

Pays-Bas

Réforme des structures de la protection sociale et révision de la place des partenaires sociaux

Marie WIERINK

Le 24 novembre 1999, les organisations patronales et syndicales néerlandaises quittent avec fracas la table des discussions avec le gouvernement sur le dernier projet de réforme des structures de la protection sociale. Celui-ci prévoit :

- une prise en main totale par le gouvernement des structures de gestion des allocations de protection sociale, en contradiction avec les orientations de privatisation définies ces dernières années ;
- le démantèlement de l'Office de l'emploi ;
- la « marchandisation » de l'ensemble des activités de réinsertion professionnelle et de placement des « sans emploi » de longue durée ;
- et enfin l'éviction des partenaires sociaux de toute structure décisionnelle.

Si les partenaires sociaux sont critiqués sur l'ensemble des volets de ce plan, c'est la réduction de leur rôle à une fonction très subsidiaire qui suscite la fermeté de leur réaction de fin novembre. Ils demandent le retrait pur et simple du projet, menaçant même d'abandonner leur participation à l'ensemble des institutions de sécurité sociale paritaires dans lesquelles ils sont impliqués. Le clash est rude, on parle même de la fin du modèle *polder*.

Deux mois plus tard, un compromis est trouvé, dont l'essentiel tient en la création dans la nouvelle architecture d'un Conseil pour l'emploi et les revenus (*Raad voor werk en inkomen*). Avec cette concession fondamentale, le gouvernement redonne du pouvoir aux partenaires sociaux dans l'affectation des fonds destinés à la politique de protection sociale, du marché du travail et de la réinsertion professionnelle, et leur fait accepter à cette occasion les autres grandes lignes de son projet, avant de les soumettre au processus de discussion parlementaire.

Comment comprendre les transformations multiples et parfois contradictoires de la politique de sécurité sociale néerlandaise de ces dernières années ? Le système de protection sociale néerlandais fait souvent l'objet de critiques simplificatrices. On stigmatise un pays hyperprotecteur avec ses 900 000 invalides et ses nombreux allocataires de l'assistance, ou dangereusement libéral du fait de la privatisation progressive de ses structures. Si depuis l'accord de Wassenaar, les partenaires sociaux apportent leur coopération à la politique macro-économique du gouvernement à travers les compromis sociaux autour de la modération salariale,

de la réduction du temps de travail et de la flexibilisation mesurée de l'emploi, les évolutions dans le domaine de la protection sociale ne sont marquées ni de la même continuité ni du même consensus.

Depuis plus de dix ans ¹, les gouvernements successifs se sont cependant essayés à la réforme de la protection sociale. Depuis 1994 en particulier, les deux gouvernements Kok entendent profiter de leur composition politique renouvelée entre socialistes et libéraux pour s'affranchir des allégeances traditionnelles. Ils sont déterminés à faire preuve de plus d'initiative politique pour remettre en question l'influence des partenaires sociaux dans la protection sociale, « à redonner le primat au politique » sur les forces sociales réputées trop conservatrices des intérêts catégoriels. Il n'est pas sûr que les résultats soient à la mesure de ces ambitions. Pour tenter de donner une lisibilité aux transformations d'aujourd'hui, nous adopterons un point de vue chronologique, en cherchant à clarifier à chaque étape les différentes formules institutionnelles mises en place, les principes socio-économiques qui les inspirent, et les réactions des partenaires sociaux

**La protection sociale,
un chantier ouvert depuis
le début des années quatre-vingt-dix**

Malgré un premier tournant à la fin des années quatre-vingt vers une politique axée sur les prix via une baisse des prestations, la fin de la décennie est marquée par l'explosion des effectifs accueillis en invalidité. Le taux d'inactivité est devenu une préoccupation majeure

des pouvoirs publics néerlandais, tant dans son aspect coût (prestations) que dans son aspect financement (poids des prélèvements sociaux). Mais cette préoccupation, si elle s'exprime avec constance dans chaque livraison de la note sociale du ministère des Affaires sociales, ne s'est traduite par une politique ni suivie dans le temps ni très homogène ou coordonnée entre les champs de la protection sociale et de l'emploi. Visser et Hemerijck (1997) ont montré comment l'héritage historique de la construction professionnelle du système des assurances sociales, les traditions chrétiennes-démocrates de subsidiarité et enfin la priorité donnée aux ajustements économiques et salariaux en matière de politique de l'emploi, ont longtemps contribué à une absence de décision publique dans le domaine de la protection sociale et à l'inexistence d'une politique de l'emploi, hors celle de l'indemnisation. Les partenaires sociaux gérant les associations professionnelles de sécurité sociale pratiquent une politique très souple d'admission au régime, facilitant les restructurations et diminutions d'effectifs. On est dans une situation de risque où « *le gouvernement est responsable du niveau des allocations mais ne contrôle ni l'augmentation des effectifs ni les critères d'admission* ».

