

Pays-Bas

Une succession de réformes, des bénéficiaires fragilisés ?

Jan CREMERS¹

Contexte historique

Aux Pays-Bas, le débat sur la fourniture par l'État d'une aide financière minimum garantie aux ménages remonte au XIX^e siècle². Comme dans la plupart des autres pays européens, l'aide sociale et la protection des pauvres relèvent alors essentiellement de la charité. Elles sont fournies par l'Église et par la bourgeoisie libérale. La pauvreté devient un problème de premier plan dans la société, non seulement pour les pauvres, mais aussi pour les riches, qui craignent la révolte. L'esprit révolutionnaire de 1848 appelle à une politique structurelle plus cohérente. Dans les années 1850, les Pays-Bas sortent d'une profonde crise : entre 10 et 15 % de la population dépend de la charité pour les services essentiels. De nombreux Néerlandais sont sans logement, vivent en dessous du seuil de pauvreté et ont du mal à s'en sortir. Leur seul recours est leur réseau familial ; les

pauvres dépendent de l'Église, qui leur procure de la nourriture et un abri (temporaire), ils sont contraints de mendier ou de s'adonner à des activités encore moins convenables (vol et prostitution) et finissent leurs jours à l'hospice public.

La première Constitution, celle de 1848 (dont les versions antérieures datent de 1798), jette les bases de la démocratie parlementaire. Elle mentionne l'introduction dans la loi de l'aide aux plus démunis. Mais l'Église reste opposée, comme elle l'a toujours été, à ce que le droit des pauvres à recevoir de l'aide soit inscrit dans la Constitution et à ce que cette aide soit supervisée par l'État. La Constitution adoptée en 1854 introduit la « loi sur les pauvres » (Armenwet). Mais cette loi ne permet pas à l'État d'intervenir dans l'aide sociale ou l'assistance aux plus démunis, sauf s'ils souffrent d'une affection physique ou mentale. L'aide qui leur est apportée est considérée comme relevant de l'ordre public, et son financement est

1. Chercheur à l'Université de Tilburg.

2. La notion de nécessité de l'aide sociale est formulée pour la toute première fois bien avant, au début du XVI^e siècle, par des humanistes néerlandais, comme Érasme, Coornhert et surtout Vives : https://www.canonsociaalwerk.eu/nl/details.php?cps=4&canon_id=4.

par conséquent une affaire publique. Il faut attendre 1913 pour que soit adoptée une législation sociale sur l'invalidité, la vieillesse (après 70 ans) et la maladie. En 1918, le ministère du Travail est créé, et, en 1919, paraît le premier Code du travail, qui conduit à l'interdiction du travail des enfants (moins de 14 ans) et à la réglementation du temps de travail. Sur la période 1909-1914, les éléments constitutifs d'un système d'assurance chômage et de réglementation du marché du travail sont élaborés avec la participation de représentants des employeurs et des syndicats. Même si la loi sur les pauvres est amendée à plusieurs reprises, l'État reste un acteur de deuxième plan dans le domaine de la protection sociale jusqu'au milieu des années 1960, avec la « loi sur l'aide sociale » (Bijstandswet), adoptée en 1963 et entrée en vigueur en 1965.

En transférant à l'État les principales fonctions dans ce domaine, le rôle de la charité diminue. Cette loi constitue un tournant dans l'histoire sociale des Pays-Bas : non seulement elle protège les citoyens de la pauvreté, mais elle donne aux femmes la possibilité de divorcer, par exemple, car elles peuvent devenir financièrement indépendantes de leur mari. En outre, les malades mentaux et les sans-abris, une fois à la rue, peuvent demander à bénéficier de l'aide sociale.

À compter des années 1980, la demande d'aide sociale explose. Au milieu de cette décennie, les Pays-Bas comptent près d'un million de bénéficiaires. Cette loi, qui devait servir d'ultime filet de sécurité pour les personnes dont le revenu était insuffisant, devient indispensable à un nombre considérable de ménages, de chômeurs et de demandeurs d'emploi de plus en plus tributaires de l'aide sociale en termes de moyens de subsistance. Depuis, plusieurs tentatives de réforme ont cherché à changer la situation. Avec

les crises des années 1990 et du début des années 2000 apparaît le chômage de masse et de longue durée, qui entraîne l'augmentation du nombre de citoyens devenus complètement tributaires de l'aide sociale (après expiration de leurs droits à l'assurance chômage). Des pressions s'exercent sur le système d'assurance chômage, conduisant à une réduction de la durée de ses prestations et à des restrictions sur son application (par exemple, la période de cotisation obligatoire avant que les droits ne soient accordés a été allongée). Avec cette réforme de l'assurance chômage, les prestations relevant de l'aide sociale gagnent en importance pour les pauvres et les chômeurs de longue durée.

