



Pays-Bas

Les partenaires sociaux tentent de reprendre la main sur les retraites

Marie WIERINK

Le 4 juin 2010, juste avant les élections législatives, la question des retraites revient sur le devant de la scène avec un accord préparé au niveau central et de manière confidentielle les mois précédents par l'organisation syndicale FNV (fédération des syndicats néerlandais) et l'organisation patronale des grandes entreprises VNO-NCW. Le 11 juin, les autres organisations syndicales représentatives et les organisations patronales des PME et de l'agriculture signent à leur tour cet accord. Cet accord au sommet admet le recul de l'âge d'accès à la retraite de base AOW (*Algemene Ouderdomswet*), à 66 ans en 2020 et 67 ans en 2025, propose d'indexer l'allocation AOW sur l'évolution des salaires réels et définit les grandes lignes de réaménagement des règles des fonds de pension professionnelle, articulant l'âge d'ouverture des droits à la retraite professionnelle et à la retraite de base, plafonnant les augmentations de cotisation et partageant les risques financiers entre entreprises et salariés. Même s'il n'apporte pas encore le point final à la réforme du système de retraite des Pays-Bas du fait de l'incertitude politique liée à la formation d'un nouveau gouvernement, l'accord marque une évolution très

importante par rapport au refus du recul de l'âge d'accès à la retraite de base défendu au cours de 2009, et manifeste la volonté des partenaires sociaux de rester aux commandes de l'évolution du système de retraites professionnelles. Pour le comprendre, après avoir rappelé à grands traits comment fonctionne le deuxième pilier de retraite professionnelle et comment il est touché par la crise financière, nous analyserons la portée de l'accord du 4 juin, en retracerons la genèse, avant de questionner son retentissement au plan syndical.

Les retraites professionnelles fragilisées

A côté de la retraite de base ou AOW, universelle, fonctionnant par répartition et versée à toute personne résidant aux Pays-Bas à partir de 65 ans, dont la réforme est en cours, les actifs aux Pays-Bas cotisent quasiment tous à une retraite professionnelle gérée par des fonds de pension de branche ou d'entreprise, au nombre de 636 en 2009 (Vidlund, 2009). La crise financière a ébranlé la situation de ces fonds, déjà affectés par les évolutions démographiques et économiques à caractère plus structurel (Monperrus-Veroni, 2009). En août 2010, le doute sur



PAYS-BAS

la solidité des fonds des pensions s'accroît compte tenu de la situation difficile de 18 d'entre eux.

La prise en compte du taux de solvabilité

Ces fonds de pension sont des fonds de branches, gérés paritaires, ou des fonds d'entreprise (grandes entreprises, souvent multinationales), auquel cas les syndicats ne sont pas associés à leur gestion. Ils sont obligatoires pour les salariés compris dans leur champ de couverture professionnelle. Les cotisations sont le plus souvent payées à hauteur des deux tiers par l'entreprise et d'un tiers par les salariés. Selon les chiffres de l'OCDE, dans 71,6 % des cas, ils fonctionnent à prestations définies¹ (Monperrus-Veroni, 2009). Le produit du montant contributif², défiscalisé, constitué par quarante années de cotisations, garantit 70 % du dernier salaire jusque dans les années 1990, aujourd'hui 70 % du salaire moyen sur toute la carrière.

La loi garantit au salarié ce niveau nominal de retraite mais dispose que l'indexation annuelle sur les salaires de l'épargne ainsi constituée et des allocations de retraite est conditionnée au maintien d'un taux de solvabilité du fonds de 130 %.

Quand la réserve tampon descend en dessous du niveau minimum de solvabilité (*dekkingsgraad*), fixé à 105 % des engagements par la loi sur les retraites de

2007, cette indexation est totalement suspendue et les fonds doivent proposer un plan de rétablissement de la situation en trois ans. Pour déterminer ce taux de solvabilité, les gestionnaires des fonds de pension font des prévisions à long terme de leurs actifs et passifs appuyés sur des paramètres de valorisation économiques et financiers fixés par un décret traçant le cadre du contrôle financier (*Financiele Toetsingkader*) exercé par la Banque centrale des Pays-Bas (DNB).

En dessous de ce taux de 105 %, les fonds de pension doivent prendre des mesures, et à ce titre suspendre l'indexation des pensions sur les salaires et/ou augmenter le taux de cotisation. La loi prévoit même qu'ils peuvent être amenés à baisser le niveau de garantie nominale des retraites³ (*afstempelen*). Jusqu'à la crise financière de 2008, il était courant, dans le cas de fonds d'entreprises, qu'elles injectent des fonds pour renflouer ces réserves. Au cours des années 1990, les fonds de pension étaient passés à une gestion en actions plus risquée mais plus rémunératrice et à la réduction de leurs placements obligataires pour profiter de la valorisation boursière de la bulle Internet. Lors de l'éclatement de cette bulle en 2002, les entreprises ont été contraintes d'intervenir pour soutenir les réserves par des versements exceptionnels en ce qui concerne les fonds d'entreprise ou des augmentations de cotisations pour les fonds de branche. Entre 2001 et 2004, le

1. P. Monperrus-Veroni les qualifie plus précisément de régimes à prestations définies hybrides, dans la mesure où l'indexation des pensions et du montant contributif est conditionnelle à la performance des fonds, soit du taux de capitalisation des fonds assurant la couverture de leurs engagements.
2. Ce sont les cotisations et le capital qu'elles représentent, placé par les fonds de pension pour chaque salarié.
3. Concrètement, ceci conduit à baisser le niveau des prestations versées et diminuer le montant des droits que se sont constitués les actifs à l'instant T.

