

**ETUDE REALISEE DANS LE CADRE DES
MISSIONS SPECIALES FONCTION PUBLIQUE
Financées par la Fondation Nationale Entreprise et Performance**

**LE REGIME D'INCAPACITE AU TRAVAIL
AUX PAYS-BAS (WAO)**

Quels enseignements en tirer ?

HOLCMAN Robert
Chargé d'études à la rédaction de la
revue *Problèmes économiques*

1997

REMERCIEMENTS

Dans le rapport qui va suivre, le choix a été fait d'éviter la multiplication des citations et de conserver au texte sa fluidité, quand bien tel ou tel élément cité aurait été mis en exergue par l'un ou plusieurs des interlocuteurs rencontrés durant la mission d'étude. Pour autant, je tiens à remercier pour le temps qu'il ont bien voulu me consacrer lors de la préparation ou de la réalisation de cette mission :

M. Peiterjan BOON, bibliothèque de l'Université catholique du Braibant.

Mlle Bibianne GROENHART, poste d'expansion économique de l'Ambassade de France aux Pays-Bas.

M. Robert GIEBELS, journaliste au *NRC Handelsblad*.

M. HULSEGGE, spécialiste de la WAO au syndicat CNV.

M. Gijs HERDERSCHEE, journaliste au *De Volkskrant*.

M. Tos KESTER, spécialiste de la WAO au syndicat FNV.

Mme Jannie KUYT, Conseil économique et social.

M. NUSINOVIC, ministère des Affaires sociales et de l'emploi néerlandais.

M. Denes OLIVIER, ministère des Affaires sociales et de l'emploi néerlandais

Mme Theresia SNELDERS, spécialiste de la protection sociale au VNO-NCW (syndicat patronal)

M. TAMERUS, économiste Centraal Planbureau.

Mme Marie WIERINK, chercheur à l'IRES.

M. Gerard de VRIES, directeur du Directoire des Affaires socioéconomiques générales, ministère des Affaires sociales et de l'emploi néerlandais.

Mlle Arianne VOERMAN, ambassade royale des Pays-Bas en France.

et, tout particulièrement, pour l'aide précieuse qu'il m'a apportée :
M. Michel ROVERS, spécialiste de la WAO au ministère des Affaires sociales et de l'emploi néerlandais, de l'étude duquel sont tirés les graphiques reproduits dans ce rapport.

TABLE DES MATIERES

Remerciements

Introduction

1ère PARTIE. LA WAO, ASSURANCE INCAPACITE DE TRAVAIL DES SALARIES

1.1 L'origine de la législation sur l'invalidité : les années 1960

1.2 La montée en puissance de ces mécanismes : les années 1970

1.3 Les premières mesures de rationnement : les années 1980

1.3.1 La période 1980-1985

1.3.2 La période 1985-1990

1.3.3 Le retournement : le début des années 1990

1.3.4 Les mesures prises

1.3.5 Les résultats

1.3.6 Les perspectives

1.4 L'opinion des personnes rencontrées durant la mission

2ème PARTIE. QUELS ENSEIGNEMENTS TIRER DE LA WAO ?

2.1 La modulation des cotisations suivant la sollicitation du régime d'assurance chômage

2.2 L'instauration d'un dispositif de requalification au travail (DRT)

2.2.1 La situation du chômage en France

2.2.2 Le Revenu minimum d'existence

2.2.3 L'introduction d'un régime de requalification au travail

2.2.3.1 Description du régime

2.2.3.2 Les populations concernées

2.2.3.3 Partenaires et financement

Conclusion

Bibliographie

Annexe 1. Loi générale sur l'incapacité de travail (AAW)

Annexe 2. Loi sur l'assurance incapacité de travail des salariés (WAO)

Annexe 3. Le Pemba Act - La description des réformes

Annexe 4. Le Pemba Act : l'analyse du patronat

1^{ère} PARTIE. LA WAO, ASSURANCE INCAPACITE DE TRAVAIL DES SALARIES

1.1 L'origine de la législation sur l'invalidité : les années 1960	5
1.2 La montée en puissance de ces mécanismes : les années 1970	5
1.3 Les premières mesures de rationnement : les années 1980	7
1.3.1 La période 1980-1985	7
1.3.2 La période 1985-1990	7
1.3.3 Le retournement : le début des années 1990	8
1.3.4 Les mesures prises	9
1.3.5 Les résultats	10
1.3.6 Les perspectives	12
1.4 L'opinion des personnes rencontrées durant la mission	14

Avant toutes choses, notons que l'évolution de la couverture de l'incapacité au travail a dominé le débat et le climat politiques aux Pays-Bas depuis plusieurs années déjà ¹. La WAO (*Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering*) a été fondé en 1967 afin de compléter la couverture sociale des néerlandais. Jusqu'alors, toute personne devenant invalide (plus ou moins partiellement) en dehors de son activité professionnelle ne bénéficiait pas de couverture (hors l'assurance maladie) prenant en charge l'impossibilité dans laquelle le plongeait l'invalidité de retrouver un emploi.

Mise en place en 1967, la WAO était un mécanisme dont l'extrême générosité répondait dans l'esprit, à la situation économique des Pays-Bas dopée à cette époque par la découverte de gisements pétroliers. A l'origine, il n'était destiné à ne bénéficier qu'à 200 000 personnes. En réalité, le nombre de bénéficiaires atteindra presque le million - chiffre à rapporter avec les quinze millions d'habitants que comptent les Pays-Bas. Son entrée en vigueur a également correspondu au souci des autorités économiques d'éviter que le niveau très satisfaisant de la croissance économique ne se transforme en hausses de salaires. C'est la raison pour laquelle, par souci de compensation en quelque sorte, l'accent a davantage été mis dans les années 1960 sur l'amélioration du système de sécurité sociale.

¹ La description du WAO et de son évolution doit beaucoup à la note écrite par M. Michel ROVERS, spécialiste du WAO au ministère des Affaires sociales et du travail néerlandais, et intitulée : "Development of the Disability Regulations in the Netherlands".

1.1 L'origine de la législation sur l'invalidité : les années 1960

Aux Pays-Bas, la réglementation distingue l'invalidité court-terme de l'invalidité de long terme. Jusqu'à l'introduction de la WAO en 1967, l'invalidité de court terme (inférieure à 5 ans) était couverte par l'assurance maladie (le *Sickness Benefits Act*). L'invalidité de longue durée (supérieure à 5 ans) était couverte, quant à elle, par deux régimes : le *Industriale Injuries Act* et le *Invalidity Act*. Le premier concernait tout salarié souffrant d'un handicap consécutif à un accident industriel. Le second concernait tous les autres types d'invalidité. Jusqu'en 1967, les Pays-Bas - comme de nombreux autres pays européens - distinguaient le risque professionnel du risque social.

En 1967, ces deux législations sont remplacées par la WAO (*Disablement Benefit Act*) qui désormais ne distingue plus entre risque professionnel et risque social ni ne prend en compte la cause de l'invalidité. Bien qu'aucune raison fondamentale ne vienne étayer ce choix, pour des raisons pratiques, la WAO ne bénéficie qu'aux salariés et son taux de remplacement est de 80 % du salaire antérieur. A l'origine, il n'était censé concerner que 150 000 personnes.

L'objectif de la WAO était double : offrir une sécurité matérielle accrue aux salariés, contribuer à réintégrer les personnes invalides dans le monde du travail. A cette dernière fin, l'un des articles dit "*Assessment article*" prévoyait que dans l'établissement du degré d'invalidité au travail, pouvait être pris en compte **le positionnement de la personne invalide vis à vis du marché du travail**². Cet article aura - on va le voir - une influence considérable sur l'utilisation qui va être faite de la WAO et, par là, sur le nombre de ses bénéficiaires.

En 1970, l'équivalent invalidité à 100 %³ de bénéficiaires de la WAO étaient de 195 000, soit 5,2 % de la population active.

1.2 La montée en puissance de ces mécanismes : les années 1970

Dans les années 1970, la politique des salaires menée jusqu'alors par le gouvernement fut abandonnée et vint désormais à relever du résultat des négociations entre partenaires sociaux. Dans le même temps, l'économie entraînait dans une phase caractérisée par une profonde récession, une inflation et un taux de chômage élevés.

En 1976, la législation sur l'invalidité a été étendue à l'ensemble de la population par le vote du AAW (*Algemene Arbeidsongeschiktheidswet* ou *General Disablement Pensions Act*) et a complété le système de sécurité social aux Pays-Bas. A partir de

² Ce point, qui fonde toute l'originalité de la WAO, sera essentiel dans les enseignements que nous proposerons d'en tirer.

³ Dans la mesure où l'invalidité est exprimée en pourcentage suivant le degré du handicap, il est procédé à une forme d'aggrégation pour obtenir le nombre de personnes invalides à 100 %.

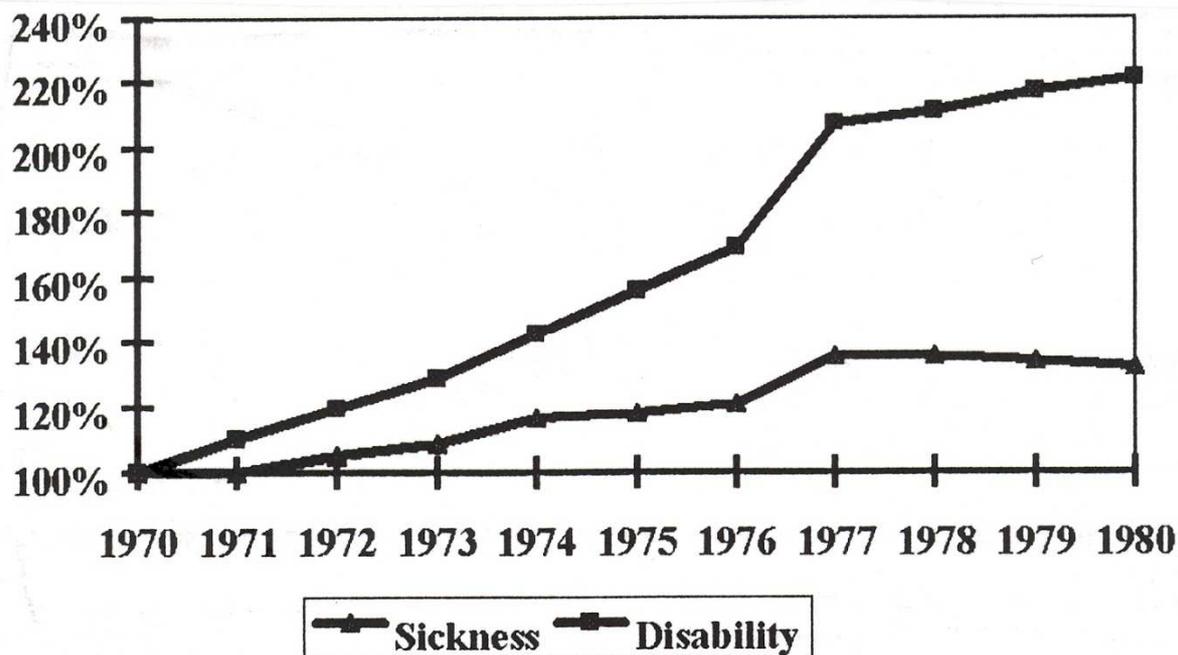
1976, la WAO fournissait donc aux salariés une couverture contre les pertes de revenus qui était supérieure au niveau du salaire minimum.

Par voie de conséquence, le nombre de bénéficiaires des dispositifs d'invalidité au travail a considérablement augmenté - 195 000 en 1970 ⁴, 610 000 en 1980 - pour partie en raison de l'introduction du AAW. Pourtant, durant cette période, le nombre de bénéficiaires de la WAO a augmenté de 240 %, passant de 5,2 % de la population active, on l'a vu, à 11,5 %.

On peut distinguer deux raisons qui ont contribué à cette augmentation spectaculaire de la WAO : la dégradation marquée du marché du travail et le fait que la WAO présentait des caractéristiques plus favorables que le régime d'assurance chômage (WW). C'est pourquoi, une large utilisation fut faite de l'*Assessment Article* en se séparant du personnel en surplus vers la WAO. A noter que la partie réintégration de la WAO a complètement échoué.

