

Pays-Bas

La retraite à 67 ans, un projet de loi qui divise les Pays-Bas

Marie WIERINK

Le 16 octobre dernier, constatant l'échec des six mois de concertation au Conseil économique et social (*Sociaal-Economische Raad, SER*), le gouvernement néerlandais a présenté son projet de relèvement à 67 ans de l'âge d'accès à la retraite universelle de base ou AOW (*Algemene Ouderdomswet*). Annoncé en mars 2009, ce projet était justifié par des considérations budgétaires et démographiques. Il s'inscrit dans le cadre de la discussion des mesures du plan anti-crise qu'il a quelque peu supplantées dans le débat social. Contrairement à l'Allemagne, au Danemark ou au Royaume-Uni, c'est un projet qui passe mal aux Pays-Bas.

L'AOW est historiquement le premier volet de l'Etat-providence néerlandais, mis en place en 1957, aussi chargé symboliquement que la Sécurité sociale en France. Au plan politique, c'est une réforme difficile à faire passer auprès de l'électorat, même dans les partis au gouvernement. Au plan social, le sujet remet en cause les pratiques courantes de cessation d'activité à la soixantaine ; il met en lumière la situation difficile des seniors sur le marché du travail ; il place la question de la pénibilité du travail au cœur du débat. Enfin, il est source de dissensions

entre les partenaires sociaux dans la mesure où il renforce les organisations patronales dans leurs intentions de revoir à la baisse les conditions de constitution des retraites complémentaires professionnelles. Le sujet est si sensible que le gouvernement a tenté de le faire prendre en charge par le Conseil économique et social (SER), à qui il a donné six mois pour lui présenter un projet consensuel. Pas plus qu'en 2004 sur la question des préretraites, la concertation n'a pu réussir : les conditions de la fin d'activité semblent bien constituer une pierre d'achoppement pour le « modèle polder ».

Pour clarifier les termes de ce débat, nous revenons d'abord sur la place de l'AOW dans le système des retraites néerlandais, puis analysons les points de focalisation de la discussion, et enfin présentons les grandes lignes du projet finalement arrêté par le gouvernement.

Une réforme délicate

La retraite de base AOW est un élément essentiel de la protection sociale aux Pays-Bas et un symbole de la solidarité collective. C'est le premier des deux piliers du système de retraite néerlandais,

PAYS-BAS

articulé à celui des retraites professionnelles. Ces deux caractéristiques rendent sa réforme très délicate.

L'AOW, un symbole et le premier étage des retraites

Elle est accordée au taux plein à 65 ans à quiconque a résidé aux Pays-Bas sans interruption pendant 50 ans, soit de 15 à 65 ans, sans aucune condition d'emploi ou d'activité aux Pays-Bas, et à due proportion pour une durée de résidence incomplète. Sa mise en place en 1957 a constitué la première pierre de la construction de l'Etat-Providence néerlandais, poursuivie pendant les années soixante par les lois sur l'assurance invalidité et l'assurance veuvage. Rassemblant les suffrages tant des partis protestant et catholique que des socialistes et communistes¹ (Roebroek, 1998), elle marque une véritable rupture idéologique avec la protection sociale héritée de l'avant-guerre, fondée sur la responsabilité personnelle des individus et la seule légitimité des assurances sociales professionnelles. Il faudra toutefois attendre 1965 pour que la loi² fasse de l'allocation AOW un véritable minimum social, dans le cadre de l'arrimage des allocations de protection sociale au salaire minimum.

Longtemps calculée sur la base de 100 % du salaire minimum pour les couples, cette pension est maintenant individualisée, à raison de 50 % du salaire minimum pour chaque conjoint ou partenaire. L'allocation pour les personnes vi-

vant seules est portée à 70 % du salaire minimum. A elle seule quand la durée de résidence est complète, ou articulée avec l'allocation d'assistance quand elle est incomplète, c'est un filet de sécurité garantissant un revenu minimum pendant la vieillesse, et sans condition préalable d'activité professionnelle. Son niveau est indexé sur l'évolution du salaire minimum, qui suit celle des salaires conventionnels. En 2009, l'allocation mensuelle se monte à 1 011,64 euros brut par mois pour un célibataire et 694,19 euros pour un individu en ménage, soit 1 388,38 euros pour un couple.

Les allocations AOW coûteront 27 milliards d'euros en 2009. Deux tiers sont financés par un prélèvement fiscal de 17,9 % sur les salaires des deux premières tranches, jusqu'à 32 000 euros, et le dernier tiers par le budget de l'Etat. En quatre ans, la contribution de l'Etat a doublé et atteindra 9 milliards en 2010.

S'ajoute à l'AOW un second pilier, constitué par les retraites professionnelles qui fonctionnent par capitalisation dans le cadre de quelque 600 fonds de pension³. La participation à ces fonds de pensions professionnels est obligatoire pour les salariés appartenant à ces branches ou entreprises. Au total, 90 % des salariés sont couverts. Les pensions sont calculées à prestations définies, garantissant bien souvent encore 70 % du dernier salaire pour une carrière complète, ou du salaire moyen pour les salariés entrés plus récemment sur le marché du travail, ceci en incluant l'allocation AOW au taux couple

1. A la seule exception du petit parti calviniste SGP (*Staatkundig Gereformeerde Partij*).

2. « Wet van 10 december 1964 tot nadere wijziging van de AOW en de Algemene Weduwen en Wezenwet (invoering van een sociaal minimum) », *Staatsblad*, n° 486.

