



**Études économiques
de l'OCDE**

PAYS-BAS



Études économiques de l'OCDE : Pays-Bas 2010



Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2010), *Études économiques de l'OCDE : Pays-Bas 2010*, Éditions OCDE
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-nld-2010-fr

ISBN 978-92-64-08316-5 (imprimé).
ISBN 978-92-64-08317-2 (PDF)

Série : Études économiques de l'OCDE
ISSN 0304-3363 (imprimé)
ISSN 1684-3428 (en ligne)

Études économiques de l'OCDE : Pays-Bas
ISSN 1995-3313 (imprimé)
ISSN 1999-0375 (en ligne)

Crédits photo : Couverture © Comstock/Comstock Images/Getty Images

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2011

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@efcopies.com.

Table des matières

Résumé	8
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Assurer la viabilité des finances publiques et stimuler la croissance potentielle après la crise	21
Malgré une profonde récession, la rétention de main-d'œuvre a surpris par son ampleur	22
La stratégie de sortie des mesures de relance constitue le principal défi	26
La stimulation de la croissance potentielle passe par un renforcement continu des politiques d'activation	36
Notes	45
Bibliographie	46
Annexe 1.A1. Progrès de la réforme structurelle	48
Chapitre 2. Rendre le système de retraite moins vulnérable aux crises financières ..	53
La solvabilité du système de retraite néerlandais a été mise à rude épreuve par l'évolution des marchés de capitaux	54
Les plans de redressement sont mieux conçus que lors de la dernière crise financière	60
Il est peu probable que les plans de redressement permettent un retour à une indexation intégrale	62
Des réformes s'imposent pour réduire la vulnérabilité des organismes de retraite aux crises financières	68
Notes	78
Bibliographie	79
Annexe 2.A1. Le système de retraite néerlandais	81
Annexe 2.A2. L'effet de la crise financière sur la solvabilité des organismes de retraite néerlandais et ses conséquences économiques : une simulation	85
Chapitre 3. Rôle économique et environnemental du secteur des transports	95
Le développement des transports est source de coûts environnementaux et de congestion	96
L'amélioration de l'offre d'infrastructures peut atténuer la congestion	103
La tarification routière peut agir directement sur la congestion et les atteintes à l'environnement	108
Un système efficace de tarification routière requiert une amélioration des transports publics	117
Notes	122
Bibliographie	123

Chapitre 4. Renforcer la flexibilité du marché immobilier pour améliorer	
la mobilité de la main-d'œuvre	127
Les rigidités du marché immobilier ont un impact sur la mobilité de la main-d'œuvre	129
Il faut réformer les dispositifs qui restreignent l'offre de logements	135
Les subventions aux propriétaires-occupants doivent être progressivement supprimées	137
La réglementation du secteur locatif doit être assouplie	141
Notes	149
Bibliographie	150
Annexe 4.A1. La politique du logement social aux Pays-Bas : une perspective historique	154
Encadrés	
1.1. Évolution de la balance courante	24
1.2. Mesures discrétionnaires de relance budgétaire prises en 2009-10.	28
1.3. Proposition d'assainissement budgétaire à moyen terme	30
1.4. Examen budgétaire fondamental – groupes d'étude sur les économies budgétaires	32
1.5. Interventions de l'État dans le secteur financier	33
1.6. Mesures d'activation supplémentaires adoptées en 2009.	37
1.7. Recommandations d'action	44
2.1. Coefficients de capitalisation définis pour les organismes de retraite	56
2.2. Évolution de la réglementation	58
2.3. Information sur les retraites	61
2.4. Principales hypothèses sous-jacentes au scénario de référence	63
2.5. Différents scénarios de redressement, sur la période 2009-2024	64
2.6. Difficultés en perspective pour les organismes de retraite	67
2.7. Possibilités de réformes en matière de retraites	69
2.8. Les processus de transfert entre organismes de retraite	74
2.9. Recommandations en vue de renforcer le système de retraite	77
2.A2.1. Hypothèses concernant le modèle et les paramètres	86
3.1. Structure du transport de marchandises	99
3.2. Les Néerlandais et la bicyclette	104
3.3. Analyse coûts/avantages et planification des investissements en infrastructures aux Pays-Bas	106
3.4. Financement des infrastructures de transport aux Pays-Bas	107
3.5. Projet de système de tarification routière	109
3.6. Coûts externes, taxation des carburants et tarification routière	115
3.7. Recommandations en vue d'améliorer le système de transport	121
4.1. Constatations internationales sur les liens entre logement et mobilité sur le marché du travail	128
4.2. Le logement social aux Pays-Bas	132
4.3. Fondements de l'intervention de l'État sur le marché immobilier du point de vue de l'économie du bien-être	135
4.4. Les allocations logement permettent d'alléger de façon ciblée les dépenses de logement des locataires	141
4.5. Recommandations visant à renforcer la flexibilité du marché immobilier pour améliorer la mobilité de la main-d'œuvre	148
4.A1.1. Les bailleurs sociaux néerlandais et leur encadrement par les pouvoirs publics	155

Tableaux

1.1. Principaux indicateurs pour les Pays-Bas	25
1.2. Domaines d'action couverts par les groupes d'étude sur les économies budgétaires	32
1.3. Interventions sur les marchés de capitaux	35
2.1. Organismes de retraite des Pays-Bas, fin 2007	54
2.2. Coefficients de capitalisation dans le scénario de référence	63
2.3. Différents scénarios de redressement ¹ , sur la période 2009-2024	64
2.4. Les effets macroéconomiques des différents scénarios	66
2.5. Indexation des adhérents actifs et passifs	75
2.A2.1. Principales hypothèses paramétriques	87
2.A2.2. Coefficients de capitalisation, scénario d'indexation totale	87
2.A2.3. Scénario d'indexation conditionnel	88
2.A2.4. Scénario de décote immédiate	88
2.A2.5. Scénario d'augmentation des cotisations salariales	88
2.A2.6. Scénario d'indexation réduite	90
2.A2.7. Scénario de relèvement de l'âge de la retraite	90
2.A2.8. Scénario hybride : ajustement de l'âge de la retraite/décote sur les droits à pension	90
2.A2.9. Les effets macroéconomiques des différents scénarios	91
3.1. La voiture reste le mode le plus prisé pour les migrations alternantes	102
3.2. Estimation des coûts de congestion aux Pays-Bas	103
3.3. Taxation des véhicules et mobilité	111
3.4. Évaluation des différents systèmes de tarification routière	114
3.5. Effets externes marginaux et taux de taxation	115
4.1. Les locataires sont moins mobiles que dans les autres pays européens	130
4.2. Régime d'occupation et caractérisation du secteur locatif social au sein de l'UE	132
4.3. Répartition du parc selon la taille de la commune et le régime d'occupation	133
4.4. Répartition du parc immobilier selon le régime d'occupation	134
4.5. Revenus des ménages selon le régime d'occupation	134
4.6. Subventions fiscales implicites et explicites accordées aux propriétaires	139
4.7. Pertes de bien être liées à la fiscalité de la propriété immobilière	140
4.8. Encadrement des loyers dans sept pays européens (durée du bail)	143
4.9. Répartition du parc locatif social par catégorie de loyers, exprimée par la part subventionnée possible via les allocations	144
4.10. Subventions implicites et explicites aux locataires	145
4.11. Pertes de bien-être dues aux interventions sur les loyers	145

Graphiques

1.1. Indicateurs économiques à court terme	22
1.2. Effets de la crise sur la production et le marché du travail : l'OCDE en perspective	23
1.3. Solde des opérations courantes	24
1.4. Les finances publiques se sont détériorées	27
1.5. La politique budgétaire est expansionniste	29
1.6. Déterminants des écarts de revenu réel	36
1.7. Âge effectif moyen de départ à la retraite	40
1.8. Taux d'activité des travailleurs âgés	41
1.9. Entrées nettes dans le régime de prestations d'invalidité	43
2.1. Rapport entre actifs de retraite et PIB dans les pays de l'OCDE	54
2.2. Rendement réel des placements des organismes de retraite en 2008	55

2.3. Coefficient de capitalisation moyen et poids relatif des organismes de retraite affichant un coefficient de capitalisation inférieur au minimum légal	57
2.4. Comptes générationnels pour différents scénarios de réforme	65
2.5. Évolution des taux d'intérêt	71
2.A1.1. Revenus relatifs des retraités	83
2.A2.1. Baisse du coefficient de capitalisation	86
2.A2.2. Revenus de pensions et de salaires	89
3.1. Émissions de gaz à effet de serre	97
3.2. Durée des migrations alternantes plus longue que dans d'autres pays	98
3.3. Caractéristiques du réseau de transport	99
3.4. Le trafic de marchandises par voies navigables est plus important que partout ailleurs.	100
3.5. La voiture et le train sont plus populaires que l'autobus et l'autocar	102
3.6. Niveau élevé des taxes sur le carburant en général et sur l'essence en particulier	116
3.7. La voiture est un mode de transport relativement rapide, même en heures de pointe.	118
4.1. Impact du statut de propriétaire sur la mobilité professionnelle	131
4.2. Impact du statut de locataire du parc social sur la mobilité professionnelle	131
4.3. Coûts des transactions supportés par les acheteurs et les vendeurs	139

La présente Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement de l'OCDE, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.

La situation et les politiques économiques des Pays-Bas ont été examinées par le Comité le 22 avril 2010. Le projet de rapport a ensuite été révisé eu égard aux discussions et a fait l'objet d'une approbation finale en tant que rapport de l'ensemble du Comité le 6 mai 2010.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Jens Høj et Tomasz Koźluk sous la supervision de Pierre Beynet. La recherche statistique a été assurée par Sylvie Foucher-Hantala. Cette étude a également bénéficié de la collaboration de consultants extérieurs.

La précédente Étude des Pays-Bas a été publiée en janvier 2008.

Ce livre contient des...



En bas à droit des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>. Si vous lisez la version PDF de l'ouvrage, et que votre ordinateur est connecté à Internet il vous suffit de cliquer sur le lien. Les *StatLinks* sont de plus en plus répandus dans les publications de l'OCDE.

STATISTIQUES DE BASE DES PAYS-BAS, 2009

LE PAYS

Superficie (1 000 km ²)		Principales agglomérations (en milliers d'habitants)	
Totale	41.5	Amsterdam	747
Agricole (1 000 km ²)	19.1	Rotterdam	583
Forestière	3.7	La Haye	475

LA POPULATION

Population (en milliers)	16 485	Emploi total (en milliers)	8638.5
Accroissement naturel (en milliers)	50.7	Emploi (en % du total, 2008)	
Densité au km ²	489	Agriculture	2.6
		Industrie	18.0
		Autres	79

LA PRODUCTION (2008)

Produit intérieur brut (milliards d'euros)	595.9	Formation brute de capital fixe	
Produit intérieur brut par habitant (milliers d'euros)	36.2	En % du PIB	20.4
		Par habitant (euros)	7 401.3

L'ÉTAT

Consommation publique (en % du PIB)	28.2	Composition de la Chambre des députés (nombre de sièges)	
Administrations publiques (en % du PIB)		Chrétiens-Démocrates	150
Dépenses courantes	48.9	Parti travailliste	41
Recettes courantes	46	Parti socialiste	33
		Parti populaire pour la démocratie et la liberté	25
		Parti pour la liberté	21
		Autres	9
		Autres	30
		Dernière élection : Novembre 2006	
		Prochaine élection : Juin 2010	

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (en % du PIB)	69.3	Importations de biens et services (en % du PIB)	62
--	------	--	----

LA MONNAIE

Unité monétaire : euro		Unité monétaire par USD, moyenne journalière	
		Année 2009	0.72
		Avril 2010	0.75

Résumé

La crise mondiale a plongé les Pays-Bas dans une profonde récession malgré une intervention décisive de l'État pour soutenir le secteur financier et la mise en œuvre en temps voulu d'une action de relance budgétaire. L'aggravation du chômage a été étonnamment limitée, en raison, entre autres facteurs, d'une importante surchauffe du marché du travail avant la crise. La croissance a redémarré au milieu de 2009. À terme, la reprise devrait prendre corps assez lentement. Dans ce contexte, les principaux enjeux pour le gouvernement qui entrera en fonctions après les élections législatives de juin 2010 consisteront à sortir des politiques de relance et à doper la croissance potentielle dans une société vieillissante.

- **L'assainissement budgétaire prévu est un pas dans la bonne direction pour assurer la viabilité des finances publiques.** La politique budgétaire soutient comme il se doit une activité économique atone en 2010. Dans les prochaines années, la reprise devrait être suffisamment solide pour permettre un assainissement au moins aussi important que celui présenté dans le Programme de stabilité. Cet effort budgétaire devra être associé à des réformes structurelles pour renforcer les taux d'emploi et d'activité.
- **La crise financière et l'accroissement de la longévité menacent la solvabilité du deuxième pilier du système de retraite.** La baisse des coefficients de capitalisation des organismes de retraite pour la seconde fois en une décennie a exigé la mise en œuvre généralisée de plans de redressement, s'appuyant essentiellement sur la suspension de l'indexation des pensions et des droits acquis. Sur le long terme, seul un allongement de la vie active, conjugué à une augmentation des taux de cotisation accompagnée d'une diminution des pensions et des droits acquis en termes réels, peut assurer les taux de remplacement promis. Pour éviter d'avoir à mettre en œuvre brutalement des mesures de redressement à l'avenir, les autorités devraient rendre la réglementation moins sensible aux évolutions à court terme, par exemple en utilisant des taux d'actualisation plus stables. En outre, il faut améliorer la gouvernance des organismes de retraite et rendre les stratégies de placement plus transparentes.
- **Durant plusieurs décennies, l'expansion du réseau routier est restée à la traîne par rapport à la densification du trafic, ce qui s'est traduit par une généralisation des embouteillages.** Ainsi, les trajets quotidiens demandent aux Néerlandais beaucoup plus de temps que cela n'est le cas dans les autres pays, et la part du transport routier dans les émissions de CO₂ s'est fortement accrue. Le projet d'un système national de tarification routière est une mesure novatrice et prospective qui devrait améliorer l'efficacité des transports routiers. Une composante importante de tout système de tarification routière réside dans l'application de péages de congestion, qui permettrait d'en maximiser les retombées positives. Pour que l'éventail des possibilités offertes en matière de déplacements soit élargi, le système adopté devrait s'accompagner d'un renforcement de l'efficacité avec laquelle sont fournis et utilisés les services de transport public, ainsi que de la promotion de modalités différentes d'organisation du travail.

- **Le marché du logement se caractérise par de nombreuses rigidités, qui peuvent freiner la mobilité géographique de la main-d'œuvre.** Dans le segment locatif, le système d'encadrement des loyers est rigide et le secteur du logement social très important par rapport à la situation observée dans les autres pays. Des loyers inférieurs au niveau du marché, conjugués à des vérifications d'admissibilité faites seulement à l'entrée, ont conduit à une faible rotation des locataires et au fait que 40 % seulement des logements sociaux sont occupés par des ménages à bas revenus. Dans le segment des logements occupés par leur propriétaire, la mobilité est réduite par des droits de mutation élevés, alors que les prix sont entraînés à la hausse par la générosité des dispositions fiscales relatives aux crédits hypothécaires et par une offre rigide, liée à de strictes politiques d'aménagement du territoire. Ces problèmes mettent en évidence la nécessité de revoir en profondeur les politiques du logement, ainsi que de repenser les règles d'aménagement du territoire.

Évaluation et recommandations

L'économie sort lentement de la crise mondiale

La croissance s'est brusquement arrêtée au milieu de 2008, lorsque l'économie a été touchée par la crise mondiale, bien que l'augmentation du taux de chômage soit restée plus faible que prévu. L'économie est sortie de la récession au milieu de 2009, les effets de la relance budgétaire, l'assouplissement de la politique monétaire, l'amélioration des conditions financières et la reprise naissante des échanges mondiaux commençant de redynamiser l'activité. Étant donné le ralentissement attendu du revenu des ménages, la contraction de leur patrimoine physique et financier et la nécessité d'une reconstitution des bénéfices, il est probable que l'activité économique intérieure restera peu soutenue à court terme.

Le recul moins marqué que prévu du chômage s'explique dans une large mesure par la volonté des entreprises de garder les travailleurs qualifiés après avoir connu des pénuries généralisées de main-d'œuvre avant la crise. L'État a aussi favorisé la rétention de main-d'œuvre en introduisant un programme de réduction du temps de travail, qui subventionne les entreprises dont le niveau d'activité diminue pour qu'elles maintiennent leurs effectifs. Le programme semble bien conçu, puisqu'il existe un grand nombre de contrôles permettant d'améliorer son efficacité, notamment des règles destinées à assurer que seules les sociétés enregistrant une forte chute de leur activité puissent demander à en bénéficier. En outre, si des travailleurs sont licenciés après l'inscription au programme, l'employeur doit rembourser l'aide financière. Des facteurs plus traditionnels, comme la rigueur de la législation sur la protection de l'emploi relative aux travailleurs permanents, expliquent aussi le niveau de rétention de main-d'œuvre.

L'État a réagi rapidement pour sauver le secteur financier et stimuler l'économie

Le secteur financier néerlandais a été fortement ébranlé par la crise mondiale. L'État a réagi de façon décisive pour lui venir en aide, injectant des liquidités et nationalisant une grande partie des établissements du secteur. Au total, le coût des interventions publiques a représenté environ 14 % du PIB, même si près de la moitié du montant total des interventions financières a ensuite été remboursée. En outre, des garanties représentant deux fois et demie ce montant ont été offertes. Par ailleurs, les banques sont encouragées

à offrir des crédits aux entreprises par l'extension des mécanismes de garantie. Les autorités n'envisagent pas de s'impliquer dans le secteur financier sur la durée. Ainsi, la prochaine étape pour le gouvernement qui s'installera après l'élection générale de 2006 consistera à formuler et mettre en œuvre des stratégies de sortie. L'État a aussi soutenu la croissance économique par un important programme de relance budgétaire. Les mesures discrétionnaires ont représenté au total environ 1½ pour cent du PIB. Le programme de relance a visé à alléger la fiscalité (par exemple en accordant des réductions d'impôts aux entreprises), à augmenter l'investissement public et à soutenir l'emploi. En outre, les cotisations d'assurance chômage ont été diminuées, ce qui eu un effet de stimulation de près de 1 % du PIB sur deux ans. Le déficit budgétaire a dépassé 5 % du PIB en 2009 et devrait se creuser encore pour franchir la barre des 6 % du PIB en 2010.

L'effet de stimulation budgétaire devrait être supprimé dès que la reprise se renforcera

Un judicieux plan d'assainissement budgétaire lié à la croissance a été adopté pour éliminer le déficit structurel de l'ordre de 4 % du PIB. D'après ce plan, la politique budgétaire apportera à l'économie le soutien nécessaire en 2010, puis un effort d'assainissement d'au moins 0.5 % du PIB par an sera engagé en 2011 (si la croissance prévue est supérieure à 0.5 %). L'assainissement commencera par le démantèlement des mesures de relance et la réduction des coûts de l'administration publique. Un relèvement de l'âge de départ en retraite dans le cadre du système public de retraite, des coupes dans les soins de santé et une hausse des impôts fonciers ont aussi été envisagés, mais ces mesures n'auront une incidence qu'à long terme. En outre, vingt comités ont proposé le 1^{er} avril 2010 d'importantes réductions des dépenses, tandis qu'un autre a suggéré des mesures propres à améliorer l'efficacité du système fiscal. Il est bon que les autorités aient déjà jeté les bases d'un assainissement substantiel. *Le gouvernement devrait mettre en œuvre son plan d'assainissement, en tirant parti des propositions des comités pour préciser des mesures plus concrètes. En outre, si la croissance économique était plus forte que prévu, l'État devrait être prêt à renforcer son action dans ce domaine.*

À long terme, la viabilité budgétaire doit être assurée

La viabilité des finances publiques s'est dégradée après la crise. L'assainissement doit viser essentiellement à limiter la croissance des dépenses publiques. Un enjeu particulier à cet égard est la limitation de la progression des dépenses liées au vieillissement, notamment dans les secteurs de la santé et des retraites. S'agissant des retraites, le gouvernement devrait mettre à exécution son projet de relever l'âge légal de départ à la retraite de deux ans pour le porter à 67 ans – mesure importante pour remédier (partiellement) au problème de la viabilité des finances publiques. Cependant, une mise en œuvre anticipée de cette mesure aurait des effets plus marqués sur la viabilité budgétaire et réduirait les incitations à la préretraite durant la phase de transition. En outre, l'espérance de vie étant encore appelée à s'accroître, l'âge de la retraite devra aussi être ajusté à l'avenir. Une solution structurellement plus solide serait donc de *lier l'âge légal de départ à la retraite à l'évolution de l'espérance de vie.*

L'utilisation de la main-d'œuvre reste faible

L'utilisation de la main-d'œuvre reste relativement faible aux Pays-Bas, du fait d'un taux d'activité relativement élevé conjugué à un nombre limité d'heures travaillées, malgré un renforcement des politiques d'activation ces deux dernières années. Les mesures récemment adoptées visent à rallonger la vie professionnelle en subventionnant les salaires pour l'embauche de travailleurs seniors. En outre, les seniors sont encouragés à continuer de travailler au moyen d'incitations fiscales. Les jeunes (moins de 27 ans) n'ont plus droit à un soutien passif du revenu, mais sont incités à travailler ou à étudier. Une mesure du même type a été mise en place pour les jeunes partiellement handicapés de façon à limiter le nombre élevé de nouveaux bénéficiaires du programme spécial d'invalidité. *Afin de réduire les effectifs de jeunes handicapés bénéficiaires de ce programme, ceux-ci devraient être soumis aux mêmes contrôles et mesures d'activation que les nouveaux candidats.* En outre, on s'est attaché à fournir des services de meilleure qualité et mieux ciblés aux demandeurs d'emploi, ces efforts faisant suite à la recommandation de l'OCDE de mettre en place des politiques d'activation efficaces. On pourrait renforcer encore l'efficacité de ces politiques en les rendant davantage anticycliques, et en faisant en sorte que les ressources qui leur sont consacrées soient proportionnelles au nombre de chômeurs. En outre, comme cela avait été souligné dans la précédente *Étude*, il est nécessaire d'augmenter le temps de travail des femmes.

Des progrès devraient être faits dans deux domaines du marché du travail pour doper le contenu en emplois de la reprise économique. Les tentatives engagées pour réformer la stricte protection de l'emploi des travailleurs permanents n'ont pas abouti. *Les autorités devraient redoubler d'efforts pour rendre les éléments juridiques du système plus prévisibles et diminuer de manière générale le coût des licenciements, afin de renforcer la capacité de création d'emplois de la reprise prévue.* En outre, les indemnités de chômage restent généreuses et ont une longue durée maximale (38 mois). *La réforme du système devrait avoir trois dimensions : la durée de l'indemnisation devrait être réduite; la générosité initiale devrait être maintenue, mais diminuée au fil du temps pour créer des incitations à la recherche dynamique d'emploi; et le plafond des prestations devrait être abaissé pour améliorer les incitations à la recherche d'emploi des chômeurs se situant en haut de l'échelle des salaires.* Un problème particulier à cet égard tient au fait que les travailleurs seniors peuvent combiner indemnités de licenciement et prestations de chômage pour partir en préretraite. En effet, ceux qui ont accumulé des droits à indemnités de licenciement importants se retrouvent dans une situation financière meilleure que s'ils continuaient à travailler. *Dans ces conditions, la période d'indemnisation et le montant des indemnités de licenciement des travailleurs seniors devraient être réduits, de préférence au prorata des années de vie active restant à effectuer avant d'avoir droit à la pension publique.*

Le système de retraite a beaucoup souffert de la crise financière et de l'accroissement de la longévité

La crise financière a menacé la solvabilité de nombreux organismes de retraite, qui se caractérisent par la plus forte accumulation d'actifs (en proportion du PIB) de la zone OCDE. Ils subissent en outre le contrecoup de l'accroissement de la longévité, qui constitue

un problème plus structurel. Ainsi, la crise de solvabilité, si elle n'était pas résolue, pourrait compromettre les niveaux des retraites promis et la viabilité budgétaire en cas de renflouement. Lorsque les cours des actions se sont effondrés, la valeur des actifs de retraite a chuté pour passer d'un niveau bien supérieur à celui du PIB à un niveau inférieur en 2009, mettant à rude épreuve la solvabilité d'un grand nombre d'organismes. En outre, du fait des turbulences sur le marché interbancaire, la courbe des taux des contrats d'échange de taux interbancaire a commencé à enregistrer des fluctuations erratiques s'inscrivant dans un mouvement de baisse tendancielle. Étant donné que les taux d'actualisation sont fondés sur cette courbe de taux, cette diminution des taux d'intérêt a gonflé la valeur actualisée des engagements futurs. Associée à la diminution des actifs, cette évolution a conduit dans nombre de cas les coefficients de capitalisation nominaux des organismes de retraite (c'est-à-dire le rapport entre la valeur des actifs et la valeur actualisée nette des engagements nominaux) à tomber en dessous du minimum légal de 105 %, alors que le niveau antérieur à la crise était de plus de 140 % en moyenne. En réaction, les organismes de retraite ont dû mettre en œuvre des plans de redressement, fondés essentiellement sur la suspension de l'indexation des pensions et des droits acquis. En outre, le délai laissé à ces organismes pour rétablir leur coefficient de capitalisation a été porté de trois à cinq ans, après qu'il eut été admis que les turbulences ne pouvaient pas être intégralement attribuées à une modification fondamentale de la fixation des prix des produits financiers.

