# Pays-Bas

## 15 ans après la flexisécurité, l'hyperflexibilité

*Marie WIERINK* *

Le Danemark et les Pays-Bas ont été à l'avant-garde de la flexisécurité, mais les ingrédients n'en sont pas les mêmes. Au Danemark, c'est l'adaptation de l'emploi stable à l'activité qui est centrale avec le triangle d'or de la souplesse du licenciement, la solidité et la durée des allocations de chômage ainsi que la vigueur des politiques de formation/reconversion. Aux Pays-Bas, ce sont les formes non stables et non standards de l'emploi qui ont été au cœur de compromis sur la flexibilité externe négociés de 1993 à 1996 par les partenaires sociaux et repris par une loi « Flexibilité et sécurité » en 1999, sans qu'on touche aux règles de l'emploi stable. Le recours aux contrats à durée déterminée (CDD) et à l'intérim a été facilité tandis que les formes les plus précaires d'emploi ont fait l'objet d'une régulation plus stricte. Comme l'écrit Bernard Gazier (2014), il manque une « métrique » qui permettrait de mesurer les performances de la flexisécurité et dès les premières années, l'équilibre entre la flexibilité et la sécurité a fait débat aux Pays-Bas (Wilthagen, Tros, 2004). Quinze ans après la loi, la balance penche clairement vers la flexibilité, au détriment de la sécurité. Les formes flexibles d'emploi se diversifient toujours plus et représentent près de 30 % de l'emploi. Conjugué avec la reprise du chômage depuis 2008 et le ralentissement des sorties vers l'emploi stable, le volume de cet emploi flexible crée un sentiment d'insécurité sociale, bien éloigné de l'esprit qui inspirait l'accord sur la flexibilité et sécurité et la loi du même nom. Le recul temporel aide à comprendre ce développement, ainsi que le défi qu'il représente pour le mouvement syndical. Après un état des lieux de la flexibilité, nous nous intéresserons ensuite plus particulièrement au développement de certaines formes d'emploi flexibles, encore marginales à la fin des années 1990, qui ont contribué à dégrader les transitions de l'emploi flexible à l'emploi stable. Enfin, nous montrerons comment cette évolution constitue une épreuve pour les organisations syndicales, et particulièrement pour la Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV), à travers le développement incontrôlé des négociations dérogatoires à la loi Flexisécurité dans les

* Chercheure associée à l'IRES.

années 2000, puis la difficulté de l'éradication, dans l'accord social de 2013, de certaines dérives de la flexibilité, non sans concessions coûteuses sur le licenciement et le chômage auxquelles elles avaient réussi à résister jusque-là.

## Panorama de l'emploi flexible aux Pays-Bas

Prendre la mesure de l'emploi flexible aux Pays-Bas à partir des statistiques nationales est compliqué du fait de la plus grande diversité des formes d'emploi flexible dans ce pays, des divergences dans l'appréhension de son champ d'une étude à l'autre, et des nuances dans leur interprétation. En dépassant ces particularités, on peut estimer que l'emploi flexible connaît une forte croissance sur longue période, atteignant quasiment 30 % de l'emploi total aujourd'hui. Ce taux, déjà impressionnant, ne tient pas compte du travail à temps partiel stable et en CDI, alors même qu'il constitue, depuis plus de 30 ans, un outil majeur de flexibilité interne pour les entreprises néerlandaises.

### *Les deux dimensions de la flexibilité*

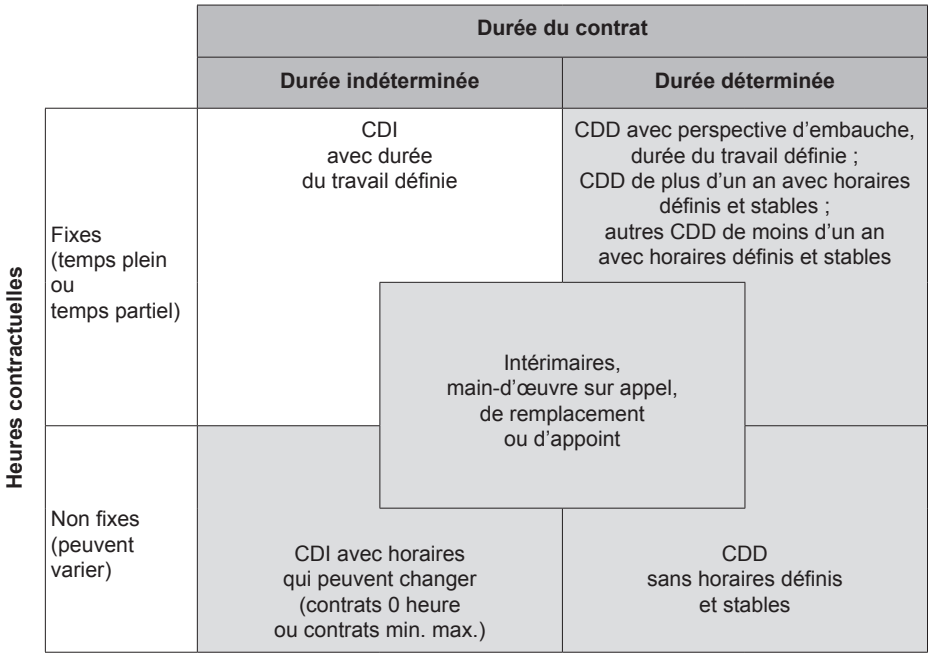
En France, la délimitation de l'emploi salarié flexible est relativement simple. On distingue les contrats à durée déterminée (déclinés en quelques catégories selon le motif de recours, et quelques particularités sectorielles comme les extras de l'hôtellerie) et l'emploi intérimaire, et on y ajoute les petits temps partiel, considérés comme typiques de l'emploi précaire. Aux Pays-Bas, l'image est plus complexe et montre même des développements nouveaux au cours du temps, à la faveur d'une réglementation plus permissive. Les conventions statistiques nationales compliquent également l'appréhension de l'emploi flexible, particulièrement la règle qui veut que seules les personnes employées 12 heures par semaine soient considérées comme actives occupées, contrairement aux normes européennes ou du Bureau international du travail (BIT) retenant l'exécution d'une heure de travail. Nous ferons ici le choix de travailler sur des données adaptées aux normes internationales, même si, dans le cas néerlandais, et plus particulièrement à propos de l'emploi flexible, nous nous exposons à un biais tenant à l'importance du taux de travail des lycéens et étudiants [1].

Pour y voir clair, nous tentons d'adapter un schéma proposé par Kösters et Smits (2013) pour l'emploi salarié, qui combine stabilité et instabilité de l'emploi avec la définition contractuelle ou non d'une durée du travail hebdomadaire (schéma 1). Ce schéma permet de typologiser les différentes formes d'emploi salarié stables et instables. À l'intersection des quatre catégories ainsi créées, on trouve les salariés les plus flexibles, en intérim et mobilisables sur appel, qui peuvent, selon les cas de figure, relever d'un CDD ou d'un CDI, et dont la durée du travail peut être fixe, régulière, ou non. Dans cette typologie qui laisse de côté l'emploi indépendant, seule la catégorie des CDI avec durée du travail définie reste extérieure à l'emploi flexible.

Dans cette analyse, le travail à temps partiel n'est pas considéré en tant que tel comme une forme d'emploi flexible. Lors de son apparition et son développement, de la fin des années 1980 aux années 1990, qui ont accompagné l'entrée massive des femmes sur le marché du

1. Un jeune en études sur deux travaille quelques heures par semaine (Wierink, 2011).

**Schéma 1. Cartographie de l'emploi salarié aux Pays-Bas**




Note : en grisé, l'emploi flexible.
Source : d'après Kösters et Smits (2013). L'auteure remercie Lian Kösters et Wendy Smits de l'avoir autorisée à traduire et reproduire ce schéma.

travail, il a pourtant représenté aussi un outil de flexibilité interne, contemporain des mesures d'extension de l'amplitude des temps productifs et d'ouverture des commerces et de la deuxième vague de réduction du temps de travail de 1992 à 1995 (Wierink, 1997). Au fil du temps et de sa consolidation, il s'est largement diffusé (70 % des femmes et 25 % des hommes selon Eurostat en 2012), et est socialement légitimé quand il est stabilisé contractuellement et répond aux souhaits de la grande majorité de ceux et surtout de celles qui le pratiquent (Wierink, 2013a). En revanche, le temps partiel typique de la flexibilité est compris dans les catégories d'emploi flexibles figurant dans le schéma 1 au titre des « durées de travail non fixes » et concerne le plus souvent des formes d'emploi à temps très partiel, irrégulières et plus ou moins imprévisibles.

