REVUE

2025/3

DE DROIT COMPARÉ DU TRAVAIL ET DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

REVUE SOUTENUE PAR L'INSTITUT DES SCIENCES HUMAINES ET SOCIALES DU CNRS

COMPTRASEC - UMR 5114 - CNRS - UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

ACTUALITÉS JURIDIQUES INTERNATIONALES

Pays-Bas

SASKIA MONTEBOVI
Professeure assistante de droit social (sécurité sociale)
à la Faculté de droit de l'Université de Maastricht

UN SYSTÈME DE SÉCURITÉ SOCIALE (TROP) COMPLEXE AUX PAYS-BAS ET SES PERSPECTIVES DE RÉFORME

Les lois néerlandaises sur la sécurité sociale sont devenues trop complexes pour être mises en œuvre de manière adéquate, rapide et correcte. Un appel à une révision approfondie du système existe depuis un certain temps, mais des conditions politiques et législatives favorables semblent maintenant se mettre en place à la suite de divers scandales et abus involontaires.

Environ 70 % des Néerlandais ont droit à une forme d'*aide au revenu*, telle que des allocations, une assurance sociale ou des prestations sociales[1]. Cette aide n'est pas réservée aux personnes à faible revenu. Les personnes à revenus moyens et élevés y ont également recours, car cette aide au revenu comprend, outre certaines allocations, également des régimes d'assurance en faveur des salariés, tels que l'assurance chômage (WW) et l'assurance invalidité (WIA), ainsi que des régimes d'assurance des résidents comme la pension de vieillesse du premier pilier (AOW) et les allocations familiales[2]. Le concept d'*aide au revenu* couvre ainsi l'aide que les personnes peuvent recevoir de l'État. Il peut s'agir d'une aide nationale ou municipale, mais aussi de toutes sortes de prestations, telles que les prestations de vieillesse, les allocations familiales, l'aide sociale, les abattements fiscaux, les compléments aux faibles prestations, etc.

Cette contribution apporte un éclairage supplémentaire sur les obstacles découlant de la législation actuelle – en matière d'aide au revenu et de sécurité de subsistance –, ainsi que sur la nouvelle législation mise en place récemment ou prévue dans un avenir (proche)[3]. Elle apportera tout d'abord quelques éclaircissements sur certains abus et complexités de l'aide au revenu pour les personnes aux Pays-Bas **(I)**, puis, après avoir analysé les principaux problèmes **(II)**, l'attention se portera sur les derniers projets concrets du législateur **(III)**.

---

1 Lettre du ministre des Affaires sociales et de l'Emploi à la Chambre des représentants, 19 novembre 2024. Objet : Programme de réforme de l'aide au revenu. Référence : 2024-0000914425.

2 WW est l'abréviation de « *Werkloosheidswet* » qui signifie « Loi sur le chômage » ; WIA est l'abréviation de « *Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen* » (Loi sur le travail et le revenu selon la capacité de travail) et AOW est l'abréviation de « *Algemene Ouderdomswet* » (Loi générale sur la vieillesse).

3 L'(in)sécurité de subsistance (ou (in)sécurité des moyens de subsistance) a été le thème central des élections nationales de 2023. Elle désigne la capacité (ou l'incapacité) à satisfaire les besoins fondamentaux tels qu'un logement sûr, un emploi stable et une alimentation suffisante. Cependant, dans l'accord de coalition de juin 2024, ce thème ne semblait plus aussi crucial.

I – COMPLEXITÉS ET ABUS

A – Une réforme à long terme

Les ministres des Affaires sociales qui se sont succédé dans les gouvernements précédents ont continué à travailler sur ce dossier complexe de la « réforme des régimes d'aide au revenu ». En effet, les coalitions étaient instables, si bien qu'en quelques années, plusieurs ministres et secrétaires d'État se sont vus confier la responsabilité de la réforme convenue[4]. Cependant, les ministres successifs ont suivi pour l'essentiel la même approche, car cette réforme s'inscrit dans un ensemble plus large de mesures, comprenant une révision du marché du travail et des règles fiscales. S'écarter de certaines parties de ce paquet de réformes globales pourrait créer de nouveaux défis et faire échouer l'ensemble du projet. La poursuite de la révision engagée n'a donc jamais été un sujet de discussion majeur pour les derniers gouvernements de coalition. Après des années de déni et de reproches aux citoyens pour des erreurs ou des abus, le gouvernement a fait volte-face. Il n'assume plus son propre point de vue. C'est celui des citoyens qui occupe désormais le devant de la scène[5].