Développement du nombre de bénéficiaires de l'assurance maladie et de l'assurance invalidité, 1970-1980

(pourcentage de la population active sur la période, 1970 = 100)



Par conséquent - et selon toute évidence -, l'accroissement du nombre de bénéficiaires de la WAO n'a pas correspondu à une brusque et massive détérioration de l'état de santé de la population néerlandaise - comme le souligne l'évolution du nombre de bénéficiaires de l'assurance maladie (graphique ci-dessus).

⁴ Toujours en équivalent 100 %.

1.3 Les premières mesures de rationnement : les années 1980

1.3.1 La période 1980-1985

Le début des années 1980 a vu l'accroissement du nombre de bénéficiaires de la WAO se poursuivre - bien que de façon beaucoup moins importante que dans les années 1970. Dans le même temps, sous l'influence de la crise économique, le chômage a cru de façon très notable - en particulier au début des années 1980. Cet accroissement formidable ⁵ du chômage était un sujet de préoccupation autrement important pour les gouvernements en place que l'accroissement du volume des bénéficiaires de la WAO.

Durant les années 1980, l'objectif fut donc de réduire le déficit induit par cette montée en charge des régimes de prévoyance et d'alléger la charge collective qui en résultait - et ce le plus rapidement possible. A plusieurs reprises, le taux de remplacement de la pension invalidité fut réduit, ne fut pas indexé et, finalement en 1984, le taux de remplacement maximal fut réduit à 70 % du dernier salaire. Le résultat de ces mesures fut un tassement du nombre des bénéficiaires, qui - en 1985 - atteint toutefois 700 000 bénéficiaires (en équivalent 100 %), soit 13 % de la population active.

1.3.2 La période 1985-1990

Il apparut clairement aux autorités économiques que les régimes de protection des salariés ne reviendraient pas spontanément à l'équilibre. Durant cette période, le point le plus notable fut la suppression de l'*Assessment article*. Par voie de conséquence, la situation sur le marché du travail et la possibilité d'un salarié d'y trouver un travail n'étaient plus pris en compte dans l'établissement du niveau d'invalidité. On attendait de cette réforme une influence considérable sur le nombre de personnes invalides. Il était en effet estimé que le motif de chômage représentait au moins 50 % des pensions d'invalidité servies.

En réalité, rien ne fut plus éloigné de la réalité que cette attente. Le nombre d'invalides au travail continua d'augmenter parce que l'usage qui avait été fait de la WAO continuait malgré tout d'être en vigueur. Les employeurs continuaient d'envisager la WAO comme une solution pratique et non coûteuse de se débarrasser de leur sur-effectifs - en particulier de leurs salariés les plus âgés. Dans le même temps, la WAO était considéré comme une institution sécurisante et socialement acceptée par les salariés. Les organismes responsables et les médecins continuaient de déclarer

⁵ Le déficit du régime chômage approchait les 10 %, et la masse totale des cotisations sociales dépassait les 20 % du revenu national.

largement les salariés venant les consulter comme pleinement invalide sans prendre en compte l'élément chômage.

Pourtant, en dépit du nombre accru de personnes bénéficiant d'une pension invalidité, le pourcentage par rapport à la population active baissait.

1.3.3 Le retournement : le début des années 1990

A la fin de l'année 1992, 912 000 personnes émargeaient à l'un ou l'autre des systèmes d'invalidité (WAO ou AAW). En termes d'équivalent 100 %, le volume couvert était de 805 000, alors que le volume couvert par l'assurance maladie était de 338 000. En termes de couverture invalidité, les Pays-Bas dépensaient plus qu'aucun autre pays européen.

Encore une fois, cet état de fait ne signifiait nullement que la population des Pays-Bas était en plus mauvaise santé qu'ailleurs ou que les conditions de travail régnant dans ce pays étaient terribles. La raison devait en être trouvée dans les conditions très favorables du régime invalidité comparativement aux autres régimes de protection sociale (notamment le régime chômage) et l'extraordinaire indulgence qui régnait quant aux conditions d'accès.

Au début des années 1990, il fut craint que le million de bénéficiaires fut atteint - ce qui était inacceptable politiquement et socialement. En effet, si le dispositif est favorable aux bénéficiaires, il est en revanche très coûteux pour ceux qui travaillent. Politiquement, le pays était mûr pour l'introduction de mesures beaucoup plus draconiennes que celle qui furent mises en place auparavant. Un consensus régnait de la même façon au sein de la représentation politique et du monde des affaires. Les syndicats eux-mêmes en étaient convaincus et étaient disposés à coopérer et à apporter leurs suggestions aux changements qui devaient être apportés. En 1989, un comité tripartite (patronat, syndicats, gouvernement) avait d'ailleurs déjà été mis sur pied pour proposer des pistes de réformes.

La population, enfin, finit par se convaincre que les choses ne pouvaient plus continuer ainsi. En 1991, 79 % des néerlandais interrogés considéraient que les salariés avaient trop tendance à tomber malade à domicile ; 68 % trouvait que les gens se déclaraient trop facilement inaptes au travail ; 87 %, enfin, trouvaient que le nombre d'inaptes au travail devait être réduit au moyen de conditions plus strictes d'éligibilité, et 52 % que trop de gens abusaient du système.

En 1991, une commission d'enquête parlementaire fut constituée pour se pencher sur les dérives du système d'invalidité au travail.

1.3.4 Les mesures prises

Entre 1992 et 1994, trois projets de lois ont été adoptés : le TAV Act, le TBA Act et le TZ Act.

Le **TAV Act** (*Reduction of the Number of Disablement Benefits Claimants*) est entré en vigueur le 1^{er} mars 1992. L'élément le plus important de cette loi était l'établissement d'une cotisation d'assurance maladie modulable et d'un système de bonus/malus au sein du mécanisme d'assurance invalidité.

A partir du 1^{er} janvier 1993, la cotisation maladie est déterminée par le taux d'absentéisme en raison de maladie par entreprise. Par branche d'entreprise, sont institués trois - voire cinq - niveaux de cotisation : bas, moyen et haut.

Le système de bonus/malus signifie, quant à lui, qu'un employeur est incité à employer une personne invalide - le bonus pouvant se monter à une demi-année de salaire. Si à l'inverse le salarié d'une entreprise vient à être déclaré inapte au travail, pour éviter de payer un malus équivalant initialement à une demi-année de salaire (puis une année totale), l'employeur doit continuer d'employer ce salarié.

Le **TBA Act** (*Restriction of Claims on the Disablement Benefits Regulations*), quant à lui, est entré en vigueur le 1^{er} août 1993. Les mesures les plus importantes sont fondées sur le durcissement des conditions d'éligibilité et sur la réduction du niveau de remplacement des pensions.

Aux Pays-Bas, la notion d'incapacité est davantage un concept lié au salaire qu'un concept médical. La décision de déclarer une personne invalide est davantage fondée sur le rapport qui existe entre ce qu'elle est en mesure de percevoir et ce qu'elle était en mesure de gagner, que sur une indication médicale.

Jusqu'au 1^{er} août 1993, le degré d'incapacité au travail était établi sur la base du concept de "travail approprié". Cela signifie que l'entrée dans le régime d'incapacité au travail prenait en compte ce que quelqu'un était capable de gagner en travaillant, compte tenu de son niveau de qualification et du niveau de la fonction qu'il occupait précédemment. A partir du 1^{er} août 1993, l'éligibilité au WAO fut fonction du concept de "travail acceptable".

Le niveau de qualification et de la fonction antérieure ne sont plus pris en compte désormais et le degré d'incapacité est déterminé sur la base du salaire maximum qu'une personne est capable de percevoir. Par exemple, si une personne de formation scientifique est encore capable d'assumer de simples tâches administratives, son degré d'incapacité est déterminé par le salaire maximum que cette personne est en

mesure de percevoir dans cette dernière fonction. L'ensemble des personnes âgées de moins de 50 ans et inscrites au WAO ont vu leur situation réexaminée selon ces nouveaux critères⁶.

De même, le taux de remplacement a été diminué. Auparavant, une personne bénéficiant de la WAO percevait 70 % de son dernier salaire jusqu'à l'âge de 65 ans. A partir du 1^{er} août 1993, le niveau de la pension dépend de l'âge de la personne au moment où elle devient invalide. Durant une certaine période - déterminée par l'âge de la personne - la personne bénéficie d'une pension égale à 70 % de son dernier salaire. Ensuite, le niveau de la pension diminue. La période durant laquelle la personne perçoit 70 % de son dernier salaire est indiquée dans le tableau suivant.

Age	Période durant laquelle on perçoit 70 % du dernier salaire
Inférieur à 33 ans	-
33 à 37 ans	6 mois
38 à 42 ans	1 an
43 à 47 ans	1 an et demi
48 à 52 ans	2 ans
53 à 57 ans	3 ans
Supérieur à 57 ans	7 ans

Le niveau de la pension "dégressive" est également fonction de l'âge du bénéficiaire. Elle est calculée selon la formule suivante :

Niveau de la pension = 70 % x [salaire minimum + (âge - 15) x 2 % x (dernier salaire - salaire minimum)]

Enfin, le **TZ Act** (*Reduction of Absenteism due to Sickness*) est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1994. La mesure la plus notable de cette loi est l'obligation faite à l'employeur de continuer à verser le salaire d'un employé durant les six premières semaines (deux semaines pour les entreprises employant moins de 15 salariés) de son absence pour maladie.

1.3.5 Les résultats

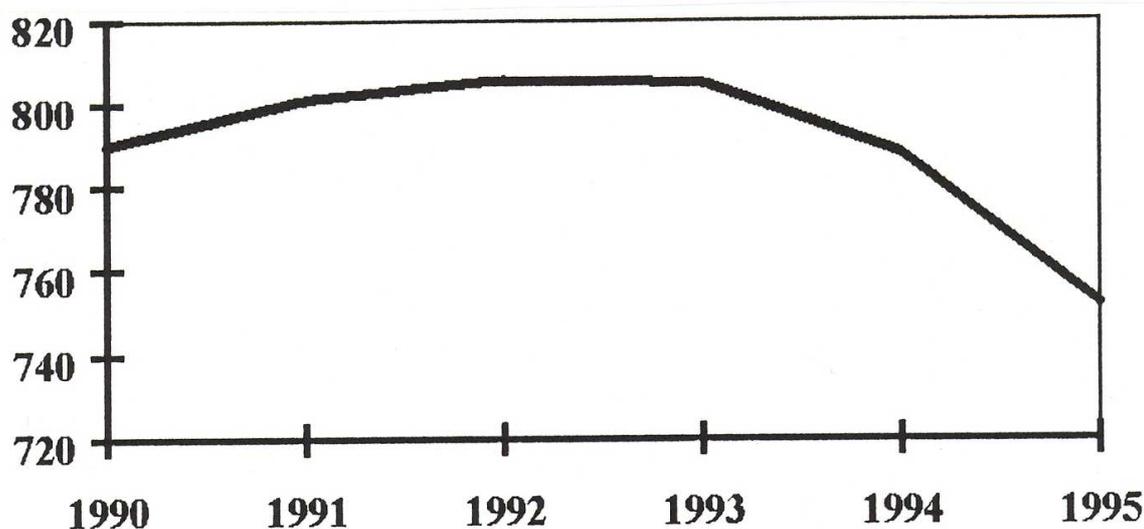
Si le TAV Act et le TZ Act ont donné les résultats escomptés, les résultats du TBA Act ont été, quant à eux, les plus spectaculaires. En dépit d'une forte résistance initiale à la réduction des pensions, l'adoption de nouveaux critères d'incapacité a conduit à une

⁶ En fait, la vive opposition à la diminution du taux de remplacement a conduit à laisser inchangé la situation des personnes bénéficiant du WAO en échange d'un durcissement des conditions pour les nouveaux accédants.

chute marquée des entrées dans la WAO. De même, le nombre de personnes le quittant a aussi remarquablement augmenté.

Alors que depuis la création de la WAO en 1967, la norme voulait que les entrées dans le régime soient supérieures aux sorties, pour la première fois en 1994, la tendance se renversait : le nombre de sorties était supérieur aux entrées de 26 000. Cette tendance a continué jusqu'en 1995 - date à laquelle le nombre de personnes inaptes a chuté de 33 000 (voir graphique ci-dessous).

