

Pays-Bas

Assurance chômage : un vent de réformes permanent

Marie WIERINK

En 2008, avec 3 % de taux de chômage, les débats sur la politique de l'emploi aux Pays-Bas sont dominés par les tensions sur le marché du travail et les risques d'inflation et de freinage de la croissance. Cette conjoncture favorable facilite la poursuite d'une politique de réduction des revenus de remplacement et de renforcement de l'activation en cas d'absence de travail, qu'il s'agisse du chômage à proprement parler, ou d'un chômage d'exclusion, lié à l'inaptitude ou à l'assistance. Dans le cas des Pays-Bas, il est nécessaire, d'entrée de jeu, d'élargir la problématique de l'indemnisation du chômage à celle de la protection sociale au sens large, du fait du caractère hybride de la protection sociale à la fois bismarckienne et beveridgienne.

Dès la fin des années soixante, une large palette de revenus de remplacement a été mise en place, articulée aux salaires ou au salaire minimum, comportant notamment une allocation d'assistance, financée par l'impôt, de type « filet de sécurité », et prenant le relais des dispositifs assurantiels du chômage et de l'invalidité, dans les cas de fin de droits ou d'inéligibilité comme dans les cas d'inactivité sans revenus. Aussi la probléma-

tique du *welfare without work*, pesant sur les coûts non salariaux et sur la compétitivité du pays, a-t-elle été identifiée précocement aux Pays-Bas, dès les effets des deux chocs pétroliers, à partir des années quatre-vingt. On pourrait parler aux Pays-Bas en matière de politique du chômage, de politique du mouvement permanent, tant depuis plus de 20 ans, de nombreux remaniements de dispositifs, de financements, de structures sont intervenus, dans le cadre des réformes de la protection sociale, visant à renverser la priorité : d'abord mettre au travail ou maintenir en emploi, ensuite ou à défaut, indemniser. Du point de vue des résultats de ces évolutions, du côté de l'indemnisation du chômage (au sens large d'absence d'emploi), on peut globalement parler d'une réduction de la protection, due à un durcissement des conditions d'éligibilité, ou à des modifications de la structure de l'indemnisation. Mais sur le plan de la lutte contre le chômage, l'accent mis continûment depuis le premier gouvernement Kok (1994) sur l'activation et les changements dans l'organisation et les méthodes de travail du service public de l'emploi contribuent à une dynamique

d'insertion ou de réinsertion des personnes privées d'emploi.

Cette dynamique est renforcée par la reprise de la croissance depuis 2005 au point que l'urgence aux Pays-Bas, aujourd'hui, n'est plus tant de lutter contre le chômage que d'augmenter le taux d'emploi. Observant cette double évolution, la question se pose de savoir si les Pays-Bas rompent avec leur tradition de protection sociale généreuse et s'orientent vers le *Workfare*, ou s'il s'agit d'une version de la flexicurité adaptée au contexte d'aujourd'hui. Nous allons donc commencer par présenter les évolutions du contexte économique et celles des effectifs indemnisés au titre des différents dispositifs de la protection sociale. Puis nous décrirons les transformations des structures de gestion de ces dispositifs, avant d'aborder les évolutions de l'indemnisation et celles de la politique de l'activation.

Une situation économique et sociale enviable

Les Pays-Bas sont un petit pays, à l'économie très ouverte et très sensible aux évolutions du commerce international. Après avoir fléchi entre 2000 et 2005, la croissance du PIB s'est rétablie pour s'accélérer jusqu'en 2007 (3,5 %, selon CBS) et rester à un niveau plus élevé que la zone euro. Cette bonne santé de l'économie néerlandaise s'est fait sentir sur les créations d'emploi, la croissance de la population active et la diminution du chômage. Le chômage des jeunes, qui reste plus élevé, et le chômage de longue durée, persistant, demeurent préoccupants. Il convient pourtant d'apporter quelques nuances à ce tableau favorable de la situation. D'une part, en dépit d'une politique volontariste en direction de

l'emploi des seniors (Wierink, 2005), il ressort des statistiques néerlandaises administratives du chômage que les plus âgés et les peu qualifiés sont sur-représentés parmi les chômeurs de longue durée (CWI, 2008).

D'autre part, la structure de la protection sociale conduit à nuancer l'approche du taux de chômage aux Pays-Bas. Tant le régime d'inaptitude ayant accueilli dans les années 1980 et 1990 des personnes considérées en situation d'inemployabilité, que le régime de l'assistance fonctionnant comme un filet de sécurité, prenant le relais du chômage après expiration des droits ou assurant un revenu minimum aux personnes sans ressources, présentent une porosité aux situations de non-emploi, donnant au halo de chômage néerlandais un caractère spécifique. C'est la raison pour laquelle les Néerlandais se sont préoccupés continuellement d'agir pour contenir et réduire le « tirage » sur ces allocations de protection sociale, en même temps qu'ils affichaient des performances remarquables en termes d'évolution du taux de chômage proprement dit. Ainsi, le nombre de personnes touchant des allocations de la protection sociale diminue sensiblement depuis 2004 (CBS, 2008) ; mais le chômage des plus âgés recule beaucoup moins (-3 % pour les 55 à 65 ans). Pendant la même période (fin 2004 à fin 2007), le nombre d'allocations d'invalidité (847 000 fin 2007) a reculé de 12 %. Enfin, le nombre des allocataires de l'assistance (274 000 fin 2007) est aussi en retrait, de 19 % depuis fin 2004.