**Une première réforme
dans les années 2000,
bien avant la crise financière**

En 2003, la loi sur l'aide sociale est remplacée par la « loi sur le travail et l'aide sociale » (« Wet Werk en Bijstand », ci-après WWB), dont le principal objectif est de permettre aux personnes sans emploi de retrouver un travail. La loi WWB entre en vigueur en 2004, et les niveaux de prestation sont révisés le 1^{er} janvier et le 1^{er} juillet de chaque année. Elle assure un revenu minimum à quiconque réside légalement aux Pays-Bas et n'a pas les moyens de subvenir à ses besoins fondamentaux. Ce droit est soumis à conditions : résider aux Pays-Bas, être âgé de plus de 18 ans, avoir un revenu insuffisant, ne pas être admissible à d'autres aides (par exemple l'assurance chômage), ne pas vivre à l'étranger pendant une période prolongée et avoir peu de ressources financières. Les municipalités sont chargées de l'application pratique et opérationnelle de la

loi : elles distribuent les prestations, dont le budget est décidé au niveau central, sur la base d'une clé de répartition. Le système d'aide sociale vise à faire en sorte que les citoyens restent actifs pendant leur recherche d'emploi et réintègrent le marché du travail. Des allocations leur sont versées jusqu'à ce qu'ils retrouvent un emploi. Ils peuvent recevoir un complément si leur rémunération est inférieure à l'allocation d'aide sociale.

Dans le cadre de la loi WWB, l'allocation finale tient compte dans son calcul des ressources des allocataires lorsqu'elles dépassent un certain plafond (en 2014, 11 700 euros pour une famille ou un parent isolé et 5 850 euros pour un célibataire), et de leurs biens immobiliers (en 2014, au-delà de 49 400 euros). Lorsque le patrimoine est constitué d'un bien immobilier, l'aide revêt la forme d'un prêt (hypothèque renouvelable) qui doit être remboursé. Avec ce système, lorsqu'une personne doit engager des dépenses qu'elle n'est pas en mesure de payer, les autorités municipales peuvent décider de lui accorder une aide spéciale, et fixer les conditions de son octroi. Ces dépenses peuvent concerner les frais de déménagement, d'études, de garde d'enfants ou de logement, après prise en compte du revenu et du patrimoine (Ministry of Social Affairs and Employment, 2014).

Avec l'introduction de cette loi, le rôle financier joué par les municipalités, qui n'a cessé de croître depuis la fin des années 1990, atteint son apogée. Les municipalités deviennent entièrement responsables de l'affectation des aides sociales. Elles peuvent mettre en place leurs propres politiques d'« activation » des chômeurs, restreindre l'accès aux systèmes d'assistance sociale et stimuler la sortie de ces dispositifs. Le budget des petites villes et municipalités est

calculé sur la base de leurs dépenses au fil des ans, tandis que celui des grandes villes repose sur un modèle de répartition « objectif ».

Le gouvernement estime que cette loi fera baisser de 5 % (250 millions d'euros) les dépenses d'aide sociale en 2006. Un rapport publié en 2007 calcule l'impact de la loi en termes de dépenses sociales et de nombre d'allocataires. Le fait que les autorités locales aient été incitées à s'orienter davantage vers une politique « active » du marché du travail induit un recul de 4 % des demandes d'allocations (Kok *et al.*, 2007). Avec l'ancienne loi, le nombre de bénéficiaires aurait été nettement plus élevé (13 300 demandeurs de plus). Au total, c'est 100 millions d'euros de dépenses en moins qu'en 2006. D'après le rapport, le nombre d'allocataires devrait continuer de refluer et les économies structurelles pourraient dépasser les 650 millions d'euros. En septembre 2007, 281 000 ménages (de moins de 65 ans) perçoivent des prestations au titre de l'aide sociale, soit 4 % environ des ménages néerlandais (pour les catégories de prestataires et le niveau de leurs aides, voir tableau 1). Il apparaît clairement que la loi WWB n'a induit qu'une baisse modeste du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale au niveau national.