3. Ces fonds sont constitués au niveau des branches professionnelles (dans ce cas leur gestion est paritaire), ou au sein des (grandes) entreprises.

LA RETRAITE A 67 ANS, UN PROJET DE LOI QUI DIVISE LES PAYS-BAS

et au taux plein¹. Les cotisations, payées le plus souvent aux deux tiers par les entreprises, s'élèvent à environ 20 % du salaire brut. L'euphorie boursière de la fin des années 1990 a conduit les gestionnaires des fonds à des stratégies de placement en actions plus risquées, dont les rendements ont même parfois permis de dispenser certaines entreprises de payer les cotisations. Or la crise financière a brutalement fragilisé les fonds de pension (voir *infra*).

Puisque l'allocation AOW est prise en compte dans le calcul de la pension de retraite professionnelle, le relèvement de l'âge d'accès à la retraite de base aurait des conséquences lourdes. En effet, sans changement simultané des critères d'accès, les personnes cessant de travailler à 65 ans ne toucheraient entre 65 et 67 ans qu'une pension professionnelle diminuée de la partie correspondant à l'AOW.

Un lent cheminement du projet

Au cours de l'hiver 2008/2009, le relèvement de l'âge d'accès à la retraite AOW a progressivement supplanté l'augmentation du taux d'emploi des seniors et la prolongation de la vie professionnelle dans le débat social.

Depuis l'année 2000, la réduction du chômage à un niveau quasi frictionnel avait conduit le gouvernement à faire de l'emploi des seniors une priorité (Brouet et Wierink, 2006 ; Wierink, 2007) et à fermer les voies de sortie anticipée du marché du travail, en supprimant les préretraites, en réformant le régime de l'invalidité, puis celui de l'assurance chô-

mage². Depuis, les arguments démographiques (vieillesse et réduction probable de la population active) et les coûts du grand âge (retraites et santé) pesant sur des cohortes jeunes bien moins nombreuses ont gagné en importance. En effet, le rapport entre les 20-64 ans et les 65 ans et plus est passé de 6 pour 1 en 1957 à environ 4 pour 1 aujourd'hui, et devrait descendre à 1 sur 2 en 2040.

Le débat social accompagne cette évolution. En 2006, interrogé sur les mesures à prendre pour encourager le travail après 65 ans, le Conseil économique et social n'avait pas soutenu l'idée du relèvement de l'âge de l'AOW mais avait plaidé pour une augmentation du taux d'emploi global jusqu'à 65 ans de 72 % à 80 % en 2016 et pour un libre choix de l'âge d'accès à la retraite de base à partir de 65 ans (SER, 2006). A l'issue des élections de novembre 2006, la question du relèvement de l'âge d'accès à la retraite de base avait été discutée entre les partis candidats à la coalition gouvernementale. Faute de consensus entre les partis travailliste et chrétien-démocrate, elle avait été soigneusement laissée à l'écart de l'accord de gouvernement. A peine deux ans plus tard, en 2008, la commission Bakker travaillant sur l'augmentation du taux d'emploi global (« Commission sur la participation ») insistait désormais sur la nécessité de travailler jusqu'à 65 ans mais aussi de repousser l'âge de la retraite à 67 ans en 2040. Mal reçues par les organisations syndicales, ces propositions constituent pourtant une étape.

1. Cette prise en compte de l'allocation AOW dans le calcul de la pension professionnelle est qualifiée en néerlandais de « franchise AOW ».
2. Voir nos articles dans les n° 90, 95, 99, 118 de la *Chronique internationale*.

PAYS-BAS

L'effet accélérateur de la crise économique

Le sujet est revenu sur le devant de la scène fin 2008 – début 2009, lors des discussions préalables au plan gouvernemental de lutte contre la crise, la récession, et la dégradation des comptes publics. Le *Centraal Plan Bureau* (CPB), organisme public chargé des prévisions, prévoit en effet un recul du PIB de 3,5 % en 2009 et un déficit public de 5,5 % en 2010. En un an, la dette publique est passée de 42 % à 58 % du PIB, et menace d'atteindre 80 % en 2016 à politique inchangée. Le chômage, longtemps contenu, atteindrait 8 à 9 % en 2010, selon l'institut national de statistiques, CBS, *Centraal Bureau voor de Statistiek*, contre 4,4 % au premier trimestre 2009.

Début février 2009, on lisait encore dans la presse que la majorité des députés à la Deuxième chambre¹, et parmi eux les représentants des trois partis politiques membres de la coalition, étaient opposés à un relèvement de l'âge de l'AOW à 67 ans. Pourtant, en mars 2009, quand les partis au gouvernement discutent des mesures d'austérité à prendre, P. H. Donner, ministre chrétien-démocrate des Affaires sociales, met le sujet du relèvement de l'âge de la retraite sur la table, en faisant un élément de consolidation structurelle des finances publiques. S'appuyant sur les calculs du CPB, il estime que le relèvement à 67 ans de l'âge de l'AOW ferait économiser à l'Etat 4 milliards d'euros par an en 2040, soit 0,8 % du PIB.

