

# Pays-Bas

## Pourquoi on ne parle pas (encore) de précarité

Marie WIERINK

**P**eut-on parler de précarité aux Pays-Bas alors même qu'aucun vocable ne conceptualise cette notion ? En revanche, on y parle depuis longtemps de pauvreté, d'exclusion, de dualisme de la société et de flexibilité. Autant de phénomènes surveillés de près, mesurés, mais sans que jusqu'ici on ne les rattache à un paradigme de « déstabilisation des stables », pour reprendre une expression de Robert Castel (1995). La pauvreté est combattue de longue date par des instruments de la protection sociale tels que les allocations d'assistance sociale et la garantie invalidité, ou de la politique des revenus tels que le salaire minimum. Le licenciement est encore très encadré, les indemnités de rupture élevées et les allocations de chômage largement distribuées. La flexibilité a été un thème discuté précocement par les organisations syndicales et patronales dès le début des années quatre-vingt-dix, tout d'abord à travers les aménagements du travail à temps partiel, puis par la construction de l'accord flexi-sécurité. Le contexte de développement de l'emploi de la fin de cette décennie quatre-vingt-dix a entretenu un climat de sécurité que seules les réformes continues de la protection sociale viennent ébranler alors

même que le chômage se remet à augmenter. A différents signaux on peut noter la montée d'une crise du modèle de « flexibilité/sécurité/qualité » (Barbier, 2005) de l'emploi néerlandais, principalement liée aux conséquences de ces réformes de la protection sociale. Les organisations syndicales s'efforcent d'y parer en cherchant à peser sur les orientations de ces réformes, malgré un climat politique moins favorable ces dernières années à la concertation

---

### Les emplois stables et les autres

Comment appréhender aux Pays-Bas l'ensemble que forment les emplois stables et les emplois plus atypiques et le sentiment de sécurité ou d'insécurité que cet ensemble peut inspirer ? Les paragraphes qui suivent fournissent quelques éclairages statistiques sur les différentes formes d'emploi. Replacés dans leur contexte sociétal, ces chiffres ne traduisent pas un climat de menace globale de précarisation.

Pour Eurostat, le taux d'emploi à « terme fixe » (*fixed term contracts*) comprenant tout emploi non permanent, à durée déterminée ou temporaire, est de

## PAYS-BAS

14,6 % en 2003 aux Pays-Bas. La barre des 14 % a été franchie en 2001. Dix ans auparavant, en 1992, on ne comptait que 10,4 % de tels emplois. Si les statistiques construites par Eurostat sont précieuses pour la comparaison internationale, il nous paraît cependant important de rapporter ici les statistiques de l'emploi telles qu'elles sont publiées aux Pays-Bas, participant de la construction de la perception de la sécurité (ou de l'insécurité) de l'emploi dans ce pays.

### **Croissance de l'emploi et emploi stable**

Les Pays-Bas sortent tout juste d'une période de forte croissance de l'emploi (SCP, 2003b) qui contribue à éloigner l'idée de précarité aux Pays-Bas : 1,6 million d'emplois ont été créés entre 1990 et 2002 aux Pays-Bas, et le chômage qui a atteint son niveau le plus bas en 2001, est passé de 7 % en 1990 à 4 % en 2002 (chiffres néerlandais). Pour un index 100 en 1990, l'emploi a crû jusqu'à 126, en incluant les personnes en emploi de moins de 12 heures par semaine. L'ancienneté moyenne dans le même emploi n'a guère baissé sur longue période, autour de 8 années (Van den Toren *et al.*, 2002). Le chômage de longue durée est passé pour un index de 100 en 1990 à 26 en 2001. Pourtant, en 2002, le chômage de certaines catégories reste une préoccupation : ainsi, le taux de chômage des 15/24 ans reste le double du taux de chômage général (8 % contre 4 %) et celui des personnes d'origine étrangère s'élève à 10 %.

### **L'emploi flexible**

La part de l'emploi flexible, défini comme les emplois sous contrat à durée déterminée de moins d'un an et les emplois à durée du travail variable<sup>1</sup>, a reculé entre 1998 et 2003 (Beckers, 2005)<sup>2</sup>, de 10,3 % à 6,6 % des salariés travaillant plus de 12 h, soit 466 000 salariés flexibles pour 5,8 millions de stables. Pour autant, il faut prendre garde, aux Pays-Bas, à ne pas assimiler hâtivement travailleurs flexibles et travailleurs précaires. Ben Valkenburg (2000) rappelait que dans les catégories d'emploi flexible, figuraient des salariés bien ou très bien qualifiés.

Le CBS considère comme salariés flexibles les intérimaires, les CDD de moins d'un an, et les salariés mobilisables à la demande et dont la durée du travail n'est pas fixée à l'avance (catégories hyper-flexibles de travailleurs « sur appel », d'appoint ou de remplacement. Un salarié flexible sur trois est intérimaire, au sens classique du terme. La part de ceux qui ont une durée du travail non fixée à l'avance et variable est de 22 %. Les salariés sous contrat à durée déterminée de moins d'un an, ou en cours de renouvellement d'un deuxième ou d'un troisième contrat d'un an, représentent à peu près la moitié (46 %) du total des emplois flexibles.

Les jeunes sont les plus touchés par les emplois flexibles puisqu'un quart d'entre eux ont un tel emploi, ce qui s'explique par le fait qu'ils sont très nombreux à mener de front emploi et études

---

1. Non convenue à l'avance, tels que le travail sur appel, les remplacements inopinés etc., y compris des emplois qu'on appelle « contrats à garantie 0 heure », ou min-max contrats, contrats mentionnant une fourchette d'heures éventuellement travaillées.

2. Ici, la différence avec les statistiques européennes est impressionnante. Rappelons que les statistiques néerlandaises ne comptabilisent comme actifs occupés que les personnes occupées dans des emplois d'au moins 12 heures par semaine.