Graphique 2. Evolution du nombre d'inaptes au travail, 1990-1995
(en milliers d'équivalent années pleines)



La nouvelle législation avait un double effet : il y avait à la fois moins de pensions accordées (effet direct) et moins de personnes réclamant le bénéfice de l'incapacité travail (effet indirect). Il est à noter que le résultat de la modification des conditions d'éligibilité au WAO fut très supérieur à ceux escomptés. Avant l'introduction du TBA Act, il avait été supposé que 21 % des bénéficiaires percevraient une pension inférieure à ce qu'elle était - en d'autres termes que 79 % d'entre eux ne seraient pas affectés par la nouvelle législation. En fait les résultats ont été très différents de ces estimations (voir tableau ci-dessous).

Tableau 1. Résultats de la modification des conditions d'éligibilité au WAO, 1994 et 1995

(en %)

	1994	1995
Retraits du système	37	18
Réduction de la pension	15	17
Pension inchangée	46	61
Pension augmentée	2	4

En 1994, 53 000 personnes ont vu leur situation reconsidérée. 52 % d'entre eux (27 500 personnes) ont vu le niveau de leur pension affecté par les nouveaux critères d'attribution. Comme on le voit sur le tableau, 37 % d'entre eux ont perdu totalement le bénéfice de leur pension, 15 % en ont subi une réduction. En 1995, la situation de 38 500 personnes a été vérifiée. 18 % d'entre elles ont perdu le bénéfice de leur pension et 17 % l'ont vu diminuer.

Au moment de l'entrée en vigueur du TBA Act, il était estimé que 50 % des personnes qui avaient en partie perdu le bénéfice de la WAO retrouverait un emploi. En réalité, seuls 22 % des personnes ayant perdu une partie de leur pension travaillaient davantage. Donc, du point de vue de la réinsertion au travail, le TBA Act n'a pas atteint ses objectifs, alors qu'en termes de contrôle des entrées il a été un plein succès.

1.3.6 Les perspectives

L'évolution du nombre de bénéficiaires des régimes d'incapacité n'a pas été aussi positive en 1996. A la fin de l'année 1993, on comptait 921 000 bénéficiaires ; à la fin de l'année 1995, ils n'étaient plus que 860 000. En revanche, l'année 1996 a vu un tassement marqué de ce phénomène de recul. Pour la première fois depuis 1994, en septembre 1996, les entrées étaient plus importantes que les sorties.

En dépit des mesures introduites en 1993, le nombre de bénéficiaires des régimes d'incapacité est de nouveau à la hausse. Compte tenu du vieillissement de la population et de la participation accrue au marché du travail, les prévisions font état de plus de 1 millions de bénéficiaires en 2000. C'est la raison pour laquelle, une nouvelle série de mesures a été introduite, connues sous le nom de "proposition Pemba", puis de "Pemba Act", depuis leur vote en novembre 1996.

Contrairement aux mesures prises en 1993, le Pemba Act ne concernera ni le niveau ni la durée de la prise en charge. Il n'affectera que les conditions de financement du régime (la WAO et le AAW étant fondu en un seul et même régime). Cette fois, la transformation du système aura peu de conséquences sur les employés - l'accent étant mis sur la responsabilisation des employeurs en termes de prévention des

invalidités et de financement - en particulier concernant la méthode de calcul et de collecte des cotisations.

A partir du 1er janvier 1998, ce sont les employeurs qui acquitteront les cotisations WAO. La contribution d'une entreprise au WAO sera fonction du nombre de ses employés qui bénéficient du système : plus il est élevé, plus elle paiera et *vice versa*. La responsabilité des employeurs à l'égard du système est donc accrue.

Il y a deux types de contribution au WAO par employeurs :

- une contribution de base identique pour tous (*basic contribution*) ;
- une contribution modulable suivant le nombre d'employés bénéficiant de la WAO, relativement à la moyenne nationale (*differentiated contribution*).

La contribution de base est obligatoire, pas la seconde - les employeurs peuvent choisir de supporter le risque eux-mêmes (ou bien de recourir à une compagnie d'assurance privée). Dans ce cas, il est contraint de payer les indemnités de chacun de ses employés tombant en incapacité après le 1er janvier 1998 pour les 5 premières années d'incapacité. Autrement le risque est couvert par l'agence.

Si un employeur choisit de d'assumer le risque d'incapacité par lui-même, il doit souscrire une forme de garantie auprès d'un organisme de crédit de façon à prémunir ses employés de toute mauvaise fortune affectant l'entreprise qui les emploie.

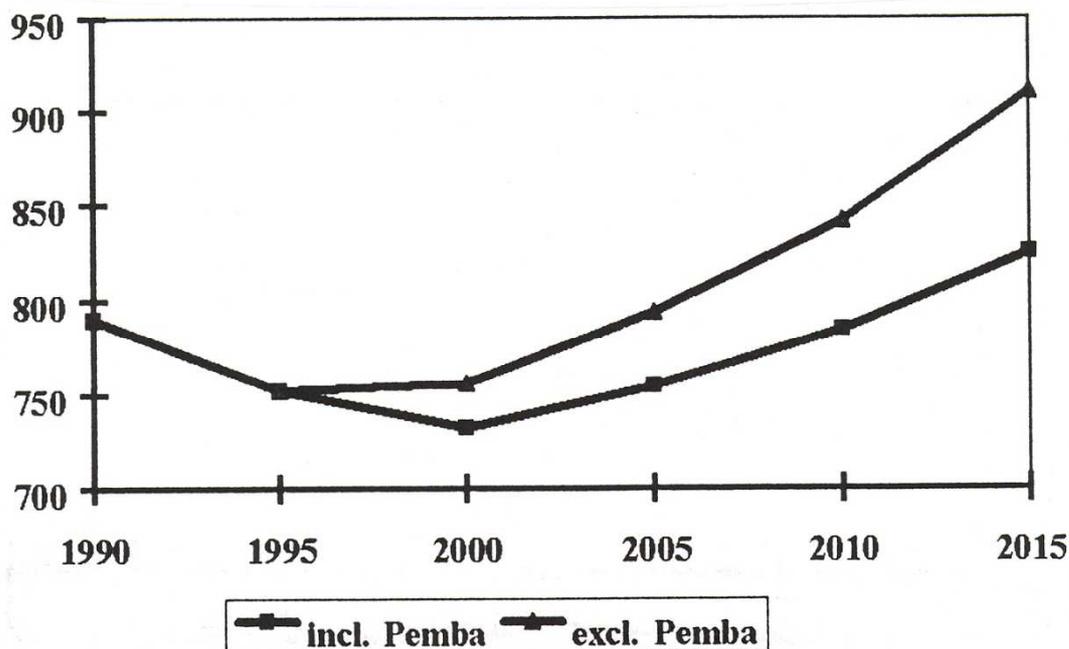
Ce système est destiné :

- à inciter les employeurs à prévenir autant que faire se peut l'occurrence d'incapacité au travail dans leur entreprise par un effort accru de prévention ;
- à engager et garder dans leur personnel des personnes malades et/ou handicapées afin d'encourager la réintégration de ces personnes dans le monde du travail (voir annexes 3 et 4).

Toutefois, en dépit une nouvelle fois de l'introduction du Pemba Act, les autorités néerlandaises s'attendent à ce que le nombre de bénéficiaires du régime d'incapacité au travail continue d'augmenter (voir graphique ci-dessous). Les Pays-Bas devront donc s'habituer à vivre avec un nombre important de personnes invalides.

Développement attendu du nombre de personnes invalides - avec et sans l'introduction du Pemba Act

(en milliers d'équivalent "benefit-years")



Source : Ministère des Affaires sociales et de l'emploi néerlandais.

1.4 L'opinion des personnes rencontrées durant la mission

Assez paradoxalement, les opinions concernant la WAO sont assez convergentes et reflètent la culture du dialogue et du consensus propre aux Pays-Bas. Tous les interlocuteurs rencontrés durant cette mission s'accordent à dire que la WAO étaient un dispositif généreux dont l'utilisation a été détournée de ses objectifs originels et dont l'ampleur insoupçonnée qu'il a prise appelait nécessairement des réformes radicales.

L'avis général est qu'un tel dispositif n'est pas à la portée d'un pays tel que les Pays-Bas. Plus précisément, l'ouverture très marquée de ce petit pays sur l'extérieur le rend très dépendant de sa compétitivité économique et de son caractère attractif pour l'investissement étranger, alors qu'il pourrait être supportable pour un pays disposant d'un marché intérieur plus profond.

C'est plutôt sur la nature et la portée de ses réformes que les avis divergent. Déjà, en 1991, les syndicats et les représentants patronaux s'étaient mis d'accord sur une réforme de la WAO à laquelle le gouvernement de l'époque n'a pas donné suite.

Depuis lors, les réformes qui sont intervenues sont jugées différemment suivant les interlocuteurs rencontrés.

Dans l'ensemble, les représentants syndicaux jugent que les réformes engagées ont fait de la WAO un dispositif désormais très difficile à intégrer et craignent qu'en dépit de ces réformes le nombre de bénéficiaires continue d'augmenter. En particulier, ils craignent que le Pemba Act ne conduise à un système dual de couverture de l'invalidité *via* la possibilité offerte aux entreprises de recourir pour partie à des organismes d'assurance privée. Ils craignent également que le système public n'assure que les "mauvais" risques cependant que le système privé ne prenne en charge que les risques "rentables".

Les représentants patronaux, quant à eux, se félicitent du durcissement du régime et soulignent que l'existence et le développement quasi incontrôlé du WAO avait conduit à un notable renchérissement du coût du travail aux Pays-Bas. En ce qui concerne le Pemba Act, ils approuvent également l'économie générale de la réforme tout en considérant que la durée de couverture du WAO (5 ans) est encore trop longue.

Enfin, le ministère des Affaires sociales a souligné le lourd handicap que constituait ce mécanisme de couverture et la nécessité de le réformer profondément.

De façon générale, l'ensemble des interlocuteurs rencontrés n'a pas semblé très optimiste à propos du Pemba Act. Beaucoup d'entre eux craignent que le nombre de bénéficiaires des régimes invalidité continue d'augmenter.

Concernant "l'Assessment article", l'ensemble des interlocuteurs reconnaît qu'il a permis d'utiliser la WAO comme une voie de garage pour les travailleurs les moins productifs. Les représentants patronaux insistent sur le coût de cette disposition alors que les représentants syndicaux que c'était là un moyen d'élever la productivité du travail dans les entreprises.

Il convient de rappeler ici que jusqu'à l'introduction du Pemba Act le 1^{er} janvier 1998, les cotisations WAO sont prélevées sur le revenu des salariés et qu'il n'existe pas une "part patronale" concernant ces cotisations. En revanche, il est bien évident que les revendications salariales relayées par les syndicats néerlandais prennent en compte cet élément - ce qui fait dire aux représentants patronaux qu'ils en subissent *de facto* la charge financière.

2^{ème} PARTIE. QUELS ENSEIGNEMENTS TIRER DE LA WAO ?

2.1 La modulation des cotisations suivant la sollicitation du régime d'assurance chômage.....	16
2.2 L'instauration d'un dispositif de requalification au travail (DRT).....	18
2.2.1 La situation du chômage en France.....	18
2.2.2 Le Revenu minimum d'existence	19
2.2.3 L'introduction d'un régime de requalification au travail	20
2.2.3.1 Description du régime	23
2.2.3.2 Les populations concernées	24
2.2.3.3 Partenaires et financement	25

Les développements qui vont suivre ne sont pas fondés sur l'idée qu'il convient d'introduire en France un mécanisme tel que la WAO. Les efforts des autorités néerlandaise pour banaliser leur couverture invalidité et aligner son fonctionnement sur le type de régime que l'on le connaît en France soulignent les dérives auxquelles ce dispositif a été confronté. L'ensemble des interlocuteurs rencontrés aux Pays-Bas durant la mission n'a eu de cesse de mettre en garde contre les erreurs commises selon eux par leur pays.

Pourtant, deux leçons peuvent utilement tirés de l'expérience de la WAO selon nous :

- la modulation des cotisations suivant la sollicitation du régime chômage (A) ;
- et, surtout, la mise en place d'un régime de requalification au travail destiné aux chômeurs de longue durée (B).