La loi WWB fonctionne comme un ultime filet de protection sociale pour ceux qui n'ont aucun revenu ou des revenus insuffisants. Il a été convenu, avec l'Association des communes néerlandaises (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, VNG), d'évaluer le modèle de répartition financière de ce dispositif. En 2007, cette évaluation conclut que la conjugaison du transfert de responsabilité aux municipalités et du modèle de répartition est source de frictions et de déficiences. La décentralisation des responsabilités n'a pas directement réduit

Tableau 1. Différentes catégories de population et niveau d'aide correspondant selon la loi WWB de 2004

Catégorie	Âge	Montant de la prestation
Couple marié ou en union libre	Entre 21 et 65 ans	100 % du salaire minimum (ensemble) *
Parent isolé	Entre 21 et 65 ans	70 % du salaire minimum
Célibataire	Entre 21 et 65 ans	50 % du salaire minimum
Célibataire	18, 19 ou 20 ans	Calculé en fonction des allocations familiales

* Au 1^{er} janvier 2004, le salaire minimum légal s'élevait à 1 264 euros par mois (pour un emploi à temps complet).

le nombre de bénéficiaires. Cependant, ce n'est (alors) pas le moment d'effectuer d'autres modifications majeures qui risqueraient davantage de perturber le fonctionnement du système que de l'améliorer (Berkhout *et al.*, 2008).

Il est important de noter que la législation sur l'aide sociale a été réformée et mise en œuvre sur la période 2003-2006, soit bien avant la crise financière. En outre, par rapport à d'autres pays de l'Union européenne, le chômage aux Pays-Bas a connu une progression notable, non pas juste après le début de la crise mais à compter de 2011, contrairement à d'autres pays qui commençaient alors à enregistrer une reprise économique et un reflux du chômage. Le chômage de longue durée (en particulier des travailleurs d'un certain âge) a explosé à partir de ce moment-là. En revanche, la prévalence de l'emploi précaire s'est accrue plus tôt chez les travailleurs peu qualifiés (2003) que chez les travailleurs qualifiés (après 2009). En 2012, 18,5 % des travailleurs peu qualifiés et 10 % des travailleurs qualifiés occupaient un emploi précaire, contre respectivement 12,5 % et 6 % en 2003 (Cremers *et al.*, 2017). Deux facteurs en particulier expliquent que peu de réformes structurelles aient été menées entre 2009 et 2012 : le faible impact de la crise peu après 2008 et la fréquence des changements de

gouvernement qui rendait difficile toute tentative de réforme. Les réformes structurelles ont donc eu lieu plus tard.

Les réformes des années 2010

Arrivée au pouvoir en 2012, la coalition des sociaux-démocrates et des libéraux va au bout de son mandat. Elle ravive le vieux débat sur la révision de la législation en matière de protection de l'emploi, qui n'a pas encore entraîné de changement législatif. En 2013, un accord est trouvé sur un rééquilibrage de la flexibilité et de la sécurité, qui est formalisé par un pacte social avec les partenaires sociaux, en échange de l'abandon des mesures d'austérité prévues. Les projets de réforme élaborés conduisent à la mise en œuvre de la loi sur la participation (Participatiewet) à compter de janvier 2015. Ce texte regroupe en une seule et même loi le dispositif WWB (couvrant les bénéficiaires de l'aide sociale) et les dispositifs d'aide ciblant certaines catégories de personnes (WSW – la loi sur l'emploi protégé qui aidait les personnes les plus défavorisées sur le marché du travail, Wajong – la loi d'aide à l'emploi pour les jeunes handicapés). Cette loi garantit un revenu minimum à toute personne (célibataire, parent isolé ou famille ; voir tableau 2) résidant légalement aux Pays-Bas et n'ayant pas de moyens

UNE SUCCESSION DE RÉFORMES, DES BÉNÉFICIAIRES FRAGILISÉS ?

suffisants pour subvenir à ses besoins. On entend par « moyens insuffisants » un revenu inférieur au seuil de l'aide sociale et des fonds propres inférieurs à un certain montant. Un plafond s'applique aux couples mariés, aux couples en union libre et aux parents isolés, et un autre aux célibataires. Les fonds propres désignent non seulement la détention d'épargne, mais aussi de biens comme une voiture ou une maison ³.

Les niveaux de l'aide sociale qui s'appliquent aux célibataires, aux parents isolés et aux personnes mariées ayant entre 21 ans et l'âge légal de la retraite (actuellement 66 ans) sont fonction du salaire net minimum. En outre, une allocation de vacances de 5 % est versée chaque année. Les bénéficiaires sont répartis en trois catégories d'âge : 18-21 ans ; 21 ans-âge de la retraite et retraités ⁴.

