



Maastricht Working Papers
Faculty of Law

Collectivités territoriales et emploi aux Pays Bas

2015-5

OSWALD JANSEN
Maastricht University, Public Law

Faculty of Law

All rights reserved.

No part of this paper may be reproduced in any form without the permission of the author.

This Working Paper series from the Faculty of Law, University of Maastricht, aims to further excellence in scholarship. It allows Maastricht-based authors to bring their work-in-progress to a wide audience, facilitating fruitful discussion and critical input on nascent ideas and projects to the benefit of both author and reader. To this end, readers are encouraged to treat the series as interactive and to contact authors with their comments.

Those wishing to submit papers for consideration are invited to send work to yleen.simonis@maastrichtuniversity.nl.

Our submission guidelines and further information are available at
<http://www.law.unimaas.nl/maastrichtworkingpapers>

© OSWALD JANSEN

Published in Maastricht, September 2015

Faculty of Law, Maastricht University
Postbox 616, 6200 MD, Maastricht, the Netherlands

Author email: oswald.jansen@maastrichtuniversity.nl

This paper is to be cited as Maastricht Faculty of Law Working Paper 2015/5

Collectivités territoriales et emploi aux Pays Bas

Oswald Jansen¹

Final draft 27 April 2015

This paper will be published in: Gerard Marcou, Robert Herzog et Helmut Wollman (eds.), *Collectivités territoriales et emploi, Droit et Gestion des Collectivités Territoriales*, to be published by *Le Moniteur des Travaux publics* and on <http://grale.univ-paris1.fr/Annuaire/presentannu.htm>;

Abstract

This contribution deals with the developments in the Netherlands of the organization of the public administration dealing with employment policy and social security. These developments involve big changes in the role of labor unions and employers organizations, centralization and fusion of public law actors into a independent administrative authority, the grow of involvement of private actors as well as an increase of the rol of local government.

Keywords

Employment policy; comparative public administration; local government; social security;

¹ Professeur du droit administratif européen et administration publique

1. Introduction

Aux Pays-Bas, l'administration publique qui est chargée de lutter contre le chômage a connu de profondes réformes au fil du temps. Il s'agit globalement du rapprochement et finalement de l'intégration de deux domaines, à savoir les activités de placement et d'intermédiation sur le marché du travail et les assurances sociales, de la modification du rapport entre public et privé et des changements au niveau de la responsabilité de l'État et de celle des partenaires sociaux, de la décentralisation poussée de tâches et d'activités au profit des communes (décentralisation territoriale) et de la réflexion permanente sur les autorités administratives indépendantes (décentralisation fonctionnelle).

Après avoir exposé brièvement au paragraphe 2 l'organisation actuelle du service public chargé du traitement du chômage, je dépeindrai les développements à partir d'importants amendements de loi. Je traiterai au paragraphe 3 de l'évolution jusqu'en 1990. J'aborderai au paragraphe 4 la tripartition des services de l'emploi avec la Loi du 1^{er} janvier 1991 sur le service pour l'emploi [*Arbeidsvoorzieningswet*] et au paragraphe 5 l'abandon de cette composition tripartite avec la Loi de 1996 sur le service pour l'emploi. J'associerai à cette discussion l'importante modification apportée le 1^{er} janvier 1995 à la Loi sur l'organisation des Assurances sociales [*Organisatiewet Sociale Verzekeringen*] datant de 1935. C'est en 2002 qu'est entrée en vigueur l'importante Loi sur l'établissement d'une structure de mise en œuvre de l'emploi et des revenus [*Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen*] dont je parlerai au paragraphe 6 et c'est le 1^{er} janvier 2009 que cette loi a été amendée et qu'à la suite de cet amendement, l'Organisation centrale de l'Emploi et des Revenus [*Centrale Organisatie Werk en Inkomen*] a fusionné avec l'Institut de Gestion des Assurances sociales des travailleurs salariés [*Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)*] et la Loi-cadre relative aux autorités administratives indépendantes [*Kaderwet zelfstandige bestuursorganen*] a été décrétée applicable à cet UWV. Ce dernier changement fera l'objet du paragraphe 7. Pour finir, le paragraphe 8 sera consacré aux profondes réformes mises en œuvre le 1^{er} janvier 2015, en vertu desquelles un nombre encore plus grand de fonctions ont été décentralisées au profit des communes, et plus particulièrement à l'amendement de la Loi sur la Participation [*Participatiewet*]. En conclusion, j'essaierai au paragraphe 9 de résumer les grandes lignes de ces évolutions aux Pays-Bas.

2. L'organisation actuelle de l'administration publique²

Aux Pays-Bas, un grand nombre de changements sont intervenus au cours des dernières années au niveau de l'organisation de l'administration publique. La structure de ce qu'on appelle la « Maison de Thorbecke » [*Huis van Thorbecke*]³ (la structure de la décentralisation territoriale État – province – commune) a certes été préservée, mais du fait de la massification des communes et de l'europanisation, la position des provinces (dont la taille et le nombre sont restés identiques au fil des années) est devenue compliquée dans « l'administration centrale ». Les tentatives faites jusqu'ici pour donner une forme différente à cette administration centrale ont échoué.⁴

Dans cet article, je décris brièvement les acteurs principaux de l'administration publique, qui ont pour mission la gestion de l'emploi, et j'expose leurs différentes tâches dans ce domaine. Je me base sur la situation qui est apparue le 1^{er} janvier 2015 et qui s'accompagne d'une importante décentralisation à la suite de laquelle les communes se sont vu réattribuer davantage de compétences dans le domaine concerné par le sujet traité dans cet article. L'amendement de loi est expliqué de manière plus détaillée au paragraphe 8.

Dans la politique qui tend vers une fonction publique dite « compacte », d'importants changements sont intervenus au niveau de la décentralisation fonctionnelle et de la déconcentration des services publics. De même, les réflexions sur la structure appropriée et plus uniforme des autorités administratives indépendantes ont été plus nombreuses. Comme je le démontrerai plus loin dans cet article, ces évolutions ont également influencé l'organisation de l'administration publique dans le domaine politique traité ici.

La Fondation du Travail [Stichting van de Arbeid]

La Fondation du Travail⁵ qui constitue depuis 1945 l'organe de concertation des trois organisations patronales⁶ et des trois organisations syndicales⁷, a conclu le 11 avril 2013 avec

² Voir la base de connaissances de la Direction générale de l'Administration et des Relations avec le Royaume [*Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties*] pour une mutualisation des connaissances sur l'administration publique aux Pays-Bas : <http://www.kennisopenbaarbestuur.nl>.

³ Voir d'ailleurs à ce sujet la récente thèse L.M. Raijmakers, *Leidende motieven bij decentralisatie. Discours, doelstelling en daad in het Huis van Thorbecke*, Deventer : Kluwer 2014. Voir <https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/29876>.

⁴ Voir pour une analyse historico-administrative très intéressante et détaillée d'un initié la thèse : J.F. Schrijver, *De omwenteling die niet kwam: verkenning van het Bestuursbeleid bij het ministerie van Binnenlandse Zaken*, Boom Lemma Uitgevers 2015.

⁵ <http://www.stvda.nl/fr/home.aspx>

⁶ Il s'agit de la Confédération néerlandaise des employeurs de l'industrie [*Vereniging VNO-NCW*] (VNO-NCW), de l'Association royale néerlandaise des petites et moyennes entreprises [*Koninklijke Vereniging MKB*]-

le gouvernement un accord social qui est très important pour le sujet traité dans cet article. Le Régime de Cofinancement des Plans sectoriels et la mise en place par les partenaires sociaux d'une Équipe d'Action de lutte contre la crise, composée d'un large éventail de représentants, font partie intégrante de cet accord. Le ministre des Affaires sociales et de l'Emploi a débloqué pour 2014 et 2015 600 millions d'euros pour le cofinancement de plans élaborés par les partenaires sociaux dans certains secteurs d'activités et certaines régions. Les partenaires sociaux doivent financer eux-mêmes à hauteur de 50 % minimum ces plans sectoriels visant à lutter contre la crise économique et à faire reculer le chômage.⁸ Ce régime de subventions est mis à exécution par une agence du ministère, à savoir l'Agence SZW. Les plans de projet sont exécutés notamment par les bassins d'emploi (voir ci-après).

Le Conseil économique et social [Sociaal-Economische Raad] (SER)⁹

Le Conseil économique et social est pour ainsi dire le dernier bastion de l'administration publique du modèle d'économie concertée s'articulant autour d'organisations professionnelles et interprofessionnelles. L'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015 de la Loi sur la suppression des organismes professionnels [*Wet opheffing bedrijfslichamen*]¹⁰ a fait disparaître les anciennes organisations professionnelles et interprofessionnelles.¹¹ Avec cette loi, la Loi sur l'organisation de la vie économique [*Wet op de bedrijfsorganisatie*] a été renommée en Loi sur le Conseil économique et social [*Wet op de Sociaal-Economische Raad*]. L'article 2 de

Nederland] (MKB) et de la Fédération néerlandaise de l'agriculture et de l'horticulture [*Land- en Tuinbouworganisatie Nederland*] (LTO).

⁷ Il s'agit de la Fédération des syndicats néerlandais [*Federatie Nederlandse Vakbeweging*] (FNV), de la Fédération nationale des syndicats chrétiens [*Christelijke Nationaal Vakverbond*] (CNV) et de la Fédération syndicale des professionnels [*Vakcentrale voor Professionals*] (VCP).

⁸ Voir <http://www.sectorplannen.nl/> pour un aperçu de ces plans sectoriels.

⁹ Voir <http://www.ser.nl/fr/>

¹⁰ Loi du 17 décembre 2014 portant amendement de la Loi sur l'organisation de la vie économique [*Wet op de bedrijfsorganisatie*] et d'autres lois se rapportant à la suppression des organismes professionnels (*Wet opheffing bedrijfslichamen*), Journal officiel 2014, 571. Voir pour l'arrêté fixant la date d'entrée en vigueur le Journal officiel 2014, 576. L'histoire parlementaire a été publiée sous le numéro de document parlementaire [*kamerstuk*] 33 910.

