Pays-Bas

La réforme du régime de l'inaptitude au travail (WAO) : un chantier inachevé du second gouvernement Kok

Marie WIERINK

L'ampleur persistante du nombre des invalides indemnisés – 912 000 personnes, 624 000 équivalents années allocations fin 2000 – constitue un problème non résolu à la veille des élections législatives de mai 2002. Le non aboutissement de la réforme du régime de protection sociale contre l'inaptitude au travail (WAO) fait ombre au tableau des succès du deuxième gouvernement violet (*cf.* encadré 1). Or, le gouvernement de coalition de Wim Kok s'était engagé en 1998 à prendre des mesures propres à maîtriser l'augmentation du nombre des allocataires. Sur un problème socialement et politiquement très sensible, avant d'arrêter ses propositions de réforme, le gouvernement a, dans la tradition de la concertation sociale néerlandaise, suscité un processus de concertation à plusieurs étapes. Au printemps 2000 un premier rapport de propositions avait été demandé à une commission de sages, la commission Donner. Le 22 mars dernier, le Conseil économique et social (SER), sollicité de prendre position sur le rapport de cette commission en juin 2001, a rendu public un avis presque unanime (30 voix sur 33) comportant les grandes lignes d'une profonde réforme du régime de l'inaptitude. Pour le Conseil économique et social, l'objectif essentiel de ces propositions est de limiter les admissions au régime de l'inaptitude sans renoncer à un haut degré de protection sociale, et d'augmenter le taux d'activité par le maintien en emploi des invalides les plus légers.

Le Conseil économique et social espère réduire le nombre des admissions au nouveau régime de WAO à 25 % des entrées annuelles constatées en 2000. Il entend également pousser salariés et entreprises à envisager d'abord le maintien en emploi en cas d'inaptitude partielle plutôt que l'arrêt d'activité. Rien que la longueur de la procédure de consultation et la vigueur des discussions sociales, politiques, d'experts, témoignent du caractère délicat de toute remise en question du régime de l'inaptitude.

Mais cet avis arrive bien tard, à peine deux mois avant les élections législatives du 15 mai 2002. Trop tard pour que le gouvernement sortant puisse faire passer un projet de loi s'inspirant, susceptible de constituer un fait accompli pour le

Encadré 1

1968-1999 : une augmentation quasi continue du nombre des inaptitudes

Entré en vigueur en 1967 sur la proposition du ministre des Affaires sociales catholique, Veldkamp, le régime WAO couvre d'abord les salariés, puis est étendu en 1976 aux travailleurs indépendants et aux invalides de naissance. Dans la configuration initiale du régime, sont présentes les deux caractéristiques qui rendront ultérieurement sa révision difficile : d'une part, une protection du revenu liée à l'activité professionnelle que les salariés inaptes ne sont plus en mesure d'accomplir et non pas une indemnisation de la réduction de leur capacité à travailler ; d'autre part, la non-limitation de l'indemnisation aux seuls cas d'invalidité pour cause professionnelle. Veldkamp n'avait pas pensé que le recours au nouveau dispositif déborderait les limites du recours aux anciennes assurances accidents du travail, accidents miniers et accidents maritimes. Or, dès les années soixante-dix, on assiste à une progression continue des effectifs indemnisés.

Evolution du nombre d'allocataires de la WAO
(y compris régime d'invalidité des indépendants, et des handicapés de naissance)
En milliers

	Moyenne annuelle	% de la population active
1968	163,5	3,3 %
1972	248,9	4,8 %
1976	411,8	7,8 %
1980	637,8	11,7 %
1985	755,4	13,6 %
1990	862,6	14,4 %
1995	877,4	12,9 %
1999	913,6	12,4 %

La forte progression des effectifs indemnisés dans les années soixante-dix et quatre-vingt est liée aux réductions d'effectifs pendant les deux crises. Les organismes de branches chargés de la gestion des différentes garanties de sécurité sociale, co-gérés par les partenaires sociaux, étaient enclins à une gestion en douceur des restructurations que le régime de la WAO, plus favorable que le chômage, facilitait. Les sorties vers ce régime étaient financièrement d'autant plus intéressantes que la pratique administrative conduisait à indemniser en invalidité totale des salariés invalides partiels dont la réinsertion était improbable compte tenu de la situation de l'emploi.

Avec le rétablissement progressif de conjoncture, l'explication de la poursuite de l'augmentation du nombre des allocataires par les réductions d'effectifs n'est plus de mise à partir des années quatre-vingt-dix. Le fait qu'un tiers des entrées en inaptitude soit rattaché à une origine psychique et que les femmes soient surreprésentées dans ces nouvelles entrées conduit à s'interroger sur l'évolution des