L'objectif de la loi sur la participation est d'aider les chômeurs qui sont en mesure de travailler à trouver un emploi. Il s'agit en particulier de donner davantage de possibilités d'entrer sur le marché

du travail aux personnes rencontrant des limitations en matière d'emploi (comme une incapacité par exemple). La participation désigne, dans le cadre de la loi, le fait d'avoir un emploi rémunéré. La loi sur la participation suppose que les personnes sont autonomes dans la recherche d'un emploi rémunéré et que l'État ne les aide que lorsqu'elles ne savent pas comment procéder. Son objectif premier est d'améliorer les options d'intégration sur le marché du travail de tous les groupes cibles concernés. Elle a débouché sur une réforme du calcul du budget annuel transféré aux municipalités (afin qu'elles puissent verser les prestations d'aide sociale). Le modèle de répartition reposant sur des facteurs objectifs a évolué au fil du temps.

La loi sur la participation avait plusieurs ambitions. Les ateliers destinés aux handicapés dans des lieux de travail sociaux ou protégés ont été plus ou moins abandonnés, car l'objectif était que ces personnes trouvent un emploi « normal » dans le secteur public ou privé. Dans la

Tableau 2. Différentes catégories de population et niveau d'aide correspondant selon la loi sur la participation de 2015

Catégorie	Âge	Niveau des allocations
Couple marié ou en union libre	De 21 ans à l'âge légal de la retraite	100 % du salaire minimum (ensemble) *
Parent isolé	De 21 ans à l'âge légal de la retraite	70 % du salaire minimum, avec possibilité de prestations pour enfant supplémentaire à charge
Célibataire	De 21 ans à l'âge légal de la retraite	70 % du salaire minimum
Célibataire	18, 19 ou 20 ans	Calculé en fonction des allocations familiales

* Au 1^{er} juin 2018, le salaire minimum légal s'élevait (pour un emploi à temps complet) à 1 594 euros par mois.

3. Pour un résumé, voir : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1122&langId=en&intPageId=4995>.

4. Pour les niveaux d'aide actuels : <https://goo.gl/FmYctW>.

loi, et le pacte social conclu par la suite avec les partenaires sociaux, le gouvernement a, par exemple, annoncé sa volonté de créer, d'ici 2026, 125 000 nouveaux emplois destinés aux personnes souffrant de handicaps qui ont une incidence sur leur entrée sur le marché du travail (soit environ 50 % des jeunes handicapés). Même s'il est trop tôt pour juger de la réussite ou de l'échec de cette loi, certains signes montrent qu'elle ne devrait pas être plus efficace que les précédentes, en partie du fait des coupes budgétaires qui s'appliquent aux activités de réintégration (voir *infra*).

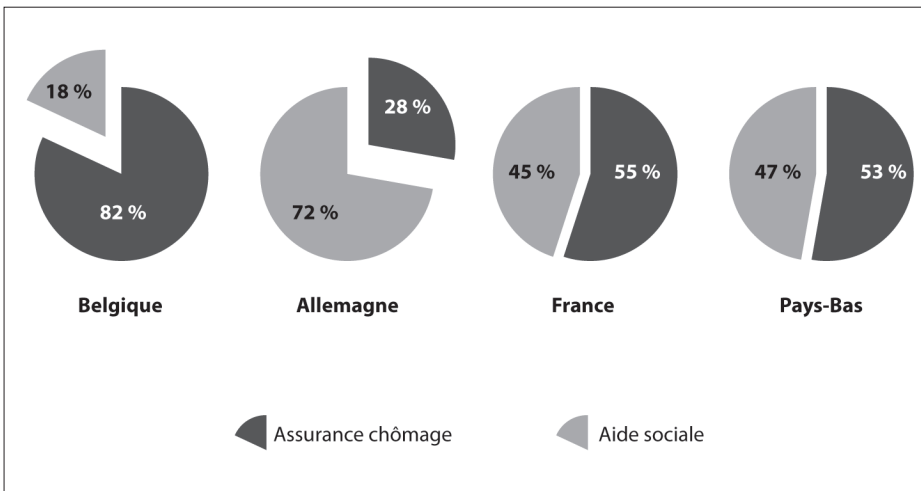
De l'assurance chômage à l'aide sociale

Avant d'aborder certains débats actuels, nous allons nous intéresser à un aspect important de l'utilisation des prestations aux Pays-Bas et à la répartition entre les différentes formes de prestations, notamment en les comparant aux pays voisins. En Belgique, l'Office

national de l'emploi (ONEM) publie régulièrement des données comparatives sur la répartition entre assurance chômage et aide sociale dans quatre pays (Belgique, France, Allemagne et Pays-Bas ; voir graphique 1). La Belgique est le seul pays où les dispositifs d'assurance chômage sont illimités dans le temps. Les trois autres pays appliquent des limitations de durée.