### *Croissance et répartition des effectifs flexibles*

Sur les années 2000, les indicateurs du marché du travail, présentés pour les Pays-Bas en annexe du rapport *Employment and Social Developments in Europe 2012* (European Commission, 2012), font état d'une croissance significative des emplois à durée déterminée : en 2001, on dénombrait 14,3 % des salariés en contrats à durée déterminée (*fixed-term contract*) et en 2011, 18,4 %. Les hommes sont particulièrement touchés par cette augmentation : 11,9 % en 2001, 17,3 % en 2011. Le taux d'emploi indépendant reste relativement stable, entre 13 et 14 % sur la période.

De leur côté, les statistiques d'emploi néerlandaises montrent aussi une croissance forte de l'emploi flexible. Mais le critère d'activité de 12 heures minimum de travail par semaine conduit à une appréciation du taux d'emploi flexible bien différente du fait qu'il écarte les plus petits *jobs*. Entre 2004 et 2008, selon l'enquête population active de l'Office statistique néerlandais CBS (Souren, 2008), 6,4 % de salariés sont décomptés comme flexibles au second semestre de 2004, et en 2008, 7,9 %, tandis que les indépendants restent à un étiage autour de 13 à 13,5 %. La proportion de salariés en emploi stable [1] recule légèrement, passant de 80,6 % à 78,7 %.

En 2013, deux chercheures du CBS proposent une nouvelle évaluation de l'emploi flexible, passant de 13 % de l'emploi en 2001 à 19 % en 2012, toujours en retenant comme critère d'activité le minimum de 12 heures par semaine de travail. Elles considèrent l'incertitude sur la durée de l'emploi ou sur la durée du travail comme critères décisifs de flexibilité et réintégrent donc dans l'emploi flexible tous les CDD (avec ou sans perspective d'embauche) et tous les intérimaires (Kösters, Smits, 2013). En revanche, les indépendants restent en dehors de l'estimation. En ajoutant à leur analyse 10 % de travailleurs indépendants sans personnel (Bosch *et al*., 2012), décomptés dans d'autres travaux, on obtient un pourcentage d'emploi flexible qui approche les 30 %, que confirment d'autres travaux (Muffels, Wilthagen, 2011 ; Muffels, Dekker, 2012).

Enfin, prenant en compte la totalité des emplois à partir d'une heure par semaine, le Baromètre de la flexibilité [2] donne une mesure encore plus haute de la flexibilité. Il évalue pour 2011 le taux d'emploi stable avec durée du travail stable et définie à 66,3 % : le taux d'emploi flexible s'élève donc dans cette estimation à 33,7 %. Les premiers groupes flexibles, en importance, sont là aussi d'une part les contrats temporaires (CDD) avec perspective d'embauche en CDI (5,3 %) et les indépendants sans personnel (9,9 %), auxquels s'ajoutent les indépendants avec personnel ou collaborateurs (4,4 %).

Sur le site, on trouve aussi des données relatives à la répartition des effectifs flexibles entre les diverses catégories d'emploi (tableau 1), qui correspondent assez bien à la typologisation des situations d'emploi présentées dans le schéma 1, tout en y ajoutant les indépendants (ou *free lance*) sans personnel.

Parmi les salariés, on observe que les CDD avec perspective d'embauche en CDI représentent près d'un travailleur flexible sur cinq, témoignant de la banalisation de la pratique du CDD comme période d'essai prolongée. Les formes ultra précaires d'emploi que sont les séances de travail « sur appel » (*oproepcontracten*) ou d'appoint (*invalkrachten*) forment aussi un groupe important. En dehors du salariat, ce sont les indépendants sans personnel qui pèsent le plus lourd, avec un tiers des effectifs flexibles. Si on retient l'absence de définition du temps de travail – et donc de rémunération régulière et prévisible − comme critère de flexibilité, on ajoutera à la main-d'œuvre sur

1. Qui comprend les CDD de longue durée ou avec perspective d'embauche ainsi que les intérimaires qui sont parvenus à être « titularisés » dans leurs entreprises de travail temporaire (ETT).
2. Site néerlandais (www.flexbarometer.nl) créé en partenariat entre les organisations syndicales et la plus grande organisation patronale de l'intérim ABU pour rassembler l'information statistique et qualitative sur l'emploi flexible et les politiques d'entreprise.

**Tableau 1. Répartition des travailleurs flexibles par type de contrat en 2011**

*En %*

| Type de contrat | |
|---|---|
| CDD avec perspective de CDI | 18,2 |
| Autres CDD | 6,0 |
| Main-d'œuvre sur appel ou d'appoint | 18,1 |
| CDD sans durée du travail définie | 6,8 |
| CDD de plus de 1 an | 4,6 |
| Intérimaires | 8,2 |
| CDI sans durée du travail définie | 4,3 |
| Indépendants sans personnel | 33,9 |
| **Total** | **100,0** |

Note : tous secteurs, emplois de moins de 12 heures par semaine inclus.
Source : www.flexbarometer.nl, à partir de EBB 2011.

appel ou d'appoint les salariés en CDI et en CDD sans durée du travail fixée dans leur contrat, et c'est près de 30 % des travailleurs flexibles qui sont concernés. En pourcentage de l'ensemble de la main-d'œuvre stable et instable, ces formes les plus précaires d'emploi représentent 754 000 personnes, soit 9,1 % du total. L'intérim, d'une importance significative avec près de 10 % de l'emploi flexible, est loin d'être la forme dominante.

Parmi ces travailleurs flexibles, la tranche d'âge des 15-24 ans forme 34,5 % des effectifs concernés, les 25-44 ans représentent 38 % et les plus de 45 ans, 27,5 %. Les hommes forment 52,1 % des effectifs, et les femmes 47,9 %. On trouve 30,9 % de travailleurs faiblement qualifiés, 39,9 % de moyennement qualifiés et 29,3 % de hautement qualifiés. On observe aussi une surreprésentation des étrangers non occidentaux : s'ils représentent en 2012 8,7 % des emplois stables, leur pourcentage s'étage entre 13 et 21 % dans les différentes catégories d'emplois salariés flexibles (Kösters, Smits, 2013). C'est dans l'intérim qu'ils sont les plus nombreux (21,4 %).

### *Moins de transitions vers l'emploi stable*

Les transitions de l'emploi flexible vers l'emploi stable se sont réduites avec les années de crise. Entre 2006 et 2010 selon le ministère des Affaires sociales, les probabilités de rester en emploi flexible plus de trois ans ont triplé (Minister van Sociale Zaken, 2014).

Différents travaux documentent le ralentissement, pendant les années de crise, des transitions de l'emploi flexible vers l'emploi stable. Déjà entre 2004 et 2007, les Pays-Bas se caractérisaient par un taux de passage des salariés en emploi instable vers l'emploi stable inférieur à la moyenne européenne. Comme pour la France et le Portugal qui ont les taux les plus faibles, l'OCDE explique cette situation par la rigueur de l'encadrement des conditions de licenciement. Les années de crise 2008-2010 induisent une double fragilisation : moins de travailleurs

temporaires accèdent à l'emploi stable, et moins d'opportunités d'emplois temporaires existent, en comparaison des années 2004-2007 (Muffels, Wilthagen, 2011).

Sur plus longue période, et à partir de l'échantillon néerlandais du panel européen European Community Household Panel (ECHP) puis Survey on Income and Living Conditions (SILC), on observe que les sorties d'emploi flexible vers l'emploi stable se sont réduites de 43 % à la fin des années 1990 à 28 % pour la période 2008-2011. Des travaux portant sur les Pays-Bas ont montré que, si l'on met de côté les CDD conclus explicitement avec perspective d'embauche, les pourcentages de sortie de l'emploi flexible baissent de 32 % en 2001 à 23 % en 2009 (Muffels, Dekker, 2012). Comme on sait par ailleurs qu'il y a peu de changements dans la sortie des intérimaires et des contrats sur appel vers les emplois stables, on met ainsi en évidence que ce sont principalement les CDD qui sont moins souvent transformés en CDI. Selon les auteurs, cette tendance est à mettre en relation avec le développement de nouvelles formes d'emploi flexible (*payrolling, contracting*, indépendants sans personnel notamment).