Le début des années quatre-vingt-dix est marqué par la remise en cause des conditions d'accès et d'indemnisation de l'inaptitude-invalidité et par l'influence du ratio inactif-actif sur l'évolution du salaire minimum et des allocations sociales. Le troisième gouvernement Lubbers (chrétiens-démocrates et socialistes) réussit à

1. En fait, les premières mesures touchant à la protection sociale remontent à 1987, au second gouvernement Lubbers, (CDA/VVD) avec la baisse de 10 % de toutes les allocations (Cf. *Chronique internationale de l'IRES*, Hors série, octobre 1997, « Le «modèle» hollandais »).

PAYS-BAS

introduire une réforme durcissant les conditions d'indemnisation de la WAO et d'accès au régime et à lancer une commission d'enquête parlementaire chargée de rendre un rapport sur le fonctionnement des associations professionnelles et sur le régime de l'invalidité. Le rapport Buurmeijer (Pvdv), rendu en 1993, stigmatise un usage très libéral du régime. Il critique la double implication des partenaires sociaux dans la définition de la politique de protection sociale d'une part, et dans l'administration du régime d'autre part et propose une distinction claire dans les structures entre tâches d'orientation et de supervision d'une part, et d'administration d'autre part.

Premières réformes : transfert de responsabilité sur l'entreprise et sur l'allocataire

L'avènement du gouvernement Violet I en 1994 marque un renouvellement politique propice à l'action. La nouvelle coalition (socialistes, libéraux et réformateurs de gauche) autorise politiquement des réformes iconoclastes, sous réserve qu'il ne soit touché ni au niveau ni à la durée des allocations. Il va s'agir notamment de la privatisation de l'assurance maladie¹ par transfert de l'obligation d'indemnisation à la charge de l'employeur, de l'obligation pour les allocataires de l'assistance d'accepter un emploi ou une formation, ou encore d'instaurer un contrôle plus strict de la recherche d'emploi des chômeurs. Par ces mesures, on cherche à créer des incitations financières directes

auprès des employeurs à la maîtrise des risques maladie et invalidité, et des sans-emploi à la recherche d'une activité.

Ce faisant, le gouvernement ouvre un nouveau champ d'intervention aux compagnies d'assurances qui développent de nouveaux produits d'assurance de ces risques en direction des entreprises. A travers l'obligation complémentaire pour elles d'adhérer à un service de conseil en conditions de travail (dans le but de réduire l'absentéisme et les sorties d'effectifs pour invalidité, d'accélérer et de faciliter les retours à l'emploi), on crée également une nouvelle branche d'activités commerciales dans le secteur médico-social. Un système de pénalisation financière complète l'ensemble et s'applique aux entreprises éliminant plus de salariés que la moyenne de leur branche vers l'invalidité.

Pilotage public, gestion privatisée en 1995

Deux lois successives, dites d'organisation des assurances sociales, introduisent en 1995 et en 1997 des réformes de structures, dans le prolongement des changements préconisés par F. Buurmeijer, qui proposait la séparation organique entre tâches de politique et tâches de gestion. Le climat politique est alors favorable à la privatisation de la gestion de la protection sociale, sous la forme d'organismes de statut privé² chargés d'une mission légale, en concurrence sur leurs coûts et sur leur efficacité de gestion, et

1. Cf. Wierink M., « Une période charnière pour la protection sociale : l'exemple de la réforme des allocations maladie », *IRES Chronique Internationale*, 39, mars 1996.

2. Dans le cadre des organismes dit à « administration autonome », *zelfstandige bestuurorganen*, ZBO.

REFORME DES STRUCTURES DE LA PROTECTION SOCIALE

soumis à l'obligation de respect de garanties publiques de fonctionnement des régimes.

Un Institut national des assurances sociales (LISV ¹), public, est créé, placé sous l'autorité du ministre des Affaires sociales, et assisté de trente conseils sectoriels, à composition paritaire, habilités à orienter la politique de cet organisme dans des affaires spécifiques à leurs secteurs d'activité. On retrouve là l'influence traditionnelle des partenaires sociaux dans les anciennes associations professionnelles de gestion de la sécurité sociale.

Cinq organismes ou UVI ², de statut privé, à objectif limité de gestion et d'administration des assurances sociales sont créés, entre lesquels sont réparties les entreprises couvertes par les anciennes associations professionnelles (disparaissant au 1^{er} mars 1997). Au 1^{er} janvier 2000, il était prévu que les entreprises devaient être libres de choisir leur fournisseur de services entre ces organisations existantes et de nouvelles, à créer, désireuses de s'installer sur ce marché. Dans cette perspective, on a assisté d'ailleurs depuis 1998 à des rapprochements et à des fondations de filiales entre ces organismes de gestion, des assureurs et même des entreprises de travail temporaire, cherchant à la fois à offrir des services liés aux nouvelles responsabilités des entreprises en matière de maladie et invalidité, et à se positionner en vue de l'ouverture au marché de la gestion de la sécurité sociale.