Les chrétiens-démocrates sont les plus attachés à la limitation du déficit public et exigent des mesures d'austérité budgétaire dès 2009. Les travaillistes veulent au contraire engager de nouvelles dépenses en soutien à l'emploi, la santé et l'enseignement. En février 2009, une voie moyenne avait les plus grandes chances d'être choisie si, en échange, des engagements sur des réformes de long terme visant à diminuer structurellement les dépenses de l'Etat étaient pris (relèvement de l'âge de la retraite, réforme de l'assurance générale des coûts exceptionnels de santé², ou encore limitation de la déduction fiscale des emprunts immobiliers, sujet tabou de la vie politique néerlandaise). Les partenaires sociaux, de leur côté, promettent la modération salariale si on ne touche pas à l'âge de l'AOW et si on laisse plus de temps aux fonds de pension pour reconstituer leurs réserves. Dans de telles conditions, le compromis politique sur les mesures anti-crise est extrêmement délicat à trouver et la coalition gouvernementale est au bord de l'éclatement. Wouter Bos, ministre des Finances et vice-Premier ministre travailliste du PVDA (*Partij Van De Arbeid*), est particulièrement embarrassé par le refus de plus en plus ferme de la Fédération des syndicats néerlandais (*Federatie van Nederlandse Vakverenigingen, FNV*)³ d'un relèvement de l'âge de l'AOW.

Les 24 et 25 mars 2009, un double accord met fin à la crise politique. Dans un texte prolongeant l'accord de gouverne-

1. Equivalent de notre Assemblée nationale, le Sénat constituant aux Pays-Bas la première chambre.

2. L'AWBZ (*Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten*) couvre notamment le risque dépendance.

3. La FNV est la plus grande des trois organisations syndicales néerlandaises, à côté de la Fédération de syndicats chrétiens (*Christelijk Nationale Vakverbond, CNV*) et de la Centrale syndicale de l'encadrement (*Middel en Hoger Personeel, MHP*).

ment de 2007¹, les partis au pouvoir reportent les économies budgétaires à 2011, décident de laisser jouer les stabilisateurs automatiques, de lancer des dépenses d'investissement en 2009 et 2010 (6 milliards d'euros), et renvoient le sujet qui fâche au Conseil économique et social (SER). Ils s'engagent à relever l'âge de la retraite à 67 ans si, au 1^{er} octobre, aucune autre solution n'est proposée par le Conseil économique et social. Deux conditions sont posées : que l'avis du SER soit unanime et qu'il permette la même amélioration des finances publiques (4 milliards d'euros en 2040) que celle attendue du relèvement de l'âge de la retraite. Autant dire que la barre est placée très haut. Un volet social complémentaire est signé le 25 mars à la Fondation du travail entre les partenaires sociaux et le gouvernement, marquant leur accord sur l'allongement du délai de redressement de la situation des fonds de pension, garantissant la modération salariale, les engageant à promouvoir l'emploi, la formation et la prévention des licenciements dans les conventions collectives, et à « travailler au Conseil économique et social à l'ébauche d'une alternative à la mesure de relèvement de l'âge de l'AOW ».

**Un vif débat social
mais une absence de consensus**

Malgré une discussion approfondie et relayée par les médias, aucun accord n'est possible avec les partenaires so-

ciaux, et le débat se complique avec la question des retraites professionnelles.

Un intense débat social

Les discussions du Conseil économique et social s'ouvrent en avril 2009. Parallèlement, le relèvement de l'âge d'accès à l'AOW va faire l'objet d'un débat intense dans tous les médias (journaux, télévisions, radios), et sur les sites des organisations syndicales, avec des interventions de nombreux universitaires et experts, favorables ou opposés au relèvement.

Les soutiens² au projet sont nombreux, avec des avis pour la plupart mesurés compte tenu de ses effets pervers sur certaines catégories de travailleurs, ou favorables sous condition de mesures d'accompagnement. Ils proposent le plus souvent un relèvement de l'âge de l'AOW, accompagné de réformes importantes telles que la poursuite de la fiscalisation des ressources et l'écrêtage des déductions fiscales pour les emprunts immobiliers. Les justifications du relèvement de l'âge de la retraite à 67 ans tiennent d'une part aux préoccupations relatives au marché du travail, et d'autre part aux considérations budgétaires ou à l'équité intergénérationnelle.

Dans une perspective de marchés transitionnels du travail, il est proposé d'abroger la règle des 65 ans avec en contrepartie un âge flexible d'accès à la retraite, un assouplissement des conditions de mobilité professionnelle en cours de carrière, la mise en place de garanties sociales facilitant les allers-retours entre le

1. *Werken aan toekomst, een aanvullende beleidsakkoord bij « samen werken, samen leven »*, 24 maart 2009.

2. Plusieurs membres du SER soutiennent le projet, comme Kees Goudwaard, professeur d'économie et de sécurité sociale à Leiden, ou Coen Teulings, directeur du CPB, ou encore Lans Bovenberg, animateur du *think tank* sur les retraites Netspar.

PAYS-BAS

statut de salarié et d'indépendant, et la définition de politiques de maintien en emploi adaptées à la diversité des groupes de seniors. Certains considèrent que le relèvement à 67 ans est capital pour transformer les normes et les attentes des employeurs et des salariés, et libérer des moyens pour financer de la formation ou des mesures de conciliation des vies personnelle et professionnelle.

Du point de vue démographique, les arguments mobilisés tiennent essentiellement à l'allongement de l'espérance de vie à partir de 65 ans (23 % de plus en moyenne entre 1950 et 2007, soit environ 3 ans), ce qui justifie un allongement de la vie professionnelle. Néanmoins, si le vieillissement actif est vu comme favorable à la santé, il ne faut pas pour autant raisonner en termes de moyenne statistique mais en termes de trajectoires de vieillissement et de vulnérabilité, que l'individu est à même de mieux estimer.