• • •

• • •
conditions de travail et du système d'emploi. On attribue la part des affections psychiques à la montée du stress professionnel et à l'intensification du travail. Les secteurs les plus gros pourvoyeurs de salariés en invalidité (professions de santé, de l'enseignement, du secteur social) sont ainsi connus tant pour leurs sous-effectifs que pour la charge mentale de leurs activités. Les difficultés de conciliation famille-emploi, et une certaine incapacité à gérer les conflits interpersonnels à l'intérieur des organisations seraient aussi des motifs d'entrée en inaptitude pour raison psychique. Enfin, les tensions sur le marché du travail conduisent au recrutement depuis 1997 de personnes plus fragiles, conduisant à renforcer les flux d'entrée en WAO. Cependant, la répartition entre invalides totaux et invalides partiels commence à évoluer. Pour la première fois, fin 2000, le ministère des Affaires sociales faisait le bilan que moins de 60 % des nouvelles demandes avaient abouti à une décision de mise en invalidité totale contre 70 % en 1998.

gouvernement suivant. Le gouvernement de Wim Kok n'a eu le temps que de prendre position le 12 avril. Il a alors soutenu l'essentiel de l'avis du Conseil, tout en laissant irrésolues deux questions cruciales, la hausse des allocations des personnes en invalidité totale, et la suppression du système de pénalités financières pesant sur les entreprises d'où sont issus les nouveaux cas d'inaptitude. Ce retard complique le processus de réforme, qui est maintenant un enjeu des discussions post-électorales précédant la formation de la nouvelle coalition gouvernementale. Après les élections du 15 mai, les rapports de force entre les partis traditionnels sont profondément bouleversés par le relèvement important des chrétiens-démocrates, qui redeviennent le premier parti, et par le score très important réalisé par la liste de Pim Fortuyn, le leader populiste assassiné le 6 mai dernier.

L'avis du SER

Pour la première fois, après de multiples réformes (*cf.* encadré 2), on touche à l'architecture même du régime en limitant son bénéfice aux personnes en invalidité totale. L'inaptitude est vue d'abord comme un problème de continuité et d'adaptation de l'emploi avant d'être un problème d'indemnisation. L'avis presque unanime du SER marque un compromis entre des organisations patronales qui réclamaient depuis plusieurs mois une refonte totale du régime, et des organisations syndicales sur la défensive. L'adhésion des organisations patronales (grandes entreprises et PME) est particulièrement significative et un frein est ainsi mis aux propositions les plus dures qu'a pu formuler le parti libéral VVD. Le compromis adopté marque aussi pour certains observateurs une victoire syndicale dans la mesure où le principe de la revalorisation de l'allocation d'invalidité totale a été accepté. Revenons sur les grandes lignes de l'avis, dont les recommandations ne sont censées s'appliquer qu'aux nouveaux cas de mise en invalidité, après modification du régime légal.

Une révision du périmètre du régime

Tout d'abord, l'essentiel de l'avis du SER tient en la redéfinition du périmètre de la garantie inaptitude. Seuls les invalides dont l'invalidité est supérieure à 80 % et dont on n'attend aucune amélioration dans les cinq ans sont admis au bénéfice de la WAO, et leur indemnité passe de 70 à 75 % de leur salaire moyen sur les trois dernières années. Sans exclure explicitement les cas psychiques de l'invalidité totale, l'avis formule une condition d'objectivité de l'indication médicale à l'admission en invalidité totale, qui réduit *de facto* les possibilités d'accès au régime pour raison psychique. Les invalides partiels ne sont plus pris en charge par le régime de la WAO. En cas d'inaptitude partielle, comme on l'a dit plus haut, l'entreprise et le salarié sont déclarés co-responsables de la recherche d'une solution de reclassement. L'avis distingue le cas des personnes en invalidité partielle légère (moins de 35 % d'invalidité) et celui des personnes dont l'invalidité est reconnue comme substantielle (entre 35 % et 80 % d'invalidité).

Dans ce cas d'inaptitude au travail substantielle, un complément de salaire est prévu pour compenser la perte de salaire éventuelle liée à un reclassement dans un emploi de niveau inférieur. Ce complément est fixé à hauteur de 70 % de la partie de salaire perdue du fait de l'invalidité. Le SER propose que ce complément soit versé sans limitation de durée, et en fonction du réexamen périodique du taux d'invalidité. Il serait financé par une nouvelle assurance obligatoire mise en œuvre à partir de cotisations patronales et salariales, contractée auprès de compagnies d'assurances privées, complétée par un redéploiement des moyens de financement publics de la WAO. Dans le cas d'une inaptitude inférieure à 35 %, aucune indemnisation différentielle n'est prévue en cas de reclassement dans un poste moins bien rémunéré. Enfin, la prise en charge des personnes en invalidité partielle (légère ou substantielle) sans emploi, ou dont le reclassement n'aurait pas été possible est prévue dans le cadre des régimes de droit commun du chômage et de l'assistance, avec cependant un aménagement. L'allocation de prolongation de l'indemnité chômage proportionnelle au salaire ne serait pas, dans le cas des personnes invalides, soumis aux conditions de ressources du ménage, contrairement au régime normal de ces allocations de prolongation de chômage.