L'intérim, du fait des dispositions spécifiques de la loi Flexibilité et sécurité, sur le phasage devant mener à une stabilisation contractuelle auprès de l'agence de travail temporaire envoyant les travailleurs en missions auprès d'utilisateurs, constitue un cas particulier.

On peut parler d'échec à propos de cet objectif de la loi de 1999. Seule une minorité d'intérimaires accède au CDD, et encore moins au CDI. Le pourcentage de travailleurs qui travaillent en intérim dans des conditions contractuelles d'emploi stabilisées est estimé entre 6 et 20 % selon des estimations quelque peu divergentes (Houwing, 2010). Ils ne parviennent pas à rester au service de la même entreprise de travail temporaire (ETT) assez longtemps pour être « titularisés » et sont souvent remplacés dès lors qu'ils atteignent le nombre de semaines de contrat leur ouvrant la voie au CDD puis au CDI. Toutefois, Houwing note que les transitions de l'emploi intérimaire vers l'emploi stable non pas chez l'entreprise de travail temporaire mais chez l'utilisateur ou dans une autre entreprise, de l'ordre d'un tiers, sont nombreuses en comparaison de ce qui peut être observé du côté des CDD.

Pour les experts du marché du travail, il est clair que des effets indirects de certaines réformes de la protection sociale ont désincité les entreprises à recruter du personnel sous contrat stable. Les Pays-Bas ont engagé dès la fin des années 1990 d'importantes réformes de la protection sociale qui ont exercé une influence sur le comportement de recrutement des employeurs (Wilthagen, 2013 ; Houwing, 2010 ; van Echtelt *et al.,* 2014). Ainsi, en 1998, l'indemnisation des arrêts de travail pour maladie est mise à la charge des entreprises pour une durée d'un an, puis en 2004, pour une durée de deux ans. Au terme de cette durée, l'entreprise doit chercher à reclasser le salarié qui ne peut reprendre son emploi antérieur, avant d'engager une procédure de licenciement en cas d'impossibilité de reclassement. À l'époque, ces évolutions de la législation visaient à augmenter le taux d'emploi et réduire le poids financier du régime de protection sociale de l'inaptitude en faisant peser sur les entreprises le risque financier lié aux arrêts maladie. Mais une conséquence de cette évolution, sans doute peu ou pas anticipée par les pouvoirs publics, a été que les entreprises ont, en général, réorienté leur politique de recrutement

Encadré

## La loi Flexibilité et sécurité de 1999

Cette loi a repris la quasi-totalité des dispositions d'un accord passé entre les partenaires sociaux à la Fondation du travail en 1996. Cet accord a constitué une contre-proposition des partenaires sociaux au ministre des Affaires sociales de l'époque, Ad Melkert, qui souhaitait réformer la procédure de licenciement. Sans toucher au licenciement sinon pour raccourcir le préavis, les partenaires sociaux ont préféré revoir le régime des divers types de contrats flexibles, pour en faciliter l'usage tout en organisant des garanties pour les travailleurs concernés. Le souci de cet équilibre entre flexibilité et sécurité a conduit à faire de cet accord et de la loi qui l'a suivi un exemple de flexicurité, souvent cité à côté de la flexisécurité danoise.

Les apports principaux de la loi Flexibilité et sécurité sont les suivants :

- Extension de la durée de l'emploi en CDD :

En ce qui concerne les CDD, qui étaient jusque-là limités à deux renouvellements dans la limite maximale de deux ans, la loi permet trois renouvellements sur une période de 36 mois, avant requalification en CDI, en admettant des interruptions entre contrats inférieures à trois mois. Une interruption de plus de trois mois permet de recommencer une chaîne. La jurisprudence a interdit la pratique dite des « portes tournantes » et requalifie en une seule chaîne et éventuellement en CDI la pratique qui consistait à alterner CDD et périodes de travail en intérim auprès du même employeur/utilisateur.

Il reste possible de conclure des CDD d'une durée supérieure à 36 mois, par exemple pour le temps d'un projet, et un seul renouvellement est possible. Aucune condition restrictive de motif n'est prévue, à la différence de la législation française.

- Normalisation de l'intérim et de l'emploi intérimaire :

Le régime d'autorisation des entreprises de travail temporaire est supprimé.

Le statut des intérimaires constitue sans doute la plus grande innovation de l'accord, puisque l'accès de l'intérimaire au contrat de travail standard, à durée déterminée, puis à durée indéterminée avec son agence d'intérim est prévu après les 26 premières semaines de mission où le contrat de travail est limité à la durée de chaque mission. Après ces 26 semaines, l'intérimaire entre dans le droit commun des CDD, et à terme (trois CDD ou trois ans maximum), il accède au CDI avec l'entreprise de travail temporaire (ETT) qui l'a envoyé en mission tout au long de ces périodes.

- Régulation de l'emploi ultra-flexible (emploi sur appel) :

L'employeur n'est autorisé à ne pas rémunérer les heures prévues au contrat mais non prestées du fait de l'absence de travail à effectuer que pendant les

six premiers mois du contrat de travail. Aucune séance de travail ne peut être rémunérée moins de trois heures, sauf si 15 heures de travail hebdomadaires sont prévues au contrat. D'autre part, en cas de séances de travail répétées chez le même employeur, au bout de trois mois, il y a présomption de contrat de travail stable et la durée du travail garantie sera estimée sur la base de la moyenne mensuelle de temps de travail effectué sur les trois mois écoulés.

La loi prévoit que les partenaires sociaux peuvent déroger à ses dispositions par des accords de branche ou d'entreprise. En droit conventionnel néerlandais, les dérogations sont possibles en faveur comme en défaveur des salariés. Comme tout accord collectif est à durée limitée, les conventions collectives se renégocient périodiquement, et aucune notion d'avantage acquis ne vient limiter juridiquement le champ de la renégociation.

Sources : Wilthagen (1998) ; Wierink (1998).

vers les formes non durables d'emploi, et en particulier, se sont montrées plus sélectives dans leurs recrutements. Ainsi, les publics fragiles (seniors, personnes touchées par une incapacité partielle ou fragiles socialement) rencontrent des difficultés accrues d'accès à l'emploi stable, du fait du risque maladie qu'elles représentent.

Pour autant, cette approche statistique est insuffisante à décrire la créativité néerlandaise en matière de flexibilité qui déborde les catégories classiques des CDD et de l'intérim comme du travail indépendant ; elle ne permet pas non plus de saisir les stratégies de ressources humaines les mobilisant. Il est utile de la compléter par la présentation de formes spécifiques d'emploi flexible, inconnues, voire interdites dans le contexte français.

### Des formes d'emploi flexible sans cesse renouvelées

Au-delà de la mesure statistique, les perceptions de la flexibilisation de l'emploi par le public tiennent aussi à la banalisation de certaines formes d'emploi instable, inconnues en France ou moins courantes. Ces catégories ne sont pas statistiquement dominantes mais gagnent du terrain et fragilisent particulièrement les moins dotés scolairement et socialement.

En effet, le Code civil néerlandais, qui fait office de Code du travail, est plus permissif en matière de relations contractuelles de travail que le Code du travail français, admettant notamment des formes de « triangulation [1] » de la relation contractuelle de travail autres que l'intérim. On prendra ici quelques

1. On parle de triangulation de la relation de travail quand les pouvoirs de l'employeur (d'organisation, de gestion et de sanction) sont répartis entre l'utilisateur et l'employeur nominal du salarié, au lieu d'être concentrés dans les mains de l'employeur comme dans la relation duale employeur/salarié du contrat de travail classique.

exemples qui témoignent d'une hyper-flexibilité, d'une réduction des garanties sociales ou d'un traitement défavorable en matière de rémunérations ou de conditions de travail. Dekker *et alii* (2012) ont ainsi pu parler des « 50 teintes de la flexibilité » à la néerlandaise.