Une tendance à la réduction des allocations

L'impression générale qui se dégage de l'examen de l'évolution des différents volets de la protection durable du revenu

PAYS-BAS

sur longue période est celle d'une lente réduction, liée à plusieurs facteurs, alternatifs ou cumulatifs. Mais dans tous les cas, dans ces reconfigurations, la priorité du retour à l'emploi est réaffirmée et elle passe par la re-définition de l'emploi acceptable, sous peine de réduction ou suppression de l'allocation.

L'assurance chômage

Ce n'est sans doute pas un hasard si le système de l'assurance-chômage est celui qui semble le moins transformé, mieux financé – par les cotisations – et pesant moins directement sur les finances publiques, et mieux défendu par les partenaires sociaux. De réforme en réforme, les conditions d'éligibilité se resserrent et la durée de prise en charge est réduite, en partie pour bloquer la voie alternative aux régimes de pré retraite supprimés en 2004. L'intensité d'activité exigée dans la période précédant le chômage s'accroît à chaque réforme, et l'influence de l'âge, qui déterminait la durée de l'assurance chômage pour les chômeurs admis à l'allocation proportionnelle au salaire, disparaît en 2005 au profit du passé professionnel « réel ».

Jusqu'à la réforme de 2005, le système néerlandais d'assurance chômage est relativement généreux. Les conditions d'exigence en termes d'activité précédente ne sont pas très élevées. La durée d'indemnisation est longue, jusqu'à 5 ans, pour un passé professionnel de 40 ans et plus, avec une approche originale de cette ancienneté puisque l'âge in-

tervient pour déterminer ce qu'on appelle aux Pays-Bas le « passé professionnel fictif »¹. En 2005, de nouvelles retouches sont apportées au dispositif. Elles font partie du compromis de fin de crise : suppression des facilités fiscales accompagnant les régimes de préretraite, introduction du régime d'épargne individuelle pour financer les congés de longue durée. L'intention est clairement de fermer la voie du chômage comme solution d'attente de la retraite. Ces retouches avaient été proposées au gouvernement par un avis unanime du Conseil économique et social en avril 2005. La période de référence est resserrée : il faut maintenant établir son activité pendant 26 semaines dans les 36 précédentes, et la durée maximale d'allocations proportionnelles au salaire est substantiellement réduite : elle passe de 60 à 38 mois, marquant la volonté du gouvernement de bloquer la voie du chômage de longue durée pour les chômeurs les plus âgés. Les droits à allocations de prolongation seront maintenant calculés sur la base du passé professionnel réel, à raison d'un mois d'allocation par année de travail, tout en ménageant une période de transition pour les chômeurs déjà dans le système sur la base de leur « passé professionnel fictif ». Enfin, on laisse en place le dispositif particulier d'assistance prévu pour les chômeurs les plus âgés, à l'issue de la période maximale mentionnée plus haut : entre 50 et 60 ans.

Enfin, la définition de l'emploi convenable est revue au 1^{er} juillet 2008.

1. Pour calculer celui-ci, on ajoutera aux années validées comme ouvrées dans les cinq dernières années le nombre d'années obtenu en soustrayant 23 ans de l'âge du salarié. Ainsi, pour une personne de 43 ans, licenciée et satisfaisant à la condition des 3/5, les droits ouverts seront calculés pour une ancienneté de $43-23=20$ ans, et le droit aux allocations prolongeant l'allocation de base ouvert pour 1,5 an.

Une circulaire du ministre des Affaires sociales, ayant autorité sur les UWV (services de gestion des assurances des salariés, distribuant les allocations et chargés de l'activation), oblige les chômeurs qui recherchent un emploi depuis plus d'un an à faire candidature à tout emploi disponible, quel qu'il soit, même déqualifié. Cette circulaire produira ses effets à partir du 1^{er} juillet 2009 pour les chômeurs inscrits après le 1^{er} juillet 2008 (MSZ, 2008). Il s'agit là d'une modification qui affecte surtout les plus qualifiés. Les anciennes règles (de 1996) voulaient que les emplois convenables soient définis en rapport avec la nature de l'emploi précédent, l'expérience professionnelle, la formation, la rémunération et un temps de trajet raisonnable, et que de six mois en six mois, on considère comme acceptable tout emploi d'un niveau immédiatement inférieur. Dans le nouveau système, au bout de deux semestres, tout emploi accessible, même non qualifié, doit être accepté, quelle que soit sa durée. Et ceci indépendamment du niveau de l'indemnité de chômage dans la mesure où un complément indemnitaire est prévu pour assurer le maintien du niveau de l'allocation de chômage pendant la durée des droits ouverts. Ainsi, la reprise d'un emploi, même partiel, n'entraînera pas la perte des allocations, et les ressources du chômeur seront maintenues au niveau de son ancienne indemnisation.

Le système n'est peut-être pas encore stabilisé. Une commission mise en place après l'échec des discussions sur la réforme de la procédure du licenciement, a travaillé sur des scénarios alternatifs de stimulation de l'activité. Elle a rendu son rapport en juin 2008¹ et a proposé de mo-

difier profondément l'assurance chômage en combinant un système de budget personnel par salarié pour financer la formation continue et « une assurance travail », constituée de deux périodes de six mois avant qu'un dispositif municipal d'assistance ne prenne le relais. Ce projet qui raccourcit substantiellement la durée d'indemnisation inquiète beaucoup la FNV. Elle a tenté d'y faire obstacle en passant début septembre, en cavalier seul sans la CNV et sans concertation avec ses fédérations, un accord oral avec les employeurs de VNO-NCW (Jorritsma, de Waard, 2008 ; Berghuis, 2008, et FNV, 2008), admettant ce qu'elle avait refusé jusqu'ici, à savoir la limitation des indemnités de licenciement à un an de salaire, au-dessus de 75 000 € de salaire annuel (*cf.* Wierink, 2007 et 2008). Les discussions sociales d'automne devraient concrétiser plus avant ces compromis.