2.1 La modulation des cotisations suivant la sollicitation du régime d'assurance chômage

Le Pemba Act qui doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1998, a pour finalité de responsabiliser les employeurs néerlandais à l'égard des problèmes d'incapacité au travail. Sans entrer dans l'économie générale de cette loi (voir annexes 3 et 4) notons que les entreprises acquitteront désormais la contribution au WAO (alors qu'auparavant les cotisations étaient assises sur le salaire) et que cette contribution sera constituée de deux prélèvements distincts :

- une contribution de base identique pour tous (*basic contribution*);
- une contribution modulable suivant le nombre d'employés bénéficiant de la WAO, relativement à la moyenne nationale (*differentiated contribution*)

La responsabilité des employeurs à l'égard du système est donc accrue puisque la contribution d'une entreprise au WAO sera fonction du nombre de ses employés qui bénéficient du système : plus il est élevé, plus elle paiera et *vice versa*.

Ce principe de modulation est instructif dès lors qu'on met en parallèle son application avec la situation en France du régime d'assurance chômage. On peut en effet se demander s'il est bien juste que l'ensemble des entreprises paient indifféremment le même niveau de cotisations sociales (la part dite "patronale") affectées au régime d'assurance chômage⁷ alors elles ne pèsent pas d'une façon identique sur ce régime.

On pourrait donc imaginer que les entreprises françaises abondent le régime d'assurance chômage en fonction de la manière dont elles sollicitent ce régime. La part patronale des cotisations sociales - en particulier les allocations chômage - serait modulée suivant le degré de recours de l'entreprise au licenciement. Plus l'entreprise licencie, plus elle paye. Si son taux de licenciement est inférieur à la moyenne nationale, elle bénéficie d'une réduction de ses cotisations. Elle est donc encouragée à ne pas licencier. Cette modulation devrait s'appliquer au niveau de la branche ou du secteur d'activité. On peut en effet supposer que l'appliquer au niveau de l'entreprise aurait un impact contre-productif puisqu'elle pèserait sur des entreprises déjà en difficultés. Au surplus, il ne semble pratiquement réalisable de mettre en place un tel dispositif à un niveau si déconcentré sauf à lui adjoindre des moyens administratifs pharaoniques.

En rendant plus coûteux le recours au licenciement, un tel dispositif pourrait contribuer à empêcher que cette solution ne devienne le recours privilégié de l'entreprise en cas de difficultés. Comme l'a souligné Bernard Brunhes⁸, d'autres formes de flexibilité existent qui sont souvent négligées au profit de la flexibilité externe. Le financement modulé des entreprises suivant leur recours aux licenciements permettrait de responsabiliser les chefs d'entreprise à l'égard d'un système souvent détourné de son utilisation originelle.

On peut tout à fait imaginer qu'à l'instar des *Arbodienst* aux Pays-Bas, des organismes soient créés qui conseilleraient les entreprises sur la meilleure façon de gérer leur

⁷ Notons que des propositions ont déjà été faites dans le sens d'une modulation des cotisations suivant la taille de l'entreprise ou de son niveau d'exposition à la concurrence étrangère.

⁸ Voir *La flexibilité de la main-d'œuvre dans les entreprises : étude comparée de quatre pays européens*, OCDE, 1989, ainsi que l'analyse qui en est faite par Denis Clerc dans *Déchiffrer l'économie*, Syros, 1994.

personnel afin d'éviter les licenciements. Pourquoi ne pas imaginer qu'à l'instar de ce qui est inscrit dans le Pemba Act, les entreprises françaises soient encouragées (en échange d'une non-majoration de leurs cotisations) à recourir à l'expertise d'organismes de prévention du licenciement. Elles pourraient en retirer une forme d'audit des raisons qui les conduisent à licencier (peut-être même une évaluation générale de leur situation), puis des conseils d'organisation ou de gestion afin de trouver des alternatives au licenciement. De même, il devrait être prévu un nombre de salariés en dessous duquel une entreprise ne serait pas soumise à la majoration de cotisation quand bien même elle appartiendrait à un secteur d'activité subissant cette majoration. La charge qui découlerait de l'application d'une telle mesure serait beaucoup plus difficilement supportable pour des petites unités de production.

Au total, cette mesure permettrait certainement de contribuer à rendre le recours aux licenciements moins systématique. Par ailleurs, il offrirait de nouveau à l'administration du travail les moyens d'une forme de contrôle sur les licenciements sans passer par un retour à l'autorisation administrative de licenciement symboliquement refusé par les entreprises et leurs représentants.

2.2 L'instauration d'un dispositif de requalification au travail (DRT)

On fera ici un retour rapide sur certains aspects de la situation du chômage en France (1), sur les débats concernant l'introduction d'une allocation universelle (parfois appelée Revenu minimum d'existence) (2) et, à la lumière de ces deux éléments, on présentera enfin le dispositif de requalification au travail (3).

2.2.1 La situation du chômage en France

Le nombre de chômeurs est un des plus élevés dans les pays industrialisés. En septembre 1997, On comptait 3 127 900 demandeurs d'emplois en catégorie 1⁹, mais si on ajoute un certain nombre de catégories non prise en compte dans ce chiffre, on passe alors à une évaluation de 5 millions de personnes "privées d'emploi" selon CERC-Association¹⁰, voire 6 à 7 millions de personnes "affectées par le chômage" selon le Commissariat général du plan¹¹.

Deux aspects de la situation du chômage en France sont plus particulièrement préoccupants : l'entrée sur le marché du travail des jeunes et la difficulté d'y retourner pour les chômeurs de longue durée. En effet, en lui-même le chômage n'est pas préoccupant. Ce qui l'est en revanche c'est sa durée et sa répétition¹².

Dans l'un et l'autre cas (chômage des jeunes et chômage de longue durée), le cœur du problème est la qualification. Pour les jeunes, le niveau initial de formation est un élément déterminant de l'insertion sur le marché du travail. Quand bien les diplômés sont également affectés par le chômage, il reste qu'ils trouvent ou retrouvent un emploi plus aisément que les non diplômés ou moins diplômés. Quant aux chômeurs de longue durée, la corrélation entre leur situation et leur niveau de formation est plus difficile à établir. Dans les deux cas, en revanche, le phénomène de déqualification est le même.

En effet, l'exercice d'une activité professionnelle apporte une forme de requalification permanente. A l'inverse, l'éloignement du marché du travail entraîne une déqualification plus marquée à mesure que la période de chômage s'allonge. De surcroît, la recherche d'emploi devenant une activité à part entière, le demandeur d'emploi finit par développer une qualification particulière à cette tâche au détriment de sa qualification professionnelle - quand il en a une.

2.2.2 Le Revenu minimum d'existence

Dans le même temps, un certain nombre de propositions ont vu le jour - en particulier en France - qui proposent l'attribution à tous d'une allocation universelle, et ce sans aucune condition¹³. Cette allocation répond aux objectifs du revenu minimum

⁹ 3 561 600 selon l'ancienne catégorie 1.

¹⁰ *Chiffrer le chômage. Des enjeux de société*, Les dossiers de CERC-Association, n° 1-1997.

¹¹ *Chômage : le cas français*, Commissariat général du Plan, mai 1997.

¹² Pour plus de développements, voir Robert Holcman, *Le chômage. Mécanismes économiques, conséquences sociales et humaines*, Les Études de la Documentation française, 1997.

¹³ Les développements ci-après sont tirés de : Robert Holcman, *Le chômage...*, *op. cit.*, pp. 144 à 146.

d'insertion (RMI), mais en se détachant de son caractère transitoire et soumis à un objectif d'insertion.

Les défenseur de l'allocation universelle ou du revenu minimum d'existence (RME, voir tableau ci-dessous)¹⁴, quant à eux, vont au-delà du RMI qui garantit un revenu minimum de substitution dans l'attente que son bénéficiaire soit réinséré dans le monde du travail. Ils tiennent pour acquis que le fonctionnement des sociétés industrielles contemporaines laisse inéluctablement de côté une partie de la population incapable de s'adapter à ses caractéristiques et proposent par conséquent que le partage de la richesse nationale soit dissocié du travail. Un revenu minimal d'existence devrait donc être accordé à tout un chacun quelle que soit sa situation, sans condition d'attribution et sans contrôle - ce qui constituerait dans les faits une extension du revenu minimum d'insertion (RMI) à l'ensemble de la population, souci d'insertion mis à part. Les différentes propositions d'allocation universelle sont synthétisées dans le tableau ci-après.

La notion même de revenu minimum garanti pour tous revient à accepter la déconnexion irréversible entre travail et citoyenneté et considérer comme illusoire la perspective d'un retour au plein emploi. Les promoteurs du revenu minimum d'existence postulent que les évolutions dans les modes de production laissent de côté une partie de la population active. Selon eux, les fondements même de nos sociétés exigent que les laissés pour compte des mutations technologiques bénéficient tout de même de la solidarité de la Nation.

2.2.3 L'introduction d'un régime de requalification au travail

Il existe un certain nombre de points de recoupement entre les propositions d'introduction d'une allocation universelle et le fonctionnement de la WAO dans les années 1970 - en particulier la période durant laquelle l'*Assessment article* a été en vigueur (voir *supra*).

Dans le cas de la WAO, une partie de la population active jugée insuffisamment productive ou adaptée aux caractéristiques du marché du travail a été placée en retrait de la vie active dans un dispositif détourné de son but originel à cette fin.

¹⁴ Euzéby Chantal, "Du revenu minimum d'insertion au revenu minimum d'existence", *Futuribles*, juin 1993 ; Guitton Henri, "Revenu d'existence et revenu d'activité", *Futuribles*, septembre 1988 ; Bresson Yoland, "Du salariat au participat", *Futuribles*, janvier 1990 ; Méda Dominique, "La fin de la valeur «travail» ?", *Esprit*, n° 214, août-septembre 1995. Van Parijs P., "Peut-on justifier une allocation universelle ? Une relecture de quelques théories de la justice économique", *Futuribles*, n° 144, juin 1990.

Les différents revenus minimums garantis suivant leur degré d'inconditionnalité (1)

Degré d'inconditionnalité	Auteur	Appellation	Caractéristiques	Montant (mensuel en francs)
	Philippe Van Parijs	Allocation universelle (AU)	Versée à tout résident permanent. Seule condition : être âgé de plus de 18 ans. Source de financement : droit de succession ; écotaxes payées par les pollueurs ; impôt payé par les détenteurs d'emplois désormais perçus comme titulaires d'une rente.	1 250
Forte	Yoland Bresson	Revenu d'existence (RE)	Accordé à tous les citoyens de façon inconditionnelle et inaliénable de leur naissance à leur mort. Destiné à remplacer l'ensemble des prestations familiales qui relèvent de l'assistance (allocations familiales, RMI) ou qui y sont assimilables (subventions à l'emploi, aux agriculteurs...) ; les prestations relevant de l'assurance (maladie, vieillesse...) étant maintenues. Resterait un déficit de 250 milliards de francs par un élargissement sur 5 ans de l'assiette, rendu possible grâce à l'accroissement des échanges induit par la mise en place du RE.	1 650
	Jean-Marc Ferry	Revenu de citoyenneté	Distribué de façon égalitaire et inconditionnelle aux citoyens majeurs de l'Union européenne. Il doit aller de pair avec : - une redéfinition des rapports Nord/Sud fondée sur la création d'une monnaie internationale ; - l'extension de la citoyenneté européenne ; - l'essor d'un secteur quaternaire d'activités non mécanisables.	-
	Chantal Euzéby	Revenu minimum garanti	Octroyé à chaque individu, sans contrôle de ressources et sans contrepartie. Il remplacerait plusieurs prestations de solidarité et d'assistance ainsi que certains transferts budgétaires. Pourraient s'y ajouter certaines formes d'aide sociale complémentaire ainsi que des revenus d'activité et donnerait droit à la couverture maladie. Financé par l'impôt sur le revenu ou la CSG ainsi que par un prélèvement complémentaire de 4,5 %.	2 000 par adulte 1 000 par enfant 3 000 par personne âgée ou invalide
Faible	Alain Caillé, Ahmet Insel	Revenu de citoyenneté	Forme particulière d'impôt négatif. Accordé sous condition de ressources (par exemple ceux qui n'ont pas la moitié du SMIC comme revenu) et non révoquant. Cumulable avec d'autres ressources.	
	James Robin	Revenu minimum garanti	Accordé à certaines professions telles les acteurs-comédiens, les pêcheurs ou les agriculteurs.	-
Ultra faible	Chantal Euzéby	-	A défaut d'un soutien politique rapide à sa proposition de revenu minimum garanti, elle propose de généraliser au plus vite l'accès à la sécurité sociale des plus jeunes et de garantir les droits à la retraite de ceux qui se trouvent dans l'impossibilité - momentanée ou permanente - d'y cotiser.	-
	André Gorz	-	Quoi qu'opposé à tout découplage entre revenu et travail, il propose d'explorer diverses formules permettant d'assurer un revenu continu aux prestataires d'un travail discontinu. Ou bien versement par l'Etat d'un revenu de base en échange d'un certain volume de travail annuel.	-

(1) Plus un revenu est inconditionnel, moins son attribution est soumise à condition.