## POURQUOI ON NE PARLE PAS DE PRECARITE

secondaires ou supérieures, et pour ceux qui en ont fini avec les études, à démarrer sur le marché du travail, le plus souvent dans des emplois non stables. En 2001, la moitié des 15/24 ans engagés dans des études à temps plein avaient un petit job, dont la moitié étaient des jobs flexibles (Lucassen, 2003). Cette pratique du job étudiant est plus fréquente dans le supérieur que dans le secondaire : plus de 60 % chez les étudiants et 40 à 50 % parmi les lycéens, selon le type d'études suivies. Dans le cas des étudiants, l'exercice d'un petit job constitue un complément de revenus qui s'ajoute aux bourses d'études, de base et versées à tous<sup>1</sup>.

Pour être complet, il faut encore considérer le cas de ceux qui travaillent moins de 12 h par semaine dans des emplois non stables<sup>2</sup> : en 2003, on décomptait environ 350 000 petits emplois de ce type. Les jeunes scolarisés distributeurs de journaux à domicile le matin sont un exemple de ce type d'emploi, mais ils ne sont pas les seuls à être concernés.

### **Les indépendants**

A côté des flexibles, mais sortant du cadre de l'emploi salarié standard, on compte en 2003 800 000 actifs indépendants parmi lesquels les jeunes sont très peu représentés : à peine 1 jeune de 15/24 ans sur 10 est indépendant contre 1 sur 5 sur la tranche d'âge de 55 à 64 ans. Cette forte proportion des indépendants parmi les seniors actifs s'explique également par un effet structurel : les indépendants cessent de travailler plus tard que les sala-

riés. Dans certaines branches, l'emploi indépendant (*freelance* sans personnel) connaît un fort développement : la construction et le secteur des médias et de la communication en sont des exemples.

### **Un temps partiel massivement féminin et volontaire**

Les Pays-Bas constituent par le niveau élevé de travail à temps partiel une exception européenne, à la fois par son volume et par sa diffusion sur l'éventail des qualifications, mais les circonstances de son apparition et de son développement font que celui-ci, jusqu'à ces derniers temps, ne constitue pas un vecteur de précarité ou de précarisation de l'emploi. Il n'a pas constitué une réduction de l'emploi ou des salaires pour les femmes qui s'en sont massivement saisi, mais au contraire une ouverture pour elles sur le marché du travail. Jusqu'aux années 1980, la participation des femmes mariées ou des mères de familles à l'emploi était marginale. Quand on discerne dans les statistiques d'emploi un décrochage, à partir de 1985, c'est bien d'emplois à temps partiel qu'il s'agit. Ceux-ci sont proposés par des entreprises en quête de flexibilité sur fond de tertiarisation de l'économie. Il est important de mesurer la place des pratiques de travail à temps partiel dans la flexibilisation de l'emploi, pour comprendre le débat social à leur propos, et l'implication durable des organisations syndicales dans la discussion du dispositif institutionnel concernant le temps partiel.

---

1. 233 euros par mois en 2005/2006, si l'étudiant habite hors du domicile parental et 75 euros s'il est au domicile de ses parents, complétée le cas échéant par des bourses complémentaires selon les revenus des familles et par des prêts aux conditions de remboursement très aménagées.

2. Information fournie par John van Tol, CBS, le 29 juin 2005.

## PAYS-BAS

En tenant compte des emplois de moins de 12 h par semaine, le taux de travail à temps partiel total est, en 2003, élevé (42 % des hommes et femmes) et le taux de travail à temps partiel féminin particulièrement fort<sup>1</sup> : 71 % des femmes et près de 90 % des femmes en couple. Le taux de travail à temps partiel des hommes, sans être aussi important, est significatif (entre 10 et 25 % selon les tranches d'âge). Mais ce n'est pas seulement par le volume que le travail à temps partiel est exceptionnel, il l'est aussi par sa diffusion sur l'éventail de toutes les catégories d'emploi chez les femmes, moins nettement chez les hommes. Il échappe à la caractérisation par le sous-emploi non qualifié. 60 % des femmes ayant une formation universitaire travaillent moins de 35 heures par semaine si l'on tient compte des petits emplois de moins de 12 heures. Sans compter ces petits emplois, à peine 50 % d'entre elles travaillent 35 h par semaine et plus.

Leur entrée sur le marché du travail coïncide avec la première vague de réduction collective du temps de travail (1982/1985). Le renforcement de leur présence est concomitant de la seconde vague de RTT (1994/1995), marquant une plus grande flexibilisation des organisations du travail. Ainsi ce temps partiel a aidé au maintien du pouvoir d'achat des ménages, voire à son extension, et il n'a pas provoqué le recul d'un emploi féminin à temps plein qui n'était pas la norme. Chez les ménages, le nombre de ménages à deux actifs ne dépasse le nombre des ménages à un actif que depuis la fin des années quatre vingt dix, et le modèle do-

minant est celui des ménages à un emploi et demi, soit l'homme à temps plein et la femme à temps partiel.

Les enquêtes disponibles font apparaître le « temps partiel contraint » comme un phénomène marginal. Guère plus de 10 % des femmes déclarent souhaiter travailler davantage, tandis qu'un pourcentage un peu supérieur déclare souhaiter travailler moins (CBS, 2004). Si les contraintes s'exerçant sur le travail à temps partiel ne sont pas celles de l'absence d'emploi à temps plein, ce temps partiel n'est pas, pour autant, choisi dans un vide culturel, institutionnel et social (Wierink, 1998, 2001). Les représentations sociales relatives à l'éducation restent toujours négatives quant à une socialisation à temps plein de l'éducation des petits enfants tout comme des enfants d'âge primaire. La prise en charge familiale de l'éducation des enfants reste toujours valorisée, et les structures de garde, bien qu'ayant connu un fort développement ces quinze dernières années, restent insuffisantes, frappées de suspicion quant à leur qualité. Quant aux horaires scolaires, leur amplitude reste encore restreinte malgré des efforts récents de développement d'une offre de services péri-scolaires (Wierink, 2004a).

Il y a dans l'importance du travail à temps partiel, dans son intégration aux politiques d'organisation du travail et des horaires dans les entreprises de toutes sortes<sup>2</sup>, et dans les développements institutionnels qui l'ont accompagné (Wierink, 2000), un fait, sinon un choix, de société. Il s'agit de prendre en compte la diversité des temps de la vie et les respon-

---

1. Nos calculs sur 2003 à partir de Enquete beroepsbevolking 2004.

2. Certes, davantage dans le tertiaire que dans l'industrie, mais même dans l'industrie, le taux de travail à temps partiel des femmes est important.