Les allocations pour incapacité de travail

On ne peut pas traiter de l'indemnisation du chômage sans aborder la question du régime d'incapacité, d'invalidité ou d'inaptitude au travail, selon la traduction que l'on voudra retenir du régime de la WAO. Créé en 1967 pour assurer un revenu de remplacement aux personnes dans l'incapacité de travailler, que la raison en soit professionnelle ou non, le régime a accueilli très rapidement un très grand nombre de bénéficiaires, du fait d'une configuration permettant son ouverture aux personnes devenant inadaptées à l'emploi, par suite de l'évolution technologique ou du marché du travail. Le régime de la WAO, plus favorable que l'assurance-chômage (80 % du dernier

1. Commission Bakker.

PAYS-BAS

salaire jusqu'à la retraite), a ainsi été utilisé par les partenaires sociaux, gestionnaires des organismes payeurs des allocations sociales, pour absorber les crises de l'emploi qui ont touché les Pays-Bas jusqu'aux années quatre-vingt-dix. De 195 000 personnes indemnisées en 1970, on passe à 610 000 en 1980 et 912 000 en 1990 (Holcman, 1998). Le ralentissement des entrées et le dégonflement des effectifs du régime ont été une préoccupation constante du gouvernement depuis le début des années quatre-vingt. Des retouches nombreuses ont été apportées au régime. Le régime de l'indemnisation est d'abord réorganisé en 1993¹ de manière fondamentale (Holcman, 1998). La formule de calcul fait varier le montant de l'indemnité et sa durée selon l'âge du bénéficiaire au moment de sa mise en invalidité, pour les nouveaux entrants et les moins de 50 ans déjà allocataires. Le taux d'invalidité de travail est redéfini en fonction non pas de la capacité de trouver un travail « approprié » correspondant aux qualifications et à la rémunération de l'emploi antérieur, mais de celle à assumer un emploi « acceptable ». Jusqu'en 2005, des réformes interviennent, visant à impliquer davantage les entreprises dans la prévention de l'incapacité. La période de prise en charge des arrêts maladie par les entreprises et de responsabilité du reclassement passe de 52 semaines à 104 semaines, avant le basculement en inaptitude. Un système de cotisation patronale inaptitude est créé, variant avec le recours au régime.

En 2005, le régime est encore plus profondément reconfiguré, par une réforme qui fait partie du compromis de fin de crise lié à l'arrêt des mises en pré-

traite à partir du 1^{er} janvier 2006 (cf. Wierink, 2006). L'intitulé de la loi est significatif de la réorientation du dispositif vers l'emploi. L'ancienne loi sur l'incapacité de travail devient loi sur le travail et le revenu (WIA). Elle se décompose en deux dispositifs :

- un dispositif de revenus pour les personnes en incapacité de travail totale et durable (IVA), à plus de 80 % d'incapacité ;
- un règlement de restauration du travail pour les personnes en incapacité partielle de travail, entre 35 % et 80 % d'incapacité.

Les personnes touchées par une incapacité de moins de 35 % ne sont plus couvertes par le régime, contrairement au dispositif précédent qui prenait en charge les incapacités à partir de 15 %. Sans emploi ou sans ressources, elles en sont réduites à la protection du régime de chômage si elles y ont des droits, ou à celui de l'assistance.

Une vaste opération de réévaluation de tous les cas d'incapacité visant des personnes de moins de 50 ans est lancée. En matière d'indemnisation, la réforme a le plus grand impact sur les personnes en incapacité partielle. Il s'agit maintenant de modifier la définition de l'incapacité pour faire de l'employabilité le centre de gravité du dispositif en appréciant non plus la capacité de travail restante, mais la capacité de gains restante, en rapport avec des « emplois *généralement* acceptables », et de faire en sorte que l'emploi soit plus attractif que l'inactivité, même s'il n'est pas en rapport avec la qualification ou la rémunération de l'emploi précédent. Le taux d'incapacité est alors fixé à l'inverse du taux de capacité de gains restante. Les indemnités pour incapacité

1. Loi Wet Terugdringing beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen (TBA), 1^{er} août 1993.

totale et durable (sans perspective d'amélioration dans les 5 ans à venir) sont désormais fixées à 75 % du dernier salaire, sans limitation de durée, et sous réserve d'examen médicaux annuels. Pour la personne reconnue en incapacité de 35 à 80 %, l'allocation connaît plusieurs niveaux, dépendant de la durée de son activité professionnelle avant la maladie, de son âge et du fait qu'elle a un nouvel emploi ou non. La nouvelle logique d'indemnisation fait que l'allocation reçue est dans tous les cas supérieure quand on a un emploi, et un emploi substantiel.