Source : Robert Holcman, *Le chômage. Mécanismes économiques, conséquences sociales et humaines*, Les Etudes de la Documentation française, 1997. Typologie fondée sur la description d'Alain Caillé et Ahmed Insel, dans "Note sur le revenu minimum garanti", *La Revue du MAUSS semestrielle*, numéro consacré au "Revenu minimum inconditionnel", 1er semestre 1996.

La proposition de versement d'une allocation universelle, quant à elle, fonde sa légitimité sur un constat voisin : l'incapacité d'une partie de la population active à s'intégrer sur le marché du travail. Dans ce dernier cas, il est juste d'ajouter que l'allocation universelle s'inscrit dans une vision plus large de la vie sociale qui suggère de cesser de faire du travail son pôle central.

L'utilisation d'un mécanisme de protection des handicapés comme moyen de gestion de l'inadaptation au travail n'est pas propre aux Pays-Bas. On trouve également ce type de pratique en Grande-Bretagne et en Italie. Dans ce dernier pays, le nombre d'invalides indemnisés est passé de 400 000 en 1980 à 1 200 000 en 1992¹⁵. Pour Pierre Rosanvallon : "L'assurance invalidité [peut] devenir dans ce cas le relais naturel de l'assurance-maladie et de l'assurance-chômage"¹⁶.

Dans le cas de l'allocation universelle, comme dans celui de la WAO (ou de ses équivalents), l'aspect le plus marquant est la mise à l'écart - constatée ou encouragée - d'une partie de la population active. A l'inverse, ce nous suggérons est la mise en place d'un dispositif de requalification au travail (DRT) pour les populations qui en sont mises à l'écart.

En effet, aujourd'hui nous sommes dans la situation paradoxale où les personnes les moins aptes à s'insérer sur le marché du travail (les chômeurs de longue durée et les jeunes peu ou pas qualifiés) sont celles qui bénéficient du moins d'attention. A mesure que le temps passe et que les dispositifs de retour à l'emploi n'ont pas produit leur effet, ces populations basculent de fait dans les mécanismes de solidarité - puis à l'épuisement de ceux-ci dans l'exclusion pure et simple.

Il existe, certes, des dispositifs de réinsertion - en particulier *via* les entreprises d'insertion. Mais, leur bilan est, d'une part, mitigé et, d'autre part, ils ne peuvent prétendre à l'efficacité d'un système centralisé aux actions coordonnées.

C'est la raison pour laquelle, l'idée proposée est de s'inspirer de la WAO, version 1970, pour proposer la mise en place d'un dispositif de réinsertion au travail (DRT).

En effet, l'ensemble des interlocuteurs rencontrés durant la mission a reconnu que la WAO - en particulier *via* "l'Assessment article" - a permis de mettre à l'écart du marché du travail une partie de la population active. En l'occurrence, ce fut - à cette époque

¹⁵ D. Variano, "Les faux handicapés, symboles du clientélisme électoral", *Courrier international*, 9 décembre 1993

¹⁶ *La nouvelle question sociale : repenser l'Etat-providence*, Paris, éditions du Seuil, 1995, p. 121 ; reproduit dans Robert Holcman, *La protection sociale. Principes, modèles, nouveaux défis*, coll. Problèmes politiques et sociaux, n° 793, La Documentation française, 14 novembre 1997.

aux Pays-Bas - les éléments les moins adaptés aux évolutions des caractéristiques productives et donc les moins productifs¹⁷.

2.2.3.1 Description du régime

Ce régime serait destiné à prendre en charge les personnes durablement écartées du marché du travail afin de leur donner les moyens de s'y réinsérer. Le premier objectif de ce dispositif serait d'établir avec les personnes concernées un bilan de leur formation (ou de leur absence de formation) de compétence et d'expérience professionnelle. Ce bilan serait ensuite comparé aux caractéristiques et aux exigences du marché du travail - présentes et à venir. Puis, sur la base de ce bilan, il serait proposé à ces personnes de reprendre une formation et/ou de suivre un entraînement professionnel.

L'idée est d'offrir aux bénéficiaires de ce nouveau dispositif un accès à l'emploi à court ou moyen terme, mais aussi (surtout ?) d'acquérir les outils nécessaires à une nouvelle adaptation. Il est en effet souvent constaté qu'une des difficultés rencontrées par les chômeurs de longue durée est le manque de moyens (souvent en termes d'enseignement général dispensé à l'école) d'adaptation aux évolutions.

Plus que le retour à court terme sur le marché du travail, l'important est de préparer les salariés intégrant ce régime à affronter de nouveau une recherche d'emploi. Rappelons à cet égard, qu'en 1996, 6 salariés français sur 10 passés par une entreprise d'insertion se sont de nouveaux inscrits à l'ANPE.

C'est la raison pour laquelle, l'inscription au DRT pourrait adopter plusieurs formes : soit une remise à niveau éducative, soit une formation professionnelle pour ceux qui en manquent, soit enfin une nouvelle formation professionnelle plus adaptée aux attentes des employeurs. Bien évidemment, ces trois éléments ne sont pas exclusifs les uns des autres.

L'intégration à ce dispositif de réinsertion s'accompagnerait du versement d'une indemnité. Il est en effet difficile d'imaginer une personne disponible et prête à l'effort cependant qu'elle se trouverait dans une situation d'exclusion ou de détresse financière. En ce qui concerne les chômeurs indemnisés, l'allocation formation ainsi offerte se substituerait aux allocations chômage (étant entendu que l'allocation formation ne pourrait leurs être inférieure).

Un contrat serait clairement établi. L'appartenance au dispositif de réinsertion et le versement de l'indemnité afférente seraient conditionnés au respect par le bénéficiaire

¹⁷ Comme l'ont souligné certains de nos interlocuteurs, cet aspect des choses conduit à relativiser l'impact jugé négatif de la WAO sur la compétitivité des entreprises.

des conclusions en termes de formation du bilan établi préalablement ; le non-respect de ses engagements par le bénéficiaire entraînant une exclusion du dispositif.

L'appartenance au DRT serait transitoire. Le contrat passé entre le bénéficiaire et l'organisme prescripteur définirait la période nécessaire à la requalification. Une fois cette période écoulée, le bénéfice du DRT s'éteindrait.

C'est là toute la différence avec la WAO. L'intégration dans le DRT poursuivrait un objectif précis ; l'intention n'étant pas de retirer artificiellement des gens du marché du travail mais, à l'inverse, d'y réintégrer ceux qui en sont exclus.

C'est également la raison pour laquelle, les bénéficiaires du DRT ne devraient pas être exclus des statistiques du chômage (voir ci-dessous les populations concernées) - afin de ne pas encourir l'accusation de "maquillage" des chiffres du chômage. Ils conviendrait qu'ils soient comptabilisés dans la catégorie des demandeurs d'emplois non disponibles immédiatement (catégorie 4 de l'ANPE).

L'originalité de ce mécanisme est de reconnaître l'incapacité au travail d'une certaine partie de la population active et de l'en retirer provisoirement de façon à préparer un retour vers l'emploi couronné de succès.

2.2.3.2 Les populations concernées

Afin d'éviter que les exclus de l'indemnisation chômage sollicitent l'intégration au DRT de façon à bénéficier d'une indemnité, il convient que l'entrée dans ce dispositif ne puisse se faire qu'après une période "minimale" passée au chômage. Le délai de carence reste à déterminer mais la durée de 12 mois qui détermine l'entrée dans la catégorie des chômeurs de longue durée semble satisfaisante. Ce délai de carence a plusieurs mérites :

- ne pas avoir un effet de désincitation à la recherche d'emploi ;
- en limitant les populations concernées, il limite les frais liés au financement du dispositif.

Le DRT concernera, par conséquent, au premier chef les chômeurs de longue durée. Il permettra ainsi d'éviter que des gens soient définitivement exclus du marché du travail à force de ne pas avoir travaillé, et que leur situation apparaisse sans issue.

Les chômeurs de longue durée ne seront toutefois pas les seuls concernés par le DRT. Pourraient-y être également éligibles :

- les travailleurs découragés non-inscrits sur les listes de l'ANPE ;
- les travailleurs en temps partiel involontaire depuis plus d'un an

- les demandeurs d'emploi dispensés de recherche ;
- les bénéficiaires d'actions d'insertion et de formation.

Le délai de carence d'un an s'imposerait également à ces dernières catégories de personnes.

Il est à noter que le fonctionnement du DRT présenterait également l'avantage de fournir par un revenu minimum accompagné d'une réinsertion aux personnes de moins de 25 ans qui aujourd'hui sont exclues du bénéfice du RMI.

2.2.3.3 Partenaires et financement

L'objectif du DRT est de faire en sorte que ses bénéficiaires retrouvent les capacités nécessaires à l'obtention d'un emploi (en trouvant un poste dès leur sortie du dispositif) et, surtout, qu'ils restaurent leur capacité à en chercher par eux-mêmes s'ils viennent à se trouver de nouveau dans une situation analogue. Il serait difficile, en effet, de considérer comme un succès une sortie du dispositif pour réintégrer les mécanismes d'assurance chômage ou de solidarité - quand bien même l'objectif de requalification serait atteint. Il serait ainsi stérile qu'ils se retrouvent durablement sans emploi après un contrat à durée déterminée.

Par conséquent, il est nécessaire que tant la formation dispensée que le secteur d'activité visée tiennent compte des caractéristiques du marché du travail - avec, au premier chef, les attentes exprimées des employeurs potentiels.

Il est en effet indispensable que les différentes structures à même d'employer des demandeurs d'emploi (entreprises, associations, collectivité locales, administrations publiques et privées...) soit associées à la gestion du DRT. Il est suffisamment fréquent d'entendre des plaintes concernant le manque d'adéquation entre formation et emploi pour ne pas tomber dans le même travers dans le cadre d'un dispositif dont l'objectif est justement de préparer ses bénéficiaires aux emplois disponibles.

C'est la raison pour laquelle, les propositions faites aux bénéficiaires du DRT à la suite de leur bilan de compétence devront tenir compte des souhaits exprimés par les gestionnaires du DRT tels qu'ils viennent d'être définis.

On peut donc imaginer que la gestion du DRT associe l'administration du travail et les structures recherchant du personnel. Il va sans dire qu'en échange de la mise à disposition d'une main-d'œuvre qualifiée et adaptée à leurs souhaits, les gestionnaires du DRT participeraient à son financement - les modalités restant à définir.

CONCLUSION

Au total, la mission d'étude de la WAO aux Pays-Bas aura été profitable. Elle a permis en un court laps de temps de se faire une idée plus précise d'un dispositif original de protection sociale et, surtout, elle aura été utile quant aux enseignements qui peuvent être tirés de l'observation de ce dispositif.

Plusieurs points peuvent être *in fine* mis en lumière pour conclure ce rapport :

- les caractéristiques d'un pays (taille, nombre d'habitants, sensibilité de l'économie à l'extérieur, profondeur du marché intérieur...) sont à garder en permanence à l'esprit quand il s'agit de porter un jugement sur tel ou tel aspect de son fonctionnement ;
- l'observation des niveaux de chômage gagnerait à être affinée. L'étude de la WAO souligne à l'envi combien la comparaison par les taux peut être une source de distorsion. La prise ou la non prise en compte de certaines populations dans les statistiques du chômage peut conduire à prendre pour modèle ce qui ne ressortit en réalité qu'à des conventions statistiques ;
- les solutions qui peuvent être appliquées dans un pays doivent prendre en compte ses caractéristiques culturelles, économiques et sociologiques. Les solutions inspirées de tel ou tel modèle sont très généralement impossible à transposer telles quelles.