Dans l'une de ses lettres au Parlement, le ministre des Affaires sociales déclare qu'un grand nombre de conversations avec les parties prenantes et un grand nombre de rapports montrent que *le système actuel d'aide au revenu est incompréhensible, incertain, irréaliste et inadéquat* pour une partie de la population et que des simplifications sont nécessaires. Une partie de la population considère également le système comme *injuste*[6].

B – Le scandale des allocations familiales néerlandaises

Le scandale le plus connu concernant une prestation d'aide au revenu est celui des allocations de garde d'enfants aux Pays-Bas (*kinderopvangtoeslagaffaire*)[7]. Ce scandale politique a conduit à la démission du cabinet Rutte III en janvier 2021 et à la création d'une commission d'enquête parlementaire sur les allocations de garde d'enfants, qui a présenté en décembre 2020 son rapport final, intitulé « Une injustice sans précédent[8] ».

---

4 Le cabinet Rutte III a gouverné de 2017 à 2022 ; le cabinet Rutte IV de 2022 à 2024 ; le cabinet Schoof de juillet 2024 à juin 2025, et est actuellement démissionnaire.

5 Lettre du ministre des Affaires sociales et de l'Emploi au Parlement, 19 novembre 2024, *op. cit.*, p. 2.

6 *Ibid.*, p. 3. En néerlandais, ces critiques sont regroupées sous les mots : « incompréhensible, incertain, irréaliste et inadéquat, et aussi injuste ».

7 Des informations relatives à ce scandale peuvent être consultées sur le site du gouvernement : https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kinderopvangtoeslag/maatregelen-kinderopvangtoeslag

8 Le rapport « Une injustice sans précédent » de la Commission d'enquête parlementaire sur les allocations pour la garde d'enfants est disponible à l'adresse suivante : https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20201217_eindverslag_parlementaire_ondervragingscommissie_kinderopvangtoeslag.pdf ; Des informations sur le *modus operandi* de la commission peuvent être consultées à l'adresse suivante : https://www.tweedekamer.nl/kamerleden_en_commissies/commissies/pok

Ce rapport s'inscrit toujours dans le cadre de l'opération de recouvrement menée par le *Staatssecretaris van Herstel en Toeslagen* (secrétaire d'État chargé du recouvrement et des allocations) depuis 2024. Ce secrétaire d'État, qui assiste le ministre des Affaires sociales, est chargé du « recouvrement et des allocations » de milliers de familles qui ont demandé des allocations familiales et des allocations pour garde d'enfants, mais qui ont été confrontées à de fausses allégations de fraude sociale de la part de l'administration fiscale. Plusieurs rapports ont conclu que l'administration fiscale avait violé les principes fondamentaux de l'État de droit en raison de procédures discriminatoires et de préjugés institutionnels. Cette violation par l'administration fiscale a eu lieu entre 2004 et 2019[9].

Les allocations ont été injustement réclamées par l'administration fiscale, qui s'est avérée incapable de mener à bien cette tâche. La principale conclusion de la commission d'enquête parlementaire est qu'outre les difficultés financières, cette affaire a également causé d'importantes souffrances humaines, tant pour les parents que pour les enfants. Les parents lésés ont perdu leur emploi et leur logement, souvent leur mariage également, et ont connu des problèmes de santé. Dans certains cas, leurs enfants ont été placés en famille d'accueil en raison de tensions trop vives au sein du foyer[10].

Les répercussions de ce scandale continuent d'influencer le paysage social et politique actuel. De nombreux citoyens ont perdu confiance dans le gouvernement et ont le sentiment que leurs moyens de subsistance sont précaires. Les opérations de recouvrement se poursuivent, mais ne se déroulent pas toujours comme prévu, comme le confirme la vingtaine de rapports de situation[11]. La question reste de savoir si la souffrance subie ne pourra jamais être réparée. Cependant, le secrétaire d'État chargé du recouvrement et des allocations espère aider toutes les victimes et achever l'opération de récupération d'ici 2027.

Ce scandale a imprégné de nombreuses couches de la société, dissuadant les gens de demander des prestations ou de l'aide. La *non-utilisation des droits* est l'une des caractéristiques du système actuel d'*aide au revenu*. Cela peut avoir un impact négatif sur la sécurité de subsistance des personnes concernées.

