

SUSANNE BURRI

UNIVERSITÉ D'UTRECHT

## VERS UNE PROTECTION SOCIALE PLUS AMPLE DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS SANS PERSONNEL ?

La flexibilité croissante du marché du travail néerlandais est en partie due à l'augmentation du nombre de travailleurs indépendants sans personnel: les *zzp'ers*<sup>1</sup>. En 2018, ce groupe comprenait presque 1,1 million de personnes et représentait 12.2 % de tous les travailleurs<sup>2</sup> aux Pays-Bas<sup>3</sup>. Il s'agit de personnes pour lesquelles le travail indépendant est l'occupation principale. L'augmentation du nombre de *zzp'ers* a été très marquée depuis 2003 - ils représentaient alors 8,1 % des travailleurs - et jusqu'en 2015. Depuis, leur nombre est resté stable. En ajoutant au groupe de *zzp'ers* les salariés qui ont une entreprise indépendante sans personnel, en plus de leur travail de salarié, on comptabilisait alors en 2017 1,5 million de personnes, dont 900 000 pour lesquels la rémunération en tant que travailleur indépendant constituait le revenu principal. Le groupe de *zzp'ers* est très divers et actif dans tous les secteurs. Les *zzp'ers* sont majoritairement âgés de plus de 45 ans et les hommes plus représentés que les femmes.

Ces dernières années, la position de ces travailleurs indépendants a suscité de nombreux débats et projets. De récentes recherches portant sur les faibles revenus et le manque de protection en cas d'incapacité de travail ont en effet démontré la forte vulnérabilité d'un grand nombre de *zzp'ers*. Ces travailleurs ne bénéficient pas de la protection sociale qui couvre principalement les salariés. En novembre 2018, une Commission d'experts indépendants sur la régulation du travail (*Commissie Regulering van werk*) a été installée pour formuler des idées sur les normes, la législation et les impôts relatifs à l'avenir du marché du travail<sup>4</sup>. Cette Commission a également eu pour mission de formuler des propositions concernant les *zzp'ers*<sup>5</sup>. Le 20 juin dernier, elle a ainsi publié un document de base issu d'un vaste débat mené au plan national<sup>6</sup>. Elle y relève que d'importantes différences existent entre les travailleurs disposant d'un bon salaire, d'un haut niveau d'éducation et d'une forte protection sociale, par rapport à ceux qui ont un niveau d'éducation inférieur, un travail généralement peu productif allant de pair avec une faible protection sociale. Cette disparité a amené la Commission à parler de « question sociale » (*sociale kwestie*). Certaines propositions ont provoqué de vives réactions dans les médias, en particulier la proposition visant à ce que les règles concernant le travail garantissent un fondement de base universel de protection des revenus de tous les travailleurs, quel que soit le contrat, et donc y compris les travailleurs indépendants sans personnel inclus.

1 Zelfstandigen zonder personeel.

2 Selon la définition du CBS (Office national des statistiques), le groupe des travailleurs (*werkenden*) comprend toutes les personnes de 15 à 75 ans ayant un revenu issu d'un travail rémunéré (salariés, travailleurs avec personnel ou travailleurs indépendants sans personnel): <https://www.cbs.nl/nl-nl/artikelen/nieuws/2019/10/van-werkenden-loopt-zzp-er-meeste-risico-op-armoede/werkenden>

3 CBS, Dossier ZZZ: <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-zzp>

4 Voir [www.reguleringvanwerk.nl](http://www.reguleringvanwerk.nl)

5 Commission sur la réglementation du travail et sur l'avenir du marché du travail, 7/11/2018: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zelfstandigen-zonder-personeel-zzp/nieuws/2018/11/07/commissie-regulering-van-werk-buigt-zich-over-toekomst-arbeidsmarkt>

6 « Dans quel genre de pays voulons-nous travailler? », Document de travail de la Commission d'experts indépendants, 20/06/ 2019: <https://www.reguleringvanwerk.nl/documenten/publicaties/2019/06/20/discussienoti-ie-commissie-regulering-van-werk>

Alors quels sont plus spécifiquement les problèmes liés au travail d'un travailleur indépendant sans personnel? En premier lieu, beaucoup de ces travailleurs n'ont que peu de revenu. Un projet du Gouvernement vise d'ailleurs à garantir un tarif minimum aux *zpz'ers* à partir de 2021. De plus, les *zpz'ers* ont désormais le droit de négocier des tarifs collectivement, sans risquer de former un cartel légalement interdit. En outre, les *zpz'ers* sont rarement assurés ou ne disposent pas d'assez de moyens propres pour compenser leur manque de revenus en cas d'incapacité de travail par exemple. Sur ce point, des projets spécifiques n'ont pas encore été annoncés, mais la Commission d'experts indépendants susmentionnée a formulé des principes sur lesquels baser un système de sécurité sociale pour tous.