Les allocations de l'assistance sociale, ou revenu minimum

Le troisième dispositif (*Bijstand*) assurant un revenu de remplacement est une sorte de revenu minimum universel, financé par l'impôt, destiné aux personnes sans emploi ou sans ressources de plus de 18 ans. Mis en place en 1963 pour remplacer l'ancienne loi des pauvres de 1912, il constitue une pièce essentielle du filet de la protection sociale hollandaise, avant prise en charge par le dispositif de la retraite générale. Il faudra attendre 1972 pour que soient définies des règles nationales quant au niveau de cette allocation, devant permettre de satisfaire aux besoins normaux de l'existence, et que soient fixés des montants nationaux. La création en 1969 du salaire minimum obligatoire pour les travailleurs adultes constitue une étape dans cette normalisation de l'allocation d'assistance. Les allocations d'assistance ont d'abord assuré à un ménage un revenu basé sur le salaire minimum, lui-même étalonné lors de sa création pour permettre un niveau de vie convenable à un ménage traditionnel avec femme au foyer et deux enfants (Albeda, Dercksen, 1989). Les mères seules, nombreuses à être soutenues

par cette allocation, étaient dispensées de toute recherche d'emploi, jusqu'aux 12 ans de leur plus jeune enfant. Fin 1998, un quart des bénéficiaires de l'allocation d'assistance sont des parents isolés, essentiellement des mères seules.

Une première réforme intervient en 1996 ; elle donne aux municipalités davantage de responsabilités de gestion, autorisant une politique de suppléments individuels jusqu'à 20 % du montant de l'allocation de base, pour charges ou dépenses particulières. De nouvelles obligations de travailler à sa réinsertion professionnelle sont définies pour tous ceux qui ont moins de 57,5 ans, tenus d'accepter tout travail « approprié » (*passende arbeid*) ou de s'engager dans une trajectoire de formation ou d'insertion. On accroît les exigences à l'égard des mères célibataires : seules les mères d'enfants de moins de 5 ans sont désormais exemptées de l'obligation de se préparer à l'emploi.

Au 1^{er} janvier 2004 entre en vigueur une nouvelle réforme touchant l'allocation d'assistance, après pas moins de 61 retouches depuis la loi de 1996. Comme dans le cas de la loi sur l'invalidité, le changement d'intitulé témoigne de l'inflexion d'intention : il s'agit maintenant d'une « loi sur le travail et l'assistance » (WWB). L'accent sur l'emploi est donc privilégié. Le régime est financé par une subvention du Royaume vers les municipalités, constituée de deux parties, une partie destinée à la garantie de revenus, une autre à la politique d'activation. Les municipalités acquièrent plus d'autonomie dans la définition de leur politique d'allocations, et les crédits nationaux qui leur sont alloués pour financer la partie revenus de l'assistance ne sont plus répartis d'avance, pour les inciter à diminuer

PAYS-BAS

ce type de dépenses afin de pouvoir utiliser les crédits gagnés sur d'autres postes. A elles de réussir à réduire les flux d'entrées dans le régime et à accroître les flux sortants. La réinsertion dans l'emploi des allocataires devient une priorité absolue et les dérogations traditionnelles visant les plus âgés et les femmes s'occupant de jeunes enfants ne sont plus énoncées par la loi. Les jeunes de moins de 21 ans voient le niveau de leurs allocations ramené au niveau des allocations familiales, à charge pour leurs parents d'assurer le complément, ou à défaut à la municipalité de faire du cas par cas. Enfin, l'allocataire est tenu d'accepter tout emploi « généralement acceptable », et pas seulement tout emploi approprié comme avant, même s'il est sans rapport avec l'ancien emploi exercé, moins bien rémunéré ou en dessous de son niveau de qualification.

Au-delà d'une tendance commune aux trois dispositifs au durcissement des conditions d'accès et à la baisse des allocations, on observe une convergence forte avec la politique de lutte contre le chômage sur le thème du retour en emploi. L'activation va être une priorité commune pour les gestionnaires des trois dispositifs.

Cap sur l'emploi

En effet, la construction des régimes de l'incapacité et de l'assistance en fait en quelque sorte des dispositifs ciblés sur le chômage d'exclusion, sociale ou de santé, de très longue durée. Parallèlement, avec le régime spécifique du chômage, les politiques d'activation déployées dans ces cadres (formation, conseil, accompagnement, placement, contrainte, subventionnements d'emploi...) poursuivront un objectif commun, la réinsertion en emploi

tout en étant différenciées dans leurs instruments, ou dans leurs acteurs.

Accompagnement plutôt que formation

D'après Grivel, Georges et Méda (2007), la part des dépenses actives liées aux politiques du marché du travail est deux fois plus élevée aux Pays-Bas que dans l'Europe des 15 : 56,1 % aux Pays-Bas en 2005 contre 27,7 % pour l'Europe des 15 en 2004. Mais au sein de ces dépenses actives, les dépenses de formation restent le parent pauvre. Elles sont réservées aux chômeurs les plus éloignés du marché du travail, et sont ciblées sur des formations professionnelles courtes.

Les mesures de subventionnement des emplois sont majoritairement mises en œuvre par les municipalités pour la réinsertion des allocataires de l'assistance. Les mesures visant la réinsertion des chômeurs nécessitant une assistance rapprochée sont essentiellement des mesures de *coaching* ou d'accompagnement individualisé, permettant d'adapter les actions au profil du chômeur. Des travaux d'évaluation menés entre 2000 et 2004 en ont mis en valeur l'efficacité sur les taux de sortie des dispositifs de chômage (Grivel, Georges, Méda, *op. cit.*). Selon la « distance » du chômeur au marché du travail, et selon l'acteur institutionnel qui l'a en charge, le *coaching* prendra des formes différentes. Après la phase d'*intake* ou enregistrement de leur chômage, les chômeurs ayant le plus d'atouts en termes de qualification et d'expérience sont les seuls pris en charge par les CWI (centres pour l'emploi et le revenu), et restent légèrement soutenus, essentiellement par la diffusion des offres d'emploi qui sont transmises par les employeurs. Les chômeurs relevant d'autres catégories (allo-

cataires de l'assistance, ou invalides) et ceux dont le reclassement apparaît plus difficile sont pris en charge par les municipalités pour les premiers, et par les structures de l'UWV (services de gestion des assurances des travailleurs) pour les autres.