Enfin, un organisme public, le CTSV ³, est chargé du contrôle de l'ensemble et ne comprend aucune représentation des partenaires sociaux.

Le tournant de 1997 vers une politique de guichet unique emploi-allocations

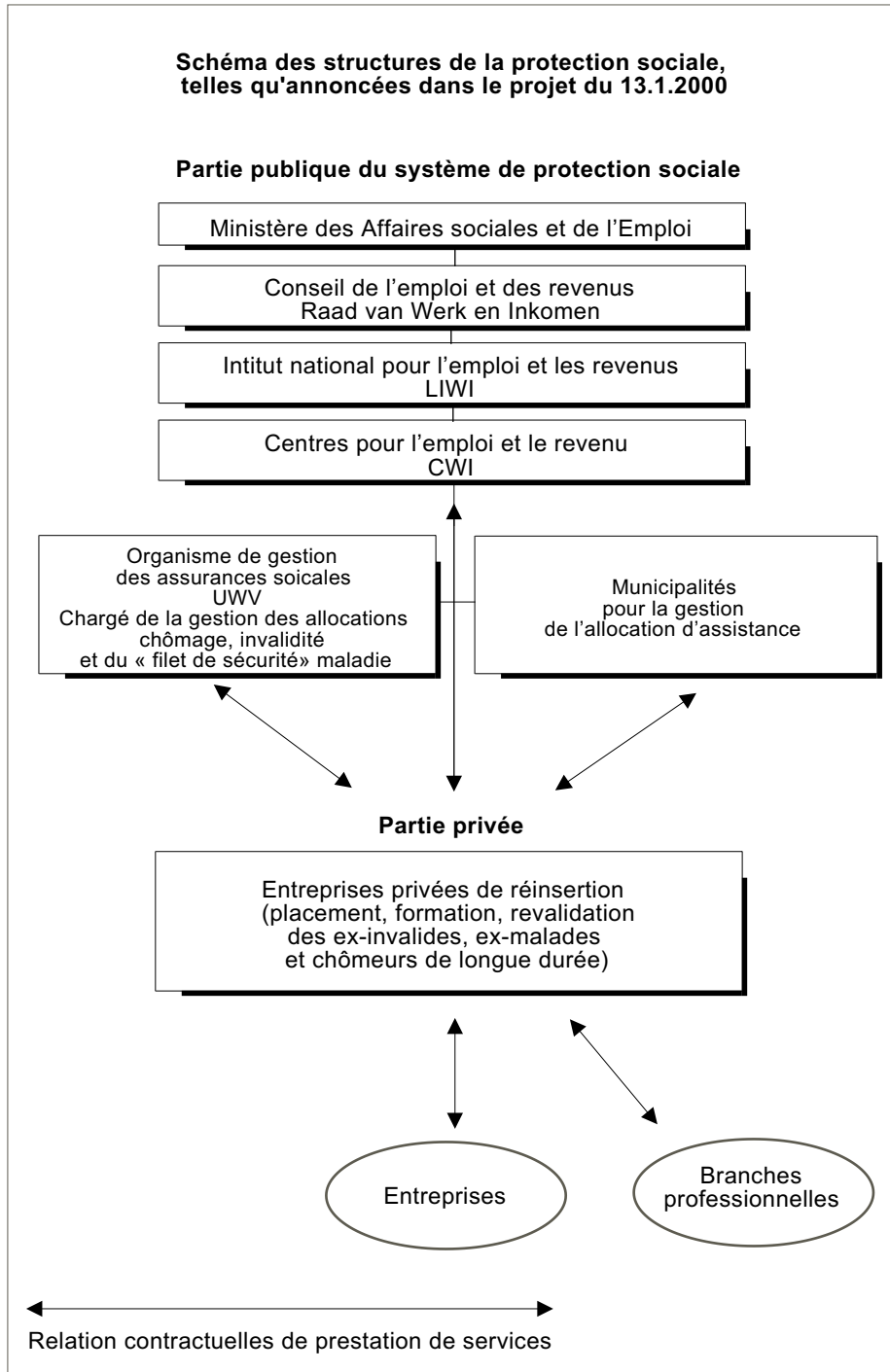
Dans le même temps, les effectifs de l'inaptitude ont repris leur croissance et différentes études ont montré l'inanité de la politique de prévention de l'invalidité menée par les entreprises. On a constaté de la part des entreprises un recours minimal aux organismes de conseil en conditions de travail, se faisant une concurrence féroce sur les coûts au détriment du service offert. On commence à parler de comportements de sélection de candidats à l'embauche sur la base de l'état de santé, malgré l'interdiction légale de faire intervenir les services de conseil en conditions de travail à cette fin. Toute la chaîne médico-administrative menant du contrôle de la maladie au contrôle de l'invalidité paraît affectée de faiblesses et de lourdeurs bureaucratiques, impropres à réorienter en temps utile des personnes malades vers l'emploi ⁴. Du côté des services sociaux municipaux, le nombre des bénéficiaires de l'assistance de longue durée ne diminue pas, témoignant également des difficultés de retour à l'emploi ou à l'activité de cette population. Le ministère des Affaires sociales est ainsi de plus en plus convaincu de la nécessité d'orienter les efforts sur la réinsertion et le placement des publics éloignés de l'emploi, en même temps qu'il est critique sur