## I - LES REVENUS

**A - RISQUE DE PAUVRETÉ :** par comparaison aux salariés et aux entrepreneurs employant du personnel, les travailleurs indépendants sans personnel risquent bien plus souvent d'avoir un salaire sous le seuil minimal de revenus<sup>7</sup>. En 2017, ce minimum était fixé à 1 040 euros nets par mois pour une personne vivant seule ; à 1 380 euros mensuels pour une personne monoparentale et à 1 960 euros pour deux partenaires avec deux enfants. Parmi tous les travailleurs âgés de 15 à 75 ans, salariés ou travailleurs, 2,5 % d'entre eux faisaient partie d'un ménage avec un revenu sous ce minimum et couraient donc un risque de pauvreté. Ce risque est davantage prononcé pour les travailleurs indépendants sans personnel avec 8,6 % de *zpz'ers* concernés en 2017. Une part de ce groupe de *zpz'ers* (1,9 %) appartenait à un ménage vivant d'un revenu inférieur à la limite minimale depuis 4 ans ou plus. De tous les travailleurs gagnant moins que le revenu minimum, 9 sur 10 des travailleurs à temps partiel courent un risque de pauvreté.

**B - TARIF HORAIRE MINIMUM :** en juin 2019, le Gouvernement a annoncé à la deuxième Chambre du Parlement sur l'entreprenariat (*werken als zelfstandige*) son projet visant à instaurer un tarif horaire minimum générique de 16 euros pour les *zpz'ers*<sup>8</sup>. Le Gouvernement a en effet constaté que certains travailleurs indépendants sans personnel sont rémunérés sur la base d'un salaire (trop) bas durant de longues périodes et ne gagnent pas assez pour pouvoir conclure une assurance en cas d'incapacité de travailler, ou pour disposer de fonds propres leur permettant de faire face à des difficultés inhérentes par exemple à une carence de mandats. La mesure du tarif horaire minimum doit non seulement permettre d'éviter le risque de pauvreté dans ce groupe de *zpz'ers*, mais aussi contrer l'utilisation de quasi-travailleurs indépendants par des mandants qui s'exonèrent de payer les primes sociales au lieu de souscrire un contrat de travail générant la protection du salarié. Ce tarif va ainsi permettre aux *zpz'ers* de gagner au moins le minimum social et s'appliquera à tous les travailleurs indépendants sans personnel - qu'ils travaillent pour des clients privés ou des entreprises - pour chaque heure consacrée au mandat. Dans ce tarif horaire, il est tenu compte du fait qu'un tiers du temps est nécessaire pour remplir des tâches administratives. En revanche, les dépenses directes - tel que l'achat de matériel - ne sont pas incluses dans le tarif. Le Gouvernement n'a toutefois pas imposé d'autres critères, comme par exemple

7 « Les travailleurs indépendants sont les plus exposés à la pauvreté », CBS, 5/03/2019.

8 « Les *Zpz'ers* gagneront au moins 16 euros par heure à partir de 2021 », Ministerie van SZW, Nieuwsbericht, 24/06/2019: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid/nieuws/2019/06/24/zpz-ers-gaan-vanaf-2021-minimaal-16-euro-per-uur-verdiene>

celui d'une certaine durée de mandat. Le projet de loi relatif à ces plans n'a pas encore été publié à ce jour.

**C - TARIFS MINIMUM COLLECTIFS ADMIS :** pour permettre la concrétisation du tarif horaire minimum de 16 euros, les travailleurs indépendants sans personnel peuvent, dès à présent, appliquer collectivement ce tarif sous certaines conditions sans enfreindre les règles relatives aux cartels. De plus, les *zpz'ers* peuvent déclarer les coûts liés à leur travail, comme par exemple la peinture et les pinceaux d'un peintre en bâtiment. Cette mesure a été annoncée par l'autorité qui surveille le bon fonctionnement des marchés pour les consommateurs et les entreprises : l'Autorité Consommateur et Marché (ACM - *Autoriteit Consument & Markt*)<sup>9</sup>.

Un tarif établi collectivement est possible lorsque :

- Les travailleurs indépendants sans personnel travaillent « côte-à-côte » avec des salariés, sans former pour autant une entreprise au sens de la loi sur la concurrence (*Mededingingswet*);
- Les *zpz'ers* conviennent d'appliquer collectivement le tarif horaire minimum légal annoncé par le Gouvernement avant l'entrée en vigueur de ce tarif;
- Les *zpz'ers* s'entendent collectivement avec leurs mandataires pour appliquer un tarif minimum plus élevé lorsqu'un tel tarif est nécessaire pour avoir un revenu plus élevé que le minimum social.

Dans ces cas, l'ACM n'infligera pas d'amendes jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi sur du tarif horaire minimum de 16 euros prévue en 2021.