Encadré

Recul de l'âge de la retraite : échec de la concertation et gel du dossier

L'année 2009 a été marquée aux Pays-Bas par une période de débat et de mobilisation sociale contre le projet gouvernemental de reculer de 65 à 67 ans l'âge d'accès à la retraite de base AOW, premier pilier du système de retraite néerlandais. La méthode polder n'a pas réussi à concilier les points de vue entre organisations patronales et syndicales. En décembre dernier, le gouvernement néerlandais annonçait des mesures unilatérales de recul à 66 ans en 2020 et à 67 ans en 2025 de l'âge d'accès à la retraite de base ¹. Pourtant, c'est davantage la question des retraites professionnelles qui a fait achopper les discussions tripartites le 31 octobre 2009 (Veldhuis, de Waard, 2009). Les syndicats ont refusé toute ingérence de l'Etat, même indirecte *via* des mesures fiscales, dans la gestion des fonds de pension professionnelle. Ils ont dénoncé la tentative, ni négociée ni concertée, des organisations patronales de diminuer la charge des cotisations retraite en s'appuyant sur la réduction de la déductibilité fiscale de l'épargne-retraite professionnelle, intégrée par le gouvernement comme mesure complémentaire à la réforme de l'AOW (Veldhuis, de Waard, 2009).

Cependant, le 22 février 2010, de manière inattendue, le gouvernement néerlandais chute sur la question du maintien des troupes en Afghanistan, faisant apparaître une fracture profonde entre les socialistes du PVDA et les chrétiens-démocrates. Comme il est d'usage, tous les dossiers politiquement sensibles sont gelés pendant la période d'intérim du gouvernement jusqu'à l'entrée au pouvoir d'un nouveau gouvernement, toujours en cours de formation depuis les élections du 9 juin 2010. La décision de relever l'âge d'accès à la retraite de base fait partie de ces questions controversées. Ceci rouvre une fenêtre d'opportunité aux partenaires sociaux. On apprend dans les semaines qui suivent la chute du gouvernement la reprise de pourparlers entre la FNV, première organisation syndicale aux Pays-Bas et animatrice de la mobilisation de 2009, et VNO-NCW, organisation patronale représentant les grandes entreprises.

1. Voir Wierink (2010a, 2010b).

montant des cotisations a ainsi augmenté de 40 à 50 %.

Les effets de la crise financière

En 2008, lors de la crise financière, la dégradation de la situation financière des fonds est bien plus grave encore. De plus, elle fait suite à une période de ralentissement du rendement des placements et de baisse du taux d'intérêt. Le niveau de couverture des engagements des fonds de pension chute : fin 2008, le taux de solva-

bilité moyen n'était plus que de 95 % contre 144 % fin 2007 (Vidlund, 2009). Début 2009, 340 fonds sur 600 sont passés en dessous d'un taux de solvabilité de 105 % (Ministerie van Sociale Zaken, 2010).

La loi sur les retraites de 2007 exige que les fonds mettent au point un plan de rétablissement du provisionnement de leurs engagements. Le ministre des Affaires sociales, Piet Hein Donner, a accepté en février 2009 de leur laisser cinq ans

PAYS-BAS

pour rétablir cette solvabilité, au lieu des trois ans prévus par la loi. Dans ces plans de redressement, 18 fonds ont déjà envisagé de diminuer les pensions versées et les montants contributifs des actifs (*afstempelen*), une mesure ultime jamais utilisée¹.

Mi-août, le ministre annonce que les fonds seront tenus de mettre en œuvre cet ultime moyen au 1^{er} janvier 2011 si leur situation ne s'est pas améliorée (Ministère, *op. cit.*). D'après la Banque centrale néerlandaise, les baisses pourraient aller de 1 à 14 % (De Nederlandsche Bank, 2010). Même si cela pourrait ne toucher que 14 fonds de pension et 150 000 à 170 000 personnes², l'annonce d'une telle mesure constitue un choc, et touche à la confiance que les Néerlandais ont dans leur système de retraite. Une concertation est organisée entre le ministère des Affaires sociales, les partenaires sociaux et les responsables des associations de fonds de pension. La FNV estime quant à elle nécessaire de travailler au cas par cas et de ne réserver les solutions exceptionnelles qu'aux seuls « fonds dont on est certain qu'ils ne peuvent pas se rétablir avec leurs propres forces ou qui ne peuvent se retrouver en eaux plus calmes que s'il y a très gros changement dans l'état très bas du taux d'intérêt »³. Le mois d'août est marqué par l'intervention dans le débat de plusieurs experts qui observent que la prise en compte des variations journalières du taux d'intérêt conduit à une appréciation faussée de la valeur des

engagements de long terme des fonds de pension et à des décisions précipitées (van Wijnbergen, 2010 ; De Waard, 2010 ; Kalse, 2010).

