

Pays-Bas

La flexibilité négociée

Marie Wierink

Après la réforme de la durée du travail, des horaires d'ouverture des commerces en 1995, deux initiatives ont été prises à l'automne 1997, qui poursuivent la flexibilisation de l'emploi et des conditions de travail. D'une part, la Deuxième Chambre a adopté un ensemble de deux textes¹ symboliquement nommé « Flexibilité et sécurité » qui reprend les termes d'un accord d'avril 1996 à la Fondation du travail. D'autre part, les partenaires sociaux ont signé le 19 novembre 1997 à la même Fondation un accord central confirmant la poursuite d'une politique de modération salariale.

Dans ces deux textes, les partenaires sociaux néerlandais ont pris une nouvelle fois une part manifeste dans la création de normes, stimulés tant par le contexte politique du gouvernement violet que par la bonne conjoncture économique.

La loi « Flexibilité et sécurité »

La rigidité du fonctionnement du marché du travail néerlandais est un thème récurrent dans les analyses d'ex-

perts ou d'institutions internationales, de même que dans les notes annuelles du ministère des Affaires sociales. Après des années d'absence d'accord au sommet, en 1993, les partenaires sociaux avaient signé un accord central « Un nouveau cours pour la négociation »². Ils s'y déclaraient prêts à s'orienter vers une diversification et un plus grand « sur-mesure » des conditions de travail et de rémunération dans le cadre d'un processus négocié, dans le respect des compétences des partenaires sociaux de branche, mais sans exclure une révision du rôle des conseils d'entreprise.

A partir de 1994, l'accent est mis sur l'équilibre à trouver entre les besoins de flexibilité pour les entreprises et les besoins des individus : sécurité des revenus, organisation de la vie quotidienne. Selon le ministère des Affaires sociales, « le noyau d'un marché du travail économiquement efficace et socialement responsable est formé par des relations de travail

1. Loi « *Flexibiliteit en zekerheid* » (Flexibilité et sécurité) et loi « *Allocatie arbeidskrachten door intermediairs* » (Allocation de travailleurs par des intermédiaires), qui entreront en application vraisemblablement au printemps 98.

2. Cf. Antoine Bevort, « Un « cours nouveau » pour les négociations collectives » *IRES Chronique internationale*, 26, janvier 1994.

PAYS-BAS

équilibrées, durables et flexibles¹ ». Une conception plus globale des implications de la flexibilité se fait jour, qui inclut notamment dans la réflexion le fonctionnement des dispositifs de protection sociale (chômage, maladie), la constitution de retraites complémentaires et la formation permanente.

En 1995, le ministère des Affaires sociales rassemble dans une note intitulée « Flexibilité et Sécurité » ses propositions visant à modifier les conditions d'embauche et de licenciement, les conditions de recours au contrat à durée déterminée, et les conditions de fonctionnement de l'intérim. C'est sur la question du licenciement et de l'intérim que les antagonismes politiques sont les plus forts, entre les socialistes du PvdA d'un côté, les libéraux du VVD et les réformateurs de D 66 de l'autre.

Faute de pouvoir dégager un consensus politique sur son projet, le ministre des Affaires sociales Ad Melkert l'adresse pour avis aux partenaires sociaux, à la Fondation du travail, fin octobre 1995. Ceux-ci produiront la surprise en trouvant l'accord, là où politiquement il paraissait hors d'atteinte. Alors qu'on aurait pu penser que les positions seraient encore plus polarisées entre employeurs et organisations syndicales, les partenaires sociaux reviennent vers le ministre le 3 avril 1996 avec un avis unanime², qui reste dans les grandes lignes très fidèle à l'équilibre du projet ministériel entre flexibilité et sécurité. Repris quasiment sans retouches dans un projet

de loi, ces travaux viennent de passer sans encombre l'examen parlementaire à la Deuxième chambre, et il ne leur manque plus que l'approbation sénatoriale pour acquérir force de loi.

La continuité du discours gouvernemental sur le thème de la flexibilisation du marché du travail de même que les obstacles déjà surmontés par Ad Melkert sur ce terrain ne laissent guère de doutes sur l'imminence des décisions. Face à la menace d'un durcissement politique des propositions de Melkert, les syndicats ont obtenu une victoire de principe à travers la garantie de l'autorisation administrative de licenciement, tandis que de profonds aménagements de la gestion quotidienne des contrats flexibles et des délais de licenciement étaient apportés. En même temps, les organisations syndicales confirment leur place dans la régulation socio-économique du pays, face au courant critique de « l'économie de la concertation », fort au parti libéral VVD et chez les réformateurs de D 66.