Du point de vue du maintien et de l'adaptation de l'emploi, un autre point essentiel de l'accord tient à la prolongation à deux ans (au lieu d'un) de la période pendant laquelle l'entreprise doit assurer les salaires du salarié en arrêt de maladie ou d'accident du travail. Si la première année, le maintien du salaire peut être assuré à plus de 70 % (taux légal) par le jeu de dispositions conventionnelles librement négociées par les partenaires sociaux, l'indemnité de maintien du salaire pour maladie sera limitée strictement à 70 % du salaire pendant la seconde année, afin d'inciter les salariés à la reprise d'activité. Cette disposition nécessite un accord complémentaire à la Fondation du travail entre les représentants des organisations patronales et syndicales afin d'interdire de fait aux partenaires sociaux des accords de branche ou d'entreprise de négocier un complément de salaire portant cette indemnité au-delà de 70 %. L'entreprise est invitée à déployer toute initiative visant à reclasser en interne ou chez un autre em-

Encadré 2

Des multiples retouches aux effets trop limités

Avant la commission Donner, d'autres tentatives de réforme ont été lancées par les pouvoirs publics. Mais force est de constater que les nombreuses retouches apportées au dispositif de la WAO n'ont pas réussi à infléchir durablement l'évolution des effectifs. Dès la fin des années quatre-vingt, plusieurs réformes ont été lancées, visant à contenir le volume des allocations à travers leur niveau et le contrôle de l'entrée dans le régime, et à pénaliser les employeurs des salariés entrant en invalidité. Prises en 1987 dans le cadre d'un ensemble de mesures visant à contenir le volume des allocations, les premières mesures ont baissé le niveau de l'indemnisation de l'invalidité totale de 80 % à 70 % du dernier salaire, et revu à la baisse en proportion tous les autres niveaux d'allocations.

Après une enquête parlementaire mettant en évidence certaines dérives dans l'utilisation de la WAO comme instrument de réductions d'effectifs et malgré une intense mobilisation syndicale, le gouvernement reprend l'initiative au début des années quatre-vingt-dix. En 1992, est mis en place un système de bonus-malus influençant le niveau des cotisations sociales de WAO et pénalisant les entreprises dont les salariés entraient en invalidité [1]. En 1993, intervient un train de mesures agissant tant sur les procédures, que sur la durée des allocations [2]. L'admission au régime WAO est soumise à un contrôle médical et professionnel par médecin conseil avec réexamen de la situation de chaque allocataire tous les cinq ans. Enfin, l'allocation est réformée et décomposée en deux temps : une allocation proportionnelle au dernier salaire et fonction du degré d'invalidité, dont la durée dépend de l'âge de la personne admise au régime, puis une allocation de prolongation basée sur le revenu minimum et d'autant améliorée que l'allocataire est plus âgé. La notion de « travail convenable », qui correspondait à l'ancienne qualification et à l'ancienne rémunération de l'allocataire, est remplacée par la notion de « travail accessible », mettant l'accent non plus sur les capacités perdues à indemniser mais sur les capacités résiduelles de travail, dont les gains doivent être éventuellement complétés en fonction du degré d'invalidité constatée.

En 1998, la loi PEMBA [3] introduit un système de calculs variable et progressif de la cotisation patronale WAO en fonction du nombre de personnes sorties des effectifs de l'entreprise et accueillies dans le régime de l'invalidité. Sa mise en œuvre a été programmée en un processus progressif sur cinq ans. La partie variable de la cotisation doit couvrir le coût des cinq premières années d'indemnisation dans le régime. Les entreprises ont la possibilité de sortir du régime de l'assurance sociale et d'assumer elles-mêmes la couverture de leurs salariés, éventuellement en assurant ce risque auprès d'une compagnie d'assurance. On espère que cette pression financière conduira les entreprises à déployer de plus grands efforts pour réinsérer leurs salariés malades ou accidentés, leur trouver des postes de travail adaptés, et tout un dispositif de subventions est mis au point pour les y aider [4].

De 1995 à 1999, les structures de gestion de la sécurité sociale ont subi plusieurs réformes, marquant par fois des réorientations majeures comme le changement

• • •

• • •

de 1999 qui re donne une di rec tion pu blique aux or ga nis mes de ges tion de la sécurité sociale, après une période conduisant à leur privatisation et mise en concur rence. Ces mul ti ples chan ge ments ont con tri bué à créer un cli mat d'ins tabi li té peu pro pice à l'amé lio ra tion des pro cé du res d'ad mis sion et de con trôle de l'invalidité.

Les ef fets des ré for mes suc ces si ves du ré gime WAO sont da van tage dé ce la bles dans l'évo lu tion de la struc ture des al lo ca tai res plu tôt que sur leur ef fec tif to tal qui continue sa pro gres sion. On n'a cons ta té une baisse des ef fec tifs qu'entre 1994 et 1996, lors de l'instauration du contrôle périodique et de la révision de l'ensemble des dossiers des allocataires âgés de moins de 45 ans. En revanche, entre 1985 et 1998, la pro por tion des per son nes in dem ni sées pour in va li di té partielle est passée de 16 % à 30 %. En ter mes de coûts rap por tés au PIB, les coûts sont revenus en 1999 à leur niveau de 1976 (2,6 % du PIB) alors que l'effectif des al lo ca tai res a dou blé entre ces deux da tes. Enfin, si l'al lo ca tion moyenne de WAO re pré sen tait 71,8 % du sa laire moyen en 1975, elle ne re pré sente plus que 51,6 % en 1998. Ceci constitue d'ailleurs un phénomène préoccupant dans la mesure où la proportion de ménages pauvres parmi les ménages aux quels appar tien nent les in va li des in dem ni sés a ten dance à aug men ter.