## II - LES RISQUES NON COUVERTS

**A - ASSURANCE INVALIDITÉ :** une enquête menée en 2019 sur 5 500 *zpz'ers* démontre que 41 % de ces travailleurs n'ont pris aucune mesure dans l'hypothèse où ils devraient faire face à une incapacité de travail<sup>10</sup>. Le plus souvent, aucune assurance invalidité n'a été conclue, en raison notamment du montant élevé des primes et de l'absence d'épargne ou de placements. Ces *zpz'ers* ne disposent pas non plus de fortune liée à l'entreprise, de propriété foncière ou de participation à un fonds de soutien collectif (*broedfonds*). Un tel fonds collectif est formé par et pour un groupe restreint de *zpz'ers*, avec l'objectif de s'aider mutuellement par des dons en cas d'incapacité de travailler pendant une période maximale de deux ans<sup>11</sup>. Ce type de collectif comprend principalement des travailleurs indépendants sans personnel avec peu de revenus et sans possibilité de couvrir un risque éventuel d'incapacité de travail. L'assurance invalidité n'est pas obligatoire et moins de 1/5 *zpz'er* en a contracté une. Invoquant principalement des raisons financières, les *zpz'ers* sans assurance indiquent pour 37 % d'entre eux qu'une telle assurance est au-dessus de leurs moyens, et pour 46 % que les primes sont trop élevées par rapport aux allocations.

**B - PENSIONS DE RETRAITE :** s'agissant des pensions de retraites, les *zpz'ers* sont plus nombreux à avoir pris des dispositions<sup>12</sup>. Ainsi, 45 % d'entre eux participent à un fonds de

9 « Les travailleurs indépendants peuvent conclure des accords sur le revenu minimum », ACM, Nieuwsbericht, 23/07/2019 : <https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-zpzers-kunnen-afspraken-maken-over-minimuminkomen>

10 « 4 travailleurs indépendants sur 10 sans allocation d'invalidité », CBS, 4-7-2019, *op.cit.*

11 Voir : [www.broedfonds.nl](http://www.broedfonds.nl)

12 « 4 travailleurs indépendants sur 10 sans allocation d'invalidité », CBS, 4/07/2019, *ibidem.*

pension, 43 % considèrent leurs épargnes ou placements comme une mesure constituant leur pension et 33 % leur propre maison. Mais presque 1 travailleur indépendant sans personnel sur 5 n'a rien réglé pour sa pension et ce, dans plus de la moitié des cas, pour des raisons financières.

**C – MODERNISATION ?** L'un des points de l'accord sur la modernisation du système de pensions conclu début juin 2019 entre le Gouvernement, les organisations d'employeurs et les syndicats nationaux<sup>13</sup>, consiste en une assurance invalidité obligatoire pour les travailleurs<sup>14</sup>. Le Gouvernement a demandé aux partenaires sociaux de présenter une proposition concrète début 2020 en vue de protéger les travailleurs indépendants - à l'instar des salariés - en cas d'incapacité de travail.

En outre, le Gouvernement a réservé 100 million d'euros à un cadre de pension indépendant de la forme du travail. Ce plan a vocation à être développé dès lors que l'accord sur le renouvellement du système de retraite entrera en vigueur<sup>15</sup>. Reste à voir si les partenaires sociaux parviendront à se mettre d'accord sur ce dossier très complexe.

## Conclusion

L'amélioration au moins partielle de la situation des travailleurs indépendants sans personnel fait partie de l'agenda du Gouvernement actuel, mais les propositions restent modestes et les dispositions légales à venir encore incertaines. A ce jour, il n'est pas encore question d'engager une réforme fondamentale du marché du travail qui permettrait de remédier à la division actuelle entre, d'une part les groupes de salariés bénéficiant d'une forte protection sociale et, d'autre part les groupes de travailleurs aux contrats précaires ou indépendants sans personnel qui encourent des risques plus élevés. La Commission d'experts indépendants propose notamment une refonte structurelle, avec pour objectif un statut unique de travail pour tous. Elle plaide également pour une base de protection universelle pour tous les travailleurs contre les risques les plus élevés, tels que l'incapacité de travail, la maladie, la vieillesse et le manque de capacité d'adaptation<sup>16</sup>. De plus, les différences fiscales entre groupes de travailleurs devraient être limitées. Elle se base ainsi sur l'avis que lui a donné l'OCDE concernant la nécessité d'entreprendre des réformes structurelles<sup>17</sup>. Il faut espérer que de telles réformes seront effectivement initiées, pour mettre fin aux effets négatifs de certaines formes de flexibilité, autant pour les travailleurs et leurs proches concernés que pour la société néerlandaise en général.

13 « Accord de pension: un futur système de retraite »: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/pensioen/toekomst-pensioenstelsel>

14 « Assurance invalidité obligatoire pour les indépendants »: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/pensioen/toekomst-pensioenstelsel/verplichte-arbeidsongeschiktheidsverzekering-voor-zelfstandigen>

15 « Accord de principe pour le renouvellement du système de retraite », Ministerie van SZW, 5/06/2019, p. 10: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/pensioen/documenten/kamerstukken/2019/06/05/kamerbrief-principe-akkoordverni-ewwing-pensioenstelsel>

16 « Dans quel genre de pays voulons-nous travailler? », Document de travail du Comité sur la réglementation du travail relatif au droit du travail, à la sécurité sociale et à la fiscalité durables, 20/06/2019, p. 8, *op. cit.*

17 « Participation de l'OCDE à la Commission indépendante des Pays-Bas sur la réglementation du travail », OECD, Commission sur la réglementation du travail, Juin 2019: <https://www.reguleringvanwerk.nl/documenten/publicaties/2019/06/20/oeso-rapportage-commissie-regulering-van-werk>