Parmi les partisans de la réforme, on trouve aussi des jeunes, membres de partis politiques au pouvoir, de syndicats même opposants à la réforme, ou encore de la petite organisation syndicale *Alternatief voor Vakbond* (AVV) contestataire des organisations syndicales représentatives. Ils sont sensibles au problème de l'inégalité entre générations, et critiques à l'égard de la gouvernance des fonds de pension professionnels, qui font selon eux la part trop belle aux salariés les plus âgés et aux pensionnés (Pikaart, 2009).

Les opposants au projet mettent en avant deux thèmes principaux : l'état du marché du travail des seniors et les arguments démographique et épidémiolo-

gique touchant aux inégalités sociales de santé et aux conditions de travail.

Du point de vue du marché du travail des seniors, la critique principale faite au projet du gouvernement tient à son volontarisme, qui ne prend pas en compte les réalités du marché du travail. Les conditions de travail des seniors restent souvent peu soutenables en fin de carrière (Henkens et al., 2009). L'accroissement remarquable du taux d'emploi des 55-64 ans (35 % en 2001, 47 % en 2008¹) ne suffit pas à rendre crédible, aux yeux des critiques du projet, la prolongation de la vie professionnelle jusqu'à 67 ans. En effet, la progression reste davantage le fait des plus jeunes des seniors, les 55-60 ans, et particulièrement des femmes, dont le taux d'activité continue à progresser². En fait, la durée moyenne du travail des seniors a tendance à diminuer, en partie sous l'effet de la progression de l'emploi des femmes, qui travaillent en moyenne 25,4 heures par semaine, en 2008. On est encore loin du taux d'emploi de 50 % pour les 60-65 ans. La situation des seniors sur le marché du travail reste fragile : premiers à être licenciés, ils ont de très grandes difficultés à retrouver un emploi et sont beaucoup plus souvent touchés par le chômage de longue durée que les plus jeunes, même avant la remontée récente du chômage. La pression à l'emploi des seniors et la mise en avant de l'argument démographique sont aussi analysées comme un moyen de contenir les hausses de salaires. Enfin, le recul de l'engagement des seniors dans le travail bénévole ou associatif qu'on peut en attendre constituera aussi un effet secondaire négatif pour la société.

1. *Nota Arbeidsparticipatie Ouderen*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 7 décembre 2009.

2. Sur le million de seniors actifs supplémentaires entre 1996 et 2008, 62 % sont des femmes.

Tableau 1. Taux d'emploi des seniors

%	55-60 ans		60-65 ans	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
2000	66,8	30,5	23,9	7,3
2008	76,5	48,0	35,6	16,7

Source : CBS, Statline, 17 novembre 2009.

En ce qui concerne les arguments démographique et épidémiologique, Gijs Beets, chercheur démographe au NIDI (*Nedelands Interdisciplinaire Demografisch Instituut*), dénonce une « panique du vieillissement » (Vlasbom, 2009). Si le nombre des personnes âgées de plus de 65 ans va augmenter jusqu'à 4,5 millions en 2040, il diminue ensuite et le rapport entre les plus de 65 ans et les moins de 65 ans se stabilise. Plus que l'espérance de vie, il convient de prendre en considération l'espérance de vie en bonne santé et les inégalités sociales devant l'espérance de vie. Certes, on vit aujourd'hui plus longtemps, mais plus longtemps avec une maladie chronique dont on est souvent déjà frappé à 55 ans : une personne de plus de 55 ans sur 7 a une limitation de capacité (Deeg, 2009). Chez les peu qualifiés, c'est même 1 sur 5, du fait de l'usure professionnelle et des moins bonnes conditions de travail. La mortalité précoce reste fréquente chez les non qualifiés : 1 personne sur 4 décède entre 65 et 70 ans (Bram, 2009).

Ces analyses sont à l'origine des divergences de vues les plus persistantes au Conseil économique et social mais c'est finalement sur une question latérale, celle des retraites professionnelles, que la discussion va atterrir.

L'échec de la méthode polder

Tout au long des six mois de discussions, le Conseil économique et social aura été très divisé. Près de 50 propositions provenant de toutes les parties représentées au SER seront discutées et évaluées par le CPB. On évoquera ici les principales alternatives.

Une première proposition, défendue principalement par la FNV, prévoit la liberté de choix pour les salariés de s'arrêter de travailler à partir de 65 ans, le financement de la retraite de base par la fiscalité, et l'augmentation du taux d'emploi entre 55 et 60 ans. Cette piste n'est pas irréaliste : selon Goudswaard (2009), la fiscalisation totale de l'AOW améliorerait son financement de près de 0,7 % du PIB. Contribueraient à cette fiscalisation le déplafonnement des revenus du travail soumis à prélèvement, une plus forte imposition des retraités les plus favorisés, la suppression de la déduction fiscale des intérêts pour les biens de plus d'un million d'euros¹, la baisse des droits de mutation sur les transactions immobilières, et l'augmentation de l'assiette de la cotisation de santé AWBZ.

