

Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale

POLITIQUES ET INSTITUTIONS NÉERLANDAISES D'AIDE AU RETOUR À L'EMPLOI

Véronique DELARUE

LES *PAPIERS* DU CERC

N° 2005 - 03

Décembre 2005

CONSEIL DE L'EMPLOI, DES REVENUS ET DE LA COHÉSION SOCIALE

113, rue de Grenelle 75007 – Paris

Tél : 01 53 85 15 00 – Fax : 01 53 85 15 21

cerc@cerc.gouv.fr - www.cerc.gouv.fr

POLITIQUES ET INSTITUTIONS NÉERLANDAISES D'AIDE AU RETOUR À L'EMPLOI

Véronique DELARUE*

Ce document de travail n'engage que son auteur. L'objet de sa diffusion est de stimuler le débat et d'appeler commentaires et critiques.

(*) Véronique Delarue est rapporteure au CERC, Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale, veronique.delarue@cerc.gouv.fr

L'auteur tient à remercier Marie Wierink et Marjan Groeneveld pour leurs commentaires, ainsi que Laurence Rioux et Céline Gratadour.

RÉSUMÉ

Les très bonnes performances économiques des Pays-Bas dans les années 1980 et 1990, notamment en termes d'emploi et de chômage, ont été à l'origine de l'expression du « miracle hollandais ». De fait, au cours des années 1990, les Pays-Bas ont connu de profondes réformes de leur système de traitement du chômage. L'objectif de ce document est de présenter ce processus de réformes qui a profondément modifié la gouvernance du système néerlandais d'aide au retour à l'emploi, notamment à travers la nouvelle organisation issue de la loi SUWI depuis janvier 2002.

Le système se caractérise désormais par une gouvernance rationalisée, avec un guichet unique d'accueil de tous les demandeurs d'emploi, quelle que soit leur mode d'indemnisation, un mécanisme de profilage qui détermine les risques de chômage de longue durée et une orientation vers les instances les plus appropriées pour l'accompagnement. En particulier les parcours de réintégration professionnelle des seuls chômeurs les plus éloignés de l'emploi sont confiés aux institutions versant les allocations (institut de gestion des assurances sociales pour les chômeurs indemnisés par l'assurance chômage ou l'invalidité, communes pour les allocataires de la garantie de ressources). Pour l'organisation de ces parcours, les gestionnaires recourent massivement aux prestataires externes mais dans une organisation où le rôle régulateur des autorités publiques a été renforcé. Enfin, la gestion de l'assurance chômage a été retirée aux partenaires sociaux tandis que les responsabilités des communes dans la gestion de la garantie de ressources ont été renforcées.

L'indemnisation est devenue moins généreuse, soit par le durcissement des conditions d'accès (cas de l'assurance chômage et du régime d'invalidité), soit par le renforcement des contrôles et des sanctions, appliquées depuis longtemps dans ce pays.

Les réformes ont été marquées par un processus de tâtonnement, nourri d'évaluations successives et de la consultation régulière des partenaires sociaux, toujours très importante dans le pays, malgré les difficultés récentes du dialogue social.

Mots-clés : Politiques d'emploi, retour à l'emploi, assurance chômage, agence de l'emploi, garantie de ressources, externalisation, évaluation.

Classification JEL : E24, J21, J65, J68.

INTRODUCTION

Dans le cadre du 6^{ème} rapport du CERC « Aider au retour à l'emploi »¹, sollicité par le Premier ministre, le CERC a étudié plusieurs expériences étrangères. C'est ainsi que plusieurs rapporteurs ont réalisé des missions d'étude dans cinq pays : le Royaume-Uni, la Suède, le Danemark, les Pays-Bas et l'Allemagne.

La mission d'étude aux Pays-Bas a été réalisée en mai 2005². Elle a été organisée par les services de la Mission Économique de La Haye. Sur place, nous avons rencontré des responsables des organismes gérant l'aide au retour à l'emploi, notamment des CWI (centres pour l'emploi et les revenus, guichets uniques d'accueil et d'orientation des demandeurs d'emploi), de l'UWV (institut de gestion des assurances sociales qui gère l'indemnisation du chômage et de l'invalidité) et des communes (qui gèrent la garantie de ressources). Nous avons également eu des entretiens avec des représentants du ministère de l'Emploi, et des principaux partenaires sociaux, ainsi qu'avec des représentants de prestataires publics ou privés des parcours de réintégration professionnelle.

Aux Pays-Bas, le traitement du chômage a connu de profondes modifications depuis une vingtaine d'années. Comme la plupart des pays européens, les Pays-Bas ont connu une croissance faible et une forte montée du chômage après 1975. Cependant, contrairement à la majorité de ces pays, comme notamment la France et l'Allemagne, les Pays-Bas ont réussi à réduire de manière très importante le taux de chômage entre 1982 et 2001, si bien que beaucoup de commentateurs ont parlé d'un « miracle hollandais ».

Cette forte baisse du chômage s'explique surtout par de profondes réformes macro-économiques, mais qui se sont appuyées sur des caractéristiques socioculturelles propres au pays : la concertation sociale (ayant permis la modération salariale), le partage du temps de travail ou l'arrivée massive des femmes à temps partiel sur le marché du travail. L'impact précis des réformes institutionnelles du système de traitement du chômage (indemnisation, aide au retour à l'emploi, intermédiation, formation et contrats aidés) dans cette baisse du chômage est plus difficile à mettre en relief.

Il n'en demeure pas moins que le pays a continué à réformer en profondeur ce fonctionnement institutionnel, à travers une clarification des acteurs et l'externalisation des services de réintégration. Cette nouvelle gouvernance, dont l'aboutissement est pour l'instant la nouvelle structure issue de la loi SUWI de janvier 2002, fait une place nouvelle aux autorités publiques et notamment aux communes, dans un contexte de recours important à des prestataires externes.

Ce document présente, dans une première partie, l'environnement macro-économique des Pays-Bas, et notamment la situation de l'emploi et du chômage. Il examine, dans une deuxième partie, la gouvernance du système et le processus des réformes successives dans les années 1990 puis, dans une troisième partie, les revenus de remplacement, le suivi et le contrôle des demandeurs d'emploi. La quatrième et dernière partie traite des modalités de l'accompagnement, notamment le modèle de profilage, le recours aux prestataires externes et l'accompagnement dans les communes.

¹ Publié à la Documentation française et disponible sur le site du CERC : www.cerc.gouv.fr.

² Elle a été effectuée par l'auteur, accompagnée de deux autres rapporteuses au CERC : Céline Gratadour et Laurence Rioux. Elle a bénéficié, sur place, de l'assistance de Mlle Marjan GROENEVELD, attachée sectorielle du secteur Questions économiques et réglementaires générales/Services de la Mission Économique de La Haye. Nous la remercions de son aide, ainsi que les personnes qui nous ont reçues (cf. Annexe de la liste des entretiens).

1. L'ENVIRONNEMENT MACRO-ÉCONOMIQUE

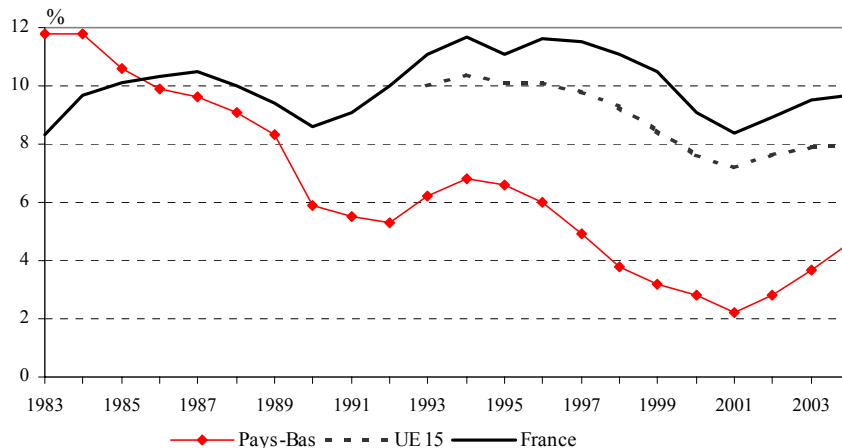
Le fait le plus marquant de l'environnement macro-économique néerlandais est celui de la très forte baisse du taux de chômage enregistrée entre 1982 et 2001. A partir de 2001, les performances en termes de croissance et d'emploi sont moins bonnes ; cependant, la situation de l'emploi reste, en 2004, plus favorable que dans la plupart des pays européens, et notamment la France.

1.1. Les causes de la forte baisse du taux de chômage entre 1983 et 2001

En 1983, le taux de chômage des Pays-Bas était l'un des plus élevés des pays de l'OCDE (11,8 %) ; il avait augmenté de 2,8 points dans l'année. En 2001, le taux de chômage est descendu à 2,2 % (graphique 1) et certains auteurs n'hésitent pas à parler de « miracle hollandais ». Comment expliquer cette très bonne performance en terme de baisse du chômage ?

Dans un contexte de crise économique profonde où le chômage et les dépenses publiques avaient atteint des niveaux très élevés, le gouvernement de 1982, une coalition des chrétiens-démocrates et des libéraux, a poussé les partenaires sociaux à la signature un accord bipartite dit de « *Wassenaar* » qui établit la modération salariale et l'abandon de l'indexation des salaires, en échange d'une réduction du temps de travail de 40 à 38 heures (qui s'est accompagnée d'un développement du temps partiel). L'objectif recherché était la baisse du coût du travail afin de restaurer la profitabilité des entreprises. De fait, l'État s'est également engagé dans une politique d'austérité avec une forte diminution des dépenses publiques (aussi bien via les salaires des fonctionnaires que via l'accès aux prestations sociales).

Graphique 1 – Évolution des taux de chômage aux Pays-Bas et en France depuis 1983



Sources : Perspectives de l'OCDE, de 1985 à 2005.

La baisse du chômage ne s'explique pas par une augmentation du taux d'inactivité : le nombre de personnes en inactivité (et notamment invalides) est resté à un niveau élevé mais n'a pas tellement progressé en volume sur la période et le taux d'activité a fortement augmenté, suite notamment à l'entrée massive des femmes à temps partiel sur le marché du travail. **La baisse du chômage s'explique surtout par le dynamisme de l'emploi et de la croissance** (+ 2,5 % en moyenne annuelle entre 1982 et 2001, Jean, 2000). La croissance a été entretenue par la modération salariale qui a permis, sur le plan interne, d'améliorer la rentabilité des entreprises et qui s'est inscrite dans un contexte de désinflation réussie et d'ancrage nominal au mark à partir de 1983, favorable à la compétitivité externe des Pays-Bas par rapport à ses partenaires européens.

La modération salariale a été acceptée par la population grâce à deux facteurs : d'une part, l'arrivée massive des femmes sur le marché du travail a permis, même si elles travaillent en grande majorité à temps partiel, d'apporter un revenu supplémentaire au ménage. D'autre part, la forte croissance de

l'emploi, la baisse du chômage et la réduction du temps de travail ont permis une répartition des fruits de la croissance relativement favorable aux salariés.

Enfin, la plupart des emplois créés sont des emplois à temps partiel ou des emplois sur contrats à durée limitée (CDD ou missions d'intérim, le travail temporaire s'étant fortement développé au cours de cette période) ce qui souligne que **la flexibilisation du marché du travail a accompagné la forte créations d'emplois**³. Les études divergent, par contre, sur l'impact du ralentissement de la productivité horaire et de l'enrichissement de la croissance en emplois dans cette performance macro-économique.

Si la politique de l'emploi a connu de profondes réformes au cours de cette période, marquée par une flexibilisation du marché du travail et par le développement d'une logique d'activation (durcissement de l'accès aux prestations, renforcement des contrôles et des sanctions, obligation d'accepter des programmes d'accompagnement, etc.), il est difficile de mesurer l'impact de ces réformes sur l'évolution du chômage. Ce qui apparaît néanmoins, c'est que, malgré les réformes, la part des mesures dites passives au sein des politiques de l'emploi est restée très élevée aux Pays-Bas, en raison notamment du régime d'invalidité (cf. infra).