Activation ciblée, soutenue par une médiatisation des objectifs

L'observation des priorités données à la politique de gestion du chômage fait apparaître des pratiques de spécialisation du *coaching* par types de publics, qu'on pourrait rapprocher de démarches de type *marketing*. A la fin des années 1990, alors que le chômage des personnes d'origine étrangère a constitué une priorité, le gouvernement affiche l'objectif de réduire de 16 % à 10 % avant 2002 le taux de chômage des étrangers (Wierink, 2003). Une nouvelle priorité a été définie pour la période 2003-2007, en direction du chômage des jeunes de moins de 25 ans sans qualification. Un groupe de travail a été constitué, la *Taskforce Jeugdwerkloosheid*, piloté par le président de l'association patronale des PME. Plusieurs objectifs ont été définis : inciter et aider à la création d'emplois d'insertion ou d'apprentissage pour les jeunes dans le secteur privé ; les encourager à reprendre le chemin de l'école pour acquérir une qualification de départ ou compléter une formation inachevée. Une campagne de médiatisation assez similaire a été lancée en 2005 sur le thème de l'emploi des seniors, autre public en difficulté de réinsertion, reprenant les travaux d'une autre *Taskforce* ciblée sur les salariés plus âgés. Dans chaque campagne, des moyens humains spécifiques ont été dédiés à ces missions dans les centres pour l'emploi et les revenus, sous la forme de conseillers professionnels spécialisés.

Privatisation de l'accompagnement

Depuis 2000, la réintégration des inaptes au travail est devenue un marché, et cette évolution a été renforcée par l'entrée en vigueur de la loi SUWI en ce qui concerne les chômeurs. Les services de l'UWV sous-traitent l'accompagnement des chômeurs dont ils ont la charge à des entreprises privées de réintégration professionnelle, à qui ils confient par appels d'offre des lots d'allocataires aux mêmes caractéristiques, pour tenter de limiter l'écémage. La croissance du secteur est explosive, mais il reste très hétérogène, et des problèmes de contrôle de la qualité se posent. Entre 2000 et 2007, le nombre d'opérateurs de réintégration est passé de 40 à 2 000.

Les municipalités, de leur côté, au titre du budget de l'assistance sociale maintenant réservé à l'emploi, ont pris plus activement en charge la réorientation des assistés vers l'emploi, et n'externalisent que 50 % des accompagnements. Elles confient les allocataires à des gestionnaires de clients, souvent à même de réaliser cet accompagnement personnalisé. Depuis 2005, les chômeurs peuvent choisir l'opérateur de réinsertion auquel ils souhaitent être affectés, et avec lequel ils passeront un contrat individuel de réintégration. Un chômeur sur deux utilise cette option. Il semble que cette formule, plus coûteuse que la formule classique d'affectation par l'UWV, soit aussi plus efficace, faisant participer plus activement le chômeur à son projet de réinsertion (Grivel, Georges, Méda, 2007).

Les municipalités plus engagées dans les emplois aidés

Ce sont les municipalités qui mettent en œuvre les mesures de subventionnement des emplois. Elles ont une longue tradition en la matière depuis le premier

PAYS-BAS

gouvernement Kok (1994-1998) et les emplois dits « Melkert », du nom du ministre des Affaires sociales. Il s'agissait d'emplois d'utilité sociale, effectués dans les sphères publique et para-publique (tels par exemple des emplois de concierges dans des établissements scolaires), rémunérés jusqu'à 130 % du salaire minimum, selon leur niveau de qualification. Bien qu'on ait mis fin à ce programme, il subsiste encore de nombreuses personnes employées sous ce statut. On a ensuite mis en place des emplois dits *I/Dbanen*¹, ou emplois d'insertion ou de passage, n'ayant que très partiellement rempli leur mission d'assurer la transition vers des emplois « réguliers », et offert des réductions de cotisations sociales patronales.

Avec l'instauration de la loi sur le travail et l'assistance (WWB) de 2004 et la séparation du budget indemnisation du budget réinsertion, les municipalités ont développé le programme *WorkFirst*. A ce titre, elles sont libres de construire une politique d'incitations financières aux embauches, et de cumul des allocations avec des revenus d'activité. En 2007, seules 5 % des municipalités n'ont pas mis en place d'incitation financière aux embauches, et on constate là encore que la part de la formation reste très limitée. En revanche, les dispositions organisant le cumul d'allocations avec des revenus d'activité (d'une durée de 3 à 6 mois) sont plus rares et semblent considérées par les communes comme peu efficaces pour soutenir l'insertion des moins employables, pour lesquels elles privilégient des démarches « d'activation sociale » plutôt que d'insertion professionnelle (Kemper, 2008).

Sur le site de l'Association des directeurs de services sociaux municipaux, on apprend que 47,3 % des dépenses d'insertion professionnelle vont à la rémunération des emplois d'utilité sociale (anciens emplois Melkert, emplois I/D), 5,5 % aux nouvelles mesures liées au programme *WorkFirst* et 6,6 % aux dépenses de subventions aux embauches (*loonkostensubsidies*). Il faut toutefois garder en tête que, selon cette association, 27,6 % des personnes touchant l'allocation d'assistance en 2007 restent dispensées de recherche d'emploi.