1. *Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen* LISV.

2. *Uitvoering verzekeringen instellingen* UVI.

3. *College van Toezicht Sociale Verzekeringen* CTSV.

4. Cf. Marie Wierink, « Les réformes de structure insuffisantes à régler le problème de l'invalidité », *Chronique internationale de l'IRES*, n°57, mars 1999.



REFORME DES STRUCTURES DE LA PROTECTION SOCIALE

l'efficacité des services de l'Office de l'emploi à leur égard. Ces structures de l'emploi, tripartites depuis 1991, sont en fait devenues paritaires depuis 1996, date à laquelle le gouvernement s'est retiré de leur conseil d'administration, tentant de revenir à un rôle de donneur d'ordre et d'ordonnateur de priorité par voie de fixation de budgets.

L'orientation alors choisie est celle de la constitution de structures uniques, les Centres pour l'emploi et le revenu CWI¹, mises en place à l'échelle de municipalités ou de regroupements de municipalités. Ces CWI rassemblent les administrations des services sociaux des municipalités gérant l'assistance, des bureaux de l'emploi², et des représentants des organes de gestion des assurances sociales. Ces structures sont appelées à être le premier point de contact administratif et social, à accueillir de manière indifférenciée les personnes sans emploi, quelle que soit la cause de leur non-emploi, et à les orienter soit vers l'emploi, soit vers un trajet individualisé de retour à l'emploi. A ce stade de l'organisation, ce sont encore les organes de gestion de la sécurité sociale ou les responsables des services sociaux municipaux qui sont décisionnaires sur l'admission aux différents régimes d'allocation. Fin 1998, on prévoyait la mise en place de 204 CWI.

L'objectif est de favoriser une coopération et le sentiment de responsabilité commune des acteurs au regard de la réinsertion professionnelle des sans emploi et d'intégrer les aspects protection sociale et marché du travail. L'accueil en

CWI est l'occasion d'effectuer un « tri » des sans emploi, selon leur distance à l'emploi, en quatre catégories, chacune de ces catégories entraînant la mobilisation d'un ou plusieurs partenaires internes ou externes au CWI (dans le cas d'organes de formation par exemple ou de rééducation physique). Des échéances sont fixées : à la fin 1998, le ministère attend des signatures d'accord de coopération entre municipalités, bureaux du travail et organes de SS, et fin 2000, les CWI sont censés être opérationnels.

En fait, la réalité ne suit pas. Début 2000, on a 72 CWI qui fonctionnent. De nombreuses difficultés ont entravé cette mise en place. Elles peuvent être d'ordre managérial, les institutions se faisant concurrence pour savoir qui aura le leadership de la nouvelle structure, d'ordre culturel, du fait des différences de logiques de fonctionnement des uns et des autres, ou encore d'ordre technique, du fait des retards à mettre en place des systèmes d'information entre les différents participants. En outre, les dernières hésitations politiques sur les contours des structures de la protection sociale n'ont pas aidé à la levée de ces obstacles.

Un nouveau projet pour fixer les responsabilités publique et privée fin 1999

Après des mois de discussions entre les partenaires sociaux et le gouvernement et la consultation du Conseil économique et social, le ministère des Affaires sociales présente à la Deuxième Chambre au printemps 1999 un nouveau projet. Ce-

1. *Centra voor Werk en Inkomen*, CWI.

2. Bureaux de l'emploi ou *Arbeidsbureaus*, structures locales de l'Office de l'emploi qui comporte une direction nationale, le *Centraal Bureau Arbeidsvoorziening* (CBA) et des structures régionales (RBA).

PAYS-BAS

lui-ci tente d'intégrer les facettes de protection sociale et politique de l'emploi, et de fixer les rapports des nouveaux CWI et des organes de gestion de la sécurité sociale. Il statue sur l'épineuse question du « contrôle à l'entrée » dans les régimes d'allocations chômage et invalidité, dont des travaux récents menés par le ministère des Affaires sociales ont encore montré le rôle crucial en matière d'incapacité ¹.