1. Le ma lus sera sup pri mé en 1995.
2. Wet te rug dring ing be roep op de ar beid son ge schick theids re ge lin gen.
3. Wet premie di fe ren tiatie en mark twer king bij ar beid son ge schik theid

ployeur le salarié invalide partiel, et à s'adres ser à son ser vice conseil en conditions de tra vail ou aux en tre pri ses pri vées spé cia li sées dans la réin ser tion des in va lides.

Dans les cas d'inap ti tude to tale, l'avis d'admission au régime peut être rendu dès la fin du troi sième mois d'ar rêt d'ac tivi té. Dans tous les cas au tres, la pro lon gation pendant une deuxième année du con trat de tra vail a pour ob jec tif de lais ser le temps nécessaire à toute intervention vi sant le ré ta blis se ment de l'état de san té du sa la rié ar rê té et son re clas se ment dans un em ploi adap té. Les ef forts de l'en treprise et l'attitude coopérative du salarié sont des points qui se ront éva lués lors de la de mande de fixa tion du taux d'in va li dité, et il pour ra être dé ci dé d'une pro lon gation du maintien du contrat du travail au-delà deux ans en cas d'in suf fi sance de ces ef forts.

A côté de ces pro po si tions tou chant à l'ar chi tec ture du ré gime et à une po li tique ac tive de réin ser tion des per son nes en invalidité, l'avis du SER a fait aussi des pro po si tions d'amé lio ra tion des pro cé dures d'ad mis sion aux dif fé ren tes ga ran ties. En ce qui concerne l'ad mis sion à la nouvelle garantie in va lidité *stricto sensu*, le con trôle et la fixa tion du taux d'in va li di té et de son caractère durable sont confiés aux médecins et experts de la nouvelle institution de gestion de la sécurité sociale (UWV). Des pro po si tions sont fai tes pour amé lio rer la pro fes sion na li sa tion de

ces experts, pour mettre en place une double évaluation et pour uniformiser leurs pratiques d'évaluation. La fixation du taux d'invalidité des personnes en invalidité partielle est en revanche laissée au secteur privé, c'est-à-dire aux médecins des compagnies d'assurances retenues par les branches ou les entreprises pour le financement de l'indemnité compensatrice de perte de salaire.

La fin d'un traitement financier privilégié

Du point de vue des revenus des personnes en inaptitude, l'avis du 22 mars est donc lourd de conséquence. En effet, jusqu'à présent, et malgré les différentes retouches apportées, l'indemnisation au titre de l'invalidité restait plus favorable que l'indemnisation de l'inactivité au titre du chômage ou de l'assistance. En effet, après une période d'indemnisation WAO à 70 % du dernier salaire, déclinée en six classes correspondant au degré d'invalidité reconnu, et dont la durée dépend de l'âge lors de l'admission au régime, une indemnité dite de prolongation est versée sans limitation de durée, et sans prise en compte des revenus du ménage ou du partenaire.

Fruit d'une réforme de 1993 visant à diminuer l'attractivité du régime de WAO, le calcul de cette allocation de prolongation est compliqué. Les modalités de ce calcul conduisent à un écrêtement de l'allocation, qui défavorise ceux qui s'éloignent du salaire minimum et les ex-salariés les plus jeunes. C'est pour réagir à ces règles que de très nombreuses conventions collectives ont conclu des accords visant à combler ce qu'on a appelé « le trou de la WAO », c'est-à-dire l'écart entre le résultat de ce nouveau calcul et l'ancienne allocation sans limitation de durée à hauteur de 70 % du dernier salaire.

Les différences entre le traitement actuel de l'inaptitude et celui du chômage ou de l'assistance (*Bijstand*) apparaissent clairement. Tout d'abord, le salarié arrêté touche pendant un an 70 % ou plus de son ancien salaire, à la charge de l'entreprise, depuis la réforme de l'assurance maladie de 1996. Ensuite, une fois déterminé son degré d'inaptitude, il enchaîne la perception de l'allocation d'inaptitude puis les allocations de prolongation de la WAO tenant encore compte de l'ancien salaire. Elles sont versées sans limitation de durée et sans prise en compte du revenu éventuel d'un partenaire. En comparaison, l'allocation de prolongation du chômage (IOAW), qui suit les droits à l'assurance chômage dépendant de la durée d'activité, est versée sous condition de contrôle des ressources du ménage, et elle est limitée à 50 % du salaire minimum pour une personne en couple, ou 70 % pour une personne isolée. Enfin, l'allocation d'assistance, basée sur les mêmes montants, est versée en plus sous condition de contrôle des ressources du ménage et de son patrimoine. En clair, les allocations WAO encouragent jusqu'ici assurent, de cinq ans en cinq ans et jusqu'à la retraite, un revenu de remplacement à des ex-salariés qui, pour les plus anciens, tient compte du niveau antérieur du salaire. Ils s'en verraient privés au titre des revenus de leur ménage dans le cadre des autres dispositifs, et seraient soumis au contrôle de recherche d'emploi qui est de règle dans ces dispositifs.

