

# Pays-Bas

## Une performance ambiguë : l'emploi au risque de la précarité

Marie WIERINK

---

**M**algré un taux de chômage général de 3,4 % et un taux de chômage des jeunes de 6,6 % (CE, 2010), très inférieurs à la moyenne européenne, le gouvernement néerlandais se montre soucieux de la situation des jeunes sur le marché du travail depuis l'éclatement de la bulle internet (2002-2003). Le gouvernement cherche à réduire leur chômage, deux fois plus fort que celui des autres tranches d'âge, et à se prémunir contre le rétrécissement de la main-d'œuvre lié au départ à la retraite des *baby-boomers* en prévision du retour de la croissance. Le retour de la crise en 2009 réactive cette préoccupation.

Après avoir fait le point sur le retournement économique et ses effets sur la situation d'emploi des jeunes, nous présenterons les orientations suivies pour lutter contre leur chômage. Après avoir lancé à partir de 2003 une action de longue durée pour améliorer le niveau de formation des jeunes sortant du système scolaire sans diplôme, on a cherché aux Pays-Bas ces dernières années à contrer les effets de la crise en rendant les jeunes plus attractifs par la flexibilité et le coût du travail et à les faire sortir des dispositifs de la protection sociale. Il est à craindre que

cette politique, devant la prolongation de la crise, sape la position des jeunes sur le marché du travail sans parvenir à stimuler leur embauche.

---

### Une entrée brutale dans la récession et un plan d'austérité rigoureux

Les Pays-Bas sont fortement touchés par la crise à partir du milieu de l'année 2009 : la croissance enregistrée pour 2009 est la plus faible (-3,9 %) depuis 1922, première année de sa mesure. Dans ce contexte économique troublé, un gouvernement de droite entre en fonction en octobre 2010, réunissant les libéraux du VVD et les chrétiens-démocrates du CDA, avec le soutien parlementaire de l'extrême-droite populiste du PVV à la Deuxième Chambre. Il annonce un retour à l'équilibre budgétaire pour 2015 et, pour ce faire, un plan d'austérité extrêmement sévère qui prévoit 18 milliards d'économies budgétaires en un peu plus de quatre ans, à un rythme de 4 à 6 milliards par an (soit 0,7 à 1 % du PIB).

### Un brusque renversement de situation

Après trois années successives d'excédent budgétaire, les Pays-Bas accusent

en 2010 un déficit budgétaire de 5,2 % et leur dette publique atteint 63,7 % du PIB (CPB, 2011). L'ouverture de leur économie, l'importance de leur secteur bancaire et leur dépendance à l'égard du monde anglo-saxon rendent les Pays-Bas extrêmement sensibles aux fluctuations de l'économie mondiale (Bijl, 2009). Seules les consommations publiques augmentent, en raison du soutien aux banques et des dépenses de protection sociale, sans lesquelles le recul du PIB aurait été encore plus marqué. En 2010, la croissance reprend légèrement mais à un rythme qui ne permet pas d'espérer rattraper le recul de 2009 : le PIB progresse de 1,7 % en 2010, et les prévisions sont de 1,75 % pour 2011 et 1,50 % pour 2012 (CPB, 2011). Pourtant, jusqu'ici, les conséquences sur le chômage restent plutôt limitées. Calculé à partir des publications du CPB de 2010 selon les normes internationales et du seuil d'une heure de travail par semaine, le taux de chômage reste aux alentours de 4 %. Partant d'un niveau très faible (3,7 % en 2008) et augmentant de moins d'un point de pourcentage en 2009, il réagit avec retard et s'élève en 2010 à 4,8 %, soit le niveau le plus bas de l'Union européenne. Un tel niveau, combiné avec le recul de la production, indique des tensions sur le marché du travail, tout en cachant les difficultés particulières rencontrées par certaines catégories de chômeurs : les jeunes et les seniors, deux groupes moins solidement insérés dans l'emploi et particulièrement sensibles à l'affaiblissement de la situation économique.

### **Un plan d'austérité particulièrement rigoureux, pour les jeunes aussi**

C'est au cours du printemps et de l'été 2011 que la rigueur de ce plan va être dévoilée. En ce qui concerne les dépenses à caractère social<sup>1</sup>, sur 2011 et 2012, ce plan fait des coupes par deux moyens, qui peuvent être conjugués : d'une part, en décentralisant certaines compétences vers les municipalités, d'autre part, en réduisant les budgets de dépenses sociales, et le plus souvent en décentralisant les responsabilités tout en diminuant les moyens alloués.

C'est notamment le cas en ce qui concerne les ateliers sociaux, équivalents de nos établissements d'aide par le travail destinés aux personnes handicapées mais capables de travailler sans pouvoir pour autant le faire en milieu ordinaire. Les municipalités sont invitées à orienter vers les entreprises le maximum de personnes et à ne conserver en atelier protégé que les plus handicapées. Le régime d'invalidité des jeunes (WAJONG) est appelé à être resserré sur les cas les plus lourds de handicap total et irréversible. Concernant les allocataires du revenu minimum, que les municipalités ont la responsabilité de réinsérer en lien avec les structures de gestion du chômage UWV, on réduira en 2012 les budgets de réintégration professionnelle. Il est mis fin en 2011 au plan d'action contre le chômage des jeunes, dont nous parlerons plus loin, de même qu'au dispositif du chômage partiel qui s'est terminé au 1<sup>er</sup> juillet 2011. Les domaines de la santé et du médico-social, de la culture et de l'enseignement

---

1. Il faudrait aussi rappeler ici la réforme des retraites qui a franchi une nouvelle étape le 20 septembre et qui s'inscrit elle aussi dans le programme de rétablissement budgétaire. Nous reviendrons dans une chronique ultérieure sur ses derniers développements.

sont aussi sévèrement touchés. La philosophie générale renvoie chacun à ses propres capacités à se prendre en charge et entérine un recul de la solidarité envers les plus faibles, personnes âgées, adultes ou jeunes en inaptitude au travail, handicapés et autres publics en difficulté.