Les aménagements du droit du travail apportés par le texte

La réglementation du licenciement individuel ou collectif est une ancienne pomme de discorde dans le champ de la flexibilité du marché du travail. Le licenciement individuel ou collectif est en effet aux Pays-Bas et depuis 1945 soumis à une procédure d'autorisation administrative, instruite par les bureaux du travail, appartenant à la structure de l'Office de l'emploi. Cette procédure administrative est depuis longtemps contestée par les

1. Sociale Nota 1997.

2. Cf. « Pays-Bas : compromis sur la flexibilité de l'emploi et protection des salariés », *IRES Chronique internationale*, 40, mai 1996.

spécialistes du droit du travail et par le patronat. Elle leur paraît obsolète, trop lourde, longue, et même inutile face à la possibilité de faire censurer par le juge¹ la licéité de la décision administrative et du licenciement par la voie de la résiliation judiciaire.

Contrairement au VVD et à D 66 désireux d'en finir avec cette procédure administrative au nom du réalisme et de l'efficacité, le PVDA et les organisations syndicales y restent très attachées, voyant dans l'intervention des bureaux du travail une protection contre l'inégalité des parties au contrat de travail. C'est cette dernière position qui est confortée par les partenaires sociaux dans leur accord à la Fondation du travail. Ils sont d'accord pour maintenir l'autorisation administrative tout en introduisant des modifications de délais de préavis, qui raccourcissent la durée de la procédure.

Les modifications juridiques des différentes formes d'emploi flexible font aussi partie des termes de l'échange. Les partenaires sociaux approuvent la modification des conditions de recours aux contrats à durée déterminée. La durée maximale de recours à un ou plusieurs CDD successifs est de trois ans. Au-delà de trois ans, le contrat est requalifié en contrat à durée indéterminée (CDI). Au-delà de trois renouvellements après

interruptions de moins de trois mois, le CDD se transforme également en CDI. Dans la pratique antérieure, les contrats à durée déterminée ne pouvaient dépasser un an, et être renouvelés qu'une fois, à moins de laisser passer 31 jours.

Les syndicats acceptent également la déréglementation du marché de l'intérim. Dans les secteurs du bâtiment et des transports routiers, l'intérim restait interdit, sauf dérogations accordées à des structures paritaires fournissant du personnel d'appoint². Dans le projet de loi et l'accord des partenaires sociaux, il est mis fin au régime d'autorisation préalable des entreprises d'intérim et à ces interdictions sectorielles. La période maximum de mise à disposition est supprimée³, laissant l'effet-prix de la prestation d'intérim jouer à cet effet.

Côté sécurité, le texte pose les bases d'une normalisation juridique originale de la situation des intérimaires. Ceux-ci voient leurs contrats d'intérim devenir des contrats de droit commun, à durée déterminée d'abord après six mois de missions cumulés, puis à durée indéterminée au bout de trois ans⁴. L'entreprise de travail temporaire se voit assujettie à des obligations de fourniture d'ouvrage ou de maintien du salaire au bout d'un certain temps d'emploi de l'intérimaire. Ceci vaut également pour toutes les entreprises

1. De près de 10 000 affaires de résiliation judiciaire de contrats de travail traitées près des tribunaux de première instance en 1990 (NRC 22/11/96), on atteint 45 555 en 1995 contre 68 824 demandes d'autorisation de licenciement présentées auprès des Bureaux Régionaux de l'emploi cette même année (Bakels, 1996).
2. Cf. « Pays-Bas : un dispositif paritaire de flexibilité de l'emploi dans les transports routiers », *IRES Chronique internationale*, 22, mai 1993
3. La durée maximale d'une mission d'intérim était légalement limitée à 6 mois, mais tolérée jusqu'à 1 an.
4. Le texte prévoit un ensemble plus complexe de conditions de délais pour ces requalifications que nous ne détaillerons pas ici.

PAYS-BAS

agissant comme intermédiaires sur le marché du travail, hors du cadre de l'intérim.

Les partenaires sociaux ont décidé, dans le même protocole spécifique à l'intérim, la mise en place d'une caisse de retraite pour le secteur de l'intérim, ouverte aux intérimaires après six mois de missions et fonctionnant à cotisations définies. Jusque là les intérimaires faisaient partie des salariés non couverts par une caisse de retraite professionnelle. Enfin, ce protocole fixe également une norme de dépenses à affecter à la formation professionnelle exprimée en % de la masse salariale et progressive sur la durée de l'accord (de 0.4 % en 1996 à 0.8 % pour la cinquième année).