*Les plans de redressement actuels permettront
seulement de ramener les coefficients
de capitalisation à leurs niveaux
minimums légaux*

Avec le redressement des marchés boursiers en 2009, plusieurs organismes de retraite ont vu leurs coefficients de capitalisation nominaux revenir au-dessus du minimum légal. Cependant, dans la plupart des cas, ces coefficients restent bien inférieurs au niveau (125 %) où l'indexation peut être rétablie, ou au niveau (145 %) permettant aux organismes de compenser la suspension d'indexation intervenue précédemment. Des simulations de l'OCDE (réalisées pour cette *Étude*) montrent qu'avec les mesures actuellement en place (fondées sur des hypothèses prudentes concernant les taux de rentabilité futurs), les coefficients de capitalisation continueront d'augmenter au cours de la période de redressement de cinq ans, de sorte que d'ici à la fin de la période, la plupart des organismes auront retrouvé le niveau de capitalisation minimum légal. Cependant, il y aura peu d'améliorations par la suite, ce qui implique qu'en l'absence d'un fort redressement des marchés boursiers, la plupart des organismes ne seront pas en mesure de tenir leurs promesses de pension, qui sont généreuses en comparaison internationale. Cela souligne la difficulté d'obtenir un niveau élevé de prestations tout en limitant au maximum l'incertitude qui les entoure.

D'après les calculs de l'OCDE, pour rétablir des coefficients de capitalisation suffisants pour permettre aux organismes de retraite d'honorer leurs engagements, il faudrait prolonger la durée de vie active des affiliés de quatre ans ou relever les taux de cotisation de quelque 4½ points de pourcentage. Autrement, l'indexation peut être assurée à l'avenir en réduisant d'un tiers la valeur réelle des droits à pension acquis. Ces options ont des incidences différentes sur l'évolution macroéconomique et sur l'équité intergénérationnelle. Ainsi,

pour tenir dûment compte des considérations intergénérationnelles, tout en minimisant les coûts macroéconomiques potentiels, les plans de redressement devraient prévoir l'obligation pour les affiliés de travailler deux années supplémentaires, et introduire à la fois une réduction de l'indexation et un relèvement des taux de cotisation. Ces deux années supplémentaires permettraient d'aligner l'âge de la retraite sur les modifications envisagées dans le cadre du régime public de retraite – ajustement qui devrait être préservé dans l'avenir.

La réglementation pourrait être moins axée sur les évolutions à court terme

L'évaluation de la solidité à long terme des organismes de retraite est liée aux évolutions à court terme des marchés des capitaux. Par exemple, le choix comme base du taux d'actualisation de la courbe des taux des contrats d'échange de taux interbancaire (pour respecter le principe de la comptabilisation à la juste valeur) implique que la valeur actualisée nette des engagements à long terme des organismes doit être ajustée quasi quotidiennement. Une option serait de permettre aux organismes d'utiliser des taux moins instables, comme dans les autres pays. Il pourrait s'agir d'un taux d'actualisation fixe (comme c'était le cas auparavant aux Pays-Bas et comme c'est encore le cas au Royaume-Uni et aux États-Unis) ou d'une moyenne mobile rétrospective des taux d'intérêt. Une mesure structurellement plus solide, toutefois, consiste à utiliser le taux des obligations de catégorie investissement, telles que les obligations de sociétés notées AA-. Cependant, si les marchés des obligations de sociétés sont jugés trop instables, le taux des obligations d'État à long terme pourrait être retenu. Pour refléter le niveau plus élevé des taux du marché, une option consisterait à ajouter l'écart antérieur moyen entre les taux des obligations de sociétés et des obligations d'État. Un tel taux d'actualisation ne refléterait peut-être pas totalement la rentabilité escomptée des organismes de retraite-critique applicable aussi au taux d'actualisation actuel-mais permettrait de saisir les changements de climat du marché sans volatilité excessive. Le délai maximum de redressement autorisé de trois ans paraît court, et il faudrait à tout le moins que l'allongement exceptionnel de ce délai soit pérennisé afin d'offrir aux organismes de retraite davantage de latitude pour relever leurs coefficients de capitalisation. Enfin, la répétition de pertes importantes en une décennie pourrait indiquer qu'un contrôle des risques plus poussé serait aussi utile.

Les décisions de transfert des droits à pension devraient être facilitées

Tous les affiliés aux organismes de retraite sont légalement habilités à transférer leurs droits acquis (mais pas les promesses d'indexation) à un autre organisme lorsqu'ils changent d'emploi. Or, étant donné que les promesses de pensions dépendent de l'indexation, il est difficile de prendre une décision rationnelle quant à l'avantage d'un transfert. Le principal problème tient à la nécessité pour les affiliés de comparer le type et la qualité de l'indexation (qui est souvent liée au taux d'acquisition des droits à pension). Une autre complication découle du fait que l'indexation est assujettie à la solidité financière des organismes de retraite, ce qui implique que les affiliés doivent aussi comparer les stratégies de placement, etc. Seuls les affiliés les plus compétents financièrement pourront réaliser une comparaison aussi compliquée. L'absence de transparence pourrait même rendre les

travailleurs peu disposés à prendre des risques hésitants à changer d'emploi. En outre, les travailleurs seniors peuvent être dissuadés de devenir des travailleurs indépendants par le fait qu'il n'existe pas d'organisme de retraite couvrant cette catégorie de travailleurs, et que l'essentiel des droits à pension sont constitués à un stade relativement avancé de la carrière. *Ce problème peut être résolu en permettant aux travailleurs indépendants de demeurer (plus longtemps) dans leur organisme de retraite précédent et d'acquitter l'intégralité des cotisations (salariales et patronales).* En outre, les problèmes de gouvernance devraient être résolus de façon à assurer que le profil de risque du portefeuille de placements reflète la stratégie de risque souhaitée et la structure par âge des affiliés. À cet égard, il faudrait envisager *d'autoriser les affiliés des organismes en situation persistante de sous-capitalisation ou de performances insuffisantes à en changer, ce qui impliquerait toutefois que la valeur des droits à pension transférés reflète la situation financière de l'organisme de retraite quitté par l'affilié considéré.*

Les embouteillages sont devenus un problème majeur

La durée moyenne des déplacements entre domicile et lieu de travail aux Pays-Bas dépasse celle enregistrée dans les autres pays européens, et le temps passé dans les embouteillages est aussi plus long. Cela peut s'expliquer en partie par le fait que les Pays-Bas sont un pays densément peuplé, où un gros pourcentage de la population se concentre dans la région de la Randstad. La rigidité du marché du logement contribue aussi à l'importance des trajets, de sorte que les politiques des transports ne permettront pas à elles seules de résoudre les problèmes. L'infrastructure routière aggrave également les difficultés, car le système routier néerlandais n'a pas suffisamment de capacité par rapport à ceux des autres pays de l'OCDE. En outre, le réseau secondaire tend à être moins développé que dans les autres pays. La situation devrait devenir encore plus complexe si l'on considère les prévisions à long terme indiquant une augmentation de 50 % du trafic sur la période 2000-20. D'après les tendances actuelles, cette expansion devrait se matérialiser peu après 2020.

Pour remédier au problème des embouteillages, on pourrait renforcer les infrastructures et gérer la demande au moyen d'incitations de meilleure qualité

À long terme, l'expansion de l'infrastructure pourrait atténuer le problème des embouteillages. Cependant, du fait de la rigueur des règles d'urbanisme et d'aménagement du territoire, il est difficile de trouver des terrains et il faut du temps pour obtenir les permis nécessaires. *Pour faciliter l'expansion de l'infrastructure, ces règles devraient donc être assouplies.* À court et à moyen terme, une voie de réforme plus prometteuse serait d'améliorer l'efficacité de l'infrastructure. C'est dans cette optique qu'un système novateur de tarification routière couvrant (quasiment) tous les véhicules et toutes les routes du pays a été présenté au Parlement. Dans le cadre de ce système, les utilisateurs acquitteront un droit pour chaque kilomètre parcouru et, éventuellement, des péages de congestion. *Le gouvernement devrait mettre en œuvre ce système novateur et prospectif de tarification routière, car un tel instrument peut grandement contribuer à la réduction des embouteillages et à la réalisation des objectifs environnementaux.*

Le système de tarification routière devrait remédier aux externalités négatives

Tel qu'il est aujourd'hui proposé, le système fixe les redevances d'usage de la route à un niveau permettant de dégager des recettes égales à celles des taxes sur les véhicules qu'il remplace. Ainsi, par exemple, les camions paieront une redevance par kilomètre inférieure à celle acquittée par les automobiles, alors que les motos sont exemptées du système. Les tarifs routiers relatifs ne refléteront donc pas les coûts externes des différents véhicules. Plusieurs ajustements devront être envisagés pour tenir compte de l'ensemble des effets externes négatifs. *Il faudrait tirer parti rapidement de la possibilité d'appliquer des péages de congestion afin de réduire les embouteillages – problème clé auquel le plan vise à répondre. Pour diminuer les embouteillages dus au transport de fret, les redevances dues par les camions devraient être fixées à un niveau permettant de dissuader ces véhicules de rouler pendant les heures de pointe. Parmi les autres améliorations, on peut citer une plus grande différenciation des tarifs en fonction du véhicule de façon à mieux couvrir les coûts de l'entretien des routes et les coûts sociaux tels que le bruit et la sécurité routière, notamment l'inclusion des motos dans le champ d'application du système. Ces changements pourraient porter atteinte au principe de la neutralité sur le plan des recettes sur lequel le projet était fondé initialement. Pour préserver cette neutralité, il faudrait procéder à un ajustement d'autres instruments fiscaux, par exemple l'impôt sur le revenu ou les taxes à la consommation.*

Si la mise en œuvre d'un système de tarification routière est retardée, l'État devra recourir à d'autres mécanismes de prix

Si la mise en œuvre d'un système de tarification routière à part entière prend plus longtemps que prévu, d'autres options devront être envisagées. Pour remédier aux embouteillages dans les villes et autour des grandes villes, *une solution relativement rapide et peu onéreuse pourrait être de mettre en œuvre un système de péages de congestion dans ces zones. Une telle solution permettrait de remédier à une très grande partie des problèmes, bien qu'elle ne présente pas les mêmes avantages pour l'environnement qu'un système de tarification routière à part entière. Les effets négatifs sur l'environnement des transports routiers pourraient être diminués par un recours accru à la taxation des carburants. À cet égard, on notera que la taxe sur le gazole est inférieure à la taxe sur l'essence, malgré la forte teneur en carbone et les autres émissions polluantes des carburants diesel, qui devraient donc être soumis à une fiscalité plus lourde.*

L'éventail des possibilités offertes pour les déplacements quotidiens entre domicile et lieu de travail devrait être élargi

Afin que le système de tarification routière puisse pleinement porter ses fruits, il importe que les déplacements quotidiens entre domicile et lieu de travail puissent être ajustés. Il est possible d'atteindre cet objectif en favorisant des modalités différentes d'organisation du travail et en renforçant l'efficacité avec laquelle sont fournis et utilisés les services de transport public. Pour l'heure, on considère que le système de transports publics

fonctionne à la limite de ses capacités durant les heures de pointe. Par conséquent, l'offre de ces services devrait être mieux alignée sur l'évolution de la demande. *Dans cette optique, il faudrait ouvrir plus largement le marché à la concurrence et donner aux prestataires privés de transport public plus de possibilités d'ouvrir de nouvelles lignes (d'autobus ou d'autocars).* Afin que les individus puissent choisir leur mode de transport en connaissance de cause, *les prix dans les transports publics devraient refléter les coûts de fourniture de ces services, et les subventions devraient être transparentes et clairement définies, notamment pour tenir compte des externalités positives de cette forme de transport (par exemple, réduction des embouteillages, amélioration de l'accessibilité et renforcement de la mobilité).*

Le secteur du logement social est très développé et rigide

Dans le segment locatif coexistent un secteur du logement social très développé en termes de comparaison internationale (environ 35 % du stock total de logements) et un secteur locatif privé en légère contraction. La rigidité du secteur locatif tient à un encadrement strict des loyers, seulement 10 % de l'ensemble des loyers n'étant pas réglementés. Par ailleurs, l'accès à un logement social est assujéti à des conditions de ressources, mais cette vérification n'est faite qu'à l'entrée. En conséquence, 40 % seulement des logements sociaux sont occupés par des ménages ayant un bas niveau de revenu, c'est-à-dire en droit de bénéficier de l'allocation logement. La rotation est faible, car un changement d'appartement, même dans le même ensemble associatif, est considéré comme une nouvelle entrée et se traduit donc éventuellement par une hausse importante du loyer. En outre, les contrats de location sont de durée indéterminée, de sorte que les locataires tendent à ne pas ajuster leurs besoins de logement aux modifications de leur situation familiale et financière.

Une plus grande flexibilité du secteur locatif est nécessaire et requiert, pour des raisons d'économie politique, une phase de transition bien préparée, passant notamment par un assouplissement graduel de l'encadrement des loyers. *Une première mesure facile à mettre en œuvre consiste à introduire la liberté de fixation des loyers dans toutes les nouvelles constructions destinées à la location.* Une telle mesure permettrait aussi d'attirer les investisseurs institutionnels, comme les organismes de retraite, ce qui doperait l'offre de logements locatifs. Par ailleurs, *les contrats de location devraient comporter des limites dans le temps afin d'assurer que les loyers sont périodiquement ajustés pour refléter les conditions du marché.* Mais ces mesures n'améliorent la flexibilité du marché locatif qu'à terme. Un effet plus rapide pourrait être obtenu en limitant le rôle des associations de logement social, en recentrant leur activité sur la fourniture de logements de ce type aux personnes qui répondent aux conditions requises, et en faisant passer les autres parties du secteur du logement social dans le secteur du logement locatif privé avec la liberté de fixation des loyers. *Il faudrait pour cela étendre l'application des critères de ressources aux résidents actuels des logements sociaux, et ajuster plus rapidement les loyers dans la partie du secteur locatif qui doit être libéralisée.* En outre, les possibilités de développement d'un marché locatif privé devraient être élargies en diminuant graduellement le loyer maximum autorisé dans le logement social. La libéralisation des loyers pourrait conduire à d'importantes plus-values pour certaines associations de logement social. Étant donné que le capital de ces associations a été constitué au fil du temps par d'importantes subventions directes et indirectes de l'État, *les plus-values excessives découlant de la liberté de fixation des loyers ou de la vente de logements*

devraient être transférées au budget des administrations publiques. Un corollaire de l'introduction de la liberté de fixation des loyers dans une plus grande partie du secteur locatif est que l'État devra recourir de plus en plus aux allocations logement pour poursuivre ses objectifs sociaux, mais cette mesure, contrairement à l'encadrement des loyers, ne freine pas la mobilité.

La fiscalité immobilière devrait être fondée sur la propriété et non sur l'achat

Le manque de flexibilité du segment des logements occupés par leur propriétaire tient aux coûts élevés des droits de mutation, et à la rigidité des règles d'urbanisme et d'aménagement du territoire qui empêchent l'offre de logements de s'ajuster aux signaux de prix. Cela se traduit par une perte de bien-être et une réduction de la mobilité de la main-d'œuvre. *Pour améliorer la flexibilité du secteur des logements occupés par leur propriétaire, les droits de mutation devraient être abolis, alors que l'impôt sur la propriété devrait être accru, dans l'idéal au moyen d'une hausse des impôts sur les loyers imputés. Cependant, nombre de pays ont eu du mal à mettre en œuvre efficacement une telle fiscalité, de sorte que l'on pourrait aussi envisager de réduire la valeur de la déductibilité des versements d'intérêts hypothécaires et d'accroître les impôts fonciers.* Dans tous les cas, pour assurer l'efficacité de la réforme, il est indispensable de calculer la base d'imposition en utilisant les prix actuels du marché.

La gestion des sols devrait être reconsidérée

Une réduction des aides au logement atténuera les tensions sur le marché du logement. En outre, il faudrait repenser les politiques de gestion des sols pour accroître la flexibilité de l'offre de biens immobiliers d'habitation. Les restrictions pesant sur l'offre de logements sont dues dans une large mesure à la volonté de préserver le « cœur vert » des Pays-Bas au milieu de la région quadrangulaire densément peuplée de la Randstad, dont les deux tiers sont consacrés (essentiellement) à l'agriculture et (dans une moindre mesure) à la gestion de l'eau, et servent de « poumon » à la région métropolitaine. Des possibilités existent de développer davantage les logements dans ce « cœur vert », mais les permis de construire sont rarement accordés. Dans des *Études* précédentes, il avait été recommandé *d'assouplir les règles d'urbanisme pour autoriser de nouvelles constructions.* Néanmoins, dans les zones densément peuplées, il importe de préserver les zones récréatives, car cette fonction n'est pas nécessairement assurée par l'agriculture. Ainsi, *un développement équilibré du « cœur vert » impliquerait que l'on construise davantage de logements, mais aussi qu'on plante de nouvelles forêts et des parcs naturels.* Mais l'aménagement du territoire ne peut être considéré comme une fin en soi et les *municipalités devraient pouvoir bénéficier davantage des nouvelles constructions, par exemple en termes d'augmentation des recettes fiscales.*

Chapitre 1

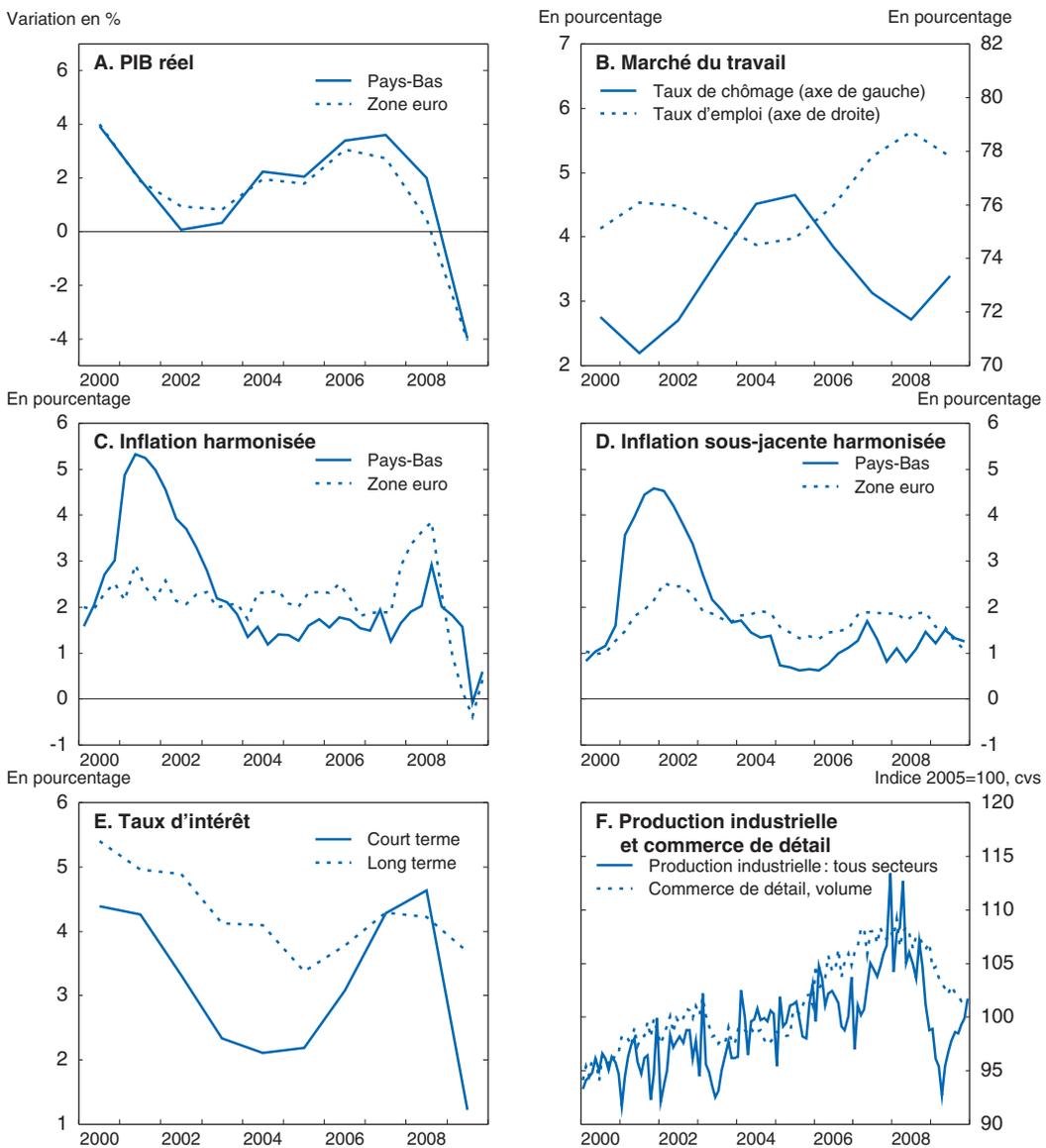
Assurer la viabilité des finances publiques et stimuler la croissance potentielle après la crise

L'économie s'est fortement contractée pendant la crise mais se redresse lentement depuis le milieu de l'année 2009. Le chômage a moins augmenté qu'on pouvait le craindre, en partie parce que la surchauffe sur le marché du travail avant la crise était plus importante qu'on ne le pensait alors. La législation rigoureuse sur la protection de l'emploi et les efforts continus du gouvernement pour mener des politiques actives du marché du travail ont également joué un rôle. Dans ce contexte, l'urgence à court terme est d'empêcher que la hausse conjoncturelle du chômage devienne structurelle. Comme dans d'autres pays de l'OCDE, la reprise reste soutenue par des mesures de relance exceptionnelles de nature budgétaire et monétaire. Les mesures budgétaires engagées étaient généralement bien conçues, mais ont fortement creusé le déficit et la viabilité des finances publiques s'est détériorée. À mesure que la croissance économique s'affermirait, le gouvernement issu des élections de juin aura pour tâche d'assainir les finances publiques sans mettre la reprise en péril. À plus long terme, les principaux défis sont de garantir la viabilité budgétaire et d'amplifier la croissance potentielle.