Lorsqu'ils arrivent à la fin de leurs droits aux allocations de chômage liées aux cotisations, les bénéficiaires peuvent se retrouver contraints de demander l'aide sociale. Les données pour 2014 émanant des municipalités révèlent que c'est le cas d'environ 20 % des allocataires inscrits dans leurs fichiers. Un allocataire sur cinq est donc passé d'un système à un autre, ce qui s'accompagne souvent d'un chômage de longue durée et d'une perte supplémentaire de revenu. Le nombre de passages d'un système à l'autre augmente en particulier à compter de 2011, à mesure qu'un nombre croissant de travailleurs arrivent en fin

Graphique 1. Répartition de l'assurance chômage et de l'aide sociale en 2016



Source : ONEM (2017).

UNE SUCCESSION DE RÉFORMES, DES BÉNÉFICIAIRES FRAGILISÉS ?

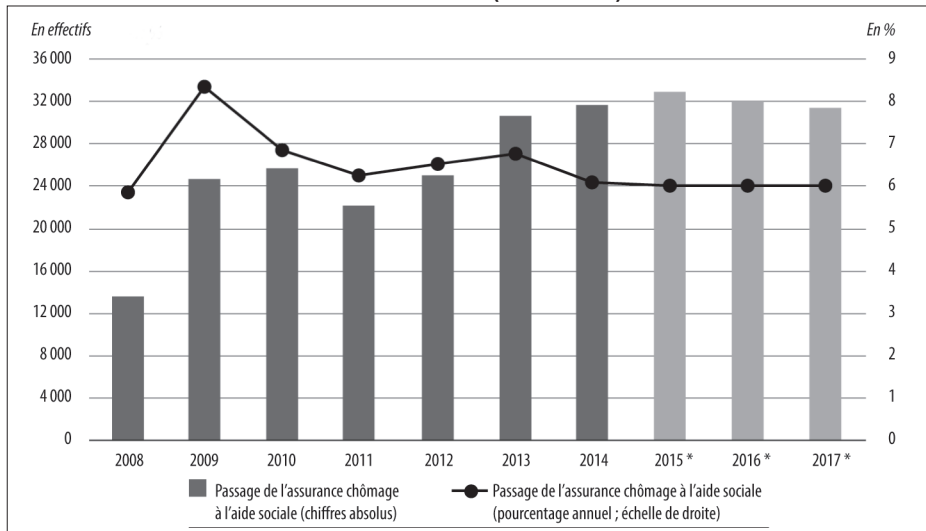
de droits sans avoir trouvé d'emploi. L'assurance chômage est une allocation individuelle indépendante de l'épargne, des autres revenus et de la composition du ménage de l'allocataire. En 2016, l'Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV, l'organisme de gestion des assurances sociales) quantifie dans un rapport le flux d'allocataires qui passent de l'assurance-chômage à l'aide sociale. Sur la période 2008-2017, ce sont en moyenne 6,5 % des allocataires par an qui passent d'un système à l'autre, l'immense majorité d'entre eux (96 %) parce qu'ils sont arrivés en fin de droits (graphique 2). Les célibataires, avec ou sans enfants, les personnes âgées, les personnes non qualifiées et les habitants des quartiers défavorisés des grandes villes sont surreprésentés.

Le rapport conclut que le passage de l'assurance chômage à l'aide sociale contribue nettement à l'augmentation,

au niveau local, des flux d'entrée annuels pendant la crise, lesquels sont passés de 89 000 à 154 000 personnes sur la période 2008-2014.

Il est important de noter que la période maximale des droits à l'assurance chômage est abaissée, par paliers (d'un mois par trimestre) : elle passe ainsi de 38 mois en décembre 2015 à 24 mois à compter de 2019. Le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale continue de s'accroître jusqu'à mi-2017, malgré l'amélioration enregistrée sur le marché du travail (CBS, 2017). Avec l'introduction de la loi sur la participation en 2015, un plus grand nombre de personnes parmi les plus défavorisées sur le marché du travail deviennent dépendantes de l'aide sociale (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2018). Avec l'afflux de personnes en fin de droits (voir *supra*) ou ayant perdu un emploi n'ouvrant pas de droits au chômage et l'augmentation du

Graphique 2. Passage des bénéficiaires de l'assurance chômage à l'aide sociale (2008-2017)



* Prévisions.