¹¹ Cette suppression concernait l'organisation interprofessionnelle principale de l'agriculture [*Hoofdproductschap Akkerbouw*], l'organisation interprofessionnelle de l'agriculture [*Productschap Akkerbouw*], celle des aliments pour animaux [*Productschap Diervoeder*], celle du vin [*Productschap Wijn*], celle des boissons [*Productschap Dranken*], celle de la margarine, des graisses et des huiles [*Productschap Margarine, Vetten en Oliën*], celle de la volaille et des œufs [*Productschap Pluimvee en Eieren*], celle de l'horticulture [*Productschap Tuinbouw*], celle du bétail et de la viande [*Productschap Vee en Vlees*], celle du poisson [*Productschap Vis*], celle des produits laitiers [*Productschap Zuivel*], l'organisation professionnelle principale du commerce de gros agricole [*Hoofdbedrijfschap voor de Agrarische Groothandel*], celle des métiers de l'artisanat [*Hoofdbedrijfschap Ambachten*], celle du commerce de détail [*Hoofdbedrijfschap Detailhandel*], l'organisation professionnelle du second-œuvre [*Bedrijfschap Afbouw*], celle de la sylviculture [*Bosschap*] et celle des hôtels, restaurants, cafés et de la restauration collective [*Bedrijfschap Horeca en Catering*]. Les tâches publiques de ces organisations professionnelles et interprofessionnelles ont été transférées au ministère de l'Économie.

cette loi définit les tâches du SER, un organe de droit public doté de la personnalité juridique et basé à La Haye, de la façon suivante :

« Le Conseil a (...) pour mission de promouvoir une activité du secteur des affaires servant l'intérêt général ainsi que de défendre l'intérêt des entreprises et des personnes qui en font partie. »

L'article 41 de la Loi sur le SER stipule en outre que le SER peut à la demande du gouvernement, d'une des deux Chambres des États généraux ou de sa propre initiative émettre des avis sur des affaires de nature économique et sociale. Le SER a un pouvoir réglementaire en vertu de l'article 32 de la Loi sur le SER. Lors de l'exercice de ce pouvoir, le SER est sous le contrôle limité du gouvernement : en vertu de l'article 56 de la Loi SER, le ministre compétent peut refuser d'approuver un arrêté parce qu'il est contraire au droit ou à l'intérêt général si un tel arrêté a besoin d'être approuvé aux termes d'une (autre) loi.¹²

Deux tiers des membres du SER sont nommés par des organisations représentatives généralement reconnues, composées d'un nombre égal d'employeurs et de salariés (par conséquent, un tiers de chaque), le dernier tiers étant constitué de membres du gouvernement. Ces derniers qui sont des experts nommés par le gouvernement sont également appelés membres de la Couronne. En vertu de l'article 4 correspondant de la Loi sur le SER, le Conseil compte actuellement 33 membres et 33 suppléants. Le mandat est de deux ans et peut être renouvelé. Le SER dispose également d'un bureau et de 13 commissions instaurées en vertu de l'article 19 de la Loi sur le SER.¹³ Ces commissions se chargent de la mission consultative du SER.

Ministère des Affaires sociales et de l'Emploi [Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid]

Les Pays-Bas ont actuellement 11 Ministères.¹⁴ Au niveau central de l'administration

¹² La réglementation générale des articles 10:25 à 10:32 inclus du Code administratif [*Algemene wet bestuursrecht*] est applicable à cette approbation.

¹³ Il s'agit des commissions Politique économique et sociale générale [*Algemeen sociaal-economisch beleid*], Politique économique structurelle [*Economisch structuurbeleid*], Forces du marché [*Marktwerking*], Questions liées au marché du travail et à l'enseignement [*Arbeidsmarkt- en Onderwijsvraagstukken*], Droit du travail et des entreprises [*Arbeids- en Ondernemingsrecht*], Promotion de la cogestion [*Bevordering medezeggenschap*], Assurance des accords énergétiques [*Borging Energieakkoord*], Conditions de travail [*Arbeidsomstandigheden*], Sécurité sociale et système de santé [*Sociale Zekerheid en Gezondheidszorg*], Retraites [*Pensioenen*], Politique économique et sociale internationale [*Internationaal sociaal-economisch beleid*], Consommateurs [*Consumentenaangelegenheden*] et la commission Affaires administratives et surveillance [*Bestuurlijke aangelegenheden en toezicht*]. Voir <http://www.ser.nl/nl/raad/commissies.aspx>.

¹⁴ Il s'agit du ministère des Affaires générales [*ministerie van Algemene Zaken*], du ministère de l'Intérieur et des Relations avec le Royaume [*ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*], du ministère des Affaires étrangères [*ministerie van Buitenlandse Zaken*], du ministère de la Défense [*ministerie van Defensie*], du ministère de l'Économie [*ministerie van Economische Zaken*], du ministère des Finances [*ministerie van*

publique, le ministère des Affaires sociales et de l'Emploi est le plus impliqué dans la lutte contre le chômage.¹⁵ C'est ainsi que ce ministère a préparé en vue de l'exécution du dernier accord social avec les partenaires sociaux (organisations patronales et syndicales) de 2013 un certain nombre d'amendements de loi importants. Il s'agit, par exemple, de la Loi Emploi et Sécurité [*Wet Werk en zekerheid*],¹⁶ de la Loi sur la Participation¹⁷ et de la Loi relative à l'accord sur la création d'emplois et les quotas de travailleurs handicapés [*Wet banenafspraken en quotum arbeidsbeperkten*] entrée en vigueur le 1^{er} mai 2015.¹⁸ L'accord social mentionné ci-dessus a été conclu le 11 avril 2013 entre les partenaires sociaux composant la Fondation du Travail et le gouvernement.¹⁹

Institut de Gestion des Assurances sociales des travailleurs salariés (UWV)]²⁰

L'UWV est un organisme administratif indépendant, doté de la personnalité juridique, auquel la Loi-cadre sur les autorités administratives indépendantes a été déclarée applicable.²¹ Les tâches de l'UWV ont été définies aux articles 30 à 33d inclus de la Loi sur l'établissement d'une structure de mise en œuvre de l'emploi et des revenus. Il s'agit de la gestion des

Financiën], du ministère de l'Infrastructure et de l'Environnement [*ministerie van Infrastructuur en Milieu*], du ministère de l'Éducation, de la Culture et des Sciences [*ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*], du ministère des Affaires sociales et de l'Emploi [*ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*], du ministère de la Sécurité et de la Justice [*ministerie van Veiligheid en Justitie*] et du ministère de la Santé, du Bien-être et des Sports [*ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)*] (voir <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries>). Le gouvernement néerlandais se compose actuellement de 13 ministres et de 7 secrétaires d'État (voir <http://www.rijksoverheid.nl/regering/bewindspersonen>).

¹⁵ Le ministère de l'Économie et le ministère de l'Intérieur et des Relations avec le Royaume y ont également un rôle à jouer.

¹⁶ Loi du 14 juin 2014 portant amendement de différentes lois se rapportant à la réforme des formalités administratives de licenciement, modification de la situation juridique des travailleurs temporaires « flexibles » et amendement de différentes lois se rapportant à l'adaptation de la Loi sur l'assurance-chômage [*Werkloosheidswet*], l'élargissement de l'accès à la Loi portant octroi d'une allocation aux chômeurs âgés [*Wet inkomensvoorziening oudere werklozen*] et la limitation de l'accès à la Loi portant octroi d'une allocation aux travailleurs salariés en chômage âgés et atteints d'une incapacité de travail partielle [*Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers*] (Loi Emploi et Sécurité), Journal officiel 2014, 216 (l'histoire parlementaire figure dans le document parlementaire numéro 33 818).

¹⁷ Cette loi est expliquée de manière plus détaillée au paragraphe 8.

¹⁸ La Loi du 1^{er} avril 2015 portant amendement de la Loi sur le financement des assurances sociales [*Wet financiering sociale verzekeringen*] en rapport avec une taxe en cas de non-conformité à l'objectif des quotas (Loi relative à l'accord sur la création d'emplois et les quotas de travailleurs handicapés), Journal officiel 2015, 154. Voir pour l'arrêté fixant la date d'entrée en vigueur le Journal officiel 2015, 156. L'histoire parlementaire a été publiée sous le numéro de document parlementaire 33 981.

¹⁹ Intitulé : "Perspectief voor een sociaal én ondernemend land: uit de crisis, met goed werk, op weg naar 2020. Verantwoordelijkheid nemen én dragen, kansen creëren én benutten." Voir http://www.stvda.nl/~media/Files/Stvda/Convenanten_Verklaringen/2010_2019/2013/20130411-sociaal-akkoord.ashx ou documents parlementaires [*kamerstukken*] II.

²⁰ Voir <http://www.uwv.nl/overuwv/english/index.aspx>

²¹ En vertu des articles 2 et 4 de la Loi sur l'établissement d'une structure de mise en œuvre de l'emploi et des revenus [*Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen*] (la Loi SUWI).

assurances sociales légales des salariés,²² de la promotion de l'insertion professionnelle de personnes qui ont droit à une allocation ou un soutien à l'emploi et de personnes qui s'attendent à être au chômage dans les quatre mois, de l'enregistrement de demandes et d'offres d'emploi, de la proposition de postes à pourvoir adaptés aux demandeurs d'emploi et de la recherche de demandeurs d'emploi adaptés aux postes à pourvoir. L'UWV est également chargé de la réception des demandes de droit à l'aide sociale que des intéressés font valoir auprès du conseil municipal de la commune dans laquelle ils sont domiciliés.²³ L'UWV a, en outre, pour mission de prendre des décisions de réindication pour l'exécution de la Loi sur l'emploi social [*Wet sociale werkvoorziening*] par le conseil municipal et d'émettre des avis sur la manière dont les possibilités d'insertion professionnelle peuvent être améliorées. Il s'agit ici de personnes qui, en raison d'un handicap physique, mental ou psychique, ne sont en mesure d'exercer un travail régulier que dans des conditions adaptées.²⁴

L'UWV a 19 437 collaborateurs (situation février 2015) à son service et compte 30 antennes régionales plus 27 bureaux. Le siège est à Amsterdam. L'UWV est dirigé par un conseil d'administration qui se compose de trois membres.²⁵ Le conseil d'administration rend compte au ministre des Affaires sociales et de l'Emploi. La manière dont les informations sont relayées, le pilotage et la surveillance de l'UWV sont réglementés dans la Loi-cadre relative aux autorités administratives indépendantes.²⁶

La Banque des Assurances sociales [Sociale Verzekeringsbank] (SVB)²⁷

La Banque des Assurances sociales est le plus ancien acteur de la mise en œuvre des assurances sociales aux Pays-Bas. 3 200 personnes y travaillent. Son prédécesseur, la « Rijkverzekeringsbank », avait été créé en 1901. Les fondements de la SVB sont désormais définis à l'article 3 de la Loi sur l'établissement d'une structure de mise en œuvre de l'emploi et des revenus (Loi SUWI). Il en ressort que la SVB est un organisme administratif indépendant, doté de la personnalité juridique, auquel la Loi-cadre relative aux autorités

²² Il s'agit d'assurances incapacité de travail légales, de l'assurance indemnité journalière maladie légale et de l'assurance-chômage légale, de la Loi temporaire sur la limitation des conséquences sur les revenus de critères d'incapacité de travail [*Tijdelijke wet beperking inkomensgevolgen arbeidsongeschiktheidscriteria*], de la Loi portant octroi d'une allocation incapacité de travail aux jeunes handicapés [*Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten*], de la Loi sur les suppléments alloués aux allocataires sociaux [*Toeslagenwet*] et de la Loi portant octroi d'une allocation aux chômeurs âgés.

²³ Article 41 de la Loi sur la participation.

²⁴ Article 1^{er} de la Loi sur l'emploi social.

²⁵ Voir article 6 de la Loi sur l'établissement d'une structure de mise en œuvre de l'emploi et des revenus.

²⁶ Voir à ce sujet le récent ouvrage : Oswald Jansen, Comparative experiences for the supervision of regulated sectors: The Dutch Case, dans: Matilde Carlón Ruiz (Éds.), *La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*, Pampelune : Thomson Reuters 2015, pages 143-184.