L'accord du 4 juin 2010

L'accord du 4 juin 2010, négocié initialement entre la FNV et VNO-NCW, devient, par l'adhésion des autres organisations syndicales et patronales, un accord de la Fondation du travail⁴. Les partenaires sociaux se déclarent attachés à préserver le caractère collectif, obligatoire et solidaire du système de retraite, tout en recherchant un nouvel équilibre entre les garanties offertes, la sécurité, la solidarité du système et ses coûts. L'accord comporte des dispositions relatives à la retraite de base, aux retraites professionnelles et à la situation des travailleurs âgés sur le marché du travail.

Le relèvement de l'âge de la retraite de base et sa « flexibilité »

Le principe du relèvement de l'âge de la retraite de base en fonction de l'augmentation de l'espérance de vie est admis, pourvu qu'il soit annoncé dix ans à l'avance et re-calculé tous les cinq ans. Cet âge sera ainsi porté – par une loi s'agissant de l'AOW – à 66 ans en 2020 et 67 ans en 2025. En complément de ce relèvement et pour offrir une possibilité de flexibilité, il est convenu que le niveau de l'allocation de retraite de base n'évoluera plus seulement avec les salaires conventionnels

1. On peut cependant considérer que le passage de la garantie de pension calculée sur le dernier salaire au salaire moyen sur toute la carrière a constitué une telle mesure de baisse de pensions.

2. *NRC Handelsblad*, Edito du 19 août 2010.

3. P. Gortzak, sur le site de la FNV en août 2010.

4. Stichting van de Arbeid, Persbericht, « Sociale partners sluiten AOW- en pensioenakkoord », 4 juni 2010.

mais aussi avec les salaires réels. Ce montant pourra être modulé à la baisse ou à la hausse par une décote ou surcote, de 6,5 % par an, selon que le départ a lieu plus tôt ou plus tard, et permettre ainsi, aux yeux des négociateurs, la flexibilité de l'âge de départ réclamée par les syndicats pour pallier la pénibilité des conditions de travail. L'accord laisse cependant toute liberté aux partenaires sociaux des branches concernées de négocier sur les carrières longues et annonce pour l'automne l'ouverture de négociations sur la mobilité professionnelle des travailleurs âgés, ainsi que sur l'amélioration de leur situation sur le marché du travail.

Ne pas laisser l'Etat dicter la réforme des retraites professionnelles

Les développements les plus importants de l'accord concernent les règlements des fonds de pension professionnels, de branche et d'entreprise. Cet accord au sommet préserve l'autonomie des partenaires sociaux dans la gestion des fonds de pension professionnels. En prenant les devants afin d'adapter les règlements des contrats de retraite, ils entendent ne pas laisser l'Etat s'immiscer, par le biais de réglementations fiscales, dans la configuration de ces contrats collectifs. Pour ce faire, les partenaires sociaux formulent plusieurs pistes pour « moderniser » les règlements des fonds de pension professionnels.

Les mesures sur lesquelles porte l'accord visent l'adaptation des retraites professionnelles à deux types de facteurs exogènes : d'une part, l'évolution de l'espérance de vie, et d'autre part, les fluctuations des marchés financiers ; l'augmentation du niveau des cotisations

est exclue d'un commun accord¹. Ce faisant, les seuls leviers qui restent mobilisables sont ceux du caractère garanti ou non des paramètres de calcul de la pension, de la durée de versement et du partage des risques financiers. Les signataires de l'accord attendent du gouvernement une adaptation des règles actuarielles qui servent à calculer le taux de solvabilité des fonds afin de tenir compte de leur accord.

L'impact de l'allongement de l'espérance de vie

Le taux annuel de constitution de l'épargne retraite professionnelle (*opgebouwde rechten*) sera revu pour tenir compte de l'évolution de l'espérance de vie dès 2011 et d'une liquidation de la pension à 66 ans en 2020 et à 67 ans en 2025, de manière cohérente avec l'âge d'accès à l'AOW. « Dans ce système, pour une année de plus d'espérance de vie, il faudra travailler une demi-année de plus », sous-entendu pour des droits maintenus équivalents à ceux d'aujourd'hui. Deux méthodes sont envisagées sur lesquelles un groupe de travail devra rendre un rapport pour le 1^{er} septembre 2010 :

– calcul de la pension professionnelle conditionné par l'espérance de vie observée en 2011 (et réévaluée ensuite tous les cinq ans), et affectant aussi bien les cotisations à verser dans l'avenir que l'épargne retraite déjà constituée au 1^{er} janvier 2011. Ceci ressemble à la méthode des comptes notionnels ;

– définition d'une période fixe et forfaitaire de versement d'une pension de retraite pour tous les participants à un fond de pension à partir de 2011. Cette période

1. Elles ont déjà augmenté de 50 % entre 2000 et 2008.

PAYS-BAS

est définie à partir de l'âge d'ouverture des droits, et les allocations sont fonction du capital-retraite constitué. Le risque longévité n'est ainsi plus à la charge du fonds de pension.

Chaque fonds de pension devra adapter les mesures prises à sa situation financière et démographique. Globalement, on peut estimer que pour une année d'espérance de vie, il faudra travailler six à huit mois supplémentaires. Des modulations individuelles pourront être proposées aux salariés, leur permettant d'anticiper ou de différer leur départ, avec ajustement du niveau de la pension.