### *L'externalisation de la gestion de la main-d'œuvre : les entreprises de* payrolling

Il faut ici évoquer les pratiques de délégation de gestion de personnel à des entreprises prestataires dites de « *payrolling* », qui ne sont pas comptabilisées en tant que telles dans l'emploi flexible sauf quand il s'agit de salariés en CDD (ABU, 2013). Selon l'étude d'un consultant [1], ce secteur employait 144 000 salariés en 2010, travaillant pour plus des deux tiers d'entre eux dans des petites et moyennes entreprises. À la différence de l'agence d'intérim qui recrute l'intérimaire et le met à disposition d'une entreprise utilisatrice, l'entreprise de *payrolling* assume la gestion administrative et salariale d'un salarié ou collaborateur que l'entreprise utilisatrice aura *elle-même* sélectionné et recruté, mais ne dirige pas et n'organise pas son travail, qui s'effectue sous l'autorité et la direction de l'utilisateur. Tout en restant soumis au pouvoir de direction de l'entreprise utilisatrice, le salarié échappe ainsi à sa responsabilité juridique (sauf en matière de conditions de travail bien sûr), à son champ de couverture conventionnelle, à son régime salarial, restant le salarié nominal de l'entreprise de *payrolling* qui le gère. En outre, en cas de réduction d'activité chez l'entreprise utilisatrice, celle-ci peut mettre fin à la prestation, sans être responsable de quoi que ce soit en matière de rupture du contrat de travail.

Il s'agit là d'une forme de triangulation des relations contractuelles de travail, distincte de l'intérim, contournant le régime salarial de l'entreprise utilisatrice, et visant le plus souvent à externaliser la gestion du personnel, réduire le coût salarial et les engagements en cas de maladie, licenciement ou baisse d'activité. Le salarié, même en CDI avec l'entreprise de *payrolling*, peut être insuffisamment informé de son statut et du lien avec son employeur nominal. Il peut s'agir aussi d'une transformation d'un contrat de travail classique initial : une enquête par questionnaires a montré que, dans plus d'un tiers des cas, les salariés en *payrolling* avaient été antérieurement des salariés directs de l'entreprise utilisatrice (de Wit, Donker van Heel, 2011). Les salariés en *payrolling* restent plus exposés au chômage dans la mesure où la rupture de leur contrat de travail sera autorisée par l'administration du travail du seul fait que la fin du contrat commercial entre l'utilisateur et le *payroller* sera reconnu comme un motif économique légitime de licenciement. Il n'y a aucune obligation de recherche de reclassement ou de respect de l'ordre des licenciements au sein de l'entreprise de *payrolling* ni de négociation d'un plan social (Verburg, 2013).

Les dispositions du droit néerlandais sont suffisamment ambiguës pour que le *payrolling*, bien que controversé, soit considéré *in fine* comme légal, proche du secteur de l'intérim, statistiquement et juridiquement confondu avec lui, tout en conservant une spécificité qui l'exposerait, en droit français, au soupçon de marchandage de main-d'œuvre. Les entreprises concernées l'ont compris et soignent leur respectabilité. Dans les

1. EIM, Enterprise Information Management, cité par ABU (2013).

faits, la différence essentielle tient au recrutement direct par l'utilisateur (ou le transfert de ses salariés directs vers l'entreprise de *payrolling*) et la facilité pour lui de se séparer de collaborateurs en CDI gérés par une entreprise de *payrolling*, puisque l'autorisation administrative de licenciement est acquise à cette entreprise dès que le donneur d'ordre met fin à la relation commerciale avec elle.

Les secteurs les plus concernés sont ceux de l'hôtellerie-restauration, de l'enseignement et de l'administration publique. Ainsi, aussi bien dans les administrations centrales que dans des collectivités territoriales, une partie des employés sont maintenant salariés d'entreprises de *payrolling*. Selon un article de *NRC* [1], en 2009, sur les 144 000 travailleurs en *payrolling*, le secteur public en employait environ 10 % : 7 000 dans les services d'administration centrale, 3 200 dans l'enseignement et 5 000 dans le secteur de la santé.

La moitié des entreprises de *payrolling* cherche à être mieux identifiée *via* l'adhésion à une organisation professionnelle (Vereniging Payroll Ondernemingen, VPO) et à sa convention collective spécifique prévoyant notamment le paiement d'un salaire égal à ceux des salariés de même qualification dans l'entreprise utilisatrice et l'adhésion à un fond de pension dès deux mois d'ancienneté, à l'instar du secteur de l'intérim. Les autres peuvent adhérer à l'une ou l'autre des deux conventions collectives du secteur de l'intérim (ABU ou NBBU), ou conclure des accords maison avec les organisations syndicales. Les entreprises restantes, non organisées, sont soumises à la convention collective ABU du secteur de l'intérim, dans la mesure où elle est étendue (ABU, 2013). De ce fait, la disposition dérogatoire qui prévoit la transformation des contrats de mission en CDD puis en CDI [2] avec l'entreprise qui les délègue au bout de 78 semaines pour la convention collective ABU ou 130 semaines pour la convention collective NBBU constitue une bien mince protection contre l'insécurité de l'emploi des salariés ainsi détachés (Klosse, 2013).

### *Le travail sur appel : cumul de la précarité et du temps très partiel*

Il est intéressant d'observer que le travail à temps partiel n'est jamais considéré dans les statistiques comme une forme d'emploi flexible en tant que telle, sauf quand la durée du travail est, non seulement partielle, mais encore variable (schéma 1). À ce titre, c'est la variabilité qui est retenue pour caractériser la flexibilité et non la durée du travail inférieure au temps plein quand celle-ci est définie et stable.

Plus que le temps partiel lui-même, c'est son abus par émiettement du temps de travail sur fond de disponibilité permanente dans des contrats sur appel qui est dénoncé. Il s'agit là de contrats qui sont illégaux en France où les contrats de travail doivent être écrits et préciser leurs conditions, y compris les contrats de travail intermittent qui doivent énoncer leurs modalités de volume et de calendrier de travail. L'insécurité de l'emploi et des revenus est maximale pour les contrats sur appel, très fréquents dans les services comme l'hôtellerie-restauration, le nettoyage, mais aussi le secteur de la santé (ABU, 2013). Ils se décomposent en deux catégories.

1. Marike Stellinga, « Payroll, datontslaatwelzolekker », *NRC*, 7 oktober 2011 (En *payrolling*, on renvoie tellement facilement).
2. Après le déroulé du chaînage des trois CDD, tel qu'organisé par la loi.

Dans la première catégorie des contrats 0 heure, les salariés s'engagent à répondre à tout appel de travail ; ils ne sont payés que pour le nombre d'heures de travail effectuées, mais se doivent d'être disponibles pour tout appel. Ils sont donc en principe en contrat de travail à durée indéterminée. Au bout de trois mois de relation contractuelle, aux termes de la loi Flexibilité et sécurité de 1999, intervient une présomption de durée du travail contractuelle calculée sur la base de la moyenne du temps de travail effectué au cours du trimestre passé qui instaure alors une sécurité minimale de revenu. Dans la seconde catégorie dite de « pré-contrats », les salariés ne sont pas obligés de répondre à un appel de l'employeur. Mais à chacune des périodes de travail effectuées correspond un CDD et le quatrième appel ou contrat ouvrira droit à un CDI, à temps plein ou à temps partiel, à moins que la convention collective n'en ait décidé autrement. Le nombre de salariés concernés par ces deux catégories de contrats ultra-flexibles est élevé : 334 000 en 2011, selon ABU (2013).

### *Le « contracting » ou la prestation d'ouvrage ou de service*

Aux Pays-Bas, le « *contracting* » est une forme de mise à disposition de personnel, proche du pur louage de main-d'œuvre comme de la prestation de service ou d'ouvrage. Elle vise à faire réaliser pour un donneur d'ordre une tâche en fournissant le personnel, rémunéré au salaire minimum et non pas aux conditions de salaire du donneur d'ordre. Cette opération, dont les experts reconnaissent qu'elle se situe dans une zone grise (ABU, 2013), n'est pas illicite à la différence de la France.

Le contractant, preneur d'ordre, doit exercer les pouvoirs organisationnel et disciplinaire de l'employeur. Il s'agit là le plus souvent d'une fiction et c'est le donneur d'ordre qui dirige en réalité le travail des personnes mises à sa disposition, ainsi exclues du régime salarial et conventionnel de son entreprise. Dans ce cas, on assiste à une forme de concurrence déloyale visant essentiellement à comprimer les coûts salariaux.