## POURQUOI ON NE PARLE PAS DE PRECARITE

sabilités des individus, dans la sphère de l'emploi rémunéré comme dans le hors travail. En dehors de ce contexte culturel, on ne peut comprendre l'interaction réussie entre les préoccupations de flexibilité des entreprises qui se sont fait jour dans les années quatre-vingt-dix, le développement du temps partiel, l'absence de diabolisation de celui-ci, et l'implication forte des syndicats dans l'amélioration de ses conditions dès le début des années quatre-vingt-dix. Ainsi les longues discussions (1993/2000) qui ont conduit à la loi sur l'adaptation du temps de travail de mars 2000 ont été précédées de négociations collectives nombreuses qui ont progressivement introduit la possibilité pour les salariés de demander la réduction de leur durée du travail et la réversibilité de leurs choix. La banalisation du travail à temps partiel, concomitante avec la montée de la flexibilité, a favorisé l'appropriation par le mouvement syndical de cette notion et sa récupération au nom des besoins de flexibilité et de sécurité des salariés.

### **Peu de « smicards » et un emploi relativement durable**

Peu de salariés sont payés au niveau du salaire minimum, mais les travailleurs flexibles y sont beaucoup plus exposés. En 1999, 4 % des salariés sont payés au niveau du salaire minimum<sup>1</sup>, et 15 % des salariés en emploi flexible (CBS, 2001). Les minima conventionnels sont pour la plupart plus élevés que ce salaire minimum. Mais, du fait de nombreuses périodes de blocage de son indexation sur

l'évolution des salaires, le pouvoir d'achat du salaire minimum a beaucoup baissé : en 1980, il représentait 65 % du salaire moyen, en 1990 de 55 % et en 1996, 51 %. Ainsi, en 15 ans, le salaire minimum a baissé de 20 %, relativement au salaire moyen (SCP, 2003a).

### **Des filets de sécurité solides et négociés**

Cet ensemble d'emplois stables et moins stables s'inscrit dans une sécurité de fond, forgée par les compromis néo-corporatifs qui ont permis la construction des différents dispositifs de protection sociale de l'Etat-providence néerlandais et leur adaptation pendant la décennie quatre-vingt-dix. D'une part, le régime global d'organisation de la protection sociale conduit à une sécurisation assez complète des transitions et ruptures dans les trajectoires de vie des individus, et, au moins en théorie, ne laisse personne en dehors du chemin. D'autre part, la loi Flexibilité et sécurité, s'appuyant sur un accord entre les partenaires sociaux, a constitué un temps fort dans le débat sur la flexibilité, et a cherché à « stabiliser les instables ».

Les effectifs couverts par les allocations de protection sociale (les Hollandais parlent de sécurité sociale, *sociale zekerheid*), sont importants. Pour une population active d'environ 7 millions de personnes, en moyenne annuelle, en 2004, 772 600 personnes touchaient une allocation d'incapacité (totale ou partielle)<sup>2</sup>, 337 400 personnes de moins de

1. Salaire minimum brut pour les salariés à temps plein au-delà de 23 ans : 1 264,80 euros brut au 1<sup>er</sup> janvier 2005 ; pour les jeunes de 15 à 22 ans, montant allant de 30 % à 85 % de ce salaire minimum « adultes ».

2. Sans compter les invalides de naissance.

## PAYS-BAS

65 ans une allocation d'assistance, et 310 100 une allocation de chômage.

### **Pauvreté : le rôle protecteur des transferts sociaux**

La protection des moyens de subsistance est tout d'abord un principe fondateur de la cohésion sociale néerlandaise. La Constitution néerlandaise (article 20) confère à l'Etat la responsabilité de garantir la sécurité d'existence de la population, et d'assurer à ceux qui ne peuvent subvenir à leur existence un « droit à l'assistance publique » dans des conditions fixées par l'Etat. Cette protection des individus contre les aléas de l'existence s'est constituée dans l'après-guerre. Les dispositifs d'assistance caritative aux pauvres sont progressivement (entre 1956 et 1968) remplacés par des régimes de protection sociale : loi sur la vieillesse (pension universelle de vieillesse AOW), loi sur l'assistance *Bijstand* assurant un revenu minimum à quiconque, à partir de 18 ans, ne pouvant subvenir à ses besoins et n'ayant aucun patrimoine, loi sur l'incapacité de travail WAO (transformée incessamment en loi WIA), loi sur l'assurance chômage (WW).

L'allocation d'assistance, l'ultime filet de sécurité, est fixée au 1<sup>er</sup> avril 2005 à 550 euros par mois pour un célibataire de plus de 21 ans<sup>1</sup>, et à 1 099 euros pour un ménage à deux inactifs, et 770 euros pour un parent célibataire. Les municipalités qui en ont maintenant la responsabilité peuvent y ajouter des suppléments. Dans un objectif de maîtrise de la dérive des dépenses publiques, le gouvernement menace de suspendre l'accrochage du salaire minimum et des allocations qui lui sont

liées à l'évolution moyenne des salaires pour pousser à la modération salariale les partenaires sociaux. A ce titre, on peut donc considérer que même en termes de revenus, une solidarité organique lie les personnes en emploi et celles qui sont en dehors de l'emploi.

Transferts sociaux et allocations jouent dans tous les Etats providence un rôle protecteur contre la pauvreté, tout particulièrement aux Pays-Bas (SCP, 2003a). Selon les données d'Eurostat, les Pays-Bas sont en 2000 un des pays avec le plus faible taux de personnes pauvres aux seuils de 50, 60 et 70 % du revenu médian. Au seuil de 60 % du revenu médian, et en tenant compte de l'ensemble des transferts, 10 % des Néerlandais se trouvent en état de pauvreté relative. Sans allocations et pensions de retraites, ce taux grimperait à 36 %. Sans allocations mais avec pensions de retraites, il serait encore de 21 %. A titre de comparaison, en France, le même taux de pauvres avec l'ensemble des transferts reste de 16 %.