1.2. La dégradation de la situation de l'emploi et de la croissance à partir de 2001

A partir de 2001, les performances économiques des Pays-Bas se sont amoindries. Dès 2000, l'économie néerlandaise souffre de surchauffe (tensions sur le marché du travail, inflation et hausses de salaire importantes) qui, dans le contexte d'ouverture élevée de l'économie, entraîne une baisse de la compétitivité-prix freinant les exportations. Ainsi, l'impact du ralentissement de la conjoncture mondiale en 2001 a été très fort et s'est notamment soldé par une récession en 2003. Cette crise s'est concrétisée par une détérioration de la situation sur le marché du travail (hausse du taux de chômage) et des finances publiques.

Dans ce contexte, le compromis social s'est également affaibli suite à l'annonce de réformes très restrictives d'accès à la protection sociale⁴ (restriction des indemnités de chômage, d'invalidité et de préretraite) et ce malgré la signature d'accords de modération salariale en octobre 2003 sans contrepartie offerte de la part du patronat et qui ont été finalement rompus en mai 2004 (cf. infra).

Fin 2003, l'économie néerlandaise semble avoir passé le pire de la crise. L'écart de croissance par rapport à la moyenne des pays de l'Union Européenne s'est réduit. Sur la période 2000-2004, le taux de croissance du PIB réel reste néanmoins inférieur à celui de la France et de la moyenne de l'UE à 15 (0,8 % aux Pays-Bas contre 1,5 % dans l'UE à 15 et 1,6 % en France).

Malgré la crise d'après 2001, **la situation de l'emploi reste meilleure que la situation française et celle de l'UE à 15**. Le taux de chômage remonte depuis 2001 pour atteindre 4,6 % en 2004, mais reste toujours largement au dessous de celui de la France et du taux moyen de l'UE à 15 (graphique 1). De même, le chômage de longue durée reste limité par rapport à la situation française (tableau 1). Cependant, ce faible chômage doit être relativisé : le nombre de chômeurs au sens du BIT est très inférieur au nombre de personnes enregistrées dans les CWI (390 000 contre 690 000 fin 2004⁵) et le nombre d'allocataires du régime d'invalidité, en invalidité partielle ou totale, est toujours élevé malgré

³ Suite à un accord bipartite, une loi a été votée en 1999 sur la « flexisécurité » : elle combine un assouplissement de la législation du licenciement en CDI et un renforcement des garanties offertes pour les emplois temporaires (notamment en précisant les conditions dans lesquelles la succession d'emplois temporaires conduit à un emploi durable). Voir sur ce point le rapport n°5 du CERC sur la sécurité de l'emploi.

⁴ La méthode imposée par le gouvernement a également été critiquée par les syndicats et notamment le fait de ne pas suivre les avis proposés par les organes habituellement consultés (Conseil économique et social, le SER, et Fondation du travail).

⁵ Cet écart peut s'expliquer par le fait que des demandeurs d'emploi exerçant une activité ou engagés dans des programmes d'activation, peuvent être inscrits au CWI.

les réformes entreprises depuis la fin des années 1980 (965 000 allocataires par mois en moyenne sur 2004, soit 13 % de la population active⁶, cf. infra).

Tableau 1 - **Quelques chiffres sur les Pays-Bas en 2004**

en %

	Pays-Bas	France	UE à 15
Taux d'emploi 15-64 ans	73,1	62,8	65
<i>Hommes</i>	80,2	68,8	72,9
<i>Femmes</i>	65,7	56,9	55,9
15-24 ans	66,2	29,5	40,7
25-54 ans	82,5	79,2	77,8
55-64 ans	44,6	37,1	41,8
Part du temps partiel	35	13,4	17,4
<i>Hommes</i>	15,1	4,8	6,6
<i>Femmes</i>	60,2	23,6	31,2
Part du chômage de longue durée	32,5	41,6	42,4

Source : Perspectives de l'emploi OCDE, 2005.

Le taux d'activité continue de progresser, passant de 66 % en 1990 à 76 % en 2004, en raison notamment de la plus forte participation féminine au marché du travail (de 52 % à 69 %) et du développement des emplois à temps partiel (de 28 % à 35 %⁷). Près de 60 % des femmes travaillent à temps partiel (tableau 1). Le taux d'emploi se situe à un niveau élevé, par rapport à la situation française et à la moyenne européenne de l'UE à 15, notamment pour les jeunes⁸ de 15 à 24 ans (tableau 1).

En 2003, les dépenses pour l'emploi se montent à 2,9 % du PIB, soit un niveau légèrement supérieur à celui de la France. Les Pays-Bas dépensent moins pour les services aux clients (aide à la recherche d'emploi et accompagnement), mais dépensent plus pour les mesures actives, surtout pour les personnes handicapées (ou invalides) et un peu plus pour les mesures passives, avec notamment des dépenses plus élevées pour l'indemnisation du chômage (tableau 2).

Tableau 2 - **Dépenses publiques pour l'emploi en pourcentage du PIB en 2003**

	Pays-Bas	France	UE à 15
Services aux clients	0,1	0,2	-
Total des mesures actives	1,0	0,8	0,7
dont formation professionnelle	0,2	0,3	0,3
dont mesures en faveur des handicapés	0,5	0,1	0,1
dont création directe d'emplois	0,3	0,3	0,1
Total des mesures passives	1,8	1,7	1,4
Indemnisation du chômage	1,8	1,6	1,3
Retraite anticipée	0	0,1	0,1
Total	2,9	2,7	-

Source : Eurostat, 2005⁹.

⁶ Par comparaison, en France fin 2004, le nombre de demandeurs d'emploi enregistrés (DEFM 1, 2, 3 + 6, 7, 8) était de 3,9 millions, soit 14,6 % de la population active et le nombre de bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé est d'environ 790 000, chiffre auquel on pourrait ajouter le nombre des allocataires du minimum invalidité (environ 110 000), le nombre de chômeurs dispensés de recherche d'emploi pour conditions d'âge (410 000), et les bénéficiaires de préretraites publiques (140 000), soit un total de 1,5 million, qui représente 5,6 % de la population active. Il faudrait également prendre en compte le nombre de personnes en congé de longue maladie.

⁷ Ces chiffres proviennent des Perspectives de l'emploi de l'OCDE, dont la mesure du temps partiel consiste à compter les personnes travaillant habituellement moins de trente heures par semaine, alors que la Commission Européenne mesure le temps partiel par le nombre de personnes travaillant habituellement moins que la durée légale, fixée par les conventions collectives. Avec les chiffres de la Commission, la part du temps partiel est plus importante mais son évolution est similaire : de 34,8 % en 1992 à 45,5 % en 2004.

⁸ Ce résultat peut dépendre partiellement des modes d'enregistrement statistique pour les jeunes poursuivant des études et occupant simultanément un emploi.

⁹ L'OCDE réalise également une comparaison internationale des politiques de l'emploi avec d'autres méthodes de mesure ; avec cette source, le total des politiques de l'emploi est de 3,9 % du PIB aux Pays-Bas.

2. LE PANORAMA INSTITUTIONNEL

2.1. Les évolutions jusqu'à la loi SUWI de 2002

L'organisation du traitement du chômage aux Pays-Bas a connu, depuis le début des années 1990, des évolutions profondes. Trois réformes importantes ont eu lieu en 1991, en 1996 et la plus récente en novembre 2001. Cette dernière s'est concrétisée par la loi dite « SUWI » (structure de mise en œuvre de l'emploi et des revenus), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002, qui semble marquer, au moins pour l'instant, l'aboutissement de ce processus de réformes.

Le processus vise à rapprocher puis intégrer trois domaines : 1) le placement et l'intermédiation sur le marché du travail, 2) le régime d'assurance chômage et invalidité et 3) l'aide sociale. L'opération SUWI est la réponse institutionnelle à l'objectif politique de la coalition gouvernementale « lib-lab »¹⁰ arrivée au pouvoir en 1994 et reconduite en 1998, qui a fait de l'activation du marché du travail le cœur de sa politique socio-économique d'ensemble, selon trois principes : le travail avant les revenus, une offre de services tournée sur le client et une mise en œuvre efficace (Herbillon, 2003).

Cette politique a pour objectif de réduire structurellement le nombre de personnes bénéficiaires d'indemnités de chômage, de pension d'invalidité et de la garantie de ressources. Cette réduction peut passer idéalement par des reprises d'emploi, mais également par des contrôles plus stricts qui visent par exemple à exclure des prestations les personnes qui ne cherchent pas activement un emploi (ce que l'OCDE nomme « l'effet de tri », OCDE, 2005).

Trois processus parallèles (Herbillon parle de trois « boules de neige ») ont alimenté les réformes :

1) L'évaluation des régimes d'assurance sociale : la Commission Buurmeier, publiée, en 1993, un rapport d'évaluation de la mise en œuvre des régimes d'assurance sociale des travailleurs (maladie et invalidité). Ce rapport met en relief les pratiques des partenaires sociaux, à l'époque gestionnaires du système, consistant à externaliser massivement les coûts des ajustements économiques dans les entreprises sur les régimes sociaux, principalement sur le régime d'invalidité. Une réorganisation en deux temps, en 1995 et 1997, du régime a entraîné une séparation entre tâches de responsabilité et tâches de gestion, le recul radical des prérogatives des partenaires sociaux et un renforcement des mécanismes de marché et de mise en concurrence. De plus, s'est mis en place un processus continu de responsabilisation de l'entreprise dans la couverture du risque maladie invalidité et notamment dans le paiement des indemnités journalières¹¹.

2) L'évaluation du fonctionnement du service public de l'emploi (SPE)¹² : en 1990, avait été mis en place un nouveau SPE autonome et géré de manière tripartite et décentralisée. La commission d'enquête parlementaire van Dijk chargée, en 1995, d'évaluer ses quatre premières années de fonctionnement, a remis un rapport très critique sur son efficacité. Conformément aux recommandations de ce rapport, une loi de 1996 concentre le SPE sur les publics les plus en difficulté et introduit de nouveaux mécanismes de pilotage financier. De plus, l'État se retire des services de l'Office central pour l'emploi (CBA), leur gestion devenant paritaire. Enfin, la loi pose le principe de l'obligation de coopération entre les régimes d'intervention sur le marché du travail et les régimes de protection sociale.

¹⁰ « Lib » = Liberal et « lab » = Labour : coalition gouvernementale formée par les rouges socialistes du Parti du Travail (PvdA) et les bleus libéraux du VVD avec le petit parti libéral-démocrates D66 (d'où le nom de « cabinet pourpre »).

¹¹ Depuis 1996, l'employeur a l'obligation de maintenir le salaire et les rémunérations de son salarié malade à hauteur de 70 % du salaire (ou plus si accords collectifs) pendant la première année de maladie. Cette période a été portée à deux ans, au sortir de la crise sociale de 2004/2005 (cf. infra).

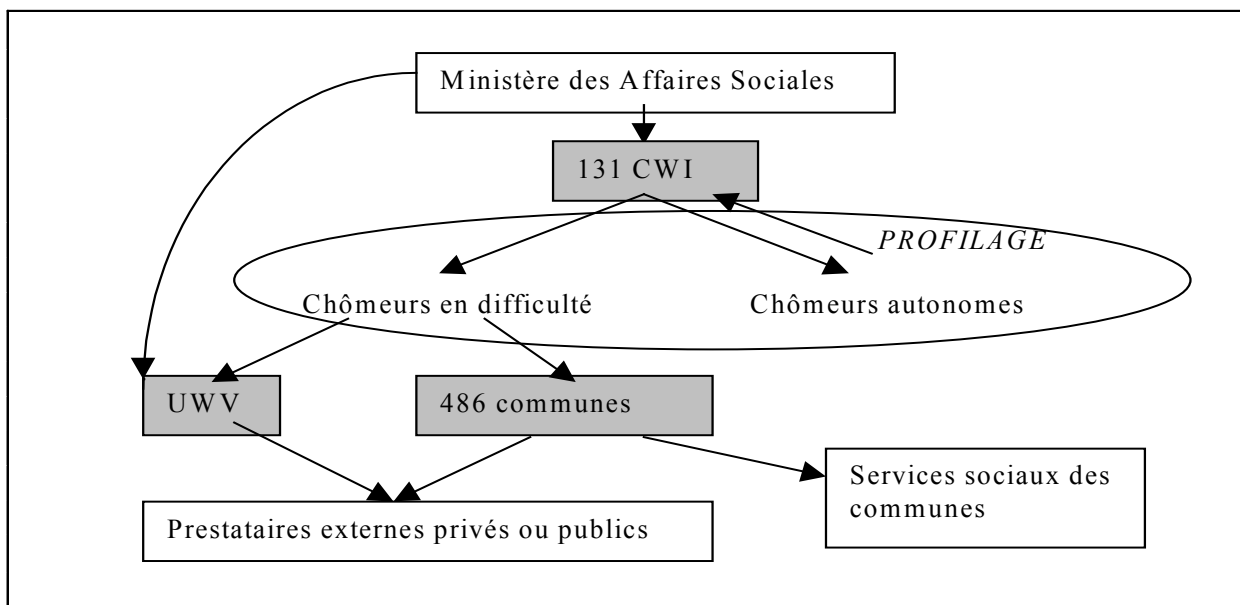
¹² Le terme de Service public de l'emploi ne concerne ici que les services de placement.