Enfin, dans le même paragraphe traitant de l'impact de l'augmentation de l'espérance de vie, les partenaires sociaux attirent l'attention des négociateurs de branche sur la situation des travailleurs à longue carrière, en particulier ceux qui touchent des petits salaires en début de carrière. En raison de la prise en compte du salaire moyen sur toute la carrière et des règles de franchise, ces travailleurs sont souvent privés de retraites professionnelles du fait que leur épargne retraite ne leur ouvre pas de droits supérieurs au montant de la retraite de base AOW. Il est envisagé de différencier les cotisations de sorte que les cotisations soient renforcées en début de carrière ou que la franchise soit abaissée.

L'impact des chocs financiers

Afin d'assurer le financement des retraites face aux incertitudes des marchés financiers et à la baisse du taux d'intérêt, les cotisations ne sont plus considérées comme un levier mobilisable, vu le niveau qu'elles ont atteint et les évolutions démographiques attendues. Cette analyse partagée conduit donc les signataires de l'accord à envisager un nouveau partage

des risques financiers entre les entreprises et les salariés.

Là encore, deux variantes sont envisagées et elles ont des conséquences différentes sur le niveau de garantie des droits à pension ainsi qu'en matière d'adaptation de la réglementation et des normes de contrôle financier :

– le contrat combiné, ou « combicontrat » est composé d'un noyau dur et d'une couche flexible. Cette formule combine la constitution de droits nominaux plus bas mais plus sûrs, avec un complément à indexation variable appuyé sur un partage des risques des placements. Réduire la partie garantie de la retraite permet d'améliorer le taux de couverture des engagements. Le cadre légal du contrôle financier de la situation du fonds et les paramètres de valorisation des réserves et des engagements doivent être mis en accord avec ces changements. On peut apporter des particularités à cette variante en offrant des possibilités de choix individuel en matière de profils de risques de placement pour la partie variable ;

– la formule « soft » présente une plus grande dépendance vis-à-vis des rendements financiers. Les engagements des fonds de pension à l'égard des cotisants sont définis en « réel » et sont complètement flexibles en fonction des rendements financiers. Cela nécessite de fixer un degré minimum de couverture des engagements en-deçà duquel les droits de tous les cotisants, anciens et récents, ainsi que les pensions sont touchés par les ajustements, pour éviter un trop fort appel à la solidarité des plus jeunes vers les plus âgés et les pensionnés.

Ces différentes formules exigent une adaptation du cadre de contrôle financier (*Financiele Toezicht Kader*). Depuis

2002, celui-ci oblige les fonds de pension à valoriser au taux du marché financier tant leurs réserves que leurs engagements, rendant le taux de couverture très sensible aux évolutions conjoncturelles.

Les partenaires sociaux sont partisans d'une évolution rapide du système de retraite. Il est convenu dans l'accord que, dans la deuxième moitié de 2010, ils discuteront avec le législateur :

- des paramètres financiers servant à contrôler le taux de solvabilité du fonds (taux d'intérêt, taux de rendement des placements financiers, évolution des salaires et des prix etc.), de leur niveau et évolution, et de leur rôle dans les différents contrats ;

- des différentes formes de contrat ;
- du cadre de contrôle financier pour le « combicontrat » et pour le contrat « soft ».

Cette concertation doit aboutir en janvier 2011 afin que les partenaires sociaux de branche puissent faire évoluer les règlements professionnels de fonds de pension pour qu'ils restent finançables et solidaires.

La genèse de cet accord

En se reportant aux éléments versés au débat sur la période récente tant par les organisations patronales et syndicales que par des commissions indépendantes missionnées par le gouvernement, on met à jour un fil conducteur, qui mène à l'accord du 4 juin.

Une réflexion commune aux partenaires sociaux

A deux reprises en 2008, et avant la crise des *subprimes*, les organisations patronales sont intervenues dans le débat. Elles ont publié une note unilatérale en février, puis ont livré leurs réflexions en juillet 2008 au *think tank* Netspar. Elles y plaident pour un partage égal des risques financiers entre les entreprises et les salariés et pour une limitation des garanties collectives de retraite offertes en termes réels aux salariés, avec plus de marge pour les choix individuels. Elles ont martelé l'idée que le financement des retraites professionnelles ne peut plus être assuré par le seul levier des cotisations quand les cotisations de retraites professionnelles représentent 15 à 20 % des coûts salariaux, que les rendements financiers s'affaiblissent et que la base démographique des cotisants se réduit. Enfin, pour relever le défi des inégalités inter-générationnelles face à la retraite ¹, elles proposent de mettre en place un système différencié de cotisations et d'indexation de l'épargne retraite selon l'âge, en plaçant les cotisations collectées sur des produits de moins en moins risqués au fur et à mesure de l'avance en âge du cotisant.

En juillet 2008, Peter Gortzak, responsable FNV pour les fonds de pension professionnelle, a pris part au débat en publiant lui aussi un document chez Netspar, intitulé *Vers un système solide et solidaire*. Il s'oppose à toute différenciation des placements ou de l'indexation selon l'âge, n'en attendant pas une grande efficacité, et craignant

1. Le thème des inégalités inter-générationnelles face à la retraite et la revendication de l'ouverture des conseils d'administration des fonds de pension à d'autres parties prenantes que les grands syndicats traditionnels sont des chevaux de bataille de la petite organisation syndicale AVV, *Alternatief Voor Vakbond*, ou « Alternative syndicale », animée par des trentenaires et quadragénaires qui se font régulièrement entendre sur la scène médiatique.