---

9 Voir Ministère des Finances, « Notre organisation » : https://www.overtoeslagen.nl/over-dienst-toeslagen/organisatie ; Ministère des Finances, « À propos de l'organisme chargé de la mise en œuvre de la réforme des allocations familiales (UHT) » : https://herstel.toeslagen.nl/over-uht/over-de-uitvoeringsorganisatie-herstel-toeslagen-uht/ ; Gouvernement fédéral néerlandais, « Rétablissement de l'allocation de garde d'enfants » : https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kinderopvangtoeslag/maatregelen-kinderopvangtoeslag

10 Gouvernement fédéral néerlandais, « Rétablissement de l'allocation de garde d'enfants », *op. cit*.

11 Voir Ministère des Finances, « Avancement : rapports et annexes » : https://herstel.toeslagen.nl/over-uht/voortgang-rapportages-en-bijlagen/

Cependant, la nouvelle approche d'un système social plus axé sur les citoyens semble apporter une aide aux citoyens éligibles, comme le démontre l'initiative suivante : en juillet 2025, le gouvernement néerlandais a envoyé de manière proactive des lettres à 200 000 ménages pour les informer des prestations auxquelles ils pouvaient prétendre, reconnaissant ainsi le problème de la non-utilisation des aides par crainte de récupérations et d'abus de certains dispositifs[12].

Comme le déclare le secrétaire d'État chargé du recouvrement et des allocations :

> Chaque mois, six millions de ménages perçoivent des prestations. Cependant, certaines personnes ne font pas de demande. C'est pourquoi, à plusieurs moments de l'année, nous rappelons aux gens de faire leur demande et ce à quoi ils doivent prêter attention[13].

C – Exemples de réformes

La première étape vers une réforme d'ampleur a consisté à rendre publics les abus (involontaires) dans le système d'*aide au revenu*, parfois par les médias, parfois par des groupes de plaidoyer. La deuxième étape du processus de réforme a été de reconnaître et de débattre, au niveau politique, des inconvénients d'un système trop réglementé. La troisième étape consiste désormais à modifier de nombreuses règles du régime d'aide au revenu. Certaines révisions ont déjà été mises en œuvre, d'autres sont prévues à plus long terme.

Deux exemples permettent d'illustrer la complexité et les controverses du régime néerlandais d'aide au revenu. Ils démontrent également le besoin urgent d'une nouvelle approche. Et comme l'a exprimé le ministère en juin 2025 : « Le gouvernement est en train de passer progressivement d'une organisation juridique à une organisation de services[14] ».

Un premier exemple concerne une allocation familiale spécifique. Jusqu'en juillet 2024, les parents d'un enfant mineur vivant sous leur toit et nécessitant des soins intensifs devaient effectuer des démarches administratives pour demander à bénéficier de la double allocation familiale à laquelle ils avaient droit. Ils devaient d'abord prouver les besoins de leur enfant en matière de soins.

---

12 Dans cette lettre de juillet 2025, il s'agit des allocations de soins de santé, mais les citoyens sont également alertés sur les allocations logement et de garde d'enfants. Voir Gouvernement fédéral néerlandais, « Mesure concernant les allocations pour 200 000 ménages qui ne demandent pas l'allocation de soins » : https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2025/07/16/actie-van-toeslagen-voor-200.000-huishoudens-die-zorgtoeslag-laten-liggen

13 *Ibid*. 6 millions de ménages perçoivent ces prestations, sur un total de 8,4 millions de ménages. Pour plus d'informations, voir le site du Bureau national des statistiques néerlandaises : https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/82905NED?q=hoeveel%20huishoudens%20zijn%20er%20in%20nederland. Traduction réallisée par l'équipe éditoriale.

14 Ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, « État de la mise en œuvre de la sécurité sociale, juin 2025 », p. 4.

Une fois cette confirmation obtenue, ils devaient s'adresser à un autre organisme pour demander la double allocation familiale, ce qui impliquait une nouvelle procédure administrative. Grâce à un effort conjoint des deux organismes concernés, cette procédure a été considérablement simplifiée depuis juillet 2024. Les parents se voient désormais automatiquement attribuer le dédoublement des allocations familiales par le deuxième organisme s'ils ont obtenu un engagement de soins supplémentaires de la part du premier organisme[15].