3) L'évaluation de l'aide sociale : en 1993, le rapport de la commission van der Zwan a mis en évidence d'importants dysfonctionnements dans la mise en œuvre des dispositifs d'aide sociale : grand laxisme dans la gestion des dossiers, mauvaise qualité des prestations, etc. Les recommandations de cette commission ont donné lieu à des changements : les communes sont, à partir de 1996, gestionnaires de l'aide sociale (qui restait financée par l'État), comme elles l'étaient auparavant, mais également responsables du reclassement des allocataires de la garantie de ressources.

2.2. La nouvelle gouvernance issue de la loi SUWI

La loi SUWI met en œuvre une « chaîne de l'emploi et des revenus » qui se caractérise par la coopération entre trois principaux acteurs (cf. graphique 2) :

Graphique 2 - La nouvelle gouvernance issue de la loi SUWI



2.2.1. Les centres pour l'emploi et les revenus (CWI)

Ils ont été institués à la fin des années 1990 pour regrouper les services locaux d'aide sociale, les structures locales de l'Office central pour l'emploi et les administrations locales des organes de gestion des assurances sociales. Ils sont dépendants d'une structure nationale, travaillant pour le ministre des Affaires sociales¹³, qui remplace l'Office central pour l'emploi existant depuis 1976¹⁴.

Ces centres sont au nombre de 131. Fin 2004, près de 690 00 personnes à la recherche d'un emploi y sont inscrites. Les effectifs des CWI sont de 4 500 emplois en équivalent temps plein pour un budget de fonctionnement de 380 millions d'euros en 2004.

¹³ Les CWI, comme l'UWV, font partie des nombreux « quango » (*quasi autonomous non governmental organization*), organismes autonomes mais entièrement financés par l'État, qui doivent rendre des comptes au département de la « politique d'exécution » du Ministère. Ces organismes, présidés par des membres nommés par la Reine, négocient avec le Ministère leurs principaux objectifs et le cadre général d'organisation, mais ont ensuite toute autonomie pour atteindre les objectifs visés.

¹⁴ L'ancien organisme avait, depuis 1995, diversifié ses sources de financement et développé ses activités commerciales. Le nouvel organisme ne comprend que les opérations de service public, les activités commerciales, correspondant à des activités de réintégration désormais réalisées dans un cadre concurrentiel privé, étant regroupées au sein d'une autre structure de droit privé (Kliq), dont l'État est l'actionnaire principal.

Depuis la loi SUWI de 2002, ces centres sont chargés de l'enregistrement des demandes d'emploi (ils gèrent donc l'inscription des demandeurs d'emploi) et de la collecte des offres des employeurs, ainsi que du rapprochement des offres et des demandes et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi considérés comme autonomes dans leur recherche d'un emploi (équivalent du libre service en France), ainsi que d'autres tâches comme l'information des employeurs et des salariés. Les CWI ont récolté près de 390 000 offres d'emplois en 2004 et leur part de marché est estimée à environ 55 % en raison de l'importance des agences d'intérim.

Les CWI fonctionnent comme des guichets uniques puisqu'ils accueillent toutes les personnes sans emploi qui demandent une prestation, quelle que soit la raison de leur inactivité professionnelle (licenciement, handicap, exclusion, ...) ¹⁵ et quel que soit leur statut d'indemnisation (ils accueillent également les personnes non indemnisées). Ils enregistrent les demandes d'allocation de chômage, mais également de pensions d'invalidité et d'aide sociale. Ils sont ainsi en charge de la constitution des dossiers de demande d'allocation et de leur transmission à l'organisme compétent, soit l'organisme de gestion des assurances sociales des salariés (UWV), soit le bureau municipal d'aide sociale.

De plus, ils effectuent, depuis 2000, une tâche essentielle de « profilage » (cf. infra) : dès la première inscription, le demandeur d'emploi est soumis à un questionnaire standardisé qui permet de le situer par rapport au marché du travail et de définir son niveau d'employabilité. C'est sur la base de ce profilage initial que l'accompagnement dans la recherche d'emploi des demandeurs d'emploi est confié soit aux CWI pour ceux qui sont les moins éloignés du marché du travail (moins de 20 % des personnes inscrites) soit, pour les demandeurs d'emploi les plus éloignés, aux instances versant les allocations (UWV ou communes).

Des objectifs annuels sont fixés par le Ministère des Affaires Sociales autour de cinq principaux objectifs : la transparence sur le marché du travail, l'appariement des chômeurs avec les offres d'emplois, la surveillance du système de sécurité sociale (notamment en ce qui concerne les licenciements ¹⁶ et le taux de reclassement des chômeurs autonomes), la collecte d'informations pour les instances versant les allocations (avec par exemple un objectif d'un délai de huit jours pour informer le chômeur sur l'allocation à laquelle il a droit) et la satisfaction des clients (employeurs, chômeurs et personnel en interne). Un document, disponible tous les trimestres sur l'Intranet et auprès du Ministère, présente les objectifs et les résultats réalisés. La non-réalisation des objectifs n'entraîne pas de sanctions financières de la part du Ministère, mais tous les membres du personnel sont rémunérés avec des primes d'intéressement aux résultats.

2.2.2. L'Institut de gestion des assurances sociales des salariés (UWV)

Depuis la loi SUWI, l'Institut de gestion des assurances sociales des salariés (UWV) remplace l'Institut national pour les assurances sociales (LISV). Le nouvel organisme est un organisme de droit public placé sous l'autorité du ministre des Affaires Sociales. Le statut de cette nouvelle structure traduit une reprise en main de l'État et un affaiblissement du rôle des partenaires sociaux ¹⁷.

Depuis la réforme, les partenaires sociaux ne sont donc plus représentés dans les instances dirigeantes de l'organisme gestionnaire de l'assurance chômage. En revanche, ils sont représentés

¹⁵ Ils s'occupent également des procédures de licenciements et de l'accueil des travailleurs étrangers.

¹⁶ En cas de licenciement, l'employeur a le choix entre faire passer sa demande auprès d'un CWI qui peut qualifier le licenciement d'économique mais cela peut prendre du temps, soit passer directement par la cour de justice qui lui fera payer une indemnité.

¹⁷ Le LISV était un organisme de droit public placé sous l'autorité du ministre des Affaires sociales. Il était assisté de 30 conseils sectoriels à composition paritaire, la loi de 1997 ayant fait disparaître les associations professionnelles auparavant chargées de la gestion de l'assurance chômage. Le conseil d'administration était tripartite. Pour le paiement des allocations, il s'appuyait sur cinq agences de statut privé, mais reconnues par le ministre, entre lesquelles les entreprises couvertes par les anciennes associations professionnelles avaient été réparties. A partir de janvier 2000, ces cinq agences devaient être mises en concurrence entre elles et avec d'autres organisations à créer, mais la mise en œuvre de la loi SUWI a empêché cette évolution (Sénat, 2004).

dans le Conseil de l'emploi et des revenus (RWI, cf. infra), nouvel organisme créé en 2002¹⁸, chargé de conseiller le Ministre et notamment de faire des propositions concrètes sur l'enveloppe budgétaire des activités de réintégration ou de faire des propositions de subventions ; par le biais de ce nouveau conseil, les partenaires sociaux acquièrent une part de pouvoir de décision sur l'affectation des fonds destinés à la réintégration.

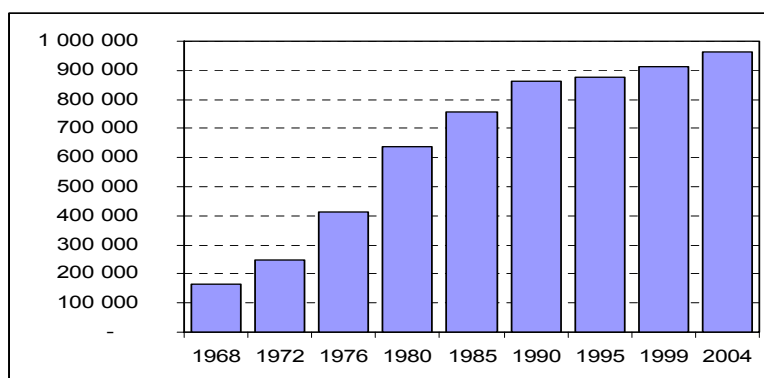
L'UWV est chargé d'encaisser les cotisations des salariés et des employeurs et d'ouvrir les droits des chômeurs et des personnes invalides. Plus généralement, il gère l'ensemble des régimes d'assurance chômage pour les salariés (maladie, chômage, incapacité au travail).

L'UWV emploie 22 000 personnes¹⁹ et traite, en décembre 2004, 310 000 allocataires de l'assurance chômage et 950 000 allocataires du régime d'invalidité. En effet, après de nombreuses réformes, le régime d'invalidité concerne encore un nombre important de bénéficiaires (encadré).

Le régime d'invalidité

Entré en vigueur en 1967, le régime d'invalidité (WAO) a d'abord couvert les salariés puis est étendu en 1976 aux travailleurs indépendants et aux invalides de naissance. Dans sa configuration initiale, sont déjà présentes deux caractéristiques qui perdureront : une protection du revenu lié à l'activité professionnelle que les salariés inaptes ne sont plus capables d'accomplir et la non-limitation de l'indemnisation aux seuls cas d'invalidité pour cause professionnelle. En 1968, le dispositif concerne environ 165 000 personnes, soit 3,3 % de la population active, mais, dans les années 1970, les entrées explosent pour représenter, fin 1999, un stock d'environ 915 000 bénéficiaires, soit 12,4 % de la population active (graphique 3).

Graphique 3 – Les allocataires du régime d'invalidité de 1968 à 2004



Source : Wierink, 2002, actualisé pour 2004.

La forte progression des effectifs indemnisés dans les années 1970 et 1980 est liée à la gestion des restructurations. Avec le rétablissement progressif d'une bonne conjoncture, l'explication de la poursuite de l'augmentation des effectifs réside surtout dans la montée du stress professionnel et l'intensification des conditions de travail (Wierink, 2002).

Le régime a été réformé à plusieurs reprises²⁰ :

- en 1987, est décidée une baisse des indemnités après un an de congé maladie de 80 à 70 % du dernier salaire ;
- en 1993, l'admission au régime est soumise à un contrôle médical et professionnel périodique avec réexamen de la situation tous les 5 ans ; l'allocation est modifiée en introduisant une modulation en fonction du degré d'invalidité et de l'âge de l'allocataire ;

¹⁸ C'est la création de ce conseil qui a fait accepter aux partenaires sociaux, en 2000, leur éviction de la gestion du système.

¹⁹ La fusion des cinq organisations précédentes a donné lieu à la suppression d'environ ¼ des postes, qui a principalement concerné les postes d'encadrement moyen et supérieur (Herbillon, 2003).

²⁰ Il faut noter que ces réformes ont eu pour effet pervers de renforcer la sélection à l'embauche des candidats présentant le plus faible risque de maladie ou d'invalidité.

- en 1994, ce sont les entreprises qui assurent le maintien du salaire pendant les deux ou six premières semaines (pour les entreprises de plus de quinze salariés) de maladie ;
- en 1996, les entreprises doivent financer la première année de congé maladie à hauteur de 70 % du dernier salaire ;
- en 1998, les cotisations patronales d'invalidité sont modulées en fonction du nombre de salariés invalides dans l'entreprise et d'autres incitations financières sont créées pour inciter les entreprises, soit à reclasser les salariés invalides, soit à embaucher des invalides.