Sans qu'aucun mouvement social comparable aux « Indignés » ne soit décelable, on remarque pourtant au cours de l'été 2011 que les mesures avancées par le gouvernement suscitent de vives réactions. Ce sont les municipalités et le monde artistique qui sont les premiers à protester. Les municipalités s'élèvent contre les volets de ce plan qui alourdissent leurs responsabilités sociales tout en limitant leurs moyens, alors même que les représentants de leur association, la puissante VNG, ont signé en avril un accord avec le gouvernement acceptant ces réformes. Progressivement, les organisations sociales, syndicales, les associations nombreuses dans le champ de la santé et du social se mobilisent et une première manifestation est organisée à La Haye le 19 septembre 2011. Elle rassemble 10 000 personnes, en majorité membres d'associations de personnes handicapées, de patients, de personnes âgées et de professionnels du social. Pour la confédération syndicale FNV, qui lance à partir du 5 octobre une campagne médiatique sur les ondes et dans la presse<sup>1</sup>, ces mesures de rigueur sont les plus dures depuis vingt ans.

---

### **La situation des jeunes sur le marché du travail**

La situation des jeunes néerlandais sur le marché du travail est quelque peu paradoxale. S'ils sont nombreux à travailler du

fait d'une offre abondante de petits jobs à temps partiel facilement accessibles aux étudiants et même aux lycéens, ils sont cependant touchés par des difficultés spécifiques sur le marché du travail : leurs taux d'emploi et de chômage sur-réagissent aux fluctuations de l'activité en comparaison de ceux de l'ensemble de la population, la précarité les cantonne dans les emplois flexibles et/ou à temps partiel, et des discriminations touchent les jeunes d'origine étrangère.

### **Un noyau dur d'inactifs**

Selon les statistiques nationales spécifiques sur la jeunesse, différentes des statistiques d'emploi, 82 % des jeunes de 15 à 23 ans sont encore dans le système éducatif en 2009 (CBS, 2010a). Pour autant, parmi eux, nombreux sont ceux qui sont aussi actifs sur le marché du travail, dans des emplois de plus ou moins 12 heures par semaine.

Parmi ceux qui n'étudient pas, 72 % sont occupés dans un emploi d'au moins 12 heures par semaine, pas forcément à temps plein. Entre 2000 et 2009, la proportion des jeunes en emploi « substantiel » ni étudiants ni lycéens a fluctué, en lien avec les évolutions à la hausse ou à la baisse du taux de croissance.

Les 28 % restants sont inactifs ou employés dans un petit job de moins de 12 heures par semaine. Un grand tiers d'entre eux travaillent dans un tout petit job. Les deux autres tiers constituent le noyau dur des inactifs. Ils ne travaillent pas du tout et ne recherchent aucun emploi tout en pouvant être dans des situations diverses, reconnus inaptes (régime d'inaptitude des jeunes WAJONG), restant au foyer ou s'occupant de leurs

---

1. Avec des campagnes radio, un site web et 538 emplacements publicitaires affichant le message : « Ne laisse pas tomber les Pays-Bas vulnérables ! » (Newsletter FNV Lokaal, octobre 2011).

enfants, ou encore suivant une formation non assimilée à l'enseignement. Si l'inactivité des jeunes filles est stable, celle des jeunes gens témoigne d'une évolution à la hausse. Sur la période récente, le phénomène d'inactivité s'accroît : le taux d'activité des 15-24 ans a davantage reculé que celui des 25-64 ans : -4,9 % entre le premier trimestre 2008 et le premier trimestre 2011.

**Des jeunes actifs surexposés aux fluctuations de la croissance**

Malgré un fort taux d'emploi, les jeunes néerlandais apparaissent plus vulnérables que les adultes aux fluctuations de la croissance, aussi bien sur longue période que sur courte période. Leur taux de chômage est presque le double de celui des adultes dans la force de l'âge et leur taux d'emploi (aux normes d'Eurostat, c'est-à-dire à partir d'une heure par semaine) systématiquement inférieur d'environ 10 %.

Depuis 2008, les jeunes hommes sont plus touchés que les jeunes filles par le

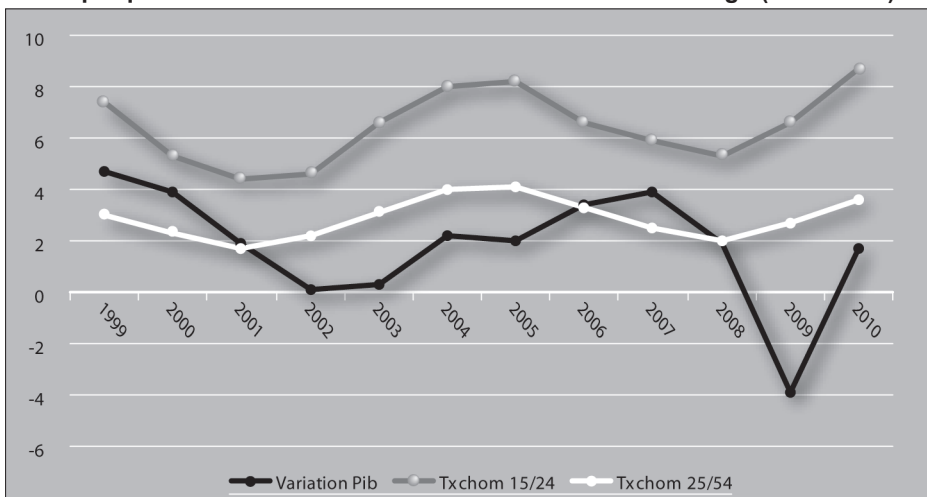
recul de la croissance, du fait qu'ils sont plus souvent en emploi dans les secteurs exposés (TIC, transport, industrie, bâtiment) tandis que les emplois, majoritairement féminins, du secteur public non marchand restent jusqu'ici plus protégés (mais ceci pourrait changer du fait du programme d'économies budgétaires annoncées pour 2011-2012).