Dans ce nouveau schéma, le ministère tente de sauvegarder le principe de gestion privée des assurances sociales, tout en garantissant le contrôle public de l'accès aux allocations. Ce faisant, il veut soustraire cette compétence aux partenaires sociaux et en garantir l'équité, face à l'autre option de confier aux organes de gestion privatisés cette fonction d'admission aux régimes. Dans le projet gouvernemental, ce sont des agents issus des CWI qui seraient chargés de statuer sur l'accès aux allocations des personnes sans emploi sur la base des renseignements recueillis par les CWI lors de leur enregistrement. Ces agents seraient hébergés pour ce faire dans les locaux des organes de gestion des assurances sociales. En cas d'avis positif, les personnes sans emploi seraient ensuite prises en charge pour la distribution de ces allocations par les organes de gestion des assurances sociales pour les chômeurs ou les invalides (UVI), ou par les CWI intégrant les services sociaux municipaux pour les allocataires de l'assistance.

Le Conseil économique et social (SER), consulté sur ce projet, rend en juin 1999 un avis très critique sur la répartition des rôles entre CWI, et organes de gestion de la sécurité sociale. Il voit dans la nouvelle autorité chargée du contrôle de l'admission aux différentes allocations, une étape supplémentaire, une surcharge administrative, qui complique le circuit administratif entre accueil en CWI et gestion par les UVI. Le Conseil exprime une préférence pour la poursuite du schéma de privatisation de la gestion des assurances sociales, qu'il estime plus simple et plus propice à l'efficacité administrative. Il prône une entière maîtrise de l'accès aux allocations par les organes de gestion de la sécurité sociale (UVI), sous réserve que des conditions très strictes d'admission aux différents régimes soient fixées par la loi, à charge pour les différents organismes de les respecter, sous un contrôle public indépendant des partenaires sociaux : « *Convaincus du caractère mixte privé/public de la gestion de la sécurité sociale* », les partenaires sociaux estiment que « *cette approche implique qu'en tant que donneurs d'ordre, ils fassent exercer par des instances privées toutes les tâches en rapport avec l'admission aux allocations sur la base d'un contrat entre donneur d'ordre et exécutée par un tant, pourvu que la surveillance soit exercée par une instance publique, indépendante des partenaires sociaux* » ².

Par ailleurs, la discussion du projet à la Deuxième Chambre fait apparaître une critique forte du mélange des attributions

1. Cf. l'article précité dans la *Chronique Internationale de l'IRES*, 57, 1999.

2. Avis du SER, 1999/05, 18 juin 1999.

REFORME DES STRUCTURES DE LA PROTECTION SOCIALE

publiques de contrôle à l'entrée et de gestion privée, qui met l'accent sur les difficultés d'une telle hybridation de fonctionnement. Devant les réticences parlementaires, le gouvernement retire son projet.

Un virage à 180 degrés en novembre 1999

Prenant acte des réticences de ses interlocuteurs à admettre l'hybridation des structures de sécurité sociale entre public et privé, le gouvernement revient devant le Parlement et les partenaires sociaux en novembre 1999 avec un nouveau projet. Celui-ci, sur certains points, reprend le précédent, mais marque un complet revirement de position sur certains autres, essentiels. Ainsi, ce projet opte pour un retour intégral aux compétences publiques de l'administration des allocations et pour une réduction considérable du rôle des partenaires sociaux dans la protection sociale. Cette réduction aboutit à leur quasi-éviction, pour les cantonner dans la sphère de la négociation collective.

Le nouveau projet garde le schéma d'une structure double, centres pour l'emploi et le revenu (CWI) d'une part, organes de gestion des assurances sociales de l'autre, mais en revenant sur la privatisation de ces derniers, et en plaçant ces deux ensembles sous l'autorité directe du ministère des Affaires sociales. Il propose en effet de revoir complètement la structure des organismes de gestion des assurances sociales chômage et invalidité en rassemblant les cinq premiers organes privatisés dans une nouvelle structure sous forme d'établissement à direction

autonome, unifiée pour l'ensemble des entreprises, (UWV¹), sous contrôle et direction nommés par le ministère. Les bureaux rattachés à cette structure UWV seront chargés tant de l'admission des sollicitants aux différents régimes que de la distribution des allocations. A ce titre, en tant que donneurs d'ordre et acheteurs de services, ils seront aussi acteurs de la politique de réorientation vers le marché du travail, ou de réinsertion professionnelle.

