir d'achat.

L'insécurité des revenus pousse toute une partie de la population à limiter ses projets de vie ou de gros achats faute de stabilité ou de confiance en l'avenir. Ces effets sont connus en matière d'accès au logement, ou au crédit immobilier, mais aussi en matière de fondation ou d'agrandissement de la famille qui engendre souvent des dépenses importantes...

On a objectivé récemment l'influence de la montée des emplois non salariaux. Ainsi, en 2016, la Banque des Pays-Bas a publié une analyse de la part des gains du travail dans le revenu national. Si l'on y intègre les gains des travailleurs indépendants, celle-ci se réduit de 78 % à 73,5 % du revenu national.

A partir de 2013 : à la recherche de correctifs

En 2013, différents facteurs politiques incitent à réagir face à cette évolution :

- Le gouvernement Rutte, minoritaire au Sénat, a besoin de soutiens pour faire passer ses réformes dans la société civile en convainquant tout, ou partie, de l'opposition. Sur le plan du marché du travail, il veut faire aboutir une énième réforme visant la réinsertion professionnelle des personnes invalides et handicapées et cherche aussi à limiter l'indemnisation du chômage et réformer le licenciement. Il a également besoin du soutien des interlocuteurs sociaux.
- De leur côté, les employeurs ne veulent pas se voir imposer un quota de travailleurs handicapés.
- Du côté syndical, la FNV qui sort lentement d'une grave crise interne et qui n'a pas eu grand-chose à négocier pendant les années de crise, veut retrouver du poids dans la concertation sociale. Depuis 2012, elle fait de la lutte contre « les miettes d'emploi », un de ses combats majeurs. Il y a donc un réel espace de négociation.

L'accord social de 2013 : peu de résultats concrets

En avril 2013, un accord social va être signé, le premier depuis les accords de 2010-2011 sur les retraites qui avaient provoqué la crise de la FNV. Il conduit à quelques correctifs en matière de flexibilité mais aussi à des concessions majeures du côté syndical. Plusieurs lois les reprendront mais certaines dispositions, 4 ans plus tard, restent encore sans suite concrète, et du côté des indépendants, la situation n'a pas progressé.

Les mesures essentielles sont les suivantes :

- La durée maximale d'emploi en CDD est réduite à 2 ans et le temps de carence entre 2 successions de contrats à 6 mois.
- Les possibilités de dérogations conventionnelles sont limitées par la sanctuarisation de certains paramètres.
- Une indemnité de licenciement est due pour tout licenciement à partir de 2 ans d'ancienneté, y compris les fins de CDD.
- Une interdiction des contrats « 0 heures » à négocier entre les interlocuteurs sociaux et limitée au secteur de la santé.
- Un durcissement de la réglementation du travail indépendant, dans le cadre du droit fiscal. Mais l'application de cette nouvelle procédure a montré des difficultés, ce qui a entraîné un report de son application à 2018 et sa remise en cause par le gouvernement suivant.
- Sur le plan des pratiques de sous-traitance, une nouvelle loi permet la mise en cause de la responsabilité des donneurs d'ordre principaux en cas de cascade de sous-traitance avec défaillance ou mauvaise foi des intermédiaires.

Mais ces correctifs se sont accompagnés de concessions majeures sur le terrain du licenciement et du chômage. Concernant le chômage, les organisations syndicales ont accepté le projet du gouvernement de réduire de 38 à 24 mois maximum l'indemnisation du chômage, à la condition que soit légalement possible la négociation de dispositifs conventionnels d'assurance chômage couvrant les 14 mois manquants et que les employeurs s'engagent dans ces négociations. Quatre ans après, cet engagement n'a pas encore finalisé et rencontre des obstacles techniques et juridiques.

Dans le domaine du licenciement, qui avait été préservé suite à la loi Flexisécurité de 1998, les syndicats ont accepté une réduction des indemnités de licenciement, de l'ordre d'un tiers du barème précédent, leur plafonnement à 75.000 euros, ou un an de salaire si supérieur, ainsi qu'une uniformisation des procédures (les ruptures de contrats pour motif individuel sont désormais toutes soumises au juge, celles pour motif économique soumises à l'administration du travail).

Quatre ans après l'accord social d'avril 2013, la situation ne paraît satisfaisante ni pour les organisations syndicales ni pour les organisations patronales. Le contexte de reprise de la croissance et d'excédent budgétaire rend les syndicats plus offensifs et ils s'autorisent des revendications salariales plus fortes. Ils s'exaspèrent de la croissance continue des emplois flexibles et réclament qu'on en renchérisse l'usage afin de les rendre moins attractifs pour les entreprises. Du côté patronal, on continue de réclamer le retour à l'ancienne règle des CDD de 3 ans maximum.