Malgré une profonde récession, la rétention de main-d'œuvre a surpris par son ampleur

Après quatre années d'expansion soutenue, l'économie néerlandaise a sombré dans une profonde récession en 2008. En cinq trimestres de contraction consécutifs, l'économie a plongé de plus de 5 % (graphique 1.1). Le gouvernement a réagi en menant

Graphique 1.1. Indicateurs économiques à court terme

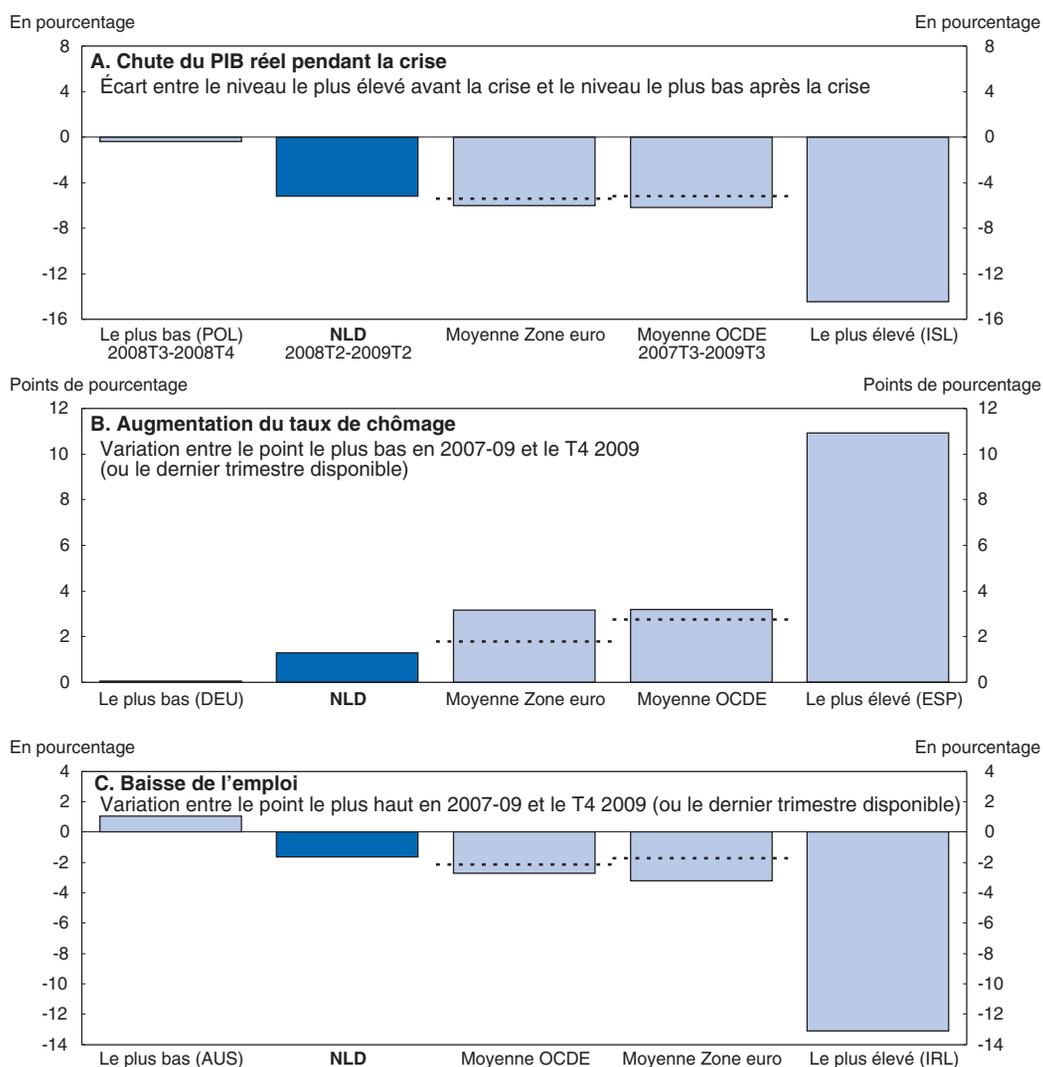


Source : OCDE (2010), Bases de données des Perspectives économiques de l'OCDE et des Principaux indicateurs économiques.

Statlink <http://dx.doi.org/10.1787/888932291529>

un programme de relance budgétaire sans précédent et en prenant des mesures de sauvetage du secteur financier, tandis que la politique monétaire dans la zone euro a pris un tour exceptionnellement favorable. Globalement, la baisse de production était comparable à celle observée dans d'autres petits pays de l'UE15 (graphique 1.2, partie A). La reprise s'est amorcée à la mi-2009, lorsque le programme de relance budgétaire, l'assouplissement de la politique monétaire, l'amélioration des conditions financières et le redressement progressif du commerce mondial (dont l'importance transparaît dans la balance courante, encadré 1.1) ont commencé à stimuler l'activité. La croissance du revenu réel ralentira sous l'effet de la hausse du chômage ; si l'on y ajoute la dégradation du patrimoine réel et financier des ménages et la nécessité de reconstituer les bénéfices, l'économie nationale devrait continuer de stagner à court terme et la réduction de l'important écart de production ne sera significative qu'à la mi-2011 (tableau 1.1).

Graphique 1.2. **Effets de la crise sur la production et le marché du travail : l'OCDE en perspective¹**



1. Les lignes en pointillés représentent les médianes pour la zone euro et l'OCDE.

Source : OCDE (2010), Base de données analytique.

Statlink <http://dx.doi.org/10.1787/888932291548>

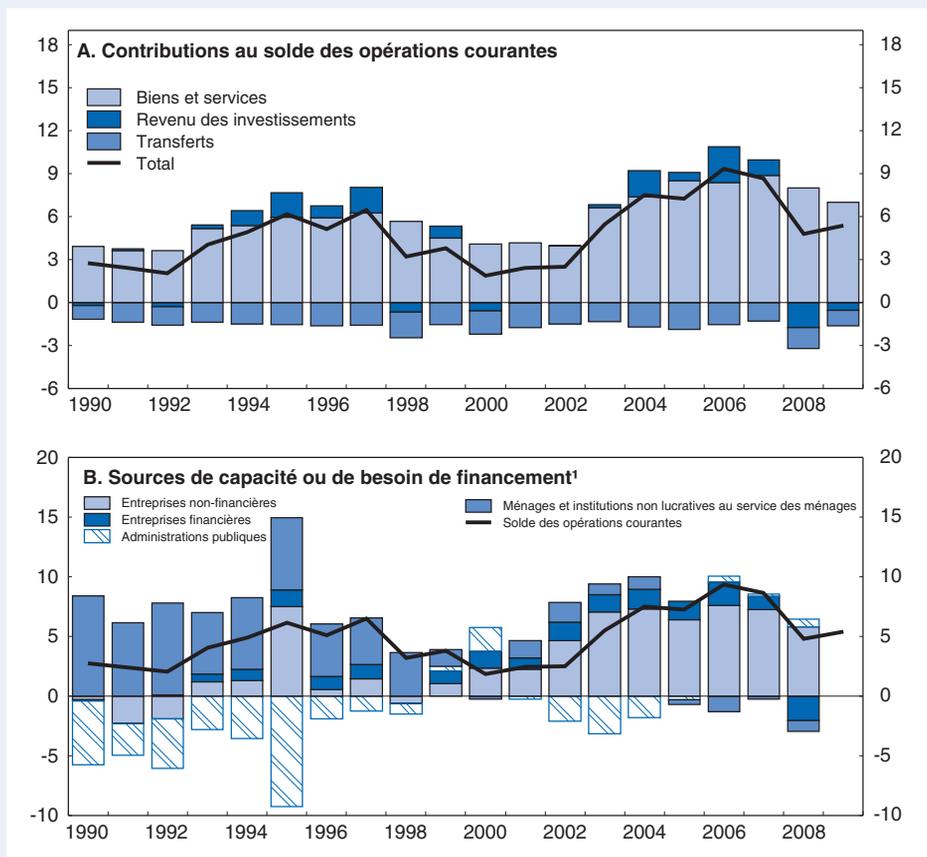
Encadré 1.1. Évolution de la balance courante

La balance courante a dégagé un excédent depuis le début des années 80, supérieur à 9 % du PIB en 2006, avant de redescendre à un peu plus de 5 % (graphique 1.3, partie A). La principale contribution émane de l'excédent commercial substantiel, principalement avec l'Union européenne (plus de 16 % du PIB néerlandais à la fin des années 2000), et en particulier l'Allemagne (3.5-4 % du PIB). En revanche, les Pays-Bas ont accusé des déficits élevés et croissants vis-à-vis de l'Asie (6-7 % du PIB), pour l'essentiel avec la Chine. Ce schéma résulte largement du poids considérable des réexportations dans les exportations (environ la moitié) par rapport aux autres pays; il s'agit souvent de marchandises importées d'Asie par des sociétés néerlandaises puis exportées dans toute l'Europe (CBS, 2009). Le rôle des réexportations et des exportations de gaz naturel s'est considérablement développé dans les années 2000.

S'agissant des flux de capitaux (graphique 1.3, partie B), l'excédent courant s'explique surtout par les investissements directs à l'étranger des entreprises non financières néerlandaises – en particulier depuis 2000 – reflétant la délocalisation de la production, l'expansion des marchés, et d'autres possibilités d'exploitation de nouveaux débouchés. La contribution des entreprises financières (y compris les fonds de pension) correspond à des opportunités d'investissement croissantes à l'étranger, mais elle est devenue négative en 2008. L'épargne des ménages et les déficits publics, qui avaient joué un rôle majeur (en se compensant mutuellement) dans les années 90, n'ont eu pratiquement aucun effet net en 2008.

Graphique 1.3. Solde des opérations courantes

En pourcentage du PIB



1. La décomposition n'est pas encore disponible pour 2009.

Source : OCDE, Bases de données analytiques des Comptes nationaux annuels et des Comptes financiers.

Tableau 1.1. Principaux indicateurs pour les Pays-Bas

Variations en pourcentage par rapport à la période précédente, en prix constants, sauf mention contraire

	Prix courants milliards d'euros 2006	2007	2008	2009	2010	2011
Produit intérieur brut	540.2	3.6	2.0	-4.0	1.2	2.0
Consommation						
Privée	254.9	1.7	1.3	-2.5	0.5	1.3
Publique	135.4	3.7	2.0	3.2	1.1	0.5
Formation brute de capital fixe	106.4	4.8	4.9	-13.0	-7.5	4.0
Secteur public	17.8	4.5	6.2	9.7	1.3	0.9
Construction résidentielle	34.2	4.2	0.9	-13.8	-7.5	3.8
Entreprises	54.3	5.3	7.0	-19.9	-11.5	5.6
Formation de stocks ¹	1.7	-0.6	0.3	-0.7	1.1	0.0
Demande intérieure totale	498.4	2.3	2.7	-4.0	0.3	1.5
Exportations de biens et services	393.5	6.7	2.7	-8.2	9.6	7.0
Importations de biens et services	351.7	5.1	3.7	-8.7	9.0	6.9
Solde extérieur ¹	41.8	1.5	-0.4	-0.4	1.1	0.6
Écart de production ²		1.5	1.5	-4.1	-3.8	-2.8
Indice des prix à la consommation		1.6	2.5	1.2	1.0	1.4
Inflation sous-jacente harmonisée		1.3	1.1	1.3	1.3	1.3
Taux de chômage ³		3.1	2.7	3.4	4.6	4.8
Taux d'épargne des ménages ⁴		10.4	8.8	12.9	12.1	11.4
Solde financier des administrations publiques ⁵		0.2	0.7	-5.3	-6.4	-5.4
Dettes publiques ⁵		45.5	58.2	60.9	67.2	71.5

Note : Les comptes nationaux étant basés sur des indices-chaîne officiels, il existe un écart statistique dans l'identité comptable entre le PIB et les composantes de la demande réelle.

1. Contributions aux variations du PIB réel (en pourcentage du PIB réel de l'année précédente, montant effectif sans la première colonne.

2. En pourcentage du PIB potentiel.

3. En pourcentage de la population active.

4. En pourcentage du revenu disponible.

5. En pourcentage du PIB.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 87.

La crise a eu un effet relativement limité sur le marché du travail

L'évolution du marché du travail constitue une particularité de cette crise. Le chômage a augmenté à la fin de l'année 2008, mais est resté faible toute l'année suivante. Le taux de chômage a atteint 4.2 % début 2010, soit une augmentation globale parmi les plus faibles de la zone OCDE (graphique 1.2, partie B). La contraction de l'emploi a été moins prononcée que la moyenne de l'UE et de l'OCDE, reflet d'une forte rétention des effectifs qui caractérise le marché du travail néerlandais, en raison des coûts de licenciement élevés induits par la législation rigoureuse sur la protection de l'emploi pour les travailleurs titulaires de contrats permanents (OCDE, 2008a). Par conséquent, les ajustements initiaux ont surtout touché la catégorie flexible des travailleurs titulaires de contrats à durée déterminée (et souvent à temps partiel). Néanmoins, les hausses observées du chômage sont restées bien inférieures aux prévisions initiales des organismes nationaux et internationaux (Dutchnews, 2009) et la rétention d'effectifs a été plus forte que lors de la contraction de l'économie en début de décennie.

La réaction mesurée du marché du travail semble être le résultat de l'interaction de plusieurs facteurs. Premièrement, la surchauffe du marché du travail avant la crise s'est

avérée plus grave qu'on ne le pensait alors. Le nombre de postes vacants non pourvus a diminué de moitié depuis le niveau record de 2007, mais reste parmi les plus élevés en Europe. En outre, le manque de travailleurs qualifiés durant la période qui a précédé la crise et la probabilité que le vieillissement de la population restreigne l'offre de main-d'œuvre ont certainement retenu les entreprises de licencier du personnel. La variation conjoncturelle de la durée du travail est plus importante que dans de nombreux autres pays de l'OCDE, ce qui reflète le pourcentage élevé de travailleurs à temps partiel mais aussi une diminution des heures supplémentaires payées en 2009 (OCDE, 2009 et CPB, 2010b). Une fraction plus faible de l'ajustement peut être imputée à une baisse d'activité des travailleurs indépendants, relativement nombreux. L'effet «travailleur découragé», plus traditionnel, a également joué (par exemple, le nombre d'étudiants inscrits dans une formation complémentaire a augmenté beaucoup plus que les pouvoirs publics ne l'avaient prévu).

Le gouvernement a également contribué à atténuer la flambée du chômage. Le programme soutenu par l'État de réduction de la durée du travail a abaissé le coût de rétention des effectifs en autorisant les entreprises confrontées à des contractions significatives et temporaires de l'activité à faire bénéficier leurs salariés en chômage partiel des prestations de chômage pour les heures non travaillées¹. La portée du programme néerlandais est limitée par rapport à celle de programmes comparables dans d'autres pays de l'OCDE (en Belgique et en Allemagne, par exemple), puisqu'il concernait environ 40 000 travailleurs seulement à l'automne 2009. Plusieurs garde-fous renforcent l'efficacité et réduisent les pertes sèches du programme. Les conditions d'entrée sont relativement strictes car les entreprises candidates doivent prouver que leur chiffre d'affaires a fortement baissé. En outre, les entreprises ne peuvent faire une demande que pour une période de temps limitée, qui dépend de la participation. Les entreprises qui licencient du personnel pendant leur recours au programme ou juste après doivent rembourser à l'État la totalité ou la moitié des prestations versées. Pour garantir en outre que les entreprises n'utilisent pas le programme pour garder leurs salariés en réserve, ces derniers peuvent être embauchés par d'autres entreprises et ont l'obligation de suivre des programmes de formation. Cette mesure favorise un redéploiement constant des travailleurs, améliore la mise en correspondance de l'offre et de la demande de main-d'œuvre et renforce la croissance à long terme (OCDE, 2009). Ce programme est tributaire du budget et, par nature, limité dans le temps ; il doit prendre fin en juillet 2011.

La stratégie de sortie des mesures de relance constitue le principal défi

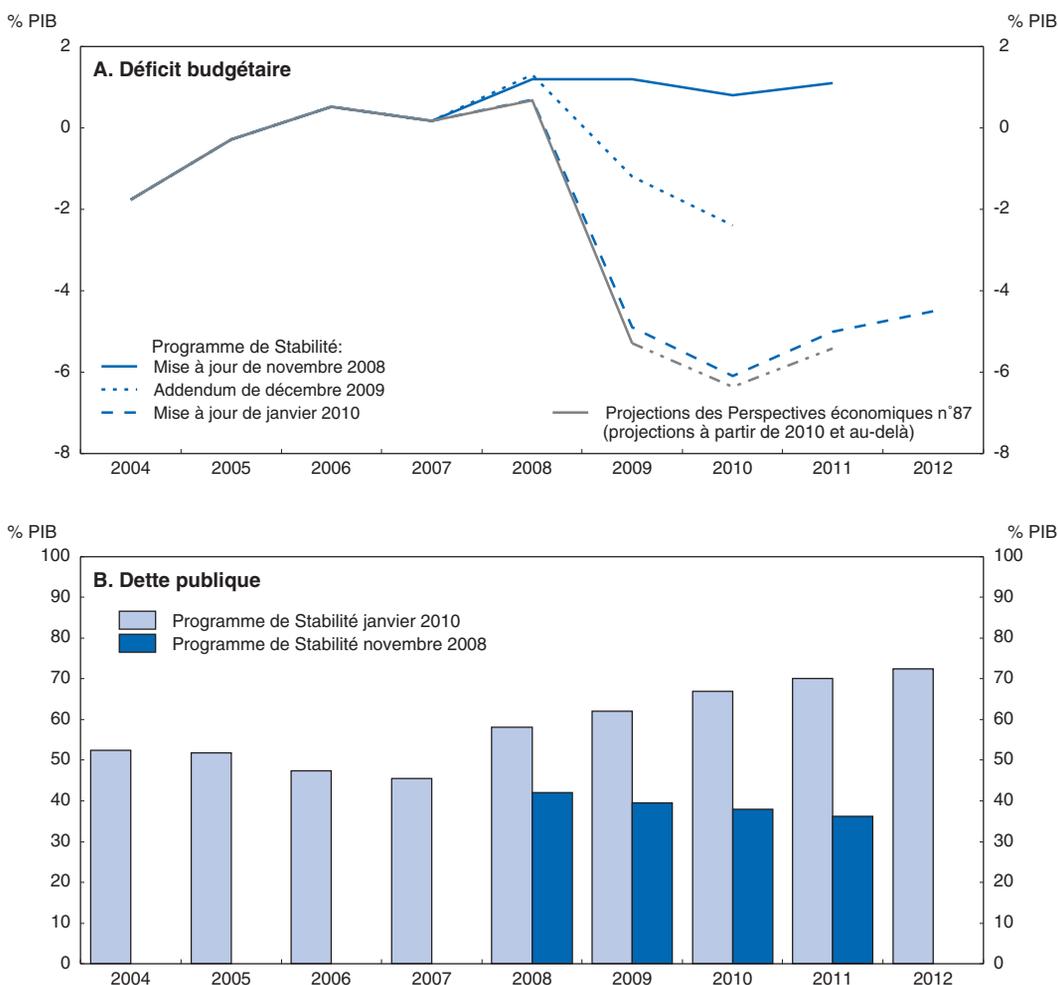
Comme dans de nombreux pays de l'OCDE, la reprise est étayée par des mesures vigoureuses de relance budgétaire. Le gouvernement a permis aux stabilisateurs automatiques de jouer à plein pendant la crise et a suspendu la règle de l'alerte budgétaire qui impose à l'État de réduire ses dépenses lorsque le déficit dépasse 2 % du PIB. En outre, pour ne pas induire d'effets procycliques, les prestations de chômage ont été (provisoirement) exclues des plafonds de dépenses. À ces initiatives s'ajoutent des mesures budgétaires discrétionnaires équivalant à plus de 2 % du PIB sur la période 2009-10 (dont le programme de relance budgétaire anticrise de mars 2009 représentant environ la moitié du total) qui, selon les calculs de l'OCDE, pourrait apporter à l'activité économique un soutien cumulé de ¾-1 % du PIB au cours de ces deux années (encadré 1.2).

Le gouvernement a réagi en temps opportun en adoptant des mesures généralement bien ciblées qui ont permis d'atténuer le choc subi par le marché du travail, en fournissant des liquidités aux entreprises et en soutenant la demande. La plupart des mesures prises

expireront automatiquement d'ici la fin de 2010 et leur prolongation devra faire l'objet d'une décision explicite. Néanmoins, l'excédent budgétaire de 0,7 % dégagé en 2008 s'est transformé en déficit de plus de 5 % du PIB en 2009, qui devrait se creuser encore en 2010 (graphique 1.4, partie A). Les deux tiers environ de la détérioration sont dus aux stabilisateurs automatiques, et le reste est imputable aux mesures discrétionnaires et à la diminution des recettes provenant du gaz naturel. En outre, la contraction du PIB nominal et les interventions sur les marchés de capitaux ont accru le ratio dette publique/PIB d'environ 15 points par rapport aux niveaux d'avant la crise, soit 61 % du PIB à la fin 2009. Cela signifie que le ratio dette publique/PIB était supérieur d'environ 22 points au niveau prévu par les experts avant la crise (graphique 1.4, partie B).

La réaction de la politique budgétaire à la crise doit être analysée dans le contexte du cadre de politique budgétaire solide qui prévaut aux Pays-Bas, examiné plus en détails dans l'Étude précédente. Ce cadre apparaît comme un modèle à suivre parce qu'il s'appuie sur des plafonds pluriannuels stricts concernant les dépenses publiques, confie un rôle important à des organismes indépendants (à savoir le CPB) et a systématiquement emporté l'adhésion

Graphique 1.4. Les finances publiques se sont détériorées



Source : OCDE, Base de données des perspectives économiques de l'OCDE, n° 87 et Programmes de stabilité pour les Pays-Bas.

Statlink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932291586>

des gouvernements successifs (Bos, 2008). Des améliorations sont toutefois possibles. La politique budgétaire expansionniste s'explique en partie par le fait que les règles de dépenses adoptées en 2007 étaient fondées sur des prévisions de croissance réelle qui ne se sont pas concrétisées. Toutefois, une réduction mécanique des dépenses, qui serait la conséquence d'un ajustement des plafonds à l'évolution du PIB, aurait un effet procyclique. En revanche, exclure des plafonds de dépenses les éléments au comportement procyclique pourrait réduire la tendance procyclique d'autres dépenses publiques. À cet égard, en mars 2009, le gouvernement a exclu temporairement les dépenses d'indemnisation du chômage du plafond des dépenses². Cette mesure devrait devenir permanente, conformément aux

Encadré 1.2. Mesures discrétionnaires de relance budgétaire prises en 2009-10

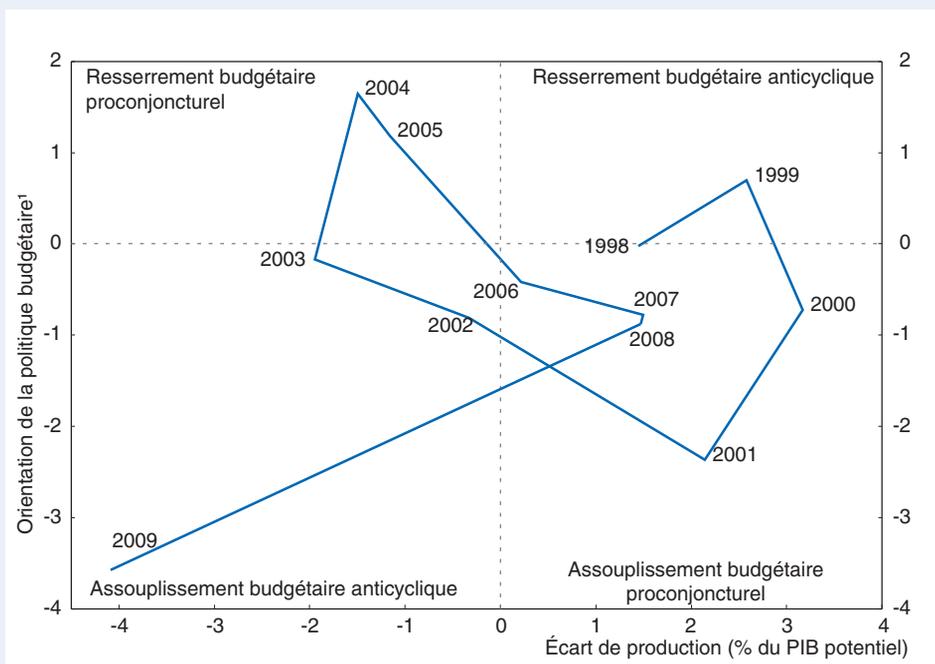
Le programme discrétionnaire de relance budgétaire mis en œuvre par le gouvernement sur la période 2009-10 représente au total plus de 2 % du PIB. Il comporte deux volets :

- Les mesures inscrites au budget de 2009, qui concernent essentiellement les recettes, ont été prises compte tenu du ralentissement économique de l'année précédente. Elles ont été précédées par l'annonce que l'augmentation prévue d'un point du taux de TVA ne serait pas appliquée. Les cotisations d'assurance-chômage ont été abaissées (supprimées pour les salariés) et plusieurs mesures fiscales ont été adoptées (pour les ménages : crédit d'impôt sur le revenu pour les couples actifs, crédit d'impôt sur les revenus d'activité; pour les entreprises : assouplissement temporaire des règles d'amortissement). Le montant cumulé de ces mesures sur la période 2009-10 devrait avoisiner 1¼ % du PIB.
- En mars 2009, le gouvernement a présenté un nouveau programme de relance budgétaire anticrise totalisant de nouveau 1¼ % du PIB (période 2009-10). Les mesures, dont un cinquième provenait des échelons inférieurs de l'administration, concernaient principalement les dépenses et s'organisaient autour de quatre grands piliers d'importance comparable :
 - ❖ préservation de l'emploi (programme de réduction du temps de travail, mesures d'activation, recyclage et aide à la recherche d'emploi, prise en charge de la dette pour les nouveaux chômeurs);
 - ❖ anticipation d'un certain nombre de projets d'investissement public (restauration de monuments, ouvrages côtiers, entretien des ponts et routes, travaux de construction, centres de soins de santé, entretien et construction de maisons des jeunes, d'écoles, etc.);
 - ❖ octroi de liquidités aux entreprises (assouplissement des règles de report des pertes de 2008, augmentation du crédit d'impôt au titre des dépenses de R-D, suppression de la taxe sur les vols aériens, crédit d'impôt pour investissements dans l'énergie, diverses baisses d'impôt pour les PME, etc.);
 - ❖ « durabilité économique » – diverses mesures écologiques, dont des investissements dans l'efficacité énergétique et une prime à la casse automobile.