PAYS-BAS

de grosses difficultés de mise en œuvre. Il estime que toute modification touchant au coût des retraites et au partage des risques financiers doit être faite en tenant compte des évolutions de long terme et non pas en suivant les fluctuations de court terme du marché financier.

Enfin, après la crise et en pleine période de concertation sur l'âge d'accès à la retraite de base, au mois d'août 2009, le débat reprend entre les patrons et la FNV. Gerard Verheij¹, le directeur des affaires sociales de la grande association patronale AWVN², donne une interview le 4 août. Il estime à 30 % l'augmentation du coût des retraites sur 2009 due à la crise financière de 2008, la deuxième en huit ans après le krach Internet de 2002. Les besoins de renflouement des fonds de pension ont exigé entre 5,5 et 6 milliards de cotisations supplémentaires de la part des entreprises, portant à 23 milliards le coût pour elles des retraites professionnelles. La hausse des cotisations pourrait les porter à 25 % des salaires, un niveau pas tenable. Il faut diminuer le pourcentage annuel de constitution de l'épargne retraite et allonger la vie professionnelle pour réduire la pression sur les cotisations. S'il n'est pas possible de trouver un accord avec les organisations syndicales pour modifier les règles des fonds de pension, les grandes entreprises multinationales pourraient modifier unilatéralement les règles des fonds de retraite et passer à des contrats individuels de retraite en transférant davantage de risques financiers aux salariés.

Le 7 août 2009, Peter Gortzak lui répond en délimitant un espace de négocia-

tion autour de quatre points d'accord avec le patronat :

- les cotisations ne peuvent évoluer indéfiniment, il y a une limite « naturelle » à leur hausse et le maximum admissible a été atteint ;

- les risques financiers doivent être appréciés en tendance, et ne devraient pas provoquer d'interventions exceptionnelles sur le niveau des réserves à partir d'estimations court-termistes ;

- il faut faire admettre une plus grande insécurité de la pension de retraite, tant aux cotisants qu'aux retraités ;

- les retraités n'ont pas leur place dans les conseils d'administration des fonds de pension, comme le voudraient le parti libéral VVD et le parti réformateur de gauche D 66.

Trois commissions indépendantes

Deux commissions indépendantes composées d'experts ont travaillé au cours de l'hiver 2009-2010 et ont rendu leurs rapports en janvier 2010. La première commission, présidée par G. Frijns, a travaillé sur la politique de placement des fonds de pension, une deuxième, présidée par K. Goudswaard, personnalité qualifiée du Conseil économique et social, sur la consolidation des fonds de pension face aux chocs financiers, et une troisième, présidée par H. Don, ancien directeur du Centraal PlanBureau (CPB), principale institution de prévision aux Pays-Bas, a travaillé sur les indicateurs de valorisation des bilans des fonds de pension.

La commission Frijns a observé que les fonds de pension ne sont pas assez attentifs à la gestion des risques financiers,

1. Interview publiée dans le quotidien *NRC Handelsblad*, 4 août 2009.

2. Intervenant en tant que conseil dans la plupart des grandes négociations collectives.

et que le contrôle financier s'appuie trop fortement sur des indicateurs nominaux et trop peu sur des indicateurs reflétant l'évolution réelle. Au plan démographique, les fonds de pension sont doublement fragilisés par le vieillissement des pensionnés et le rétrécissement du nombre de leurs cotisants. Enfin, les spécificités démographiques des fonds de pension sont trop peu prises en compte dans leurs politiques de placement et il est nécessaire d'augmenter l'expertise de leurs conseils d'administration.

Pour la commission Goudswaard, la dégradation structurelle de la situation financière des fonds conduit à un décalage dangereux entre les attentes des salariés à l'égard du système de retraite professionnelle et la réalité de ce qui les attend. Il faut donc trouver un nouvel équilibre entre les objectifs de taux de pension, leur sécurisation et leur coût, revoir les objectifs à la baisse et gérer autrement l'insécurité financière. On peut réduire les engagements soit en diminuant le taux de remplacement nominal de 70 %, soit en plafonnant le salaire sur lequel ce taux de remplacement est garanti, soit encore en indexant les pensions sur les prix et non plus sur les salaires. On peut prendre en charge autrement l'insécurité financière soit en augmentant la part conditionnelle de la retraite au détriment de la part garantie, soit en variabilisant une partie des engagements à la hausse ou à la baisse en fonction du résultat des placements, ou encore en mettant à l'étude une dégressivité de la constitution de l'épargne retraite en fonction de l'âge ou des revenus, ce qui pourrait avoir comme avantage de

faciliter la mobilité des travailleurs âgés. Toutes ces modifications nécessitent l'adaptation de la réglementation pour introduire plus de variabilité et de conditionnalité dans le système.

Enfin, le 15 avril 2009, la commission sur les paramètres financiers, présidée par H. Don, ancien directeur du CPB¹, a préconisé d'appuyer l'estimation de la couverture des engagements des fonds de pension sur des paramètres d'évolution du rendement des actions, du taux d'intérêt, et des salaires et des prix plus réalistes que ceux utilisés actuellement, jugés trop optimistes. Elle est restée divisée sur la manière de fixer un tel taux réaliste, les partenaires sociaux défendant une approche par moyenne sur longue période, plus favorable que celle des experts qui entraîne une plus forte dégradation du niveau de solvabilité des fonds de pension (van Dalen, 2009).