Sans qu'on puisse quantifier les effectifs concernés, cette forme de contrat a acquis une certaine visibilité à travers ce qu'on a appelé « la construction polonaise ». En novembre 2012, un agriculteur donneur d'ordre a fait l'objet d'une condamnation pour falsification de conditions de travail et fraude fiscale, après qu'il a vendu une récolte de champignons sur plants à une entreprise polonaise chargée de faire la récolte avec une main-d'œuvre payée 4 euros de l'heure. Les opérations de détachement international de personnel apparaissent particulièrement exposées à ces dérives dans l'agriculture et la construction.

### *Des formes d'emploi au rabais : les salariés des particuliers et certaines aides à domicile*

Les salariés employés par des particuliers, comme les femmes de ménage, gardes d'enfants, jardiniers, etc. forment aussi une catégorie d'employés dont les garanties sociales sont traditionnellement moindres. Leurs conditions de travail sont régies par un texte réglementaire particulier actuellement en révision du fait qu'il se trouve en contradiction avec la Convention de l'OIT n° 189 sur le travail domestique, ratifiée par les Pays-Bas.

Tout emploi de moins de 15 heures par semaine auprès d'un particulier employeur est ainsi exonéré de cotisations chômage et retraite professionnelle. Une salariée qui aurait travaillé toute sa vie sous ce statut n'aura droit qu'à la retraite

universelle de base. En cas de maladie, le ou la salarié-e n'a droit à un maintien de sa rémunération que dans la limite de six semaines, contre deux ans dans les conditions de travail normales. Il ou elle a droit à quatre semaines de congés payés et à une indemnité de vacances de 8 % du salaire annuel. Un rapport récent (De Visser *et al*., 2014) a établi que ni ces conditions de travail minimales ni le salaire minimum n'étaient généralement respectés par les ménages employeurs. La situation est un peu meilleure quand l'emploi est géré par des organisations de placement orchestrant le rapprochement entre offre et demande et se chargeant de la gestion en lieu et place des employeurs, dans un fonctionnement proche de nos structures mandataires.

En 2012, on dénombrait 150 000 personnes employées dans les services domestiques, 10 000 assistantes maternelles relevant de ce statut et 50 000 aides à domicile employées en direct par des personnes âgées ou handicapées grâce à des prestations financières d'aide sociale de type budget personnel. Mais, au-delà de l'emploi domestique traditionnel, cette forme d'emploi aux garanties réduites s'est récemment étendue au secteur social organisé de l'aide à domicile des personnes âgées et handicapées, soustrayant les employées concernées de la couverture conventionnelle de leur secteur. On dénombre ainsi 80 000 aides ménagères employées sous le régime des « *alfa-hulp* » (FNV-OSB, 2013), en français aide-alpha, une appellation mystérieuse renvoyant bien à l'exceptionnalité de leur situation. Si cette catégorie d'aides ménagères n'est pas nouvelle, elle a connu récemment un fort développement lié à la réforme de l'aide aux personnes âgées et handicapées. Tout en restant gérées par les structures d'aide à domicile qui les employaient pour leurs *plannings*, le calcul et le versement de leur paie, les aides à domicile, jusque-là salariées et en contrat de travail de droit commun, ont été nombreuses à se voir imposer d'accepter de passer au service des personnes dont elles s'occupaient, sous ce statut dit d'*alfa-hulp*, sous peine de perdre leur emploi. Elles perdaient au passage des garanties sociales chômage, vieillesse et maladie, mais également les salaires conventionnels de la convention collective du secteur de l'assistance à domicile. Il arrivait même que les bénéficiaires de l'aide ne soient pas informés qu'ils devenaient nominalement employeurs.

Ces pratiques se sont développées avec la mise en place au 1er janvier 2007 de la nouvelle loi sur le soutien social, confiant l'aide ménagère et l'accompagnement non para-médical des personnes âgées et handicapées aux municipalités et les obligeant à organiser ces services par appel d'offres (Wierink, 2007a). Les anciennes structures, le plus souvent non marchandes, se sont vu imposer la mise en concurrence avec des nouvelles structures marchandes, et même des sociétés de nettoyage. L'ensemble des services a fait feu de tout bois pour réduire les coûts de fonctionnement. En 2009, un service d'aide à domicile a été condamné à verser lui-même six semaines d'indemnisation de maladie à une aide à domicile, à la place du bénéficiaire, dans la mesure où il est apparu que ce service avait géré complètement la relation de travail et devait donc être considéré comme employeur. Toutefois, on remarquera qu'il n'y a pas eu pour autant requalification en contrat de travail de droit commun. À partir du 1er janvier 2010, la réglementation a interdit ces pratiques de substitution, tout en admettant la possibilité, pour un service d'aide à domicile, d'organiser le travail de salariés comme *alfa-hulp* pour des bénéficiaires ayant explicitement demandé et

obtenu l'aide ménagère en espèces sous la forme d'un « budget personnalisé ». En 2012, une autre affaire défraie la chronique. Un grand groupe d'assistance aux personnes âgées et handicapées, à la suite de la perte de lots d'un marché municipal d'aide à domicile, menace de licenciement une partie de ses aides à domicile si elles n'acceptent pas de travailler comme *alfa-hulp*. Elles se défendent avec l'aide de la FNV du secteur public (Abva-Kabo), qui médiatise l'affaire dans le cadre de sa campagne contre les miettes de contrat, et obtiennent gain de cause.

### *Vrais et faux indépendants*

La croissance des « indépendants sans personnel », parfois qualifiés de « nouveaux indépendants », est un phénomène qui fait beaucoup parler de lui depuis la fin des années 2000, aussi bien en positif (mise en avant du dynamisme et de la liberté d'entreprendre en *free-lance*) qu'en négatif (camouflage d'emploi dépendant). Sa croissance contraste avec la relative stabilité de la catégorie globale des travailleurs indépendants. Ainsi, entre 2000 et 2014, cette catégorie est passée de 12 % de la population active en emploi à 14 %. Mais sur la même période, le sous-groupe des indépendants sans personnel est passé de 6,4 % à 9,5 %, tandis que les indépendants « traditionnels » (professions libérales, agriculteurs, commerçants de détail) sont restés stables autour de 5 %. En 2010, 11,6 % des hommes et 7,9 % des femmes travaillaient comme indépendants sans personnel. Au total, fin 2012, on décomptait 760 000 indépendants sans personnel en emploi, soit 10,2 % de la population active occupée. Entre 30 et 45 % d'entre eux, selon les estimations, auraient une double activité d'indépendant et de salarié (Dekker, Stavenuiter, 2012). Ces indépendants sans personnel sont plus souvent des hommes, plus âgés, étrangers et peu qualifiés, que la moyenne des salariés (Mevissen, van den Berg, 2011).

La protection sociale de ces nouveaux indépendants fait débat. En effet, ils sont mal couverts contre le risque d'inaptitude du fait que les assurances restent très chères, et plus de la moitié d'entre eux n'a rien mis en place concernant la retraite professionnelle. La crise les a touchés en réduisant leurs gains et un huitième d'entre eux ferait partie des travailleurs pauvres, selon le SCP (Dekker, Stavenuiter, 2012).

À côté de la précarité des plus fragiles d'entre eux, c'est le faux travail indépendant qui fait débat. Travail indépendant captif, pseudo-travail indépendant, derrière des appellations diverses se cachent des situations de travail totalement subordonnées qui contournent le statut de salarié. Les transports, le bâtiment et les services postaux sont des secteurs particulièrement concernés. Dans le bâtiment par exemple, en 2010, sur 314 000 emplois, on décomptait 90 000 indépendants, dont 50 000 seulement pouvaient être considérés comme « qualifiés » (Dosker *et al*., 2011). La différence de normes de conditions de travail rend le recours aux indépendants attractifs (comme par exemple des normes plus hautes de port de charges, plus souples pour le temps de travail). Entre 1999 et 2009, le taux d'entreprises de bâtiment ayant recours au travail indépendant a doublé, pour atteindre 80 %.

Dans les services, on a aussi découvert le filon du travail pseudo-indépendant. Ainsi, dans les nouvelles entreprises de services postaux apparues depuis la libéralisation de ces services, des travailleurs à temps très partiel ont été employés sous le régime de contrats de prestations de services et payés à la pièce, pour des rémunérations horaires

inférieures au salaire minimum, jusqu'à ce qu'un grand conflit social dans le secteur postal conduise à négocier un plan pluriannuel de transformation de 80 % de ces emplois en emplois salariés (Wierink, 2011a).