Par conséquent, en 2009, les finances publiques néerlandaises se sont inscrites dans une trajectoire expansionniste sans précédent (graphique 1.5). Le budget de l'année suivante prévoit de nouvelles mesures de relance et vise à soutenir l'activité économique, tout en préparant le passage à une politique plus restrictive nécessaire pour rétablir la viabilité budgétaire. En outre, la plupart des mesures sont temporaires, et seulement 10 % des dépenses de relance environ (0.1 % du PIB) seront automatiquement prorogées au-delà de 2010.

Encadré 1.2. Mesures discrétionnaires de relance budgétaire prises en 2009-10 (suite)

Graphique 1.5. La politique budgétaire est expansionniste



1. L'orientation de la politique budgétaire est mesurée par les variations du solde budgétaire primaire corrigé des fluctuations conjoncturelles, hors recettes générées par le gaz naturel. La production potentielle et donc l'écart de production ont été révisés depuis la dernière *Étude*.

Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 87.

Statlink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932291605>

recommandations de l'OCDE. L'*Étude* précédente préconisait d'exclure des plafonds les recettes non fiscales, comme les dividendes, et de les considérer comme des bénéfices exceptionnels venant réduire la dette publique. Cette recommandation a été mise en œuvre pour les dividendes (et autres recettes) générés par les interventions sur les marchés de capitaux. Une mesure plus radicale consisterait à affecter explicitement à la réduction de la dette la totalité des recettes provenant du gaz naturel (de l'ordre de 1.5 % du PIB par an ces dernières années) et d'autres bénéfices exceptionnels. Actuellement, une fraction importante des recettes gazières est versée au Fonds d'amélioration des structures économiques (*Fonds Economische Structuurversterking*, FES), qui finance l'investissement dans un large éventail d'infrastructures. En 2008, sous l'effet des pressions croissantes sur les dépenses, les recettes gazières affectées au FES sont passées d'un pourcentage à un montant fixe. Bien que les recettes gazières n'entrent pas dans le calcul des plafonds de dépenses, on a des raisons de penser que dans le passé leur intégration dans le budget général a pu conduire à financer des relances (Wierds et Schotten, 2008).

La détérioration de la viabilité budgétaire exige une stratégie de sortie

La viabilité budgétaire est soumise à rude épreuve. Avant la crise, l'écart de viabilité des finances publiques était de 1.3 % du PIB, contre 3.4 % en moyenne dans l'UE, ce qui

reflétait une situation budgétaire favorable mais une prévision d'incidence budgétaire importante du vieillissement (CE, 2006)³. Sous l'effet de la crise, l'écart s'est accru à 6.9 % du PIB en 2009 – soit un peu plus que la moyenne de l'UE (CE, 2009). Cette augmentation traduit la détérioration de la situation budgétaire (5.0 points) et la légère hausse du coût du vieillissement escompté à long terme (0.6 point). Les évolutions survenues après la publication de l'estimation de la Commission (déficit budgétaire plus élevé que prévu et révision à la hausse de l'espérance de vie, CBS, 2009), ont porté l'écart de viabilité estimatif à 8.5 %. Les travaux récents du CPB confirment que l'écart de viabilité est substantiel, même si les estimations sont plus basses (4.5 % du PIB en 2015) car elles prennent en compte les améliorations structurelles attendues du fait d'un éventail de mesures déjà adoptées ainsi qu'une hausse prévue plus modérée des dépenses liées au vieillissement (CPB, 2010a)⁴.

Il est nécessaire de trouver un équilibre entre relance budgétaire et viabilité des finances publiques. Avec la reprise économique, la fraction conjoncturelle des déficits devrait à terme disparaître. Toutefois, selon les estimations de l'OCDE, le déficit corrigé des fluctuations conjoncturelles pour 2010 avoisinera 4 % du PIB (0.5 point de plus que l'année précédente), soulignant la nécessité, à plus long terme, de concilier des efforts d'assainissement vigoureux avec des mesures visant à contenir l'inflation des dépenses liées au vieillissement. À court terme, la priorité doit être de démanteler les mesures de relance budgétaire sans pénaliser la reprise économique, qui devrait rester fragile en 2010. Le gouvernement envisage de lancer en 2011 un programme d'assainissement des finances publiques à moyen terme, à condition que la croissance économique soit suffisamment forte (encadré 1.3). Ce programme prévoit une amélioration structurelle du PIB de 0.5 % par an au minimum jusqu'à ce que le solde structurel soit proche de l'équilibre. Au

Encadré 1.3. Proposition d'assainissement budgétaire à moyen terme

En marge du budget 2010, le gouvernement a proposé une trajectoire d'assainissement visant à atteindre un équilibre structurel. Le budget 2010 reste expansionniste afin de soutenir la reprise encore fragile et comporte seulement quelques mesures d'économie (réductions mineures des budgets de soutien et des dépenses de réinsertion de la main-d'œuvre, gel des allocations familiales et des bourses d'étudiants). Les mesures proposées sont les suivantes :

- Les mesures pour 2011 devront être directement liées aux prévisions de croissance :
 - ❖ si la croissance dépasse 0.5 % en 2011, la plupart des mesures de relance seront démantelées en 2011, ce qui générera des économies d'environ 0.5 % du PIB ;
 - ❖ si la croissance est comprise entre -0.5 % et 0.5 %, une partie des mesures de relance seront maintenues ;
 - ❖ si la croissance est inférieure à -0.5 %, les mesures de relance équivalentes à environ 0.5 % du PIB seront prorogées.
- Dans les années suivantes, une amélioration du solde structurel annuel d'au moins 0.5 % du PIB, voire plus si la croissance le permet.
- Les économies dans la fonction publique et les fonds spéciaux représenteraient 0.3 % du PIB.
- Au total, les déficits des échelons inférieurs de l'administration seront volontairement limités à 0.5 % du PIB.

départ, l'assainissement s'appuiera principalement sur le retrait des mesures de relance existantes (0.5 % du PIB), accompagné d'économies dans la fonction publique (0.3 % du PIB). Selon les prévisions de l'OCDE, la croissance devrait redevenir vigoureuse en 2011, aussi le gouvernement doit-il se préparer à engager des mesures d'assainissement plus ambitieuses.

Le plan d'assainissement à moyen terme est une première étape bienvenue, mais qui ne suffira pas à combler l'écart de viabilité. Selon les calculs de l'OCDE, pour y parvenir en respectant le rythme d'assainissement minimum prévu par le gouvernement néerlandais (0.5 % du PIB par an), le plan à moyen terme devrait être prolongé d'une décennie environ. Dans un second temps, il faudra donc que des propositions concrètes soient élaborées sur les moyens de réaliser les économies nécessaires à long terme. À cet égard, le gouvernement a cerné trois principaux domaines d'action (relèvement de l'âge de la retraite, réduction des dépenses de santé et augmentation de la fiscalité immobilière). Ces mesures devraient améliorer le solde structurel de 1.3 % du PIB, mais ne porteront leurs fruits qu'à longue échéance. En outre, le CPB (2009a) a jugé que certaines économies prévues dans le secteur de la santé étaient trop optimistes, car l'introduction des mécanismes du marché dans ce secteur pourrait en fait provoquer une augmentation de la demande. Le gouvernement a mis en place 20 groupes d'étude dans des domaines essentiels de l'action publique en vue de rechercher des solutions pour réaliser des économies structurelles de 5 % à 7 % du PIB (encadré 1.4).

Des réformes structurelles sont nécessaires pour contenir les dépenses liées au vieillissement et élargir les bases d'imposition. Le coût budgétaire total du vieillissement, rapporté au PIB, devrait s'accroître de plus de 9 points entre 2010 et 2060, soit le cinquième plus élevé dans l'UE et le double de la moyenne de l'UE (CE, 2009 et 2010). Les coûts liés aux soins de longue durée, d'ores et déjà les plus élevés de l'UE, devraient croître encore de 4,6 points – soit quatre fois la moyenne de l'UE. La hausse escomptée de 4 points des dépenses de retraite est également supérieure à la moyenne de l'UE. Ces estimations devraient être revues à la hausse à mesure que l'espérance de vie augmentera. Dans le même temps, la hausse du rapport de dépendance économique des personnes âgées est relativement faible. La principale préoccupation est donc la générosité du système néerlandais, et les augmentations des dépenses liées au vieillissement devront être maîtrisées pour garantir la viabilité budgétaire.

Le relèvement proposé de l'âge légal de départ en retraite de 65 à 67 ans (en deux étapes, en 2020 et 2025) réduirait les dépenses de retraite et élargirait la base d'imposition; une fois intégralement mise en œuvre, cette mesure devrait améliorer le solde budgétaire structurel de 0.7 % du PIB. Cette initiative est bienvenue et doit être poursuivie. Des économies supplémentaires (pouvant atteindre au total 2½ % du PIB) pourraient être réalisées si le relèvement de l'âge de la retraite était accéléré (par exemple d'un mois et demi par an à partir de 2011). Par rapport au scénario prévu de hausse en deux étapes, cette formule offrirait aussi l'avantage de limiter les incitations au départ anticipé à la retraite. L'âge légal de la retraite devrait être indexé sur l'espérance de vie qui ne cesse de s'allonger, comme le recommandent les *Études* précédentes.

À terme, le gouvernement doit se désengager du secteur financier

Fin 2008, la crise financière internationale a acculé à la faillite un secteur financier de grande taille et concentré. ABN AMRO, qui venait d'être racheté par un consortium bancaire international à l'occasion de la plus grande opération bancaire de l'histoire, et l'un des

Encadré 1.4. Examen budgétaire fondamental – groupes d'étude sur les économies budgétaires

En octobre 2009, le gouvernement a mis sur pied 20 groupes d'étude dans des domaines essentiels de l'action publique (tableau 1.2) afin d'examiner les dépenses budgétaires dans chacun de ces domaines. Chacun de ces groupes doit présenter des propositions permettant de réaliser des économies structurelles atteignant 20 % dans son domaine respectif. Le total des économies escomptées doit atteindre 30 à 40 milliards d'euros. Selon les directives fournies, les voies à explorer sont principalement les suivantes : harmoniser et simplifier la réglementation ; renforcer les liens entre instruments et institutions ; évaluer les coûts et avantages des politiques existantes ; réduire les coûts de mise en œuvre et promouvoir l'efficacité ; examiner les mécanismes de financement alternatifs (dont le recours aux capitaux privés) ; encourager la responsabilité individuelle et appliquer plus systématiquement les principes du pollueur-payeur ; revoir la répartition des responsabilités entre communes et provinces ; fixer des objectifs nationaux moins ambitieux. Un groupe d'étude sur le système fiscal a été constitué en vue d'envisager une révision du régime fiscal dans une perspective d'efficacité économique du système, de stabilité des recettes, de durabilité des bases d'imposition et de simplification.

Tableau 1.2. Domaines d'action couverts par les groupes d'étude sur les économies budgétaires

Thèmes	Thèmes
1 <i>Énergie et climat</i>	11 <i>Soins curatifs</i>
2 <i>Cadre de vie et nature</i>	12 <i>Soins de longue durée</i>
3 <i>Mobilité et eau</i>	13 <i>Collaboration internationale</i>
4 <i>Logement</i>	14 <i>Asile, immigration et intégration</i>
5 <i>Garde d'enfants et autres programmes destinés aux enfants</i>	15 <i>Sécurité publique et terrorisme</i>
6 <i>Productivité dans l'éducation</i>	16 <i>Administration de l'impôt</i>
7 <i>Enseignement supérieur</i>	17 <i>Prestations complémentaires</i>
8 <i>Innovation et recherche appliquée</i>	18 <i>Fonction publique</i>
9 <i>Éloignement du marché du travail</i>	19 <i>Administration des entreprises (y compris des entités administratives indépendantes)</i>
10 <i>Chômage</i>	20 <i>Sécurité internationale</i>

Source : Gouvernement néerlandais.

Les groupes ont présenté leurs résultats le 1^{er} avril 2010. Voici quelques-uns des éléments de propositions les plus pertinents pour la présente Étude :

- **Marché du travail** : limiter la durée d'indemnisation du chômage à un an (avec éventuellement une prestation sur les 6 mois suivants au niveau du minimum social) ; combiner l'assurance-chômage avec des comptes d'épargne individuels ; réformer le régime de licenciement, notamment en plafonnant les indemnités de licenciement, en fonction de l'ancienneté ; faire obligation à l'employeur de prendre en charge les six (ou neuf) premiers mois d'indemnisation du chômage ;
- **Mobilité** : instaurer une taxe de congestion et un système de péage routier pour le transport de marchandises (analogue à celui de l'Allemagne) tout en réduisant les investissements en infrastructures ;
- **Marché du logement** : cibler sur les bas revenus les subventions implicites liées à la réglementation des loyers ; réformer le régime fiscal de l'accession à la propriété ; convertir la taxe sur les ventes de logements en taxe immobilière ; réformer les procédures de zonage.

partenaires du consortium, la banque belgo-néerlandaise Fortis, ont vu leurs liquidités s'évaporer à la suite de cette transaction fondée sur un recours massif à l'endettement. La crise financière s'est propagée à d'autres grands groupes financiers néerlandais, dont ING qui était très exposé au marché hypothécaire américain. Le gouvernement est intervenu avec toute une série de mesures, notamment la nationalisation de Fortis Netherlands/ABN AMRO, la recapitalisation d'autres grands groupes, l'octroi de prêts directs, la garantie de prêts interbancaires à court terme, la prise en charge d'actifs risqués et le renforcement

Encadré 1.5. Interventions de l'État dans le secteur financier

Nationalisation (et mesures connexes)

ABNAMRO et Fortis Netherlands – qui comptaient parmi les plus grands groupes financiers au monde avant la crise – ont été rachetés en octobre 2008. L'intervention comportait la nationalisation des activités (principalement) néerlandaises du groupe, des prêts directs et une garantie d'État pour un portefeuille de crédits hypothécaires néerlandais. Même si, début 2010, l'État avait réduit son engagement, il a culminé à plus de 12 % du PIB.

Recapitalisation

Programme de recapitalisation. En octobre 2008, l'État a débloqué 20 milliards d'euros (plus de 3 % du PIB) pour la recapitalisation d'institutions financières. En contrepartie de cet apport de liquidités, l'État a reçu des actions sans droit de vote qui génèrent un dividende bien supérieur aux actions ordinaires (dans l'hypothèse où des dividendes sont versés). Le coût du financement public augmente dans la durée et les actions peuvent être converties en actions ordinaires (avec droit de vote) au bout de trois ans, auquel cas l'État peut opter pour la récupération du capital investi majoré des intérêts courus. Fin 2008, trois grandes entreprises ont eu recours à ce programme (ING, Aegon Insurances et SNS Reaal Bank) pour un total de 2.5 % du PIB. Début 2010, près de la moitié de cette somme avait été remboursée.

Garanties

Programme de protection des déposants. Début octobre 2008, la protection a été étendue à 100 000 euros par déposant et par banque (contre 38 000 euros auparavant).

Garanties sur dettes bancaires. À la mi-octobre 2008, l'État a engagé 200 milliards d'euros (un tiers du PIB) pour garantir des instruments de dette à moyen terme émis par les banques. Les banques qui souhaitent en bénéficier doivent être solvables et les droits sont inversement proportionnels à leur solvabilité. Cette mesure a été étendue aux prêts à échéance de moins de cinq ans et prolongée jusqu'à mi-2010. Début 2010, les garanties effectivement émises s'élevaient à environ un quart des fonds disponibles, et plusieurs grandes entreprises en bénéficiaient (Leaseplan, NIBC Bank, SNS Reaal Bank, ING et Fortis Netherlands).

Un *programme de garantie de crédit* à l'intention des institutions financières qui octroient des crédits aux PME a été lancé en octobre 2008. Le budget est plafonné à 0,2 % du PIB et le programme deviendra caduc en 2012. Un programme supplémentaire de *garantie des crédits à l'exportation* a été mis en place afin de remédier aux problèmes de liquidités des prestataires de contrats de garantie des exportations. L'exposition maximale de l'État est d'environ 0.3 % du PIB et ce programme cessera à la fin de 2010.

Dispositif de soutien des actifs illiquides. En janvier 2009 (avec effet en avril), l'État s'est porté garant de 80 % des risques liés à un portefeuille de 27.7 milliards d'euros (5 % du PIB) de prêts hypothécaires d'ING aux États-Unis pour un prix réduit et en contrepartie d'une commission de garantie.

Encadré 1.5. Interventions de l'État dans le secteur financier (suite)

Autres mesures

Le dispositif de protection des déposants auprès d'établissements bancaires islandais a reçu un prêt de 1.3 milliard d'euros (0.2 % du PIB néerlandais) afin de garantir un remboursement immédiat des déposants néerlandais détenteurs de compte auprès d'Icesave (succursale d'une banque islandaise). Ce prêt doit être remboursé avant 2024 et l'État a complété ce dispositif par une aide supplémentaire de 100 millions d'euros afin de l'aligner sur les conditions dont bénéficient les déposants auprès d'institutions néerlandaises (faisant passer la garantie de 20 000 à 100 000 euros).

Une interdiction de vente à découvert pour les sociétés financières a été introduite en octobre 2008. Elle a été annulée à la mi-2009 et remplacée par l'obligation de signaler à l'autorité de régulation les positions à découvert qui dépassent un certain seuil.

Source : Programme de stabilité des Pays-Bas, version actualisée de janvier 2010, gouvernement néerlandais.

de la protection des déposants (encadré 1.5). Les facilités de garanties pour les banques prêtant à des entreprises ont été élargies. Globalement, l'État a provisionné des fonds équivalant à la moitié du PIB annuel pour des interventions sur les marchés de capitaux, même si, au plus fort de la crise, les interventions directes d'urgence et les garanties émises représentaient au total un quart du PIB environ. Hormis les garanties non exercées, ces mesures ont été financées par la dette publique, qui s'est creusée d'environ 14 % du PIB en 2008 (tableau 1.3). En contrepartie, l'État a acquis une grande banque commerciale (Fortis Netherlands), est devenu partenaire d'un consortium avec une autre (ABN AMRO) et détient des participations dans trois autres acteurs majeurs. Il faudra attendre que l'État se désengage du secteur pour chiffrer l'effet réel sur la dette nette. Une simulation de crise pour le secteur financier montre que ce secteur est bien capitalisé, et même si la croissance des prêts bancaires aux ménages comme aux entreprises a fortement ralenti sous l'effet du durcissement des conditions de crédit et du ralentissement de la demande, les signes d'une crise du crédit ne sont pas manifestes⁵.

La stratégie qui consiste à «réparer et partir» doit être poursuivie afin de résorber la dette publique et d'éviter de fausser la concurrence. Deux principaux objectifs doivent orienter cette action : préserver la stabilité encore fragile et améliorer le cadre financier afin de minimiser la probabilité que des crises similaires se reproduisent à l'avenir. Le gouvernement a souligné qu'il ne souhaitait pas maintenir son engagement dans le secteur financier et plusieurs mesures deviendront automatiquement caduques (les garanties de prêts interbancaires et les prêts directs, par exemple). Concernant la recapitalisation, les fonds versés par l'État coûtent beaucoup plus cher aux entreprises que les actions ordinaires (en termes de dividendes). Le coût relatif du financement public continuera d'augmenter dans les années à venir, ce qui incitera encore davantage les entreprises concernées à racheter les participations de l'État. Par conséquent, les principaux problèmes en suspens concernent le dispositif de soutien des actifs illiquidés en faveur d'ING et la propriété de Fortis Netherlands/ABN AMRO. Aucune stratégie concrète à cet égard n'a été formulée à ce jour⁶. Pour concevoir une trajectoire de sortie de crise, arrêter un calendrier et déterminer les mesures propres à désengager l'État du secteur, il faudra privilégier la crédibilité de la stratégie, sa communication et sa transparence, tandis que le risque que l'État ne récupère pas sa mise initiale ne doit pas compromettre son retrait du secteur.

Tableau 1.3. **Interventions sur les marchés de capitaux**¹

Milliards d'euros	2008	2009
Nationalisation et mesures connexes (prêts et recapitalisation)		
Fortis Netherlands/ABN AMRO	16.8	1.4
RFS/ABN AMRO	6.5	
Créditrelais	44.3	-36.5
Vente de la succursale FCI (Fortis Corporate Insurance)		-0.4
Autres mesures de recapitalisation (en partie par le biais d'un prêt)		2.6
Intérêts versés à l'État	-0.5	-0.7
Recapitalisation		
ING, Aegon, SNS Reaal	13.8	
Remboursements perçus par l'État		-6.2
Intérêts et dividendes versés à l'État		-1.3
Dispositif de soutien des actifs illiquides		
Engagement envers ING (pas de trésorerie)		15.9
Commissions de financement versées à ING		3.9
Commissions perçues par l'État		-3.9
Autres prêts		
Iceland (garantie des dépôts)	1.2	0.2
Coût net (% du PIB)		
	13.8	-4.2
Garantie d'État des prêts interbancaires		
Garanties émises	2.7	47.5
Prêts garantis déjà échus		-3.1
Commissions perçues par l'État		-0.1
Instrument de réaménagement du bilan ABN AMRO		32.8
Exposition en proportion du PIB (%)		
	0.5	13.1

1. Erreurs d'arrondi possibles, comprend à la fois les postes inclus dans le budget et des postes hors budget.

Source : Programme de stabilité des Pays-Bas, version actualisée de janvier 2010.

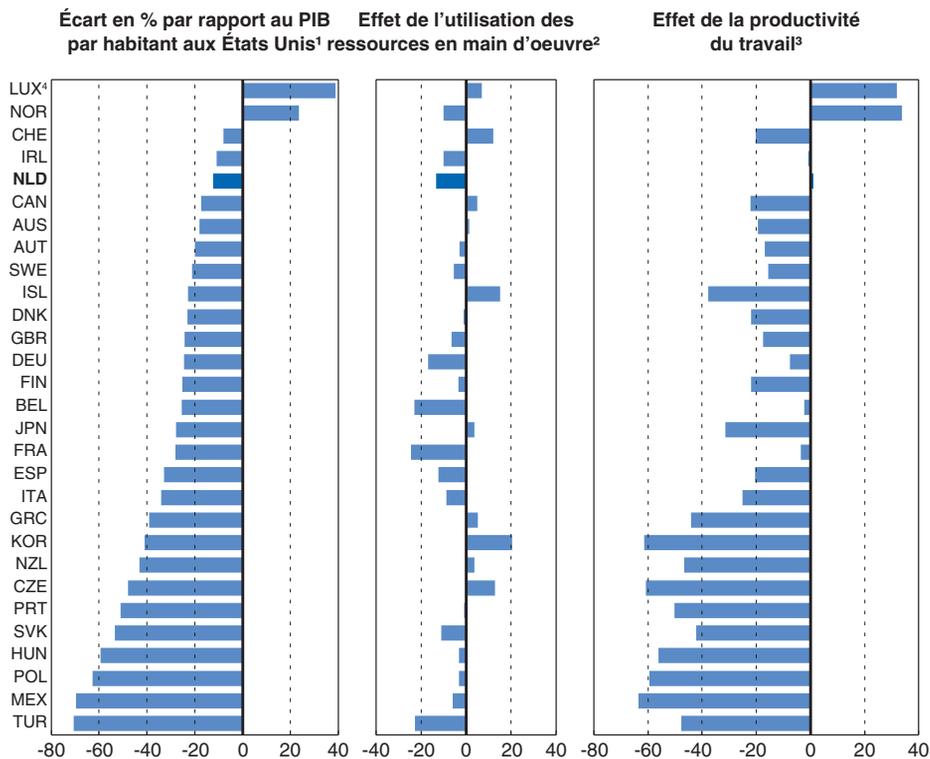
Comme l'ont demandé des organisations internationales (le G20 par exemple), il convient de réduire les risques d'un effacement similaire du secteur financier à l'avenir en améliorant la régulation et la surveillance macroprudentielles, en coopération avec des institutions européennes et internationales comme le Conseil de stabilité financière. Il faudra aussi s'attaquer aux problèmes spécifiques du pays, notamment la forte concentration des services financiers, question abordée dans l'*Étude* de 2006 (OCDE, 2006). En outre, des recherches menées par l'OCDE (Ahrend *et al.*, 2009) révèlent que la réglementation, même si elle est conforme aux exigences internationales, est relativement laxiste par rapport à la moyenne OCDE dans trois domaines : i) règles relatives aux fonds propres, ii) règles comptables et relatives à la constitution de provisions et iii) règles de sortie et de discipline (règles relatives à la sortie forcée des banques, procédures de faillite et pouvoir des autorités de surveillance d'intervenir si la solvabilité d'un établissement bancaire est menacée). Plusieurs auteurs attribuent la vulnérabilité du secteur financier néerlandais au recours massif à l'endettement, qui résulte probablement du système fiscal actuel qui favorise le financement par l'emprunt plutôt que par fonds propres (Bijlsma et Suyker, 2009, et Commission gouvernementale d'étude sur la fiscalité). Enfin, la faillite de la succursale d'une banque islandaise (Icesave) et l'utilisation des fonds publics pour rembourser les déposants, dont des collectivités locales (encadré 1.5), ont mis en lumière un problème de nature réglementaire. À l'avenir, l'autorité de réglementation doit insister sur les risques liés aux dépôts auprès de banques non couvertes par le système néerlandais de garantie des dépôts.