Enfin, les jeunes sont touchés par le chômage de longue durée : en 2006, un peu plus de 20 % des jeunes chômeurs étaient à la recherche d'un emploi depuis plus d'un an, et parmi eux, tout particulièrement les jeunes d'origine étrangère et ceux qui ont quitté l'école sans diplôme (OECD, 2008).

**Des jeunes surreprésentés dans les emplois précaires**

La surreprésentation des jeunes dans les emplois non stables explique une partie de cette surexposition au chômage, les emplois précaires disparaissant en premier. Les jeunes de 15 à 24 ans sont plus fréquemment employés en contrats

**Graphique. Evolution des taux de croissance et de chômage (1999-2010)**



Sources : Eurostat, LFS (CPB 2011).

temporaires que les adultes, et ce phénomène s'est maintenu ces dernières années : en 2006, 43 % des 15-24 ans et 10 % des 25-54 ans, contre respectivement 30 % et 7 % en 1996 (OECD, 2008). D'après Muffels et Wilthagen (2011), l'emploi précaire, calculé selon les normes internationales, est bien plus élevé que selon les normes statistiques néerlandaises (34 % de l'emploi contre 20 %) et les transitions observées de l'emploi flexible vers l'emploi stable ont nettement baissé entre 2008-2009 et 2009-2010, traduisant les effets de la crise. Les jeunes souffrent particulièrement de cette évolution.

Une deuxième dimension de la précarité des jeunes tient à la part considérable du temps partiel dans l'emploi des jeunes. On sait que le taux de travail à temps partiel aux Pays-Bas est le plus élevé de toute la zone européenne puisque 48,3 % de la main-d'œuvre travaillent à temps partiel, 68,4 % des femmes contre 24,9 % des hommes (CE, 2010). Toutefois, les jeunes sont particulièrement concernés : en 2010, 80 % des jeunes hommes et 92 % des jeunes filles de 15 à 19 ans sont à temps partiel, et respectivement 58 % et 73 % des 20 à 24 ans<sup>1</sup>. Si la pratique courante des petits jobs pour les lycéens et

Encadré 1

**Emploi et chômage : divergences entre les statistiques néerlandaises et internationales**

Pour caractériser la situation des jeunes sur le marché du travail néerlandais, il faut distinguer les statistiques nationales établies par le CBS, office statistique néerlandais, les statistiques de l'administration du chômage UWV, et les statistiques internationales, établies selon des règles différentes. Le CBS ne considère comme actifs que les personnes travaillant ou à la recherche d'un emploi d'au moins 12 heures par semaine. Il méconnaît donc les tout petits emplois. Les statistiques d'UWV tiennent compte des chômeurs enregistrés. Les petites durées du travail (effectuées ou recherchées) sont au contraire considérées comme participant de l'emploi dans les statistiques internationales (à partir d'une heure par semaine).

En matière de flexibilité de l'emploi, le CBS ne considère pas comme flexibles les contrats de travail à durée déterminée d'au moins un an et ceux établis avec perspective d'embauche. En outre, l'exclusion des petits jobs de moins de 12 heures renforce cette sous-estimation de l'emploi flexible, du fait que nombre de ces petits emplois ne sont pas des emplois stables. Enfin, l'emploi indépendant sans personnel ou en *free lance* n'est pas non plus compté dans l'emploi flexible (Muffels, Wilthagen, 2011).

Ces différences conduisent à des appréciations non concordantes des niveaux de chômage et d'emploi qui compliquent particulièrement la photographie de la situation des jeunes, entre études, emploi et chômage, du fait de la fréquence des pratiques de petits jobs chez les étudiants et les lycéens.

1. OCDE Statextracts, consulté le 7 octobre 2011.

les étudiants explique pour partie cette situation, on n'en constate pas moins une déformation générale de la structure de l'emploi des jeunes en faveur de l'emploi à temps partiel (voir *infra*).

**L'emploi des lycéens et étudiants : un phénomène massif**

La fréquence du travail étudiant et lycéen, son volume font que les taux d'emploi et de chômage des jeunes affichés par les statistiques néerlandaises (même tempérés par le seuil de 12 heures par semaine) et internationales en sont affectés (encadré 1), majorant le taux d'emploi et minorant le taux de chômage. Au-delà des statistiques, la banalisation et le volume de cette offre de travail spécifique influe sur la structure du marché du travail des jeunes, et notamment sur sa flexibilité.

Bien que les statistiques néerlandaises d'emploi et de chômage ignorent l'activité des jeunes encore dans le système éducatif qui travaillent dans les petits jobs de moins de 12 heures par semaine, il ne s'agit en aucun cas d'un phénomène marginal. Sur toute la décennie 2000, près d'un jeune lycéen sur deux et plus de 70 % des étudiants travaillent. Sur longue période, l'emploi des lycéens et des étudiants croît constamment. En 1993, 35 % des étudiants et lycéens avaient un petit boulot, pendant toute l'année et/ou pendant les vacances, un pourcentage en forte augmentation. En 1999, 52 % avaient un job, une augmentation à mettre en relation avec la réduction de la générosité des bourses d'études. En 2009, l'emploi lycéen et étudiant est massif : 40 % des lycéens

âgés de 15 ans travaillent en moyenne 7 heures par semaine, 77 % des 17-18 ans travaillent 14 heures par semaine en moyenne. Les gains moyens annuels s'échelonnent selon les âges et le sexe de 600 à 1 820 euros par an. Le commerce de détail (remplissage de rayons, caissiers/caissières, vendeurs/vendeuses), la restauration (emplois de serveurs et de serveuses) ainsi que la distribution de journaux sont les secteurs d'emploi les plus courants (CBS, 2010).