En 2002, juste avant les élections législatives de mai 2002, le Conseil économique et social a émis un avis qui contenait plusieurs réformes. Dans un premier temps, les réticences du nouveau gouvernement élu en mai 2002 à appliquer cet avis ont contribué au mouvement social de 2004 (cf. infra), et la plupart des réformes proposées ont finalement été appliquées en 2004 et 2006 :

- L'allongement de un à deux ans de la période pendant laquelle l'entreprise doit maintenir le salaire. Cette réforme a été appliquée en janvier 2004 par le nouveau gouvernement : l'indemnité maximale est limitée à 170 % du salaire sur les deux ans.
- La distinction entre le régime de l'invalidité totale (IVA), désormais réservé aux personnes dont le taux d'invalidité est supérieur ou égal à 80 %, dont les indemnités devaient être augmentées de 70 à 75 % du dernier salaire, et le régime d'invalidité partielle (WGA) pour les personnes dont le taux d'invalidité est compris entre 35 et 80 %, qui donne droit à une compensation de 70 % de la perte de salaire pour ceux qui continuent à travailler. Cette réforme s'appliquera à partir de janvier 2006 (dans le cadre de la loi WIA), mais la hausse des indemnités de IVA de 70 à 75 % est conditionnée à la baisse des entrées dans le dispositif à 25 000 entrées par an jusqu'en 2007 (Wierink, 2005b). Le régime d'invalidité partielle reste sous la responsabilité de l'UWV jusqu'en 2006, mais sera confié à des assurances entièrement privées à partir de janvier 2007 (Wierink, 2005a).
- La suppression de l'amende infligée aux employeurs dont un employé devient invalide ; son application est également conditionnée à la baisse des entrées dans le dispositif à 25 000 entrées par an.
- De plus, le nouveau gouvernement a renforcé les examens médicaux, notamment pour les allocataires de moins de 50 ans en IVA qui sont désormais examinés une fois par an pendant cinq ans.

2.2.3. Les communes

Les communes (au nombre de 486 dans le pays) sont administrativement responsables de l'aide sociale locale. A ce titre, elles sont à la fois responsables du versement des allocations de la garantie de ressources et de la réintégration professionnelle de ses allocataires ainsi que des personnes sans emploi qui ne reçoivent aucune allocation, lorsqu'ils sont jugés, par le CWI, être éloignés de l'emploi.

Le renforcement des responsabilités locales relatives aux politiques actives du marché du travail remonte à la réforme de l'aide sociale en 1996 qui oblige les communes à financer 10 % des allocations versées et à devenir responsables du reclassement. La récente loi sur l'emploi et l'aide sociale, qui formalise ce renforcement de l'autonomie des communes, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004. Elle comporte des mesures d'incitation pour encourager les communes à axer leur politique locale sur la réinsertion et elle confère aux municipalités la liberté de développer cette politique. Pour financer leur politique de réinsertion, les communes puisent dans le Fonds du travail et des Revenus (FWI), outil créé en janvier 2001 pour réguler le financement (7,4 milliards d'euros en 2004), au sein duquel la part du financement municipal est passée de 10 à 25 %. Une municipalité qui n'a pas dépensé son budget alloué aux prestations, en raison par exemple d'une politique de réinsertion efficace, peut utiliser librement le budget restant.

De plus, les communes sont gestionnaires de l'ensemble des dispositifs d'emplois aidés dans le secteur non marchand qui disposent de moyens très importants.

On compte, fin 2004, près de 340 000 allocataires de la garantie de ressources²¹ et les dépenses de réintégration se montent à environ 12 000 euros par allocataire.

²¹ Parmi ces allocataires, tous ne sont pas soumis à l'obligation de recherche d'emploi.

Les instances versant les allocations (l'UWV pour les demandeurs du régime d'assurance chômage ou de celui de l'invalidité, et les communes pour les allocataires du revenu minimum ou pour les demandeurs d'emploi n'ayant droit à aucune prestation) sont chargées, pour les chômeurs éloignés du marché du travail, de mettre en œuvre les plans de réintégration en passant des contrats avec des opérateurs externes. A cet égard, l'UWV et les communes assurent deux fonctions :

- chacun d'entre eux est l'interlocuteur du demandeur d'emploi avec lequel ils définissent un parcours de réintégration professionnelle, chaque demandeur d'emploi étant suivi à toutes les étapes par un référent unique (« *case manager* ») ;
- chacun d'entre eux passe des marchés avec les prestataires externes chargés d'assurer les opérations de réintégration. Ce recours est obligatoire pour l'UWV et recommandé pour les communes qui doivent externaliser au moins 70 % de leur budget de réintégration (cf. infra).

Pour tenter de surmonter les éventuelles difficultés de coordination entre les CWI, l'UWV et les communes, les communes doivent encourager la constitution de plates-formes régionales chargées de la coordination opérationnelle de plates-formes locales de services regroupant l'ensemble des acteurs (les CWI, les régimes d'indemnisation, les communes mais aussi les entreprises de réintégration ou les entreprises de travail temporaire), un peu sur le modèle des maisons de l'emploi en France, mais au niveau régional. Cependant, leur mise en place a montré quelques limites sur le terrain, notamment parce qu'il ne s'agissait que d'un lieu d'échanges de points de vue politiques. Aujourd'hui, seules deux tiers des plates-formes seraient encore actives.

Les principales caractéristiques du nouveau système sont les suivantes :

- **Le rôle des partenaires sociaux s'est affaibli** : ils ne sont plus directement gestionnaires de l'assurance sociale (chômage et invalidité) et n'ont conservé qu'un rôle de concertation à travers les anciens organes (SER et Fondation du Travail) et le nouveau Conseil de l'emploi et des revenus. Néanmoins, la concertation et l'influence que peuvent avoir les partenaires sociaux par son biais restent très importants (cf. infra).
- **L'État a donc repris en main une partie des fonctions du traitement du chômage**. Le service public de l'emploi est représenté par les CWI, guichets uniques responsables de l'inscription de tous les demandeurs d'emploi, des dossiers de demande d'allocations, de la collecte des offres d'emploi, de l'aide au retour à l'emploi des chômeurs autonomes dans leur recherche et de profilage. De plus, la responsabilité de la gestion des assurances sociales (chômage et invalidité) est revenue dans le giron de l'État.
- En parallèle, **l'aide au retour à l'emploi a été progressivement externalisée** et le recours au marché s'est fortement développé (cf. infra).
- Enfin, **le rôle des communes, en tant qu'instances versant la garantie de ressources, s'est profondément renforcé** : elles sont maintenant financièrement responsables de la réintégration des allocataires en difficulté et recourent également au marché des prestataires de la réintégration.
- **Ce sont les instances versant les allocations (UWV et communes) qui gèrent le financement des allocations et qui sont responsables de la réintégration** de leurs allocataires lorsqu'ils ne sont pas considérés comme autonomes dans leur recherche d'emploi.
- Cependant, le rôle dévolu aux CWI de profilage et d'aiguillage vers les instances versant les allocations permet d'éviter les principaux effets d'écrémage : **le SPE reste une instance de répartition et, par là, de régulation dans un système largement ouvert au marché.**

2.3. L'évaluation de la loi SUWI

La Loi SUWI n'est pas encore pleinement mise en œuvre et l'évaluation globale de son impact sera réalisée en 2006 par l'Inspection du travail et des revenus qui relève du ministère des Affaires Sociales. Toutefois, le gouvernement a remis au parlement une évaluation partielle en mai 2003 abordant plusieurs aspects spécifiques. Il ressort notamment de cette évaluation que, dans la structuration des appels d'offre visant les programmes de réinsertion, des progrès semblent avoir été faits par l'UWV et les communes, même si les petites communes continuent à avoir moins d'expérience dans le domaine.

Certains résultats positifs ou négatifs sont déjà disponibles. Par exemple, selon les données du ministère des Affaires sociales, en 2004, 83 % des personnes invalides « activées » ont retrouvé un emploi en 4 semaines, pour un objectif de 85 %. De même, le nombre de parcours de réintégration réussis, c'est-à-dire avec un accès à un emploi d'au moins six mois, était de 21 000, dépassant l'objectif fixé à 18 000.

Par contre, **le système fondé sur le guichet unique ne semble pas très bien fonctionner** : les délais de versement des allocations ou les échanges d'informations semblent insatisfaisants, les mêmes informations peuvent être redemandées plusieurs fois aux « clients », surtout lorsqu'ils perçoivent plusieurs allocations. Ceci peut s'expliquer par le fait que les systèmes informatiques des différentes institutions ne sont pas encore compatibles. L'UWV dispose de cinq systèmes différents (hérités des anciennes structures du LISV), qui sont en cours de fusion ; lorsque ce système sera unifié, il devra être rendu compatible avec le système des CWI, développé pour l'instant à part. Enfin, pour l'instant, chaque commune dispose de son propre système informatique et lorsqu'un allocataire change de commune, il doit se réinscrire dans le nouveau système (DWP, 2005).

De plus, de l'avis du conseil national des clients, ce système ne semble pas répondre aux attentes des clients : ils semblent avoir l'impression d'un système trop automatisé et pas assez personnalisé en début de parcours.

Au sein des CWI, le personnel se sent lésé depuis la scission entre les activités d'accueil et les activités d'accompagnement (confiées dorénavant aux organismes versant les allocations et aux prestataires externes) : ils évaluent les besoins des demandeurs d'emploi par le biais du profilage mais les confient à d'autres opérateurs ensuite sans les suivre dans leur parcours de réintégration. Le fait de ne plus suivre l'accompagnement pourrait d'ailleurs nuire, à terme, à la qualité du premier accueil (les demandeurs d'emploi sont moins perçus comme des personnes qui suivront un parcours par la suite) et du profilage (c'est en expérimentant les difficultés dans l'accompagnement que l'on peut connaître plus facilement les critères qui peuvent influencer la réussite de la réintégration).

L'avis général du ministère des Affaires sociales est que le nouveau système a été mis en place dans une mauvaise conjoncture et que même si le parlement semble critique et impatient, les résultats devraient prendre un peu de temps. Il semble, par exemple, qu'au moment de la mise en œuvre de SUWI, en raison de la montée du chômage, les agents des CWI n'avaient que peu de temps pour la collecte des offres et les relations avec les employeurs et ont privilégié l'apprentissage de leur nouveau métier de constitution des dossiers de demande d'allocations.

Une des conséquences du nouveau système, est la baisse de l'effort de formation, en raison de l'accent mis sur le retour à l'emploi à court terme. Avant 2002, la formation était assurée par les CWI qui s'appuyaient sur le réseau des centres régionaux de formation (ROC) ; elle concernait près de 100 000 bénéficiaires par an, alors qu'elle ne concerne plus que 15 000 à 20 000 bénéficiaires aujourd'hui.

2.4. Le processus de réforme et les organes de concertation

Comme on l'a vu précédemment, les rapports publics des commissions indépendantes ont pu jouer un rôle important dans les processus de réformes. Les réformes ont été nombreuses et parfois contradictoires²² ; **le processus fonctionne sur le mode du tâtonnement en faisant une grande place aux évaluations**, réalisées le plus souvent par des commissions d'experts nommées par les gouvernements.

De plus, il existe aux Pays-Bas plusieurs organes de consultation, dans lesquels les partenaires sociaux peuvent avoir une influence sur les réformes.

En 2001, le taux de syndicalisation est de 27 % aux Pays-Bas. Les syndicats les plus importants sont le FNV (Confédération néerlandaise des syndicats) avec 1,2 million de membres en 2003 et le CNV (Confédération nationale des syndicats chrétiens) avec environ 350 000 membres. Du côté du patronat, 80 % des grandes et moyennes entreprises sont affiliées à la confédération VNO-NCW et 40 % des PME sont affiliées à la fédération MKB Nederland (Moyennes et petites entreprises).

Le Conseil Économique et Social (SER), qui existe depuis 1950, est un organe consultatif de droit public, tripartite, composé par les partenaires sociaux ainsi que d'experts indépendants nommés par la Couronne pour faire une analyse commune du marché du travail. A ce titre, il conseille le gouvernement et le parlement sur la politique socio-économique. La Fondation du travail, qui existe depuis 1945, est un organe bipartite, de droit privé, de concertation et de négociation entre les syndicats et le patronat, plus indépendant et qui a son propre ordre du jour. Il a notamment pour objectif d'entretenir les relations industrielles entre les partenaires sociaux²³. Ces organismes sont financés par les contributions des membres qui font pression pour avoir des résultats en termes d'accords.

De plus, le Conseil de l'emploi et des revenus (RWI) a été créé avec la loi SUWI de 2002 pour que les partenaires sociaux, évincés de la gestion de l'assurance sociale, et les communes donnent leur avis sur le nouveau système²⁴ ; cet organisme doit conseiller le gouvernement, notamment en identifiant les bonnes pratiques, soutenir des projets, notamment avec des employeurs, et stimuler la qualité et la transparence du marché de la réintégration.