La stimulation de la croissance potentielle passe par un renforcement continu des politiques d'activation

Les efforts budgétaires doivent s'accompagner de politiques structurelles visant à améliorer les perspectives de croissance. Dès avant la crise, les effets futurs du vieillissement ont conduit à prévoir une croissance ralentie de la production potentielle. La crise proprement dite devrait se répercuter négativement sur la croissance potentielle par divers biais : mise au rebut d'équipements et renchérissement des coûts du capital technique; effets d'hystérèse sur le marché du travail; et éventuellement par une croissance réduite de la productivité (OCDE, 2010). Les répercussions à plus long terme sont incertaines, mais il semble probable que le ralentissement de la croissance de la production potentielle soit temporaire; néanmoins, même si la croissance potentielle renoue avec sa trajectoire d'avant la crise, la production potentielle subira une perte permanente, ce qui renforce les arguments en faveur d'efforts structurels (Furceri et Mourougane, 2009).

Les réformes doivent notamment s'employer à accroître l'utilisation relativement faible de la main-d'œuvre (graphique 1.6) qui, comme l'analyse l'Étude précédente, est en grande partie la conséquence du faible nombre moyen d'heures travaillées par salarié. Pour augmenter l'activité et le nombre d'heures travaillées (notamment des travailleurs

Graphique 1.6. Déterminants des écarts de revenu réel
2008



1. PIB en dollars américains à prix constants et à parités de pouvoir d'achat.
2. L'utilisation des ressources en main-d'œuvre est mesurée en nombre total d'heures travaillées par habitant.
3. La productivité du travail correspond au PIB par heure travaillée.
4. Dans le cas du Luxembourg, la population est augmentée du nombre de travailleurs frontaliers afin de prendre en compte leur contribution au PIB.

Source : OCDE (2010), Base de données sur la productivité, mars.

Statlink <http://dx.doi.org/10.1787/888932291624>

âgés, des jeunes, des femmes et des immigrants), les pouvoirs publics doivent s'attacher en particulier à allonger la vie active, améliorer les mesures d'activation et stimuler la recherche d'emploi. Des recommandations détaillées concernant l'augmentation du temps de travail, en particulier pour les femmes, ont été examinées dans la précédente *Étude*; elles visent essentiellement à abaisser les taux marginaux effectifs d'imposition et à améliorer l'offre de services de garde d'enfants. Un certain nombre de mesures ont été appliquées (encadré 1.6), mais dans certains domaines les progrès restent limités (annexe 1.A1). Une difficulté spécifique tient au fait que les dépenses consacrées aux mesures d'activation sur le marché du travail ont un caractère procyclique prononcé, ce qui se traduit par une baisse des ressources disponibles par chômeur à mesure que le marché du travail se détériore. Cette question n'est pas aussi lancinante aux Pays-Bas que dans d'autres pays de l'OCDE (OCDE, 2009), mais il faudrait néanmoins envisager d'atténuer le caractère procyclique des politiques d'activation, par exemple en les modulant en fonction du nombre de chômeurs.

Du point de vue de l'économie politique, les mesures destinées à accroître l'activité sont plus simples à mettre en œuvre pendant une période de redressement économique en raison des possibilités d'emploi plus nombreuses. Les politiques d'activation en vigueur sont décrites en détails dans l'*Étude* précédente; depuis lors, le gouvernement a pris de nouvelles mesures visant à encourager les travailleurs âgés et les femmes à rejoindre le marché du travail, inciter davantage les jeunes à rechercher un emploi et offrir de meilleurs services de placement aux demandeurs d'emploi (encadré 1.6). Plusieurs mesures motivées par la crise s'efforçaient surtout d'améliorer les services de placement au moyen d'une diffusion accrue d'informations sur le marché du travail, d'une action plus ciblée par la mise en place de centres de mobilité et du renforcement de la coopération locale. Les pouvoirs publics ont renforcé le rôle des prestataires privés de services d'orientation professionnelle et consacré des efforts supplémentaires à la formation des travailleurs peu qualifiés et des chômeurs, avec notamment des primes de reconversion pour les salariés

Encadré 1.6. **Mesures d'activation supplémentaires adoptées en 2009**

Accroissement de la participation des personnes âgées

- Les employeurs qui recrutent des allocataires de plus de 50 ans bénéficieront d'une remise de 6 500 euros sur leurs cotisations de sécurité sociale (pendant trois ans).
- Les employeurs qui conservent leurs salariés de plus de 62 ans verront leurs cotisations de sécurité sociale minorées de 2 750 euros par an (pendant trois ans). Cet allègement passera à 6 500 euros à partir de 2013.
- Les travailleurs qui restent en activité après leur 62^e anniversaire percevront une prime dite de poursuite d'activité pouvant atteindre 4 591 euros. Après leur 65^e anniversaire, ils peuvent choisir de percevoir une partie de leur retraite publique ou d'y renoncer pendant cinq ans au maximum, et toucher une retraite majorée passé ce délai.

Augmentation du nombre d'heures travaillées et activation des femmes

- Un crédit d'impôt combiné sous condition de revenu (IACK) a été mis en place afin d'encourager le deuxième apporteur de revenu à travailler davantage.
- Les personnes sans activité et qui ne perçoivent pas d'allocations sont incitées à exercer un emploi par le biais d'un nouveau crédit d'impôt sous condition de revenu (IAK).

Encadré 1.6. **Mesures d'activation supplémentaires adoptées en 2009** (suite)

- À compter de 2009, les travailleurs ayant des conjoints non actifs perdent progressivement le crédit d'impôt actuel ouvrant droit au transfert du crédit d'impôt dit général.
- Les parents allocataires ayant des enfants de moins de 5 ans ne sont plus obligés de rechercher un emploi mais doivent suivre une formation, et les femmes qui exercent une activité indépendante pourront prétendre à un congé de maternité et parental financé par l'État (plafonné au salaire minimum).
- Les familles à bas revenu bénéficieront d'un soutien non monétaire accru (ordinateurs pour les enfants et adhésion à des clubs sportifs) des communes. Celles-ci auront également davantage de latitude pour octroyer une aide financière supplémentaire aux familles dont les revenus sont faibles depuis très longtemps.

Activation et stimulation des jeunes

- Depuis le 1^{er} octobre 2009, en vertu de la Loi sur l'investissement dans la jeunesse, les jeunes ne touchent plus de prestations de sécurité sociale, mais les communes doivent leur proposer un emploi, une formation ou les deux (et pourront recevoir une aide financière à cette fin). En outre, les communes percevront une allocation forfaitaire de 2 milliards d'euros afin d'inciter les jeunes à participer à des programmes d'insertion, à rejoindre le marché du travail ou à suivre une formation. Le regroupement des trois budgets existants dans ces domaines vise à permettre une utilisation plus efficace des ressources.

Promotion de la réinsertion

- Les employeurs peuvent recevoir pendant un an une subvention salariale plafonnée à la moitié du salaire minimum s'ils recrutent des chômeurs de longue durée âgés de moins de 50 ans (titulaires d'allocations depuis au moins un an) ou en situation d'invalidité partielle. Les nouveaux salariés doivent être recrutés sur des contrats à plein-temps et pour au moins un an. Les subventions peuvent également servir à financer des emplois relais (pendant un an au maximum) pour les personnes en invalidité partielle et peuvent être associées à une formation et à une prime (pour l'emploi).

Incitations supplémentaires à travailler

- Les cotisations salariales d'assurance-chômage ont été supprimées en 2009.
- La définition d'un emploi approprié a été élargie. Les chômeurs qui perçoivent des prestations depuis un an doivent accepter les emplois qu'on leur propose même si le salaire est inférieur au montant de leurs prestations. Un complément temporaire de prestation sera versé à titre de compensation.
- Les bénéficiaires de l'aide sociale, les chômeurs de longue durée et les personnes en invalidité partielle peuvent se voir proposer des stages pendant deux ans en vue d'acquérir une expérience professionnelle. Ils continuent de percevoir leurs prestations ainsi qu'une prime afin d'améliorer leur situation financière.
- Le Service public de l'emploi (CWI) et les organismes d'assurance sociale (UVW) ont fusionné et un réseau de 100 Bureaux de service d'emploi et de revenu est actuellement mis en place pour faire en sorte que les employeurs et demandeurs d'emploi traitent avec une seule et même entité.

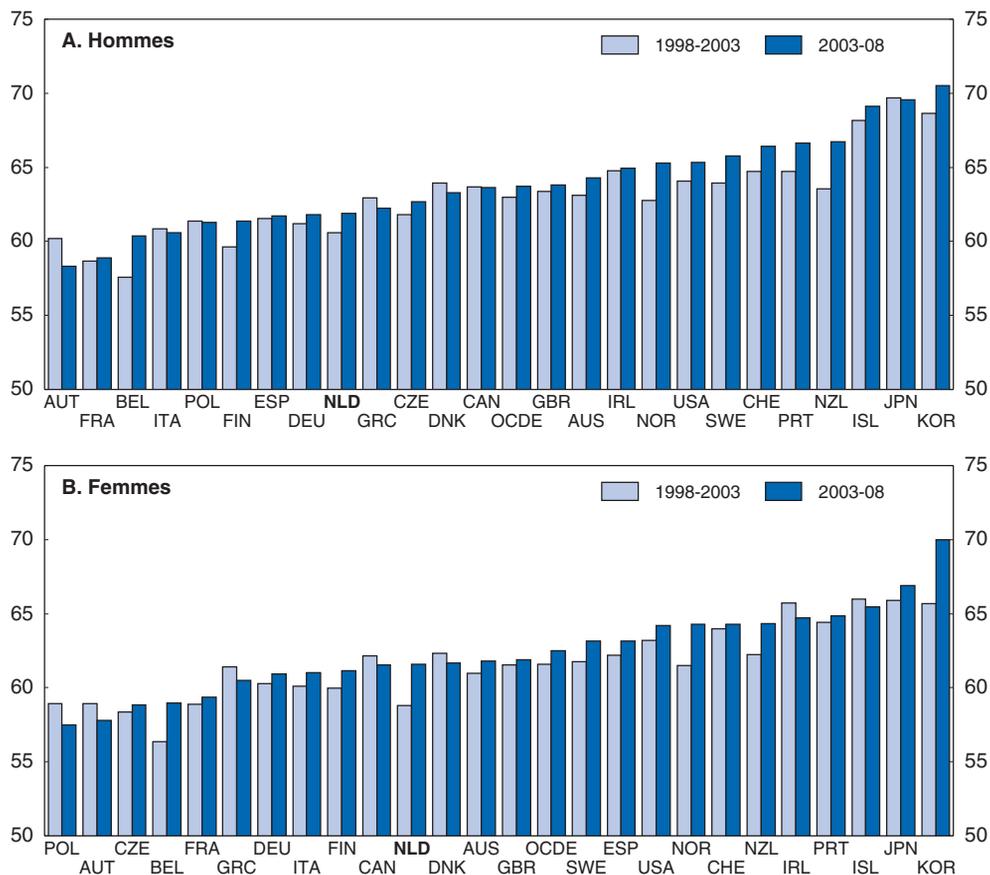
exposés à un risque élevé de chômage. Selon un accord avec les partenaires sociaux, les jeunes qui quittent l'école et qui n'ont pas trouvé un emploi au bout de trois mois doivent pouvoir accomplir un stage professionnel. En outre, les jeunes peuvent désormais cumuler quatre contrats à durée déterminée consécutifs, contre trois avant la crise, afin d'améliorer leurs perspectives sur le marché du travail.

Malgré ces mesures d'activation, les sorties du régime d'allocations sont faibles et rares sont les éléments qui corroborent l'existence d'un effet positif substantiel des divers programmes actifs du marché du travail (Gautier et van der Klaauw, 2009). Aussi, le cadre d'activation doit vraisemblablement être complété par un renforcement des incitations à rechercher un emploi dans le système d'indemnisation du chômage, en particulier en début de période de chômage, lorsque les chances de trouver un emploi sont censées être les plus élevées. Le système se caractérise par une période d'indemnisation maximale de 38 mois (contre 5 ans avant 2005) et un taux de remplacement élevé. Il faudrait renforcer les incitations à rechercher un emploi en réduisant encore la durée de versement des indemnités. Pour produire les effets souhaités, cette mesure doit être de préférence mise en œuvre rapidement afin qu'elle puisse porter ses fruits dès que l'économie se rétablira et que les embauches reprendront. En outre, le taux de remplacement est de 75 % pendant les deux premiers mois, avant de passer à 70 %. Il est plafonné à 185.46 euros par jour, soit environ 50 000 euros par an. Cette structure incitative peut être renforcée en accélérant la diminution du niveau d'indemnisation pour s'aligner à terme sur les prestations d'aide sociale. Enfin, le plafond élevé des indemnités devrait être abaissé afin d'inciter davantage les titulaires de hauts salaires, qui ne sont généralement pas visés par les politiques d'activation, à rechercher un emploi.

La participation des travailleurs âgés au marché du travail devrait être encore accrue

Au cours de la dernière décennie, les efforts déployés par les pouvoirs publics pour accroître le taux d'activité des travailleurs âgés sont parvenus à relever l'âge effectif de départ en retraite de 1 an pour les hommes et de 3 ans pour les femmes, soit respectivement 61.9 ans et 61.6 ans (graphique 1.7). Ces progrès résultent en partie des mesures prises dans les années 2000 en vue de freiner les départs en retraite anticipée, mais aussi d'autres facteurs, notamment l'évolution du niveau d'études des travailleurs et la hausse du niveau d'activité des femmes (Deelen et van Vuuren, 2009). Les avantages fiscaux dont bénéficiaient les régimes de retraite anticipée ont été supprimés et la durée de versement des allocations de chômage des travailleurs âgés a été raccourcie et alignée sur celle du régime général⁷. Par conséquent, l'augmentation massive des entrées dans le chômage de travailleurs âgés (et notamment de ceux titulaires de hauts salaires) juste après 57.5 ans a disparu, ce qui indique que ces travailleurs exercent une certaine influence sur la date de leur licenciement (van Ours et Tuit, 2010). Malgré une progression, le taux d'activité des travailleurs âgés reste faible comparé aux pays nordiques et anglo-saxons, et l'âge effectif de la retraite est toujours inférieur à la moyenne OCDE (graphiques 1.7 et 1.8). En outre, plus de la moitié des femmes et des hommes ont quitté le marché du travail à l'âge de 58.5 ans.

Le gouvernement a l'intention de relever encore l'âge effectif de la retraite et, comme mentionné ci-avant, compte en faire autant pour l'âge légal. Bien que la période de mise en œuvre soit comparable, voire inférieure à celle d'autres pays de l'OCDE qui ont introduit des réformes analogues (l'Allemagne par exemple), le Conseil d'État – l'organe consultatif

Graphique 1.7. Âge effectif moyen de départ à la retraite¹

1. L'âge effectif moyen de départ à la retraite correspond à l'âge moyen de sortie de la population active sur une période de 5 ans. Les sorties (nettes) de la population active sont calculées sur la base de l'écart entre le taux d'activité de chaque tranche d'âge de 5 ans (à partir de 40 ans) en début de période et en fin de période. Les données sont des estimations qui proviennent des enquêtes nationales et européennes sur la population active. Les données relatives à l'emploi englobent tous les travailleurs, quel que soit le nombre d'heures travaillées.

Source : OCDE (2010), Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales, février.

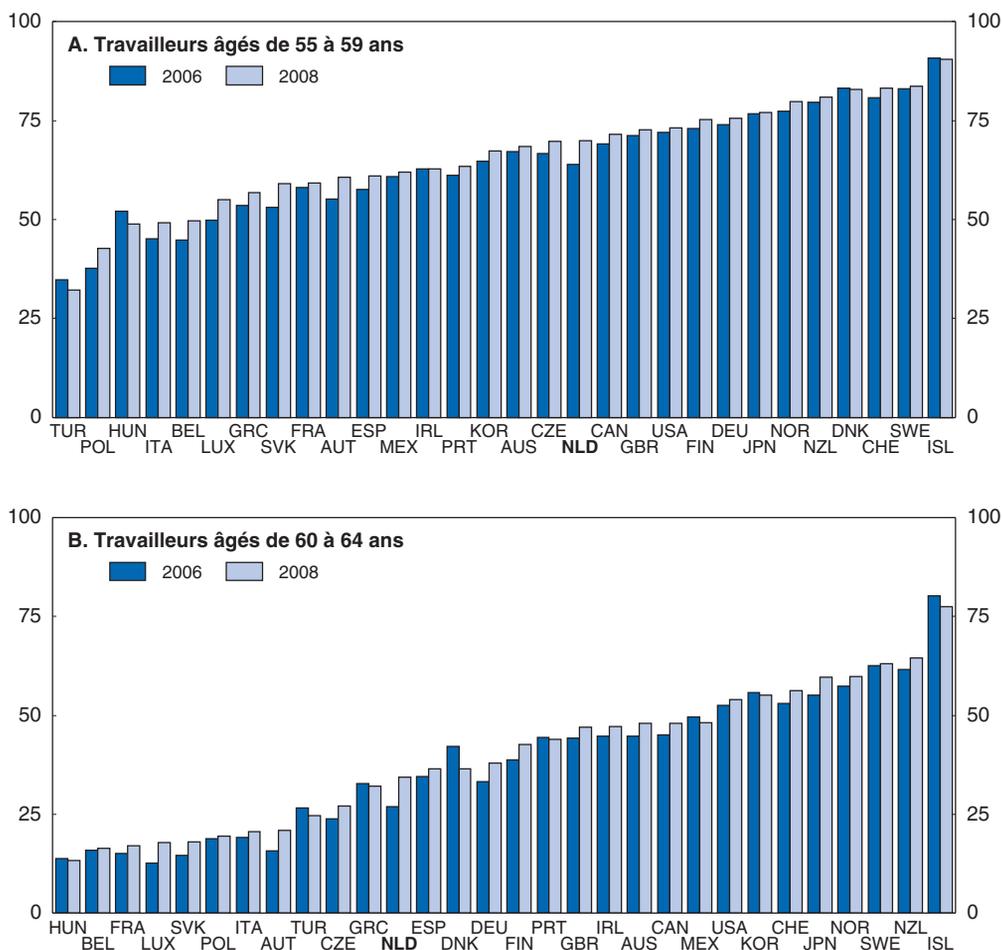
Statlink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932291643>

du gouvernement pour les questions touchant aux nouvelles législations – estime que, pour des raisons d'équité entre générations, l'âge de la retraite devrait être relevé plus rapidement. D'une manière ou d'une autre, pour que l'augmentation de l'âge légal de départ en retraite produise tous ses effets et que les perspectives d'emploi et la viabilité budgétaire s'améliorent, il est important de relever l'âge effectif de la retraite, de préférence dans une proportion au moins similaire.

L'effet des mesures récemment mises en place pour inciter les travailleurs âgés à poursuivre leur activité (encadré 1.6) pourrait être décuplé en réduisant la retraite versée par l'État, comme le préconisait l'Étude précédente. Cette mesure devrait être suivie du relèvement de l'âge de la retraite au titre du deuxième pilier (chapitre 2). En revanche, l'allongement à deux ans de la durée du congé de maladie rémunéré par l'employeur, décidée en 2004, peut décourager les entreprises d'embaucher des travailleurs âgés qui présentent des risques de santé accrus, soulignant la nécessité de réduire cette durée pour les travailleurs proches de l'âge de la retraite.

Graphique 1.8. **Taux d'activité des travailleurs âgés**

En pourcentage de la population d'âge actif



Source : OCDE (2010), Base de données de l'OCDE sur les Statistiques de la population active, mars.

Statlink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932291662>**Une législation stricte sur la protection de l'emploi pèse sur la dynamique du marché du travail**

Le succès des mesures d'activation dépend de la flexibilité du marché du travail, entravée par une législation sur la protection de l'emploi très stricte par rapport au niveau international pour les travailleurs en contrat à durée indéterminée (CDI). Cette législation peut, dans un premier temps, retarder la montée du chômage en période de récession, mais elle augmente à terme les risques associés au recrutement. Elle peut donc favoriser le chômage de longue durée et dissuader les entreprises d'embaucher au début de la reprise. En outre, les travailleurs qui ont beaucoup d'ancienneté et qui perdent leur emploi peuvent escompter que les tribunaux leur accorderont des indemnités de licenciement équivalentes à plusieurs années de salaire⁸, de sorte que la législation stricte renforce, dans les faits, l'incitation à utiliser les indemnités de licenciement (généreuses et prolongées) comme voie d'accès anticipé à la retraite, surtout pour les travailleurs proches de leur 62^e anniversaire. Cette voie d'accès génère souvent un revenu disponible plus élevé que la poursuite d'une activité jusqu'à l'âge de la retraite⁹.

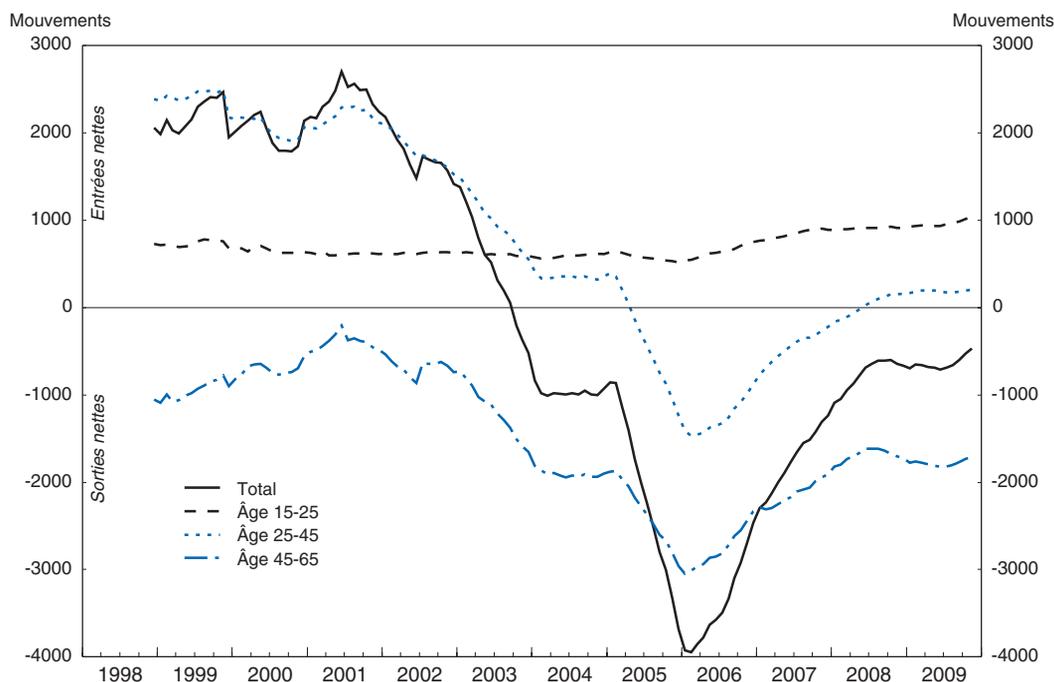
Pour les salariés âgés et leur employeur, la crise renforce probablement l'intérêt d'utiliser les allocations de chômage généreuses et les indemnités de licenciement élevées comme voie d'accès précoce à la retraite. Les employeurs qui doivent réduire leurs effectifs préfèrent souvent des solutions qui évitent les tensions sociales, d'autant que le poids de l'ancienneté dans les échelles salariales aux Pays-Bas fait du licenciement de travailleurs âgés une solution plus rentable pour alléger les coûts de main-d'œuvre si leur salaire plus élevé ne reflète pas leur productivité réelle. À plusieurs occasions, le gouvernement a tenté sans succès de réformer le droit des licenciements afin de rendre le système plus prévisible et moins coûteux, mais même la dernière proposition de plafonner l'indemnité de licenciement à 75 000 euros a échoué, reflet des difficultés qu'une telle réforme induit en termes d'économie politique. Néanmoins, le prochain gouvernement doit s'efforcer de simplifier les procédures de licenciement, de les rendre plus prévisibles et moins fastidieuses. Les recours contre les licenciements auprès des tribunaux ne devraient être autorisés que comme une option *ex post*, comme le préconisait l'Étude précédente. En outre, il devrait envisager de plafonner les indemnités de licenciement et d'abaisser ce plafond à mesure que les travailleurs approchent de l'âge de la retraite.