Les « travailleurs sur appel » sont certainement les plus exposés à la précarité de revenus parmi les salariés flexibles. Le projet ministériel, confirmé par les partenaires sociaux, apporte des améliorations sensibles à leur situation. Il introduit pour eux une garantie minimale de revenu de trois heures de salaire pour toute période de travail, à moins que le contrat n'ait prévu un minimum de quinze heures de travail (et donc de rémunération) hebdomadaires. Après trois mois d'intervention régulière, les travailleurs sur appel seront en droit de demander un contrat de travail écrit, prévoyant une durée du travail correspondant à la moyenne de la durée de leurs prestations au cours des trois mois précédents. En outre, l'employeur ne pourra plus convenir d'un paiement à l'heure effective et échapper à la mensualisation que pendant une période maximale de six mois. Au-delà, il sera tenu de

payer le salarié conformément à la durée de travail prévue au contrat, même dans le cas où celui-ci n'aura pas été appelé.

Du grain à moudre pour les partenaires sociaux

Comme la plupart des textes de droit du travail néerlandais, celui-ci comporte la possibilité de déroger par voie conventionnelle à ses dispositions. La nouvelle loi entraîne seulement la désuétude des dispositions conventionnelles moins favorables existantes. Mais elle n'empêche pas la négociation de dérogations ultérieures à la promulgation de la loi, même dans un sens moins favorable.

Pour la FNV¹, les organisations syndicales sont en position de force, face aux demandes de renégociation des employeurs des dispositions conventionnelles relatives au travail flexible. Le nouveau texte peut en effet être l'occasion de revoir à la hausse ces dispositions, d'en éliminer les moins favorables, et d'en tirer une amélioration des règles légales. Et même de pousser le ministère des Affaires intérieures à négocier un aménagement des règles de droit public qui régissent dans un sens beaucoup moins favorable le travail flexible chez les fonctionnaires.

Un nouvel accord qui prolonge la politique de modération des salaires

Le 19 novembre 1997, soit deux jours avant l'ouverture du sommet de Luxembourg, les partenaires sociaux néerlandais ont signé à la Fondation du travail un nouvel accord sur la politique conventionnelle, les engageant jusqu'en 2002, soit sur la prochaine période gouverne-

1. Cf. article de Jos Huber, *Zeggenschap*, 4, 1997.

mentale. Contrairement aux orientations chiffrées de politique salariale publiées chaque année par les organisations syndicales au moment des discussions budgétaires, cet accord ne comporte que des orientations générales qui forment un tout, sur les thèmes des salaires, de la formation, du temps de travail, et des retraites.

Cet accord se situe dans la lignée des textes fondateurs du « modèle » néerlandais : l'accord de Wassenaar de 1982, et l'accord de novembre 93 intitulé « Un nouveau cours pour la négociation ». En introduction, les partenaires sociaux manifestent leur volonté de préparer ce qu'ils nomment « le système d'emploi de l'avenir », dont la loi Flexibilité et sécurité veut faciliter l'émergence.

Les conventions de branches, qui conservent une fonction d'encadrement et d'organisation, doivent laisser suffisamment de marge aux entreprises (ou pour les conventions d'entreprise, suffisamment de marge de manœuvre en interne) pour un développement « responsable » des salaires en recourant aux procédures de dérogation prévues par les conventions.

Les possibilités d'augmentations de salaires doivent être déployées par le moyen de primes annuelles exceptionnelles, plutôt que par des augmentations structurelles de la grille de salaires, de sorte que le lien avec les résultats de l'entreprise ou les performances du secteur puisse être préservé. De la même façon, on devrait développer des formules de rémunérations plus individualisées et plus

motivantes pour les salariés, incitatives à l'entretien de son « employabilité ».

La formation est vue comme une responsabilité conjointe de l'entreprise et du salarié. Elle ne constitue pas aux Pays-Bas une obligation légale de l'employeur. Depuis deux ans pour les syndicats, la politique revendicative en la matière a été liée à l'idée de la protection des compétences du salarié qui conditionnent ses possibilités de travailler, plutôt qu'à l'idée de la protection de son emploi. Une partie des moyens dégagés par l'amélioration de la productivité peut y être affectée. Dans cette optique, si le marché du travail devient plus mouvant et l'emploi à vie une forme dépassée, le maintien de l'employabilité de chacun devient un objectif prioritaire. Pour les salariés comme pour les entreprises, il s'agit là d'un objectif poursuivi aussi bien en vue d'une mobilité interne que d'une mobilité externe. L'accord explicite longuement une vision de la formation comme l'expression d'une communauté d'intérêts et de responsabilité entre les employeurs et les salariés.