²⁷ Voir <http://www.svb.nl/int/fr/index.jsp>.

administratives indépendantes a été déclarée applicable en vertu de l'article 4 de la Loi SUWI. Les articles 34, 34a et 35 de la Loi SUWI définissent les tâches de la SVB. C'est ainsi que la SVB est chargée de l'exécution de la Loi générale sur l'assurance-vieillesse [*Algemene Ouderdomswet*], de la Loi générale sur l'assurance survivants [*Algemene nabestaandenwet*] et de la Loi générale sur les allocations familiales [*Algemene kinderbijslagwet*], de la gestion de certaines caisses prévues par la Loi sur le financement des financements sociaux [*Wet financiering sociale financieringen*] (la caisse de retraite [*Ouderdomsfonds*] et la caisse de prévoyance survivants [*Nabestaandenfonds*]), ainsi que de la caisse générale d'allocations familiales [*Algemene kinderbijslagfonds*] en vertu de la Loi générale sur les allocations familiales. La SVB assure des services en vue de l'échange de données avec l'étranger au profit de l'exécution légale des assurances sociales par d'autres autorités administratives, dont celles des communes et l'UWV, et pour l'établissement du statut d'assuré en vertu de la Loi sur la couverture maladie [*Zorgverzekeringswet*]. La SVB a plus de 5 millions de clients, dont 400 000 dans plus de 200 pays. Par conséquent, la SVB traite d'énormes quantités de données à caractère personnel.²⁸

Les provinces

Les Pays-Bas comptent 12 provinces.²⁹ Ce nombre est resté très stable dans le temps. La seule modification apportée au nombre de provinces existant depuis le XIX^e siècle a été la création le 1^{er} janvier 1986 de la nouvelle province de Flevoland. 52 % de la population néerlandaise vivent dans les provinces de Hollande septentrionale, Hollande méridionale et Brabant septentrional. Ces trois provinces ont avec la Gueldre le plus grand nombre de communes sur leur territoire. Flevoland est la province qui compte le nombre moyen d'habitants par commune le plus élevé (en raison du faible nombre de communes et de l'imposant périmètre de la commune d'Almere), suivie par les provinces de Hollande méridionale et de Hollande septentrionale. Les provinces de Frise et de Groningue ont le nombre moyen d'habitants par commune le plus faible. Les principales sources de revenus sont les allocations versées par l'État : le fonds des provinces (14,8 % en 2014) et les allocations spécifiques (29 % en 2014). Les recettes liées à l'impôt additionnel à la taxe sur les véhicules à moteur constituent une autre source de revenus. Par ailleurs, les provinces tirent leurs ressources de taxes et de droits, de prélèvements sur réserves et d'autres moyens financiers. Dans cette dernière catégorie

²⁸ Voir <http://www.svbkennisplatform.nl/> pour davantage de données chiffrées.

²⁹ Il s'agit des provinces de Drenthe, Flevoland, Fryslân (Frise), Groningue, Gueldre, Limbourg, Brabant septentrional, Hollande septentrionale, Overijssel, Utrecht, Zélande et Hollande méridionale (voir <https://almanak.overheid.nl/categorie/31/Provincies/>).

figurent, par exemple, le rendement d'actions détenues dans des entreprises du secteur de l'énergie. Les ressources des provinces s'élevaient en 2014 à un total de 7 897 000 000 €. Le fonds des provinces se chiffrait au total à 1 172 000 000 € et les allocations spécifiques à 2 290 000 000 €. Les revenus provenant de l'impôt additionnel à la taxe sur les véhicules à moteur s'élevaient en 2014 à 1 520 000 000 €. Les principaux postes de dépenses des provinces étaient les routes rurales (1 305 000 000 €), la circulation et les transports (1 129 000 000 €) et les services d'aide à la jeunesse (1 184 000 000 €).

Contrairement à l'État et aux communes et abstraction faite de leur mission générale de contrôle de l'exécution par les communes des tâches leur incombant ainsi que de leurs finances, les provinces n'ont pas de fonctions dans le domaine des assurances sociales, de l'accès au travail rémunéré ou de la gestion de l'emploi. Par conséquent, la politique en matière d'emploi menée par les provinces concerne exclusivement des aspects, comme le renforcement de l'économie provinciale et régionale, avec les pouvoirs qui reviennent aux provinces dans le secteur de l'aménagement du territoire et de l'infrastructure et de l'octroi de subventions.

Les communes

Les Pays-Bas comptent 393 communes au 1^{er} janvier 2015. Elles seront au nombre de 390 au 1^{er} janvier 2016 et la baisse devrait se poursuivre. La massification progressive mais continue de l'administration communale aux Pays-Bas ressort de la baisse considérable du nombre de communes et de la hausse du nombre moyen d'habitants depuis 1900. En 1900, les Pays-Bas se composaient de 1 121 communes et le nombre moyen d'habitants était de 4 553. En 2014, on comptait encore 403 communes et un nombre moyen d'habitants de 41 760. Le nombre de communes a chuté de 134 entre 2000 et 2014.³⁰

Les allocations versées par l'État, le fonds des communes (35,7 % en 2014) et les allocations spécifiques (19,1 % en 2014) sont la principale source de revenus des communes. Une part importante des allocations spécifiques concerne la politique sociale, à savoir l'aide sociale, la réintégration et l'emploi social. Outre ces allocations de l'État, les communes tirent des ressources également de la taxe foncière [*onroerendezaakbelasting (OZB)*], de redevances et d'autres impôts, de l'exploitation de terrains à bâtir, etc.³¹ Les ressources des communes

³⁰ Voir l'État de l'administration 2014 (voir l'annexe aux documents parlementaires II 2014-2015, 34 000 VII, n° 9), p. 12.

³¹ Voir l'État de l'administration 2014, (voir l'annexe aux documents parlementaires II 2014-2015, 34 000 VII, n° 9), p. 40.

s'élevaient en 2014 à un total de 51 481 000 000 € Le fonds des communes se chiffrait au total à 18 356 000 000 € et les allocations spécifiques à un total de 9 858 000 000 € En 2014, les dépenses dans le domaine concerné par le présent article, à savoir le travail et les revenus, étaient de 11 259 000 000 €³² Je tiens à signaler que ces chiffres sont antérieurs aux trois décentralisations qui sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2015. Le macrobudget 2015 alloué aux allocations groupées, qui a été publié en septembre 2014 par le ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, s'élève à 5 512 000 000 € De ce montant, 5 217 100 000 € sont destinés à l'exécution de la Loi sur la participation.³³ Il s'agit de la somme qui est répartie entre les communes. Est attribué, en outre, aux communes le Budget de participation 2015 de 2 894 179 000 € qui fait partie d'une allocation dite « d'intégration » versée au fonds des communes pour la décentralisation des tâches dans le domaine social. Ce montant est destiné à couvrir les frais au titre de la Loi sur l'emploi social (WSW) et les frais de réintégration. Il est également réparti entre les communes. Ces fonds seront intégrés au bout de trois ans dans l'allocation générale du fonds des communes. Comme je le démontrerai ci-après, le rôle joué au fil des années par les communes, également appelées la « première »³⁴ ou l'« autre » autorité, dans le domaine du travail et des revenus n'a cessé de se renforcer.

Bassins d'emploi et plateformes d'emploi régionales

En vertu d'accords passés entre l'UWV et les communes dans le cadre d'un arrangement signé le 28 juin 2012, les Pays-Bas sont subdivisés en 35 bassins d'emploi.³⁵ Ces bassins ont obtenu depuis un statut légal aux termes d'une directive prise en vertu de l'article 10 de la Loi SUWI. Cette directive concrétise un certain nombre de tâches assignées tant à l'UWV qu'aux communes suite à l'amendement de la Loi sur l'établissement d'une structure de mise en œuvre de l'emploi et des revenus, amendement qui est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2012.³⁶

³² Les chiffres figurent dans l'État de l'administration 2014, p. 41 et 52.

³³ Ce macrobudget est fixé en vertu de l'article 69 de la Loi sur la participation.

³⁴ Voir le rapport de la Commission Loi relative aux communes et Constitution [*Commissie Gemeentewet en Grondwet*] de l'Association des Communes néerlandaises [*Vereniging Nederlandse Gemeenten*] (VNG) intitulé « *De eerste overheid* » (la première autorité) (<http://www.vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Gemeenterecht/Rapport%20Van%20Aartsen.pdf>)

³⁵ Voir <http://www.samenvoordeklant.nl/>

³⁶ Il s'agit de la modification apportée par la Loi du 21 mai 2012 portant amendement de la Loi sur l'établissement d'une structure de mise en œuvre de l'emploi et des revenus en rapport avec l'adaptation des services proposés par l'Institut de gestion des assurances sociales des travailleurs salariés aux employeurs et demandeurs d'emploi et la suppression du Conseil de l'emploi et des revenus [*Raad voor werk en inkomen*] comme personne morale de droit public ayant une tâche légale et de la Loi sur l'assurance-chômage et de quelques autres lois se rapportant à la cessation de l'affectation du budget de réintégration dans le cadre de la Loi sur l'assurance-chômage et de subventions salariales, Journal officiel 2012, 224. Voir l'arrêté fixant la date d'entrée en vigueur au Journal officiel 2012, 251. L'histoire parlementaire figure dans le document parlementaire numéro 33 065.

Ces tâches légales communes sont :

1. Conception de bassins d'emploi ;
2. Enregistrement des demandes et offres d'emploi ;
3. Proposition de postes aux demandeurs d'emploi et recrutement de demandeurs d'emploi pour les postes à pourvoir ;
4. Conseils sur les opportunités de travail ;
5. Réception des demandes d'allocation ;
6. Informations et conseils sur le marché du travail ;
7. Un fichier national unique de demandeurs d'emploi ;
8. Un aperçu national unique des offres d'emploi ;
9. Une entrée publique unique pour les employeurs dans les bassins d'emploi.

3. L'évolution de l'administration publique chargée de lutter contre le chômage jusqu'en 1990³⁷

C'est au début du XX^e siècle que l'État a été impliqué pour la première fois dans des activités de placement et d'intermédiation sur le marché du travail. Cette implication a commencé par la mise en place de services publics intermédiaires sous la forme de « bourses du travail » organisées par les communes. La Loi sur le placement de la main d'œuvre [*Arbeidsbemiddelingswet*] a ensuite été promulguée en 1930. Cette loi prévoyait un régime d'autorisations pour le placement professionnel, décrit comme « l'intervention permanente dans le but d'aider les employeurs et les demandeurs d'emploi dans la recherche de main d'œuvre et d'emplois ». La loi donnait une base aux services publics de l'emploi, les activités de placement organisées par les pouvoirs publics. À partir de là, les agences publiques pour l'emploi ont constitué le principal canal de l'implication de l'État dans les processus d'attribution sur le marché du travail.

La Deuxième Guerre mondiale et l'occupation allemande ont modifié l'intervention des communes dans un contexte national. Depuis septembre 1940, les agences pour l'emploi sont placées sous la responsabilité d'une organisation publique. Jusqu'en 1954 cette dernière avait, sous l'appellation *Rijksarbeidsbureau* (Office national pour l'Emploi), le statut d'un service public distinct ayant à sa tête une direction générale tenue de rendre compte au Ministre des Affaires sociales.

³⁷ Voir l'étude intéressante de Martin Kraaijenstein, *Gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid en het Rijk: 1945-1990. Een beleidshistorische studie over decentralisatie en gemeentelijke beleidsvrijheid*, Hilversum : Verloren, 1995.

En 1954³⁸ le *Rijksarbeidsbureau* a fusionné avec le Service pour l'Exécution de Travaux [*Dienst voor Uitvoering van Werken*] et a été placé, sous l'appellation Direction générale de l'Emploi [*Directoraat-Generaal voor de Arbeidsvoorziening*], sous la responsabilité de l'ancien Ministère des Affaires sociales et de la Santé [*Ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid*]. Cette nouvelle structure avait un Service central [*Centrale Dienst*], onze Bureaux de District pour l'Emploi [*Districtsbureaus voor de Arbeidsvoorziening*], un réseau d'agences régionales pour l'emploi [*Gewestelijke Arbeidsbureaus*] (GAB) réparties sur l'ensemble du territoire national et de bureaux de placement à caractère plus local, ainsi qu'un certain nombre de Centres de Formation professionnelle (administrative) pour Adultes [*Centra voor (Administratieve) Vakopleiding voor Volwassenen*] (C(A)VV) également répartis sur l'ensemble du territoire national.