Ces deux exemples, auxquels on peut ajouter les secteurs des transports, de la livraison, de l'agriculture et du jardinage, sont illustratifs d'un phénomène de déstabilisation du marché du travail des peu qualifiés par leur mise en concurrence avec les « nouveaux indépendants » (Cremers, 2014).

## Le mouvement syndical à l'épreuve de la flexibilité

Plus de 15 ans après les discussions paritaires sur la flexisécurité et leur reprise dans la loi Flexibilité et sécurité, l'évolution du marché du travail amène à penser que la flexibilité l'a nettement emporté sur la sécurité. Sur les 15 dernières années, le mouvement syndical n'a pas su (ou pu) contenir cette évolution, notamment par ses pratiques de négociation de dérogations (voir *infra*). Quand, à partir de 2011, le chômage a commencé à croître aux Pays-Bas et qu'au sein de la principale organisation syndicale FNV des divisions ont menacé entre une ligne réformiste et une ligne plus radicale (Wierink, 2012b), le thème des « bons emplois » et des dérives de la flexibilité est revenu sur le devant de la scène revendicative. La signature d'un « accord social » en avril 2013 entre les partenaires sociaux a permis au gouvernement de faire passer une loi baptisée « Emploi et sécurité » qui réforme le licenciement et réduit l'indemnisation du chômage moyennant quelques concessions sur la lutte contre les abus de la flexibilité. Il est difficile d'y voir une démonstration d'un regain d'influence du mouvement syndical en matière de flexicurité.

### *Les années 2000 : les dérogations, porte ouverte à la flexibilisation*

Une thèse publiée en 2010 (Houwing, 2010) met l'accent sur le rôle des partenaires sociaux de branche sur la flexibilisation croissante de l'emploi aux Pays-Bas.

La loi Flexibilité et sécurité de 1999 ouvre la possibilité de déroger à ses dispositions. S'intéressant principalement aux deux formes de travail temporaire que constituent les contrats à durée déterminée et le travail intérimaire, Esther Houwing montre que cette faculté a été amplement utilisée par les partenaires sociaux pour renforcer ou la flexibilité du recours au travail temporaire (CDD et intérim) ou la sécurité de ces emplois. Elle a analysé les accords collectifs de branches de 11 secteurs professionnels sur la période 1999-2007. Elle a démontré que les partenaires sociaux avaient négocié des dispositions dérogeant à la loi, multipliant les possibilités de recours aux CDD ou au contraire le restreignant, en fonction du cycle économique d'abord, de l'exposition des secteurs à la concurrence internationale ensuite et enfin de l'état de leur marché du travail (rareté des professionnels ou non). Le taux de syndicalisation des secteurs étudiés n'est que de faible influence sur le résultat des négociations ; en d'autres termes, les organisations syndicales ne pèsent pas de la même manière au niveau sectoriel qu'au niveau national sur les arbitrages entre flexibilité et sécurité : « L'analyse sectorielle montre un rôle décroissant des organisations syndicales dans la négociation de sécurité pour les travailleurs non stables. Bien que les institutions restent en place, le pouvoir des syndicats semble plus dépendant des conditions

économiques, comme la rareté de la main-d'œuvre » (Houwing, 2010:249). Au-delà des facteurs économiques, Houwing observe également que dans les branches et les entreprises, les syndicats sont sans doute plus sensibles à la défense des intérêts des travailleurs stables qu'à celle des travailleurs flexibles.

Ainsi, les accords renforçant la flexibilité de l'emploi prévoient notamment des dispositions qui permettent de conclure plus de trois CDD successifs avec un salarié, pour une durée dépassant trois ans, voire pour une durée illimitée, et de raccourcir le délai de trois mois permettant de réenclencher une série de CDD sans requalification en CDI. Quand, au contraire, ils apportent plus de sécurisation, ils limitent le nombre des CDD à moins de trois, ou leur durée maximale. Son étude longitudinale permet d'observer que d'un accord à l'autre, il n'y a pas forcément continuité pour un même secteur : à un renforcement de la flexibilité dans un accord peut succéder plus de sécurité dans le suivant. Cependant, considérant l'ensemble des secteurs étudiés, elle note une tendance à la flexibilisation de l'emploi, et une convergence dans l'évolution des accords. Elle y voit aussi un effet d'apprentissage pour les partenaires sociaux des différents secteurs professionnels, qui lui paraît facilité par les rapports que le ministère des Affaires sociales a fait réaliser à trois reprises sur les pratiques dérogatoires à la loi Flexibilité et sécurité.

Elle s'est intéressée tout particulièrement à l'évolution des accords collectifs du secteur de l'intérim [1]. Elle montre comment, au fil du temps, la disposition centrale de la loi sur l'intérim qui prévoyait l'accès de l'intérimaire au bout de six mois (26 semaines) de missions à une sécurisation de son emploi *via* un ou plusieurs CDD avant passage en CDI, avait été vidée de son contenu par l'allongement de la période pour pouvoir accéder au CDI, qui a pu atteindre trois ans et demi [2].

Le secteur du *payrolling* nous semble constituer aussi un cas d'école quant à l'implication des organisations syndicales dans l'organisation de la flexibilité et aux risques de cette politique. Les syndicats (FNV Bondgenoten, CNV Dienstenbond et De Unie pour l'encadrement) ont contribué un temps à la consolidation statutaire de cette activité en acceptant en 2007 de discuter d'une convention collective spécifique [3] (Verburg, 2013) dont ils se sont retirés en mars 2011 [4] devant les développements de cette activité, notamment dans le secteur public. Ainsi, à l'automne 2011, 475 employés de l'administration, en *payrolling* chez CapitalP parfois depuis plusieurs années, ont vu leurs emplois supprimés

1. Une convention étendue (ABU) couvrant 80 % des entreprises du secteur et une seconde (NBBU), couvrant des ETT de plus petite taille et ayant obtenu une dispense d'application de la convention étendue.
2. Toutefois, des garanties sociales ont été progressivement négociées, tout d'abord en matière de rémunération : l'égalité de rémunération avec les salaires en vigueur dans l'entreprise utilisatrice est prévue, au bout de six mois pour la convention ABU, et dès le premier jour pour les travailleurs qualifiés, et des droits limités à la formation sont ouverts. De même, des droits à constitution de retraite professionnelle sont ouverts aux intérimaires de plus de 21 ans.
3. Convention collective VPO (Vereniging Payroll Ondernemingen), du nom de l'organisation patronale signataire.
4. Marike Stellinga, « Payrollen, dat ontslaat wel zo lekker », *NRC*, 7 oktober 2011 (En *payrolling*, on renvoie tellement facilement) ; Elsbeth Stoker, « De vogelvrije payroll-werknemer », *Volkskrant*, 19 april 2011 (Le salarié en *payrolling* : un oiseau sur la branche).

par Agentschap NL, une agence gérant l'emploi public non titulaire pour le ministère de l'Économie, de l'Agriculture et de l'Innovation. Ils ont menacé de faire grève s'ils n'obtenaient pas un plan social acceptable, finalement négocié par la FNV et la CNV.

Cet exemple confirme l'intérêt de l'analyse d'Esther Houwing. Pour elle, l'ouverture du droit conventionnel néerlandais aux dérogations potentialise, en quelque sorte, les effets de cycle économique, tout en laissant subsister l'illusion d'une régulation centrale aux mains des partenaires sociaux. Ainsi écrit-elle : « L'analyse au niveau sectoriel montre que, quand on en arrive à la mise en œuvre, la flexibilité est mise en tension, plutôt que la sécurité. […] Du fait que les institutions au niveau national sont délibérément configurées pour être moins contraignantes, les rapports de pouvoir entre les partenaires sociaux […] sont dans une large mesure modelés par les conditions économiques. […] D'un point de vue procédural, il semble ne pas y avoir de rupture avec la tradition corporatiste : les partenaires sociaux ont été impliqués dans le dessein de la loi Flexibilité et sécurité et jouent un grand rôle dans sa mise en œuvre. En pratique, cependant, le système n'est pas devenu clairement plus inclusif et la flexibilité offerte par la loi a été utilisée et étendue jusqu'au point où les syndicats néerlandais ont établi que les pratiques avaient dérivé loin au-delà des intentions de la loi » (Houwing, 2010:252 et s.).