Les partenaires sociaux sont invités à poursuivre leurs négociations en vue de développer dans les conventions collectives des possibilités de diversification des horaires et du travail à temps partiel et des congés spéciaux adaptés pour faciliter la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale. Il y a là continuité avec les accords inventifs en matière d'épargne-temps signalés au printemps 97¹.

1. Cf. « Le printemps 1997 des conventions collectives : un nouvel arbitrage entre temps et salaires », *IRES Chronique internationale*, 47, juillet 1997.

PAYS-BAS

Le taux de non-emploi des plus âgés continue d'être une préoccupation commune, tant du point de vue de coût des dispositifs d'inactivité que du point de vue des pénuries qui sont ressenties dans certains types d'emploi. D'où le rappel de la nécessité des politiques de maintien à niveau des compétences et d'aménagement des conditions de travail et de diversification des possibilités de retrait progressif de l'emploi. Le rappel est aussi fait de la volonté des partenaires sociaux de poursuivre les discussions conventionnelles relatives aux règlements des caisses de retraites professionnelles et de maintenir le système de déduction fiscale des cotisations ¹.

Un accord à l'épreuve des négociations de 1998

L'unanimité de signatures ne semble pas garantir l'unanimité d'interprétation. Le journal *Financieel Dagblad* du 20 novembre 1997 fait état d'interprétations contrastées dans le domaine de la politique salariale comme sur le point de la formation. Les négociations du printemps prochain seront sans doute un test pour cet accord. Comment sera-t-il conjugué avec les revendications d'augmentations de salaires de 1,5 % de plus que l'inflation, exprimées en septembre dernier pour l'année 1998 tant par la CNV que la FNV ?

Pour l'organisation patronale VNO-NCW, cet accord a une fonction préventive à l'égard des tensions salariales susceptibles de se produire du fait de la rareté de certaines qualifications sur un marché du travail en croissance. En outre,

elle attend un geste en retour du gouvernement dans le prolongement de sa politique de baisse de charges. Le patronat préférerait affecter les moyens disponibles à la formation et aux augmentations de salaires exceptionnelles ou individualisées, plutôt qu'aux augmentations de salaires de grille.

Pour la FNV au contraire, cette analyse va trop vite en besogne. Il ne s'agit en aucun cas d'échanger des revendications basses d'augmentations générales au profit de revendications hautes s'appliquant aux rémunérations flexibilisées. L'adaptation de la politique d'augmentation de salaires aux possibilités de l'entreprise préconisée lui paraît être un prolongement d'une tendance initiée dès l'accord de Wassenaar, plutôt qu'une rupture avec les pratiques antérieures.

Sur le point de la formation, les divergences tiennent au point délicat de savoir quelles vont être les contributions des entreprises et des salariés. Pour les employeurs, c'est à l'entreprise de supporter les coûts, et au salarié d'offrir du temps libre. Pour la FNV, cette interprétation va trop loin. Les partenaires sociaux de chaque branche doivent trouver la formule adaptée de ce co-investissement, en prévoyant notamment l'indemnisation du temps libre passé par le salarié à sa formation.

Dans les deux textes présentés ici, les partenaires sociaux voient leur place préservée, à travers leurs initiatives dans la loi « flexibilité et sécurité » et l'accord sur la politique conventionnelle. Il est difficile pour l'observateur étranger d'ap-

1. Cf. Marie Wierink, « Pays Bas : pensions de retraite, un réajustement négocié », *Chronique Internationale de l'IRES*, 48, septembre 1997.

LA FLEXIBILITE NEGOCIEE

précier sur un plan strictement juridique si les ambitions d'un équilibre entre flexibilité et sécurité sont atteintes dans ces évolutions. Les particularités néerlandaises de la flexibilisation de l'emploi et des conditions de travail ne peuvent être comprises sans intégrer dans l'analyse le système des revenus de transfert, la structure d'activité et de revenus des ménages et les choix sociétaux qui les sous-tendent.

Sources :

H.L. Bakels, *Schets van het Nederlands arbeidsrecht*. Kluwers, 1996.

M. van Bolhuis, *Externe flexibilisering, een onderzoek bij bedrijven*, Ministerie van sociale zaken en werkgelegenheid, 1996

STAR, nota flexibiliteit en zekerheid, 1996

NRC Handelsblad

Financieel dagblad

Revue Zeggenschap