Fin 2007, le gouvernement annonce de nouvelles aides à la création d'emploi dans le secteur privé à hauteur de la moitié du salaire minimum pendant un an. Elles permettent à des personnes moins directement employables de travailler pendant deux ans tout en percevant leurs allocations de protection sociale plus un bonus, dans le cadre d'un emploi d'insertion en entreprise, avec un jour de formation par semaine, et sans engagement d'embauche par l'employeur (NRC, 7/12/2007).

L'efficacité de l'activation mise en doute

Au printemps 2008, les députés de la Deuxième chambre ont exigé un débat sur l'utilisation des deux milliards d'euros affectés chaque année à la réintégration des chômeurs, à la suite d'un rapport du ministère des Affaires sociales, qui concluait à la faible valeur ajoutée des trajets de réintégration sur la réinsertion des chômeurs. Des travaux d'évaluation de l'efficacité des démarches d'accompagnement confiées aux entreprises de réin-

1. Loi « Insertion des personnes à la recherche d'emploi », *Wet Inschakeling Werkzoekende*.

tégration ont été récemment publiés. Ils aboutissent à des résultats peu convaincants (SEO, 2008). Plus fondamentalement, doit-on souscrire à la critique de cette politique d'activation par tous les moyens, et particulièrement celle du programme *WorkFirst* des municipalités, au nom de sa perspective de court terme, comme le soutiennent Plantinga et Tollenaar (2008) ? Une autre étude pointe les limites d'une telle politique, non coopérative, qui met en place un intérêt financier pour les municipalités à faire sortir les allocataires de l'assistance au plus vite, sans qu'elles aient de réelles possibilités d'influer sur les marchés locaux du travail, échappant à leur niveau de gouvernance (Erdzes, 2008), quitte à retrouver les mêmes au chômage, quelques mois après.

Un processus zigzagant vers le guichet unique

Si selon Daniel Clegg (2007), c'est la transformation des structures de gestion de l'assurance chômage qui a permis la réorientation du système vers l'activation, il faut observer que ce processus a été long et tâtonnant. Ce processus d'éviction des partenaires sociaux de la gestion des caisses d'assurance chômage et d'unification des structures (gestion des allocations, placement, services sociaux des municipalités gérant les allocations d'assistance) n'est pas encore totalement achevé. De 1995 à 2002, de la loi OSV sur l'organisation des assurances sociales à la loi SUWI sur les structures de gestion du travail et des revenus, les Pays-Bas traversent une période mouvementée où de multiples modifications

d'organisation se sédimentent, voire se contredisent.

Exclure les partenaires sociaux de la gestion des caisses d'allocations

Depuis 1952 et jusqu'au début des années 1990, la gestion des assurances sociales (assurance maladie, assurance chômage et assurance invalidité) est faite par des associations de gestion de la protection sociale paritaires et organisées par secteurs professionnels¹. L'évolution préoccupante des effectifs indemnisés au titre de l'inaptitude (WAO) et l'augmentation du chômage de la fin des années 1980 jettent la suspicion sur les associations professionnelles. Au printemps 1992, le recours à la procédure extraordinaire d'une enquête parlementaire est décidé, sous la direction de Flip Buurmeijer, membre du PVDA, chargé de mettre à jour les conditions de la mise en œuvre des lois de sécurité sociale entre 1982 et 1992. Le 7 septembre 1993, le rapport final pouvait être présenté.

Le rapport conclut à une administration précise et efficace des allocations mais à un échec total de la mission des organes de gestion des assurances de maîtrise des dépenses sociales. Tout particulièrement, l'accès à la WAO était très peu encadré, et les médecins contrôleurs avaient une grande liberté d'appréciation des cas et des pratiques accommodantes. Ces pratiques étaient encouragées par un consensus entre les partenaires sociaux pour orienter les salariés en surnombre plutôt vers la WAO, mieux indemnisée et moins susceptible de pousser au conflit. Les parlementaires ont adopté trois motions visant à rendre indépendant le contrôle de gestion des organes

1. Cf. www.europa-nu.nl, informations sur l'enquête parlementaire sur les organes de gestion de sécurité sociale.

PAYS-BAS

gestionnaires, soustraire l'accès à la WAO à la responsabilité des partenaires sociaux, organiser la gestion sur une base régionale et non plus professionnelle, et chercher à unifier les structures d'allocations et de placement en un guichet unique.

Le modèle concurrentiel pour la gestion des allocations

Une loi de 1995 commence par scinder les responsabilités de gestion de celles de définition de la politique de gestion de la protection sociale. Cette dernière reste confiée aux associations paritaires sectorielles mais la gestion au quotidien est assumée par quatre nouvelles institutions indépendantes, privatisées, chacune responsable de plusieurs secteurs d'activité¹ et reconnues par le ministère. Celles-ci sont mises en concurrence entre elles sur la base de leurs frais d'administration et de gestion, et donc des taux de cotisation qu'elles pourraient appeler, du fait que l'on permet aux associations sectorielles de changer d'institution de gestion. La loi dote le système d'un organe de surveillance indépendant d'où sont évincés les partenaires sociaux, le Collège de surveillance des assurances sociales (CTSV), tandis que les tâches de coordination et de conseil sont confiées à un Institut temporaire de coordination et d'harmonisation (TICA). En mars 1997, une nouvelle loi met fin aux associations professionnelles en ne laissant subsister que les associations interprofessionnelles.