Pour le dire autrement, la décentralisation de la négociation collective, faisant son apparition aux Pays-Bas à partir de 1995, a fonctionné ici comme un piège. Une plus grande latitude d'action a été laissée aux partenaires sociaux de branche et d'entreprise tout en rendant les négociations plus sensibles aux rapports de force locaux et les employeurs « ont réussi à imposer leur vision de la flexicurité » (Keune, Serrano, 2014). Quand Esther Houwing parle des facteurs de cycle économique et d'ouverture à la concurrence pesant sur les négociations, on perçoit bien l'exposition des négociateurs syndicaux aux argumentations patronales et économiques, dans des arènes non plus centralisées comme dans les discussions à la Fondation du travail, mais dispersées selon les secteurs et les calendriers de négociation. Du côté patronal, les moyens existent pour encadrer cette dispersion par l'assistance et les conseils dispensés aux délégations employeurs par une grande association, l'Algemene Werkgevers Vereniging Nederland (AWVN, Association générale des employeurs néerlandais), proche de la principale organisation patronale Verbond van Nederlandse Ondernemingen-Nederlands- Christelijk Werkgeversverbond (VNO-NCW, Union des entreprises néerlandaises – Union des employeurs néerlandais chrétiens), et présente à l'arrière-plan des négociations de plus de la moitié des 1 100 conventions collectives de branches, de groupes et d'entreprises. Le tournant vers une flexibilisation de l'emploi élargie entérinée dans les accords décentralisés dérogatoires par rapport à l'accord et la loi de 1999 sur la Flexisécurité nous paraît bien illustrer ce processus.

### *Des concessions sur l'emploi stable pour une régulation limitée de l'emploi flexible*

En mai 2014, la loi Emploi et sécurité est définitivement adoptée. L'ancrage de cette loi sur un accord social d'avril 2013 entre les partenaires sociaux a permis qu'une majorité au Sénat l'adopte. Cette loi fait aboutir les deux projets cruciaux, en matière sociale, de l'accord de

gouvernement : assouplir la procédure de licenciement, en la rendant à la fois plus rapide et moins coûteuse, et réduire la durée de l'indemnisation du chômage ; au passage, elle tente aussi de remédier à certains défauts de la loi Flexibilité et sécurité, dénoncés de plus en plus vivement par les organisations syndicales depuis 2012 (Wierink, 2014). Elle marque un changement d'approche : on ne parle plus de « sécuriser » l'emploi flexible, mais l'emploi tout court, dans une analyse qui voit les règles du licenciement et du chômage comme un obstacle à la mobilité et à la fluidité du marché du travail. Dans cette logique qui individualise le rapport à l'emploi de chaque salarié, en réduisant pour les entreprises le coût des licenciements, on entend stimuler les embauches. En réduisant la progression des indemnités de rupture avec l'ancienneté, on diminue l'incitation des salariés à s'accrocher à leur emploi et on les rend plus ouverts à la mobilité. En réduisant la durée de l'indemnisation du chômage, on pousse les chômeurs aux concessions pour reprendre un emploi.

Pour y parvenir, le gouvernement s'est appuyé sur un accord paritaire d'avril 2013 (Wierink, 2014) rendu possible par le retour de la FNV dans la concertation. À l'automne 2012, la FNV a lancé une campagne contre « les miettes d'emploi », s'emparant du thème du déséquilibre grandissant entre flexibilité et sécurité. Elle est alors en pleine crise de gouvernance et réorganisation à la suite du conflit interne sur la réforme des retraites professionnelles (Wierink, 2012a, 2012b) et dans ce contexte, une telle campagne a aussi l'avantage de mettre tout le monde d'accord. Au fil des mois, avant d'être confirmé comme président en titre de la FNV, Ton Heerts se réintroduit donc dans la concertation en avançant comme revendication « du pouvoir d'achat et des vrais emplois » (Wierink, 2013b). Au plan social, la coalition gouvernementale a besoin des partenaires sociaux pour parvenir à réformer la procédure de licenciement et l'indemnisation du chômage, et pour rendre le dispositif d'insertion dans l'emploi des travailleurs handicapés et des allocataires du revenu minimum plus contraignant pour les entreprises. Les organisations patronales, opposées à ce dernier projet, sont prêtes à passer alliance avec les organisations syndicales dans un accord social qui leur permettrait de marquer des points dans leur campagne contre la précarité. Mais sans la FNV, principale organisation syndicale, cette démarche est compromise. De concert avec la CNV, Ton Heerts, président par intérim puis en titre de la FNV, inscrit le thème de la correction des abus de la flexibilité dans les discussions avec le gouvernement sur l'accord social et ne fait plus blocage sur la réforme du licenciement et du chômage.

S'ensuivent des discussions paritaires, à l'issue desquelles l'accord social acte les points d'accord suivants dans le domaine de l'emploi flexible :

- la requalification en CDI intervient après des CDD renouvelés au-delà de deux ans, et non plus trois ans, ou bien dans le cas de trois CDD successifs, séparés par des intervalles de moins de six mois (contre trois mois auparavant). Il devient donc moins facile de recourir au même salarié sur longue période sans l'embaucher en CDI ;

- l'interdiction des contrats 0 heure au moins dans le secteur de la santé ;

- le bornage à 78 semaines maximum de la période pendant laquelle les intérimaires peuvent être employés sous contrat de travail limité à la durée de la mission, et donc une limitation des possibilités de

dérogation conventionnelle à la disposition légale correspondante ;

- l'obligation de rendre transparentes pour les salariés concernés les situations de travail en *payrolling* et l'appel à la Fondation du travail à discuter du principe de l'égalité de traitement en matière de conditions de travail et de salaires avec les salariés de l'entreprise utilisatrice.

Le compromis trouvé entre les partenaires sociaux est suffisamment solide pour que le vote de la loi soit obtenu sans changement important (Cremers, 2014). Concernant la flexibilité, la loi reprend l'essentiel des dispositions prévues par l'accord social. Au-delà du seul secteur de la santé, elle ouvre la possibilité aux partenaires sociaux de branches d'interdire les contrats 0 heure et les contrats sur appel. De manière plus novatrice, elle encadre désormais les possibilités de dérogation conventionnelle à ses dispositions, notamment sur le nombre de contrats à durée déterminée successifs, et sur le délai pendant lequel les intérimaires échappent au régime des contrats limités à la durée des missions (dorénavant limité à 78 semaines au maximum). Aucune dérogation n'est plus possible sur le délai d'interruption de six mois entre deux chaînes de CDD successives. Concernant la lutte contre le faux travail indépendant, le ministère donne suite au renforcement des moyens de l'inspection du travail.

Concernant les licenciements, la loi uniformise, à partir du 1er janvier 2016, le calcul d'indemnités de rupture, dites de « transition », à raison d'un tiers du salaire mensuel par année d'ancienneté à partir de deux ans d'ancienneté pour les dix premières années, et d'un demi-salaire ensuite, et dans la limite de 75 000 euros ; ces règlent valent, que le licenciement ait été prononcé après autorisation des Bureaux de l'emploi et du chômage (UWV) ou que le contrat ait été résilié par le juge cantonal.

Quant au chômage, deux modifications d'importance sont introduites. D'une part, la durée maximale d'indemnisation du chômage est réduite de 38 à 24 mois, s'appliquant par étapes aux nouveaux entrants entre 2016 et 2019. La philosophie de la réforme est clairement affichée : « Une protection des revenus trop peu activante, *via* l'indemnisation du chômage, réduit la stimulation à chercher activement un nouvel emploi » (Minister van Sociale Zaken, 2014). La loi autorise les dispositifs conventionnels complémentaires. D'autre part, la notion d'emploi convenable est encore élargie, et le chômeur ne pourra plus refuser un emploi comme ne correspondant pas à sa qualification ou à ses attentes à partir de six mois de chômage. Là encore, c'est la victoire d'une conception individualisante du chômage voyant dans les allocations la désincitation aux concessions nécessaires au réemploi.

Pour autant, le retour des partenaires sociaux dans la gouvernance de structures de l'emploi, prévu dans l'accord social, n'est pas repris dans les dispositions du projet de loi. Dans le mémoire introductif, le gouvernement reste très prudent. Il renvoie cette question à l'examen au Conseil économique et social, faisant un rappel explicite à la Commission Buurmeijer qui, en 1991, avait mis en lumière un dysfonctionnement des institutions paritaires qui géraient le régime de protection sociale de l'inaptitude.