Entre 1994 et 2001, le pourcentage de ménages pauvres a baissé de 16,1 % à 9,8 %, témoignant de l'effet de la croissance et de l'augmentation de l'emploi. Mais en 2003, on constate la remontée du taux de ménages pauvres à 11 %. Pour les rédacteurs du rapport « *Armoede monitor 2003* », il est malheureusement clair que la dégradation de la conjoncture économique du pays conjuguée avec les mesures de restrictions budgétaires du gouvernement Balkenende (gel des allocations de protection sociale, révision des dispositifs sociaux) ne peut qu'aggraver cette tendance.

---

1. 400 euros pour un couple de jeunes de moins de 21 ans et 200 euros pour un jeune de moins de 21 ans vivant seul.



## POURQUOI ON NE PARLE PAS DE PRECARITE

Dans les travaux néerlandais sur la pauvreté (SCP, 2003a et 2004), l'accent n'est pas mis de manière exclusive ni appuyée sur l'emploi et sa déstabilisation, mais plutôt sur une combinaison de causalités multiples de revenus monétaires, situation familiale et de logement, niveau d'éducation et situation sur le marché du travail. Certaines sont plus déterminantes que d'autres, telles que le niveau d'éducation et l'état du marché du travail. Mais elles ne sont pas seules en cause pour expliquer la pauvreté.

### **Pas de chômeur sans allocation de chômage ou d'assistance**

Sous l'angle de la protection contre la perte de revenus du chômage et des périodes de transition entre emplois, même en tenant compte des dernières modifications syndicales dans le cadre du Conseil économique et social à la suite du conflit de l'été 2004 (Wierink, 2005a et 2005b), le régime néerlandais d'assurance chômage reste très protecteur. On distingue deux situations : celle des chômeurs sortant d'une activité durable sur le marché du travail, et celle des chômeurs ayant eu peu d'activité avant leur mise au chômage. Quand les droits à assurance chômage sont épuisés ou ne sont pas constitués, et si les revenus du ménage sont inférieurs au minimum social, les allocations d'assistance, *Bijstand*, prennent la suite, et ce à partir de l'âge de 18 ans.

Les allocations de chômage sont allouées s'il est satisfait à deux conditions : une condition dite « de semaines travaillées » et une dite « d'années travaillées ». Dans le cas d'une activité d'au moins quatre ans sur les cinq années précédentes, la durée de l'indemnisation proportionnelle au salaire de l'emploi perdu (70 % du salaire avec un plafond autour d'une centaine d'euros par jour ouvré) dépend de l'ancienneté sur le marché du travail. Ce passé professionnel prend en compte non seulement la durée de l'emploi perdu, à partir du moment où il est satisfait à la condition des « semaines travaillées » – avoir travaillé 26 sur les dernières 39 semaines<sup>1</sup> – mais aussi les années à compter du 18<sup>ème</sup> anniversaire s'il a été satisfait à la condition dite des « années travaillées », en d'autres termes avoir travaillé 52 jours par an pendant quatre ans sur les cinq précédant la mise au chômage<sup>2</sup>. Cette indemnisation ne connaît pas de dégressivité. Sa durée maximale, qui était de 60 mois pour 40 ans de service calculés comme indiqué ici, vient d'être limitée par accord avec les partenaires sociaux, à 38 mois. Quand elle vient à expiration, le chômeur sans ressources a droit à l'allocation d'assistance, sous conditions de ressources du ménage et de patrimoine. S'il a plus de 50 ans il aura droit à l'allocation d'assistance sans prise en compte du patrimoine mais avec prise en compte des revenus du ménage, et si le licenciement est postérieur

---

1. Conditions particulières pour les artistes et les saisonniers : 16 semaines travaillées sur les 39 dernières ; pour tout le monde, à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2006, la période de référence de 39 semaines sera réduite à 36 semaines.

2. Ceci est en cours de modification et dans peu de temps ne seront prises en compte que les années durant lesquelles 52 jours auront été travaillés.

## PAYS-BAS

au 60<sup>ème</sup> anniversaire, sans prise en compte ni de l'un ni des autres <sup>1</sup>.

Si le chômeur n'a pas cette ancienneté d'activité de 4 années sur les 5 précédentes, ce qui concerne plutôt les jeunes ou les débutants sur le marché du travail, mais s'il satisfait à la condition du nombre de semaines travaillées, il a droit à une indemnité dite « courte », qui vient d'être réduite à 3 mois au lieu de 6 précédemment. Mais elle devient proportionnelle au dernier salaire (75 % le premier mois, 70 % les deux mois suivants) alors qu'antérieurement elle était basée sur 70 % du salaire minimum. On peut donc considérer que les droits à l'allocation chômage ne sont pas très difficiles à ouvrir et les taux de remplacement favorables.

Les trois modifications évoquées (limitation de la durée maximale d'indemnisation proportionnelle au salaire pour les plus stables, réduction de 6 à 3 mois d'indemnisation pour les plus jeunes mais indemnisation pour eux proportionnelle au salaire perdu) constituent une partie des résultats des négociations que les organisations syndicales ont menées au cours de la période récente de forte opposition à la politique sociale du gouvernement Balkenende (Wierink, 2005a, 2005b). Elles devraient entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> octobre 2006.

### **Des indemnités de départ généreuses**

En outre, la rupture du contrat de travail reste très encadrée et plutôt bien indemnisée aux Pays-Bas. A côté de la

possibilité pour un employeur de demander au juge la résiliation judiciaire du contrat de travail, il subsiste une procédure de demande d'autorisation administrative de licenciement pour tout licenciement collectif et même individuel, introduite par l'employeur devant les Bureaux de l'emploi et des revenus (CWI). Les deux voies sont utilisées à peu près à égalité. La voie administrative est de plus en plus critiquée du fait de sa longueur. L'indemnisation de la rupture du contrat de travail n'en reste pas moins très favorable aux Pays-Bas. S'il n'y a pas d'indemnité légale de licenciement, des indemnités de rupture sont négociées par les organisations syndicales dans le cadre de plans sociaux s'il s'agit de licenciement collectif, ou allouées par le juge cantonal (sans possibilité d'appel) dans le cas de licenciement individuel. Un salarié licencié avec une autorisation du bureau de l'emploi peut toujours se retourner vers le juge s'il estime que la rupture n'a pas été convenablement indemnisée.