Associer les partenaires sociaux plus étroitement au placement

Du côté du placement et des mesures de politique d'emploi (orientation, formation, emplois aidés), l'ancien réseau des

bureaux du travail sous la responsabilité du gouvernement est complètement réorganisé en 1990 (Jacobs, 1996). Conformément à une orientation très forte à cette époque visant à augmenter l'efficacité de la gestion publique, on cherche non pas à la privatiser mais à l'autonomiser. Est créée une organisation publique non gouvernementale, intitulée *Arbeidsvoorziening*, littéralement dispositif pour l'emploi (loi du 28 juin 1990). Cette structure comprend une direction centrale (CBA), des directions régionales (RBA) et des bureaux locaux de l'emploi. Aux niveaux central et régional, la direction est tripartite, et des représentants de l'Etat siègent par tiers à côté des partenaires sociaux. Ces bureaux, chargés du placement, s'occupent aussi de l'enregistrement des chômeurs et de la transmission de leurs coordonnées aux organisations gestionnaires des allocations. Mais la réorganisation ne réussit pas à dynamiser la structure et à dépasser les pratiques administratives d'inscription des chômeurs, son point faible restant le placement, étroitement dépendant de la volonté d'information des entreprises.

2002 : retour des structures gestionnaires dans le giron public

Entre 1998 et 2002, le schéma administratif des structures de placement et d'indemnisation se cherche. Après un nouveau projet de réforme d'*Arbeidsvoorziening* en 1998, une loi sur les structures chargées de l'emploi et des revenus (SUWI) entre en vigueur en 2002. Le nouveau schéma témoigne d'une forte inflexion par rapport à l'organisation en place depuis 1997, puisqu'il met fin aux différentes institutions intersectorielles de

1. GUO, SFB Groep, Cadans, GAK Nederland BV.

gestion des allocations et les remplace par une structure unique, autonome, mais sous responsabilité publique du ministère des Affaires sociales, l'institution de gestion des assurances des salariés (*Uitvoering Werknemers Verzekeringen UWV*). Cette structure intervient auprès des allocataires dans un second temps, après que les centres de l'emploi et des revenus (CWI) ont instruit les demandes d'emploi et d'allocations des chômeurs ayant perdu leur emploi ou en incapacité, et procédé à l'estimation de leurs chances de retrouver du travail (Herbillon, 2004 ; Grivel, Georges, Méda, 2007). Les municipalités continuent de leur côté de traiter les dossiers des demandeurs d'allocations d'assistance. Pour conserver un rôle aux partenaires sociaux écartés par les réformes successives de 1995 et 2002, est créé à côté de la structure CWI-UWV un Conseil du travail et des revenus (RWI), chargé de formuler des propositions et de mener des travaux de suivi. Dans ce conseil, siègent des représentants des organisations syndicales et patronales ainsi que des municipalités. Il faut noter aussi l'obligation faite par la loi de mettre en place des conseils de clients, organisant l'expression et le droit de regard des usagers aux niveaux national, régional et local des structures.

La réinsertion professionnelle devient un marché ouvert à tous les prestataires où les donneurs d'ordre sont les services des UWV, les communes, les partenaires sociaux dans le cadre des fonds de formation de branches, ou les entreprises dans le cadre de leurs responsabilités de reclassement des personnes en danger de perte d'emploi ou d'incapacité de travail. Le

modèle d'organisation est le guichet unique ou du moins à cette époque « l'immeuble commun » où dans toute la mesure du possible l'ensemble des acteurs concernés devraient chercher à s'installer.

L'orientation est maintenant donnée et entre 2002 et 2006, les organisations chargées de l'emploi et des allocations travaillent à rendre effective et concrète leur coopération. Des problèmes de tous ordres sont à résoudre, de logistique, de personnel, de fichiers informatiques. Avec la loi qui réforme le dispositif de l'assistance en 2004, les municipalités deviennent un acteur de plus en plus intégré au système et le CWI est maintenant la porte d'entrée dans tout le système de recherche d'emploi et d'indemnisation.

Au terme d'une évaluation de la loi SUWI 2002 présentée en 2006, a été décidée l'intégration totale des structures UWV et CWI, qui doit intervenir au 1^{er} janvier 2009. Une organisation expérimentale a été mise en place sur plusieurs sites ces dernières années pour dynamiser le changement en diffusant les bonnes pratiques qui se sont développées dans un certain nombre de localités¹, engagées précocement dans l'intégration des services d'inscription, profilage, orientation, placement ou réintégration professionnelle. De nouvelles fonctions sont définies dans la structure de *front-office*, le CWI : *case-manager* pour les personnes sans emploi ou responsable de secteur pour les personnes chargées de la continuité du contact avec les entreprises. Cela suppose de la part du *case manager* d'être l'interface avec l'UWV, selon qu'il a à faire à un chômeur licencié, ou à une personne bénéficiant des allocations d'invalidité,

1. Les localités *Toonkamers* ou « cas d'exposition ».

PAYS-BAS

d'être responsable de toutes les facettes de son cas (recherche d'emploi, trajet de réinsertion, indemnisation). A quelques mois du 1^{er} janvier 2009, malgré des difficultés à harmoniser les statuts conventionnels, l'intégration CWI-UWV semble en bonne voie. En revanche, l'intégration des services sociaux des municipalités suivant les allocataires de l'assistance est à ce jour moins avancée.