En revenant sur ces épisodes, on observe donc que les réflexions étaient en cours en 2008-2009, tant chez les employeurs que du côté syndical. La tentative du gouvernement d'obliger, de manière unilatérale, les fonds de pension à augmenter la durée de cotisation en cohérence avec le recul de l'âge de la retraite de base² a bousculé ces évolutions et conduit au blocage de la concertation en octobre 2009. La publication des rapports Frijns et Goudswaard accentue la pression à la révision du système, et la chute du gouvernement en février 2010 permet aux partenaires sociaux, tous critiques à l'égard du projet gouvernemental, de reprendre l'initiative. Sur cette toile de fond, l'accord du 4 juin apparaît moins

1. Participaient à cette commission des représentants du CPB, de la Banque centrale des Pays-Bas, d'une organisation patronale et de la FNV.
2. En réduisant la déductibilité fiscale des cotisations retraite et de leur produit financier.

PAYS-BAS

surprenant. Il n'en reste pas moins que cet accord peut sembler difficile à « avaler » par la base syndicale, à qui échappent les modalités techniques des retraites professionnelles. On va voir d'une part, qu'il est défendu et justifié par les responsables syndicaux, d'autre part, que les procédures de consultation le valident, mais qu'il suscite pourtant des réactions violentes de la part de syndiqués ou militants.

Répercussions syndicales

Différents arguments sont donnés par la FNV sur son site ou sur les blogs de ses responsables pour justifier ce revirement. Au niveau fédéral, les différents syndicats ont approuvé l'accord et les consultations menées tant à la FNV qu'à la CNV ont été positives. Pourtant, la faiblesse de la participation à ces consultations tout comme le ton des protestations publiées sur les sites des syndicats suscitent quelques doutes sur le soutien apporté par les bases syndicales à cet accord.

Un accord défendu au nom du réalisme économique

La campagne électorale du printemps 2010 a montré que les partis en compétition ne se sentent pas liés par le projet de réforme annoncé en décembre 2009 par Donner. Le parti libéral, notamment, est prêt à envisager un relèvement encore plus rapide de l'âge de l'AOW, dès 2015. Il est donc important pour les partenaires sociaux de reprendre la main sur le dossier. Pour les organisations syndicales,

rester seuls maîtres à bord des fonds de pension professionnels avec les organisations patronales est une question non négociable, les retraites professionnelles faisant partie intégrante des conditions d'emploi à négocier avec les employeurs. Elles préfèrent prendre elles-mêmes les mesures nécessaires plutôt que de se les voir imposer par le gouvernement. Enfin, alors que l'argument démographique n'était pas retenu à l'automne 2009, il apparaît en juin 2010 indiscutable : « La plupart des fonds de pension comptent sur une espérance de vie moyenne de 85 ans pour ceux qui sont âgés aujourd'hui de 65 ans. Cela fait 20 ans. Si ces 20 ans deviennent 21 ou même 22 ans, les coûts pourraient évoluer de 5 ou 10 %. Le fonds ABP a dû provisionner 11 milliards il y a peu. Cela correspond à payer non plus 20,3 % de cotisations pendant 5 ans, mais presque 26 %. Quelque chose que tout le monde considère comme irresponsable »¹.

Dans un document plus général, la FNV récapitule les arguments en faveur de l'accord conclu (FNV, 2010). Concernant l'âge d'accès à la retraite de base, la flexibilité de l'âge de départ, qui constituait la ligne de repli de la FNV après une première période de refus frontal de son relèvement, lui paraît garantie du fait de la revalorisation de cette allocation. L'indexation sur l'évolution réelle des salaires avantage les petits salaires ne constituant pas ou peu de retraite professionnelle du fait de la franchise². Les salariés partant à 65 ans au

1. « L'accord des négociateurs sur l'AOW et les retraites », blog d'Edith Snoeij (présidente du syndicat des fonctionnaires FNV Abva-Kabo), 7 juin 2010.
2. Les retraites professionnelles ne sont versées que dans la mesure où le capital-retraite accumulé en fonction des cotisations versées sur 40 ans (avant relèvement à 66 ou 67 ans de l'âge de la retraite) permet d'attribuer une pension supérieure au montant de l'AOW, au niveau de l'allocation pour un couple.

lieu de 66 en 2020 toucheraient donc une allocation équivalente à celle d'aujourd'hui. En d'autres termes, cette nouvelle règle d'indexation annulerait en 2020 l'effet de la décote de 6,5 % qui s'appliquerait alors à eux.

La FNV se rend maintenant à l'argument que la distinction entre les emplois lourds et les autres n'est pas possible, et soutient que la possibilité offerte par l'accord de partir avant l'âge de 66 ou 67 ans dans des conditions financières améliorées constitue une réponse à ces situations. Les partenaires sociaux des différentes branches peuvent toujours négocier des possibilités améliorées de départ anticipé (comme celles qui s'appliquent à certains métiers dangereux, les pompiers par exemple) et les salariés prendre des dispositions d'épargne individuelle, qu'il s'agisse d'assurance-vie ou du dispositif d'épargne de longue durée sur le cycle de vie.