La méthode de travail des partenaires sociaux est fondée, aux Pays-Bas, sur la concertation sociale ; les conflits existent bien évidemment mais les partenaires sociaux essayent de travailler ensemble. Cette culture du consensus social est un héritage de l'histoire sociale néerlandaise où des multiples groupes sociaux et confessionnels ont surmonté leurs divisions au début du vingtième siècle et jusque tard dans les années 1960 par des pratiques d'organisation politique et sociale en « piliers » par grandes familles idéologiques (catholiques, protestants, socialistes et libéraux) et de concertation au sommet. Elle a été favorisée par les règles constitutionnelles d'élections à la proportionnelle qui contraignent les partis politiques à la formation de coalitions sur la base de plates-formes de gouvernement de compromis et par la mise en place, après la deuxième guerre mondiale, d'institutions de concertation tripartites paritaires régulièrement sollicitées pour avis par le gouvernement.

²² Le rôle des partenaires sociaux a par exemple été affaibli en 1995 au sein de la gestion des assurances sociales, puis renforcé en 1996 au sein de la gestion du SPE, pour être enfin supprimé dans l'ensemble du système en 2002.

²³ C'est par exemple dans le cadre de la Fondation du Travail qu'ont été signés les fameux accords de *Wassenaar* de 1982.

²⁴ Il est présidé d'une personnalité indépendante et composé de cinq représentants de l'Association des communes, cinq délégués des syndicats de salariés considérés comme représentatifs et cinq délégués des organisations patronales représentatives.

Par exemple, deux fois par an, les partenaires sociaux et le gouvernement se réunissent pour les concertations d'automne et de printemps. **Cette méthode de concertation a connu de nombreuses crises, comme celle de 2004, mais les partenaires sociaux, présents notamment par le biais de leurs organes de consultation, ont encore un poids très important dans la mise en place des réformes** (encadré).

La crise du dialogue social de 2004

Un conflit opposait le nouveau gouvernement (coalition composée des libéraux et des chrétiens démocrates) et les partenaires sociaux autour de la sécurité sociale, principalement l'allocation d'invalidité, les préretraites et l'assurance chômage. Le gouvernement mettant en cause la représentativité des syndicats a voulu passer en force tout en ne respectant pas l'avis du SER²⁵. Dans un climat de crise économique en 2003-2004, cela a mené à la plus grande crise sociale depuis 1982 et les accords de *Wassenaar* : des manifestations à Amsterdam de 200 000 à 300 000 personnes et des grèves. Ces manifestations ont inversé le rapport de force et permis de mettre fin au débat sur la représentativité des syndicats. Le gouvernement est revenu sur l'ampleur de ses réformes (invalidité et préretraites avec les lois de janvier 2004) et a décidé de reporter la réforme de l'assurance chômage au printemps 2005 en attendant un nouvel avis du SER. Le compromis s'est fait autour de l'objectif d'une baisse de 43 000 du nombre de chômeurs indemnisés, le SER pouvant proposer librement les moyens d'atteindre cet objectif. Le SER a finalement rendu son avis en mars 2005 et un accord a été signé entre le gouvernement et les partenaires sociaux en avril, marquant des concessions sur les trois thèmes de désaccord : la réforme de la préretraite et l'instauration d'un système d'épargne individuel pour financer des congés de longue durée, la réforme des allocations de chômage et celle du régime de l'invalidité (Wierink 2005a).

En termes de « surveillance » du système, il faut noter qu'a été créé, avec la loi SUWI, un Conseil national des clients des services sociaux, composé de représentants des conseils de clients de chacun des organismes et de représentants des services sociaux. Son objectif est de conseiller, de surveiller les institutions et d'organiser un congrès par an pour former et éduquer les gens, faire de la concertation, échanger les bonnes pratiques, etc. Par le biais de ce conseil, soixante postes de conseillers indépendants ont été créés, dans les plus grands CWI pour aider les personnes sans emploi dans leurs démarches de connaissance de leurs droits par exemple.

3. LES REVENUS DE REMPLACEMENT

Pour avoir droit à une allocation (assurance, garantie de ressources), il faut remplir les conditions suivantes :

- Avoir perdu au moins 5 heures de travail par semaine et ne pas avoir conservé son salaire,
- Ne pas être en chômage volontaire,
- Excepté pour les personnes dispensées de recherche d'emploi (personnes âgées de plus de 57 ans et demi ou ayant à charge des enfants malades ou en bas âge ou des personnes dépendantes), être apte au travail et disponible pour un emploi,
- Être inscrit dans un CWI,
- Rechercher un emploi « convenable » (correspondant à son profil professionnel),
- Se présenter aux convocations et se soumettre aux contrôles.

3.1. L'assurance chômage

La durée d'activité minimale pour ouvrir des droits à l'assurance est, comme en France, de six mois d'activité. Par contre, la période de référence est beaucoup plus courte qu'en France : 39 semaines aujourd'hui, soit huit mois, réduites à 36 semaines à partir de 2006 (encadré), contre 22 mois en France. Des conditions moins restrictives sont aménagées pour les saisonniers et les personnes

²⁵ Jusqu'à 1995, le gouvernement était tenu de demander l'avis du SER pour tous les projets importants dans le domaine économique ou social, mais les avis n'ont jamais été impératifs : le gouvernement a toujours été libre de les respecter ou non, même s'il s'expose, dans le cas où l'avis a été rendu à l'unanimité (c'est le cas de 80 % des avis rendus), à l'opposition des partenaires sociaux et de la population.

exerçant des professions artistiques. Il est donc plus difficile d'ouvrir des droits à l'assurance aux Pays-Bas qu'en France.

A partir d'octobre 2006, une allocation proportionnelle au salaire sera versée pour tous les demandeurs d'emploi indemnisés. Elle sera versée au moins pendant trois mois puis pendant une durée qui correspond à un mois supplémentaire d'indemnités par année travaillée au-delà de cinq ans, à hauteur de 75 % du salaire (plafonné comme auparavant à 168 euros par jour) les deux premiers mois puis 70 % les mois suivants. La durée maximum de perception des indemnités sera désormais de trois ans et deux mois, contre cinq ans auparavant. Les conditions d'accès à l'assurance chômage ont donc été durcies par cette réforme, en continuité avec les réformes des années 1990.

La réforme de l'assurance chômage de 2005

La réforme de l'assurance chômage, décidée à la suite d'un accord entre le gouvernement et les partenaires sociaux en avril 2005, réduit la durée de l'indemnisation, en particulier pour les personnes avec une très longue durée d'activité, mais améliore le niveau de l'indemnisation de ceux ayant moins d'ancienneté sur le marché du travail.

Dans l'ancien système, existaient deux types d'indemnisation pour les personnes ayant travaillé 26 semaines sur les 39 semaines précédant l'entrée au chômage, selon qu'elles avaient un long passé d'activité ou non : pour les personnes ayant eu moins de 52 jours d'activité par an pendant quatre des cinq années précédant l'entrée au chômage, une allocation de base pendant six mois d'un montant équivalent à 70 % du salaire minimum ; pour les autres, une allocation équivalente à 70 % du salaire de référence pendant une durée variable selon les années de cotisation, pouvant aller de 6 mois jusqu'à cinq ans pour 40 ans de cotisations.

Le gouvernement a proposé de supprimer l'allocation de base et d'allonger la durée d'activité requise pour l'ouverture de droits (39 semaines sur 52), ce qui aurait fortement pénalisé les travailleurs ayant peu travaillé et notamment les jeunes. Le SER a finalement proposé une réforme de compromis : elle protège moins longtemps mais mieux les chômeurs sans ancienneté d'activité et a réduit la durée de l'indemnisation pour ceux qui ont une plus grande ancienneté sur le marché du travail.

3.2. L'assistance chômage et la garantie de ressources

Les personnes qui avaient épuisé leurs droits à l'allocation proportionnelle au salaire passé avaient droit, sous condition de ressources, à une prestation d'assistance, financée par impôt, équivalente à l'allocation de base (encadré), soit 70 % du salaire minimum légal, pendant une durée de deux ans. Le versement de cette allocation était prolongé jusqu'à 65 ans pour les personnes âgées de 57 ans et demi ou plus. Elle a été supprimée en août 2003.

Le montant de la garantie de ressources est de 50 % du salaire minimum (soit 552 euros) pour les isolés de 21 à 65 ans. Il atteint 70 % du salaire minimum (soit 772 euros) pour les parents seuls avec des enfants. Enfin, il atteint 100 % du salaire minimum (soit 1 103 euros) pour les couples de 21 à 65 ans. En outre, un montant complémentaire peut être accordé, si les personnes ne sont pas logées gratuitement, portant l'allocation totale jusqu'à 70 % du salaire minimum pour les isolés de 21 à 65 ans, ce qui correspondait, de fait, à la prestation d'assistance.

Pour les jeunes de moins de 21 ans qui ont des besoins vitaux supérieurs aux allocations familiales²⁶ et si les parents ne peuvent assumer cette charge, une aide sociale spéciale peut leur être versée.

Au total, malgré les réformes tendant à durcir les conditions d'accès à l'indemnisation, **le système d'assurance du chômage aux Pays-Bas semble relativement généreux** par rapport aux systèmes des autres pays de l'Union européenne à 15. Ainsi, dans une publication retraçant la situation au 31 décembre 2003 (UNEDIC, 2004), il apparaît que les durées maximales d'indemnisation (cinq ans à l'époque et trois ans et deux mois aujourd'hui) et le montant de l'indemnisation (70 % du salaire

²⁶ Le supplément par enfant de la garantie de ressources est égal au montant des allocations familiales.

antérieur) sont plus favorables que la moyenne des autres pays. Toutefois, les conditions d'activité minimale (26 semaines sur les 36 dernières) sont plus restrictives que pour la moyenne des pays européens.

3.3. Les obligations du demandeur d'emploi

Chaque chômeur (quel que soit son type d'indemnisation) doit s'inscrire dans une des agences du CWI et rechercher activement un emploi. Seuls les plus de 57 ans et demi (comme en France) et les personnes ayant à leur charge des personnes dépendantes ou des enfants en bas âge sont dispensés de l'obligation de recherche.

Chaque chômeur doit se présenter aux convocations et se soumettre au contrôle. Il doit en particulier envoyer par courrier, toutes les quatre semaines, une « fiche de travail » qui récapitule l'ensemble de ses démarches de recherche d'emploi.

Il doit accepter tout emploi « approprié ». Un point important est que la définition de l'emploi convenable change au bout de six mois de chômage :

- Au cours des six premiers mois de chômage, un emploi convenable est un emploi correspondant au niveau de qualification du chômeur.
- Au bout de six mois, le chômeur doit élargir le cercle de ses recherches à des emplois de niveau inférieur. Il peut lui être demandé d'accepter un emploi à un salaire inférieur ou une plus forte mobilité.

La notion d'emploi « approprié » est remplacée depuis la mise en vigueur de la nouvelle loi sur l'emploi et l'aide sociale par le principe du « travail généralement accepté » : le montant de la prestation versé est lié à la responsabilité dont fait preuve le client et à la mesure dans laquelle il s'acquitte de ses obligations.

3.4. Les sanctions

3.4.1. La réglementation des sanctions

Si une des obligations précédentes n'est pas respectée, l'UWV (pour un chômeur bénéficiant de l'assurance chômage) ou la commune (pour un chômeur couvert par la garantie de ressources) peut décider des sanctions. Les causes de sanctions sont au nombre de quatre : recherche d'emploi insuffisante, fraude, perte d'emploi volontaire, refus de participer à des programmes de formation. La sanction prend alors la forme d'une réduction temporaire ou permanente, partielle ou totale de l'allocation.

Il faut préciser que la décision de sanction n'est pas automatique et que la loi (de 1987) ne spécifie pas quelle sanction doit être appliquée après telle infraction. Le choix de la durée et de l'importance de la sanction est donc laissé à la discrétion de l'agence versant l'indemnité ou des communes.

Mais un principe général est que la sanction doit être proportionnelle à la faute commise. Par exemple, si un bénéficiaire de prestations refuse un emploi « approprié », le montant de ses allocations est réduit en fonction du nombre d'heures de travail offert. L'avantage de ce principe de proportionnalité est que la décision de sanction est plus facile à prendre ; la menace de sanction est donc plus crédible aux yeux du chômeur.