L'équilibre des concessions dans le cadre de l'avis du 22 mars

Les propositions du SER sont largement inspirées des recommandations fai-

tes par la com mis sion Don ner. Le tra vail de cette commission constituée en 1999 et qui a ren du son rap port le 30 mai 2001, s'est ac com pa gné de vi ves dis cus sions et de mul ti ples pri ses de po si tion de la part des par tis po li ti ques et des par te nai res sociaux. L'avis du SER du 22 mars rapproche les points de vue des partenaires sociaux.

En élevant le niveau de l'allocation d'inap ti tude à 75 % du sa laire moyen des trois dernières années, il améliore la situa tion fi nan cière des in va li des to taux, ce qui était un point es sen tiel pour les syn dicats, la FNV et dans une moindre me sure la CNV. En sup pri mant la loi PEMBA sur la pro gres si vi té de la co ti sa tion pa tro nale WAO (voir en ca dré 2), il donne sa tis faction aux PME mais aus si aux gran des entreprises, ulcérées de se trouver pénalisées lors de l'admission en inap titude de sa la riés pour cau ses non pro fession nel les, du fait de la non li mi ta tion aux causes professionnelles de l'invalidité. En acceptant la restriction du périmètre de l'inap ti tude aux in va li des du ra bles et to taux, la pro lon ga tion de la pé riode d'attente avant dé ci sion sur l'ad mis sion ou le de gré d'inap ti tude, ou en core une al lo cation compensatrice de perte de revenu pour les in va li des lé gers res tant en em ploi ou sur le mar ché du tra vail, les par te naires so ciaux don nent des ga ges au gou vernement. Ils affichent leur volonté de changement, leur souci de limiter la charge financière du régime de l'inap titude et la préoccupation de promouvoir l'em ploi et le main tien en em ploi des personnes plus lé gè re ment han di ca pées.

Et pour tant des cri ti ques for tes et nom breu ses

Face aux gran des li gnes de cet avis qui avaient été ren dues pu bli ques dès jan vier, les cri ti ques ont été nom breu ses et sont venues de plu sieurs cer cles. D'une part, des experts économiques au sein de l'organe officiel Centraal Planbureau mais aussi d'ins ti tuts de pré vi sion pri vés comme Nyfer, ont mis en doute la ca pa ci té du nouveau régime à parvenir aux économies an non cées. D'autre part, la base des or gani sa tions syn di ca les a re nâ clé aux concessions fai tes no tam ment dans le trai te ment des per son nes en in va li di té par tielle. Enfin les par tis po li ti ques, et même le se cré taire d'Etat à la Sé cu ri té so ciale, H. Ho o ger vorst, du parti li bé ral VVD, ne se sont pas privés d'intervenir dans le débat en période d'in tense ac ti vité élec to rale.

Ces cri ti ques ont ame né trois des onze mem bres du SER à re fu ser leur ap pro bation à l'avis du 22 mars. Les voix des trois représentants de la Couronne qui ont man qué au SER pour rendre un avis unanime sont des voix qui comp tent : le représentant du Cen traal Plan bu reau, ce lui de la Banque centrale néerlandaise et l'an cien se cré taire d'Etat à la Sé cu ri té sociale du pre mier gou ver ne ment vio let.

Le scep ti cisme du Cen traal Plan bu reau

Dans ses ana ly ses du 18 jan vier, du 14 février et du 18 mars 2002, le Centraal Plan bu reau (CPB) s'était mon tré très critique quant à la ca pa ci té des me su res proposées par le SER à générer des économies sur la charge financière que représente le régime de l'invalidité, et à di mi nuer le nombre des en trées en in va lidité à 25 % du nombre actuel. « Le fait que le durcissement du critère d'inap titude ne pro duise pas de baisse im por tante ou même une augmentation du nombre des allocations distribuées est la conséquence de la dégradation de la structure

des in ci ta tions qui est liée à la mo di fi cation du sys tème » écrit le CPB .

La proposition d'augmenter l'al lo cation d'inap ti tude to tale de 70 % à 75 % du salaire moyen est particulièrement critiquée : elle cons ti tue rait une forte in ci tation pour la per sonne en ar rêt de tra vail à faire éva luer sa di mi nu tion de ca pa ci té de travail comme une invalidité totale, ce risque étant aggravé par les difficultés à stan dar di ser et pro fes sion na li ser l'éva luation médico-sociale du handicap. Le point faible de cette mesure est pour le CPB la dé fi ni tion de ce qui sera consi dé ré comme un état d'inap ti tude to tale et durable, alors que le SER s'est re fu sé à dé finir une liste limitative de maladies ou d'af fec tions, et que les pro cé du res ad ministratives du système d'admission et d'évaluation du degré d'inaptitude ne sont pas faciles à améliorer, dans l'état ac tuel des ef fec tifs de la mé de cine pro fession nelle et d'as su rance aux Pays-Bas.