Un deuxième exemple concerne l'obligation de postuler à un emploi en cas de chômage. Avant l'accord politique actuel en faveur d'une approche plus personnalisée du salarié, celui-ci devait toujours postuler à un emploi pour bénéficier de l'allocation chômage. Dans la majorité des situations de chômage, cette obligation est tout à fait appropriée et juste. Cependant, cette politique, lorsqu'elle est appliquée de manière rigide, peut également entraîner des situations imprévues et irréalistes. En effet, cela a conduit à une situation où un chômeur qui avait trouvé un emploi et l'avait accepté, bien que moins bien rémunéré que son emploi précédent, percevait – à juste titre – une allocation de chômage complémentaire. Cependant, le fait de recevoir cette petite allocation complémentaire impliquait que cette personne devait postuler à un emploi en plus de son nouvel emploi. Depuis le nouvel accord de coalition, le professionnel dispose désormais d'une marge d'appréciation pour accorder une dérogation à l'obligation de recherche d'emploi en cas de reprise complète du travail. À long terme, une modification de la loi est nécessaire[16].

II – PRINCIPAUX PROBLÈMES

Le ministre des Affaires sociales parle de « rétablir l'équilibre », car le système devrait être simplifié et les personnes sont devenues trop dépendantes de l'aide au revenu[17]. De même, la proportion de personnes en difficulté a augmenté. Elles souffrent non seulement d'insécurité de subsistance et de problèmes de santé, mais aussi d'un endettement croissant en raison du risque de recouvrement et de la non-utilisation des dispositifs d'aide au revenu[18]. En bref, le régime de sécurité sociale néerlandais est difficile à pratiquer pour les citoyens et les organismes qui le mettent en œuvre.

15 Voir SVB, « Child benefit at twice the basic rate for a child living at home who needs extensive care » : https://www.svb.nl/en/child-benefit/child-benefit-at-twice-the-basic-rate/child-benefit-at-twice-the-basic-rate-for-a-child-living-at-home-who-needs-extensive-care ; voir aussi SVB, « Knelpuntenbrief V, Van Agenderen naar realiseren », p. 4.

16 UWV, « Knelpuntenbrief 2025 », p. 14, p. 17, p. 19 et p. 22.

17 Lettre du ministre des Affaires sociales et de l'Emploi au Parlement, 19 novembre 2024, *op. cit.*, p. 4.

18 *Ibid.*, p. 3.

Depuis que le ministère des Affaires sociales a officiellement reconnu la complexité du système de sécurité sociale néerlandais et élaboré des plans d'action en consultation avec les deux principaux organismes chargés de sa mise en œuvre, la SVB et l'UWV, le programme de réformes a progressé[19]. Dans leurs dernières « *Knelpuntenbrieven* » (littéralement « lettres goulets d'étranglement »), la SVB et l'UWV ont présenté certaines mesures déjà prises, ainsi que celles qui nécessitent une harmonisation et des actions supplémentaires à court ou à long terme[20].

La liste des problèmes, des goulets d'étranglement et des obstacles est assez longue, comme le prouvent les accords politiques, les propositions législatives et les rapports de plusieurs parties prenantes et groupes de plaidoyer. Deux autres exemples permettent d'illustrer l'état préoccupant du régime d'aide.

Un exemple concerne un problème pratique pour un travailleur en fauteuil roulant. Le fauteuil roulant à « usage quotidien » est généralement fourni par l'assurance maladie. Cependant, si des adaptations sont nécessaires pour le « travail », le travailleur a besoin d'un deuxième fauteuil roulant fourni par un autre organisme (l'UWV), car l'assurance maladie ne permet pas ces adaptations sur le premier fauteuil roulant[21].

Un autre exemple est l'appel de la SVB concernant l'avenir de la pension de vieillesse (AOW). Pendant des décennies, ce régime de retraite AOW a été salué pour sa simplicité et sa facilité de mise en œuvre. Cependant, la nécessité d'une refonte majeure du système se fait désormais sentir pour plusieurs raisons, notamment : (i) le concept de « partenaire » devrait être clarifié afin de rendre l'octroi plus transparent et compréhensible. Il n'est pas clair pour les retraités ni pour les organisations étrangères s'il existe une différence entre vivre avec un partenaire et/ou un enfant, une sœur, un ami, un mineur, un retraité, etc., et pourquoi cela influence le montant de leur pension mensuelle ; (ii) l'évolution des soins et du marché du logement a également une influence sur les personnes âgées et leur retraite[22].