Une solution alternative très discutée est celle d'une réorganisation fondamentale de l'AOW en l'articulant avec le passé professionnel des retraités. Elle a

1. L'Etat consacre au total 8 milliards d'euros par an à cette déduction fiscale (Garschagen, 2009).

PAYS-BAS

notamment été défendue par *Groen Links*, le parti écologique de gauche, qui propose que les droits à une retraite de base complète soient ouverts à quiconque aurait travaillé 40 ans. Cette option soulève un certain nombre de difficultés, à commencer par l'enregistrement de la vie professionnelle, aucune instance analogue à notre caisse vieillesse ne centralisant les données relatives à la carrière des salariés. La reconstitution du passé professionnel pose alors un redoutable problème. La seconde difficulté consiste en un changement de paradigme, puisque le revenu garanti à toute personne âgée devient une allocation fonctionnant comme une assurance et proportionnelle aux années travaillées, en contradiction avec le caractère universel voulu par les créateurs de l'AOW.

Mi-septembre 2009, la FNV et l'organisation patronale VNO-NCW (*Verbond van Nederlandse Ondernemingen-Nederlands Christelijk Wergeversbond*)¹ n'étaient pas très loin d'un accord sur le principe d'un âge flexible d'entrée en AOW à partir de 65 ans. La question des fonds de pension complémentaires a fait capoter cet espoir de consensus. En effet, les employeurs ont fait savoir qu'ils entendaient également reculer l'âge de la retraite professionnelle à 67 ans. L'obstacle au compromis est alors triple. D'abord, les employeurs avancent unilatéralement un pion sur un terrain traditionnellement paritaire. Ensuite, la contrainte à la prolongation d'activité pour les salariés redouble : ce n'est plus seulement la retraite

de base qui recule à 67 ans, mais aussi l'âge d'accès à la retraite professionnelle à taux plein. Enfin est mis à mal le compromis difficilement trouvé en novembre 2004 pour permettre une retraite anticipée par le nouveau système d'épargne pour congé de longue durée, qui permettait de s'arrêter de travailler à 63 ans, soit deux ans avant 65 ans. Le 30 septembre, la concertation s'arrête, en raison du départ du siège du SER dans le courant de l'après-midi de VNO-NCW, la plus grande organisation patronale, estimant qu'il n'y avait plus aucun espoir de compromis avant la date limite du 1^{er} octobre.

Les retraites professionnelles, un agenda caché ?

Les propositions patronales faites au SER en fin de négociation n'étaient pourtant pas complètement nouvelles. En février 2008, les organisations patronales VNO-NVW, MKB-Nederland, LTO et AWWN (*Algemene Werkgevers Vereniging Nederland*)², avaient publié un rapport (*Naar een modern en betaalbaar pensioen*) dans lequel elles plaidaient pour une réforme des retraites professionnelles afin de garantir leur viabilité financière et de les moderniser. Elles se déclaraient attachées au caractère obligatoire du système néerlandais de capitalisation mais plaidaient cependant pour une autre répartition des risques liés à l'allongement de la vie et aux placements financiers et pour une limitation des engagements patronaux. La crise financière de l'automne 2008 a réactivé ces

1. VNO-NCW est la plus grande des trois organisations patronales néerlandaises, à côté de MKB-Nederland (*Midden en Kleine Bedrijven*) pour les PME et LTO (*Land- en Tuinbouw Organisatie*) pour le secteur agricole.

2. AWWN est une grosse association patronale conseillant les organisations patronales et les entreprises dans la négociation des conventions collectives.

LA RETRAITE A 67 ANS, UN PROJET DE LOI QUI DIVISE LES PAYS-BAS

préoccupations. Elle a gravement fragilisé les réserves de près de la moitié des 600 fonds de pension de branches ou d'entreprises, et a conduit la Banque centrale néerlandaise, qui contrôle leur respect de la loi, à exiger de leur part fin 2008 des plans de redressement menant à des injections de capitaux, des revalorisations de cotisations et parfois, à des mesures de gel des pensions.

Cette situation dégradée des fonds de pension conduit, au cours de l'été 2009 et pendant la concertation au sein du SER, à l'ouverture d'un débat, par médias interposés, entre le spécialiste des retraites de VNO-NCW, Gerard Verheij, et celui de la FNV, Peter Gortzak. Verheij appelle les syndicats à la renégociation des retraites professionnelles. Gortzak lui répond en août 2009 de façon plutôt conciliante mais renvoie cette discussion aux négociations à mener en janvier 2010 à la Fondation du travail.

Ce qui a motivé le retrait de VNO-NCW des discussions au Conseil économique et social, c'est l'impossibilité de discuter avec les organisations syndicales de l'étalement – donc de la diminution – des cotisations sur deux années supplémentaires, et le versement des pensions professionnelles sur deux années de moins. En revendiquant ce changement, l'organisation patronale s'appuie sur la proposition du gouvernement d'inclure dans le projet de réforme de l'AOW une modification des facilités fiscales accordées aux cotisations de retraite professionnelle, pour réduire la perte annuelle de recettes fiscales pour l'Etat et libérer ainsi des moyens de financement supplémentaires pour l'AOW. Pour une même constitution de droits, la période d'exemption d'impôts sur les cotisations est allongée de deux ans (jusqu'à 67 ans)

moyennant une diminution du taux de cotisation du fait de l'étalement de la durée de ces cotisations. Ceci entraîne donc aussi un allègement des charges sociales patronales liées à ces cotisations retraite.