Source : Na de WW in de bijstand, UWV (2016).

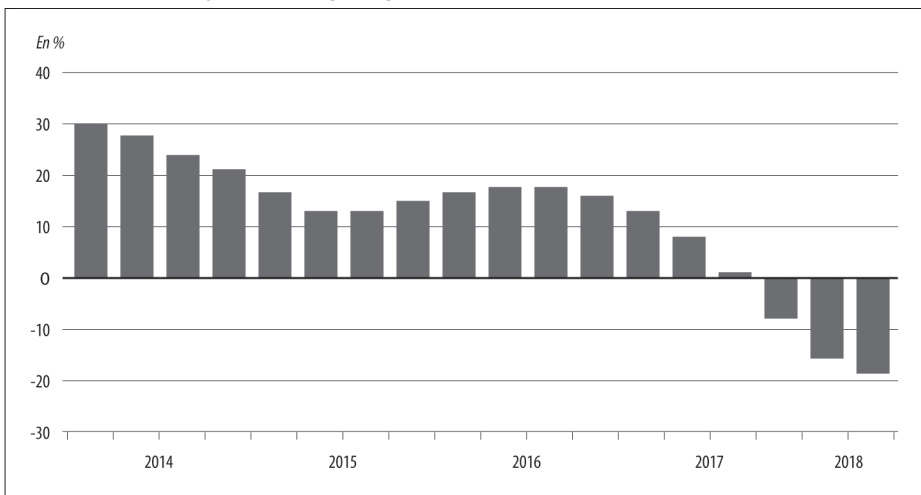
nombre de demandeurs d'asile nécessitant une aide, à la mi-2017, ce sont au total 404 000 personnes qui dépendent de l'aide sociale. À la fin de 2017, une baisse s'amorce (après 10 ans de hausse), et le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale retombe à 394 000. Les derniers chiffres communiqués par le Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS, Bureau central pour la statistique), qui recourt à une méthode de calcul différente et obtient par conséquent des résultats différents, montrent que la baisse s'est poursuivie durant les deux premiers trimestres de 2018 (graphique 3 ; CBS, 2018). Ce reflux s'opère principalement chez les 27-45 ans. La demande d'aide sociale continue de progresser parmi les tranches d'âges supérieures.

Débats actuels

La décentralisation de l'ensemble des dispositifs d'aide sociale aux autorités

locales, point de départ de la loi sur la participation, suscite des critiques. Trois lois adoptées et transposées en parallèle en 2015 (la loi sur la participation, la loi sur la protection de la jeunesse et la loi WMO qui décentralise les soins à domicile et l'aide aux personnes présentant des problèmes psychosociaux chroniques) visent toutes une plus grande participation des citoyens. Par le terme « participation », le législateur veut insister sur l'autonomie et la responsabilité individuelle des citoyens vis-à-vis d'une bonne partie de leurs moyens de subsistance, du bien-être des membres de leur famille, de leur travail et de leurs conditions de vie. Selon cette philosophie, c'est aux citoyens de façonner leur propre vie et d'améliorer leurs chances sur le marché du travail, en fonction des opportunités que leur offre la société néerlandaise. L'aide de l'État, conçue au niveau local afin d'être la plus adaptée possible, ne vient qu'en second pour ceux qui en ont besoin. Ce

Graphique 3. Personnes bénéficiant de l'aide sociale jusqu'à l'âge légal de la retraite (2014-2018) *



* Variation annuelle.
Source : CBS (2018).

transfert de responsabilités multiples à la municipalité et la distribution du budget nécessaire soulèvent beaucoup d'interrogations⁵. En 2016, le Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP, Bureau de planification sociale et culturelle des Pays-Bas) publie une cartographie des conséquences du transfert global aux municipalités des responsabilités dans le domaine social (SCP, 2016). L'un des premiers constats porte sur la vulnérabilité des personnes au chômage, peu qualifiées et percevant des revenus faibles et/ou en mauvaise santé et tributaires de l'aide sociale. La transposition de la loi sur la participation est retardée, et il faut renforcer en particulier les mesures destinées aux personnes qui ont besoin d'une aide supplémentaire en raison de leurs difficultés d'accès au marché du travail.