L'implication du monde économique organisé dans les activités de placement et d'intermédiation sur le marché du travail s'est développée à partir de 1945. Cette implication a commencé par un rôle consultatif. Ayant voix consultative, les partenaires sociaux étaient impliqués dans la formulation de la politique de l'emploi - par l'intermédiaire d'une Commission centrale d'Assistance et de Conseil [*Centrale Commissie van Bijstand en Advies*] mise en place à cet effet - et dans l'exécution de cette politique par le biais des Commissions consultatives [*Commissies van Advies*] assistant les Directeurs des agences régionales pour l'emploi (GAB). Progressivement, ce rôle de conseiller en matière de politique de l'emploi a pris de plus en plus d'ampleur. L'implication des partenaires sociaux a été renforcée par la mise en place en 1969 du Conseil pour le Marché du Travail [*Raad voor de Arbeidsmarkt*], une commission indépendante faisant partie du Conseil économique et social, suivie en 1971 par la création dans chaque province d'un Conseil régional pour le Marché du Travail [*Regionale Raad voor de Arbeidsmarkt*].³⁹

Comme je l'expliquerai de manière plus détaillée ci-après, l'organisation du service de l'emploi a connu de profonds bouleversements en 1991. Une autorité administrative indépendante ayant la personnalité juridique a été créée et l'administration organisée en son sein a fait l'objet d'une tripartition. L'implication des partenaires sociaux y était pour ainsi dire à son paroxysme.

³⁸ Par arrêté du 5 juillet 1954, Journal officiel 1954, 305.

³⁹ Cette description de l'évolution de la politique de l'emploi est empruntée aux documents parlementaires II 1987-1988, 20 569, n° 3, p. 6-7.

Avant la Deuxième Guerre mondiale, la politique du marché du travail se limitait presque exclusivement à lutter contre le chômage.⁴⁰ Après la Deuxième Guerre mondiale, l'objectif qui consistait à « promouvoir autant que possible le retour à l'emploi des chômeurs » est remplacé dans une mesure croissante par la recherche d'un accès optimal au marché du travail pour les demandeurs d'emploi. La politique du marché du travail devient de plus en plus une politique en faveur de l'emploi. Une « politique active du marché du travail » a été menée au cours de la première moitié des années 1960. Selon le gouvernement, les caractéristiques de cette politique étaient l'intervention délibérée côté demande et côté offre du marché du travail et la mise en œuvre autant que possible de mesures préventives visant à promouvoir sur le court et le long terme une évolution harmonieuse sur le marché du travail. Comme nous le verrons plus loin, la politique de l'emploi après les années 1990 s'est concentrée dans une mesure toujours plus large sur les demandeurs d'emploi très éloignés du marché du travail.

4. La tripartition du Service de l'Emploi (1991)

La Loi sur le service pour l'emploi est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1991.⁴¹ Avec elle était lancée, après dix années de préparation, une expérience qui allait d'ailleurs être considérée comme un échec cinq ans plus tard. Cette loi prévoyait une tripartition du Service de l'emploi. En d'autres termes, elle prévoyait la création d'un organisme public chargé de concrétiser le droit au travail, organisme dont le conseil d'administration se composait de représentants d'organisations centrales de travailleurs et d'employeurs et de représentants de quelques ministères. Au niveau régional, les sièges au conseil d'administration réservés à l'État étaient occupés par des représentants des communes. Par ailleurs, le gouvernement faisait référence à l'expérience qui existait depuis longtemps déjà en Suède, aux évolutions en Italie, à l'administration tripartite du « Bundesanstalt für Arbeit » (Office fédéral du Travail) en Allemagne et au conseil d'administration également tripartite de l'Agence nationale pour l'emploi en France.⁴²

À l'époque, le gouvernement considérait la politique de l'emploi comme une partie et un instrument d'une politique du marché du travail plus large, axée sur une harmonisation optimale de l'offre et de la demande sur le marché du travail. C'était une époque marquée par un fort taux de chômage et d'importants écarts entre l'offre et la demande de main d'œuvre.

⁴⁰ Cette description est empruntée à W. van Voorden, *Institutionalisering en arbeidsmarktbeleid*, Alphen aan den Rijn : Samsom 1975, p. 92 et suivantes.

⁴¹ Journal officiel 1990, 402. Voir pour l'arrêté fixant la date d'entrée en vigueur le Journal officiel 1990, 632 et pour l'histoire parlementaire le document parlementaire numéro 20 569.

⁴² Voir les documents parlementaires II 1987-1988, 20 569, n° 3, p. 10.

C'est la raison pour laquelle la politique du marché du travail de l'époque donnait priorité à la réalisation d'une croissance et d'une répartition réfléchie des emplois disponibles ainsi qu'à la promotion de la formation.

Le gouvernement s'attendait à ce que le partage de la responsabilité quant à la politique de l'emploi et du pouvoir de contrôle sur cette politique avec les organisations centrales d'employeurs et de salariés et les communes apporte d'énormes avantages. Selon lui, un tel partage du pouvoir de contrôle devait avoir pour effet positif d'obliger les autres acteurs à coopérer les uns avec les autres et avec les pouvoirs publics lors de la réalisation de la politique de l'emploi. Aussi un consensus a-t-il été imposé au niveau du processus décisionnel de l'administration tripartite :

« Un consensus à ce niveau entraînera, du moins est-il permis de le supposer, une position de départ moins distante et, de ce fait, plus prometteuse pour le Service de l'emploi. En effet, l'acceptabilité sociale des activités du Service de l'emploi sera élargie et renforcée. »

En outre, le gouvernement voyait cette forme de coopération comme l'occasion idéale de créer une cohérence entre la politique du Service de l'emploi même et la politique que les organisations patronales et syndicales mènent, par exemple, quant à leurs accords sur les conditions de travail et les autres acteurs du gouvernement en tant qu'organisation indépendante.

Le gouvernement a indiqué qu'il considérait une position équivalente pour tous les acteurs administratifs visés, tant au niveau central que régional, comme une condition importante à la réalisation des objectifs politiques recherchés :

« Cette équivalence prive les acteurs administratifs concernés d'arguments pour relativiser les obligations contractées. Quiconque a autant de pouvoir est tout aussi responsable. Aussi ce projet de loi vise-t-il à garantir au maximum l'équivalence des partenaires administratifs. C'est pour cette raison, par exemple, qu'il est renoncé à des pouvoirs spéciaux conférés à l'autorité centrale et autorisant cette dernière à donner des instructions dans le cadre de la préparation de la politique, que le programme d'action du Service de l'emploi est établi par son propre conseil d'administration, que la possibilité donnée à l'État d'exercer une pression dans son rôle de financier est aussi limitée que possible et que la possibilité de déterminer la teneur des

orientations stratégiques du Service de l'emploi par le biais de pouvoirs de contrôle est parfaitement délimitée. »⁴³

Ainsi, un organisme public ayant la personnalité juridique a été créé en vertu de l'article 2 de la Loi sur le service pour l'emploi sous la dénomination de Service public de l'emploi [*Arbeidsvoorzieningsorganisatie*]. Ce service avait notamment pour mission de collecter et de fournir des informations concernant l'évolution sur le marché du travail, de donner des recommandations et des conseils axés sur la transparence du marché du travail pour les employeurs et les demandeurs d'emploi, de créer et de maintenir sur l'ensemble du territoire une organisation pour les services publics de placement, de promouvoir une parfaite harmonisation entre ces services et les activités de placement exercées par des tiers, de promouvoir également la formation et d'encourager et de coordonner les activités de tiers en la matière (article 4 de la Loi sur le service pour l'emploi).

Le Service public de l'emploi se composait de l'Administration centrale pour l'emploi [*Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening*] et d'Administrations régionales pour l'emploi [*Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening*]. Cette Administration centrale avait tout pouvoir pour déterminer en considération de la Loi sur les règlements communs pour les collectivités locales [*Wet gemeenschappelijke regelingen*] le nombre et le domaine d'action des administrations régionales et pour nommer ces dernières. L'Administration centrale était constituée de dix membres et d'un président. Six membres étaient proposés par la Fondation du Travail (trois membres des organisations centrales des employeurs et trois membres des organisations centrales des travailleurs), un membre était proposé par l'Association des Communes néerlandaises [*Vereniging van Nederlandse Gemeenten*] et les trois membres restants étaient nommés par le ministre des Affaires sociales, le ministre de l'Éducation et des Sciences et le ministre de l'Économie.

Les Administrations régionales étaient constituées de neuf (ou dix) membres et d'un président. Six membres étaient proposés suivant les mêmes modalités par la Fondation du Travail à partir des organisations représentatives de la région concernée et les trois ou quatre membres restants étaient nommés sur proposition des communes dans le domaine d'action de l'Administration régionale.

5. L'amendement de la Loi réglant l'organisation de la sécurité sociale (1995) et la Loi sur le service pour l'emploi 1996

⁴³ Documents parlementaires II 1987-1988, 20 569, n° 3, p. 3-4.

OSV 1995

Le 1^{er} janvier 1995, la Loi réglant l'organisation de la sécurité sociale (OSV) datant de 1953 a été reformulée et la Loi sur la Banque des Assurances sociales [*Wet op de Sociale Verzekeringsbank*] y a été intégrée. Un certain nombre de modifications ont également été apportées. Le Service médical commun [*Gemeenschappelijke Medische Dienst*] (GMD), un service qui émettait notamment des avis sur l'incapacité ou le degré d'incapacité de travail de travailleurs salariés, a été supprimé et intégré dans les associations professionnelles. Le placement par ce service de personnes en incapacité de travail partielle a été confié au Service de l'emploi. En outre, l'Institut temporaire de coordination et d'harmonisation [*Tijdelijk Instituut voor coördinatie en afstemming*] (Tica) a été créé et le Collège de surveillance des assurances sociales [*College van toezicht sociale verzekeringen*] a vu le jour.⁴⁴

Les tâches incombant au Collège de surveillance des assurances sociales étaient définies comme suit (article 12 OSV) :

- « a. surveiller la légalité et l'efficacité de l'exécution de lois par la Banque, l'Institut temporaire de coordination et d'harmonisation, les associations professionnelles et les organismes d'exécution ;
- b. fournir des données sur les transactions et les flux financiers à destination de Notre Ministre ;
- c. veiller à la mise à disposition d'informations en rapport avec l'exécution de lois par la Banque, l'Institut temporaire de coordination et d'harmonisation, les associations professionnelles et les organismes d'exécution, ainsi que contrôler le dispositif de mise à disposition des informations par ces personnes morales ;
- d. procéder ou faire procéder à des enquêtes, dans la mesure où elles se révèlent nécessaires pour une exécution efficace de lois par la Banque, l'Institut temporaire de coordination et d'harmonisation, les associations professionnelles et les organismes d'exécution. »

La mise en place de ce Collège de surveillance des assurances sociales (Ctsv) avait pour objectif de modifier radicalement le contrôle de l'exécution des lois relatives à la protection sociale. La transformation de l'ancien Conseil des Assurances sociales [*Sociale*

⁴⁴ Voir la Loi réglant l'organisation de la sécurité sociale, Journal officiel 1994, 790. L'arrêté fixant la date d'entrée en vigueur figure au Journal officiel 1994, 918. L'histoire parlementaire figure dans le document parlementaire numéro 23 141. Voir aussi la Loi d'introduction de la Loi réglant l'organisation de la sécurité sociale, Journal officiel 1994, 916. L'arrêté fixant sa date d'entrée en vigueur a été publié au Journal officiel 1994, 917 et l'histoire parlementaire figure dans le document parlementaire numéro 23 775. Ces documents sont disponibles sous format numérique sur www.statengeneraaldigitaal.nl.

verzekeringsraad] (SVr) en ce nouveau « Ctsv » constitué exclusivement d'experts indépendants scelle l'indépendance du contrôle par rapport aux partenaires sociaux.