Ceci a constitué un point de blocage supplémentaire pour les organisations syndicales. Pour elles, tout changement du régime des retraites professionnelles relève exclusivement de la discussion entre partenaires sociaux à la Fondation du travail, instance strictement paritaire, et elles refusent de se faire forcer la main par le gouvernement. Peter Gortzak déclarait le 8 octobre 2009 au journal *Volkskrant* : « Les employeurs pensaient qu'ils pourraient, par le relèvement de l'âge de la retraite, obtenir de manière cachée un allègement de charges de 3 milliards, et c'est là-dessus que la concertation AOW a capoté ».

Le projet gouvernemental du 16 octobre 2009

Après avoir pris acte de l'échec de la concertation tripartite au SER le 2 octobre, le ministre des Affaires sociales P.H. Donner et la secrétaire d'Etat J. Klijnsma ont fait connaître le 16 octobre les grandes lignes du dispositif qu'ils entendent proposer au vote de la Deuxième chambre à partir de janvier 2010.

Principales dispositions

L'âge d'accès à la retraite de base sera relevé en deux étapes : 66 ans en 2020, et 67 ans en 2025 et les conditions d'âge figurant dans les autres dispositifs sociaux et fiscaux modifiées en conséquence. Pour ménager un temps d'adaptation à la nouvelle règle, les personnes ayant 55 ans avant le 1^{er} janvier 2010 ne sont pas concernées par ce relèvement et continueront d'accéder à l'AOW à 65 ans jusqu'au

PAYS-BAS

1^{er} janvier 2020. Le maintien en emploi des seniors en activité reste une priorité.

La mobilité professionnelle – et non la retraite anticipée – devient le premier moyen d'action contre la pénibilité du travail. L'employeur aura l'obligation de reclasser dans un poste plus léger le salarié occupé pendant 30 ans par un métier pénible. A défaut, il sera mis à contribution financièrement pour faciliter l'entrée dans la retraite de base à 65 ans du travailleur concerné. Deux objectifs complémentaires sont rappelés : l'amélioration des conditions de travail et l'aménagement des parcours de carrière pour réduire le temps d'exposition aux mauvaises conditions de travail. Un dispositif de transition sera mis en place pour protéger jusqu'à 67 ans ceux qui se trouveront au chômage ou en inaptitude avant leurs 65 ans, sans critères liés au patrimoine ni aux ressources du ménage.

On ouvre la possibilité d'une flexibilisation limitée de l'âge de l'AOW, à 65 ou 66 ans, accessible aux personnes ayant travaillé pendant 42 ans et au moins 3 jours par semaine. Elles pourront toucher pendant tout le temps qui leur reste à vivre une allocation de retraite de base réduite de 8 % pour un an d'anticipation et de 15,5 % pour deux ans (6,5 et 13 % pour les bas revenus). L'absence d'enregistrement centralisé des données professionnelles aux Pays-Bas faisant obstacle à la mise en place de cette règle dès 2020, des dispositions transitoires sont définies : ne seront exigés en 2020 que 15 ans d'activité pour pouvoir s'arrêter à 65 ans, en augmentant d'un an tous les ans le nombre d'années dont il faudra justifier. Ainsi, la règle s'appliquera dans toute sa rigueur à partir de 2047.

Enfin, tout en soutenant qu'il ne s'imisce pas dans la définition des condi-

tions de liquidation des retraites professionnelles, le gouvernement précise pourtant qu'il baissera, à partir de 2020, les facilités fiscales pour les cotisations de retraite professionnelles pour les ajuster à un âge de liquidation de 67 ans. Ce faisant, il contraint de fait les partenaires sociaux à revoir leurs règlements.

Un projet sans soutien social

Les partis d'opposition campent sur des positions très diverses : refus de l'idée même d'un relèvement de l'âge de la retraite, comme les partis d'extrême gauche (*Socialistische Partij, SP*) ou d'extrême droite (le PVV, *Partij Voor de Vrijheid* de Geert Wilders), projet gouvernemental jugé trop timide ou mal conçu (partis libéral VVD, *Volkspartij voor Vrijheid en Democratie* et de centre gauche, *Democratie 66*). Le parti de la gauche écologique, *Groen Links*, l'a qualifié de « bricolage politique ayant conduit à un pot pourri » et veut maintenir la possibilité de s'arrêter à 65 ans pour quiconque a travaillé 40 ans pour régler la question des métiers pénibles, point sur lequel il est rejoint par le VVD. Le PVV (extrême-droite populiste) adopte une position provocatrice, prônant l'arrêt de toute immigration des pays musulmans, en prétendant que cela règle la question de l'économie budgétaire à réaliser. Les dispositions relatives aux métiers pénibles ne convainquent aucun des partis d'opposition, qu'ils soutiennent ou pas le relèvement de l'âge d'accès à la retraite AOW à 67 ans.

Du côté des partis de la coalition gouvernementale, qui soutiennent la réforme, le dossier fissure leur électorat, de manière plus ou moins visible, et on peut craindre qu'il n'encourage les fuites vers les partis extrémistes. Ce soutien altère gravement les relations entre le PVDA,

LA RETRAITE A 67 ANS, UN PROJET DE LOI QUI DIVISE LES PAYS-BAS

son électorat traditionnel et la FNV. Le PVDA, déjà très fragilisé lors des dernières élections parlementaires en 2006, au profit du *Socialistisch Partij*¹, est en position particulièrement délicate sur cette réforme. Dans un sondage publié le 1^{er} octobre, 53 % de ses électeurs et sympathisants sont contre le relèvement à 67 ans de l'âge de l'AOW², et 34 % pour. Même chez les chrétiens-démocrates, malgré l'absence de critique ouverte, la question divise. Selon le même sondage, 58 % des électeurs ou sympathisants du CDA sont contre le relèvement à 67 ans de l'âge de la retraite, et 32 % pour.