Les CWI sont de leur côté rassemblés dans un ensemble dirigé par un Institut national de l'emploi et des revenus (LIWI²), à direction nommée par le ministère, et assorti d'un conseil à vocation consultative. Dans ce conseil consultatif (*Adviesraad*), seront représentés les organisations patronales et syndicales à raison de trois sièges pour les unes et trois sièges pour les autres, les municipalités à raison aussi de trois sièges, et enfin trois membres experts indépendants nommés par la Couronne, le tout sous la présidence d'une personnalité indépendante. Ce conseil est habilité à présenter des avis concernant la politique de marché du travail et de protection sociale au LIWI ou au ministre. Il n'existe donc plus de représentation paritaire, telle qu'il en existait auprès du LISV par le biais des conseils sectoriels.

A côté de ce pilier public de la sécurité sociale, la concurrence et la privatisation sont intensifiées du côté de la réinsertion des sans emploi. La structure privée des entreprises présentes sur le terrain de la réinsertion professionnelle sort renforcée de cette réorganisation. A ces entreprises existantes, vient s'ajouter une nouvelle entreprise de réinsertion, née de l'éclatement des structures de l'Office de

1. *Uitvoering Werknemers Verzekeringen UWV*.
2. *Landelijk Instituut Werk en Inkomen, LIWI*.

PAYS-BAS

l'emploi et des bureaux du travail. Les services des bureaux régionaux ou locaux de l'emploi auparavant investis des tâches liées à la réinsertion professionnelle sont autonomisés, et mis en concurrence avec les structures privées déjà présentes sur ce créneau.

Toutes ces entreprises, dont se rapprocheront immanquablement les entreprises existantes en matière de conseil en conditions de travail, sont appelées à travailler sur contrats commerciaux, passés soit par des entreprises pour les travailleurs inscrits à leur effectif, soit par des branches professionnelles ayant négocié une politique et affecté des moyens à cet objectif, soit par les CWI, ou les bureaux rattachés à l'UVW, nouveaux services de gestion des allocations.

La place des partenaires sociaux dans le nouveau schéma est donc très réduite, et se résume dans la mobilisation que le ministère attend d'eux pour négocier dans les entreprises et dans les branches des accords d'objectifs et de moyens sur la politique de réinsertion professionnelle. En effet, le projet met l'accent sur l'implication des entreprises ou des branches dans une politique de lutte contre l'absentéisme maladie et de prévention de l'invalidité, qui passe par une contractualisation avec des organismes prestataires, tant dans le domaine de la revalidation que de la reconversion professionnelle, de l'adaptation des postes de travail ou de la réinsertion. Si l'employeur doit discuter de cette politique et des moyens qu'il propose d'y consacrer avec son conseil d'entreprise, il peut aussi en discuter avec ses interlocuteurs, les organisations syndicales. Des discussions du même type peuvent être menées au niveau de la branche. Mais il est significatif que le projet de novembre 1999 ne prévoit pas l'extension de tels dispositifs de branche, qui sont alors destinés

à n'engager que les membres des organisations patronales signataires.

Un refus unanime de ce rôle réduit pour les partenaires sociaux

Les partenaires sociaux sortent de la discussion du 24 novembre 1999 unanimement opposés au projet gouvernemental. Organisations patronales et syndicales sont choquées de se voir si brutalement dénier le droit d'intervenir sur des décisions portant sur des fonds provenant de cotisations tant patronales que salariales.

Du côté des organisations patronales, on conteste l'organisation proposée tout d'abord au nom du droit à co-gérer ce qu'on finance, ou ce dont on assume le risque, comme la maladie ou l'invalidité depuis 1996, alors qu'on a intérêt à une bonne gestion. On ne croit pas en la possibilité de faire fonctionner efficacement une grosse structure publique, exposée à un risque de bureaucratisation de la gestion des assurances sociales, en contradiction avec la politique antérieure de stimulation de la concurrence entre unités privatisées. On fait remarquer également que la focalisation sur l'entreprise pour la détermination d'une politique de réinsertion professionnelle des invalides et de prévention de l'exclusion professionnelle est irréaliste quant aux moyens des PME. Les trois présidents des organisations patronales expriment leur préférence pour une formule de négociation de branche en la matière ¹, de sorte que des fonds sectoriels puissent être rendus disponibles, et que des politiques sectorielles de marché du travail puissent être déterminées.