En outre, les moyens d'action du « Ctsv » ont été considérablement élargis par rapport à ceux dont disposait le Conseil des Assurances sociales (SVr).

L'Institut temporaire de coordination et d'harmonisation (Tica) était, comme il ressort de l'article 31 de l'ancienne Loi réglant l'organisation de la sécurité sociale, un organisme reconnu par le ministre et les organisations patronales et syndicales généralement reconnues. Il était censé être le successeur en droit de la Fédération des Associations professionnelles [*Federatie van Bedrijfsverenigingen*]. L'Institut temporaire de coordination et d'harmonisation (Tica)⁴⁵ avait pour mission de promouvoir une exécution bien coordonnée de la législation par les associations professionnelles et les organismes d'exécution, afin de favoriser leur coopération réciproque et de conseiller le ministre. Le texte de l'article 37 de l'ancienne Loi OSV est suffisamment éloquent sur la logique de mise en place du Tica :

- « Lors de l'exécution de la mission mentionnée à l'article 36, l'Institut temporaire de coordination et d'harmonisation favorise notamment :
- a. le regroupement des bureaux où sont exécutées les tâches des associations professionnelles par les associations professionnelles ou les organismes d'exécution, autant que possible dans les domaines d'action des Administrations régionales de l'emploi, mentionnées à l'article 9 de la Loi sur le service pour l'emploi (JO 1990, 402) ;
 - b. une organisation des associations professionnelles et des organismes d'exécution qui permette une bonne coordination des activités d'exécution ;
 - c. une administration des associations professionnelles et des organismes d'exécution qui permette la mise à disposition des données consignées sous une forme exploitable, ordonnée et échangeable ;
 - d. la mise à disposition par les associations professionnelles et les organismes d'exécution entre elles et à destination des services et organismes mentionnés à l'article 36, lettre b, des renseignements nécessaires à une bonne coordination des activités d'exécution. »

Le Tica était chargé de la gestion et de l'administration des caisses encore indépendantes avant l'entrée en vigueur de l'OSV et possédant la personnalité juridique, à savoir la Caisse générale de chômage [*Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf)*], la Caisse générale d'incapacité de travail [*Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds (AAf)*], la Caisse d'incapacité de travail

⁴⁵ Des documents explicatifs antérieurs afférents à cette loi parlent encore de l'Institut commun des Associations professionnelles [*Gemeenschappelijk Instituut van Bedrijfsverenigingen*] (GIB).

[*Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof)*] et la Caisse de prestations complémentaires [*Toeslagenfonds (Tf)*]. Les caisses sans personnalité juridique qui relevaient de la Banque des Assurances sociales, à savoir la Caisse générale de vieillesse [*Algemene Ouderdomsfonds*], la Caisse générale des veuves et orphelins [*Algemene Weduwen- en wezenfonds*] et la Caisse générale des allocations familiales [*Algemene Kinderbijslagfonds*] étaient toujours gérées et administrées par la Banque des Assurances sociales.

Les associations professionnelles étaient des associations d'employeurs et de salariés, qui étaient reconnues par le ministre responsable, et les organismes d'exécution étaient également des personnes morales reconnues par le ministre. Une personne morale pouvait être reconnue comme association professionnelle si elle avait, notamment sur la base de ses statuts, comme mission de donner exécution pour une ou plusieurs composantes du monde des affaires et de la vie professionnelle, aux assurances incapacité de travail légales, aux assurances indemnité journalière maladie légales, aux assurances chômage légales, à la Loi sur les suppléments alloués aux allocataires sociaux et à la Loi sur le travail des salariés handicapés [*Wet arbeid gehandicapte werknemers*], et si elle avait des statuts conformes aux exigences, par exemple en termes de composition du conseil d'administration à partir d'organisations représentatives des employeurs et des salariés, et que ces statuts avaient été approuvés par le ministre compétent. Les associations professionnelles étaient reconnues pour certaines composantes du monde des affaires et de la vie professionnelle. La reconnaissance était refusée si une autre personne morale avait déjà été reconnue comme association professionnelle par une telle composante (article 40 de l'ancienne Loi OSV). Une personne morale pouvait être reconnue comme organisme d'exécution si elle avait comme mission, notamment sur la base de ses statuts, d'exécuter des lois dont l'exécution avait été confiée aux associations professionnelles, et que ces statuts avaient été approuvés par le ministre (article 51 ancienne Loi OSV).

Pourquoi tous ces changements ? Le gouvernement était d'avis que la structure d'exécution de l'époque ne pouvait pas contribuer à réduire le nombre de personnes qui prétendaient à une assurance incapacité de travail ou à une indemnité d'incapacité de travail. Il y avait à l'époque un cloisonnement des responsabilités au niveau de l'exécution de la Loi sur l'assurance-maladie [*Ziektewet*] (ZW), de la Loi sur l'Assurance incapacité de travail [*Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering*] (WAO) et de la Loi générale sur l'incapacité de travail [*Algemene Arbeidsongeschiktheidswet*] (AAW). Ce cloisonnement provoquait une césure au niveau du traitement des cas avec pour conséquence un allongement des délais de traitement

et l'impossibilité de mettre en place un traitement intégré des cas. De même, la séparation entre les activités de conseil et de suivi des personnes en incapacité de travail exercées par le Service médical commun (GMD), d'une part, et l'exécution administrative par les associations professionnelles, d'autre part, était une épine dans le pied du gouvernement.

Le gouvernement estimait également que la surveillance n'était pas organisée de manière satisfaisante. Il existait un chevauchement indésirable entre la fonction de contrôle des directions des caisses et la fonction de surveillance du « SVr », et entre les activités de coordination du « SVr » et de la Fédération des Associations professionnelles (FBV). La FBV distribuait des circulaires aux associations professionnelles dont le statut juridique n'était pas clair et cette fédération ne faisait l'objet d'aucun contrôle.

En outre, le gouvernement voulait se débarrasser de l'implication des partenaires sociaux dans la fonction de surveillance, parce qu'il entendait l'organiser de manière indépendante. Il voulait également mettre un terme à la structure opaque de la maîtrise des coûts par laquelle les coûts d'exécution avaient un « caractère sensiblement autonome ».

Le manque de pilotage des assurances sociales au niveau régional était l'épine suivante dans le pied du gouvernement :

« Les associations professionnelles (actuellement au nombre de 19) sont chargées de l'exécution des assurances des travailleurs salariés, de l'AAW et de la Loi sur les suppléments alloués aux allocataires sociaux (TW). L'accent est mis à cette occasion sur l'autonomie de ces instances organisées par secteur d'activité. Les différentes instances d'exécution ne sont pas organisées de la même façon au niveau régional. De ce fait, l'organisation de l'exécution donne au client l'impression d'être fragmentée et tout sauf transparente. Le manque de coordination adéquate et de cohérence administrative à l'échelle centrale crée des différences au niveau de l'exécution à l'échelle régionale. Il n'est donc pas simple d'arriver à une harmonisation, tant centrale que régionale, avec d'autres instances qui versent généralement des allocations aux mêmes clients dans des domaines adjacents. »⁴⁶

Loi sur le service pour l'emploi de 1996

La loi sur le service pour l'emploi de 1996 est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1997.⁴⁷ Cette loi

⁴⁶ Documents parlementaires II 1992-1993, 23 141, n° 3, p. 2.

⁴⁷ Loi du 29 novembre 1996 établissant un cadre pour une nouvelle Loi sur le service pour l'emploi (*Arbeidsvoorzieningswet 1996*), Journal officiel 1996, 618. Voir pour l'arrêté fixant la date d'entrée en vigueur le Journal officiel 1996, 660. L'histoire parlementaire figure dans le document parlementaire numéro 24 450. Voir, en outre, la Loi d'introduction de la Loi sur le service pour l'emploi de 1996, JO 1996, 619. L'arrêté fixant

est dans une large mesure le résultat des recommandations de la Commission d'évaluation de la Loi sur le service pour l'emploi [*Commissie Evaluatie Arbeidsvoorzieningswet*], appelée également « commission Van Dijk », du nom de son président. Selon cette commission, le modèle d'administration tripartite qui avait été mis en place en 1991 n'a pas fonctionné correctement au niveau national et a moyennement bien fonctionné au niveau régional. La commission estimait que l'Administration centrale pour l'emploi (CBA) manquait de pouvoir administratif et de capacité de décision. Ci-dessous le résumé figurant dans l'exposé des motifs du gouvernement :

« Alors que le législateur s'attendait à ce que les trois niveaux d'administration aboutissent à un consensus, il s'est avéré selon la commission qu'ils se sont présentés principalement comme les représentants de l'intérêt partiel de leur organisation. L'équivalence administrative des acteurs chargés de l'administration a été un important sujet de conflit parce que les organisations des employeurs et des salariés étaient d'avis notamment que les représentants de l'État violaient le principe d'équivalence. La commission a signalé que la CBA a principalement fait fonction de plateforme politique, mais que son rôle proactif dans l'organisation de l'exécution a été quasiment nul. Le binôme attendu entre politique en matière de conditions de travail et politique de l'emploi ne s'est pas formé, de toute évidence au niveau central. La commission est d'avis que le lien trop fort entre les membres siégeant et leurs communautés est la principale cause du mauvais fonctionnement de la CBA. »⁴⁸

Le manque de pilotage dans les administrations régionales pour l'emploi (RBA) a entraîné un degré de liberté régionale tel que le principe de décentralisation a été poussé trop loin selon l'avis de la commission, d'où une absence totale de cohérence nationale au niveau de la politique, de la gestion et de la présentation de l'organisation vers l'extérieur.

Sur le plan administratif, les administrations régionales pour l'emploi (RBA) fonctionnaient nettement mieux que l'administration centrale (CBA) et la plupart d'entre elles avaient mis au point un style d'administration pragmatique et efficace. Selon la commission, la décentralisation a permis de créer une bonne correspondance entre la politique de l'emploi et les conditions sur le marché du travail régional et de mettre en place différentes initiatives louables.

la date d'entrée en vigueur a été publiée au Journal officiel 1996, 660. L'histoire parlementaire de cette dernière loi a été publiée sous le numéro de document parlementaire 24 554.

⁴⁸ Documents parlementaires II 1995-1996, 24 450, n° 3, p. 6-7.

Le Service de l'emploi avait fait une fixation sur l'obtention d'un nombre aussi important que possible de demandeurs d'emploi. En conséquence, les agences pour l'emploi ont mis leurs moyens d'action en œuvre d'une manière trop peu sélective et trop générale. La commission était également critique quant à la structure de financement. En effet, celle-ci n'avait quasiment aucun pouvoir de pilotage à l'égard des résultats des RBA. En outre, la commission estimait que la coopération entre le Service de l'emploi et d'autres organisations, comme les services sociaux des communes, les associations professionnelles et les établissements scolaires, avait un caractère trop informel.

Et le gouvernement est intervenu. La responsabilité politique, la direction de l'organisation et les tâches de gestion ont été totalement dissociées et la tripartition au niveau central a été supprimée (l'autorité centrale ne faisait plus partie du conseil d'administration), tout en restant en place dans les administrations régionales pour l'emploi (les communes continuaient à en faire partie). La responsabilité ministérielle a été plus clairement définie et la surveillance a été axée non plus seulement sur la légalité, mais aussi sur l'efficacité. Le gouvernement explique :

« Le gouvernement cherche avec cette proposition de loi à établir une séparation plus nette entre les différentes responsabilités du ministre des Affaires sociales et de l'Emploi, d'une part, et celles du Services public de l'emploi, d'autre part.