L'acceptation du relèvement de l'âge d'accès à l'AOW et de l'âge de liquidation des retraites professionnelles allège la ponction sur ces fonds. Elle permet d'éviter le recours à d'autres moyens de stabilisation des fonds de pension, comme la réduction du niveau de garantie nominale des pensions (*afstempelen*). C'est une première étape, même si elle ne supprime pas toute l'incertitude. Enfin, la FNV estime que l'accord aboutit à générer les 4 milliards d'euros que le gouvernement sortant entendait économiser d'ici à 2040 par l'amélioration des recettes fiscales obtenue par le développement de l'emploi, la stabilisation des cotisations de retraite professionnelles, et la limitation des dépenses fiscales pour les retraites.

Accord formel mais malaise à la base

Pourtant, après les tensions de l'automne et de l'hiver derniers, il n'est pas facile de légitimer *ipso facto* un tel accord auprès des bases syndicales. Le 7 juin, le conseil fédéral de la FNV s'est réuni et a décidé d'organiser un référendum consultatif de tous les adhérents. Les résultats du référendum seront validés par les différents conseils exécutifs des syndicats avant que leurs présidents ne donnent leur avis définitif au Conseil fédéral. Courant juin, la CNV annonce également qu'elle consultera ses adhérents.

La FNV organise un référendum entre le 18 et le 30 juin. Seuls 160 000 membres (sur 1 300 000 membres) ont participé au vote sur le site internet de la FNV, et 80 % des votants ont approuvé l'accord. Dans la quasi-totalité des syndicats, le pourcentage d'approbation atteint ou dépasse 80 %, sauf pour FNV Bondgenoten, le plus gros syndicat de la FNV qui couvre les salariés de l'industrie et des services marchands du secteur privé, avec seulement 76 % d'approbation. La CNV, de son côté, consulte ses syndicats par la voie traditionnelle de réunions et déclare avoir mené une enquête électronique dont elle ne donne pas les résultats. Elle aussi fait état du soutien de ses membres.

Il est délicat d'interpréter ces résultats, tout particulièrement celui du référendum de la FNV du fait de la faiblesse du taux de participation et du manque d'informations précises sur le profil des votants et des non-votants. Dans les jours qui ont suivi la publication des résultats, les sites des plus grands syndicats (FNV Bondgenoten et CNV Vakmensen pour le secteur privé, FNV Abva-Kabo et CNV Publieke Zaak pour le secteur public) ont affiché les commentaires véhéments de

PAYS-BAS

membres désapprouvant l'accord, criant à la trahison et, souvent, annonçant leur retrait du syndicat ¹. Le plus souvent, il s'agit de vieux adhérents ou de militants, avec plus de 20 ans de cotisations et une longue carrière professionnelle, touchés par la future réforme s'ils ont moins de 55 ans, ou qui y échappent s'ils ont plus de 55 ans mais qui s'en émeuvent pour les plus jeunes.

Comment interpréter l'opinion de la majorité silencieuse des 85 % d'adhérents qui n'ont pas donné leur avis ? Comme un soutien tacite, l'expression d'une résignation ou d'une indifférence, d'un désespoir ou d'une désertion syndicale ? Début août, le journal *Financiele Dagblad* (Kleijwegt, 2010) fait état de tensions internes chez FNV Bondgenoten et d'un désaccord entre le Conseil du syndicat (*bondsraad*), opposé à l'accord, et sa direction exécutive (*bestuur*), qui l'a approuvé. Une motion de défiance à l'égard de la direction pourrait être mise au vote du conseil syndical dans les prochaines semaines. Au-delà du dossier actuel des retraites, c'est le fonctionnement démocratique de l'organisation qui pourrait être discuté, et le choix de donner ou non plus d'influence sur les décisions aux militants de base par rapport aux permanents professionnels, membres de la direction du syndicat. Seuls les mois ou les années qui viennent permettront d'observer si cette question des retraites entraînera une crise syndicale ou un nouveau recul de la syndicalisation.

Par comparaison avec les années 1980 et 1990, qui avaient vu triompher le modèle polder – considéré à la fin des années 1990 (Visser, Hemerijck, 1997) comme la recette du « miracle hollandais » et des réformes de la protection sociale –, la conjoncture actuelle apparaît beaucoup plus incertaine. Au plan politique, l'accord n'est pas assuré de trouver un soutien dans la coalition de gouvernement qui pourrait arriver au pouvoir ² : les libéraux sont des partisans du modèle polder bien moins ardents que les chrétiens-démocrates et les socialistes manqueront pour peser dans le sens des partenaires sociaux. Ensuite, pour décliner cet accord dans les différentes branches professionnelles, les partenaires sociaux ont besoin de la coopération du gouvernement, pour mettre au point des mesures actuarielles et fiscales cohérentes avec ses dispositions d'ici janvier 2011. Or les implications budgétaires de l'accord, par exemple le coût induit par la revalorisation de l'AOW, ne facilitent pas la reprise de cette coopération en période d'austérité.