Le CBS n'a pas publié de données récentes sur le taux d'activité des étudiants mais différents sites spécialisés ont mené des enquêtes. En 2009, plus de 60 % des jeunes de 14 à 26 ans <sup>1</sup> ont un petit boulot, travaillent 12,6 heures par semaine, pour un salaire moyen horaire de 7,49 euros, et déclarent souhaiter travailler 26 heures par semaine en moyenne (Bijbanen Monitor, 2009). En revanche, le CBS, *via* son Webmagazine (2010), a publié des données précises sur le temps de travail des étudiants de 19 à 24 ans et leurs salaires : en 2008, les étudiants ont travaillé entre 13 et 23 heures par semaine et ont gagné en moyenne entre 3 354 et 7 775 euros par an, selon leur âge et leur filière d'études.

**L'insertion professionnelle des jeunes d'origine étrangère encore plus difficile**

Les jeunes d'origine étrangère « non occidentale » sont plus touchés par la précarité que les jeunes Néerlandais de souche. En 2007, selon les statistiques nationales, presque un jeune d'origine étrangère sur deux est en emploi flexible : 43 % pour les hommes, 42 % pour les femmes (Vroman, 2009). Ils sont

1. Enquête par questionnaire diffusée sur le site [www.bijbanen.nl](http://www.bijbanen.nl) à laquelle ont répondu 2 289 jeunes (30 % de jeunes hommes et 70 % de jeunes filles).

deux fois plus touchés par le chômage que les jeunes « autochtones » et leur situation s'aggrave avec l'installation de la crise : en 2008, 17 % sont au chômage, 20 % en 2009, et 23 % en 2010 (CBS, 2011). L'étude par nationalité d'origine fait apparaître que ce sont les jeunes Marocains qui sont les plus touchés (28 %), puis les Surinamiens (27 %) devant les Turcs et les Antillais (20 %). Si ces différences sont explicables en partie par le niveau de formation et l'expérience, il subsiste toutefois une part inexpliquée qui renvoie à un sentiment de discrimination dont font part 29 % des jeunes d'origine étrangère dans la sphère de l'emploi, d'après une enquête internationale TRESEGY (van Zenderen, 2010).

**Une politique de lutte contre le chômage des jeunes depuis 2003**

La politique de lutte contre le chômage des jeunes suit trois grandes orientations. La première, structurelle, cherche à renforcer l'employabilité des jeunes à travers l'amélioration de la qualification de base. La deuxième, plus conjoncturelle, vise à réduire les réticences à leur embauche en baissant le coût de leur travail et en limitant l'engagement des entreprises à leur égard par une flexibilisation renforcée de leurs contrats. Enfin, la troisième ajoute une

dimension de contrainte en réduisant leur accès au filet de sécurité que constitue l'allocation de revenu minimum. On remarquera au passage que les seuils d'âge pour ces différentes politiques tendent à s'élever puisque les instruments les plus récents s'appliquent aux jeunes jusqu'à 27 ans.

**La lutte contre l'insuffisance de formation**

L'augmentation du taux de chômage des jeunes entre les années 2002 et 2005 qui ont suivi l'éclatement de la bulle internet, a été le déclencheur d'un premier plan d'action mis en place sur les propositions d'une *taskforce* pour l'emploi des jeunes. Cette commission, confiée au Président de l'association patronale des PME, Hans De Boer, a travaillé de 2003 à 2007. Le bas niveau de formation est alors identifié comme un des facteurs les plus influents sur le chômage des jeunes (tableau). Après la dissolution de cette commission, il continue de constituer le fil rouge de l'action publique contre le chômage des jeunes. En effet, le taux de chômage des jeunes sans qualification de base est quasiment le double de celui des jeunes qualifiés.

La *taskforce* va placer la lutte contre la sortie du système scolaire sans qualification au centre de son action et faire de l'acquisition d'une qualification de base un objectif principal. Elle mène une

**Tableau. Répartition des actifs au chômage par niveau de formation, 2001 et 2011 (en %)**

	Tranche d'âge	Bas niveau de formation	Niveau moyen de formation	Niveau de formation élevé
2001	15-24 ans	53	38	9
	15-64 ans	41,8	36,9	21,3
2011	15-24 ans	48	41,6	10,4
	15-64 ans	33,7	41,5	24,8

Source : nos calculs à partir de Statline, CBS.



démarche contractuelle engageant les municipalités en charge du retour à l'emploi des allocataires du revenu minimum, les organismes régionaux publics et privés de formation, les partenaires sociaux et les associations professionnelles, en collaboration étroite avec les CWI, ou agences de l'emploi, à développer l'offre de places de formation en apprentissage ou en alternance. Au terme des trois années d'existence de la commission, 44 000 jeunes auront été placés dans un circuit de formation par alternance pour un objectif de 40 000. Au cours de la deuxième année, des incitations financières sont mises en place pour encourager l'embauche des jeunes dans de tels parcours avec notamment pour les entreprises une exonération de l'obligation de maintien du salaire en cas de maladie (*no-risk polis*). Lors de la troisième année, la centrale syndicale FNV s'engage à négocier 9 000 places de stage en entreprise à l'occasion des renouvellements de conventions collectives.

Ce travail est complété, à partir de l'année scolaire 2007-2008, par l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi sur l'obligation scolaire imposant aux jeunes n'ayant pas obtenu une qualification de base de poursuivre leurs études jusqu'à leurs 18 ans. Seuls peuvent sortir du système éducatif à 16 ans ceux qui ont obtenu une qualification de base minimum, définie comme l'obtention de l'examen de fin d'études secondaires générales (HAVO ou VWO) ou du second degré de l'enseignement professionnel (MBO 2). On constate dès 2008-2009 une tendance à la prolongation des études : le nombre de jeunes de 18 à 25 ans encore en formation ou en études a crû de 4,3 % par rapport à 2005-2006 (CBS, 2010a), et la progression

la plus forte touche les jeunes d'origine étrangère « non occidentale » (CBS, 2010b).