Au-delà d'une contestation de principe de se voir évincés du domaine de la protection sociale dont elles s'estiment co-constructeurs depuis un siècle de dia-

REFORME DES STRUCTURES DE LA PROTECTION SOCIALE

logue social aux Pays-Bas, les organisations syndicales émettent elles aussi des critiques de fond sur l'architecture du projet gouvernemental. Elles sont en particulier très critiques au sujet des compétences qui leur sont réservées de négociation avec les entreprises ou les branches en matière de politique, de moyens et de fourniture de services de réinsertion professionnelle. Elles font remarquer que l'absence de possibilité d'extension des accords permet à tout employeur de faire le choix de déterminer sa politique d'entreprise sous la seule réserve de consultation de son conseil d'entreprise, en dépit des négociations et des efforts éventuels des partenaires sociaux de la branche visant à développer une politique et des moyens coordonnés, s'il n'est pas membre d'une organisation patronale. Quant à une éventuelle négociation de branche ou d'entreprise de la politique de réinsertion professionnelle, on peut craindre qu'elle ne fasse pas le poids au regard d'autres enjeux de négociation conventionnelle et qu'elle soit sacrifiée à d'autres enjeux favorables aux « insiders ».

Les zigzags de la politique ministérielle ne sont pas compris. Ainsi, l'organisation syndicale CNV¹ ne comprend pas pourquoi on renonce maintenant à la mise en concurrence entre les organes de gestion des assurances sociales, qu'on avait laborieusement mise en place depuis 1997, en remplacement des associations professionnelles. « *Ce qui est en question dans la discussion sur la gestion de la sécurité sociale, c'est le pouvoir. Qui définira comment on y travaillera ? Et avec quel résultat ? Les réponses à ces ques-*

tions touchent au cœur de ce que la CNV considère comme des tâches essentielles pour le syndicalisme ». Quatre anciens présidents de la CNV ont lancé un appel solennel au gouvernement à retirer son projet, déclarant : « *Pour la CNV, les conditions conventionnelles de travail, la politique du marché du travail et les assurances sociales sont liées pour créer une politique sociale et économique efficace* ».

Quant à la centrale syndicale FNV², elle conteste formellement le déséquilibre de la composition du conseil consultatif formé auprès du LIWI, estimant que les partenaires sociaux sont en position beaucoup trop minoritaire face aux experts nommés par la Couronne, aux représentants des municipalités, et à la présidence indépendante. Elle souligne le risque de dévalorisation de la négociation de la politique de réintégration au regard d'autres enjeux de négociation, et met l'accent sur la dépendance des salariés au regard de la bonne volonté patronale, puisque tout employeur non membre d'une organisation patronale signataire d'un accord de branche peut s'affranchir du cadre de cet accord. Enfin, les structures telles qu'elles sont dessinées démontrent l'abandon de la politique de guichet unique puisque après un premier tri, les sans emploi sont orientés soit vers les unités de gestion des assurances sociales soit vers les services municipaux pour la gestion de leurs allocations. Enfin, la double compétence des organismes de gestion des assurances sociales (UWV) de contrôleurs de la dépense en même temps qu'ordonnateurs de cette dépense en tant qu'acheteurs de services d'aide à la réinsertion auprès de la

1. www.cnv.nl, 30.11.99

2. www.fnv.nl, 23.11.99

PAYS-BAS

constellation des services constitués sur ce nouveau marché lui semble être contradictoire.

Peu de choses ont transpiré des discussions informelles qui se sont déroulées les semaines suivant le clash du 24.11.99. On a su que Flip Buurmeijer, président de la structure existante LISV, était partisan d'un assouplissement de la position gouvernementale, visant à donner aux partenaires sociaux une part du pouvoir de décision sur l'affectation des fonds destinés à la réintégration.

Une nouvelle mouture du projet gouvernemental en janvier 2000

C'est apparemment sur cette piste que les discussions ont repris à la fin de l'année. Malgré ses déclarations de fermeté de novembre, le ministère des Affaires sociales a apporté quelques modifications à son projet de nature à apaiser une part du conflit avec les partenaires sociaux¹, et les a présentées le 13 janvier 2000.

La principale modification tient à la constitution d'un conseil intitulé « Conseil pour l'emploi et le revenu² », et appelé à tenir « un rôle important dans le développement de la politique à mener sur le terrain de la sécurité sociale, du marché du travail et de la réintégration ». Placé auprès du ministre des Affaires sociales et du LIWI, il aura pour fonction :

- de définir annuellement un cadre de politique avec des propositions concrètes, concernant notamment l'enveloppe bud-

gétaire nécessaire pour les tâches de réintégration et leur répartition ;

- de proposer des critères à l'approbation du ministère pour un co-financement de politiques d'entreprise ou de secteurs dans le domaine de la réintégration ;

- de proposer d'attribuer des subventions, qui seront contrôlées par un organisme extérieur public qui aura pour tâche également de distribuer ces subventions,

- de donner des avis au ministre sur la qualité, l'amélioration et la transparence du marché de la réintégration,

- et plus généralement de conseiller le ministre sur l'ensemble du champ de l'emploi et des revenus.