Les juges cantonaux ont mis au point une formule de calcul de l'indemnité de licenciement, dite  $A \times B \times C$  qui prend en compte l'ancienneté de services en la pondérant selon l'âge, et la répartition des responsabilités dans la rupture. A est le montant du salaire mensuel, B, le nombre d'années (avant 10 ans : 1 an = 1, entre 40 et 50 ans : 1 an = 1,5, et au dessus de 50 ans, 1 an = 2) et C, le pourcentage de majoration ou de minoration selon les circonstances du licenciement. Ainsi, cette indemnité ne se calcule pas en dixièmes de mois de salaire par année d'ancienneté

---

1. Antérieurement, les chômeurs en fin d'allocation proportionnelle au salaire avaient droit à une allocation dite « de suite », pendant 2 ans, ou 3,5 ans s'ils avaient plus de 57,5 ans. Le dernier filet de sécurité devient donc l'allocation d'assistance. Le nouveau régime fera l'objet d'une évaluation en 2010.



## POURQUOI ON NE PARLE PAS DE PRECARITE

comme en France mais en mois de salaire par année d'ancienneté et elle constitue ce qu'on appelle parfois « une poignée de main d'or » (*gouden handdruk*) substantielle.

Entre 1996 et 1998, les négociations entre les partenaires sociaux ont aménagé un nouvel équilibre entre flexibilité et sécurité. Toutefois, la procédure et les conditions du licenciement, objets d'une forte opposition des syndicats comme des employeurs<sup>1</sup>, n'ont pas été modifiées. Mais le Conseil économique et social est saisi à nouveau d'un avis pour 2006 sur cette question ; c'est vraisemblablement la prochaine étape de la flexibilisation du marché du travail.

### **La flexi-sécurité négociée**

L'expérience à grande échelle du temps partiel tout comme la loi flexi-sécurité ont contribué à l'appropriation de la flexibilité à une époque relativement précoce, entre 1995 et 1998, par rapport à la montée des emplois atypiques. Le débat sur les rigidités du marché du travail néerlandais est ancien et les gouvernements successifs s'en sont inquiétés. Ainsi, en 1995, devant la menace de la suppression du système d'autorisation administrative de licenciement par le gouvernement, les organisations syndicales sont entrées en négociation avec les organisations patronales à la Fondation du travail pour faire un ensemble de propositions introduisant à la fois des souplesses et des sécurités nouvelles dans la gestion de l'emploi, par rapport aux pratiques traditionnelles. Cet accord de 1996 a été repris par le deuxième gouvernement « violet », qui a accepté de laisser subsis-

ter le système d'autorisation des licenciements. Il a fait l'objet d'une loi du même nom entrée en application en 1999. Cette loi comprend trois volets : des garanties nouvelles pour les plus volatiles et instables des emplois, l'assouplissement des contrats à durée déterminée, et une nouvelle régulation de l'emploi intérimaire.

Les garanties concernant les plus volatiles des emplois concernent les petits emplois d'appoint, sur appel, non connus comme tels en France, mais également les emplois réguliers prétendus indépendants, mais à la durée très variable :

- limitation de la période où les heures chômées du fait de l'entreprise ne sont pas payées aux premiers six mois de l'emploi ;

- pas de séance de travail rémunérée à moins de 3 heures sauf si 15 heures de travail sont assurées par semaine ;

- requalification de toute relation de travail supposant de manière régulière 20 heures de travail par semaine pendant au moins trois mois en contrat de travail ; ceci permet de résoudre les cas de faux travail indépendant, sans recourir à une procédure judiciaire en requalification ;

- et relèvement de la durée du travail prévue au contrat à la hauteur de la durée moyenne effectuée sur les trois derniers mois.

Elles ont conduit à un recul significatif du nombre des travailleurs sur appel, dont beaucoup se sont vus proposer un contrat de travail avec une durée du travail à temps partiel affichée (Van den Tooren *et al.*, 2002).

Du point de vue des contrats à durée déterminée (CDD), la loi limite à 36 mois la durée totale d'emploi en CDD et à trois

---

1. Qui craignaient une augmentation des contentieux de procédures de licenciement si leur validité n'était plus « garantie » par l'autorisation administrative.

## PAYS-BAS

le nombre de renouvellements possibles<sup>1</sup>. Le recours aux CDD n'est assorti d'aucune condition de motif. Toute prolongation au-delà d'un troisième contrat ou des 36 mois conduit à la requalification automatique du contrat en CDI. Toutefois, il est apparu récemment que les partenaires sociaux ont fait un large usage de la faculté de dérogation à ces dispositions : dans plus de la moitié des conventions collectives, on peut renouveler plus de trois fois les CDD ou bien y recourir sur une période plus longue de 36 mois, affaiblissant ainsi les dispositions légales encadrant les CDD<sup>2</sup>.

Enfin, la loi prévoit pour l'intérim un régime d'exception par rapport à ce qui précède, tout en normalisant le contrat de travail de l'intérimaire par rapport à l'entreprise de travail temporaire qui est employeur. Elle a été complétée par deux accords entre les partenaires sociaux du secteur (en 1998 et en 2003) aux termes desquels un système de phases successives est mis en place. Aux termes de l'accord actuel, les dispositions relatives à l'obligation de rémunérer les heures non travaillées du fait de l'employeur (soit les périodes de non-travail entre les missions) ne sont pas applicables pendant une première phase de 18 mois, au bout desquels les intérimaires peuvent être employés en huit contrats à durée déterminée successifs de trois mois avec leur entreprise de travail temporaire (ETT), pour une période totale de deux ans. Pendant ces contrats, ils sont assurés de percevoir la rémunération convenue. On

supprime donc les périodes sans salaire même s'ils sont sans mission pendant la durée de ces CDD. Enfin, au bout de ces trois ans et demi, ils entrent en contrat à durée indéterminée avec l'ETT, à charge pour celle-ci de jouer au mieux son rôle de placement de sorte de ne pas avoir à rémunérer de période non travaillée. Certes, il s'agit là d'un schéma théorique, l'ETT ayant toute latitude avant d'atteindre le seuil des trois ans et demi, de ne pas renouveler les missions (pendant la première phase), ou les CDD pendant la seconde phase. Deux ans après le début d'application de l'accord<sup>3</sup>, on trouvait à peu près autant d'ETT (44 %) n'ayant pas mis fin à la succession des missions confiées à leurs intérimaires que d'ETT (38 %) n'ayant transformé aucun contrat d'intérim en contrat à durée indéterminée. Ce principe de phases successives est toutefois innovant dans la mesure où il permet la « normalisation » de l'intérimaire comme salarié en CDI de l'entreprise de travail temporaire, situation qui peut être intéressante pour les intérimaires de « profession », si l'on reprend la typologie proposée par C. Faure-Guichard (2000).