De 2009 à 2011, c'est le ministère des Affaires sociales qui prend la tête d'un plan d'action contre le chômage des jeunes (Actieplan Jeugdwerkloosheid), dans le prolongement du travail de la *taskforce* de Hans de Boer. Ce plan d'action mobilise 250 millions d'euros et bénéficie de 75 millions d'euros du Fonds social européen. Il s'appuie encore sur des coopérations étroites entre les municipalités chargées de l'insertion des jeunes hors études et hors emploi, trente structures régionales du marché du travail liées à l'administration UWV et les partenaires sociaux des secteurs professionnels. Les deux objectifs principaux sont :

1) le renforcement de l'adéquation de la formation professionnelle de base aux besoins du marché du travail ;

2) le développement de l'offre de stages et de places de formation en alternance.

Pour améliorer l'efficacité de la formation de base en matière d'insertion, le programme School Ex demande aux établissements d'enseignement professionnel de faire le point de manière individualisée avec les lycéens et étudiants en fin d'études pour examiner avec eux les possibilités d'accéder à des stages leur permettant de compléter leur formation en alternance ou de poursuivre leur cursus de formation, en lien avec les besoins du marché du travail. Pour élargir l'offre de stage, un organisme, le Colo<sup>1</sup>, est créé pour centraliser l'information sur l'offre de places, dans un paysage où l'information est particulièrement dispersée et où les structures paritaires de formation ne collent

1. Association des centres d'expertise pour la formation continue et le marché du travail.



pas avec la délimitation professionnelle des secteurs et des métiers (Salverda, 2008). Les partenaires sociaux sont également mobilisés pour augmenter le nombre de places de stages ou d'emplois en alternance. Dans certains cas, on offre deux places à 2,5 jours par semaine pour un seul poste de travail pour démultiplier le potentiel de formation, le reste de la semaine se déroulant en milieu scolaire.

Malgré ces progrès, on déplore encore l'abandon des études avant obtention d'un diplôme de base par beaucoup de jeunes : 43 000 jeunes de 18 à 23 ans en 2008-2009 (contre 55 000 en 2004-2005), plus souvent socialement défavorisés ou d'origine étrangère, soit 4,1 % des jeunes scolarisés en 2005-2006 et 3,3 % en 2008-2009 (CBS, 2010b).

### **Baisse du coût du travail et flexibilisation de l'emploi des jeunes**

Le premier instrument de baisse du coût du travail des jeunes est le salaire minimum légal jeunes, introduit en 1974 et jamais remis en question. C'est non seulement le plus bas de l'Union européenne mais aussi celui qui s'applique le plus longtemps, puisqu'il étend ses effets de 15 à 22 ans. Il est justifié par une moindre productivité et de moindres besoins, dans un système de pensée où le salaire minimum lui-même a été créé, en 1945, en référence à une logique de besoins minimaux et fixé à cette époque au niveau de couverture des besoins minimaux d'une famille à un seul actif et deux enfants. Il est resté le standard en référence auquel le niveau des allocations de protection sociale, apparaissant dans les années 1960, est calculé. Ses montants vont de 30 % du salaire minimum adulte à 15 ans à 85 % à l'âge de 22 ans. Le salaire minimum légal « adulte » s'applique à partir de 23 ans.

C'est là une politique qui structure l'échelle des salaires, y compris conventionnelle, puisque dans la plupart des branches les partenaires sociaux ont négocié des dispositions correctrices qui suivent cependant une logique d'âge. Elles peuvent avancer l'âge d'accès au salaire minimum adulte, légal ou conventionnel, d'une ou deux années, ou bien prévoir un taux de salaire de début de carrière différent, fixé parfois à un taux bien plus élevé pour les plus jeunes que pour ceux qui approchent des 23 ans. Mais cette correction conventionnelle est le plus souvent modeste : dans les nombreuses conventions collectives de secteurs de main-d'œuvre comme le commerce de détail, la restauration, le nettoyage, et dans le cadre de négociations paritaires, les salaires minimaux jeunes sont seulement tempérés par un âge d'accès au salaire minimum adulte abaissé à 22 ans au lieu de 23 et les salaires jeunes conventionnels restent fixés entre 100 et 110 % des salaires minimum légaux pour les âges correspondants (MSZ, 2011).

L'existence du salaire minimum jeunes conduit à des effets pervers de refoulement des salariés plus âgés qu'ont dénoncés les organisations syndicales, notamment dans le secteur du commerce de détail, et particulièrement lors de la période de guerre des prix que se sont livrées les chaînes de supermarché entre 2002 et 2006 (van Klaveren, 2008). Des jeunes approchant ou dépassant les 20 ans se sont vu évincés de leurs emplois au bénéfice de plus jeunes et, dans certains cas, des salariés adultes, notamment des caissières ayant de l'ancienneté, ont pu perdre leurs emplois. Malgré les critiques à l'égard de ce système qui conduit à rémunérer chez les jeunes l'avancée en âge

plutôt que la montée en compétences (Salverda, 2009a), personne au gouvernement ne remet en question cette grille de salaires minimaux jeunes. Les organisations syndicales et notamment leurs branches « Jeunes » les condamnent mais les avancées conventionnelles restent timides, bien que les partenaires sociaux des secteurs les plus concernés comme le commerce de détail commencent à percevoir les effets négatifs de la désincitation à investir dans le capital humain des salariés (Salverda, 2009a).

Pour encourager plus encore le développement de petits emplois pour les jeunes, le gouvernement fait adopter fin 2009 une loi temporaire d'un an exonérant les entreprises de la cotisation patronale d'assurance-santé de base de 7,2 % sur les salaires <sup>1</sup> quand elles emploient des jeunes de moins de 23 ans et dans la limite de rémunérations n'excédant pas la moitié du salaire minimum jeunes mensuel correspondant. Ce faisant, le gouvernement encourage les entreprises des secteurs les plus utilisateurs de main-d'œuvre jeune à accroître leur recours aux jeunes, y compris les lycéens et les étudiants, sans prendre en compte les effets de refoulement qu'une telle politique peut avoir à l'égard des plus âgés ou de transformation des emplois substantiels en emplois de courte durée. Ce sont les secteurs du commerce de détail et de la restauration qui sont les plus concernés

puisque'ils emploient environ 50 % des jeunes de moins de 23 ans. Dans 20 % des entreprises de ces secteurs, la loi a conduit les employeurs à adapter les plannings de travail en diminuant le volume d'heures de travail, et à augmenter l'emploi des moins de 23 ans au détriment des tranches d'âge plus élevées (Bangma *et al.*, 2010). Toutefois, la durée limitée du dispositif ne semble pas induire une adaptation en profondeur des pratiques de ressources humaines, qui nécessiterait un dispositif plus pérenne.