Réduire la durée maximale de versement des allocations de chômage restreindrait également les voies d'accès anticipé à la retraite. De plus, l'amputation de cette durée, d'ores et déjà en vigueur (puisque les allocations de chômage cessent d'être versées au départ en retraite), pourrait être avancée de six mois par exemple, en plafonnant à 64,5 ans l'âge donnant droit aux allocations de chômage (réduction qui devrait être révisée en fonction du relèvement de l'âge de la retraite), ce qui accroîtrait le rôle du financement privé de la retraite anticipée. Une autre solution consisterait à moduler la réduction de la durée de versement des allocations en fonction du montant des indemnités de licenciement; dans ce scénario, les travailleurs pouvant prétendre à des indemnités de licenciement substantielles verraient leurs droits aux prestations supprimés plus tôt, tandis que les autres pourraient en bénéficier jusqu'à une date plus proche de leur départ à la retraite. Cette solution permettrait également d'apaiser les craintes que les revenus des chômeurs âgés soient insuffisants.

Le nombre des entrées dans le régime d'invalidité a été abaissé

Depuis 2002, plusieurs mesures ont été prises en vue de freiner le recours massif au régime d'invalidité, notamment un durcissement des critères d'éligibilité et de test, l'allongement de la durée du congé de maladie rémunéré par l'employeur d'un an à deux ans et la mise en place d'un régime de «risque nul» en vertu duquel l'État prend en charge les paiements de congé de maladie d'un salarié partiellement invalide récemment embauché ainsi que les prestations d'invalidité liées à la capacité de travail afin de renforcer les incitations à travailler (OCDE, 2008a). La diminution du nombre des entrées dans le régime d'invalidité a été, dans un premier temps, la conséquence mécanique de l'allongement du congé de maladie, mais s'est poursuivie au cours des dernières années (graphique 1.9). Par conséquent, le nombre de titulaires de prestations d'invalidité a baissé d'environ 15 % par rapport à son niveau record de 2003, même s'ils restent nombreux, de l'ordre de 8 % de la population d'âge actif. La diminution reflète principalement les sorties du système, souvent au profit d'autres régimes de prestations (comme le régime public de retraite). Les efforts visant à inciter les personnes partiellement handicapées à rejoindre le marché du travail ont moins porté leurs fruits, puisque seulement 3 000 personnes l'ont fait de 2007 à 2009. Amener les personnes invalides à exercer un emploi est une tâche complexe et ardue, qui nécessite un large éventail de mesures dans des domaines tels

Graphique 1.9. **Entrées nettes dans le régime de prestations d'invalidité**
Moyenne mobile sur 12 mois



Source : Statistiques Pays-Bas.

Statlink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932291681>

que le filtrage d'accès, la réévaluation de l'invalidité, la coopération avec les employeurs, les incitations à embaucher, etc., qui ont été récemment examinées dans une publication spéciale de l'OCDE portant sur les Pays-Bas et trois autres pays (OCDE, 2008b).

Sur le plan international, le nombre d'entrées dans les régimes d'invalidité a généralement tendance à augmenter pendant les périodes de récession économique, étant donné que la détérioration des perspectives d'emploi conduit les individus à demander des prestations d'invalidité et que les centres pour l'emploi sont encouragés à résorber le chômage par le recours à ces régimes (Benitez-Silva *et al.*, 2009). Sachant que le chômage devrait rester relativement élevé dans les années à venir, le gouvernement aura à relever un nouveau défi : pérenniser les progrès récents en réduisant le recours au régime de prestations d'invalidité et éviter qu'il serve de voie d'accès au chômage (Koning et van Vuuren, 2006a et 2006b). Étant donné que le système s'appuie de plus en plus sur des prestataires privés de services de placement et d'autres services sociaux, l'enjeu est d'éviter l'écrémage, c'est-à-dire la tendance à axer les efforts sur des chômeurs relativement faciles à employer, entraînant un « parage dans les programmes d'assistance » pour les cas les plus difficiles (Koning et Heinrich, 2009).

Le *Wajong*, régime spécial destiné aux jeunes handicapés, a vu le nombre d'entrées doubler ces cinq dernières années, principalement sous l'effet de l'augmentation du nombre d'allocataires pour troubles psychologiques – alors même que le nombre de personnes présentant des troubles psychologiques graves ne semble pas augmenter dans les mêmes proportions, si l'on se fonde sur les statistiques des hospitalisations. Cette évolution s'explique en partie par le fait que les responsabilités d'activation des allocataires sociaux ont été décentralisées aux communes. Celles-ci ont intérêt à transférer les allocataires vers

Encadré 1.7. **Recommandations d'action**

Politique budgétaire

- La stratégie prévue d'assainissement des finances publiques à moyen terme est appropriée; elle soutient la reprise en 2010 et entamera l'assainissement à partir de 2011. Le prochain gouvernement devrait continuer sur cette voie et élaborer des mesures de nature à intensifier l'effort d'assainissement dans l'hypothèse où la croissance serait suffisamment solide.
- Élaborer un programme global d'assainissement budgétaire visant à parvenir à la viabilité des finances publiques. Continuer de porter l'effort sur les économies budgétaires, notamment sur le freinage des dépenses à long terme liées au vieillissement. Le gouvernement doit s'inspirer des propositions formulées par les comités établis dans le cadre de l'Examen budgétaire fondamental afin de concevoir des mesures plus concrètes.
- Affiner le cadre de politique budgétaire en décidant d'exclure définitivement les allocations de chômage des plafonds de dépenses.
- Affecter directement les recettes générées par le gaz naturel (et les autres gains exceptionnels) à la résorption de la dette publique.
- Mettre en œuvre le plan de relèvement de l'âge légal de la retraite à 67 ans. Compléter cette mesure en indexant l'âge de la retraite à l'allongement de l'espérance de vie. Une action plus rapide (relèvement de 1.5 mois par an par exemple) pourrait dégager des économies supplémentaires et freiner les incitations à la retraite anticipée.

Marchés de capitaux

- Concevoir et déployer des stratégies de sortie afin de céder les participations de l'État sur les marchés de capitaux. Ces stratégies ne doivent pas compromettre la reprise et doivent être crédibles et transparentes. Le risque pour l'État de ne pas récupérer sa mise initiale ne doit pas empêcher son retrait.
- Améliorer la régulation et la surveillance macroprudentielles des marchés de capitaux en coopération avec les institutions internationales.
- Mieux sensibiliser les collectivités locales aux risques associés aux dépôts auprès de banques non couvertes par le régime néerlandais de protection des déposants.

Marché du travail

- Continuer de renforcer les programmes d'activation et d'augmenter le nombre d'heures travaillées. Envisager de remédier au caractère procyclique des politiques actives du marché du travail (par exemple en modulant les dépenses en fonction du taux de chômage). Réduire les risques liés à l'embauche et soutenir la reprise en assouplissant la législation sur la protection de l'emploi qui doit être plus simple et plus prévisible. Les recours devant les tribunaux ne devraient être possibles qu'à postériori, et les indemnités de licenciement devraient être plafonnées.
- Renforcer les incitations à rechercher un emploi en réduisant les indemnités de chômage de façon plus dynamique sur toute leur durée de versement. Compléter cette mesure en raccourcissant la durée de versement des indemnités. Abaisser le plafond élevé des prestations afin d'encourager davantage les chômeurs très qualifiés à rechercher un emploi.

Encadré 1.7. **Recommandations d'action** (suite)

- Pour réduire le nombre de jeunes handicapés titulaires d'allocations, il faudrait les soumettre aux mêmes contrôles et mesures d'activation que les nouveaux entrants.
- Pour inciter encore davantage les travailleurs âgés à exercer un emploi, le montant de la retraite publique doit être revu à la baisse. Pour que le régime de chômage ne serve plus de voie d'accès précoce à la retraite, il faudrait réduire les prestations de chômage avant l'âge légal de la retraite ou rendre leur montant inversement proportionnel aux indemnités de licenciement perçues. Ces indemnités doivent être plafonnées pour les travailleurs âgés et réduites à mesure qu'ils approchent de l'âge de la retraite.
- Compte tenu des risques de santé plus élevés inhérents aux travailleurs âgés, l'obligation impartie aux employeurs de payer jusqu'à deux années de congé de maladie doit être revue pour les travailleurs âgés afin d'améliorer leurs perspectives sur le marché du travail.

d'autres programmes financés par l'administration centrale – les communes sont en effet autorisées à conserver les excédents du budget de la sécurité sociale pour d'autres usages (Gomez *et al.*, 2009; UWV, 2008)¹⁰.

Le gouvernement a réagi au début de l'année 2010 en réorientant le programme *Wajong* (pour les nouveaux participants), l'aide passive au revenu étant remplacée par un soutien éducatif, une offre de formation et une aide à la recherche d'emploi (l'aide est personnalisée et comprend des aspects tels que complément de revenu, formation, encadrement, trajets quotidiens, etc.). En outre, les participants au programme seront évalués à l'entrée (vers l'âge de 18 ans) et une nouvelle fois à l'âge de 27 ans. L'admission à l'aide permanente au revenu (75 % du revenu minimum) n'est possible qu'au terme de la deuxième évaluation (participants qui n'ont pas travaillé depuis la première évaluation). Ce changement devrait réduire les entrées dans le régime *Wajong*, mais le stock d'allocataires devrait néanmoins doubler d'ici à 2040, pour atteindre 400 000. De plus, le stock déjà élevé de bénéficiaires du régime *Wajong* (190 000 fin 2009) fait qu'un nombre relativement important de jeunes en situation d'invalidité partielle ne bénéficient pas des mêmes mesures d'activation que les nouveaux entrants. Ainsi, toute la panoplie des mesures de soutien devrait être proposée aux titulaires actuels de prestations d'invalidité *Wajong* aux mêmes conditions que pour les nouveaux entrants.

Notes

1. Les modalités techniques du dispositif de chômage partiel ont été affinées, notamment en ce qui concerne les critères d'entrée, qui ont été durcis en avril 2009. Le programme autorise encore la rétention des travailleurs comme salariés à plein-temps, alors que leurs horaires de travail sont réduits et que l'employeur ne paie que les heures travaillées. Pour le temps restant, le salarié touche une indemnité de chômage.
2. Le cadre de dépenses a été également corrigé du « différentiel » salaires-prix. Si cet ajustement n'était pas effectué, les variations des prix et des salaires plus faibles que prévu du fait de la crise pourraient engendrer des économies de coûts susceptibles d'être utilisées pour financer l'expansion d'autres catégories dépenses en vertu des règles de dépenses.
3. L'écart de viabilité, qui désigne l'augmentation immédiate du solde primaire structurel nécessaire pour que les finances publiques puissent supporter la contrainte budgétaire intertemporelle (permettant de financer les coûts du vieillissement sans changement brutal de politique) correspond à l'indicateur S2 dans la nomenclature de la Commission européenne.

4. L'écart de viabilité de 4.5 % de PIB est mesuré en 2015, étant supposé que les mesures déjà adoptées réduiront l'écart de 2 % de PIB entre 2010 et 2015. Ces mesures prévoient des améliorations du solde structurel et la compensation (partielle) de la hausse des coûts de santé par un relèvement de la cotisation d'assurance. Les autres facteurs réduisant l'écart dans le scénario du CPB sont la croissance plus modérée des coûts liés au vieillissement et la progression des rentrées d'impôts sur la consommation résultant de l'augmentation des prestations de retraite et de la forte propension des retraités à consommer.
5. Vers la fin de 2009, une petite banque de détail (DSB Bank) a fait faillite. Elle a été touchée par une panique consécutive à une mise en cause publique de sa stratégie commerciale risquée. Même si, du moins pour partie, cette défaillance n'était pas directement due à la crise, la situation précaire du marché a contribué à accélérer les événements. Cette faillite n'a pas directement affecté la position des autres institutions financières, mais elle coûtera 3 milliards d'euros (0.5 % du PIB) aux banques néerlandaises (par le biais du mécanisme de garantie des déposants).
6. Au départ, le gouvernement avait prévu de fusionner les deux banques nationalisées (Fortis Netherlands et ABN AMRO) et de céder un certain nombre d'activités non fondamentales. La Commission européenne a exigé une réduction plus substantielle des activités afin de préserver la concurrence sur le marché néerlandais. Parallèlement, la plus grande incertitude continue d'entourer la qualité de certains actifs de ces banques. La Commission a ajouté, à titre rétroactif, plusieurs conditions au dispositif de soutien des actifs illiquides d'ING, notamment une majoration des intérêts dus à l'État et l'obligation de vendre certaines activités d'ING.
7. Avant 2003, la durée de versement des prestations de chômage pour les personnes âgées de plus de 57.5 ans était supérieure de 50 % à celle applicable aux autres catégories de chômeurs.
8. La règle générale adoptée pour les indemnités de licenciement est un mois de salaire par année travaillée, porté à deux mois de salaire pour les travailleurs de plus de 50 ans. À défaut, les employeurs peuvent s'adresser au service public local de l'emploi pour obtenir une autorisation de licenciement, ce qui implique des périodes de préavis très longues et une procédure bureaucratique et lente – voir l'Étude précédente.
9. Il existe une corrélation négative entre la sévérité de la législation sur la protection de l'emploi et la durée de la période de chômage des travailleurs âgés car il leur est plus facile de se faire recruter lorsque la législation est plus souple. Par ailleurs, les droits cumulés à indemnités de licenciement sont perdus en cas de changement d'emploi, de sorte que les travailleurs âgés ayant accumulé des droits importants sont très réticents à changer d'emploi (Euwals, de Mooij et van Vuuren, 2009).
10. Plusieurs communes font appel à des prestataires privés de services de placement en vertu de contrats liés aux résultats. Toutefois, il ne semble pas que cette option ait amélioré les taux de placement, même si elle s'avère parfois moins coûteuse (Koning, 2009).

Bibliographie

- Ahrend, R., J. Arnold et F. Murtin (2009), « Prudential regulation and competition in financial markets », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 735, OCDE, Paris.
- André, C. (2010), « A bird's eye view of OECD housing markets », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 746, OCDE, Paris.
- Benitez-Silva, H.R. Disney et S. Jimenez-Martin (2009), « Disability, capacity for work and the business cycle: An international perspective », document présenté lors de la 50^e réunion sur la politique économique à Tilburg, les 23 et 24 octobre 2009.
- Bijlsma, M. et W. Suyker (2009), « The credit crisis and the Dutch economy... in eight frequently asked questions », CPB Memoranda 210, Centraal Planbureau, La Haye.
- Bos, F. (2008) « The Dutch fiscal framework : its history, current practices and the role of the CPB », *Journal on Budgeting*, vol. 7, OCDE, Paris.
- CBS (2009), « Netherlands second largest export country in Europe », *Web magazine*, 16 avril 2009.
- Commission européenne (2006), *Sustainability Report 2006*, Direction générale des affaires économiques, Commission européenne, Bruxelles.
- Commission européenne (2009), *Sustainability Report 2009*, Direction générale des affaires économiques, Commission européenne, Bruxelles.

- Commission européenne (2010), Stability Programme, January 2010 Update, The Netherlands, DG ECFIN, Commission européenne, Bruxelles.
- CPB (2009a), «CPB Notitie: Houdbaarheidsmaatregelen curatieve zorg», Centraal Planbureau, 15 septembre 2009, La Haye.
- CPB (2009b), «CPB Nieuwsbrief – Kwartaaluitgave van het Centraal Planbureau», décembre 2009.
- CPB (2010a), OECD Economic Outlook 2011-2015 (en néerlandais), CPB Document 203, Centraal Planbureau, La Haye.
- CPB (2010b), «Crisis en de arbeidsmarkt», chapitre 5 dans Centraal Economisch Plan 2010.
- Deelen, A. et D. van Vuuren (2009), «De participatiegroei van ouderen verklaard», Economisch Statistisch Berichten, Jaargang 94, n° 4551, pp. 10-12, 2009.
- Dutchnews (2009), «New blow for pension funds as we live longer», lundi 14 décembre 2009, www.dutchnews.nl.
- Euwals, R., R. de Mooij et D. van Vuuren (2009), «Rethinking Retirement – From participation towards allocation», *publication spéciale du CPB*, n° 80.
- Furceri, D. et A. Mourougane (2009), «The effect of financial crises on potential output : new empirical evidence from OECD countries», *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 699.
- Gautier, P.A. et B. van der Klaauw (2009), «Institutions and labor market outcomes in the Netherlands», IFAU – Institute for Labour Market Policy Evaluation, *Document de travail 2009:28*.
- Gomez, P.G., H.-M. von Gaudecker et M. Lindeboom (2009), «Health, Disability and Work : Patterns for the Working Age Population», document présenté lors de la conférence annuelle du Netspar : Repenser la retraite, 23 et 24 avril 2009.
- Koning, P. et D. van Vuuren (2006a), «Disability Insurance and Unemployment Insurance as Substitute Pathways», *Document de travail du CBP*, n° 70.
- Koning, P. et D. van Vuuren (2006b), «Hidden Unemployment in Disability Insurance in the Netherlands», *Document de travail du CBP*, n° 69.
- Koning, P. (2009), «Contracting Welfare-to-Work Services Use and Usefulness», *Document de travail du CPB*, n° 135.
- Koning, P. et C. J. Heinrich (2009), «Cream-skimming, Parking and other Intended and Unintended Effects of Performance-Based Contracting in Social Welfare Services».
- Mémorandum budgétaire 2010, ministère néerlandais des Finances.
- Mémorandum budgétaire 2009, ministère néerlandais des Finances.
- NLOG (2009), «Natural Resources and Geothermal Energy in the Netherlands», *Annual Review 2008*, NL Oil and Gas Portal, La Haye, 2009.
- OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE : Pays-Bas*, 2006, OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), *Études économiques de l'OCDE : Pays-Bas*, 2008, OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), *Maladie, invalidité et travail : surmonter les obstacles (vol. 3) : Danemark, Finlande, Irlande et Pays-Bas*.
- OCDE (2009), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2010), «L'impact de la crise économique sur la production potentielle», Groupe de travail n° 1 chargé de l'analyse des politiques macroéconomiques et structurelles, OCDE, Paris.
- van Ours, J. C. et S. Tuit (2010), «How changes in unemployment benefit duration affect the inflow into unemployment», *CentER Discussion Paper n° 2010-07*, Tilburg University.
- Wierds, P. et G. Schotten (2008), «Dutch natural gas revenues and fiscal policy : theory versus practice», *DNB Occasional Studies 6(5)*.
- UWV (2008), *UWV Kwartaal Verkenning*, 2008-II.

ANNEXE 1.A1

Progrès de la réforme structurelle

Cette annexe passe en revue les mesures qui ont été prises à la suite des recommandations formulées dans l'Étude de 2008. Les recommandations nouvelles formulées dans la présente Étude figurent dans les encadrés à la fin de chaque chapitre.

Recommandations de l'Étude précédente	Mesures prises et évaluation actuelle
A. Finances publiques	
Le programme d'assainissement budgétaire devrait être appliqué comme prévu, sans toutefois empêcher les stabilisateurs automatiques de jouer à plein.	L'assainissement budgétaire a été reporté compte tenu de la gravité sans précédent de la crise. Le gouvernement a déjà proposé une trajectoire d'assainissement à partir de 2011, en vue d'atteindre un solde structurel équilibré en 2015.
Le cadre budgétaire pourrait être encore amélioré	
Exclure des plafonds de dépenses les éléments au comportement procyclique, notamment les dépenses d'indemnisation du chômage. Par ailleurs, la prise en compte de certaines recettes dans les plafonds de dépenses (par exemple les dividendes perçus et les revenus de la banque centrale) devrait être reconsidérée.	Les prestations de chômage ont été exclues des plafonds de dépenses afin de permettre aux stabilisateurs automatiques de jouer à plein pendant la récession. Le prochain gouvernement décidera de conférer ou non à cette mesure un caractère permanent.
Améliorer la communication sur les dépenses fiscales dans le budget annuel, notamment pour les abattements d'impôt sur le revenu consentis au titre des versements d'intérêts hypothécaires et des cotisations de retraite, et envisager un examen périodique de ces dépenses par un organisme indépendant de manière à renforcer l'efficacité des dépenses budgétaires.	Toutes les dépenses fiscales ainsi que les principaux postes déductibles de l'impôt sur le revenu (traitement fiscal des intérêts hypothécaires et des cotisations de retraite) sont désormais notifiés annuellement à l'annexe 5 du mémorandum budgétaire.
Les mesures prises pour assurer la viabilité des finances publiques devraient inclure une réforme du régime public de retraite	
Concentrer les efforts sur l'adoption de nouvelles réformes destinées à hausser le taux d'activité et à réorganiser un certain nombre de dispositifs relatifs aux personnes âgées. Porter progressivement l'âge légal de départ en retraite à 67 ans, puis l'ajuster en fonction de l'évolution de l'espérance de vie.	Le gouvernement a proposé de relever l'âge légal de la retraite (régime public de retraite, AOW) à 67 ans en deux étapes (2020 et 2025). Il serait utile d'envisager une accélération du relèvement de l'âge de la retraite et de l'indexer sur l'allongement de l'espérance de vie.
B. Marché du travail	
Poursuivre l'activation des bénéficiaires de l'aide sociale	
Les obligations de recherche d'emploi des titulaires actuels de prestations d'aide sociale devraient être strictement appliquées. Les autorités ne devraient pas envisager d'instaurer des exemptions pour les parents isolés, comme elles le prévoient à l'heure actuelle.	La seule exception générale à l'obligation de rechercher un emploi impartie aux titulaires de prestations d'aide sociale concerne les parents isolés ayant des enfants de moins de cinq ans, pour une durée maximale de six ans.
Encourager l'activité des femmes ayant de faibles liens avec le marché du travail	
Supprimer progressivement la transférabilité du crédit d'impôt pour le deuxième apporteur de revenu en retenant un délai plus court que les 15 années actuellement annoncées.	Aucune mesure prise.