Cependant, la libéralisation de l'intérim conduit à l'émergence de nouveaux abus ou contournements, autant de défis pour les organisations syndicales, et plus largement, les partenaires sociaux qui ont soutenu cette libéralisation. Les facilités à créer des entreprises d'intérim ont conduit à l'émergence d'entreprises malhonnêtes, travaillant avec des travailleurs

---

1. Les périodes d'interruption entre contrats de moins de 3 mois sont neutralisées, donc on ne peut pas jouer sur les courtes périodes de suspension d'activité entre contrats pour contourner la règle des 36 mois et des trois contrats.

2. *Newsletter CNV*, 15 novembre 2005.

3. Au moment où ces travaux d'évaluation ont été menés, les conditions de durée de chacune des phases successives étaient, aux termes de l'accord précédent, plus courtes.

## POURQUOI ON NE PARLE PAS DE PRECARITE

en situation illégale, et ne réglant pas leurs charges sociales ou ne respectant pas les accords collectifs du secteur, ou encore à des entreprises mettant à disposition du personnel sous couvert d'activité de prestation de services ou de détachement. Un article de journal de fin 2004 parle de près d'un intérimaire sur quatre qui serait envoyé en mission par de telles entreprises de mauvaise foi. D'autre part, l'absence de disposition restreignant l'exercice de fourniture de main-d'œuvre aux entreprises intérimaires conduit à la floraison d'entreprises de travail en régie notamment dans le secteur de la restauration reprenant le personnel permanent d'hôtels ou de restaurants, ou de sociétés de services fournissant exclusivement du personnel. Les organisations syndicales sont vigilantes à dénoncer ces pratiques et le ministre des Affaires sociales a récemment imposé l'application de l'accord de l'intérim étendu à une grande entreprise de détachement de personnel qui avait plaidé sa non-couverture au titre d'un accord spécifique conclu avec un syndicat maison.

Mais paradoxalement, la requalification automatique des prestations de travail régulières de 20 heures par semaine en contrat de travail, avec toutes les conséquences légales en matière fiscale et sociale, a conduit à un nouveau chantier pour les organisations syndicales, celui de la défense des intérêts des *free lance*. Dans le bâtiment, la communication et les médias, les syndicats de la FNV ont mis en place des structures spécifiques.

### **Un nouveau groupe à défendre : les indépendants sans personnel**

Les politiques développées par les organisations syndicales en direction des « indépendants sans personnel » s'appuient sur le fait que certains salariés

bons professionnels ou bien qualifiés sont tentés par l'exercice indépendant de leur métier dans des secteurs comme le bâtiment ou les transports, avec des besoins d'assistance spécifiques. La FNV s'est lancée depuis 1999 dans une action d'organisation et de défense des intérêts de ces indépendants sans personnel, dont la dépendance économique à l'égard de leurs donneurs d'ordre est grande et dont le nombre serait croissant notamment dans le secteur du bâtiment et des médias ou de la fourniture de services. Les syndicats FNV des médias, du bâtiment et des services ont chacun mis en place une structure spécifique pour ces indépendants. Plus que d'action syndicale à proprement parler, il s'agit plutôt de la fourniture de services d'assistance et de conseils dans le domaine juridique, fiscal et social, voire dans la proposition d'assurances sociales appropriées comme pour l'inaptitude puisque ces indépendants n'ont plus accès à l'assurance inaptitude des salariés. Près de 20 000 ont adhéré à l'une ou l'autre de ces structures (Kasper, Spanjers, 2004). Il est frappant d'observer que les syndicats ne se situent pas sur le terrain de la contestation de l'autonomie des indépendants et dans la revendication d'un statut de salarié au titre de leur subordination économique ou pratique, mais bien plutôt dans la consolidation de leur position.

Toutefois, ces évolutions de la réglementation du travail doivent être suivies avec vigilance, de sorte que les dérives puissent être contrées. Ainsi, on a constaté récemment l'apparition de manipulations de statut tout à fait critiquables à l'instigation de certains employeurs. Elles sont liées à l'évolution de certaines réglementations fiscales ou sociales, et démontrent qu'il y a dans le statut d'indépendant un risque d'affaiblissement des

## PAYS-BAS

garanties du salariat. C'est ainsi que des organisations de soins à domicile aux personnes âgées ont cherché à faire de leurs salariées des indépendantes aux seules fins de diminuer leur coûts de fonctionnement et de mieux se positionner sur les nouveaux marchés liés à la réforme de l'assurance AWBZ des coûts exceptionnels de santé (Wierink, 2004b).

Pourtant, malgré le haut niveau des protections de revenus et le caractère universel de cette protection, malgré une réglementation qui encadre la flexibilisation de la relation d'emploi, on assiste dans la période récente à la montée d'un sentiment d'inquiétude qu'on ne nomme pas encore *precariteit*, si on voulait inventer un gallicisme en néerlandais.

---

### **Evolution vers le *workfare* : le risque de précarisation**

C'est la pauvreté et tout particulièrement l'apparition des *working poor* qui constituent les signes les plus manifestes d'un changement de période. En fait, des personnes en situation de fragilité sociale ou dotées de peu d'atouts sur le marché du travail et qui étaient antérieurement dispensées de chercher à s'insérer professionnellement du fait des dispositifs de protection sociale dont elles bénéficiaient, sont aujourd'hui contraintes de chercher à travailler, et quand elles y parviennent, exposées aux plus mauvaises conditions d'emploi et de salaires. La protection sociale et plus précisément les revenus de substitution vont-ils continuer à jouer leur rôle de filet de sécurité ?