Enfin, pour renforcer la flexibilité de l'emploi, le gouvernement fait adopter le 9 juillet 2010 une autre loi temporaire qui permet de conclure avec les jeunes de moins de 27 ans quatre contrats à durée déterminée successifs pour une durée maximale de 48 mois, en dérogation à la règle générale de trois contrats et 36 mois. En vigueur jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2012, elle pourra être prolongée jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2014 si la crise économique l'impose. Le gouvernement revient ainsi sur une disposition clef de la loi Flexibilité et sécurité <sup>2</sup>.

### **Le volet contraignant**

En lien avec le durcissement des règles d'attribution des allocations de chômage et d'inaptitude, à la suite des dernières réformes (Wierink, 2008a), la crise conduit logiquement à une augmentation du recours aux allocations de revenu

- 
1. On se rappellera que l'assurance-santé est privatisée aux Pays-Bas et que tous les Néerlandais de plus de 18 ans doivent acheter sur le marché une assurance de base auprès de l'assureur de leur choix, l'équilibre financier global du système d'assurance maladie de base étant complété par une cotisation sur les salaires acquittée par les entreprises et fixée en 2011 à 7,2 % (Wierink, 2008b).
  2. Pour résumer, la loi dite Flexibilité et sécurité (1996) avait repris le résultat de négociations entre les partenaires sociaux visant à encadrer les contrats à durée déterminée et à mettre en place un parcours progressif de garanties de salaire pour les intérimaires. Ceux-ci, après trois ans de missions d'intérim pour une agence d'intérim, doivent se voir proposer un CDI par cette agence (Wierink, 1996, 1998).

minimum. En mars 2011, le nombre d'allocataires montre une forte augmentation par rapport à la fin de 2010 et atteint 315 000 personnes. C'est le groupe des jeunes hommes de moins de 27 ans qui est le plus touché. Par ailleurs, le nombre de jeunes reconnus inaptes au travail et pris en charge par le régime spécifique WAJONG a explosé ces dernières années : en 2009, on recense 54 000 jeunes en inaptitude, deux fois plus qu'en 2000, la quasi-totalité en inaptitude totale.

Cette augmentation du nombre des jeunes recourant à l'allocation de revenu minimum a conduit à l'adoption de règles spécifiques restreignant leur accès à cette allocation, qui prolongent la politique dite *Work first* mise en place en 2004 pour restreindre l'accès au dispositif de tous les allocataires, jeunes compris. Dans le cadre de la décentralisation du dispositif, les municipalités ont été autorisées à donner le contenu qu'elles veulent à cette politique et à utiliser les économies qu'elles auront pu réaliser dans le domaine du revenu minimum à d'autres champs de la politique municipale.

Au 1<sup>er</sup> octobre 2009, une loi spécifique (WIJ, *Wet investeren in jongeren*) est adoptée concernant cette fois seulement les jeunes de moins de 27 ans. Ceux-ci sont dorénavant tenus d'accepter tout emploi, régulier ou aidé, ou toute formation qui leur est proposée par la municipalité, et leur allocation est transformée en rémunération payée par l'entreprise, ou par la municipalité dans le cas d'un emploi aidé ou d'une indemnité de stage, dans ces deux cas à hauteur de leur allocation. C'est seulement à défaut d'une telle proposition qu'ils auront droit à l'allocation de revenu minimum (CBS, 2010b).

---

### **L'emploi à tout prix pour les jeunes ?**

Au-delà du volume d'emplois offerts aux jeunes, c'est la question de la qualité de ces emplois qui est posée à travers ces différents instruments. Si la campagne pour améliorer le niveau de formation de base des jeunes sortant du système éducatif suscite l'approbation, il n'en va pas de même pour les autres volets de la politique des pouvoirs publics qui renforcent la précarité des jeunes sur le marché du travail au lieu de consolider leur position.

### ***Les jeunes actifs victimes de la concurrence des étudiants***

A côté de l'argent de poche qu'ils procurent ou de l'aide qu'ils apportent aux budgets familiaux et étudiants en compensation de la baisse des bourses d'études, les petits jobs, d'accès facile, ont l'avantage de montrer aux jeunes qu'ils ont une place sur le marché du travail en même temps qu'ils leur donnent l'occasion de premières expériences de travail. Cette pratique de l'emploi étudiant est rattachable à un mode d'émancipation de la famille et de passage à l'âge adulte par l'accès à l'emploi et l'indépendance économique, fussent-ils limités, proche de la voie britannique, décrite par Cécile van de Velde (2008).

Pourtant, ce phénomène de l'emploi lycéen et étudiant fait l'objet de critiques de fond en lien avec une analyse plus large de la place grandissante du temps partiel dans l'emploi non qualifié : les jeunes à la recherche d'une véritable insertion professionnelle et plus largement les peu qualifiés en font particulièrement les frais, mais l'ensemble des peu qualifiés voit se réduire l'offre de travail « standard » sous l'effet d'une nouvelle norme de temps partiel, avec laquelle les entreprises structurent de plus en plus

## Encadré 2

**Le système de bourses d'études**

Le système d'allocation d'études a été introduit en 1986. En 1990, il est transformé en prêt d'études à taux zéro, qui est annulé si le diplôme est obtenu en dix ans.

L'allocation est aujourd'hui de 90 euros par mois pour les étudiants vivant chez leurs parents, et de 260 euros par mois s'ils vivent de leur côté. Le montant des droits d'inscription universitaires est environ de 1 500 euros par an.