En pratique, pour les chômeurs à l'assurance, la réduction temporaire partielle des indemnités peut varier de 5 % durant quatre semaines à 25 ou 30 % durant treize semaines. Pour les bénéficiaires de la garantie de ressources, la réduction temporaire de l'indemnité ne peut pas dépasser 20 % et ne peut pas durer plus de six mois. La plupart des sanctions durent moins de deux mois.

Le nombre de sanctions s'est considérablement accru : il est passé de 27 000 en 1987 à 104 000 en 1994.

Si un chômeur qui reprend un emploi ne le déclare pas à l'UWV ou à la commune, il doit rembourser les sommes indûment perçues. Il doit en outre verser une amende correspondant à 10 % de cette somme. L'UWV détecte ce genre de fraude en se rendant dans les entreprises et en comparant ses propres fichiers et les listes du personnel. Il n'y a donc pas plus qu'en France une transmission directe des nouvelles embauches au régime d'assurance.

3.4.2. Les effets des sanctions sur le taux de retour à l'emploi

Un certain nombre d'études évaluent l'effet des sanctions sur le taux de retour à l'emploi aux Pays-Bas. Ces sanctions ont été mises en œuvre dès 1987, donc plus tôt que dans beaucoup de pays. Le recul est maintenant suffisant pour juger de leur efficacité. Les études restent néanmoins peu nombreuses car elles posent plusieurs problèmes :

- Il faut d'abord bien distinguer l'effet de la mise en œuvre d'une sanction et l'effet de vivre dans un système avec sanctions. Le deuxième est préventif : la simple possibilité de sanctionner peut encourager la recherche d'emploi. Mais dans un système avec sanctions, cet effet ne peut être estimé avec un modèle sous forme réduite ; seul le premier effet peut être estimé.
- D'autre part, l'imposition de sanction est un processus endogène, au sens où il répond à un certain comportement du chômeur. Les chômeurs sanctionnés diffèrent des autres. Il faut prendre en compte ce fait, sinon on estimerait un effet biaisé des sanctions. Pour cela, il faut modéliser conjointement la probabilité d'être sanctionné et la probabilité de retour à l'emploi.

Une étude mesure l'effet des sanctions sur le taux de retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux, entre 1994 et 1996 à Rotterdam (van den Berg, van der Klaauw et van Ours, 2004). Les auteurs trouvent qu'une sanction augmente de 140 % le taux de transition du chômage vers l'emploi. De plus, ils montrent que quand la sanction se produit tôt dans l'épisode de chômage, elle réduit considérablement le risque de devenir chômeur de longue durée. Même si la sanction réduit faiblement le montant de l'allocation (au maximum de 20 %), elle semble avoir un effet considérable sur le taux de retour à l'emploi.

Une autre étude estime l'effet des sanctions sur le taux de retour à l'emploi des chômeurs à l'assurance à partir de 1992 dans deux secteurs, celui des industries métallurgiques et électrotechniques et celui des banques, assurances, commerces de gros et autres services commerciaux (Abbring, van den Berg et van Ours, 2000). La première constatation est que le nombre de sanctions observées est faible (environ 2 % des épisodes de chômage dans les deux secteurs). Les auteurs trouvent que le taux de sortie du chômage augmente significativement après imposition de la sanction. Dans le cas des hommes, le taux de sortie augmente de 61 % pour ceux travaillant dans les industries métallurgiques et de 36 % pour ceux travaillant dans les banques et assurances. Dans le cas des femmes, les effets sont plus forts encore : augmentation de 98 % pour les salariées des industries métallurgiques et de 85 % pour celles travaillant dans les banques et assurances. Ces chiffres sont donc proches de ceux de l'étude citée précédemment sur le champ des bénéficiaires de minima sociaux.

4. LES MODALITÉS DES PARCOURS DE RÉINTÉGRATION

4.1. La segmentation des demandeurs d'emploi via le modèle de profilage

Depuis le 1^{er} janvier 1999²⁷, tout demandeur d'emploi inscrit au CWI est soumis à un processus uniforme et standardisé d'évaluation de la distance qui le sépare du marché du travail.

Le dispositif permet de classer les personnes en quatre catégories selon leur distance estimée au marché du travail (de la catégorie 1 qui regroupe les plus proches à la catégorie 4 qui regroupe les plus éloignés du marché du travail), par le biais d'un « mesureur de chances » (le *Kansmeter*) qui attribue un score à chaque demandeur d'emploi selon ses caractéristiques individuelles objectives (l'âge, la qualification, etc.), sa motivation et la situation du marché du travail local (encadré).

Le dispositif de profilage (Herbillon, 2004)

Le dispositif de profilage aux Pays-Bas est un processus qui en une ou plusieurs étapes permet de répartir les demandeurs d'emploi en quatre catégories selon leur distance estimée au marché du travail :

- Catégorie 1 = Distance faible au marché du travail
- Catégorie 2 = Distance moyenne
- Catégorie 3 = Distance importante
- Catégorie 4 = Distance très importante.

La première étape, réalisée par le CWI consiste en une évaluation globale (*quick scan*) de la situation professionnelle du demandeur d'emploi au cours d'un premier entretien professionnel (d'une durée moyenne de 25 à 30 minutes).

Le *Kansmeter* intègre la plupart des déterminants qui ont été identifiés comme pouvant expliquer la situation du chômage de longue durée au travers de trois principales variables :

- la variable « formation, qualifications et expérience professionnelle » qui regroupe des données objectives sur la personne : âge, niveau de formation ou de qualification, passé professionnel ;
- la variable « aptitudes personnelles » qui regroupe les aptitudes physiques et comportementales (motivation à trouver un travail et à travailler, capacités relationnelles, appartenances à un groupe ethnique, etc.) ;
- la variable « perspectives métiers » qui est une variable contextuelle liée à des données exogènes, à la dynamique locale du marché du travail : niveau de chômage existant, dynamisme du secteur d'activité, contexte général, concurrence sur le marché de l'emploi, etc. Un ensemble de variables statistiques (taux de sortie vers l'emploi, ratio offre/demande d'emploi, évolution du secteur, dynamique régionale, etc.) est mobilisé pour constituer un indicateur par métier, qui varie de 1 (aucune perspective du métier sur le marché du travail) à 100 (très fortes perspectives) et qui donne lieu à quatre scores différents.

Chacune des trois variables est pondérée à hauteur d'un tiers dans le score final ; on fait donc l'hypothèse que chacune des variables explique de façon équivalente la probabilité de retour à l'emploi. Ce choix de pondération est fondé sur l'observation empirique et non sur des études statistiques formalisées.

Chaque critère donne lieu à l'attribution d'un score sur le modèle : bon = 8 points, satisfaisant = 6 points, moyen = 4 points, mauvais = 1 point. Des sous-scores sont calculés par variable et le score global résulte de l'appréciation des trois variables. Le score d'un maximum de 24 points indique la catégorie du demandeur d'emploi.

Trois types de demandeurs d'emploi sont alors distingués :

- 1) Les demandeurs d'emploi classés en catégorie 1 (score >18 points) : pour eux, le processus s'arrête là. Le CWI est l'unique guichet auquel ils auront affaire, ils pourront y consulter les offres, y recevoir des renseignements sur le marché du travail et des appuis ponctuels.
- 2) Les demandeurs d'emploi classés en catégorie 4 (identifiés dès que des difficultés spécifiques sont découvertes sans procéder à une notation) : ils sont directement envoyés auprès des instances versant les allocations (UWV ou communes selon les allocations perçues) responsables des parcours de réintégration professionnelle.
- 3) Les demandeurs dont la catégorie reste indéterminée après cette première étape (score <18 points), ils sont renvoyés en entretien professionnel dit « qualifié » (d'une durée moyenne de 75 minutes) pour approfondir l'examen de leur situation individuelle et sont classés, in fine, dans une des quatre catégories.

²⁷ Les premières expériences remontent au début des années 1980. C'est en 1995 que la politique de profilage va progressivement s'installer, d'abord de manière très décentralisée, puis généralisée avec un outil standardisé en 1999.

Les résultats du profilage n'ont pas seulement un impact sur l'offre de services proposés aux demandeurs d'emploi, mais également sur la structure responsable de l'aide au retour à l'emploi :

- pour les demandeurs d'emploi les moins éloignés du marché du travail (classés en catégorie 1), ce sont les CWI qui proposent une offre légère de services (l'équivalent du libre service en France) ;
- pour les demandeurs d'emploi plus éloignés du marché du travail (classés en 2, 3 ou 4), ce sont les instances versant les allocations (UWV ou communes) qui mettent en place des parcours de réintégration professionnelle, via le plus souvent un recours à des prestataires externes.

De plus, la question de la classification est particulièrement importante aux Pays-Bas où les services de reclassement sont externalisés et leur financement lié aux résultats : la distance mesurée au marché du travail sert également de base au calcul des rémunérations des opérateurs externes (cf. infra).

Plusieurs éléments montrent que le modèle de profilage des Pays-Bas ne repose pas sur un strict modèle statistique (identification des demandeurs de catégorie 4, pondération des variables, etc.) comme c'est le cas aux États-Unis par exemple. Par ailleurs, il subsiste une grande marge de manœuvre laissée au conseiller professionnel dans son appréciation de la situation individuelle du demandeur d'emploi. L'objectif est d'accompagner le conseiller dans son travail d'expertise avec un nouvel outil à la décision et non de se substituer à son appréciation.

Une étude de 2003, qui mesure la valeur prédictive de ce modèle, montre qu'il existe bien une corrélation entre le niveau de profilage et la durée effective moyenne du chômage, mais que d'importantes marges d'erreur existent toutefois. Le CWI estime correctement la sortie du fichier dans 61 % des cas, alors que 11 % des demandeurs d'emploi quittent le chômage plus tôt et 28 % plus tard.

Le dispositif a été critiqué pour la charge de travail qu'il représente. Le dispositif a en effet été mis en place dans un contexte de bonne conjoncture où le nombre de demandeurs d'emploi était faible, alors que cette charge pèse plus dans un contexte de forte hausse du chômage.

Enfin, dans de nombreux cas, les instances versant les allocations, surtout les communes, ne se contentent pas du diagnostic établi par le CWI qui apparaît trop succinct et mènent leur propre profilage au sein des demandeurs d'emploi les plus éloignés de l'emploi, conduisant alors à d'importants gaspillages de ressources opérationnelles. Les prestataires externes ne semblent pas non plus utiliser les résultats du profilage dans leur travail de réintégration, même si la classification est utilisée pour les termes du contrat. Ainsi, la classification opérationnelle se fait entre la première catégorie de personnes sans emploi (phase 1), considérées comme autonomes dans leur recherche d'emploi, et les autres catégories (phases 2, 3 ou 4) qui passent par des parcours de réintégration dont la grande majorité est à la charge de prestataires externes.

C'est l'une des raisons pour laquelle le modèle va être modifié en 2006 pour un modèle qui classe les personnes sans emploi en deux catégories A et B. De plus, il ne sera pas nécessaire d'attendre six mois pour un nouvel entretien de classification lorsque le chômeur en libre service semble avoir des difficultés à trouver un emploi. Enfin, l'accent sera mis sur les capacités, les potentialités des personnes, plus que sur les obstacles au retour à l'emploi. Le service sera plus intégré et les différentes prestations seront accessibles à toutes les personnes sans emploi sans lien avec la classification.

4.2. Le recours à des opérateurs externes

4.2.1. Le développement d'un quasi-marché de la réintégration

La mise en place du quasi-marché de la réintégration est l'aboutissement d'un processus de libéralisation amorcé au début des années 1990, mis en place de façon graduelle et jalonné par quelques grandes étapes (Herbillon, 2003).

- De 1990 à 1995 : le SPE est devenu autonome et géré de manière tripartite et décentralisée. Pendant cette période, le financement de la politique d'intervention est très peu lié aux résultats : il n'y a encore ni environnement concurrentiel ni discipline de marché.

- De 1996 à 1999 : de nouveaux mécanismes de pilotage et de financement des activités de réintégration fondés sur un système de relations d'achats contractualisés sont mis en œuvre ; pour une frange de son activité, le SPE devient prestataire de services pour les instances versant les allocations (assurance chômage et communes).