La mobilisation syndicale commence le 7 octobre par des mouvements de débrayage de « 65 minutes ». Mais Agnes Jongerius, la présidente de la FNV, commet une maladresse en déclarant le 9 octobre être prête à parler avec Geert Wilders, le leader du parti populiste PVV opposant à la réforme. Ceci soulève un tollé, aussi bien parmi la base que dans les instances fédérales de la FNV, du fait des positions xénophobes et discriminatoires d'un parti qu'ont rejoint pourtant certains adhérents de la FNV³, ce qui a conduit A. Jongerius à prendre très vite ses distances avec cette ouverture. Jusqu'à la fin août 2009, la CNV a eu une position fluctuante sur l'AOW à 67 ans, avant de durcir son refus courant septembre. Chez elle aussi, la base était très divisée, comme le montrent les pages de forums ouvertes sur son site. Le troisième syndicat représentatif MHP, qui rassemble plusieurs organisations syndicales de ca-

dres et professions intermédiaires, a lui été plus clairement opposé au projet dès le début.

Quelques jours après la publication du projet gouvernemental, le 27 octobre 2009, les trois organisations syndicales parviennent pourtant à unifier leurs positions et adressent une lettre aux membres de la Deuxième Chambre, appelant à partir de 2015 au libre choix de l'âge de départ entre 65 et 70 ans, avec surcote au-delà de 65 ans. Selon leur chiffrage, cette proposition permet d'atteindre les 0,7 à 0,8 % d'économie budgétaire exigée par le gouvernement. L'augmentation du taux d'emploi des 55-65 ans jusqu'à 60 % est reconnue par eux comme un moyen essentiel d'assurer la solidarité et la soutenabilité du système de retraites. Dans leur proposition, le niveau de l'allocation AOW à 65 ans resterait dans tous les cas équivalent au niveau de l'allocation d'assistance. Cependant elles proposent de lier le niveau de l'allocation à l'évolution des salaires réels, et de tenir compte des cohortes futures, comme dans le système suédois. Elles réclament également un financement plus important de l'AOW par l'impôt. Enfin, elles rappellent que l'adaptation des règlements de fonds de pension relève de la responsabilité exclusive des partenaires sociaux.

Le 21 novembre, une grande journée de mobilisation unitaire est organisée par les trois grandes organisations représentatives, en quatre manifestations aux quatre coins des Pays-Bas. La mobilisation n'a

1. En novembre 2006, sur 150 sièges à la Deuxième chambre, le PVDA recule de 42 à 33 sièges, et le SP passe de 9 sièges à 25, tandis que le parti d'extrême droite qui apparaît dans la mouvance du parti de Pim Fortuyn obtient 9 sièges.

2. Sondage Synovate, 1^{er} octobre 2009.

3. Un sondage récent TNS Nipo indiquait que 17 % des sympathisants de la FNV voteraient pour le PVV contre 5 % en 2006, alors qu'un tiers d'entre eux avaient voté pour le PVDA en 2006.

PAYS-BAS

pas été à la hauteur de celle de 2004, organisée pour protester contre la fin des préretraites et la réforme de l'incapacité. Les manifestations n'ont rassemblé que 15 000 personnes. Juste avant Noël, alors que la presse soutient que la FNV a baissé la garde, Agnes Jongerius et les trois dirigeants des plus grands syndicats de la FNV (entreprises privées, fonctionnaires et bâtiment) réaffirment leur volonté d'organiser des actions et du *lobbying* pour obtenir des aménagements pour les bas salaires¹.

Enfin, du côté des organisations patronales, les PME renâclent devant les nouvelles obligations liées à la pénibilité des emplois. MKB, leur organisation, soutient le projet du gouvernement mais estime que le volet "travaux pénibles" est inapplicable dans la mesure où les PME n'ont qu'une très faible latitude de reclassement interne des personnels occupés à des travaux pénibles. Elles sont donc exposées de manière prioritaire aux pénalités envisagées sous forme d'indemnités supplémentaires de départ ou d'abondement de dépenses particulières de formation.

L'épineuse question des métiers pénibles

Le 23 décembre, devant les critiques nombreuses sur ses propositions relatives aux travaux pénibles, le ministère des Affaires sociales publie un pré-projet de loi complémentaire consacré à la sou-

nabilité du travail dans les emplois concernés². Ce projet prévoit :

- une définition des emplois pénibles à partir de la seule usure physique, durable et irrécupérable ;

- la mise au point d'une liste de ces emplois par le ministère à partir des propositions conjointes des partenaires sociaux des différents secteurs professionnels ;

- la prise en considération des emplois dont le taux d'entrée en invalidité est supérieure à la moyenne et dont les salariés touchés par le phénomène d'usure ne sont pas une minorité.

Le texte comprend une obligation étendue d'évaluation des risques professionnels et de définition d'une politique de lutte contre l'usure au travail, notamment en direction des risques psycho-sociaux, la rédaction d'un certificat de travail précisant la durée d'exposition aux emplois pénibles à la sortie de chaque emploi concerné, et le paiement d'une indemnité compensatrice par l'employeur en cas de non reclassement après 30 ans dans un métier pénible (14 % du salaire annuel pendant 10 ans).