Les annonces du nouveau gouvernement Rutte III

Après les élections de mars 2017, il a fallu 6 mois pour construire une coalition de centre droit. Elle se met en place le 10 octobre 2017 et n'a la majorité que d'une voix à la Deuxième Chambre. Le parti travailliste, laminé, et qui paye sans doute sa responsabilité dans les mesures de la période précédente, n'a pas voulu envisager sa participation au gouvernement. Cette coalition inscrit à nouveau à son programme¹⁰ la réglementation des contrats de travail, avec des dispositions ambiguës...

Du côté des salariés, les CDD vont retrouver une durée maximale de 3 ans, ce qui ne paraît pas favorable à la stabilisation de l'emploi. Mais l'indemnité de licenciement est désormais due dès 6 mois d'ancienneté, ce qui impliquera que davantage de travailleurs sous CDD y auront droit. Toutefois, son barème est encore diminué pour les travailleurs licenciés avec plus de 10 ans d'ancienneté. On annonce des intentions de limiter les contrats 0 heures et de rendre plus coûteuses les cotisations de chômage pour l'emploi de CDD par rapport aux CDI. Enfin, pour lever une des réticences des petits patrons à embaucher en fixe, on a prévu de limiter à un an la période pendant laquelle l'entreprise maintient le salaire d'un salarié malade. Pour la deuxième année, une cotisation sociale sera créée qui alimentera une caisse collective. Celle-ci indemniserà la seconde année d'absence maladie, avant basculement éventuel dans le régime national d'invalidité.

¹⁰ Paragraphe sur l'emploi, in *Vertrouwen in de toekomst*, accord de gouvernement Rutte III

Du côté des indépendants, on revient sur les contrats modèles de prestation de service, qui venaient à peine d'être mis en place. On prévoit en outre une déclaration unilatérale du donneur d'ordre ayant rempli un questionnaire pour attester de la non subordination de son prestataire. Ensuite, les partis formant le gouvernement sont d'accord pour mettre en chantier une loi permettant l'établissement de tarifs minimaux horaires. En dessous, ils seront susceptibles d'être requalifiés en salariés, autrement dit en travailleurs subordonnés. Une telle rémunération minimale est supposée leur permettre de s'assurer contre l'invalidité et de se préparer une retraite professionnelle. Les partis n'ont pas voulu s'engager sur la voie de l'obligation d'assurance pour ces deux risques.

A ce stade, un mois et demi après la formation du gouvernement, il est difficile d'en dire plus...

Conclusion : le travail flexible, un défi pour le mouvement syndical

L'hyperflexibilité est sans conteste un enjeu majeur pour le mouvement syndical.

Menace sur l'influence du mouvement syndical et sur ses moyens de fonctionnement

Aux Pays-Bas, les travailleurs flexibles sont deux fois moins syndiqués que les travailleurs en contrat stable (9 % contre environ 20 %). Le développement du travail flexible est donc aussi une menace pour les effectifs syndiqués et la représentation des travailleurs.

Mais, au-delà, le travail flexible menace également la protection conventionnelle.

Il est courant de lire que la couverture conventionnelle est très large aux Pays-Bas, concernant près de 9 salariés sur 10. Cela devient en fait de plus en plus théorique. On a ainsi calculé que dans le bâtiment -l'exemple le plus extrême - seuls 65 % des travailleurs restaient couverts, du fait de la multiplication des non-salariés. Au-delà de cette couverture nominale, en termes de droits concrets, on peut s'inquiéter de la situation des travailleurs flexibles, notamment tous les CDD, qui ne profiteront pas des dispositions de la convention collective parce qu'ils ne font que "passer" dans l'entreprise. Ou qui ne réclameront même pas l'application de leurs droits (conditions de travail, avantages divers non salariaux, congés d'ancienneté, congé parental, etc.) de crainte de ne pas être prolongés ou renouvelés.

Et, dans ces cas où la convention collective n'apporte pas grand-chose ou rien, il est aisé de penser que les syndicats ne servent à rien.

Pour autant, des lieux d'optimisme et des raisons d'espérer subsistent...

Il y a ainsi eu quelques victoires syndicales ces dernières années :

- Au ministère des Finances, pour intégrer des personnels qui travaillaient en *pay-rolling*, des indépendants livreurs de colis de la Poste ont contesté leur statut d'indépendant et ont obtenu que leur soient proposés des contrats de salariés ;
- des aides ménagères se sont battues contre l'émiettement de leurs emplois, la valse de leurs employeurs et la pression qu'on exerçait sur elles pour qu'elles travaillent comme indépendantes ;
- des ouvrières confectionnant des bouquets ont contesté leurs conditions de travail en contracting (sous-traitance) moins favorables que celles de l'entreprise horticole qui les faisait travailler...