Conclusion

La réduction des effectifs indemnisés au titre des différents régimes de chômage et la croissance des emplois incitent à considérer les Pays-Bas comme un exemple réussi de réforme et d'adaptation de la protection sociale au contexte économique européen et mondial d'aujourd'hui. C'est le sens des démarches de *bench-marking* et des bonnes pratiques qui hiérarchisent les performances des réformes des différents systèmes sociaux et où les Pays-Bas sont souvent bien placés. La prudence reste de mise dans l'évaluation de ces évolutions. En premier lieu l'orientation, adoptée de manière globale à propos des trois dispositifs, chômage, incapacité et assistance, conduit à des mécanismes plus occultes que jadis de déversement des uns dans les autres (comme la réouverture de droits au chômage après une « insertion réussie » d'un allocataire de l'assistance dans un emploi de courte durée). En second lieu, en l'absence d'une nette ouverture des recrutements aux salariés âgés (Wierink, 2007), la réduction de la durée d'indemnisation va frapper durement les seniors licenciés. Le resserrement de l'éligibilité aux droits sociaux qui accompagne la priorité donnée à l'activation qu'avait déjà dénoncée W. van Oorschot (2002) pourrait

exposer le pays à des réveils douloureux, si le retournement de conjoncture annoncé pour 2009 se confirme. Mais, au regard du *Workfare* à l'américaine, les droits à une protection sociale aux Pays-Bas ne font pas l'objet d'un rationnement dans le temps comparable aux 5 années de droit de tirage pratiquées dans le Wisconsin. Le régime de l'assistance qui prend le relais après épuisement des droits à tous les autres dispositifs et recours aux ressources familiales ou patrimoniales, même assorti d'une obligation d'accepter des activités d'utilité sociale, continue de constituer un précieux filet de sécurité, typique d'une approche européenne de la solidarité.

Sources :

Albeda W., Dercksen W. (1989), *Arbeidsverhoudingen in Nederland*, Samsom.

Berghuis R. (2008), « Vakbeweging moet in offensief » (le mouvement syndical doit aller à l'offensive), *Zeggenschap*, September.

CBS (2008), *Ruim 300 duizend sociale uitkeringen minder in drie jaar tijd*, Webmagazine, 15 August.

Clegg D. (2007), « Continental Drifts: on Employment Policy Changes in Bismarckian Welfare States », *Social Policy and Administration*, vol. 41, n° 6, December, p. 597-617.

CWI (2008), *CWI Arbeidsmarktprognose 2008-2013*, Juni, Amsterdam.

Erdzes A. (2008), « De arbeidsmarkt van gemeenten », (Le marché du travail des municipalités), *Tijdschrift van arbeidsvraagstukken*, n° 24 (1).

FNV (2008), « Akkoord over ontslagrecht » (Accord sur le droit du licenciement), 9 September.

FNV (2008), « Principe-afspraken ontslagrecht: voor 96 % van werknemers verandert niets » (Accord de principe sur le droit du licenciement : pour 96 % des salariés, cela ne change rien), www.fnv.nl/actueel/nieuws.

Grivel N., Georges N., Méda D. (2007), « Les prestations et services d'accompagnement des

UN VENT DE REFORMES PERMANENT

- demandeurs d'emploi aux Pays-Bas », Rapport de recherche, CEE, n° 39, décembre.
- Herbillon J.-M. (2002), *Améliorer la position des minorités ethniques sur le marché du travail : la stratégie néerlandaise*, ANPE, Direction des études et des statistiques, Rapport d'étude, décembre.
- Holcman R. (1998), « Le régime d'incapacité au travail aux Pays-Bas, quels enseignements en tirer ? » RFAS, n° 3, juillet-septembre.
- Jacobs A.T.J.M., Heerma van Voss G.J.J. (1996), *Elementair Sociaal Recht*, Samson.
- Jorritsma E., Waard M. (de) (2008), « In moeilijke tijden herleeft poldermodel » (En des temps difficiles, le modèle polder revit), NRC, 9 September.
- Kemper R. (2008), « Loonkostensubsidies ingezet met wisselend succes », page web de présentation du rapport ; « Loonkostensubsidie en Werken met behoud van uitkering », Research voor beleid, Mei.
- MSZ (2008), *Persbericht, Nieuwe richtlijn passende arbeid WW om langdurig werklozen aan de slag te helpen*, n° 08/71 (Une nouvelle circulaire sur le travail convenable loi sur le chômage, pour aider à remettre en selle les chômeurs de longue durée).
- NRC (2007), « De loonkostensubsidie komt er toch » (la subvention aux coûts salariaux se fera), 7 December.
- Plantinga M., Tollenaar A.J. (2008), « Work First, Best Practice or Worst Case Scenario? », 8 avril, www.rug.nl/corporate/nieuws/opinie/opinie15_8.
- SEO (2008), *De lange weg naar werk*, onderzoekrapportage van SEO Economisch Onderzoek in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen.
- SER Advies (2002-2005), *Werken aan arbeidsgeschiktheid, voorstellen WAO-beleid (Avis Travailler à la capacité de travail, propositions pour une politique de WAO)*.
- Van Oorschot W. (2002), « Miracle or Nightmare? A Critical Review of Dutch Activation Policies and Their Outcome », *Journal of Social Policy*, vo. 31, issue 3, July.
- Wierink M. (2003), « Forces et faiblesses de l'intégration à la néerlandaise », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 84, septembre.
- Wierink M. (2005), « Négociations laborieuses après l'accord de novembre 2004 », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 95, juillet.
- Wierink M. (2007), « La politique néerlandaise d'allongement de la vie professionnelle : une réussite en demi-teinte », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 109, novembre.
- Wierink M. (2007), « Le projet de réforme du licenciement : un tournant dans la politique néerlandaise de flexi-sécurité ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 108, septembre.
- Wierink M. (2008), « Abandon du projet de réforme du licenciement », *Chronique internationale de l'IRES*, janvier.