Recommandations de l'Étude précédente	Mesures prises et évaluation actuelle
<p>Transférer une plus grande part du crédit d'impôt pour enfants lié au revenu familial en faveur du crédit d'impôt pour enfants individuel ou du crédit d'impôt du deuxième apporteur de revenu.</p> <p>Consolider les réformes efficaces des prestations d'invalidité</p> <p>Suivre de près la sortie des anciens titulaires de prestations d'invalidité de manière à évaluer dans quelle mesure la réforme des prestations d'invalidité permet de réinsérer ces personnes sur le marché du travail.</p> <p>Les critères médicaux applicables aux jeunes handicapés dans le cadre du régime <i>Wajong</i> devraient être plus sévères. De préférence, les jeunes handicapés devraient d'abord percevoir une aide sociale et ne toucher les allocations <i>Wajong</i> qu'à titre de complément, après un délai de carence.</p>	<p>Aucune mesure prise.</p> <p>Le nombre de titulaires de prestations d'invalidité a baissé ces dernières années.</p> <p>Depuis 2010, les nouveaux participants au régime <i>Wajong</i> peuvent bénéficier d'une aide à la recherche d'emploi plutôt que d'une aide passive au revenu. En outre, les participants au programme seront évalués à l'entrée et une nouvelle fois à l'âge de 27 ans. L'admission à l'aide permanente au revenu n'est possible qu'au terme de la deuxième évaluation.</p>
<p>Continuer de soumettre les handicapés actuels à de nouveaux contrôles médicaux plus stricts, indépendamment de l'âge de l'allocataire. De plus, afin de permettre aux personnes en invalidité totale et permanente de bénéficier de nouvelles perspectives d'emploi, l'invalidité permanente devrait être réévaluée à intervalles réguliers.</p> <p>Les nouveaux entrants dans le régime de prestations d'invalidité partielle devraient faire l'objet d'une activation précoce, éventuellement dès leur période de congé de maladie. Renforcer encore les incitations à travailler pour les personnes en invalidité partielle en réduisant la période initiale de versement de la prestation de compensation correspondant à la première étape (<i>loongerelateerde uitkering</i>).</p>	<p>L'âge auquel les allocataires sont soumis à une réévaluation a été abaissé de 50 ans à 45 ans. Les personnes en invalidité permanente peuvent reprendre une activité grâce à des prêts subventionnés.</p> <p>En vertu de la loi sur l'encouragement à l'activité (STAP), les employeurs perçoivent une subvention (plafonnée à 50 % du salaire minimum) s'ils recrutent des chômeurs de longue durée. En outre, les personnes invalides qui ont du mal à trouver un emploi peuvent suivre des stages afin d'acquérir une expérience professionnelle.</p>
<p>Accroître encore le taux d'activité des travailleurs âgés</p> <p>Suivre de près le recours à des dispositifs d'épargne défiscalisés tels que le programme d'épargne sur le cycle de vie récemment mis en place. Les autorités devraient envisager une suppression progressive et totale des exonérations fiscales attachées à ces régimes.</p> <p>Durcir les obligations de recherche d'emploi des travailleurs âgés et les aligner sur celles des autres chômeurs.</p> <p>Envisager d'indexer l'âge légal de la retraite sur l'allongement de l'espérance de vie. Afin de permettre aux travailleurs âgés d'exercer un emploi après 65 ans, il conviendrait de faciliter la conversion des contrats permanents en contrats temporaires.</p>	<p>Le programme d'épargne sur le cycle de vie est actuellement évalué. À partir de 2010, le revenu généré par ce programme ne pourra plus prétendre aux exonérations fiscales destinées à accroître le revenu d'activité.</p> <p>Tous les travailleurs au chômage depuis un an ou plus sont désormais obligés d'accepter n'importe quelle offre d'emploi.</p> <p>Le gouvernement a proposé de porter l'âge de la retraite au titre du régime public de retraite de 65 ans à 67 ans.</p>
<p>Reconsidérer l'obligation de verser l'intégralité des salaires durant les longues périodes de maladie pour les travailleurs âgés de plus de 65 ans.</p> <p>Le régime public de retraite (AOW) devrait être réformé et éventuellement intégré au régime actuel de prestations d'aide sociale.</p>	<p>Les travailleurs âgés de plus de 65 ans qui tombent malades ne percevront plus l'intégralité de leur salaire que pendant six semaines. En outre, les cotisations de sécurité sociale ont été réduites pour les employeurs qui gardent des travailleurs âgés (62 ans et plus) et qui embauchent des travailleurs de 50 ans et plus.</p> <p>Le gouvernement a proposé de relever l'âge légal de la retraite (du régime public AOW) à 67 ans en deux étapes (en 2020 et 2025).</p>
<p>Renforcer encore l'activation des chômeurs de longue durée</p> <p>Il convient de faire en sorte que les indemnités de chômage aient un effet d'activation plus marqué, en réduisant encore la durée de versement de ces prestations et en permettant une diminution progressive des taux de remplacement en fonction de la durée de la période de chômage. Cela supposerait un taux de remplacement initialement plus élevé pour les périodes de chômage courtes.</p>	<p>Aucune mesure prise.</p>

Recommandations de l'Étude précédente	Mesures prises et évaluation actuelle
Afin de réduire le chômage de longue durée, il convient d'abaisser la protection de l'emploi en rendant plus simple et plus prévisible l'actuel régime dual en matière de licenciements.	Les tentatives d'assouplir la législation sur la protection de l'emploi se sont heurtées à l'opposition des partenaires sociaux.
Les chômeurs devraient être classés directement dans différents programmes et non dans différentes catégories d'activation.	Aucune mesure prise.
Allongement de la durée du travail	
Faciliter l'activité professionnelle à plein-temps des femmes en développant davantage le marché des services de garde d'enfants	
Contribuer au développement d'un nouveau marché des services de garde d'enfants en imposant une amplitude minimale des horaires d'ouverture.	La loi sur la garde d'enfants confie aux communes la tâche de superviser et d'assurer les services de garde d'enfants. Les écoles doivent offrir ces services de 7 heures à 19 heures (BSO).
Abaisser les taux marginaux d'imposition effectifs de l'ensemble du spectre des revenus, par exemple en instaurant un dispositif d'imposition à taux uniforme. Il faudrait, pour financer une telle baisse de la fiscalité marginale, supprimer les exonérations fiscales applicables aux pensions versées par l'État, ainsi que les crédits d'impôt prévus pour le deuxième apporteur de revenu. Accroître la participation en réduisant l'imposition marginale effective.	Aucune mesure prise.
Mettre en place – comme prévu – un crédit d'impôt individualisé lié à l'exercice d'une activité par le deuxième apporteur, qui viendrait remplacer le crédit d'impôt général actuel. Réduire encore le rythme de suppression progressive de l'allocation logement et des prestations pour enfants et subordonner certains crédits d'impôt et prestations liés à l'exercice d'une activité professionnelle au nombre d'heures travaillées. Abaisser les taux marginaux d'imposition effectifs de l'ensemble du spectre des revenus, par exemple en instaurant un dispositif d'imposition à taux uniforme. Pour financer une telle baisse de la fiscalité marginale, supprimer les exonérations fiscales applicables aux pensions versées par l'État, ainsi que les crédits d'impôt prévus pour le deuxième apporteur de revenu.	Plusieurs nouvelles mesures ont été prises en vue d'abaisser les taux marginaux d'imposition effectifs pour certaines catégories de revenu : 1. crédit d'impôt combiné sous condition de revenu (IACK) 2. crédit d'impôt sous condition de revenu (EITC) Le crédit d'impôt spécial pour les travailleurs ayant des conjoints non actifs est progressivement supprimé.
Afin d'éviter la hausse des taux marginaux d'imposition effectifs imputable à la récente réforme des prestations pour garde d'enfants, les pouvoirs publics devraient envisager d'instaurer des prestations forfaitaires, c'est-à-dire indépendantes du revenu familial, ou encore de subordonner le taux de remboursement des services de garde d'enfants au nombre d'heures travaillées. Mettre en place – comme prévu – un crédit d'impôt individualisé lié à l'exercice d'une activité par le deuxième apporteur, qui viendrait remplacer le crédit d'impôt général actuel. Réduire encore le rythme de suppression progressive de l'allocation logement et des prestations pour enfants et subordonner certains crédits d'impôt et prestations liés à l'exercice d'une activité professionnelle au nombre d'heures travaillées.	Les déductions fiscales sont remplacées par des subventions directes (liées au revenu). Ces subventions diminuent à mesure que le revenu parental augmente.
Diminuer le taux de suppression progressive de certaines prestations telles que les allocations logement ou pour enfant à charge. Une autre possibilité consisterait à envisager d'élargir le crédit d'impôt lié à l'exercice d'une activité professionnelle en vigueur.	Aucune mesure prise.
Renforcer les incitations propices aux négociations portant sur un allongement de la semaine de travail	
Dans le but de régler les problèmes que rencontre actuellement le secteur public pour recruter des employés qualifiés en nombre suffisant, les autorités devraient envisager de négocier pour la fonction publique – au moins pour les nouvelles embauches – une semaine de travail standard plus longue.	Aucune mesure prise.
Déréglementer davantage les heures supplémentaires. Envisager en particulier de définir la durée maximale du travail sur une période plus longue (de préférence annuelle).	Aucune mesure prise.

Recommandations de l'Étude précédente	Mesures prises et évaluation actuelle
Recommandations concernant la politique en matière de migrations et d'intégration	
Améliorer la politique d'immigration afin de répondre aux besoins du marché	
Les travailleurs ayant les caractéristiques souhaitées se verraient accorder un permis de travail sans être tenus d'obtenir au préalable un contrat de travail. En outre, il faudrait améliorer la transparence et le ciblage des avantages fiscaux en faveur des travailleurs étrangers très qualifiés.	Depuis 2009, un programme pilote sur deux ans a été lancé en vue d'accorder des permis de travail répondant aux besoins des employeurs sur la base d'un système de points. Les diplômés des 150 plus grands établissements d'enseignement supérieur au monde peuvent rechercher un emploi approprié pendant un an (sous réserve d'un salaire annuel minimum de 25 800 euros).
Améliorer l'intégration des immigrants sur le marché du travail	
Réduire la protection de l'emploi dans le cas des contrats réguliers afin de répartir plus équitablement les risques économiques.	Il a été proposé d'alléger les contraintes administratives et réglementaires pour les entrepreneurs qui souhaitent employer des travailleurs migrants.
Les demandeurs d'asile devraient pouvoir accéder pleinement au marché du travail si les formalités de traitement de leur demande durent plus de six mois. Améliorer les possibilités de travail et d'études (volontaires) pendant les six premiers mois.	Aucune mesure prise.
Envisager d'orienter plus activement vers l'emploi les femmes qui immigreront en vue de fonder une famille, en renforçant par exemple les mesures financières destinées à inciter les communes à favoriser l'insertion de ce groupe de personnes.	Aucune mesure prise.
Repousser l'âge d'orientation des élèves dans le système éducatif, favoriser une plus grande mixité de niveaux durant la première phase de l'enseignement secondaire et offrir davantage de possibilités de changement de filière par la suite.	Aucune mesure prise.
Réduire les obstacles à la mobilité inhérents au marché du logement, notamment l'encadrement des loyers et l'imposition des transferts.	Aucune mesure prise.

Chapitre 2

Rendre le système de retraite moins vulnérable aux crises financières

Le système de retraite professionnel néerlandais a permis d'assurer une forte accumulation d'actifs destinés à financer de généreuses promesses de pension. Néanmoins, pour la seconde fois au cours de cette décennie, il a subi le contrecoup d'une crise financière, et le niveau des actifs de nombreux organismes de retraite est tombé en deçà du seuil prévu par la réglementation. Cette capitalisation insuffisante soulève des problèmes de solvabilité, qui pourraient déboucher à terme sur d'amples coûts budgétaires en cas de renflouement. À la suite de la crise, l'autorité de régulation a imposé à la plupart des organismes de retraite d'élaborer des plans de redressement afin de ramener leur capitalisation à un niveau satisfaisant dans un délai de cinq ans. Or, certains craignent que l'ajustement exigé par l'autorité de régulation ne soit trop brusque, et qu'il ne puisse avoir des conséquences préjudiciables sur le plan macroéconomique. Cela dit, les simulations de l'OCDE indiquent que, avec les politiques actuelles, il est peu probable que l'on obtienne des taux de capitalisation permettant à long terme aux organismes de retraite de tenir leurs engagements d'assurer des taux de remplacement pouvant aller jusqu'à 80 % du salaire moyen. Cela soulève la question de l'application de changements de paramètres permettant de garantir les prestations de retraite sans nuire fortement à l'équité intergénérationnelle et à la croissance. Les retraites professionnelles sont transférables, ce qui favorise la mobilité des travailleurs. Néanmoins, il leur est souvent très difficile de comparer les différents régimes de retraite, ce qui représente en pratique un obstacle à la mobilité, qu'il conviendrait de réduire.

La solvabilité du système de retraite néerlandais a été mise à rude épreuve par l'évolution des marchés de capitaux

La principale caractéristique qui distingue le système de retraite des Pays-Bas de ceux de la plupart des autres pays de l'OCDE réside dans l'ampleur du second pilier, constitué par les régimes professionnels. Cela tient au caractère quasi-obligatoire de l'adhésion à des plans de retraite de branche ou d'entreprise (tableau 2.1), d'où un taux de couverture des salariés de 94 % (voir l'annexe 2.A1 pour une vue d'ensemble du système de retraite

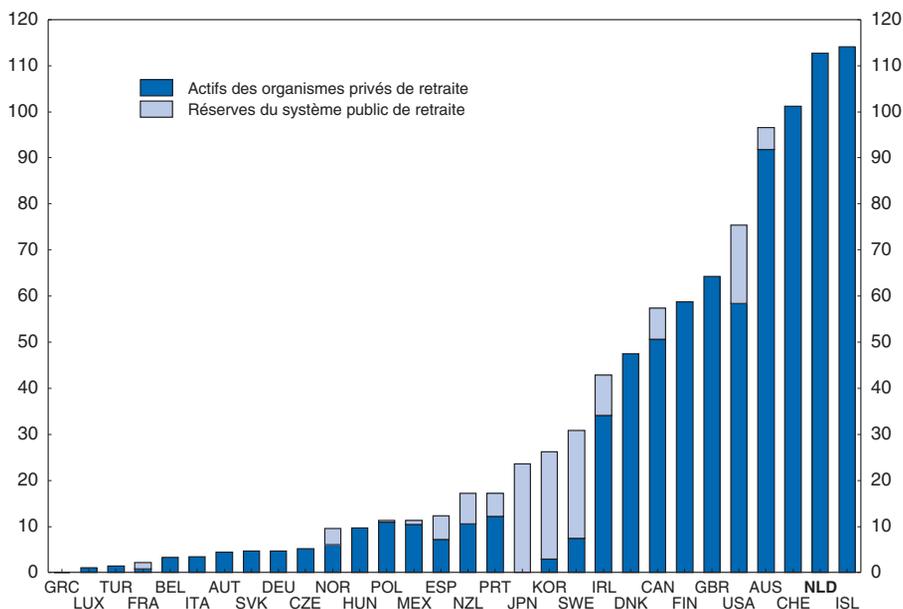
Tableau 2.1. **Organismes de retraite des Pays-Bas, fin 2007**

	Ventilation et nombre d'organismes	Actifs	Proportion d'adhérents actifs	Proportion de dispositifs à prestations définies	Proportions de dispositifs à cotisations définies
Fonds de pension d'entreprise	85 %	27 %	12 %	90 %	10 %
Fonds de pension de branche	13 %	71 %	87 %	96 %	4 %
Fonds de pension de profession	2 %	3 %	1 %	83 %	17 %
Total	713	684 milliards d'euros			

Source : Bikker et al., 2009.

Graphique 2.1. Rapport entre actifs de retraite et PIB dans les pays de l'OCDE

En pourcentage du produit intérieur brut, en 2008



Source : OCDE (2010), Base de données sur les pensions et Pension Markets in Focus, n° 6 : tableau statistique n° 1.

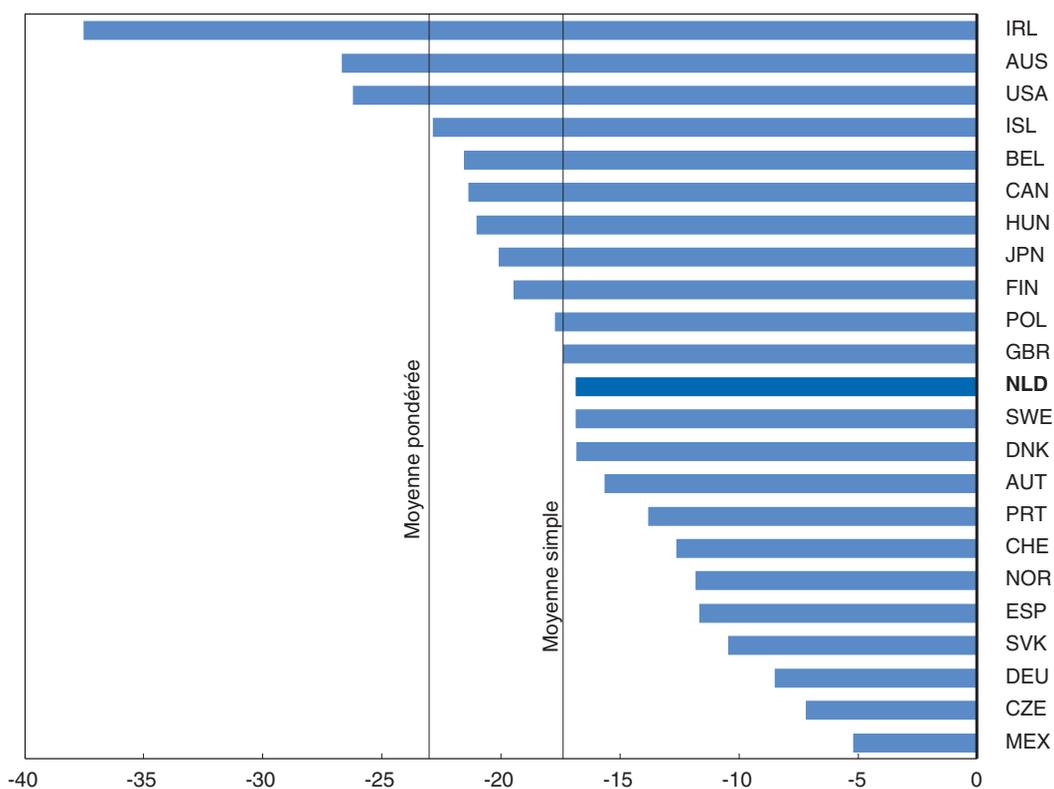
Statlink <http://dx.doi.org/10.1787/888932291700>

néerlandais)¹. Les organismes professionnels de retraite néerlandais se caractérisent par le rapport entre actifs accumulés et produit intérieur brut (PIB) le plus élevé des pays de l'OCDE (graphique 2.1). Cela rend le système de retraite des Pays-Bas particulièrement sensible aux crises des marchés de capitaux, même s'il offre par ailleurs des taux nets de remplacement qui figurent parmi les plus généreux de la zone OCDE (annexe 2.A1). La dégradation de la solvabilité des organismes de retraite risque de remettre en cause les promesses de pension et de déboucher sur d'amples coûts budgétaires, en cas de renflouement par les pouvoirs publics. À l'inverse, les mesures de redressement des organismes de retraite sont susceptibles d'aggraver la crise si elles sont excessivement procycliques.

La crise mondiale a fortement affecté le rendement réel des organismes de retraite à court terme, qui a été négatif à hauteur de plus de 15 % en 2008, compte tenu du poids relatif des actions dans les portefeuilles d'actifs des organismes de retraite néerlandais (40%). Cette baisse correspond certes au rendement moyen des placements des organismes de retraite d'autres pays de l'OCDE en 2008 (graphique 2.2), mais elle n'en menace pas moins la solvabilité des organismes néerlandais. Si rien n'est fait pour régler ce problème de solvabilité, il risque d'avoir des répercussions négatives sur le taux net de remplacement, qui est actuellement un des plus élevés de la zone OCDE, puisque les organismes de retraite du deuxième pilier représentaient plus de la moitié de la

Graphique 2.2. **Rendement réel des placements des organismes de retraite en 2008¹**

En pourcentage



1. Les rendements sont uniquement indiqués pour les pays où les actifs des organismes de retraite représentaient plus de 4 % du produit intérieur brut (PIB) en 2007.

Source : OCDE (2009), *Les pensions dans les pays de l'OCDE*.

prestation globale de retraite – soit une proportion très élevée en termes de comparaison internationale (OCDE, 2009).

Dans le contexte néerlandais, le coefficient de capitalisation (c'est-à-dire le rapport entre la valeur des actifs et la valeur actualisée nette des engagements nominaux) constitue une mesure importante de l'impact de la crise mondiale sur les organismes de retraite. Les autorités de régulation néerlandaises ont défini sous la forme de coefficients de financement nominaux des conditions clés que doivent respecter les organismes de retraite, afin de garantir leur capacité à financer leurs (futurs) engagements nominaux de retraite. Si ces conditions ne sont pas remplies, un plan de redressement doit être mis en œuvre (encadré 2.1).

Après la crise financière, le coefficient de capitalisation moyen est tombé de 144 % fin 2007 aux alentours de 92 % début 2009, avant de remonter à 109 % au troisième trimestre

Encadré 2.1. Coefficients de capitalisation définis pour les organismes de retraite

Chaque organisme de retraite est soumis à trois seuils en termes de coefficient de capitalisation :

- Un niveau minimum légal de l'ordre de 105 % – le seuil précis pour chaque organisme de retraite étant conforme aux directives de l'Union européenne (UE) relatives aux pensions professionnelles et à l'assurance-vie, qui prévoient un certain nombre de provisions techniques et autres (UE, 2002 et 2003). En deçà de cette limite, les organismes sont considérés comme étant dans l'incapacité d'honorer leurs promesses de pension nominales. Si leur coefficient de capitalisation tombe en dessous de ce seuil, ils sont tenus de présenter un plan de redressement assorti d'un horizon de trois ans (porté temporairement à cinq ans pour le moment) à l'autorité de régulation, à savoir la Banque des Pays-Bas (DNB, *De Nederlandsche Bank*).
- Un seuil individualisé plus élevé fixé généralement à 125 % (pour un portefeuille composé à parts égales d'actions et d'obligations et caractérisé par une qualité d'actifs normale) lorsqu'il est considéré que les organismes de retraite disposent d'un capital suffisant pour couvrir intégralement leurs engagements inconditionnels nominaux à un horizon d'un an avec une probabilité de 97.5 %, et qui intègre le niveau de risque caractérisant la stratégie de placement de chaque organisme de retraite. Tout organisme tombant en dessous de ce seuil doit présenter un plan de redressement assorti d'un horizon maximum de 15 ans.
- Un seuil généralement fixé à 145 % au-dessus duquel doivent se trouver les organismes de retraite pour être autorisés à compenser des mesures antérieures de redressement, par exemple en réduisant leurs taux de cotisation ou en compensant une suspension d'indexation intervenue précédemment.

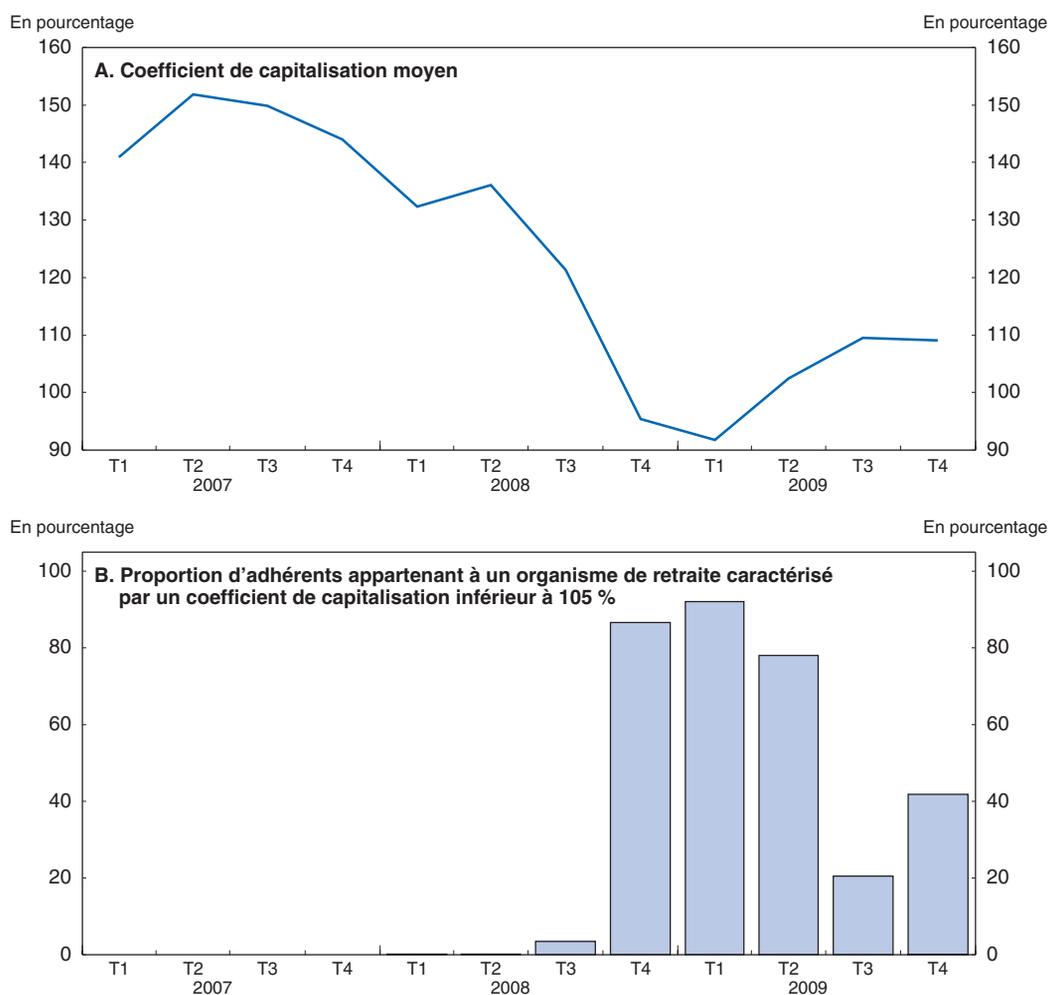
En outre, chaque organisme de retraite doit réaliser une analyse de continuité (comprenant une distribution des résultats possibles) au moins une fois tous les trois ans concernant leur solidité financière au cours des 15 ans à venir (DNB, 2007a). Ces dispositions contraignent les organismes de retraite à adopter une perspective à relativement long terme en matière de cotisations, d'indexation et de politique de placement, tout en contribuant à l'élaboration de plans de redressement à long terme fondés sur des bases solides. Cela permet en particulier aux adhérents des organismes de retraite d'obtenir des informations sur les éventuels engagements pris en matière d'indexation.