## Conclusion

L'accord social de 2013 a apporté quelques correctifs aux dérives de la flexicurité néerlandaise, et a facilité l'agenda de réformes du licenciement

et du chômage, politiquement difficiles, pour la fragile coalition travailliste/libérale au pouvoir depuis septembre 2012 (Wierink, 2014). Pour Wilthagen (2013), cet accord marque une étape dans le processus de rapprochement entre les différentes formes d'emploi, stables et non stables ; le titre de la loi qui le prolonge, Emploi et sécurité, en témoigne. Mais en termes d'équilibre entre flexibilité et sécurité, on peut craindre que le compte n'y soit pas. D'une part, les correctifs apportés à la loi Flexibilité et sécurité semblent loin d'être à la mesure du mouvement de déstabilisation et de dualisation de la main-d'œuvre aux Pays-Bas. D'autre part, rebaptiser des indemnités de rupture, réduites, en indemnités de transition ne suffira pas à sécuriser le passage à un nouvel emploi, et en particulier pour les travailleurs en CDD longs, plus exposés et moins souvent envoyés en formation tout au long de leurs contrats. Enfin, la réduction de la durée de l'indemnisation du chômage va contraindre plus encore les chômeurs les plus fragiles à accepter la « flexploitation », selon l'expression de Pierre Bourdieu, sur le marché du travail. Il est particulièrement frappant de constater que la réforme du licenciement qui prend place cette année se fait dans des termes quasi-identiques aux dispositions qui avaient été refusées en 2007-2008 par les organisations syndicales (Wierink, 2007b ; 2008). Cette évolution semble davantage subie que maîtrisée par le mouvement syndical, mis en difficulté tant par le contexte de crise, que par l'effritement de sa base du fait de la décrue de l'emploi stable, et la transformation encore inachevée de la FNV qui affaiblit sa voix sur la scène publique. Si la flexibilité n'a cessé d'être un défi pour le mouvement syndical de 1999 à 2014, on peut se demander si elle n'est pas devenue ces dernières années une plaie ouverte.

**Sources :**


ABU (2013), *Flexpocket, feiten en cijfers over flexibelearbeidsvormen*, mei

Bosch N., Roelofs G., van Vuuren D., Wilkens M. (2012), *De huidige en toekomstigegroei van het aandeelzzp'ers in de werkzame beroepsbevolking*, Centraal Plan Bureau, 19 december.

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

De Visser S., Volker F., Hoevenagel R., Witkamp A., Engelen M. (2014), *De market voor dienstverlening aan huis, onderzoek naar vraag- en aanbodzijde*, Panteia Research to Progress, 4 maart.

Dekker F., Stavenuiter M. (2012), *ZZPers en het sociale stelsel : op weg naar herziening ?*, Verwey Jonker Instituut, December.

De Wit J., Donker van Heel P. (2011), *Payrollkrachten : een onderzoek naar de kenmerken van payrollkrachten*, Ecorys, rapport pour le VPO, December.

Dosker R., Risseeuw P., Willebrands W., Berden C. (2011), « Het verschil dat de zzp'er maakt », *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, vol. 27, n° 3.

European Commission (2012), *Employment and Social Developments in Europe 2012*, Brussels.

FNV-OSB (2013), *Rechtspositie huishoudelijk werkers, visie FNV-OSB en de ratificatie van ILO-Verdrag 189*, 18 december.

Gazier B. (2014), « Flexibilité et sécurisation des parcours professionnels : où en sommes-nous ? », *Cahiers français*, n° 381, juin.

Houwing E. (2010), *A Dutch Approach to Flexicurity? Negotiated Change in the Organization of Temporary Work*, Thèse, Université d'Amsterdam, 26 février.

Keune M., Serrano A. (2014), « The Power to Name and the Struggles over Meaning: The Concept of Flexicurity », *in* Keune M., Serrano A., *Deconstructing Flexicurity and Developing Alternative Approaches. Towards New Concepts and Approaches for Employment and Social Policy*, London, Routledge.

Klosse S. (2013), « Flexibel werken : van disbalans naar evenwicht », *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, vol. 29, n° 2, p. 117-134.

Kösters L., Smits W. (2013), « Flexwerkers in Nederland, wie zijn het en waar werken ze ? », *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, vol. 29, n° 2, p. 135-142.

Mevissen J., van den Berg N. (2011), « De Januskop van de zzp'er ; de zelfstandige zonder personeel : ondernemer of eigenlijk een werknemer ? », *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, vol. 27, n° 3, p. 264-280.

Minister van Sociale Zaken (2014), *Memorie van Toelichting, wetsvoorstel Werk en Zekerheid*.

Muffels R., Dekker R. (2012), « Flexibilisering en regulering van werkzekerheid », *ESB*, vol. 97, n° 4647, p. 18-23.

Muffels R., Wilthagen T. (2011), « Flexwerk en werkzekerheid in tijden van crisis », *ESB*, vol. 96, n° 4602, p. 54-57.

Souren M. (2008), « CBS-berichten : meer flexwerkers, maar niet op alle fronten », *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, vol. 24, n° 4, p. 460-464.

van Echtelt P., Vlasblom J.D., de Voogd-Hamelink M. (2014), *Vraag naar arbeid 2013*, Sociaal en Cultureel Planbureau, 13 mei.

Verburg L. (2013), « Payrolling : over duiding en verbinding », *Aersequi, Nl/maanblad*, december, p. 907-914.

Wierink M. (1997), « Évolution de l'État Providence : modèle ou exception hollandaise ? », Hors-série, « Le "modèle" hollandais », *Chronique internationale de l'IRES*, octobre, p. 7-21.

Wierink M. (1998), « Pays-Bas. La flexibilité négociée », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 50, janvier, p. 1-7.

Wierink M. (2007a), « Pays-Bas. Prendre soin des personnes âgées et dépendantes : nouvelle loi sur le soutien social et risques pour l'emploi des femmes », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 105, mars, p. 48-58.

Wierink M. (2007b), « Pays-Bas. Le projet de réforme du licenciement : un tournant dans la politique néerlandaise de flexi-sécurité ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 108, septembre, p. 26-39.

Wierink M. (2008), « Pays-Bas. Abandon du projet de réforme du licenciement », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 110, janvier, p. 70-72.

Wierink M. (2011a), « Pays-Bas. La libéralisation des services postaux : beaucoup de flexibilité, peu de sécurité », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 129, mars, p. 12-23.

Wierink M. (2011b), « Pays-Bas. Une performance ambiguë : l'emploi au risque de la précarité », n° spécial, « Les jeunes dans la crise », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 133, novembre, p. 154-168.

Wierink M. (2012a), « Pays-Bas. Un compromis fragile sur la réforme des retraites », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 136, mai, p. 15-33.

Wierink M., (2012b), « Pays-Bas. Réorganisation de la FNV : un chantier technique et politique à l'issue incertaine », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 138, septembre, p. 16-31.

Wierink M. (2013a), « Le travail à temps partiel et l'égalité entre homme et femme : deux pays, deux visions » (France/Pays-Bas), *Septentrion*, n° 2, juin, p. 48-53.

Wierink M. (2013b), « Pays-Bas. Austérité renforcée et difficile redémarrage de la concertation », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 140, avril, p. 16-29.

Wierink M. (2014), « Pays-Bas. Austérité et réformes structurelles : influence limitée du mouvement syndical », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 145, mars, p. 29-44.

Wilthagen T. (1998), « Flexicurity: A New Paradigm for Labour Market Policy Reform? », Paper, TSER Social Integration Project by Transitional Labour Markets, WZB.

Wilthagen T. (2013), « Nederland loopt vast in flex : naar een nieuw "Dutch design" ? », *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, vol. 29, n° 2, p. 188-190.

Wilthagen T., Tros F. (2004), « The Concept of Flexicurity: A New Approach to Regulating Employment and Labour Markets », *Transfer*, n° 2, p. 166-186.

Wilthagen T.,Verhulp E., Gonggrijp L., Dekker R., van der Meer M., Nauta A. (2012), *Naar een nieuw Dutch design voor flexibel en zeker werk*, 29 november.