Le plan d'austérité budgétaire prévoit de limiter les prêts annulables au premier cycle (jusqu'au niveau Bachelor) et de ne proposer que des prêts remboursables aux étudiants s'engageant en master.

l'offre de travail peu qualifié et payé au salaire minimum (Salverda, 2009b). Si l'on analyse le marché du travail des jeunes au seuil de 30 heures de travail hebdomadaires (travaillées ou recherchées), on obtient un taux de plus de 20 % de jeunes chômeurs, proche de pays comme la France. En 2001, plus de la moitié de tous les jeunes qui travaillent a un emploi à bas salaire et inférieur à 35 heures par semaine (35 points de pourcentage sur les 68 % de jeunes en emploi en 2001). La majorité d'entre eux travaille moins de 15 heures par semaine (20 points de pourcentage sur les 35 % de ces emplois à temps partiel), soit cinq fois plus qu'en 1979 (Salverda, 2009a). C'est l'augmentation de l'emploi étudiant et lycéen qui explique cette évolution, qui se fait aux dépens des jeunes sortis du système éducatif et à la recherche de vrais emplois.

Salverda (2009a) montre comment ces pratiques d'emplois étudiants ou lycéens se combinent avec l'existence du salaire minimum jeunes et du système de bourses d'études (encadré 2) pour

refouler les jeunes faiblement qualifiés à la recherche d'un véritable emploi et freiner la mise en place de vrais emplois à temps plein. Les bourses d'étudiants fonctionnent comme une subvention à l'emploi peu qualifié et soutiennent une offre de travail à temps partiel à bon marché, entravant ainsi la constitution d'emplois standard à ce niveau d'emploi.

**Une protestation syndicale peu entendue**

A côté de l'opposition aux économies budgétaires annoncées dans le champ social qu'exprime la centrale syndicale FNV en s'associant à de très nombreuses organisations du champ social et politique, FNV Jong, la structure qui représente les jeunes au sein de la FNV (encadré 3) a protesté à plusieurs reprises contre les mesures prises en direction des jeunes. Elle a d'abord contesté la suppression en 2007 de la *taskforce* à laquelle elle participait. En mars 2011<sup>1</sup>, elle adresse à la commission des affaires sociales de la Deuxième Chambre un

1. Lettre de Charita Dundas (FNV Jong) et Monica Bota (FNV) au président et aux membres de la Commission des affaires sociales et de l'emploi de la Deuxième chambre, à propos du rapport d'étape du 22 décembre 2010 du plan d'action de lutte contre le chômage des jeunes, 10 mars 2011.

long courrier dans lequel elle critique l'insuffisance ou l'inadéquation des nouveaux instruments. L'organisation demande qu'on rende des comptes précis sur l'utilisation des crédits alloués au programme School Ex et aux autres volets formation du plan d'action pour s'assurer qu'ils ciblent les groupes les plus faibles et les jeunes d'origine étrangère. Elle demande le retrait de la loi d'assouplissement des règles des CDD s'appliquant aux moins de 27 ans, y voyant un simple transfert des risques de la crise des employeurs vers les jeunes, et une mesure discriminatoire illégale. Elle

demande aussi le retrait du dispositif d'exonération de charges sociales visant les petits emplois, encourageant les employeurs à diviser des emplois à temps plein ou à grand temps partiel en plusieurs petits jobs pour pouvoir bénéficier du dispositif. Enfin, elle conteste le changement des règles du revenu minimum amenuisant le filet de sécurité protégeant les jeunes de moins de 27 ans et dénonce les nouveaux projets du gouvernement de réduire les obligations des municipalités à leur offrir une formation. Mais cette protestation ne semble pas susciter jusqu'ici beaucoup d'écho.

Encadré 3

**Les syndicats s'efforcent de faire place aux jeunes**

Les deux grandes organisations syndicales néerlandaises FNV et CNV se sont dotées de structures spécifiques pour représenter les jeunes, à côté d'une troisième organisation catégorielle AVV, apparue lors du mouvement social s'opposant à la suppression des pré-retraites fin 2004 (Bennink, 2006).

A la FNV s'est constitué début 2006 un « réseau » dit FNV Jong (FNV jeune) qui représente automatiquement tous les syndiqués de moins de 35 ans. Ceux-ci restent adhérents de leurs syndicats professionnels respectifs et ne paient donc pas de cotisation spécifique. Le réseau représente ainsi 250 000 syndiqués de moins de 35 ans. Les président(e)s qui se sont succédé depuis sont issus des mouvements étudiants. Ce réseau ne constitue donc pas à proprement parler un syndicat analogue aux 19 autres formations représentées au Conseil fédéral. Quelques mois après la création de ce réseau, la FNV a décidé d'attribuer un de ses huit sièges au Conseil économique et social à FNV Jong<sup>1</sup>, constituant ainsi les jeunes comme une catégorie aux intérêts spécifiques et lui conférant une place au sein de la plus haute institution néerlandaise de concertation.

FNV Jong poursuit des objectifs de nature professionnelle (augmentation du salaire minimum jeunes et passage au salaire minimum adulte à 18 ans, amélioration des droits des travailleurs flexibles, garantie d'une bonne retraite à la fin de la vie professionnelle, lutte contre les discriminations au travail et à l'embauche), et des objectifs tenant à la formation et à l'insertion professionnelle (amélioration de la formation et du système éducatif, du statut et de la rémunération des stagiaires).





La CNV a constitué de longue date un syndicat des jeunes, CNV Jongeren, qui avait en 2006 1 400 adhérents versant une cotisation symbolique mensuelle de 1,5 euros. Le syndicat CNV Jongeren est particulièrement actif en direction des jeunes travailleurs du commerce de détail. Il a en particulier combattu les pratiques d'éviction des jeunes dans ce secteur en 2005-2006 dès lors qu'ils atteignaient 20 ans au nom de la discrimination par l'âge.