En 2016, le SCP observe que la réintégration comme alternative aux ateliers protégés issus de la loi sur la participation ne fonctionne pas. Les employeurs ne sont pas très désireux d'embaucher des travailleurs présentant des problèmes psychosociaux ou d'autres handicaps, en partie parce qu'ils redoutent l'accompagnement qui doit être fourni. Malgré l'attribution d'un budget supplémentaire dans les années qui suivent, plusieurs observateurs expriment le sentiment général que l'intégration sur le marché du travail des personnes vulnérables présentant de graves problèmes psychosociaux notamment a échoué. Le Sociaal-Economische Raad (SER, Conseil économique et social néerlandais) a déjà formulé de sérieuses inquiétudes à cet égard. En juin 2016, les partenaires sociaux évaluent, dans le

cadre du SER, les grands défis que pose la loi sur la participation. Dans le document de réflexion qui en résulte, le SER constate l'absence d'intégration des catégories vulnérables sur le marché du travail dans des emplois protégés, et la suppression d'un nombre croissant d'ateliers protégés (SER, 2016).

Ces inquiétudes sont confirmées par d'autres recherches menées par le SCP (SCP, 2018) : l'introduction de la loi qui supprime progressivement les ateliers protégés ramène de 50 à 30 % la probabilité pour les catégories vulnérables de trouver un emploi protégé sur le marché du travail. Le SCP conclut que la loi n'a pas atteint son objectif, à savoir créer des opportunités d'emploi adaptées aux personnes n'ayant pas la capacité de travailler dans des conditions normales. La décision de supprimer les ateliers protégés au fur et à mesure de la mise en œuvre de la loi sur la participation, et donc de bloquer tout accès à des emplois protégés comparables, met effectivement un terme à cette forme d'emploi sans proposer de véritable alternative. Même si le nombre de personnes en emploi aux Pays-Bas est fortement remonté depuis la récession économique de 2008-2013, un grand nombre de personnes vulnérables restent sans emploi. Des politiciens et d'autres acteurs parviennent eux aussi à cette conclusion alarmante. Le Partij van de Arbeid (PvdA, Parti social-démocrate), membre de la coalition dans le gouvernement précédent, déclare en avril 2018 que la décision, en 2015, de supprimer les ateliers protégés pour ces groupes cibles était une erreur. Le parti

5. En mai 2016, la Commission centrale de recours des Pays-Bas a ordonné, dans une affaire concernant un autre aspect des soins décentralisés, que les autorités locales apportent l'aide nécessaire aux personnes qui en ont besoin, même si la municipalité invoque un manque de financement. Ce même mois, le SCP a publié un rapport montrant que la décentralisation des services de soins à domicile n'avait pas amélioré la situation des personnes âgées et handicapées.

a l'intention, conjointement avec les syndicats, de renégocier ce volet de la loi sur la participation et les pactes afférents. En septembre 2018, dans une lettre ouverte, la direction de la principale organisation patronale (VNO-NCW ⁶) déclare, avec un parti d'opposition de gauche (Socialistische Partij), que la politique d'intégration de ces groupes vulnérables a échoué. Ils rédigent un plaidoyer en faveur du rétablissement des ateliers protégés ⁷.

La situation des chômeurs de longue durée de 55 ans et plus bénéficiaires de l'aide sociale fait elle aussi l'objet de nombreux débats. D'après plusieurs études produites par l'UWV, il est particulièrement difficile pour ces travailleurs de trouver un emploi. En 2017, seuls 11 % en moyenne des bénéficiaires de l'aide sociale parviennent à en trouver un dans les six mois, mais ils ne sont plus que 4 % pour les travailleurs les plus âgés. Les experts du marché du travail, les syndicats et d'autres parties prenantes sont favorables à un traitement particulier pour ces travailleurs qui, bien souvent, se sont retrouvés au chômage du fait de la crise financière et économique après avoir travaillé pendant de longues années. En particulier, les chômeurs de plus de 60 ans qui, entretemps, ont été transférés de l'assurance chômage à l'aide sociale, ont peu de chances de retrouver un emploi. Ces allocataires sont supposés faire acte de candidature sur une base hebdomadaire, sans réelle perspective d'emploi. Même si les arguments avancés ne sont jamais liés à l'âge, plusieurs études font

état d'une discrimination de ce type sur le marché du travail. Cependant, le gouvernement de coalition qualifie de signal dans la « mauvaise direction » la demande d'assouplissement de l'obligation de postuler, car son objectif est actuellement de relever l'âge de la retraite ⁸. Certaines autorités locales envisagent néanmoins des mesures visant à assouplir l'obligation de postuler à des emplois pour les allocataires d'un certain âge ⁹. Suite à ces critiques, le gouvernement a décidé, depuis le 1^{er} mai 2018, de dispenser d'obligation de recherche d'emploi tous les chômeurs âgés de 65 ans qui percevront leur retraite légale d'ici moins d'un an ¹⁰.