Les activités commerciales se développent, à travers une offre de services, en direction des employeurs comme des chômeurs donnant lieu à une rétribution par un mécanisme de prix. Cette logique de commercialisation de la part du SPE ne répond pas à une logique de recherche de profit, mais plutôt à celle de la création d'un climat de confiance et de dynamisation de la gestion de l'organisation.

Ainsi, se crée progressivement un quasi-marché à travers la séparation entre donneur d'ordre (instances versant les allocations) et prestation de services (SPE).

Cette période correspond en fait à une période de transition vers le marché. Le marché est encore public et en grande partie captif car les donneurs d'ordre (instances versant les allocations) ont l'obligation de consacrer 80 % de leur budget de réintégration au SPE. Mais, le recours de la part des instances versant les allocations à d'autres opérateurs, notamment pour la réintégration des personnes handicapées libéralisée à la fin des années 1990, commence à se développer.

- En 2000 : le marché captif réservé au SPE est supprimé et la possibilité est offerte aux donneurs d'ordre (instances versant les allocations) de contracter avec n'importe quel opérateur pour l'ensemble des financements en lien avec la réintégration. Le quasi-marché de la réintégration se met progressivement en place.

- En 2002 : avec la mise en œuvre de la loi SUWI, une dernière étape a été franchie avec la scission au sein de l'Office central pour l'emploi de l'ensemble des activités publiques de réintégration au sein de la société commerciale Kliq, dont l'État reste le principal actionnaire. La part de marché de ce prestataire était importante au début de l'externalisation (17 % en 2002), mais elle a diminué avec le développement du marché (seulement 2,8 % en 2003).

Le développement du quasi-marché de la réintégration des chômeurs s'est fait de manière graduelle : les deux premières vagues de contractualisation, 2001 et 2002, ont donné lieu à des premières évaluations et à des ajustements de l'organisation du marché via des interventions publiques.

4.2.2. La structuration du marché

En 2004, 56 % de l'ensemble des prestataires étaient des prestataires de services de réintégration, 35 % des prestataires d'intervention médicale et les 9 % restants des prestataires de formation. La majorité des prestataires sont de petite taille (61 % de moins de dix salariés et seulement 13 % de plus de cent salariés). Les trois quarts des prestataires opèrent au niveau régional et le quart restant au niveau national (DWP, 2005).

Le nombre total de prestataires externes n'est pas officiellement connu. Même s'il est croissant, le nombre de prestataires ayant contracté avec l'UWV reste faible (seulement 47 en 2003). En 2003, la part de marché des cinq premiers opérateurs était de 52 %, celle des dix premiers 74 %, et la part de marché moyenne des autres opérateurs était très faible (moins de 1 %). Le marché est donc très concentré, beaucoup plus par exemple que le marché australien (une part de marché moyenne des dix premiers de 55 %) (Bruttel, 2005).

Au départ, le nombre de prestataires s'est développé : le nombre d'opérateurs a doublé en trois ans ; seules 50 % des entreprises présentes en 2002 l'étaient déjà en 1999. Mais, depuis 2002, le marché est

en train de se stabiliser, la part des nouveaux prestataires entrants étant passée de 34 % en 2001 à 3 % seulement en 2003 (DWP, 2005).

Les premiers éléments d'analyse de la procédure mise en place en 2000 ont montré que le prix proposé n'était pas un critère de choix essentiel, celui-ci étant plutôt guidé par les résultats obtenus précédemment par les candidats. Les procédures très formalisées mises en place à l'origine ont, semble-t-il, favorisé les gros opérateurs. Les pouvoirs publics ont donc cherché à modifier certaines règles de ces procédures afin de faire une place plus importante aux petits opérateurs situés sur des niches très spécialisées du marché, ainsi qu'aux nouveaux opérateurs. Pour répondre à cet objectif, la taille des lots a été réduite, la périodicité des appels d'offre a été augmentée (tous les trois mois pour des contrats d'un an, une durée très inférieure aux contrats de trois ans en Australie ou aux contrats de six ans au Royaume-Uni) et la sous-traitance a été encouragée, de même que les alliances entre les opérateurs. Surtout 20 % des parcours de réintégration sont maintenant attribués en dehors de la procédure d'appels d'offres pour favoriser les démarches innovantes et répondre à des besoins spécifiques (Balmory, 2004).

4.2.3. *Le fonctionnement du marché*

Sur le marché de la réintégration professionnelle, les principaux donneurs d'ordre sont l'UWV et les communes. L'UWV a obligation de faire appel à des opérateurs externes ; les communes doivent le faire à hauteur de 70 % de leur budget de réintégration, le reste pouvant être confié aux bureaux municipaux d'aide sociale. En 2002, l'UWV a contracté pour 75 000 parcours de réintégration, pour une durée moyenne de 14 mois et un prix moyen de 4 700 euros par parcours de réintégration. Les communes ont, de même, contracté pour 75 000 parcours de réintégration en 2002.

En outre, une expérience a été mise en œuvre en 2002 et généralisée depuis : le budget personnel, d'un montant d'environ 5 000 ou 6 000 euros (selon les caractéristiques de la personne), versé directement aux demandeurs d'emplois indemnisés par l'UWV pour qu'ils achètent directement leurs prestations de réintégration auprès de prestataires. Ce programme a concerné 1 500 demandeurs d'emploi indemnisés en 2004 ; il s'agit surtout de personnes qualifiées qui utilisent ce budget pour s'inscrire dans des programmes de formation.

Les opérateurs externes ne peuvent pas choisir les chômeurs dont ils vont s'occuper. Parmi les chômeurs qui leur sont adressés par les référents, ils ne peuvent donc refuser ceux qui leur semblent difficilement employables, ce qui limite l'effet « d'écrémage ».

Le choix des opérateurs externes se fait en suivant les règles d'attribution des marchés publics. Pour l'UWV, celles-ci sont définies très précisément : répartition des parcours de réintégration en lots (catégories de publics, secteurs d'activité, grandes régions) et procédures publiques d'appel d'offres, conformément aux règles néerlandaises et aux directives communautaires de mise en concurrence des marchés publics.

Les critères de sélection sont, exceptés pour le prix, les mêmes pour la plupart des pays recourant massivement aux prestataires externes (Australie, Pays-Bas, Royaume-Uni) : expérience passée, méthodes, qualification du personnel, connaissance du marché du travail régional et local. Aux Pays-Bas, les opérateurs externes sont sélectionnés par appel d'offre en une seule étape depuis 2002, sur la base de leur expérience, du taux de résultat attendu, du prix et de la méthode. Les contrats sont établis en tranche pour les six régions sur la base de groupes cibles²⁸.

²⁸ Il y a cinq groupes cibles pour les demandeurs d'emploi indemnisés (demandeurs d'emploi avec des problèmes socio-économiques, demandeurs d'emploi de plus de 50 ans, demandeurs d'emploi classés en phase 2 par le *Kansmeter*, demandeurs d'emploi en phase 3 et 4 et demandeurs d'emploi provenant des minorités ethniques) et 17 groupes cibles pour les invalides.

Les prestataires sont payés en fonction des résultats qu'ils obtiennent et non en fonction du volume d'activité qui leur est attribué. Une prestation est considérée comme réussie si le demandeur d'emploi obtient un emploi à durée indéterminée ou d'une durée égale à au moins six mois, et pour une durée d'au moins 19-20 heures par semaine pour les demandeurs d'emploi indemnisés. De plus, la rapidité du placement compte aussi de manière importante dans le calcul d'un bonus.

Au cours des deux premières vagues de contractualisation (2001 et 2002), les contrats étaient établis sur la base des diverses prestations proposées aux demandeurs d'emploi en fonction de leurs besoins. Les prestataires étaient payés sur la base de ces prestations en deux temps : une partie lorsque la prestation est délivrée et une partie lorsque le résultat (retour à l'emploi) est atteint. Ce système complexe, impliquant un suivi administratif très important, a été aboli en 2003. Aujourd'hui, les fournisseurs offrent un prix total décomposé en trois parties : plan d'action, trajectoire et placement. Récemment, l'UWV a augmenté la proportion de « *no cure, no pay* » pour les demandeurs d'emploi les plus employables dont il a la gestion (c'est-à-dire ceux qui ne sont pas en libre accès) ; cette modalité concernait 80 % des contrats en 2003 (Bruttel, 2004).

Concernant les critères de qualité du marché des prestataires, la loi SUWI stipule certains critères de base. L'accent est mis sur l'autorégulation par les financeurs et les prestataires. L'association Borea des prestataires externes a développé un certificat de qualité qui mesure la performance relative entre les prestataires²⁹. Près de 75 prestataires participent à ce label de qualité.

En termes de transparence de l'information concernant les résultats des prestataires, il faut distinguer l'UWV, grand organisme habitué à travailler avec des prestataires, qui doit rendre des comptes au ministère et qui publie tous les résultats, et les communes qui n'ont pas encore beaucoup d'expérience et qui n'ont aucun compte à rendre dans la publication d'une information standardisée. Aucun organisme ne s'occupe de la collecte généralisée de ce genre d'informations. Par contre, plusieurs organismes, le conseil national des clients des services sociaux, le conseil de l'emploi et des revenus, l'association néerlandaise des communes (VNG) et l'association des directeurs des services sociaux des communes (Divosa), essaient d'améliorer la qualité de la transparence en faisant des enquêtes auprès des clients sur leur satisfaction et en publiant les résultats sur des sites accessibles au public. Il semble que la qualité des informations concernant les communes ne soit cependant pas encore satisfaisante.

4.3. Les parcours de réintégration dans les communes

Les communes ont toujours été responsables de la mise en œuvre des contrats aidés sur la base de subventions de la part de l'État. En 2001, environ 200 000 travailleurs participaient à des emplois subventionnés, soit 3 % de la population active. Il existe trois sortes d'emplois subventionnés, dont deux existent depuis 1998 :

- 1) les jeunes de moins de 23 ans et les chômeurs de longue durée peuvent occuper une activité (rémunérée jusqu'à 120 % du salaire minimum) à temps partiel ou de courte durée tout en restant éligibles aux prestations à un niveau réduit (assurance chômage ou invalidité) ;
- 2) les communes sont tenues de trouver un emploi aux personnes souffrant d'un handicap, qui peuvent être des emplois réguliers ou au sein « d'ateliers protégés » ;
- 3) les emplois « I/D » sont des contrats dans le secteur non marchand pour les chômeurs de longue durée, soit pour les jeunes travailleurs (« I ») soit pour les travailleurs plus expérimentés (« D »), qui concernent 40 000 personnes en 2001.

Les organes tripartites de consultation (SER et Fondation du Travail) ont critiqué ces dispositifs, soit qu'ils ne permettent pas assez le passage vers des emplois classiques, soit qu'ils ne soient pas assez ciblés sur les personnes les plus en difficulté. Depuis 2004, ces contrats aidés sont entièrement financés par le budget communal, sans subventions de la part de l'État.

²⁹ Ce label pourrait servir de référence à d'autres pays, si l'on en croit l'exemple du Royaume-Uni qui souhaite développer un certificat de qualité sur ce modèle (DWP, 2005).

Les communes qui le souhaitent peuvent mettre en place (ce qui concerne, de fait, près de 70 % d'entre elles) le programme *Work First* depuis la loi de janvier 2004. Il s'agit d'imposer aux allocataires, surtout les jeunes et les nouveaux entrants, dès leur inscription au CWI, de rentrer dans un programme soit d'emploi d'intérêt général (20 heures par semaine), soit de stage d'insertion dans l'emploi pendant une durée variant de quatre à six mois (encadré). Les personnes qui refusent ce programme, et qui seraient entre 20 et 40 %, ne peuvent plus solliciter la garantie de ressources³⁰. Lorsqu'ils acceptent, les personnes touchent le salaire minimum ou des indemnités de stage (135 euros par mois par exemple pour les projets de la ville d'Amsterdam) s'ils sont âgés de moins de 18 ans.

Dans le cadre de la nouvelle philosophie du « travail avant les revenus », les contrôles ont été renforcés. 300 postes supplémentaires ont été subventionnés par le Ministère des Affaires Sociales pour le contrôle. De nombreuses visites à domicile sont organisés pour contrôler les fraudes les plus fréquentes, travail au noir et fausse domiciliation. Dans certains cas, un modèle statistique de calcul des risques de frauder peut être utilisé. Cependant, les sanctions ne seraient pas appliquées partout avec la même rigueur.

Pour l'organisation de la réintégration, deux parcours sont possibles.