A côté des deux grands syndicats, on trouve aussi une petite organisation, Alternatief voor Vakbond, née en 2005. Elle a été animée à ses débuts par Mei Li Vos, devenue par la suite députée du parti travailliste PVDA et est présidée aujourd'hui par Martin Pikaart. Cette organisation, qui réfute tout affichage idéologique, prend une part très active dans le débat sur les retraites, militant pour une réforme qui ménage les intérêts des jeunes perçus comme opposés à ceux des *baby-boomers*, défendus par les syndicats traditionnels. Elle s'efforce aussi de parler au nom des travailleurs flexibles, *free-lance* et indépendants, surreprésentés chez les jeunes. A ce titre, elle rassemble des travailleurs plutôt qualifiés et sans barrière d'âge particulière. En 2005, elle déclarait avoir 1 750 membres.

1. Au total, les organisations syndicales ont 11 sièges sur les 33 du Conseil, les organisations patronales et les personnalités qualifiées occupent les deux autres tiers.

### Conclusion

Aux Pays-Bas, la perception des difficultés des jeunes sortant de l'école avec une capacité limitée à trouver leur place sur le marché du travail en période de crise semble minimisée par deux éléments : d'une part, un taux de chômage général et un taux de chômage des jeunes moins élevés qu'ailleurs, renvoyant une image favorable, et d'autre part, la banalisation de l'emploi des étudiants et lycéens entretenant l'idée d'un accès facile des jeunes à l'emploi. Si les pouvoirs publics ont pris, dès 2002, la mesure du problème des « décrocheurs » du système scolaire sans qualification de base suffisante, leur approche du chômage des jeunes est marquée par une vision néo-libérale où tout emploi, même de mauvaise qualité, doit être préféré au chômage. Pour le moment, les structures « jeunes », tant à la FNV qu'à la CNV, très

présente sur le front des petits boulots dans le commerce, semblent bien seules à contester les instruments de la lutte contre le chômage des jeunes et la mauvaise qualité de leurs emplois, alors que les coupes budgétaires tous azimuts dans les politiques sociales suscitent une plus large mobilisation sociale et que la réforme des retraites monopolise le débat syndical depuis de longs mois. Mais la suite des projets annoncés fin septembre par le gouvernement (notamment augmentation du nombre de contrats à durée déterminée avant passage en CDI sans limitation d'âge, réduction substantielle du montant de l'allocation de revenu minimum et nouvelle réforme qui fusionnera les différents régimes de protection, inaptitude, ateliers protégés et revenu minimum) pourrait conduire à un élargissement de la protestation.



**Sources :**

Bangma K., van der Linden B., Overweel M., van Velzen A., Vroonhof P. (2010), *Werkgelegenheidseffecten van de regeling kleine banen*, EIM Research voor Beleid, 20 juli.

Bennink T. (2006), « Het moet van twee kanten komen », *SER Magazine*, maart.

Bijbanen Monitor (2009), <http://udoc.nl/docs/256dc0/bijbanen-monitor-2009>.

Bijl R. (dir.) (2009), *Social Staat van Nederland*, SCP.

CBS (2010a), *Trendrapport 2010 Landelijke Jeugdmonitor*

CBS (2010b), *De Nederlandse samenleving*.

CBS (2011), *Werkloosheid niet-westerse allochtonen in 2010 verder opgelopen*, Persbericht, 4 februari.

CBS Webmagazine (2000), *Steeds meer scholieren en studenten met bijbaan*, 16 oktober.

CBS Webmagazine (2009), *Student verdient gemiddeld ruim 5 duizend euro per jaar bij*, 17 augustus.

CBS Webmagazine (2010), *Bijbaan scholier is goed voor 1 100 euro per jaar*, 23 juni.

CE (2010), *Employment in Europe*.

CPB (2011), *Centraal Economisch Plan 2011*, 22 maart.

Dundas C., Bota M. (2011), « Brief aan de voorzitter en de leden van Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede kamer der Staten Generaal, Reactie FNV en FNV Jong op voortgangsrapportage Actieplan Jeugdwerkloosheid », d.d.22 december 2010, 10 maart.

MSZ, Ministerie van sociale zaken en werkgelegenheid (2011), *Voorjaarsrapportage cao-afspraken*.

Muffels R.J.A., Wilthagen T.C.J.M. (2011), « Flexwerk en werkzekerheid in tijden van crisis », *ESB*, 96 (4602), 21 januari.

OECD (2008), *Jobs for youth, The Netherlands*, résumé en anglais.

Salverda W. (2008), « Labor-Market Institutions, Low-Wage Work and Job Quality », in Salverda W., van Klaaveren M., van der Meer M. (eds.), *Low-Wage Work in The Netherlands*, New York, Russell Sage Foundation.

Salverda W. (2009a), *The Dutch minimum wage: a radical reduction shifts the main focus to part-time jobs*, AIAS, University of Amsterdam, working paper 09-71, March.

Salverda W. (2009b), « Nu geen baan betekent voor jongeren vaak een langdurig probleem », *Me Judice*, jaargang 2, 11 december.

Van Klaveren M. (2008), « The Retail Industry: The Contrasts of Supermarkets and Consumer Electronics », in Salverda W., van Klaaveren M., van der Meer M. (eds.), *Low-Wage Work in the Netherlands*, New York, Russell Sage Foundation.

Van de Velde C. (2008), *Devenir adulte. Sociologie comparée de la jeunesse en Europe*, Paris, PUF.

Van Zenderen K. (2010), *Young migrants' transition from school to work. Obstacles and opportunities*, Thèse de doctorat, Université d'Utrecht.

Vroman C. (dir.) (2009), *Werkloos in crisistijd*, SCP, december.

Wierink M. (1996), « Compromis sur la flexibilité de l'emploi et protection des salariés » *Chronique internationale de l'IRES*, n° 40, p. 11-14.

Wierink M. (1998), « La flexibilité négociée », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 50, p. 27-32.

Wierink M. (2008a), « Assurance chômage : un vent de réformes permanent », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 115, p. 64-77.

Wierink M. (2008 b), « La réforme de l'assurance-maladie aux Pays-Bas, deux ans après », *RFAS*, 2008/4, p. 237-251.