Le gouvernement de coalition, arrivé au pouvoir en 2017, a annoncé dans son programme qu'il allait aider les municipalités à trouver des établissements pour embaucher des travailleurs protégés. Dans ce contexte, il a évoqué la possibilité de permettre aux employeurs de déroger au salaire minimum légal afin de les inciter à embaucher des travailleurs présentant des capacités de travail réduites, les municipalités étant ensuite tenues de verser un complément de salaire à ces travailleurs. Les mesures envisagées étaient affichées avec comme objectif principal l'amélioration des perspectives d'emploi de tous les bénéficiaires de l'aide sociale. La motivation n'était toutefois pas très convaincante : les mesures visaient en réalité à ce que les bénéficiaires se conforment aux obligations de contrôle, surveillance et application de la réglementation, telles que la régularité des

6. VNO-NCW est créé suite à la fusion du *Verbond van Nederlandse Ondernemingen* (VNO, association des entrepreneurs néerlandais) et du *Nederlands Christelijk Werkgeversverbond* (NCW, association confessionnelle des patronats chrétiens). Actuellement, l'organisation n'utilise que l'abréviation.

7. <https://goo.gl/zC2LkZ>.

8. Voir, par exemple Cremers : <https://goo.gl/jTFSWe> ou <https://goo.gl/qMy6tH>.

9. <https://goo.gl/Dkm1Qy>.

10. <https://goo.gl/ddMbJ4>.

candidatures et autres efforts personnels, ou encore l'apprentissage du néerlandais pour les travailleurs migrants relevant du dispositif. Mais dans son budget 2019, le gouvernement a annulé ce projet, qui aurait conduit les entreprises embauchant des personnes qui ont besoin d'aide sur le lieu de travail à verser un salaire inférieur au minimum légal ¹¹.

Sources :

Berkhout P., Niessen N., Etty W., van de Lustgraaf R., Op het Veld A. (2008), « Evaluatie verdeelmodel Wet werk en bijstand », *SEO-rapport*, n° 2008-13, SEO Economisch Onderzoek, februari, http://www.seo.nl/uploads/media/2008-13_Evaluatie_verdeelmodel_Wet_Werk_en_Bijstand.pdf.

CBS (2017), Redenen van in- en uitstroom bijstand, Rapport, Den Haag, 7 december, <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2017/51/redenen-van-in-en-uitstroom-bijstand-2016>.

CBS (2018), *Weer minder mensen in de bijstand*, Rapport, Den Haag, 31 augustus, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/35/weer-minder-mensen-in-de-bijstand>.

Cremers J., Bekker S., Dekker R. (2017), « The Dutch Polder Model: Resilience in Times of Crisis », in Guardiancich I., Molina O. (Eds.), *Talking through the Crisis: Social Dialogue*

and Industrial Relations Trends in Selected EU Countries, Geneva, ILO, p. 189-212.

Kok L., Groot I., Güler D. (2007), « Kwantitatief effect WWB », *SEO-rapport*, n° 2007-86, SEO Economisch Onderzoek, november, <https://docplayer.nl/931073-Kwantitatief-effect-wwb.html>.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2018), *Monitor Arbeidsmarkt – April 2018*, Den Haag, <https://goo.gl/dmyBN2>.

Ministry of Social Affairs and Employment (2014), *State of Affairs of Social Security – January 2014*, The Hague, <https://goo.gl/nRQtCg>.

ONEM (2017), *Le chômage en Belgique, en Allemagne, en France et aux Pays-Bas selon trois approches – Édition 2017*, Bruxelles, <https://goo.gl/2dXVLQ>.

SCP (2016), *Overall rapportage sociaal domein 2015 – Rondom de transitie*, Den Haag, mei, <https://goo.gl/wDnwuf>.

SCP (2018), *Van sociale werkvoorziening naar participatiewet Hoe is het de mensen op de Wsw-wachlijst vergaan?*, Den Haag, september, <https://goo.gl/kJ6MB7>.

SER (2016), *Sociale infrastructuur kwetsbare groepen binnen de Participatiewet*, Den Haag.

UWV (2016), *Na de WW in de bijstand. De doorstroom van WW naar bijstand per gemeente tot en met 2015*, <https://goo.gl/nvQhBz>.

11. <https://goo.gl/V9Q8uV>.