Dans le projet de janvier 2000, on sait seulement que le conseil sera composé de trois tiers de représentants : un tiers pour les organisations syndicales, un tiers pour les organisations patronales, un tiers pour les municipalités, le tout sous présidence indépendante. Mais on ne connaît pas encore le nombre de sièges. Ce conseil a donc pouvoir de proposition, voire de décision en matière d'attribution de subventions, sous réserve d'une possibilité d'opposition motivée du ministre, et sous le contrôle d'une commission indépendante en ce qui concerne l'attribution des subventions.

Les CWI gardent leur rôle de première structure d'accueil des sans emploi. Il n'est plus certain début 2000 qu'on en mettra en place 204, mais peut-être un peu moins. Ils sont chargés de répartir les sans-emploi entre les quatre catégories

1. www.minszw.nl, le 24.1.2000

2. *Raad voor Werk en Inkomen*, soit Conseil pour l'emploi et les revenus, et non plus *Adviesraad*, ou conseil consultatif comme dans le précédent projet.

REFORME DES STRUCTURES DE LA PROTECTION SOCIALE

Evolution des principales garanties de protection du revenu (en milliers d'années d'allocations)

	1990	1995	1997	1998
Invalidité	548	520	510	599
Assistance	547	510	482	444
Chômage	164	341	288	237

Sources : *Sociale Nota 2000*.

selon le type de services dont ils ont besoin, et de rassembler l'ensemble des renseignements administratifs nécessaires à l'examen de leur situation à l'égard des droits à allocation, sur lesquels statueront les organes de gestion des assurances sociales rattachés à l'UWV ou les bureaux municipaux d'assistance. Concernant le problème particulier de l'accès aux prestations d'invalidité, les experts médico-sociaux concernés restent intégrés aux CWI. Le projet pousse à la coopération étroite entre CWI, communes et organes de gestion des assurances sociales en les incitant fortement à s'installer dans des locaux communs.

Enfin, deux points complémentaires font partie de ce nouveau projet. D'une part, on reconnaît aux « clients » de ces nouvelles institutions un droit à être représentés dans un Conseil national des clients, appelé à être constitué avec des compétences consultatives auprès des structures nationales de LIWI et de UWV. Et d'autre part, le projet propose la constitution de plates-formes régionales regroupant plusieurs CWIs, plusieurs bureaux de gestion des assurances sociales et des représentants des organisations patronales et syndicales ainsi que les centres régionaux de formation. Ces plates-formes seront des instances de concertation, mais n'auront pas de compétences organisationnelles.

En termes de calendrier, une telle réforme touchant aux compétences légales de multiples instances tant de l'emploi que de la protection sociale ne peut être mise en place en un jour. Le projet propose donc un phasage s'étendant jusqu'en 2002, et la presse parle même d'un délai de cinq ans pour arriver à une mise en place complète de la nouvelle organisation.

En conclusion, à voir les compétences élargies du nouveau conseil pour l'emploi et les revenus, on peut penser que les protestations des partenaires sociaux et les suggestions de Flip Buurmeijer ont été entendues, et ceci peut être considéré comme un nouveau signe de la vitalité du dialogue social néerlandais. Le 23 mars 2000, Klaas de Vries, ministre sortant des Affaires sociales, a défendu avec succès son projet devant la Deuxième Chambre, avant de passer au ministère de l'Intérieur et de laisser la place à l'ancien secrétaire d'Etat aux Finances, Wim Vermeend, qui devient ministre des Affaires sociales. Le travail législatif peut maintenant vraiment commencer. En revanche, concernant l'objectif d'une vaste réforme de la politique de protection sociale et de l'emploi, on peut craindre que le caractère complexe du chantier lancé ne nuise à sa réalisation, pour peu que la volonté politique faiblisse ou que certains atavismes d'individualisme de gestion des différents partenaires sociaux ne soient encore viva-

PAYS-BAS

ces. La place plus importante qui leur est redonnée au niveau national dans la définition d'une politique de marché du travail et de réinsertion professionnelle de tous les publics éloignés de l'emploi suffira-t-elle à les mobiliser dans l'animation et la coordination des politiques sectorielles ? Les sommes en jeu sont considérables puisque pour l'an 2000, un demi-milliard de florins ¹ seraient disponibles dans la centaine de fonds paritaires sectoriels ou d'entreprises destinés à la formation professionnelle. Au total, de 1998 à 2002, le budget public disponible pour la réinsertion avoisine les 10 milliards de florins ². On peut penser que les partenaires sociaux n'ont pas droit à

l'échec s'ils veulent éviter que la question du niveau et de la durée des allocations d'invalidité ne revienne à l'ordre du jour.

Sources :

NRC Handelsblad

J. Visser et Hemerijck, *A Dutch miracle, job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands*, Amsterdam University Press, 1997

www.fnv.nl

www.cnv.nl

www.minszw.nl

www.ser.nl

1. 1 = 3 FF.

2. *Sociale Nota 2000*, p.158.