Soit le service social de la commune s'occupe de la réintégration (encadré). Dans les grandes villes, il y aurait environ 650 conseillers pour 40 000 chômeurs et en moyenne pour l'ensemble des villes entre 80 et 100 clients par conseiller.

Les projets de la ville d'Amsterdam

Le service social de la ville d'Amsterdam (la *Fondation Maatwerk*, (à ne pas confondre avec l'agence d'intérim de même nom) a mis en place des programmes de *Work First*, notamment pour les jeunes de moins de 23 ans. Dès leur inscription aux guichets spécialisés de la ville, ils sont orientés soit vers des programmes de formation scolaire (pour un quart d'entre eux), soit vers un emploi (un tiers), soit vers des programme de réinsertion (un tiers) comme ceux que nous avons visités (projet « *Herstelling* » de reconstruction d'un fort militaire ou projet « *Eetcafé de Tulp* » de restauration). Le taux de reclassement de ces projets pour les jeunes était de 65 %-70 % il y a cinq ans (en emploi ou en formation), mais de seulement 35 % aujourd'hui car il s'agit de jeunes de plus en plus défavorisés.

Le projet « *Herstelling* » concerne 400 jeunes par an sur 42 forts militaires en reconstruction et vingt salariés. Le projet est financé à 90 % par la ville d'Amsterdam et à 10 % par la Province. L'idée est d'offrir aux jeunes un emploi et une formation reconnue pendant une période de 9 mois, mais l'essentiel est d'apprendre aux jeunes les horaires de travail, la discipline, le travail en groupe...etc., et également que le travail soit utile à la société. Le taux d'abandon sur ce genre de projet est élevé (45 %), mais la moitié des jeunes poursuivent ensuite des études en alternance.

La fondation *Maatwerk* existe depuis vingt ans et travaille aujourd'hui sur 180 projets différents avec 230 employés (dont 200 fonctionnaires de la ville) pour 7 000 entrées de bénéficiaires (et 2 500 en stock annuel). Elle met en place des parcours personnalisés, dont la durée étaient au départ comprise entre deux et cinq ans et qui est maintenant d'un an seulement, avec un conseiller unique qui convoque son client une fois toutes les trois semaines.

Soit la commune passe un contrat avec un prestataire externe (privé ou associatif) : dans ce cas, les termes du contrat dépendent des résultats du profilage. Il semble que **le marché n'est pas encore transparent, les communes manquent encore d'expérience pour les procédures d'appels d'offre et la rédaction des contrats.** Néanmoins, de nombreux outils sont maintenant disponibles : l'association Divosa donne des cours, elle a également créé un site pour expliquer la réglementation et pour donner des exemples de contrats-types à télécharger ; le VNG publie sur son site tous les appels d'offre des communes et le RWI publie des informations sur les résultats des prestataires externes.

³⁰ Ainsi, dans la ville d'Amsterdam, la majorité de la baisse du nombre d'allocataires de la garantie de ressources s'expliquerait par le contrôle des critères d'éligibilité au dispositif (baisse de 53 000 à 45 000 allocataires, dont 5 000 personnes recevant, à tort, l'allocation).

CONCLUSION

Le traitement du chômage se caractérise aux Pays-Bas par de profondes réformes structurelles mises en œuvre au cours des années 1990, dont l'aboutissement est pour l'instant la loi SUWI de janvier 2002.

Les réformes néerlandaises sont marquées par deux grandes tendances. La première est celle de l'activation des dépenses d'indemnisation, par le biais d'un durcissement des conditions d'accès à l'assurance chômage, mais également au régime d'invalidité, et par le biais d'un renforcement des contrôles, à la fois pour l'assurance chômage avec le développement des sanctions, pour le régime d'invalidité et plus récemment pour la garantie de ressources dans les communes. Cette tendance au durcissement des conditions d'indemnisation se retrouve dans tous les pays européens, dont la France, avec notamment le renforcement des contrôles et des sanctions depuis la loi de Cohésion Sociale.

La deuxième tendance est celle du changement de gouvernance : la nouvelle structure issue de la loi SUWI se caractérise par une simplification et une rationalisation des responsabilités. Elle passe tout d'abord par la mise en place d'un guichet unique d'accueil de tous les demandeurs d'emploi, au sein des CWI. Elle ne se fait cependant pas sans difficultés, au moins temporaires, comme le montrent les limites de son fonctionnement, et notamment les problèmes d'harmonisation des systèmes informatiques.

Ensuite, dans un contexte de recours à des opérateurs externes, le rôle de profilage et de régulation du SPE via les CWI paraît essentiel. Dans un contexte d'ouverture à la concurrence, il est sans doute important de veiller à ce qu'un opérateur public autonome assure un rôle de régulateur, notamment pour réduire les risques d'écémage.

Enfin, les responsabilités des autorités publiques dans le traitement du chômage se sont renforcées, au niveau de l'État qui a repris aux partenaires sociaux la gestion des assurances sociales et au niveau des communes dans la réintégration des allocataires de la garantie de ressources.

Le processus de réformes est, aux Pays-Bas, nourri d'évaluations successives réalisées le plus souvent par des commissions d'experts et validé par les partenaires sociaux via les organes de consultation.

Cependant, il faut rappeler que l'impact de ces réformes structurelles sur le chômage n'est pas toujours évident. Les performances macro-économiques qui, aux Pays-Bas, ont notamment reposé sur la modération salariale (fruit de la concertation avec les partenaires sociaux), restent essentielles pour parvenir à faire baisser massivement le taux de chômage.

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES AUX PAYS-BAS

Le CERC tient à remercier tout particulièrement Mlle Marjan GROENEVELD, attachée sectorielle du secteur Questions économiques et réglementaires générales / Services, ainsi que Mme Eva DEKKER, chef du secteur Questions économiques et réglementaires générales / Services et M. Jean-Paul THUILLIER, chef de la Mission Économique de La Haye.

Au cours de cette visite, nous avons rencontré :

M. BLOMSMA, conseiller Affaires européennes de la direction des relations internationales, Mme KLEEFKENS, chef du bureau « Connaissance » de la direction « Politique d'exécution », Mme LESTERHUIS, conseillère « Médiation et aide au retour à l'emploi » de la direction « Politique du marché du travail » et M. VENEBOER, chef de projet du groupe de travail sur le chômage des jeunes, du Ministère des Affaires Sociales et de l'Emploi.

M. KEULEN, conseiller marché du travail, responsable affaires internationales des Centres pour l'Emploi et les Revenus (CWI).

M. SCHMIDT, chef d'équipe et M. TALSMA, conseiller, du Bureau régional du CWI à La Haye.

M. van den HEUVEL, conseiller de la direction sur l'achat de programmes de retour à l'emploi de l'Institution de gestion des assurances chômage (UWV).

Mme van de VEN, conseillère sur les questions de l'emploi et des revenus de l'Association néerlandaise des communes (VNG).

M. HEKELAAR, Manager de l'Association néerlandaise des directeurs des services sociaux des communes (Divosa).

M. LAURIER, président du Conseil national des clients des services sociaux.

M. van der MEER, conseiller de la direction des affaires sociales, et M. PRAKKE, chef du bureau Communication, du Conseil social et économique (SER).

M. van NIEUWKERK, chef du bureau « Politique » du Conseil néerlandais de l'Emploi et des Revenus (RWI).

M. TASMA, conseiller sur les questions de retour à l'emploi du FNV.

M. NIEUWSMA, directeur adjoint des affaires sociales du VNO-NCW.

M. JANSMA, responsable de la communication de la Fondation Maatwerk (Bureau de l'aide sociale de la ville d'Amsterdam).

M. BERGKAMP, directeur et Mme KUIPER, chef de projet, de l'agence Fourstar (Agence privée de réintégration travaillant pour la ville d'Amsterdam).

Mme KASTEN, directrice et toute l'équipe, de l'agence Alexander Calder Zoetermeer ; M. Pieter ADEMA, dirigeant de la société Alexander Calder (Agence privée de réintégration travaillant pour des communes).

GLOSSAIRE

CBA	<i>Centrale Bestuur Arbeidsvoorzieningen</i> - Office central pour l'emploi
CNV	<i>Christelijk Nationaal Vakverbond</i> - Confédération nationale des syndicats chrétiens
CWI	<i>Centra voor Werk en Inkomen</i> - Centres pour l'emploi et les revenus
FNV	<i>Federatie Nederlandse Vakbeweging</i> - Confédération néerlandaise des syndicats
IVA	<i>Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten</i> - Allocation pour inaptitude totale de travail
LISV	<i>Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen</i> - Institut national des assurances sociales
MKB Nederland	<i>Midden- en KleinBedrijf Nederland</i> - Association des Petites et Moyennes entreprises
RWI	<i>Raad voor Werk en Inkomen</i> - Conseil de l'emploi et des revenus
SER	<i>Sociaal Economische Raad</i> - Conseil économique et social
SUWI	<i>Structuur Uitvoering Werk en Inkomen</i> - Structure de mise en œuvre de l'emploi et des revenus
UWV	<i>Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen</i> - Institut pour la gestion des assurances des salariés
VNG	<i>Vereniging van Nederlandse Gemeenten</i> - Association des communes néerlandaises
WAO	<i>Wet Arbeids Ongeschiktheid</i> - Régime d'invalidité
WGA	<i>Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgehandicapten</i> - Reprise du travail pour les inaptes partiels
WIA	<i>Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen</i> - Travail et revenu selon la capacité de travail

BIBLIOGRAPHIE

ABBRING (J H), VAN DEN BERG (G) et VAN OURS (J) (2000), *The Effect of Unemployment Insurance Sanctions on the Transition Rate from Unemployment to Employment*, Mimeo, Department of Economics, Free University Amsterdam.

BALMARY (D), CHEVRIER-FATOME (C) et SIMONIN (B) (2004), « Un contexte européen favorable au développement du recours aux opérateurs externes », chapitre 7 in [Rapport de l'instance d'évaluation de la politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes](#), Commissariat Général du Plan, La Documentation française, Paris.

BRUTTEL (O) (2005), [Managing Competition in a Public Service Market : the Job Network in an International Perspective](#), Discussion Paper Series, n° 05/03, Centre for Labour Market Research, Crawley.

DEPARTMENT FOR WORK AND PENSIONS (DWP), (2005), [The use of contestability and flexibility in the delivery of welfare services in Australia and in the Netherlands](#), Report on study visits undertaken by the United Kingdom's Department for Work and Pensions, Research Report, n° 288.

HERBILLON (J-M) (2004), « Le « *profiling* » des demandeurs d'emploi aux Pays-Bas », *Travail et Emploi*, n° 99, juillet, Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, Paris.

HERBILLON (J-M) (2003), *Le recours à des opérateurs externes pour la mise en œuvre des politiques actives du marché du travail. Le cas des Pays-Bas*, Document de travail dans le cadre de l'étude du Commissariat Général du Plan, avril.

JEAN (S) (2000), [Syndrome, miracle, modèle Polder et autres spécificités néerlandaises : quels enseignements pour l'emploi en France ?](#), Document d'Études de la Dares, n° 38, août, Dares, Paris.

MISEP (2003), [Rapport d'information de base, Pays-Bas](#), Observatoire européen de l'Emploi.

OCDE (2005), « Programmes du marché du travail et stratégies d'activation : évaluations d'impact », Chapitre 4, in *Perspectives de l'emploi*, juillet.

SENAT (2004), « Fiche sur les Pays-Bas », in [L'organisation de l'indemnisation et du placement des chômeurs](#), Documents de travail, série législation comparée, n° LC 130, janvier, Sénat, Paris.

UNEDIC (2004), [Zoom 2004 : Emploi et parcours professionnels internationaux - Tendances et évolutions](#), janvier.

VAN DEN BERG (G), VAN DER KLAUW (B) et VAN OURS (J) (2004), « Punitive Sanctions and the Transition Rate from Welfare to Work », *Journal of Labor Economics*, vol. 22, n° 1.

WIERINK (M) (2005a), [Négociations laborieuses après l'accord de novembre 2004](#), *Chronique Internationale de l'IRES*, n° 95, juillet.

WIERINK (M) (2005b), [Modèle Polder : sortie de crise ou fuite en avant ?](#), *Chronique Internationale de l'IRES*, n° 92, janvier.

WIERINK (M) (2002), [La réforme du régime de l'inaptitude au travail \(WAO\) : un chantier inachevé du second gouvernement Kok](#), *Chronique Internationale de l'IRES*, n° 76, mars.