En ce qui concerne le Service de l'emploi, la loi actuelle reconnaît au ministre quatre responsabilités : celle de législateur, celle de financier, celle d'administrateur et celle de contrôleur. Cette combinaison de responsabilités n'a pas bien fonctionné en pratique, comme le signale également la Commission d'Évaluation. La situation particulière et la responsabilité de l'État en tant que législateur et financier ne répondaient pas aux attentes des employeurs et des salariés en matière d'équivalence des trois acteurs administratifs. En outre, la délimitation des fonctions du ministre en tant qu'administrateur de la CBA et en tant que contrôleur de cette même CBA n'est pas claire, du moins en pratique. En conséquence, la responsabilisation du ministre devant et par le parlement n'est pas toujours suffisamment claire. Selon la Commission d'Évaluation, le parlement a l'impression de ne pouvoir exercer qu'une trop faible influence sur la politique de l'emploi.

Avec l'amendement de loi désormais proposé, le gouvernement a pour objectif de créer des relations plus saines sur le plan constitutionnel et administratif, qui aideront ainsi à éliminer les sources de conflits dans la pratique administrative et exécutive. Le fondement est une distinction claire entre :

- a. la définition des orientations sur une base politique (législation, droit budgétaire, appréciation et définition intégrales des politiques) ;
- b. la définition des orientations en vertu de la responsabilité administrative (le pilotage sur le fond du Service public de l'emploi par les organes compétents à cet effet au sein de ce service) ;
- c. la surveillance (la teneur donnée aux responsabilités visées à la lettre b étant appréciée, sur la base de critères de légalité et d'efficacité, à la lumière des cadres politiques généraux mentionnés à la lettre a). »⁴⁹

Des conditions ont été instaurées pour que les organisations (patronales et syndicales) soient plus ou moins évincées de la gestion par les membres dont elles avaient proposé la nomination. Un guichet unique de services coordonnés a été créé, le gouvernement voulant encourager ainsi la coopération entre le Service de l'emploi, les services sociaux des communes et les associations professionnelles. La technique de financement a été modifiée afin d'augmenter l'effet moteur : la contribution de l'État à la gestion de l'emploi a été divisée en un budget de base et un budget alloué aux prestations et des relations d'achats ont été créées.

Les documents explicatifs afférents à cet amendement mettent en évidence un important pas en avant, à savoir l'évolution du rapprochement de la protection sociale et de l'emploi. C'est ainsi que le gouvernement a écrit que la fonction de retour à la vie active ou la fonction de réintégration incombant aux assurances sociales se développe de plus en plus pour devenir un objectif de même ordre que la fonction de garantie. Cela signifie, d'après le gouvernement, que les organismes d'assurance sociale et les services de l'emploi doivent coopérer dans une mesure toujours plus large.

Aux termes de l'ancienne Loi générale sur l'aide sociale [*Algemene bijstandswet*] (devenue depuis le 1^{er} janvier 2015 la Loi sur la participation), les communes avaient déjà pour mission de promouvoir la réintégration des allocataires sociaux dans la vie professionnelle ; la Loi d'introduction de la Loi de 1996 sur le service pour l'emploi avait mis cette mission de politique de réintégration en place également pour les associations professionnelles lors de l'exécution de la Loi sur l'assurance-chômage (l'assurance sociale des travailleurs salariés). Il fallait consigner la coopération entre les services régionaux de l'emploi (RBA), les services sociaux des communes et les associations professionnelles (et leurs organismes d'exécution communs) par écrit dans des accords de coopération, et la loi a rendu la coopération

⁴⁹ Documents parlementaires II 1995-1996, 24 450, n° 3, p. 21-22.

obligatoire. Cette démarche a été renforcée par des relations d'achats avec incitations financières. Les communes et les organismes d'exécution achètent des allocations aux services de l'emploi au profit de demandeurs d'emploi difficiles à placer parmi leur clientèle. Les incitations financières visaient à renforcer l'attrait financier d'un retour à l'emploi. À la lumière de la privatisation ultérieure des activités de placement, le passage suivant de l'explication peut sembler trop tiède :

« La question de savoir si et dans quelle mesure des intermédiaires privés sont intéressés par le placement de demandeurs d'emploi difficiles à placer, peut se poser. On peut s'attendre à une concurrence (...). »⁵⁰

6. La Loi sur l'établissement d'une structure de mise en œuvre de l'emploi et des revenus (2002)

La loi sur l'établissement d'une structure de mise en œuvre de l'emploi et des revenus est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002.⁵¹ Cette loi a été l'étape suivante dans la réforme radicale du fonctionnement de la structure d'exécution des services publics de l'emploi et des assurances sociales et de l'organisation administrative et de la réglementation dans le domaine de l'emploi et des revenus.

Le gouvernement a divisé en quatre les tâches dans le domaine de l'emploi et des revenus et les a réparties entre les organismes publics d'exécution et le marché. Le recouvrement des cotisations pour les assurances sociales des travailleurs salariés, l'appréciation des demandes pour l'admission à l'un des régimes d'assurance (maladie/incapacité de travail, chômage ou aide sociale) et le versement des indemnités sont des tâches publiques et les activités visant à éviter les sorties précoces du marché du travail (prévention) et à promouvoir le retour à la vie active (réintégration) sont exercées par les acteurs qui supportent les charges financières de ces sorties. Le gouvernement a associé de cette façon les incitations financières prévues par le

⁵⁰ Documents parlementaires II 1995-1996, 24 450, n° 3, p. 39.

⁵¹ Loi du 29 novembre 2001, définissant les règles d'établissement d'une structure pour l'exécution des tâches relatives à l'emploi et des lois sur les assurances sociales (*Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen*), Journal officiel 2001, 624. Voir pour l'arrêté fixant la date d'entrée en vigueur le Journal officiel 2001, 682. Voir pour l'histoire parlementaire de cette loi le document parlementaire numéro 27 588. Voir, en outre, la Loi d'introduction de la Loi sur l'établissement d'une structure de mise en œuvre de l'emploi et des revenus, Journal officiel 2001, 625 et pour son histoire parlementaire le document parlementaire numéro 27 665. Voir antérieurement le Point de vue du gouvernement sur la Structure de mise en œuvre de l'emploi et des revenus [*Kabinetsstandpunt Structuur Uitvoering Werk en inkomen*] (SUWI) de mars 1999 (documents parlementaires II 1998-1999, 26 448, n° 1) et le Point de vue ultérieur du gouvernement [*Nader Kabinetsstandpunt*] SUWI de janvier 2000 (documents parlementaires II 1999-2000, 26 448, n° 7).

système à la manière dont les responsabilités en matière de prévention et de réintégration sont organisées.

« C'est pourquoi le gouvernement a choisi de rendre les employeurs (organisations patronales) et les travailleurs (organisations syndicales) responsables de la prévention et de la réintégration de salariés handicapés. En outre, l'UWV et les communes sont responsables de la réintégration de demandeurs d'emploi chômeurs. L'exécution effective des activités de réintégration peut être achetée de préférence à des entreprises de réintégration privées. C'est justement le choix d'une exécution publique des assurances sociales des travailleurs salariés par l'UWV qui permet d'aboutir à un meilleur fonctionnement du marché lors de la réintégration. (...) Le gouvernement espère que le fait de subordonner ces activités à la discipline du marché et de placer la production de ces activités dans un cadre de concurrence, aura un effet bénéfique sur l'efficacité et l'efficacité. »⁵²

Trois nouvelles personnes morales ont été créées pour exercer, en plus des communes et de la Banque des assurances sociales, des tâches dans le domaine de l'emploi et des revenus : le Conseil de l'emploi et des revenus (RWI), l'Organisation centrale de l'emploi et des revenus (CWI) et l'Institut de Gestion des Assurances sociales des travailleurs salariés (UWV). Il s'agit ici de changements radicaux. Le précédent Service public de l'emploi a été scindé en une partie publique et une partie privée. La partie publique formait le noyau de la nouvelle Organisation centrale pour l'emploi et les revenus, qui abritait les activités publiques de placement et d'intermédiation. La partie du Service public de l'emploi qui était chargée de la réintégration a été privatisée et a dû faire face à la concurrence d'autres prestataires privés. Les associations professionnelles et les organismes d'exécution⁵³ ont été réunis en une seule organisation, l'UWV. Les tâches de l'ancien Institut national des assurances sociales [*Landelijk instituut sociale verzekeringen*]⁵⁴ ont été confiées pour la plupart à l'UWV. Les tâches des communes concernant la prise en charge des données pour l'obtention d'une allocation d'aide sociale ont été transférées à la CWI et les communes ont été chargées de la

⁵² Documents parlementaires II 2000-2001, 27 588, n° 3, p. 3-4.

⁵³ Il s'agissait de GUO Uitvoeringsinstelling B.V., SFB Uitvoeringsorganisatie Sociale Verzekeringen N.V., GAK Nederland B.V. et Uitvoeringsinstelling Cadans.

⁵⁴ L'Institut national des assurances sociales (Lisv) avait été créé le 1^{er} mars 1997 en vertu des articles 30 et suivants de la Loi réglant l'organisation de la sécurité sociale de 1997 (Journal officiel 1997, 95 ; voir pour l'arrêté fixant la date d'entrée en vigueur le Journal officiel 1997, 97. L'histoire parlementaire figure dans le document parlementaire numéro 24 877). Ce Lisv s'est vu confier les tâches qui étaient accomplies en vertu de la Loi réglant l'organisation des assurances sociales, précédemment en vigueur par les associations professionnelles et l'Institut temporaire (Tica).

réintégration d'allocataires en vertu de la Loi générale sur l'assurance survivants (Anw) et de non-allocataires. Le gouvernement s'est attaqué ensuite à la structure fragmentée de la fonction de surveillance. L'ancien Collège de surveillance des assurances sociales (CTSV)⁵⁵ et la Direction Surveillance du ministère des Affaires sociales et de l'Emploi (SZW) ont été refondus en une unité intégrée devant occuper une position indépendante au sein du département : l'inspection Travail et Revenus [*inspectie Werk en Inkomen*].⁵⁶

7. La fusion de l'Organisation centrale de l'emploi et des revenus (CWI) et de l'Institut de Gestion des Assurances sociales des travailleurs salariés (UWV) (2009)

L'Organisation centrale de l'emploi et des revenus (CWI) et l'Institut de Gestion des Assurances sociales des travailleurs salariés (UWV) ont fusionné le 1^{er} janvier 2009.⁵⁷ Cette loi a également modifié la définition de la mission et la composition du Conseil de l'emploi et des revenus (RWI). Pour finir, elle a organisé les conséquences de l'applicabilité de la Loi-cadre relative aux autorités administratives à l'UWV. Dans les documents explicatifs afférents à cet amendement de loi, le gouvernement a insisté avec vigueur sur les services intégrés de l'UWV et des communes :

« Les partenaires de la chaîne doivent proposer des services cohérents, dans le cadre desquels le demandeur d'emploi ou l'employeur peut s'adresser à la chaîne en tant qu'entité et la chaîne propose également ses services en tant qu'entité. L'essence même du concept de services recherché est en résumé la suivante : un point de contact unique, un processus de travail en chaîne et système de suivi de client intégré unique, une autre approche du client par une autre attitude des collaborateurs et une approche intégrée des employeurs. Le client demandeur d'emploi doit obtenir au moment opportun et compte tenu des lois applicables en la matière (Loi sur le travail et l'aide sociale, Loi sur l'assurance-chômage, etc.) des services personnalisés, axés sur un retour à la vie active et basés sur un bon diagnostic. Le client occupe une place centrale, l'objectif étant une intermédiation sur et une réintégration au marché du travail rapides et efficaces. Ceci implique une approche ciblée qui lui rappelle

⁵⁵ Ce Collège de surveillance avait été créé le 1^{er} mars 1997 en vertu des articles 3 et suivants de la Loi de 1997 réglant l'organisation de la sécurité sociale (Journal officiel 1997, 95 ; voir pour l'arrêté fixant la date d'entrée en vigueur le Journal officiel 1997, 97. L'histoire parlementaire figure dans le document parlementaire numéro 24 877).