BIBLIOGRAPHIE

"Pays-Bas : thérapie de choc pour l'Etat-providence", *NRC Handelsblad*, traduction publiée dans *Courrier international*, septembre 1993.

Brunhes Bernard, *La flexibilité de la main-d'oeuvre dans les entreprises : étude comparée de quatre pays européens*, OCDE, 1989.

Chartier Christian, "Pays-Bas, un pays « malade du social »", *Le Monde*, 29 juin 1993.

Clerc Denis, *Déchiffrer l'économie*, Syros, 1994.

Duval Guillaume, "Pays-Bas : 7 % de chômeurs, mais comment font-ils ?", *Alternatives économiques*, n° 143, décembre 1996.

Ephimenco Sylvain, "Pays-Bas. Haro sur les allocataires fraudeurs", *Libération*, 30 janvier 1990.

Franco Alain, "« Révolution tranquille » de la protection sociale aux Pays-Bas", *Le Monde*, 20 décembre 1995.

Gerard Maassen, Martinjn de Goede, "Changes in public opinion on the unemployed", *International Journal of Public Opinion Research*, été 1991, 3 (2).

H. Van der Berg, C. Van der Veer, "The myth of unemployment people", *Journal of Social Policy*, avril 1992, 21 (2).

Hagerty Bob, Moore Stephen D., Browning E.S., "Aux Pays-Bas, le poil dans la main est une cause reconnue d'invalidité permanente", traduction d'un article du *Wall Street Journal* reproduite dans *Courrier international*, 1er avril 1991.

Holcman Robert, *La protection sociale. Principes, modèles, nouveaux défis*, coll. Problèmes politique et sociaux, n° 793, La Documentation française, 14 novembre 1997.

Holcman Robert, *Le chômage. Mécanismes économiques, conséquences sociales et humaines*, collection Les Etudes, La Documentation française, 1997.

Horinga Dirk, "La vérité sur le modèle néerlandais", *Wall Street Journal*, 14 août 1997.

Joop Hartog, Jules Theeuwes, "Post-war unemployment in the Netherland", *European Journal of Political Economy*, mars 1993, 9 (1).

McKinsey & Company, *Boosting Dutch Economic Performance*, Amsterdam, septembre 1997.

OCDE, *Etudes économiques*, "Pays-Bas", 1996.

Paul Palsterman, "L'assurance chômage à la croisée des chemins", *La revue nouvelle*, janvier 1988, 87 (1).

Perrier Sophie, "Le « paradis social » néerlandais ébréché", *La Croix*, 23 août 1994.

Sociale verzekeringswetten, 11, "WAO, 1997, édition Kluwer.

Van den Brink Rinke, "Des problèmes d'assurances sociales. L'Etat-providence néerlandais en crise", *Le Soir*, 27 août 1991.

Van den Brink Rinke, "L'Etat-providence néerlandais en crise", *La Croix*, 27 août 1991.

Vanmaercke Serge, "L'envers de l'Etat-providence. Des centaines de milliers de « malades » et d'« inaptés » au travail", *Le Monde*, 5 mars 1991.

Vidal Dominique, "Miracle ou mirage aux Pays-Bas. L'Etat providence néerlandais en question", *Le Monde diplomatique*, juillet 1997.

Vidalie Anne, "Heureux comme un néerlandais", *Le Nouvel Economiste*, n° 1069, 12 décembre 1996.

Waterschoot van Jerry, "Le modèle hollandais : pas de formule magique", *Bulletin financier de la BBL*, n° 2322, Banque Bruxelles Lambert, septembre 1997.

Weilhammer Françoise, "Pays-Bas, un pays « malade » du social", *Le Journal de Genève*, 3 novembre 1993.

ANNEXE 1. LOI GENERALE SUR L'INCAPACITE DE TRAVAIL (AAW)

Cette loi couvre la perte de revenus due à une incapacité de travail de longue durée. Elle est surtout importante pour les travailleurs indépendants et les personnes handicapées à un jeune âge. Pour les salariés, ces mêmes risques sont déjà couverts par le biais de la WAO. Le niveau de l'allocation dépend du taux d'incapacité et du montant journalier de base applicable. Ce montant fixé par la loi, équivaut à peu près à un salaire journalier minimum brut.

A compter du 1^{er} janvier 1997, le montant de base journalier en florins ¹⁸ suivant l'âge est décrit dans le tableau ci-dessous.

Age	Montant en florins
23 ans et plus	102,09
22 ans	86,77
21 ans	74,01
20 ans	62,78
19 ans	53,60
18 ans	46,45

Par ailleurs, le montant de l'allocation est modulable suivant le degré d'incapacité (voir tableau ci-dessous).

Taux d'incapacité	Montant de l'allocation
Moins de 25 %	0
25 à 35 %	21 %
35 à 45 %	28 %
45 à 55 %	35 %
55 à 65 %	42 %
65 à 80 %	50,75 %
80 % et plus	70 % du montant de base

Une prime de vacances est versée une fois par an au mois de mai (8% de l'allocation AAW versée).

¹⁸ 1 florin vaut environ 3 francs.

Conditions d'ouverture des droits

- avoir 18 ans ou plus et moins de 65 ans ;
- avoir eu des ressources professionnelles l'année qui a précédé l'incapacité de travail. Ceci ne s'applique pas aux handicapés dès leur jeune âge ;
- avoir encore, après 52 semaines d'incapacité de travail, un taux d'incapacité à exercer un emploi normal d'au moins 25%.

Les allocations AAW sont allouées pour cinq ans. A la fin de cette période et au plus tard trois mois avant la fin de cette période, une nouvelle demande d'allocation doit être déposée. En ce qui concerne les tests d'aptitude, se reporter au paragraphe sur la WAO¹⁹. Lorsque l'ensemble de l'allocation AAW cumulée aux autres ressources familiales est inférieur au revenu minimum social, un complément peut être versé au titre de la *Toeslagenwet* ou "loi sur les compléments".

L'AAW permet également la prise en charge de dispositions pour le maintien, le rétablissement ou l'amélioration de l'aptitude au travail (activités centrées sur le travail), ainsi que de quelques services visant à améliorer les conditions de vie (transport combiné pour la vie privée et professionnelle, interprètes pour malentendants et chiens d'aveugles).

La WVG (loi sur les structures en faveur des handicapés) prévoit qu'il incombe aux municipalités de prévoir les infrastructures adaptées dans les lieux de vie, telles que les moyens de transport, les fauteuils roulants et les adaptations nécessaires dans les logements.

Indemnité décès : En cas de décès du bénéficiaire de l'AAW, ses survivants ont droit à une indemnité décès.

Source : "Bref aperçu du système néerlandais de sécurité sociale", *SZW Info*, Ministère des Affaires sociales et du Travail néerlandais, 1er janvier 1997.

¹⁹ Voir l'annexe 2, page suivante.

ANNEXE 2. LOI SUR L'ASSURANCE INCAPACITE DE TRAVAIL DES SALARIES (WAO)

Conditions d'attribution d'une indemnité

Cette loi prévoit l'attribution d'une indemnité aux salariés de moins de 65 ans en incapacité de travail de longue durée.

Les indemnités WAO sont attribuées après une période de carence de 52 semaines si le taux d'incapacité à effectuer un travail normal est d'au moins 15%. L'allocation WAO est attribuée pour une période de 5 ans. Une demande de prolongation de prise en charge doit être faite au minimum trois mois avant la fin de cette période si elle s'avère nécessaire.

Les dispositions ci-dessus s'appliquent à toute personne qui bénéficiait au 1^{er} août 1993, ou après cette date, d'indemnités au titre de la WAO ou de l'AAW, quel que soit l'âge de l'intéressé à ce moment-là. Pour les ayants droits qui étaient déjà pris en charge par la WAO ou l'AAW au 31 juillet 1993, les dispositions suivantes s'appliquent :

- les ayants droits aux indemnités WAO/AAW n'ayant pas atteint l'âge de 45 ans au 1^{er} août 1993, reclassés en 1994, 1995 ou 1996 sur la base du critère "travail normal", percevront - pour autant qu'ils avaient encore droit à des indemnités - une indemnité temporaire ;
- le nouveau critère de "travail normal" ne s'appliquera pas pour les ayants droits aux indemnités WAO/AAW qui avaient plus de 45 ans et moins de 50 ans au 1^{er} août 1993. Les indemnités leur seront bien versées ensuite pour une période de 5 ans ;
- ni le critère de "travail normal" ni les indemnités à caractère temporaire ne s'appliquent aux ayants droits aux indemnités WAO/AAW âgés de plus de 50 ans au 1^{er} août 1993.

Calcul du montant des indemnités

Le montant des indemnités dépend :

a) du taux d'invalidité ;

b) du dernier salaire perçu par la personne (salaire journalier) et de son âge au moment du début de la prise en charge.

On distingue sept classes d'incapacité de travail (voir tableau ci-dessous).

Pour un taux d'incapacité de travail de	On attribue des 100/108èmes du salaire journalier
15 à 25 %	14 %
25 à 35 %	21 %
35 à 45 %	28 %
45 à 55 %	35 %
55 à 65 %	42 %
65 à 80 %	50, 75 %
80 % ou plus	70 %

Les indemnités WAO se décomposent en deux parties

1. L'indemnité compensatoire de perte de salaire fondée sur le salaire journalier et dont la durée de validité dépend de l'âge du bénéficiaire de l'indemnité WAO au moment de sa prise d'effet.

Age	Durée
Inférieur à 33 ans	0
33 à 37 ans	6 mois
38 à 42 ans	1 an
43 à 47 ans	1 an et demi
48 à 52 ans	2 ans
53 à 57 ans	3 ans
58	6 ans
59 ou plus	jusqu'à la 65 ^e année

2. L'indemnité de prolongement de droits, dont le calcul se fait comme suit. On ajoute au salaire minimum 2% de la différence entre le dernier salaire perçu (soit au maximum 294,42 florins par jour au 1^{er} janvier 1997), et le salaire minimum, en tenant compte au moment de la prise en charge au titre de la WAO de chaque année d'âge du bénéficiaire au-delà de 15 ans. Par exemple, si l'intéressé a 45 ans au moment de son

indemnisation au titre de la WAO, et donc 30 ans de plus que lorsqu'il avait 15 ans, on prendra en compte (30 x 2%) 60% de cette différence. Ce total constitue la base de l'indemnité versée. Le pourcentage de l'indemnisation dépend du taux d'incapacité de travail.

L'indemnité de prolongement de droits peut en principe être servie jusqu'à 65 ans.

Ce mode de calcul s'applique à toutes les personnes qui ont été prises en charge dans le régime WAO au 25 janvier 1994 ou après cette date, ou qui seront amenées à en bénéficier dans l'avenir. Un certain nombre d'ayants droits aux indemnités WAO, continueront à percevoir des indemnités WAO fondées sur leur salaire journalier. Par conséquent, pour ces personnes, il n'y aura pas de transition vers une indemnité de prolongement de droits. Il s'agit des cas suivants :

- les personnes tombées malades avant le 25 janvier 1993, et qui ont été prises en charge par le régime WAO après que leur maladie s'est prolongée au-delà de 52 semaines ;
- les personnes qui percevaient déjà des indemnités WAO au 31 juillet 1993.

Pour ces deux groupes de personnes s'applique en outre la règle suivante : dans le cas où, une fois la période d'indemnisation au titre de la WAO terminée, ces personnes devaient se retrouver à nouveau en incapacité de travail, leur prise en charge par le régime WAO se poursuivrait sur la base de leur salaire journalier.

Le salaire journalier pris en compte dans le cadre de la WAO (au 1^{er} janvier 1997) est de 294,42 florins au maximum, 8% de ce montant étant mis en réserve chaque mois, puis reversés une fois l'an en mai, au titre de la prime de vacances.

Si les indemnités WAO cumulées aux autres ressources familiales restent inférieures au revenu minimum social, un complément peut être demandé au titre de la *Toeslagenwet* ("loi sur les compléments").

En cas de décès du bénéficiaire de la WAO, ses survivants ont droit à une indemnité décès.