A la fin de l'été 2010, le dossier des retraites n'est donc toujours pas réglé aux Pays-Bas. La reprise des négociations entre les partenaires sociaux et leur accord du 4 juin montrent cependant que les lignes ont bougé. D'une part, le recul de l'âge d'accès à la retraite, de base et professionnelle, paraît acquis. D'autre part, on ne peut guère douter de l'éloignement des régimes

1. Un exemple : « Je n'y comprends rien. Comment ça, les syndiqués sont d'accord en majorité ? Je fais partie des autres. En tant que membre, je suis absolument malheureux de cet accord et je l'ai dit dans l'enquête. On ne peut pas accepter que tout le monde travaille jusqu'à 67 ans, que rien ne soit fait pour les gens avec un métier pénible, et attendre que les employeurs mettent de l'eau dans leur vin. C'est un accord dont les salariés sont les dupes, absolument. Je pense à quitter le syndicat, car ceci n'a absolument aucun sens. » AI, 13 juillet 2010 (syndiqué CNV).
2. Gouvernement minoritaire entre chrétiens-démocrates et libéraux, soutenu par le parti d'extrême droite PVV.

PARTENAIRES SOCIAUX ET RETRAITES

de retraite professionnelle d'un pur fonctionnement en prestations définies. En troisième lieu, il ne semble pas politiquement possible pour un futur gouvernement de contourner les partenaires sociaux. Cependant les modalités de ces évolutions sont loin d'être toutes définies, de même que les adaptations du marché du travail nécessaires au maintien en activité des seniors et au traitement de la pénibilité paraissent être restées les parents pauvres de la réflexion. Enfin, les conséquences sur le mouvement syndical de ces évolutions, que certains perçoivent comme une volte-face, restent une question ouverte.

Sources :

Alfen van S. (2010), « Korten op pensioenen komt voor veel fondsen dichterbij », 10 augustus, www.telegraaf.nl/overgeld/rubriek/pensioen/17667899.

AWVN (2008), *Naar een modern en betaalbaar pensioen, voorstellen voor een weerbare en wendbare pensioenstelsel*, 10 maart.

De Nederlandsche Bank (2010), *Lettre de la Banque des Pays-Bas au Ministre des affaires sociales*, 30 juin.

De Waard M. (2009), « Bang dat DNB ons dwingt to verlaging », interview de Joop van Lunteren, *NRC Handelsblad*, 10 september.

FNV (2010), *De tien meest gestelde vragen over het AOW-pensioen-akkoord*, 7 juni.

Frijns J.M.G., Nijssen J.A., Scholtens L.J.R. (2010), *Pensioen: Onzekere zekerheid*, Commissie Beleggingsbeleid en Risicobeheer, een analyse van het beleggingsbeleid en het risicobeheer van de Nederlandse pensioenfondsen, 19 januari.

Gortzak P. (2008), *Naar een solide en solidair pensioenstelsel, Consolideren is nu geboden*, NETSPAR, juli.

Goudswaard K.P., Beetsma R.M.W.J., Nijman Th.E., Schnabel P. (2010), *Een sterke tweede pijler, naar een toekomstbestendig stelsel van aanvullende pensioenen*, Commissie Toekomstbestendigheid Aanvullende Pensioenregelingen, 27 januari.

Kalse E. (2010), « Splits pensioenstelsel in tweeën, Roëll (Kas bank) wil verbeteringen bij fondsen niet

frustreren door lage rente », interview de Albert Roëll, *NRC Handelsblad*, 24 Augustus.

Kleijwegt A. (2010), « Onrust bij FNV over pensioen », 5 augustus, www.fd.nl.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2010), *Lettre de P. H. Donner à la Deuxième Chambre*, 17 août.

Monperrus-Veroni P. (2009), « Les fonds de pension dans la crise », *Revue de l'OFCE*, n° 110, juillet.

Stichting van de Arbeid (2010), Communiqué de presse, « Sociale partners sluiten AOW- en pensioenakkoord », 4 juni.

Stichting van de Arbeid (2010), *Pensioenakkoord voorjaar 2010*, supplement, 4 juni.

Tamminga M. (2009), « Pensioenakkoord is mogelijk, vakcentrale FNV in een reactie op pensioenplannen VNO-NCW », 7 augustus.

Tamminga M. (2009), « Bind pensioenpremies aan een maximum », Gerard Verheij van werkgemerscentrale VNO-NCW wil pensioenlasten terugdringen », *NRC Handelsblad*, 4 augustus.

Van Dalen H. (2009), *Verdeeld advies Commissie Parameters*, www.wetenwaarjeaantoebent.nl.

Van Wijnbergen Sweder (2010), « DNB blunderd bij pensioentoezicht », *NRC Handelsblad*, 24 Augustus.

Veldhuis P., de Waard M. (2009), « Eigenlijk was de AOW maar bijzaak, conflict in de SER ging vooral over betaalbaarheid bedrijfspensioen », 1 oktober.

Verheij G. (2008), *Het Nederlandse pensioenstelsel: weerbaar en wendbaar*, NETSPAR, juli.

Vidlund M. (2009), *Effects of the Financial Crisis on the Pension Schemes of European Countries*, The Finnish Centre for pensions, Memorandum, 31 August.

Visser J., Hemerijck A. (1997), *A Dutch Miracle, Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam University Press.

Wierink M. (2010a), « La retraite à 67 ans, un projet de loi qui divise les Pays-Bas », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 122, janvier.

Wierink M. (2010b), « Les Pays-Bas en plein débat sur la pénibilité et l'âge de la retraite », Metis, Correspondances européennes du travail, 17 mai, www.metiseurope.eu.