Cette annonce relance la discussion. A l'initiative du syndicat FNV *Bondgenoten*³ (entreprises privées) et d'un de ses représentants pour la métallurgie, une contre-proposition apparaît le 27 décembre. Elle fixe un plafond de salaire de 35 000 euros annuels en dessous duquel on devrait admettre un accès à la retraite à 65 ans sans minoration. Sous ce plafond, on trouverait 90 % des emplois à forte

1. Lettre aux syndiqués « Acties gaan gewoon door » du 20 décembre 2009, signée par Agnes Jongerius, Henk van der Kolk, Edith Snoey, John Kerstens, www.fnv.nl.

2. Pré-projet de loi modifiant la loi sur les conditions de travail en lien avec l'instauration d'une politique de maintien durable, en particulier dans les emplois pénibles (Loi sur le maintien durable au travail, *Wet duurzame inzetbaarheid in arbeid*).

3. « Werkgevers moeten kleur bekennen over AOW », D. Smeets, 29/12/2009, www.Fnvbondgenoten.nl

LA RETRAITE A 67 ANS, UN PROJET DE LOI QUI DIVISE LES PAYS-BAS

pénibilité. Le critère de « bas revenu » constituerait ainsi une sorte d'équivalent fonctionnel pour cibler les emplois pénibles. Les employeurs réagissent plutôt positivement¹ : « L'idée de Donner est telle qu'elle nous oblige à venir avec des alternatives », déclare la porte-parole de VNO-NCW. Pour cette organisation, le seuil de 35 000 euros est cependant trop élevé et elle met en avant une rémunération de 32 000 euros, correspondant à un salaire moyen. La CNV, qui défendait jusque-là un accès à la retraite AOW à 65 ans pour quiconque aura travaillé 45 ans – faisant des longues carrières un critère de pénibilité –, envisage également un plafond financier. Début janvier, cette proposition a toutefois fait l'objet d'un refus de la part de P. H. Donner².

A l'évidence, on n'a pas fini de discuter de cette question de la pénibilité aux Pays-Bas. Elle mérite d'être réexaminée de manière globale, en prenant en considération la prise en charge par les entreprises des arrêts de maladie jusqu'à deux ans et leurs obligations de reclassement, le dispositif réformé de mise en invalidité, et les dispositions de la réglementation du travail relatives à la prévention des risques professionnels.

Conclusion

A ce jour, il n'est pas encore possible de rendre compte des contours précis de la nouvelle réglementation de l'accès à la retraite de base, que la discussion parlementaire fera sans doute évoluer. Comme le remarque le *Centraal Plan Bureau* (2009) dans son rapport récent *Rethinking retirement*, les mesures touchant à

l'âge de la retraite conduisent au recul progressif de l'âge de départ par des effets de normes sociales plus que par des effets de revenus, en d'autres termes par des effets cognitifs plutôt qu'économiques. Qu'au final l'âge de la retraite de base soit flexibilisé à partir de 65 ans comme le souhaitent les syndicats ou qu'il soit relevé à 67 ans, les Néerlandais s'habitueront à l'idée qu'il faut travailler plus longtemps.

Cependant le problème de la pénibilité reste entier et les pistes envisagées par les uns et les autres semblent peu ambitieuses et insuffisantes. Face aux normes d'âge qui se modifient, les salariés employés dans les emplois les plus lourds sans pouvoir y faire une carrière complète subiront certainement une double peine : des pensions plus faibles et moins de temps à vivre après la retraite.

Sources :

Bram G. (2009), *Volkscrant*, 27 mars 2009, « AOW-leeftijd hoger, leven minder ».

Deeg D. (2009), « Verhoging AOW-leeftijd heeft geen zin », *Het Parool*, 19 juin.

Brouet O., Wierink M. (2006), « La gestion des âges aux Pays-Bas, une approche pragmatique », *Cahiers de l'ANDCP*, n° 69, mars.

Centraal Plan Bureau (2009), *Rethinking retirement*.

Garschagen M. (2009), « Schaf de hypotheekrenteaftrek geleidelijk af », *NRC*, 13 mai.

Goudswaard K. P. (2009), « Inspelen op vergrijzing », *AE Consultancy*, Februari.

Henkens K., van Dalen H.P., van Solinge H. (2009), *De vervagende grens tussen werk en pensioen, over doorwerkers, doorstarters en herintreders*, NIDI, Report n° 78.

1. *Financiële Dagblad*, 30/12/2009.

2. *Planetlabor*, 4/1/2010, n° 100001.

PAYS-BAS

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2009), *AOW notitie*, 5 Juni.

Pikaart M. (2009), « Jongeren betalen de rekening, Perverse solidariteit tussen generaties », *Zeggenschap*, Juni.

Roebroek J., Hertogh M. (1998), *De beschavende invloed des tijds, Twee eeuwen sociale politiek, verzorgingstaat en sociale zekerheid in Nederland*, VUGA.

Sociaal-Economische Raad (2006), *Advies Wegnemen van belemmeringen voor doorwerken na 65 jaar*.

Vlasbom D. (2009), « Plussers en Pensioenen », *NRC Wetenschap*, 4-5 April.

Wierink M. (2007), « La politique néerlandaise d'allongement de la vie professionnelle : une réussite en demi-teinte », numéro spécial « Réformes des retraites et emploi des seniors », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 109, novembre, p. 56-67.

www.fnv.nl

www.cnv.nl

www.mhp.nl