Pour les bénéficiaires d'indemnités AAW/WAO les plus âgés, perdant totalement (ou partiellement) leurs droits à indemnité après une réévaluation de leur cas, une garantie de revenu s'applique à concurrence de l'allocation chômage de fin de droits jusqu'à ce qu'ils atteignent 65 ans. Ceci concerne les personnes suivantes:

- les personnes âgées de 35 ans ou plus au 31 décembre 1986 qui, à cette date, mais aussi au 31 juillet 1993, bénéficiaient déjà d'une indemnisation AAW/WAO ;
- les personnes âgées de 45 ans ou plus au 1^{er} août 1993, qui bénéficiaient déjà d'une indemnisation AAW/WAO.

Source : "Bref aperçu du système néerlandais de sécurité sociale", *SZW Info*, Ministère des Affaires sociales et du Travail néerlandais, 1er janvier 1997.

ANNEXE 3. LE PEMBA ACT - LA DESCRIPTION DES REFORMES

Deux mécanismes de couverture de l'incapacité au travail prévalent jusqu'au 1^{er} janvier 1998 :

- le régime des travailleurs indépendants et des personnes handicapées à un jeune âge (AAW)
- le régime des salariés (WAO).

A partir du 1er janvier 1998, le AAW sera remplacé par :

- le WAZ pour les travailleurs indépendants (*Self-employed Persons Disablement Benefits Act*) ;
- le WAJONG pour les personnes handicapées en jeune âge et les étudiants.

On ne s'intéressera ci-après qu'au WAO - le WAZ s'apparentant davantage à un mécanisme d'assurance personnelles et le WAJONG à une prise en charge de l'invalidité comparable dans l'esprit à celle en vigueur dans notre pays²⁰.

Au 1er janvier 1998, interviendra une réforme des deux mécanismes : **le Pemba Act**.

En ce qui concerne la WAO, le nombre important de personnes à en bénéficier et les dépenses qui en découlent ont conduit - une nouvelle fois - les autorités à modifier le régime.

Cette fois, la transformation du système aura peu de conséquences sur les employés - l'accent étant mis sur la responsabilisation des employeurs en terme de prévention des invalidités et de financement - en particulier concernant la méthode de calcul et de collecte des cotisations.

Il n'y aura pas de modification du système actuel concernant les salariés qui continuent d'être pris en charge par la WAO.

²⁰ Pour le détail de la réforme du AAW, comme celle d'ailleurs du WAO, voir en annexe 4 la note du ministère des Affaires sociales et de l'emploi néerlandais : *A New Disablement Benefits System*.

Fonctionnement de la WAO

Financement :

A partir du 1er janvier 1998, ce sont les employeurs qui acquitteront les cotisations WAO. La contribution d'une entreprise au WAO sera fonction du nombre de ses employés qui bénéficient du système : plus il est élevé, plus elle paiera et *vice versa*.

La responsabilité des employeurs à l'égard du système est donc accrue.

Il y a deux types de contribution au WAO par employeurs :

- une contribution de base identique pour tous (*basic contribution*);
- une contribution modulable suivant le nombre d'employés bénéficiant de la WAO, relativement à la moyenne nationale (*differentiated contribution*).

Ces deux contributions ont des affectations différentes :

- la première (*basic contribution*) sera versée dans un fond destiné à couvrir les incapacités de long terme (supérieures à 5 ans) et les incapacités "en cours", antérieures au 1^{er} janvier 1998 ;
- la seconde (*differentiated contribution*) servira à financer à partir du 1^{er} janvier 1998 les incapacités durant les 5 premières années.

Les employeurs versent ces contributions à l'une des agences d'assurances sociales.

La contribution de base est obligatoire, pas la seconde - les employeurs peuvent choisir de supporter le risque eux-mêmes (ou bien de recourir à une compagnie d'assurance privée). Dans ce cas, ils sont contraints de payer les indemnités de chacun de leurs employés tombant en incapacité après le 1^{er} janvier 1998 pour les 5 premières années d'incapacité. Autrement le risque est couvert par l'agence.

Si un employeur choisit de d'assumer le risque d'incapacité par lui-même, il doit souscrire une forme de garantie auprès d'un organisme de crédit de façon à prémunir ses employés de toute mauvaise fortune affectant l'entreprise qui les emploie.

Ce système est destiné :

- à inciter les employeurs à prévenir autant que faire se peut l'occurrence d'incapacité au travail dans leur entreprise par un effort accru de prévention ;
- à engager et garder dans leur personnel des personnes malades et/ou handicapées afin d'encourager la réintégration de ces personnes dans le monde du travail.

Dans cette perspective, plusieurs dispositifs sont mis en place afin d'aider les entreprises dans cette tâche :

- les *Arbodienst* (*Occupational health and safety services*) ;
- le plan de réintégration obligatoire ;
- l'interruption ou la réduction de la contribution WAO ;
- le dispositif d'encouragement à la réintégration.

Les Arbodienst

A partir du 1er janvier 1998, les entreprises doivent être affiliées à des *Arbodienst* certifiés. L'*Arbodienst* est un organisme de conseil destiné à conseiller et apporter aide aux entreprises en matière de conditions de travail.

Le plan de réintégration obligatoire

Les entreprises sont dans l'obligation de mettre au point un plan de réintégration des employés qui ont été souffrant durant une période supérieure à 13 semaines. C'est également le cas des employeurs assumant par eux-mêmes le risque d'incapacité. Si de tels employeurs considèrent qu'ils n'existe plus de solutions pour ménager des espaces de travail réservés dans leur entreprise, ils peuvent demander l'aide de l'agence d'assurance sociale pour prendre en charge les activités de réintégration - l'agence vérifiant si l'employeur a bien fait son maximum, sauf à encourir une amende de 25 000 florins (74 500 francs).

L'interruption ou la réduction de la contribution WAO

Si plus de 5% de la masse salariale d'une entreprise est consacrée à la rémunération de personnes handicapées, cette entreprise est dispensée d'acquitter la cotisation de base WAO pour ces employés et bénéficie d'une réduction de cette cotisation pour ses autres employés (réduction limitée à 15 fois le salaire moyen par employé).

Cette mesure est destinée à rendre attractif le recrutement de personnes handicapées ou en maladie chronique.

Le dispositif d'encouragement à la réintégration.

Il existe d'autres mécanismes pour encourager la réintégration des personnes handicapées insuffisamment utilisés par les employeurs. Un nouveau texte de loi est en préparation pour mettre au point des dispositifs plus simples et plus efficaces de réintégration. Ce texte est censé entrer en application avec le nouveau mécanisme de financement de la WAO.

ANNEXE 4. LE PEMBA ACT : L'ANALYSE DU PATRONAT ²¹

A partir du 1^{er} janvier 1998, la structure du financement du régime d'assurance WAO sera modifiée. Cette réforme aura des incidences profondes sur la vie de l'entreprise. Le montant de l'indemnité et la durée de l'indemnisation au titre de la loi WAO ne seront pas modifiés, mais l'employeur devra désormais prendre en charge l'intégralité de la cotisation WAO. Cette cotisation varie par entreprise en fonction du «risque incapacité» ²² propre à l'entreprise de l'employeur. L'employeur aura également la possibilité de supporter lui-même le risque d'incapacité de ses salariés.

Dès lors, plus que par le passé il est de l'intérêt de l'employeur - pour des considérations financières évidentes - de prendre des mesures de prévention des cas de maladie et des mesures propres à accélérer le retour au travail des salariés portés malades. Le propos de cette brochure est de faire un résumé du régime actuel de prélèvement des cotisations au titre des assurances incapacité de travail. Ensuite seront traités le régime de différenciation des cotisations et le nouveau régime d'assurance propre (l'employeur devient débiteur de prestations sociales WAO). Pour terminer seront présentés les aspects de prévention et de réinsertion des travailleurs déclarés en incapacité de travail (« inaptes au travail »²³).

Les régimes actuels de cotisations incapacité de travail

Jusqu'à la fin de l'année 1997, il existera en Hollande deux régimes publics d'assurance incapacité de travail : le régime AAW d'assurance nationale (*Volksverzekering*) et le régime WAO d'assurance incapacité de travail s'appliquant aux salariés.

Le prélèvement de la cotisation AAW est opéré par l'administration fiscale dans le cadre de l'imposition. La cotisation est assise sur la première tranche d'imposition du revenu imposable. La cotisation AAW due par les salariés fait l'objet d'une retenue à

²¹ Le propos de cette brochure est d'éclairer cette réforme dans ses grandes lignes. Le VNO (syndicat patronal) précise que pour pouvoir disposer de davantage de précisions sur la nouvelle législation, il est possible de se reporter à la brochure *Pemba, gevolgen voor Werkgevers van de nieuwe WAO* éditée par les organisations patronales VNO-NCW, AWWN, FME-CWM (prix : 25 florins) dont la seconde partie contient les textes législatifs utiles et les décrets d'application (prix : 7,50 florins) correspondants. Les deux publications peuvent être obtenues auprès de la VNO/NCW au numéro de téléphone suivant : 070 349 02 75.

²² « Risque » au sens statistique, donc au sens où l'entend un assureur.

²³ Correspond à la notion de salarié « en incapacité partielle » en France par exemple.

la source (au titre de l'impôt sur les salaires). L'employeur acquitte en fait par le *Overhevelingstoelage* la cotisation AAW.

La cotisation WAO (qui représente un pourcentage du salaire plafonné) est une cotisation salariale, c'est-à-dire acquittée entièrement par les salariés et il en sera ainsi jusqu'à la fin 1997. Du fait que le régime AAW est considéré comme un régime de base, relayé par le régime WAO, qui en constitue le complément, la cotisation WAO est assise sur le montant supérieur à une franchise journalière, montant sur lequel aucune cotisation WAO n'est due.

Rappelons que la cotisation WAO fait l'objet d'une péréquation nationale, c'est-à-dire que chaque salarié acquitte le même pourcentage de cotisation WAO, quel que soit le «risque incapacité» propre à son entreprise ou à sa branche.

Les cotisations différenciées

L'entrée en vigueur du nouveau régime «Pemba» le 1^{er} janvier 1998 marquera aussi la disparition du régime AAW.

Seul restera pour les salariés le régime WAO, qui assurera le salarié contre les risques d'incapacité de travail et ceci à partir du premier florin gagné. En conséquence, le montant en franchise de WAO sera supprimé. Mais la cotisation sera désormais patronale dans son intégralité. Afin d'alléger cette surcharge de redevances obligatoires, les employeurs bénéficieront d'une compensation générale par le *Overhevelingstoelage*. La prochaine mesure sera la suppression de la péréquation nationale appliquée à la cotisation WAO. Désormais chaque employeur acquittera une cotisation WAO en fonction du «risque incapacité» propre à son entreprise.

La cotisation patronale WAO comportera deux parties: une cotisation nationale de base et une cotisation différenciée par entreprise. Les cotisations de base serviront à acquitter les allocations dont la durée prévisible de paiement excédera cinq ans et les allocations en vigueur avant 1998. Le taux d'imposition de cette cotisation de base sera de 7,6% en 1998. Les cotisations différenciées, elles, serviront à acquitter les allocations dont la durée prévisible de paiement est inférieure à cinq ans. La cotisation différenciée sera en moyenne de 0,3% en 1998 et augmentera dans les années prochaines, mais comme son nom l'indique elle variera par entreprise.

Pour calculer le taux de la cotisation différenciée qu'un employeur devra acquitter, le «risque incapacité» propre à son entreprise sera comparé à la moyenne du risque. Le «risque incapacité» d'une entreprise est déterminé en tenant compte de la somme des allocations (indemnités) servies aux salariés de l'entreprise à compter de leur premier

jour de congé de maladie et aux personnes dépourvues de contrat de travail au sens du code civil ²⁴, mais qui, au titre des prestations qu'elles fournissent au bénéfice de l'entreprise de l'employeur, sont assurées dans le cadre de la loi WAO. Les intérimaires sont également pris en compte dans la détermination du «risque incapacité» de l'agence de travail temporaire.

Plancher et plafond des cotisations WAO

Les cotisations seront toutefois plafonnées. Les cotisations dues par les petites entreprises comptant quinze salariés au plus ne pourront excéder trois fois la moyenne des cotisations nationales (dans une situation structurelle 5 %). Le minimum pour ces entreprises sera, dans une situation structurelle, de 1,45 %. Les cotisations dues par les entreprises employant plus de quinze salariés sont plafonnées à quatre fois la moyenne des cotisations nationales (dans une situation structurelle de 6,7 %). Aucune cotisation minimum ne leur est appliquée.