Depuis les années quatre-vingt-dix, des infléchissements toujours plus rigoureux ont été apportés dans le sens d'une individualisation mettant fin à certaines prestations allouées aux chefs de famille de ménages supposés à un actif, dans le

cas de la pension universelle de vieillesse et de l'assistance, dans la restriction de l'accès aux droits dans le cas de l'incapacité de travail et dans le sens de l'activation et du *workfare*, accentuant la pression sur les allocataires. En outre, malgré des niveaux relativement généreux, ces allocations ont connu une évolution défavorable ces dernières années.

Les organisations syndicales, la FNV comme la CNV, impliquées dans toutes les discussions du Conseil économique et social préalables à ces réformes, sont tiraillées entre responsabilité économique et responsabilité sociale, entre équilibre financier de la sécurité sociale et compétitivité des entreprises néerlandaises et solidarité avec les plus démunis sur le marché du travail. Jusqu'au tournant des années 2000, le boom de l'emploi a facilité les arbitrages en faveur de la réforme du système des allocations, mais depuis le ralentissement de l'économie, les implications du durcissement de ces politiques apparaissent plus clairement. Au-delà de la question des préretraites, à l'origine du conflit de la période 2003/2004, le durcissement des discussions sur l'incapacité de travail et les allocations de chômage ont reflété ce changement de climat.

### **Les travailleurs pauvres, un phénomène qui s'accroît avec la récession**

La question des travailleurs pauvres est récemment apparue sur la scène publique aux Pays-Bas (Herderschee, 2005 ; Kammer, 2005). Un bureau de consultants économiques, Nyfer, a publié début 2005 un rapport commandé par le CBS, duquel il ressort que le nombre de ménages pauvres dotés d'un revenu tiré du travail, proche du salaire minimum a doublé entre 1990 et 2005, atteignant le nombre de 250 000. D'autres travaux établissent

## POURQUOI ON NE PARLE PAS DE PRECARITE

que la pauvreté gagne du terrain parmi les indépendants, les petits entrepreneurs, les agriculteurs et les commerçants. En 1990, on en décomptait 40 000 proches du seuil de pauvreté, et en 2000, 48 000. Les femmes divorcées courent particulièrement le risque de se trouver dans le groupe des travailleurs pauvres.

Le dernier rapport du SCP (2003a) sur la pauvreté *Armoede monitor* note aussi que le passage de l'inactivité vers l'activité ne permet pas toujours de sortir de la pauvreté. Les anciens allocataires du chômage, anciens actifs, s'ils trouvent un emploi, passent facilement au-dessus du seuil de pauvreté mais pas les anciens allocataires de l'assistance, dont l'employabilité est moins solide. Ceux-ci retombent aussi plus souvent dans la pauvreté du fait de la perte de leur nouvel emploi. Plus précisément, les travaux de De Beer réalisés en 2001 et cités dans ce rapport établissent que 20 % des pauvres qui ont trouvé un emploi l'ont perdu un an plus tard, et que cinq ans après avoir retrouvé un emploi, moins de la moitié sont encore au travail.

### **Des effets de vases communicants vers l'allocation d'assistance**

Le durcissement du régime de l'assistance issu de la loi *Werk en Bijstand* (WWB) du 1<sup>er</sup> janvier 2004 et le passage de sa gestion sous entière responsabilité municipale conduit à une évolution vers

le « *workfare* »<sup>1</sup>. Toute personne<sup>2</sup> titulaire de cette allocation est tenue d'accepter un emploi fût-il à temps partiel, ou de s'engager dans une trajectoire de réinsertion. Les efforts faits pour réinsérer les bénéficiaires de cette allocation dans l'emploi les conduisent souvent vers des emplois de faible qualité, peu rémunérateurs, d'où ils ressortent pour basculer dans le chômage, s'ils s'y sont ouverts des droits. Les emplois à temps partiel ne sont pas spécialement mis en cause dans cette évolution : tout au plus note-t-on qu'ils posent problème dans le cas de personnes seules ou de ménages à un seul revenu.

La réforme du régime de l'incapacité, future loi WIA, actuellement dans sa dernière phase de validation parlementaire, ne maintient ce régime que dans le cas de l'inaptitude complète et durable au travail et renvoie tous les anciens « inaptés partiels » qui ne trouvent pas d'emploi adapté vers le chômage. Elle conduira quasi mécaniquement une grande partie de ces personnes vers l'assistance, pour la plupart d'entre eux qui n'auront pas de droits ouverts au chômage. Dans le cadre de cette réforme<sup>3</sup>, tous les allocataires de moins de 50 ans voient leur cas réexaminé selon une grille d'évaluation de la capacité de travail restante plus stricte et les exclusions du régime sont très nombreuses. Des premiers réexamens de dossiers, il apparaît que dans 35 % des cas l'allocation

- 
1. Si la municipalité réussit à diminuer le nombre de ses allocataires, elle conservera le financement non utilisé pour ces allocations. Si elle dépasse le budget qui lui est alloué, elle devra assumer financièrement cette charge supplémentaire.
  2. Toutefois, les services sociaux des municipalités peuvent dispenser certaines personnes et notamment les parents isolés d'enfants de moins de cinq ans de cette obligation.
  3. Voir les articles suivants dans *NRC* : « Réserves quant à la loi : craintes d'une évaluation de l'inaptitude au travail trop restrictive », 14.9.2005 ; « Du fait de la limitation de la WAO, beaucoup plus de gens dans le régime de l'assistance », 8.7.2005 ; « Peu de travail pour les anciens allocataires reconnus aptes au travail », 7.9.2005.

## PAYS-BAS

tion est supprimée ou réduite. A la Fondation du travail, les partenaires sociaux, donc organisations patronales et syndicales ensemble, ont lancé un message d'alarme au gouvernement, craignant qu'on n'applique une évaluation « trop théorique » des capacités de travail restantes. En outre, il apparaît qu'un très petit nombre de ces « exclus » du régime de l'incapacité de travail se réinsèrent dans l'emploi. Un récent rapport de l'institut UWV qui gère les allocations et le processus de réexamen des cas a publié les données suivantes : entre octobre 2004 et juin 2005, 55 000 cas ont été réexaminés. Dans 19 000 cas, l'allocation a été supprimée ou réduite. Seulement 900 ont retrouvé un emploi, soit 4,7 %. Le ministère se défend de ces mauvaises performances, arguant qu'un quart des personnes renvoyées vers l'emploi est intégré dans une trajectoire de réinsertion qui peut être longue. Il n'en reste pas moins que la question du retour à l'emploi des anciens allocataires de l'incapacité est extrêmement préoccupante, surtout quand on connaît les performances relativement modestes des parcours de retour à l'emploi des publics chômeurs non frappés d'incapacité partielle.