Le vo let consis tant à main te nir en emploi les personnes en invalidité légère (moins de 35 % sans allocation com plémen taire) et de 35 % à 80 % avec al lo cation com pen sa trice de perte de sa laire est également critiqué. Le Centraal Plan bureau es time qu'il pous se rait les en tre prises à ren for cer la sé lec tion à l'em bauche sur la base de la san té, et à ren voyer vers les assurances collectives du régime du chô mage et de l'as sis tance les per son nes dont l'état de san té se rait jugé trop in certain, sans ef fet d'éco nomie pour les fi nances pu bli ques.

Enfin, la suppression du système de cotisation variable PEMBA selon le nombre de personnes entrant en inap ti tude, et même la pos si bi li té pour une entre prise de sup por ter elle-même le risque de l'in dem ni sa tion du sa la rié inapte pendant cinq ans, sont deux mesures jugées inconséquentes, du fait même qu'elles interviennent avant même qu'on ait pu évaluer sur une pé riode suf fi sante l'ef fi ca ci té de ce dis po si tif. En outre, le CPB estime que la liberté que conservent les par te nai res so ciaux de né go cier des compléments d'al lo cations au-delà des 75 % prévus par l'avis pour l'inaptitude totale ou des 70 % pour les cas d'inap ti tude partielle entraîne le risque que l'ensemble des me su res pro po sées ne conduise pas à une di mi nu tion du vo lume des al lo ca tions distribuées.

Au to tal, le CPB es time que les me sures proposées conduiraient dans le cas le plus fa vo rable à un demi mil liard d'eu ros d'éco no mies par an ; il n'ex clut pas qu'elles puis sent aus si me ner à un alour dis sement des dé pen ses d'un même mon tant.

L'appui des organisations syndicales obtenu de justesse

Du côté des or ga ni sa tions syn di ca les, le sou tien de la FNV à l'avis n'a pas été acquis facilement. Les deux plus gros syndicats de la FNV ont été très con trariés par la limitation de l'indemnisation de la maladie pendant la seconde année d'ar rêt à 70 % sans pos si bi li té de né go cier de com plé ment. Abva-Kabo (syn di cat du secteur public et parapublic) et FNV Bondgenoten (issue d'une fusion des syn di cats de l'in dustrie, de l'agro-ali mentaire et des trans ports) re pré sen tent à eux deux près des deux tiers de l'ef fec tif de la FNV. Abva-Kabo a critiqué également l'absence de disposition protectrice ou com pen sa trice de perte de re ve nu pour les inaptes légers avec une perte d'aptitude inférieure à 35 %. Et enfin, les en ga gements des employeurs à rechercher le main tien en em ploi des per son nes en ar rêt d'ac ti vi té pour rai son de san té sont ap parus in suf fi sam ment ga ran tis par les dis po-

sitions de l'accord. Malgré ces critiques, le 12 mars, le conseil fédéral de la FNV approuvait à une petite majorité le texte de l'avis du SER car, malgré leurs objections, FNV Bondgenoten (qui à lui seul pesait 45 % des voix), le petit syndicat des femmes Vrouwenbond et celui de la Police ont finalement soutenu le projet.

Les partis politiques divisés

Entre les premières orientations unanimes données par le SER le 18 janvier et son avis officiel du 22 mars, la discussion a également flambé chez les partis politiques aux prises avec la campagne électorale . Elle a été alimentée par les évaluations du Centraal Planbureau et a fait apparaître des divergences qui transcendent l'appartenance au gouvernement ou à l'opposition.

Dans la coalition gouvernementale, les partis libéral, VVD, et réformateur de gauche, D 66, se sont opposés le plus directement aux propositions du SER. Ils ont notamment contesté le projet d'augmentation de l'allocation d'inaptitude totale de 70 à 75 % du salaire. En revanche, le troisième parti de la coalition sortante, les travaillistes du PVDA, ainsi que le parti d'opposition chrétien-démocrate CDA ont soutenu cette proposition tout en mettant l'accent sur la prévention de l'invalidité et la réintégration professionnelle des personnes en invalidité ; ces partis sont encore animés, dans un esprit néo-corporatiste, d'un plus grand respect de l'autonomie des partenaires sociaux.

L'opposition aux propositions du SER de H. Hoogervoorst, secrétaire d'Etat à la Sécurité sociale et membre du parti libéral, a déclenché une quasi-crise politique. Hoogervoorst qui s'est appuyé sur les calculs du CPB, a exprimé son désaccord tant avec l'augmentation de l'allocation d'inaptitude totale qu'avec la suppression des pénalités visant les entreprises amenées à licencier des personnels pour inaptitude. H. Hoogervoorst prenait ainsi publiquement ses distances avec le processus de concertation soutenu par le gouvernement auquel lui et son parti participaient et s'est fait rappeler à l'ordre par Wim Kok qui a exprimé son attachement à l'avis attendu du Conseil économique et social .

S'en tenir avant les élections ?