Plafonnement de l'augmentation et de la diminution des cotisations

Les petites entreprises employant jusqu'à quinze salariés peuvent également limiter à 1 pour cent l'augmentation et la réduction annuelles de leurs cotisations. Cela permet aux employeurs d'étaler l'augmentation et la réduction des cotisations sur une plus longue période. Mais en fin de compte l'intégralité des cotisations dues devra être acquittée. L'autorisation à cet effet doit être sollicitée auprès de l'organisme de mise en œuvre de la sécurité sociale²⁵.

L'Assurance propre (l'employeur devient débiteur de prestations)

L'employeur peut également décider de devenir lui-même débiteur des allocations (indemnités) WAO d'une durée maximum de cinq années. S'il opte pour ce régime «d'assurance propre», il cessera de payer la cotisation différenciée, n'acquittant plus que la cotisation de base. Dès lors, l'employeur prend en charge les allocations WAO en lieu et place de l'organisme de mise en œuvre de la sécurité sociale. Le salarié, quant à lui, conserve tous les droits qu'il peut faire valoir au titre de l'assurance WAO. En optant pour cette solution, l'employeur s'engage formellement à acquitter pendant six années au plus les diverses prestations suivantes : paiement pendant cinquante-deux semaines de la rémunération du salarié en congé de maladie et versement des allocations WAO pendant cinq ans.

²⁴ Les Pays-Bas n'ont pas de «code du travail» à proprement parler.

²⁵ *Uitvoeringsinstelling sociale zekerheid*.

Cette assurance propre (qui fait de l'employeur un débiteur de prestations) peut prendre effet chaque année au 1^{er} janvier ou au 1^{er} juillet. L'employeur devra en faire la demande treize semaines à l'avance auprès de l'organisme de mise en œuvre précité. Il devra en outre fournir à cet organisme une garantie bancaire ou faire la preuve de la souscription d'une assurance couvrant ces risques.

A qui l'employeur devra-t-il servir les prestations au titre de la WAO pendant les cinq premières annoncées ? A toutes les personnes travaillant pour l'employeur au premier jour de leur maladie et ayant ensuite acquis le droit à une allocation d'incapacité de travail au titre du régime WAO. Il peut donc s'agir :

- de personnes ayant quitté l'entreprise, parce que l'employeur ne les avait engagées que pour une courte durée ;
- de personnes non salariées au sens du code civil (par exemples des personnes travaillant à domicile pour l'entreprise de l'employeur) ;
- ainsi que de personnes retombées en incapacité de travail pour la même cause que celle ayant engendré leur première mise en incapacité de travail.

A cela s'ajoute une autre contrainte. L'employeur devra en effet prendre en charge les prestations exigibles au titre d'années antérieures à celle où l'employeur était son propre assureur, mais postérieures à l'entrée en vigueur de la réforme «Pemba», pour peu qu'elles ont été servies durant moins de cinq ans. L'employeur optant pour cette solution peut souscrire auprès d'une compagnie privée une assurance WAO couvrant la totalité ou une partie du risque qu'il encourt.

L'employeur ayant choisi de devenir débiteur de prestations WAO est tenu par la loi à certains engagements. Il devra, par exemple, consulter au préalable le comité d'entreprise pour avis sur son projet de devenir propre assureur des prestations WAO. Il devra également, à l'instar des autres employeurs non débiteurs de prestations WAO, établir un plan de réinsertion à l'intention des personnes en congé de maladie depuis treize semaines. L'employeur n'a pas l'obligation de soumettre ce plan à l'organisme de mise en œuvre. Il devra en revanche signaler à cet organisme les congés de maladie se prolongeant au-delà de sept mois ainsi que les ruptures de contrat. L'organisme précité vérifie au bout de trois ans l'ampleur des efforts déployés par l'employeur en matière de réinsertion. Si ces efforts sont considérés comme insuffisants, l'employeur sera passible d'une pénalité de 25 000 florins²⁶.

²⁶ Environ 75 000 francs.

Quand l'employeur doit-il opter pour l'assurance propre ?

L'employeur devra faire son choix en fonction de considérations financières et de politique de l'entreprise. L'employeur se doit d'estimer avec une grande précision le montant des cotisations qu'il devra payer au 1^{er} janvier. Une fois ce calcul fait, l'employeur est en mesure de savoir si l'option d'assurance propre (c'est-à-dire de débiteur de prestations WAO) est, sur le plan financier, plus avantageuse pour son entreprise. Mais il est à redouter que ce ne soit que fin 1997 que les employeurs seront en mesure d'évaluer tous les effets que la nouvelle législation "Pemba" entraînera pour 1998. Par ailleurs, à ces considérations financières s'ajouteront des considérations de politique d'entreprise et ce sera l'ensemble du jeu de ces considérations qui influencera la décision. La question est en effet de savoir s'il entre dans la politique d'une entreprise d'assurer, *intra-muros*, le traitement du plus grand nombre possible de dossiers.

Réductions de cotisations

L'employeur dont les effectifs en incapacité de travail représentent plus de 5% des effectifs salariés peut prétendre à une réduction de la cotisation de base WAO. L'employeur sous-traitant une fraction de ses travaux à des ateliers protégés peut aussi prétendre à une telle réduction. Tout employeur (propre assureur ou non) peut prétendre au bénéfice de cette réduction. Les employeurs propres assureurs acquittent en effet la cotisation de base WAO. Les réductions devront être sollicitées auprès de l'organisme de mise en œuvre précité.

Recours de l'employeur dans le cadre de la loi WAO

La nouvelle législation prévoit une nouveauté. L'employeur, pour peu qu'il ait un intérêt direct dans l'affaire, peut faire appel d'une décision d'attribution d'une allocation WAO à un de ses (anciens) salariés. Cette faculté est aussi ouverte aux employeurs propres assureurs au titre de la loi WAO. Il appartiendra à la juridiction compétente de décider si l'employeur, acquittant une cotisation différenciée, justifie d'un intérêt dans la décision d'accorder une allocation WAO.

Actions récursoires de l'employeur

Si la maladie d'un salarié est le fait d'un tiers tenu responsable du dommage (par exemple cas d'accident automobile), l'employeur a le droit de se retourner contre ce tiers responsable pour se faire rembourser la totalité ou une partie du plein salaire qu'il maintient à la victime pendant les cinquante-deux premières semaines de sa maladie. L'employeur assureur propre (c'est-à-dire débiteur de prestations WAO) dispose d'une

action récursoire autonome à l'encontre du tiers responsable pour les dépenses engagées au titre du régime WAO. Les employeurs non débiteurs de prestations WAO (c'est-à-dire n'ayant pas qualité de propre assureur) ne bénéficient d'aucune action récursoire autonome contre le responsable du dommage. Cette action revient à l'organisme débiteur des prestations (le *Uitvoeringsinstelling sociale zekerheid* précité). La question de savoir si un employeur a vocation au partage des deniers acquis après l'exercice d'une action récursoire engagée par l'organisme de mise en oeuvre de la sécurité sociale reste à l'étude.

Prévention et réinsertion

Il ressort de la nouvelle législation "Pemba" que, plus que par le passé, il est de l'intérêt de l'employeur, pour des considérations financières compréhensibles, de mettre en place une action de prévention des maladies et d'accélération de la réinsertion des salariés portés malades ou en incapacité de travail. Ces actions lui permettent, dans la mesure où elles relèvent de sa volonté, d'éviter qu'un de ses salariés ne prétende à une allocation WAO. Il va de soi que l'employeur ne peut empêcher tous les cas de maladie/incapacité et que son pouvoir reste limité.

L'employeur dispose d'un arsenal de mesures en matière de prévention et de réinsertion. Il peut tenter de réduire l'absentéisme en mettant en place une action propre à empêcher l'absentéisme au sein de l'entreprise et en assurant un accompagnement adéquat des salariés en congé de maladie. Pour ce faire, il peut solliciter les services d'un «Arbodienst»²⁷ certifié (recours obligatoire aux *Arbodiensten* à partir du 1^{er} janvier 1998). Or, la mise en oeuvre d'une politique de lutte contre l'absentéisme au sein d'une entreprise se concrétise d'abord par l'enregistrement des cas d'absentéisme. Il appartient à l'employeur de multiplier les mesures propres à empêcher de (longs ou fréquents) arrêts de travail pour cause de maladie. Ces mesures peuvent porter sur le plan des relations de travail («relations professionnelles»), des conditions de travail, de l'organisation du travail ou d'amélioration des déroulements de carrière.

Sur tout système d'accompagnement des salariés en congé de maladie doivent venir se greffer un système efficace de notification des arrêts de travail pour cause de maladie (plus de notification anonyme, mais une notification personnelle faite au chef de service) et surtout un «suivi humain» des salariés en congé de maladie (coup de téléphone de réconfort, carte postale, envoi d'un bouquet de fleurs).

²⁷ Organisme officiel chargé de vérifier le respect et l'existence de bonnes conditions matérielles de travail dans les ateliers et bureaux.

L'employeur peut également instaurer des procédures de contrôle en cas de maladies. Il peut songer à cet égard à établir des «procédures opératoires» en ce qui concerne :

- les avis d'arrêt de travail pour cause de maladie, les avis de reprise du travail ;
- la présence obligatoire à certaines heures à son domicile de la personne malade ou obligation pour celle-ci de préciser le centre de soins où elle séjourne afin de permettre un contrôle ;
- l'obligation pour le salarié de se présenter auprès du médecin d'entreprise ou du Service *Arbodienst* s'il reçoit une convocation à cet effet ;
- l'obligation d'informer le médecin d'entreprise ou le service *Arbodienst* sur la maladie ou la durée prévisible de la maladie ;
- la notification de tout cas de maladie survenu à l'étranger ;
- le fait pour une personne de travailler tout en étant malade ;
- les sanctions à infliger lorsque ces procédures ne sont pas respectées.

Ces procédures et les sanctions devront recueillir l'agrément du conseil d'entreprise.

L'employeur peut également envisager la mise en place de mesures propres responsabiliser les salariés dans la lutte contre l'absentéisme, telles que :

- l'instauration d'une période de 1 à 2 jours exempts d'indemnités en cas de maladie ;
- la réduction du nombre de jours de vacances en cas de maladie ;
- la suppression du complément de 30% versé par l'employeur afin d'assurer le plein salaire en cas de maladie ;
- le versement aux salariés d'avantages financiers (collectifs ou individuels) en cas de baisse de l'absentéisme.

L'employeur peut par ailleurs offrir au salarié souffrant d'une maladie ou en incapacité partielle un emploi ou un travail adapté à ses possibilités, ce qui est de nature à accélérer le retour du salarié à la vie active.

L'employeur peut également puiser dans l'arsenal des instruments de réinsertion propres à aider les salariés souffrant d'une maladie ou en incapacité partielle à reprendre leur ancien travail ou un emploi adapté. L'employeur peut à cet égard solliciter l'octroi de certaines subventions en vue d'aménager le lieu de travail en fonction de la nouvelle situation du salarié (adaptation du siège, du clavier, de l'écran, de l'ascenseur). L'organisme *Arbodienst* peut fournir aux employeurs tout complément

d'information à ce sujet. Il est par ailleurs prévu de faire entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1998 une nouvelle législation sur la réinsertion professionnelle. En application de ce texte, l'employeur pourra demander des subventions (*Herplaatsingbudget*) destinées à accélérer le retour dans l'entreprise d'un salarié souffrant d'une maladie. Si l'employeur estime à l'avance insuffisant le montant de cette subvention, il pourra solliciter auprès de l'organisme de mise en œuvre de la sécurité sociale la mise en place d'un train de mesures personnalisées (*Pakket-op-maat*).

Décision

Le nouveau mode de financement du régime d'assurance incapacité de travail WAO constitue pour les employeurs un aiguillon financier qui les poussera à adopter des mesures propres à faire régresser les demandes d'indemnités au titre du régime WAO. Cette réforme peut entraîner un changement de mentalité et de politique au sein des entreprises. L'employeur jouera à cet égard un rôle moteur puisqu'il lui appartiendra de faire participer à cette réforme à la fois les salariés, les *Arbodiensten*, l'organisme de mise en œuvre de la sécurité sociale précité et, s'il y a lieu, un assureur privé.

Source : Pemba, résumé de la nouvelle Loi sur l'incapacité de travail, document VNO/CNW (patronat néerlandais), septembre 1997.