⁵⁶ Toujours organisée dans les articles 36 à 44 inclus de la Loi SUWI.

⁵⁷ En vertu de la Loi du 29 décembre 2008 portant amendement de la Loi sur l'établissement d'une structure de mise en œuvre de l'emploi et des revenus et de quelques autres lois se rapportant à l'évaluation de cette loi, la Loi-cadre relative aux autorités administratives indépendantes et à la déréglementation [*Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en deregulering*] (Journal officiel 2008, 600 ; voir pour l'arrêté fixant la date d'entrée en vigueur le Journal officiel 2008, 601. L'histoire parlementaire figure dans le document parlementaire numéro 31 514). Voir antérieurement la Réaction du gouvernement sur l'Évaluation de la Loi SUWI [*Kabinetsreactie Evaluatie SUWI*] (documents parlementaires II 2007-2008, 26 448, n° 342).

également ses propres responsabilités et insiste sur des aspects liés à son comportement et à son attitude. Les différentes organisations regroupent autant que possible leurs activités « front office » en ce qui concerne l'emploi et les revenus. Concrètement, cela signifie que le concept de services intégrés se réfère dans chaque cas au diagnostic en début de processus, à la prise en charge conformément à la Loi sur l'assurance-chômage (WW), la Loi sur les suppléments alloués aux allocataires sociaux (TW), la Loi sur le travail et l'aide sociale (WWB) et la Loi portant octroi d'une allocation aux travailleurs salariés en chômage âgés et atteints d'une incapacité de travail partielle (IOAW), à l'intermédiation et à la réintégration (maîtrise d'ouvrage) pour tous les clients de l'UWV et des communes.

Dans ce contexte, l'approche du client (gestion de la clientèle) et tout spécialement l'approche de l'employeur sont des éléments essentiels d'une prestation de services intégrés. S'y ajoutent pour finir la fonction d'information en ce qui ces tâches et une fonction de référence. Ce qui précède n'interdit pas que cette proposition de loi permette au niveau local/régional une « personnalisation » des services.

À l'égard des employeurs, il est essentiel d'amorcer un changement dans le sens d'une approche davantage axée sur la demande. Le souhait de l'employeur qui veut voir un poste à pourvoir rapidement occupé par un demandeur d'emploi approprié, exige des efforts concrets de la part de l'UWV et des communes pour trouver la bonne correspondance entre l'offre et la demande.

Les services sont proposés aux employeurs (locaux) à partir des antennes pour l'emploi et les revenus (LWI). C'est là qu'intervient la correspondance entre offre et demande. »

Le gouvernement estimait que les communes avaient un rôle logique de chef de file à jouer dans le rassemblement des acteurs chargés d'établir une bonne correspondance entre les prestations de services et la politique régionale en matière de participation et de marché du travail. Ce rôle exigeait des communes, selon le gouvernement, non seulement qu'elles régionalisent leur pouvoir politique et organisationnel, mais aussi qu'elles le renforcent. Le gouvernement était d'avis que les communes avaient également tout intérêt à le faire, puisqu'elles étaient chargées de la réintégration des demandeurs d'emploi dans leur base de données. D'ailleurs, le rôle de chef de file des communes ne faisait, selon l'avis du gouvernement, pas obstacle au principe selon lequel l'exécution au sein des antennes pour l'emploi et les revenus était une responsabilité commune.⁵⁸

8. Les trois décentralisations (1^{er} janvier 2015)

⁵⁸ Documents parlementaires II 2007-2008, 31 514, n° 3, p. 5-6

Le 1^{er} janvier 2015, un certain nombre d'amendements de loi sont entrés en vigueur, leur objectif commun étant l'opération majeure de la décentralisation au profit des communes de l'aide sociale à la jeunesse, de l'aide à la recherche d'un emploi ou au versement d'une allocation et de l'aide aux personnes souffrant d'une longue maladie et aux personnes âgées (ce qu'on appelle « les trois décentralisations » ou en abrégé les 3D). Il s'agit ici de la Loi de 2015 sur l'aide sociale [*Wet maatschappelijke ondersteuning*] (Wmo 2015),⁵⁹ de la Loi sur la participation⁶⁰ et de la loi relative à la protection de la jeunesse [*Jeugdwet*].⁶¹ Je me limiterai dans cet article au sujet qui a trait à la décentralisation (ultérieure) de l'aide à la recherche d'un emploi et au versement d'une allocation en vertu de la nouvelle Loi sur la participation, et aux changements qui s'y rapportent.

Est concernée en premier lieu la Loi sur la participation qui portait encore jusqu'au 1^{er} janvier 2015 le nom de Loi sur le travail et l'aide sociale [*Wet Werk en Bijstand*].⁶² La municipalité est traditionnellement compétente pour attribuer l'aide sociale générale et spéciale. L'aide sociale générale est celle qui permet de subvenir à ses propres besoins. L'aide spéciale peut être apportée sous différentes formes : aide individuelle au revenu, aide individuelle aux études ou aide sociale pour frais résultant de circonstances particulières, qui ne peuvent pas être payés à partir des autres formes d'aide sociale. L'assurance-maladie ou la cotisation à ce titre relève de cette catégorie.⁶³ L'article 7 de la Loi sur la Participation formule en ces termes l'importante mission confiée à la municipalité :

1. La municipalité :
 - a. soutient la réinsertion professionnelle des :
 - 1°. personnes qui bénéficient de l'aide sociale générale,
 - 2°. personnes mentionnées aux articles 34a, cinquième paragraphe, lettre b, 35, quatrième paragraphe, lettre b et 36, troisième paragraphe, lettre b, de la Loi sur l'emploi et les revenus

⁵⁹ Loi du 9 juillet 2014, Journal officiel 2014, 280. Voir pour l'arrêté fixant la date d'entrée en vigueur le Journal officiel 2014, 281. L'histoire parlementaire figure dans le document parlementaire numéro 33 841. Voir, en outre, la Loi sur les soins de longue durée [*Wet langdurige zorg*], Journal officiel 2014, 494 (histoire parlementaire sous le numéro de document parlementaire 33 891).

⁶⁰ Voir la Loi d'introduction de la Loi sur la Participation, Journal officiel 2014, 270 (histoire parlementaire sous le numéro de document parlementaire 33 161).

⁶¹ Voir la Loi du 1^{er} mars 2014 relative aux règles sur la responsabilité des communes en matière de prévention, de soutien, d'aide et de soins aux jeunes et aux parents en cas de problèmes d'éducation, de problèmes et de troubles psychiques (*Jeugdwet*), Journal officiel 2014, 105 (l'histoire parlementaire figure sous le numéro de document parlementaire 33 684), ainsi que la Loi d'introduction de la Loi relative à la protection de la jeunesse, Journal officiel 2014, 442 (histoire parlementaire sous le numéro de document parlementaire 33 983).

⁶² Ce changement va bien au-delà de la seule modification de l'intitulé à l'article 86 de cette loi. La loi d'introduction de la Loi sur la participation a apporté un grand nombre de modifications à l'éventail de tâches des communes. Il s'agit d'une des trois décentralisations.

⁶³ Vu le sujet du présent article, cela nous mènerait trop loin de détailler plus précisément les compétences et les formes d'aide sociale, qui sont organisées aux articles 48 et suivants de la Loi sur la participation.

selon la capacité de travail [*Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen*] jusqu'au moment où les revenus du travail s'élèvent au moins au salaire minimal pendant deux années consécutives et qu'aucune subvention pour charges salariales, comme mentionné à l'article 10d, n'a été accordée pour ces personnes pendant ces deux années,

3°. personnes mentionnées à l'article 10, deuxième paragraphe,

4°. personnes bénéficiant d'une prestation de survivant ou d'une allocation d'orphelin en vertu de la Loi générale sur l'assurance survivants,

5°. personnes percevant une allocation en vertu de la Loi portant octroi d'une allocation aux travailleurs salariés en chômage âgés et atteints d'une incapacité de travail partielle,

6°. personnes percevant une allocation en vertu de la Loi portant octroi d'une allocation aux anciens travailleurs indépendants âgés et en incapacité de travail partielle, et

7°. non-allocataires

et, si la municipalité juge à cette occasion que l'octroi d'une allocation, y compris l'activation sociale axée sur la réinsertion professionnelle, est nécessaire, elle détermine et propose cette allocation ;

- b. accorde une aide sociale aux personnes sur le territoire néerlandais qui vivent ou risquent de vivre dans des circonstances telles qu'elles n'ont ou n'auraient pas les moyens de subvenir à leurs besoins ; et
- c. élabore une politique pour la prestation d'une contrepartie, comme mentionné à l'article 9, premier paragraphe, lettre c, et met cette politique à exécution conformément au règlement visé à l'article 8a, premier paragraphe, lettre b ;
- d. octroie une indemnisation de la perte du pouvoir d'achat, comme mentionné à l'article 36a.

2. La municipalité coopère avec l'Institut de gestion des assurances sociales des travailleurs salariés lors de l'exécution du premier paragraphe, lettre a.

La Loi sur la participation fournit la base juridique pour un règlement à adopter par le conseil municipal en matière d'allocations (d'aide sociale) (article 8 de la Loi sur la participation) et un règlement concernant les allocations de réintégration et la mise en place d'une contrepartie en échange de la perception d'une allocation d'aide sociale (article 8a de la Loi sur la participation).⁶⁴ L'ampleur de la mission est considérable et un certain nombre de communes coopèrent afin de pouvoir mutualiser ces tâches. L'article 8c de la Loi sur la participation a prévu une disposition en ce qui concerne une telle coopération en vertu de la Loi sur les règlements communs pour les collectivités locales (WGR). L'article 8c, deuxième paragraphe

⁶⁴ À cette occasion, les conseils municipaux recourent souvent à des modèles de règlements de l'Association des communes néerlandaises (VNG), ce qui explique la forte ressemblance de la plupart des règlements. Les règlements peuvent être trouvés **via**

de la Loi sur la participation prévoit la compétence étendue à la lumière des relations administratives aux Pays-Bas, pour désigner par règlement d'administration publique [*algemene maatregel van bestuur*] (AMvB) des domaines dans lesquels les municipalités coopèrent (doivent coopérer) en vue de l'exécution cohérente des tâches confiées aux municipalités et aux conseils municipaux.