A la fin mars, le gouvernement sortant est dans une situation délicate. Comment construire, en quelques semaines, un projet de loi suffisamment soutenu par les partenaires sociaux, et appuyé sur leurs recommandations, tout en faisant droit aux critiques de fond émises contre ce projet, sans perdre le soutien des premiers ? La FNV a annoncé la couleur : « L'avis du Conseil économique et social n'est pas un panier de pique-nique ! » dans lequel on choisirait sélectivement telle ou telle mesure. Il est d'autant plus important d'avancer sans trop de dissensions sur ce thème pour les partis de la coalition que le paysage politique des prochaines élections s'est compliqué par la présence d'un leader populiste qui a fait une entrée fracassante sur la scène politique, Pim Fortuyn, et par le choc qu'a constitué en pleine campagne électorale, son assassinat le 6 mai dernier. Personnalité forte, animé d'un grand talent médiatique, Pim Fortuyn ex-

cel lait à for mu ler des pro po si tions sim plistes, conservatrices et démagogiques, à la li mite de l'ex trême-droite, en ré ponse aux difficultés qui ressortent du bilan de huit an nées de gou ver ne ment vio let, que ce soit sur le ter rain de l'im mi gra tion, de la san té, de l'en sei gne ment etc. Il avait fait, à la tête d'une liste locale, un score de 36 % des voix aux élec tions mu ni ci pa les de Rot terdam en mars der nier. Mal gré le sim plisme de ses pro po si tions et l'inex pé rience po litique de ses partisans, il a été impossible aux par tis tra di tion nels de me ner une campagne électorale nationale comme s'il n'exis tait pas.

D'où l'im pé rieuse né ces si té de ne pas laisser à découvert le thème de l'inap titude. C'est fi na le ment D 66, le pe tit par ti ré for ma teur de gauche, qui a fait des propositions de concessions permettant de dégager un consensus mi ni mum sur une fu ture ré forme entre les par tis de la coa lition sor tante, PVDA, VVD et D 66.

Quand le gou ver ne ment fait connaître sa po si tion of fi cielle le 12 avril, il ne lui pa raît pas réa liste de cons truire un pro jet de loi avant les élections. Aus si, la seule ambition possible est-elle d'entériner quel ques points d'ac cord, sus cep ti bles de servir de repères sur la question de la WAO pour les dis cus sions post-élec to rales de for ma tion du gou ver ne ment.

Le gouvernement de Wim Kok approuve les grandes lignes de l'avis du SER, et no tam ment sa res tric tion de l'admis sion à la WAO des seuls cas d'in va lidité totale et durable, le principe du maintien au travail des invalides partiels et la prolongation du contrat de travail pen dant deux ans avec li mi ta tion de l'indemnité maladie à 70 % du salaire pendant cette deuxième année. En re vanche, il renvoie au prochain gouvernement les deux ques tions les plus sen si bles : cel les de l'aug men ta tion de l'al lo ca tion d'inapti tude de 70 à 75 % du sa laire, et celle de l'abro ga tion du dis po si tif de pé na li tés fi nan cières PEMBA.

Le gou ver ne ment for mule les pro po si tions sui van tes :

- définir les affections ou problèmes de san té ne don nant pas ac cès à l'inap titude to tale et du rable, ce qui pa raît plus fa cile que de dres ser une liste po si tive des cas et ma la dies y condui sant ;

- ex clure du cal cul de l'al lo ca tion de pro lon ga tion de chô mage pour inap ti tude les vérifications de patrimoine du ménage, mais te nir compte des res sour ces du partenaire, afin de maintenir une incitation au tra vail ;

- organiser un premier contrôle d'inaptitude au bout d'une année d'arrêt afin d'orienter vers l'inaptitude les personnes dont l'état de san té ne pa raît pas susceptible de s'améliorer suffisamment pour permettre une reprise du travail, et d'intensifier les efforts de reclassement ou de réin té gra tion pro fes sion nels des autres ;

- maintenir un financement public des allocations compensatrices de pertes de re ve nus pour inap ti tude par tielle pour évi ter les ef fets d'évic tion et de sé lec tion à l'em bauche qui se raient liés à une pri va ti sa tion de cette ga rantie par le re cours à des com pa gnies d'as su ran ces ;

- sans pré ju ger du sort dé fi ni tif du dispo si tif PEMBA, prendre en compte dans la durée de majoration des cotisations inaptitude la période de prolongation du main tien du sa laire des per son nes ar rê tées au-delà d'un an. L'objectif est d'inciter les entreprises à rechercher plus activement une solution de reclassement et d'éviter le basculement vers l'inaptitude totale ou partielle gé né rant une aug mentation de co ti sation.