Déjà, en juillet dernier, les statistiques du CBS faisaient état d'une augmentation des entrées dans le régime de l'assistance (*Bijstand*) durant l'année 2004 : près de 4 000 nouvelles entrées pour le premier trimestre 2004 contre 300 pour la même période de l'année précédente. Cette augmentation est attribuée par le porte-parole de l'Association des communes néerlandaises au durcissement des conditions d'entrée dans les autres régimes d'allocation, tout particulièrement l'incapacité de

travail. Mais elle est aussi la conséquence de la fin de certains programmes d'emplois municipaux subventionnés, contre laquelle la FNV s'est élevée, en soutien avec des employés concernés en avril 2005, revendiquant une garantie d'emploi jusqu'en 2010. Ainsi, à Rotterdam par exemple, la municipalité envisage de supprimer 3 000 des 6 000 emplois de ce type du fait de la restriction des subventions nationales<sup>1</sup>.

---

### Conclusion

Ainsi, aux Pays-Bas, c'est avant tout par les réformes de la protection sociale, engagées depuis maintenant une bonne dizaine d'années, que la question de la précarité risque de faire irruption dans le débat social. Un nombre de plus en plus grand de personnes en situation de vulnérabilité sociale (allocataires du *Bijstand*), en mauvaise santé (anciens « inaptes »), âgées (du fait de la suppression des possibilités de départ en pré-retraite), jusque-là restées en dehors du marché du travail, vont être tenues de s'y réinsérer ou de s'y maintenir, alors qu'elles ont peu d'atouts à y faire valoir, et que peu d'emplois aux conditions de travail aménagées sont disponibles. Il ne faut pas oublier que la productivité du travail aux Pays-Bas est l'une des plus élevées d'Europe et ceci ne constitue pas un facteur favorable à l'emploi des plus fragiles. Sans être forcément directement touchés, les Néerlandais sont conscients du durcissement de leur Etat-providence. Enquêtes et sondages d'opinion témoignent à la fois d'un attachement à la solidarité et de la montée d'un sentiment d'insécurité, en décalage avec les évolutions récentes de la protec-

---

1. *FNV magazine*, 27 avril 2005.



## POURQUOI ON NE PARLE PAS DE PRECARITE

tion sociale. Malgré un climat politique critique depuis bientôt deux décennies à l'égard du système de protection sociale, deux tiers des Néerlandais estiment en 2004 que les inégalités de revenus sont trop grandes, ne sont pas satisfaits de la protection sociale et trouvent que les allocations de protection sociale (surtout l'allocation vieillesse de base et l'allocation d'assistance) ne sont pas assez élevées (Becker, Dekker, 2005).

### Sources :

Barbier J.-C. (2005), « La précarité, une catégorie française à l'épreuve de la comparaison internationale », *Revue française de sociologie*, 46/2.

Becker J., Dekker P. (2005), « Beeld van beleid en politiek », in *Sociale staat van Nederland 2005*, SCP.

Beckers I. (2005), « Aandeel flexwerkers iets afgenomen », *CBS webmagazine*, 01/03.

Castel R. (1995), « Les métamorphoses de la question sociale, une chronique du salariat », Fayard, Paris.

CBS (2001), Enquête werkgelegenheid en lonen, oktober 99, in *Werken en Leren 2001/2002*, Kluwer.

CBS (2004), Enquête beroepsbevolking.

Faure-Guichard C. (2000), *L'emploi intérimaire, trajectoires et identités*, Presses Universitaires de Rennes.

Herderschee G. (2005), « Aantal armen met baan neemt fors toe » (« Le nombre des pauvres en emploi augmente fortement »), *De Volkskrant*, 14/01.

Kammer C. (2005), « Actifs mais pourtant pauvres, 250 000 ménages avec un emploi ont un revenu inférieur au seuil de pauvreté aux Pays-Bas », *NRC*, 22 juin.

Kasper H., Spanjers M. (2004), « FNV organiseert zelfstandigen zonder personeel, terug naar de oorsprong », (La FNV organise les indépendants sans personnel : retour à la source) *Zeggenschap*, oktober.

Lucassen S. (2003), « Meer scholieren en studenten werken », *CBS webmagazine*, 17/02.

SCP (2003a), *Armoede monitor*.

SCP (2003b), *De sociale staat van Nederland 2003*.

SCP (2004), *Sociale uitsluiting in Nederland*.

Valkenburg B. (2000), « Existe-t-il des salariés paupérisés aux Pays-Bas ? », *La Revue de l'IRES*, 33.

Van den Toren J.-P., Evers G. H. M., Commissaris E. J. (2002), *Flexibiliteit en zekerheid, Effecten en doeltreffendheid van de Wet flexibiliteit en zekerheid, eindrapport*, Berenschot en IVA, Universiteit Tilburg, Elsevier.

Wierink M. (1998), « Temps de travail aux Pays-Bas : la voix des femmes », *Futuribles*, n°236, novembre.

Wierink M. (2000), « Temps de travail : le droit de choisir », *Chronique internationale de l'IRES*, 63, mars.

Wierink M. (2001), « Le travail à temps partiel et la « combinaison » famille-emploi aux Pays-Bas », *Revue de l'OFCE*, n°77, avril.

Wierink M. (2004a), « La place des enfants dans la combinaison famille-emploi », *Recherches et prévisions*, n° 75, mars.

Wierink M. (2004b), « Plus de marché pour sauver la solidarité ? Le pari néerlandais de la réforme de l'assurance maladie », *Chronique internationale de l'IRES*, 91, novembre.

Wierink M. (2005a), « Modèle polder : sortie de crise ou fuite en avant ? », *Chronique internationale de l'IRES*, 92, janvier.

Wierink M. (2005b), « Négociations laborieuses après l'accord de novembre 2004 », *Chronique internationale de l'IRES*, 95, juillet.