Le nombre de règles et, parallèlement, le nombre d'exceptions à ces règles ont augmenté afin d'apporter une aide toujours plus spécifique. Au fil des ans, cet ensemble de règles est devenu un monstre qui se retourne contre les citoyens et les responsables de sa mise en œuvre.

---

19 Les deux principales organisations chargées de la mise en œuvre sont la SVB et l'UWV. SVB est l'abréviation de *Sociale Verzekeringsbank* (Banque d'assurance sociale) et est principalement responsable de la pension de vieillesse et des allocations familiales, tandis que UWV est l'abréviation de *Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen* (Institut d'exécution des assurances pour les travailleurs) et est responsable des allocations de chômage, et de certaines prestations de maladie, d'invalidité et autres prestations mineures.

20 Cette année, l'UWV et la SVB ont publié leur 5e lettre sur les « goulets d'étranglement ». UWV, « Knelpuntenbrief 2025 » ; SVB, « Knelpuntenbrief V, Van Agenderen naar realiseren », juin 2025.

21 UWV, « Knelpuntenbrief 2025 », p. 14.

22 SVB, « Knelpuntenbrief V, Van Agenderen naar realiseren », p. 8, p. 9 et p. 14.

III – RÉFORMES LÉGISLATIVES, POLITIQUES ET STRATÉGIQUES

Au lieu d'ignorer le problème ou d'offrir des ajustements ponctuels, l'accent est désormais mis sur la consultation et l'action, tant au niveau du gouvernement que des organismes chargés de la mise en œuvre, afin d'améliorer le système d'aide au revenu. Les lettres du ministre au Parlement et les *Knelpuntenbrieven* de la SVB et de l'UWV décrivent clairement l'état des changements[23].

Les différents projets de réforme relèvent du cadre juridique global du « programme de réforme de l'aide au revenu ». Comme le souligne le ministre,

> avec le Programme de réforme de l'aide au revenu, nous élaborons des propositions de simplification et de réforme à court, moyen et long terme. L'accent est toujours mis sur les processus de simplification individuels, là où le travail doit être fait[24].

Par exemple, une réforme du régime d'allocations familiales relève incontestablement du programme de réforme du ministère, mais c'est à la SVB qu'il appartient de prendre en charge ce programme.

Le ministre met en garde contre le fait que les réformes, qui comprennent des ajustements juridiques, politiques et stratégiques, ne déboucheront pas sur un système parfait. Il déclare ainsi : « Nos pays voisins ont eux aussi leurs goulets d'étranglement[25] ».

Conclusion

Le plaidoyer en faveur d'une simplification fondamentale du système néerlandais d'aide au revenu – qui fait partie du système de sécurité sociale – s'est renforcé. Au fil des ans, le système est devenu trop complexe ou n'est plus adapté à un monde en mutation rapide. Ce n'est qu'après plusieurs scandales et des signes sérieux de méfiance mutuelle et de non-utilisation des prestations que des mesures concrètes ont été prises.

Certaines réformes ont été mises en œuvre l'année dernière. Par exemple, la question du double versement des allocations familiales en cas de soins intensifs a été abordée. D'autres réformes ont été engagées, telles que l'envoi de lettres aux citoyens pour les informer des allocations auxquelles ils peuvent prétendre. Cependant, certaines réformes nécessitent plus de temps, comme la réforme en profondeur du système d'invalidité[26].

---

23 Ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, « État de la mise en œuvre de la sécurité sociale, juin 2025 », pp. 10-13 ; SVB, « Knelpuntenbrief V, Van Agenderen naar realiseren », p. 14 ; UWV, « Knelpuntenbrief 2025 », pp. 18-23.

24 Lettre du ministre des Affaires sociales et de l'Emploi au Parlement, 19 novembre 2024, *op. cit.*, p. 5. Traduction réallisée par l'équipe éditoriale.

25 *Ibid*., p. 4.

26 Voir le Comité OCTAS, n° 3, 2024, Montebovi.

Après avoir longtemps occulté les effets négatifs de la complexité excessive du système, le gouvernement et les organismes chargés de sa mise en œuvre déploient désormais des efforts pour devenir une organisation de services qui garantit un système d'aide au revenu équitable, efficace, compréhensible et adéquat pour des millions de citoyens aux Pays-Bas.