Cette prise de po si tion a vi ve ment irrité les organisations syndicales. Pour la FNV, elle « donne un bre vet d'in ca pa ci té en matière sociale au gouvernement ». Les deux cen tra les ont cri ti qué le gou vernement pour son refus de soutenir l'échange de conces sions entre la hausse des allocations d'inaptitude totale et l'abrogation des pénalités patronales en ma tière de co ti sa tions inap ti tude et el les ont contes té la sou mis sion des al lo ca tions de chô mage des inap tes par tiels au test de res sour ces du mé nage. Pour les or ga ni sations syndicales, le maintien (ou l'amélioration) des ressources de rem pla ce ment liées au sa laire en cas d'in va li di té to tale ou par tielle, et la dif fé rence de trai te ment avec le chô mage or di naire, constituent bien l'enjeu central de la réforme de la WAO.

La mise en ques tion de la so cié té du bien-être et de la concer ta tion ?

Le ré gime de l'in va li di té a fait l'ob jet de cri ti ques ré pé tées de la part de l'OCDE dans ses rapports sur les Pays-Bas tant sous l'as pect des char ges qu'il fait pe ser sur les entreprises que sur le chômage qu'il est cen sé dé gui ser . On peut pour tant se de man der si l'im por tance des ef fec tifs et leur pro gres sion, en stocks tout comme en flux, ne témoignerait pas d'une to lérance so ciale spé ci fique au re trait du marché du travail pour raison de santé, exceptionnelle en Eu rope, qui ras semble l'opinion publique aux Pays-Bas autant qu'elle la divise. Il ne faut pas mé connaître le poids d'un concept très utilisé tant dans le champ du social que de la santé, celui de bien-être (*Welzijn*), qui a même son mi nis tère , et qui s'af fiche depuis très long temps comme un ob jec tif de politique pu blique. On ex pli que rait ain si par exemple la part très importante des motifs psychiques, l'acceptation de motifs comme la fatigue chronique, ou le sur me nage, qui sont des maux à peine repé rés dans d'au tres pays, tant ils sont banalisés là où le mot travail trouve sa ra cine dans le *tripalium* la tin. Cette to lérance so ciale au re trait du mar ché du travail a deux faces : celle de la solidarité col lec tive avec les per son nes dont la santé est fra gi lisée au point que leur ac ti vi té soit entravée ou que le revenu tiré d'un travail soit trop réduit par rapport à leur situation antérieure, et celle d'une certaine vision de la performance in di vi duelle et d'entreprise, qui n'admet au tra vail que des per son nes en pleine forme. Toute modification du régime touche à l'une et l'autre de ces facettes et rend l'opération particulièrement délicate au plan so cial et po li tique.

En outre, la dif fi cul té et la sen si bi li té du thème de l'invalidité font apparaître au jourd'hui des dis sen sions po li ti ques et des craquements dans le mode de dé ci sion tra di tion nel de la concer ta tion entre partenaires sociaux et représentants du gouvernement. D'une part, il existe des divergences entre les partis socialiste et chré tien-dé mo crate tra di tion nel le ment at tachés à cette concertation et les partis plus « po li ti ques » (VVD et D 66) ou dont les parentés avec certains groupes sociaux se sont af fai blies. Mal gré la droi ti sa tion évi dente de la Deuxième Chambre après les élec tions du 15 mai, le fait que les chrétiens-démocrates, tra di tion nel lement très at ta chés à la sub si dia ri té, sont à nou veau le pre mier par ti à la Chambre et domineront vraisemblablement la future coalition gouvernementale, permet de penser que les rapports de force sur le dos sier de la WAO re de vien dront fa vo rables aux arbitrages des partenaires sociaux tels qu'ils se sont exprimés au

Conseil économique et social. En outre, c'est le chré tien-dé mo crate Hein Don ner, an cien pré si dent de la com mi sion de réflexion sur l'inap ti tude, qui est char gé de me ner les dis cus sions de for ma tion de la future coalition de gouvernement. Nul doute que la question de la réforme de l'inaptitude tien dra une place im por tante dans ces dis cus sions.

D'autre part, des contradictions se font jour entre les institutions de la concer ta tion – Con seil éco no mique et social, Fondation du travail – et les interventions du Centraal Planbureau. Instru ment tra di tion nel de la concer ta tion par son ex per tise qui fait au to ri té, ce dernier a eu tendance, dans la période récente, à intervenir en arbitre dans un débat po li tique à do mi nante éco no mique. En outre, la fonc tion des « re pré sen tants de la Cou ronne » dé si gnés par le gou verne ment (un tiers des mem bres du Con seil éco no mique et so cial) change peu à peu. Nom més pour leur ex per tise, ils sem blent depuis 1994 davantage choisis en fonction de leur cou leur po li tique. En d'au tres termes, le débat sur la WAO est l'oc casion de pointer une double évolution du débat social aux Pays-Bas : politisation du dé bat au dé tri ment de la concer ta tion, et économisation des décisions au détriment de leur po li ti sa tion.

Sour ces :

NRC Han dels blad, Volkskrant ; So ciale Nota 2002, Mi nis terie van so ciale za ken en werk gelegenheid.

Wer ken en Le ren 2001-2002, Klu wer, CBS, 2001

«Werk ma ken van ar beid son ges chik theid», Advies van de Advies com missie Arbeid son geschik theid, (rap port Don ner), 30.5. 2001

Etudes éco no mi ques de l'OCDE, Pays-Bas, OCDE 2002.

PAYS-BAS