La Loi sur la participation confère, en outre, les compétences pour attribuer des allocations d'aide sociale et des prestations sur la base de cette loi. La demande y afférente est déposée auprès de l'UWV puis transmise par cette autorité administrative indépendante, avec les données et les pièces justificatives fournies à cette occasion, à la municipalité compétente.⁶⁵

Ce sont notamment les compétences des communes en matière de réinsertion professionnelle qui sont importantes pour le sujet du présent article. En vertu de l'article 9 de la Loi sur la participation, le bénéficiaire de plus de 18 ans mais n'ayant pas encore atteint l'âge de la retraite est tenu d'obtenir, d'accepter et de conserver selon sa capacité un travail généralement accepté et de se faire enregistrer comme demandeur d'emploi auprès de l'UWV, d'utiliser le dispositif axé sur la réinsertion professionnelle et proposé par la municipalité, y compris l'activation sociale, et d'accomplir selon sa capacité des travaux non rémunérés, utiles pour la société civile et confiés par la municipalité, qui sont effectués à côté ou en complément de son travail régulier et qui n'engendrent pas une discrimination sur le marché du travail. Les bénéficiaires de l'aide sociale ont droit à un soutien à la réinsertion professionnelle en vertu de l'article 10 de la Loi sur la participation et sont tenus d'accomplir des travaux supplémentaires non rémunérés pendant un maximum de deux ans⁶⁶, si leurs chances de réinsertion professionnelle sont minces et s'ils sont, de ce fait, « provisoirement » difficiles à placer sur le marché du travail. Il s'agit ici de travaux axés principalement sur la réinsertion professionnelle. Quiconque effectue ces travaux supplémentaires a droit également à une formation ou à un perfectionnement qui profite à la réinsertion professionnelle.

Aux termes de l'article 10c et 10d de la Loi sur la participation, la municipalité peut déterminer quelles personnes appartiennent au groupe-cible entrant en ligne de compte pour la subvention pour charges salariales, et verser une subvention correspondante à un employeur qui propose un emploi salarié à une telle personne. Cette personne a droit à un accompagnement sur le lieu de travail. L'article 10b régit le dispositif de participation

⁶⁵ Article 30c de la Loi SUWI et article 41 de la Loi sur la participation.

⁶⁶ Ce délai peut, du reste, être prolongé de deux fois un an (article 10a, neuvième et dixième paragraphes de la Loi sur la participation).

relatif à un emploi protégé. En bénéficient les personnes qui n'ont des possibilités de participer au marché du travail qu'en milieu protégé, dans des conditions de travail adaptées. La municipalité détermine d'office les personnes à qui cette réglementation s'applique, sur les conseils de l'UWV. Le règlement communal prévoit des règles plus détaillées sur la manière dont la municipalité procède à la détermination d'office et sur les prestations axées sur la réinsertion professionnelle qui sont proposées.

L'article 10f de la Loi sur la participation organise le soutien apporté aux jeunes de 16 à 27 ans dans leur parcours de l'apprentissage au marché du travail.

Les autorités administratives qui sont impliquées dans la politique de l'emploi sont tenues de coopérer en vertu de l'article 9, premier paragraphe de la Loi SUWI. Le ministre des Affaires sociales et de l'Emploi est compétent aux termes de l'article 9, cinquième paragraphe de la Loi SUWI pour donner des instructions à l'une de ces autorités administratives en cas de manquements graves lors de l'exécution des tâches dans le cadre de cette coopération obligatoire. L'article 9, premier paragraphe de la Loi SUWI est libellé en ces termes :

« L'Institut de gestion des assurances sociales des travailleurs salariés, la Banque des Assurances sociales et les municipalités coopèrent lors de l'exécution des tâches en vertu de cette loi, de la Loi sur la participation, de la Loi portant octroi d'une allocation aux travailleurs salariés en chômage âgés et atteints d'une incapacité de travail partielle, de la Loi portant octroi d'une allocation aux anciens travailleurs indépendants âgés et atteints d'une incapacité de travail partielle et de la Loi sur le service communal d'aide aux personnes endettées [*Wet gemeentelijke schuldhulpverlening*], en vue d'une exécution de ces tâches à la fois efficace et orientée vers le client. »

Suite à l'Accord social et en exécution de l'obligation légale de coopération régionale, des plateformes d'emploi régionales correspondant aux 35 bassins d'emploi ont été mises en place sur la base d'accords de coopération entre les partenaires sociaux, les communes, l'UWV et d'autres acteurs institutionnels.⁶⁷

L'obligation de coopération régionale a été stipulée à l'article 10, premier paragraphe de la Loi SUWI et cette disposition est formulée en ces termes :

« En vue des services prévus par les lois mentionnées à l'article 9, premier paragraphe, l'Institut de gestion des assurances sociales des travailleurs salariés et les municipalités

⁶⁷ Voir l'Arrêté sur les domaines de travail de l'UWV 2015, Journal officiel [*Staatscourant*] 2015, n° 919, qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

coopèrent en ce qui concerne l'enregistrement des demandes et des offres d'emploi au moyen des dispositifs électroniques visés à l'article 62, deuxième paragraphe et coopèrent dans les bassins d'emploi à la prestation des services aux employeurs et à l'exécution des tâches concernant le marché du travail régional. »

9. Conclusion

J'ai dépeint dans mon article les grandes lignes d'un certain nombre d'évolutions. Nous avons vu les tentatives faites par le gouvernement pour établir un lien entre la politique des partenaires sociaux en matière de conditions de travail, qu'ils fixent conjointement dans le cadre de négociations, et la politique de l'État en matière d'activités publiques de placement (et de protection sociale). La tripartition du service de l'emploi en 1991, qui a d'ailleurs été abandonnée cinq ans plus tard au niveau central parce que l'État s'est retiré de l'administration centrale du Service public de l'emploi, en est un exemple probant. D'ailleurs, après ce retrait, les partenaires sociaux sont restés encore impliqués plus longtemps dans cette administration.

Les activités publiques de placement se sont progressivement orientées vers le placement professionnel de demandeurs d'emploi très éloignés du marché du travail. Les autres activités de placement ont été laissées dans une mesure toujours plus large au marché, alors que l'État s'est limité de plus en plus au seul enregistrement des demandes et des offres d'emploi.

Le gouvernement a décidé finalement d'impliquer les partenaires sociaux, notamment par des incitations financières, dans la prévention et le recul du chômage et l'accès au marché du travail de demandeurs d'emploi, y compris de travailleurs salariés en incapacité de travail partielle. Le régime légal de la sécurité sociale a été axé de plus en plus sur cet objectif. Le fait que les employeurs aient une obligation de maintien du salaire pendant deux ans pour les salariés en maladie/incapacité de travail et des obligations de réintégration de leurs salariés malades, en est un exemple probant (mais non exposé de manière détaillée dans le présent article). Les employeurs ont ainsi un intérêt financier à ce que ces salariés retrouvent leur emploi ou un autre travail. Cette situation a généré un marché pour les entreprises qui sont spécialisées dans les conditions de travail, l'hygiène du travail et les activités de placement et d'intermédiation sur le marché du travail. La fonction traditionnelle de garantie dans le domaine de la protection sociale a été élargie et complétée par la fonction d'activation ou de réintégration de la sécurité sociale, qui s'est vu conférer un intérêt équivalent.

D'ailleurs, les employeurs n'ont pas été les seuls à faire l'objet de ces incitations financières. Les salariés et les demandeurs d'emploi percevant une allocation, qui n'œuvrent pas de manière suffisamment active, voient leur allocation réduite ou subissent des conséquences dans leur relation de travail avec l'employeur ; les organismes de paiement (au final l'UWV et les administrations communales) sont encouragés par des incitations financières à accompagner un nombre aussi grand que possible de clients demandeurs d'emploi dans leur accession au marché du travail. Des entreprises spécialisées ont été et sont de plus en plus souvent mobilisées à cette occasion. On constate ici d'emblée un changement au niveau du concept de pilotage appliqué par l'administration (centrale), davantage de place étant laissée aux forces du marché.⁶⁸ L'orientation tout juste dépeinte est passée par d'importantes étapes en 1995/1996, qui ont ensuite été développées et renforcées.

La sécurité sociale s'est orientée de plus en plus vers l'emploi, cette évolution étant passée par plusieurs étapes dont l'intégration organisationnelle du Service public de l'emploi et de l'organisation de gestion des assurances sociales des travailleurs salariés et leur refonte en un organisme unique, l'actuel UWV. L'UWV a été chargé également de l'exécution d'un certain nombre de tâches pour les administrations communales. Les partenaires sociaux et l'État ont eu progressivement un rôle différent à jouer. L'implication totale des partenaires sociaux dans l'exécution des assurances sociales des travailleurs salariés par l'intermédiaire d'associations professionnelles et d'organismes d'exécution a été modifiée en 2002 en un rôle central au profit d'une seule autorité administrative indépendante, l'UWV. La quête de l'État, alors à la recherche d'un rôle de coordinateur le plus efficace possible, a ainsi été résolue par la refonte des tâches (les activités de placement et d'intermédiation sur le marché du travail ont été privatisées, le rôle des partenaires sociaux a été modifié) et la fusion d'organismes et d'organisations en cet UWV.

De même, la place des partenaires sociaux et le modèle de l'économie concertée ont été considérablement modifiés. Si les partenaires sociaux, les entreprises et les organisations professionnelles occupaient encore une place importante dans l'économie concertée peu après la Deuxième Guerre mondiale, quasiment tous leurs acteurs, à savoir les organisations professionnelles et interprofessionnelles, ont été supprimés le 1^{er} janvier 2015 et seul le

⁶⁸ Voir notamment à ce sujet Nicolette van Gestel, *Marktwerking en publieke waarden in de arbeidsbemiddeling*, (document publié dans le *Référentiel Radboud de l'Université Radboud à Nimègue*) et N.M. van Gestel, *De onzichtbare overheid. Naar nieuwe vormen van sturing, het voorbeeld van de Arbeidsvoorzieningswet*, Delft : Eburon 1994. Voir aussi R. van Bekkum, *Tussen vraag en aanbod. Op zoek naar de identiteit van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie*, La Haye : Sdu Uitgevers 1996.

Conseil économique et social (SER) a subsisté. Cette évolution concorde parfaitement avec l'image de profonds changements au niveau de l'organisation du secteur public, que j'ai mis à jour dans mon esquisse des grandes lignes. Les réflexions sur la forme appropriée à donner aux organismes administratifs indépendants et l'harmonisation de cette forme avec la Loi-cadre relative aux autorités administratives indépendantes ainsi que l'application de cette loi à différents établissements administratifs indépendants ont également eu leur influence sur les autorités administratives qui jouent un rôle ici, à savoir l'UWV et la Banque des Assurances sociales (SVB). L'évolution de l'organisation et du rôle des communes est encore plus importante.

Les communes ont connu une massification progressive mais incontestable et un élargissement toujours plus important de leurs tâches dans le domaine traité dans cet article.

La massification a rendu la position de l'administration centrale de plus en plus compliquée et on le constate également dans le domaine que j'ai abordé dans cet article. Les formes de coopération régionale se sont avérées efficaces en ce qui concerne la politique de l'emploi et du marché du travail. Il en était déjà ainsi des administrations régionales de l'emploi et nous voyons la récente mobilisation de bassins d'emploi. Contrairement aux communes, les provinces n'y jouent pas un rôle important. Le rôle qu'avaient les communes avant la Deuxième Guerre mondiale a été confié peu après à l'État. Dans l'intervalle, un nombre sans cesse croissant de fonctions ont été transférées aux communes dans le domaine traité ici, la dernière étape majeure ayant été la décentralisation en 2015 avec la Loi sur la participation.

À mon avis, l'élément le plus frappant qui ressort du résultat final provisoire est le lien entre une autorité administrative indépendante (UWV) au niveau central et un organisme administratif territorialement décentralisé (administration communale) dans le domaine des demandeurs d'emploi très éloignés du marché du travail, l'UWV exécutant des tâches pour l'administration communale.