Dans tous ces cas, il s'agit de travail syndical de terrain, difficile, éloigné du travail syndical « classique » de négociation des conventions collectives, par des dirigeants syndicaux permanents extérieurs aux entreprises. C'est un travail à articuler avec les préoccupations des travailleurs fixes des entreprises (qui ont trop souvent mené, dans les années 2000, aux dérogations de flexibilisation). C'est tout l'enjeu du développement de la présence syndicale sur le terrain, sous la forme de l'*organising* ou autre, en cours à la FNV ces dernières années.

Les indépendants : défendre leurs intérêts sans saper ceux des salariés

Dès 1995, la FNV s'est préoccupée des indépendants sans personnel. Tout d'abord au plan structurel, en constituant un syndicat pour les organiser et en lui attribuant un siège dans sa délégation au Conseil Économique et Social (SER), un organe strictement tripartite de conseil au gouvernement, afin de pouvoir discuter de leur statut. Mais l'hétérogénéité des indépendants rend la tâche difficile. Aujourd'hui, les deux préoccupations qui semblent prédominer au sein des syndicats à leur égard sont la lutte contre le faux travail indépendant et le refus de mettre en place pour eux un mini-système de protection sociale. Ton Heerts, président de la FNV, a ainsi martelé en 2016 : "*Nous avons accepté assez de flexibilisation pour les salariés. Pas de mini-système qui sape la protection sociale de tous les assurés. Si les indépendants sont des entrepreneurs, qu'ils négocient des tarifs qui leur permettent de s'assurer*"

Avec le projet du nouveau gouvernement, on semble aller timidement dans cette voie...

Sources

Cremers J., 2014, « Pays-Bas : le Parlement adopte le projet de réforme du travail flexible et du licenciement », Planet Labor, n° 8272, 24 mars (www.planetlabor.com)

Lefebvre A., 2017, « Pays-Bas : les principales réformes prévues par la nouvelle coalition gouvernementale dans le domaine du travail », Planet Labor, n° 10397, 12 octobre

Wierink M., 1997, « Evolution de l'Etat Providence : modèle ou exception hollandaise ? », in Numéro spécial : Le « modèle » hollandais, Chronique internationale de l'Ires, octobre

Wierink M., 1998, « La flexibilité négociée », Chronique internationale de l'Ires, n° 50

Wierink M., 2011, « Une performance ambiguë : l'emploi au risque de la précarité », n° 133, novembre

Wierink M., 2013, « Le travail à temps partiel et l'égalité entre homme et femme : deux pays, deux visions » (France/Pays-Bas), Septentrion, Juin

Wierink M., 2014, « 15 ans après la flexisécurité, l'hyperflexibilité », n° 147, Chronique internationale de l'Ires, septembre 2014

Wierink M., 2016 « Au bout de 20 ans de réformes du marché du travail : l'emploi trop flexible ? », n° 155, septembre, Chronique internationale de l'Ires

Wierink M., 2017, « Aux Pays-Bas, les effets pervers de 20 ans de flexisécurité », Le Monde, 14 juin (tribune)

De Beer P., Wilthagen T., 2017, « Nederland loopt vast in flex : de toekomst van de Nederlandse arbeidsmarkt. Interview met Paul de Beer en Ton Wilthagen », in Kremer M., Went R., Knotterus A. 2017, Voor de zekerheid, de toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Kremer M., Went R., Knotterus A. 2017, Voor de zekerheid, de toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Dekker F., Stavenuiter M., 2013, « De groei van het zzp-schap », in F. Dekker, (ed), 2013, Toen waren er zzp'ers, Boom Lemma Uitgevers

Klosse S., 2013, « Flexibel werken : van disbalans naar evenwicht », Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken, mei, 29(2)

Kösters L., Smits W., 2013, « Flexwerkers in Nederland, wie zijn het en waar werken ze ? », Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken, (29) 2

Wilthagen T., 2013, « Nederland loopt vast in flex : naar een nieuw 'Dutch design' ? », (les Pays-Bas se bloquent dans la flexibilité : vers un nouveau « design » hollandais ? », Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken, 29 (2)

M. van der Klein, C. Aussems, A. Jansma, M. De Gruijter, K. Piets, Een nieuwe generatie een nieuw geluid ? Werkenden (in spe) over vaste en flexibele contracten, Verwey-Jonker Instituut, Instituut GAK, oktober 2016.

De Beer P., Verhulp E., 2017, Dertig vragen en antwoorden over flexibel werk, Rapport voor Instituut GAK, maart