2009 (graphique 2.3). Il convient de noter que ces graphiques ne tiennent pas compte des nouvelles estimations d'espérance de vie, qui s'inscrivent en hausse de 1.6 an en 2050, ce qui pourrait réduire les coefficients de capitalisation de quelque 7 points de pourcentage, à supposer que l'espérance de vie à l'âge de 65 ans augmente autant que l'espérance de vie à la naissance. C'est la deuxième fois en l'espace de dix ans que les coefficients de capitalisation d'un grand nombre d'organismes de retraite tombent en dessous du niveau minimum légal de 105 %.

La baisse du taux d'actualisation a pesé dans la balance

Les deux principaux déterminants exogènes du coefficient de capitalisation à court terme sont les marchés d'actions et d'obligations, dont découle la valeur des actifs, et le taux d'actualisation employé pour calculer la valeur actualisée des futurs engagements. Dans le cadre d'une approche réglementaire fondée sur le marché, le taux d'actualisation

Graphique 2.3. **Coefficient de capitalisation moyen et poids relatif des organismes de retraite affichant un coefficient de capitalisation inférieur au minimum légal**



Source : Banque des Pays-Bas (DNB, De Nederlandsche Bank).

Statlink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932291738>

retenu correspond à la courbe des taux des contrats d'échange de taux interbancaire. Au cours de la phase initiale de la crise (jusqu'à la mi-2008), la baisse du coefficient de capitalisation a eu pour principal moteur le fléchissement des marchés d'actions. Ensuite, la baisse observée peut être attribuée à hauteur de 40 % environ à la diminution des taux des contrats d'échange de taux interbancaire, qui a gonflé la valeur actualisée des engagements futurs. Ainsi, au second semestre 2008, le taux des contrats d'échange à 15 ans a reculé de quelque 0.4 point, entraînant une augmentation des engagements de retraite de 15 milliards d'euros environ (soit 2.6 % du PIB) (DNB, 2008). Sur l'ensemble de l'année, la valeur actualisée des engagements a enregistré une hausse de l'ordre de 25 %.

Ce choix quelque peu inhabituel de taux d'actualisation tient à une modification de la législation intervenue au milieu des années 2000, lorsque l'adoption des principes de comptabilisation à la juste valeur a conduit au remplacement du taux fixe de 4 % (appliqué depuis 1969) par une approche fondée sur le marché (Ponds et van Riel, 2007; van Rooij et al., 2004) (encadré 2.2). Avant ce changement, les taux de marché étaient généralement

Encadré 2.2. Évolution de la réglementation

La réglementation des organismes de retraite a changé en profondeur en 2002, lorsque l'autorité de régulation – réagissant à la crise qui sévissait à l'époque – leur a envoyé une lettre clarifiant le cadre de surveillance financière et décrivant les ajustements nécessaires pour redresser les coefficients de capitalisation des organismes de retraite. Ces éléments ont ensuite été adoptés et développés dans le nouveau Cadre d'évaluation financière (FTK, *Financieel Toetsingskader*) en place depuis début 2007, qui définit des règles de solvabilité dans un cadre stochastique fondé sur la notion de juste valeur, contraignant les organismes de retraite à améliorer leurs outils de gestion des risques, afin de mieux contrôler leur solvabilité à court terme et de veiller à ce que les promesses de pension (à long terme) puissent être honorées avec une probabilité satisfaisante (Ponds et van Riel, 2007).

Les principaux éléments de cette lettre étaient les suivants :

- Les organismes de retraite affichant des coefficients de capitalisation inférieurs à 105 % devaient les ramener à ce niveau dans un délai d'un an. La loi de 2007 sur les retraites a porté à trois ans la période prévue pour ce redressement. L'année suivante, ce délai a été allongé à titre temporaire à cinq ans, tandis que la date butoir de présentation des grandes lignes des plans de redressement (à savoir le 1^{er} avril 2009) avait été (auparavant) reconduite.
- Il était demandé aux organismes de retraite affichant des coefficients de capitalisation inférieurs à 125 % de présenter un plan de redressement destiné à ramener leur coefficient de capitalisation à au moins 130 % dans un délai maximum de 8 ans. Les nouveaux principes relatifs à la réglementation de la surveillance financière des organismes de retraite qui ont été approuvés par le Parlement début 2004 ont porté à 15 ans la période prévue pour ce redressement.
- Les organismes de retraite devaient relever leur taux de cotisation à des niveaux permettant de couvrir leurs coûts.

Le principal outil de gestion des risques dont disposent les organismes de retraite est l'analyse de la gestion actif-passif (GAP), qui permet d'évaluer les promesses de pension, la capitalisation et les risques, et fournit des indications sur la viabilité des dispositifs

Encadré 2.2. **Évolution de la réglementation** (suite)

de retraite à différents horizons. Généralement, une analyse de la GAP consiste à utiliser un modèle économique pour réaliser des simulations stochastiques de rendements sur des classes d'actifs, et d'autres données économiques pertinentes, telles que l'inflation, les salaires, etc. Une analyse de scénarios permet ensuite d'obtenir des distributions de probabilités pour les variables clés. Généralement, des analyses de sensibilité sont réalisées pour étudier différentes configurations concernant la composition du portefeuille d'actifs, les cotisations et les règles d'indexation. Ces différentes configurations sont évaluées en termes d'espérance mathématique et de mesures de risque pertinentes pour les variables clés : le coefficient de capitalisation, le taux de cotisation, le taux d'indexation, etc.

plus élevés que le taux d'actualisation fixe, ce qui signifiait que la valeur actualisée des engagements futurs était supérieure à ce qu'elle aurait été si elle avait été calculée à partir des taux de marché. Concrètement, cette surestimation se traduisait par une réserve dissimulée pour les organismes de retraite. À l'inverse, si le système était resté en place, les faibles taux d'intérêt actuels auraient engendré un passif latent. Le nouveau taux d'actualisation fondé sur le marché correspond à la courbe des taux des contrats d'échange de taux interbancaire sans coupon, qui présente l'avantage de constituer un indicateur prospectif et donc de contenir, en principe tout au moins, l'ensemble des informations disponibles sur le marché suivant la théorie des marchés efficients – que la récente crise a cependant remise en question.

Au cours du second semestre 2009, le coefficient de capitalisation moyen s'est redressé, essentiellement à la faveur du raffermissement des marchés d'actions. Ce redressement aurait cependant pu être plus marqué si les organismes de retraite ne s'étaient pas hâtés de céder les actions qu'ils détenaient lorsque les marchés boursiers se sont effondrés (afin de réduire leur exposition au risque), sachant qu'une baisse d'un point de pourcentage du coefficient de capitalisation se traduit généralement par une diminution de $\frac{1}{4}$ point de la part des actions dans le portefeuille d'actifs (Bikker et al., 2009). L'évolution observée pour chaque organisme dépendait essentiellement du poids relatif des actions dans leur portefeuille et de leur degré de couverture contre les risques de taux d'intérêt, si bien que les effets induits sur les coefficients de capitalisation ont été assez hétérogènes ; leur baisse moyenne a été de l'ordre de 33 %, mais cette diminution a été plus marquée pour 27 % des organismes de retraite et plus limitée pour 42 % d'entre eux (annexe 2.A2).

La plupart des organismes de retraite ont dû mettre en œuvre des plans de redressement

Au cours de cette crise, les coefficients de capitalisation ont chuté en dessous de 105 % pour environ 80 % de l'ensemble des organismes de retraite, qui ont donc dû présenter à l'autorité de régulation des plans de redressement indiquant comment ils allaient remédier à leur sous-capitalisation d'ici à 2013. Par ailleurs, 10 % des organismes de retraite, dont les coefficients de financement étaient tombés entre 105 % et 125 %, ont dû soumettre des plans de redressement indiquant comment ils allaient combler ce déficit de réserves d'ici à 2023. Les organismes de retraite concernés ne présentent guère de points communs, ce qui tient à la nature exogène du choc subi par le système de retraite. Compte tenu de cette situation, ainsi que de la forte incertitude qui prévalait, il a été décidé de porter à cinq ans la période de redressement. Néanmoins, cette prolongation est conditionnelle, dans la

mesure où les organismes de retraite optant pour un délai de cinq ans doivent mettre en œuvre des mesures complémentaires si le coefficient de capitalisation tombe en-deçà de la trajectoire définie dans le plan de redressement.

Dans la quasi-totalité des cas, les plans de redressement prévoyaient une suspension de l'indexation des droits à pension acquis, réduisant directement les prestations réelles des adhérents des organismes ayant pris leur retraite. Quant aux autres adhérents passifs (c'est-à-dire non cotisants) et aux adhérents actifs, ils sont affectés lorsqu'ils commencent à faire valoir leurs droits à pension. Cette suspension de l'indexation est une répétition de mesures similaires qui avaient été prises en 2003-06, où le taux d'indexation avait fini par accuser en termes cumulés un retard de 3 points de pourcentage par rapport à la croissance des salaires et de 2 points de pourcentage par rapport à l'inflation (DNB, 2007b). En outre, dans environ 90 régimes d'entreprise, les sociétés promotrices ont procédé à des versements de cotisations exceptionnels pour renforcer le coefficient de capitalisation (ainsi, Royal Dutch Shell et ING ont renfloué leurs fonds de pension à hauteur de 2 milliards d'euros et de 1 milliard d'euros respectivement). Contrairement à ce qui s'était produit au début de la décennie, c'est seulement dans un nombre relativement limité de cas que les taux de cotisation des adhérents ont enregistré une augmentation, telle que la hausse temporaire (et suspendue en partie) de 3 points de pourcentage appliquée aux adhérents du fonds de pension des fonctionnaires et des enseignants, ABP. Enfin, une vingtaine de plans de redressement (concernant pour l'essentiel de petits organismes de retraite) prévoient des réductions des pensions en termes nominaux, qui ne seront cependant appliquées qu'à partir de 2012 et seulement en cas de redressement insuffisant des coefficients de capitalisation.

Les plans de redressement sont mieux conçus que lors de la dernière crise financière

La dernière crise financière, marquée par l'éclatement de la bulle des technologies de l'information au début des années 2000, avait également eu de fortes répercussions. Les coefficients de capitalisation de nombreux organismes de retraite étaient tombés en dessous du minimum légal de 105 %. Nombre d'entre eux avaient alors relevé leurs taux de cotisation, qui avaient quasiment doublé en moyenne pour s'établir à 12,7 % des salaires au milieu des années 2000, puis reflué quelque peu avant la crise financière actuelle (annexe 2.A2). Les plans de redressement avaient eu à l'époque un impact procyclique, dans la mesure où l'augmentation du taux de cotisation avait pesé sur l'activité, ainsi que cela avait été indiqué dans la précédente *Étude* (OCDE, 2009).

Cette fois, en revanche, la banque centrale néerlandaise considère que les conséquences macroéconomiques de la baisse du coefficient de capitalisation resteront limitées, la réduction de la croissance annuelle induite par les plans de redressement étant estimée à 0,15 point de pourcentage par an en moyenne sur la période 2009-13. Ces répercussions modérées tiennent au fait que la suspension de l'indexation des droits n'entraîne une perte de revenu disponible que pour les retraités, et à l'hypothèse selon laquelle les ménages n'accroîtront pas d'autres formes d'épargne pour compenser la réduction de leurs droits à pension acquis en termes réels. Ce dernier point est peut-être lié au fait que la plupart des individus n'ont qu'une compréhension vague du système de retraite et éprouvent des difficultés à réunir et analyser les informations financières pertinentes (SER, 2008). En fait, les anticipations des adhérents en termes de taux de remplacement sont sensiblement supérieures à ce qu'indiquent les informations disponibles sur leur situation au regard de la retraite –, écart qui semble lié à une ignorance du fonctionnement des dispositifs

de retraite mais qui diminue avec l'âge (van Duijn *et al.*, 2009). Le gouvernement, les organismes de retraite et les partenaires sociaux ont pris un certain nombre de mesures pour améliorer l'information sur les retraites (encadré 2.3). Néanmoins, un peu plus d'un dixième seulement des adhérents des organismes de retraite estiment être correctement informés sur leur pension de vieillesse (voir ci-après pour un examen plus général des dispositions à adopter en vue d'améliorer la transparence des droits à pension).

Encadré 2.3. Information sur les retraites

Les organismes de retraite sont tenus d'informer leurs adhérents dans un relevé annuel – le récapitulatif uniforme des droits à pension (UPO, *Uniform Pensioen Overzicht*) – sur le montant de leurs droits acquis. Ce relevé peut contenir, ou non, des informations sur le montant représenté par la suspension de l'indexation. Depuis le 1^{er} janvier 2009, ce relevé annuel doit également inclure un « label d'indexation », destiné à fournir aux adhérents des informations sur la qualité du mécanisme d'indexation de leur organisme de retraite. Néanmoins, les informations fournies sont extrêmement complexes, dans la mesure où elles comprennent des prévisions d'indexation fondées sur différents scénarios économiques ; par conséquent, compte tenu de la compréhension limitée qu'ont les adhérents des questions de retraite, il est peu probable que ceux-ci puissent apprécier pleinement les informations fournies. Le label d'indexation repose sur les analyses de continuité que les organismes de retraite doivent remettre à l'autorité de régulation au moins une fois tous les trois ans.

Les changements apportés au système de retraite ont amélioré l'équité entre générations

Le relèvement des taux de cotisation, notamment au cours de la crise des sociétés « point-com », avait à la fois aggravé la crise et imposé l'essentiel du fardeau de l'ajustement aux jeunes générations (Ponds et van Riel, 2007). Par la suite, et pour renforcer la solvabilité des organismes de retraite en cas de perturbations des marchés de capitaux, la plupart des organismes ont remplacé la rémunération de fin de carrière des adhérents par leur salaire moyen sur toute la durée de leur vie professionnelle comme base de référence pour le calcul de leur pension. Il convient de noter que pour les personnes ayant cotisé pendant 40 ans, les plans fondés sur le salaire moyen offrent un taux de remplacement similaire à celui qui caractérisait précédemment les plans fondés sur la rémunération de fin de carrière².

Ce passage à des plans fondés sur le salaire moyen a permis aux organismes de retraite de disposer d'une mesure de redressement supplémentaire, l'indexation étant devenue subordonnée à leur santé financière. Une suspension de l'indexation peut se révéler moins procyclique qu'une augmentation des cotisations, tout en permettant aux organismes de retraite de répartir plus également le fardeau de l'ajustement entre générations. Plus concrètement, la suspension de l'indexation fait peser l'essentiel de la charge de l'ajustement sur la génération née entre 1940 et 1970, à supposer que l'indexation soit pleinement rétablie à la fin de la période de redressement (Bonenkamp *et al.*, 2009).

Les modifications intervenues aux Pays-Bas contrastent avec les évolutions observées dans un certain nombre d'autres pays (en particulier au Royaume-Uni, aux États-Unis et dans d'autres pays anglo-saxons) où des problèmes de solvabilité similaires ont accéléré le passage des plans à prestations définies à des régimes à cotisations définies –, changement qui fait assumer les risques de solvabilité au salarié et limite le partage des risques entre générations (OCDE, 2009). Néanmoins, un petit pas a été accompli en direction des plans à

cotisations définies, car l'indexation conditionnelle des droits à pension signifie dans une certaine mesure que les pensions versées dépendront des résultats des organismes de retraite (Ponds et van Riel, 2007).

Il est peu probable que les plans de redressement permettent un retour à une indexation intégrale

En 2009, le coefficient de capitalisation moyen nominal est revenu à un niveau supérieur à 105 %, indiquant que les organismes de retraite retrouvent des bases financières saines. Néanmoins, le niveau minimum de 105 % prévu par la loi en matière de coefficient de capitalisation garantit seulement la valeur nominale des droits à pension acquis. Pour déterminer si l'on peut tabler sur un maintien du niveau des droits à pension constitués en termes réels, on peut calculer un coefficient de capitalisation réel tenant compte de l'évolution probable des prix. Il montre que, même lorsque le coefficient de capitalisation moyen nominal s'établissait à un niveau apparemment confortable de 144 % avant la crise, le coefficient de capitalisation réel était tout juste suffisant (c'est-à-dire de l'ordre de 100 %) pour garantir la préservation des droits à pension acquis en termes réels (voir l'annexe 2.A2 pour de plus amples informations). En outre, les coefficients de capitalisation varient fortement suivant les organismes de retraite, et environ un tiers d'entre eux affichaient des coefficients proches de 125 % – niveau considéré par l'autorité de surveillance comme l'extrémité inférieure de la fourchette dans laquelle doit s'inscrire le coefficient de financement pour garantir les promesses de pension nominales – et étaient donc loin d'assurer la préservation des droits à pension en termes réels. À la suite de la crise et malgré le redressement du coefficient de capitalisation nominal observé en 2009, selon les estimations de l'OCDE le coefficient de capitalisation réel est resté aux alentours de 70 %, alors que l'estimation de la DNB (2009) est un peu plus élevée (81 %). Quoi qu'il en soit, ces deux estimations dénotent une dégradation sensible de la valeur réelle des droits à pension constitués.

Les plans de redressement actuels ne sont pas suffisants pour garantir le financement intégral de l'ensemble des promesses d'indexation, et des mesures complémentaires s'imposent. Le Secrétariat de l'OCDE a élaboré pour la présente *Étude* un certain nombre de scénarios afin d'évaluer différentes mesures possibles (voir l'annexe 2.A2) sur la base d'hypothèses relativement prudentes concernant les marchés de capitaux (encadré 2.4). Suivant le scénario de référence, les taux de cotisation et l'âge de la retraite demeurent les mêmes qu'avant la crise et une indexation intégrale est appliquée, ce qui signifie qu'aucune mesure de redressement n'est prise. Bien que ce scénario de référence ne tienne pas compte des mesures de redressement que sont en train de mettre en œuvre les organismes de retraite, il est réaliste au sens où la plupart des organismes n'ont pas renoncé à leur ambition à long terme de verser des pensions assurant un taux de remplacement de 80 % du salaire moyen (environ deux tiers d'entre eux escomptent que les pertes de droits à pensions constitués découlant de la suspension de l'indexation seront compensées à terme); on peut donc considérer que ce scénario repose sur l'hypothèse que les pertes de droits à pension subies du fait de la suspension de l'indexation seront finalement couvertes³.

Selon le scénario de référence, le coefficient de capitalisation nominal moyen n'atteindra pas d'ici à 2024 le niveau de 145 % correspondant à un coefficient de capitalisation réel de 100 %, qui permettrait d'honorer l'engagement d'un taux de remplacement de pas moins de 80 % du salaire moyen. D'après le scénario de référence, les organismes de retraite parviennent à retrouver un coefficient de capitalisation proche en moyenne du minimum légal de 105 % d'ici à fin 2013, mais environ la moitié d'entre eux n'atteindront pas ce seuil

Encadré 2.4. Principales hypothèses sous-jacentes au scénario de référence

Les calculs effectués reposent sur l'hypothèse d'une inflation s'établissant à 1.4 % en 2010 et 2011, avant de se hisser à 2.0 %. La croissance nominale des salaires est fixée à 2.4 % les deux premières années, puis à 3.7 % en 2012 et par la suite. Le taux d'intérêt nominal hors prime de risque est égal à 2.9 % au cours de la période 2010-11, puis à 3.5 % en 2012 et par la suite. On retient l'hypothèse d'une prime de risque sur les actions de 3 points de pourcentage sur l'ensemble de la période considérée; par conséquent, un taux de rendement nominal des actions de 6.5 % est retenu pour les calculs. Les portefeuilles des organismes de retraite sont composés à parts égales d'actions et d'obligations. Le plus important organisme de retraite des Pays-Bas, ABP, a un portefeuille de placements financiers composé à hauteur de 45 % de titres de participation (y compris dans les domaines des fonds spéculatifs, du capital-investissement et de l'immobilier) et de 38 % d'obligations, sachant que les chiffres correspondants pour le deuxième organisme de retraite néerlandais, PflZW, s'établissent à 45 % et 39 % respectivement. Les retraites versées et les droits à pension sont indexés sur un panier composé de l'augmentation des salaires et de l'inflation, auxquelles sont attribuées respectivement des coefficients de pondération de 70 % et 30 %.

Une hypothèse de taux d'intérêt réel à long terme de 1.5 % par an hors prime de risque – inférieure à la moyenne rétrospective de 2.1 % – a été retenue en raison de la perspective du vieillissement démographique, dont on escompte généralement un effet de baisse des taux d'intérêt (Campbell et Viceira, 2002). Une prime de risque de 3.0 % sur les actions correspond aux résultats des travaux publiés sur la question, même si elle est en deçà de la moyenne rétrospective mondiale de 3.4 %; l'idée qui sous-tend cette hypothèse est que la future prime de risque sur les actions sera inférieure à son niveau moyen antérieur, parce que celui-ci a été tiré vers le haut par un certain nombre d'événements non récurrents, tels que la libéralisation financière (Dimson et al., 2009).

Tableau 2.2. Coefficients de capitalisation dans le scénario de référence

	Nombre d'organismes de retraite	Engagements au titre des retraites (milliards d'euros)	2009	2010	2011	2013	2015	2020	2024
Groupe 1 (< 100)	41	46.4	95	97	98	100	101	101	101
Groupe 2 (100-110)	150	357.5	105	107	109	111	112	112	113
Groupe 3 (110-120)	115	118.4	115	117	119	122	122	124	125
Groupe 4 (120-130)	35	37.2	125	127	129	132	133	135	138
Groupe 5 (> 130)	39	31.5	135	138	140	143	144	147	150
Moyenne	380	591.0	109	111	113	115	116	117	118

Notes : Les organismes de retraite sont ventilés en différents groupes en fonction de leur coefficient de capitalisation de 2009. Celui-ci est inférieur à 100 % pour le groupe 1, compris entre 100 % et 110 % pour le groupe 2, compris entre 110 % et 120 % pour le groupe 3, compris entre 120 % et 130 % pour le groupe 4, et supérieur à 130 % pour le groupe 5. Sources : Banque des Pays-Bas (DNB, De Nederlandsche Bank) et calculs de l'OCDE.

(tableau 2.2). Une prolongation du scénario jusqu'en 2024 ne permet guère d'améliorer les coefficients de capitalisation. Par conséquent, à moins que le rendement des actions ne soit nettement plus élevé que supposé dans le scénario de référence, il est nécessaire de prendre d'autres mesures pour restaurer la solvabilité des organismes de retraite⁴.

Trois grandes options sont envisageables pour restaurer la solvabilité des organismes de retraite : réduire les droits à pension, augmenter les taux de cotisation, ou allonger

Encadré 2.5. Différents scénarios de redressement, sur la période 2009-2024

Tous les scénarios sont calibrés de manière que la solvabilité des organismes de retraite soit restaurée en termes réels, ce qui correspond à un coefficient de capitalisation nominal de 145 %, d'ici à 2024 (voir le tableau 2.3).

Scénarios fondés sur une réduction des droits à pension

Un premier scénario montrant qu'une réduction ponctuelle des droits à pensions acquis de 17½ pour cent est requise.

Un deuxième scénario montrant que l'indexation doit être réduite de moitié par rapport au scénario de référence.

Scénarios fondés sur un relèvement des taux de cotisation

Un troisième scénario montrant que les taux des cotisations salariales doivent être augmentés d'un tiers.

Un troisième scénario «bis» montrant les effets d'une augmentation des cotisations patronales d'un tiers.

Scénarios fondés sur un allongement des périodes de cotisation

Un quatrième scénario montrant que l'âge de départ en retraite doit être relevé de 4 ans (ce qui implique une baisse du taux d'acquisition des droits à pension, les organismes de retraite étant tenus de respecter une condition de neutralité actuarielle).

Scénario hybride

Un cinquième scénario repose sur l'hypothèse d'un allongement de 2 ans de la période de cotisation, et montre qu'il doit aller de pair avec une annulation immédiate de 8.2 % des droits à pension.

Tableau 2.3. Différents scénarios de redressement¹, sur la période 2009-2024

	2009	2010	2013	2024
Scénario d'annulation immédiate de droits à pension				
Réductions de l'indexation (% droits à pension)	–	17.5	0	0
Coefficient de financement (en fin d'année)	109	135	140	145
Scénario de réduction de l'indexation				
Réductions de l'indexation (% droits à pension)	–	–0.2	0.9	1.7
Coefficient de financement (en fin d'année)	109	111	117	145
Scénario d'augmentation des cotisations salariales/patronales				
Augmentation des cotisations (% salaires)	–	4.6	4.6	4.6
Coefficient de financement (en fin d'année)	109	113	122	145
Scénario de relèvement de l'âge de la retraite de 4 ans				
Coefficient de financement (en fin d'année)	109	112	121	144
Scénario hybride : relèvement de 2 ans de l'âge de la retraite conjugué à une annulation de droits à pension				
Réductions de l'indexation (% droits à pension)	–	8.2	0	0
Coefficient de financement (en fin d'année)	109	122	129	145

1. Les modifications apportées aux paramètres des plans de retraite sont indiquées par rapport au scénario de référence.

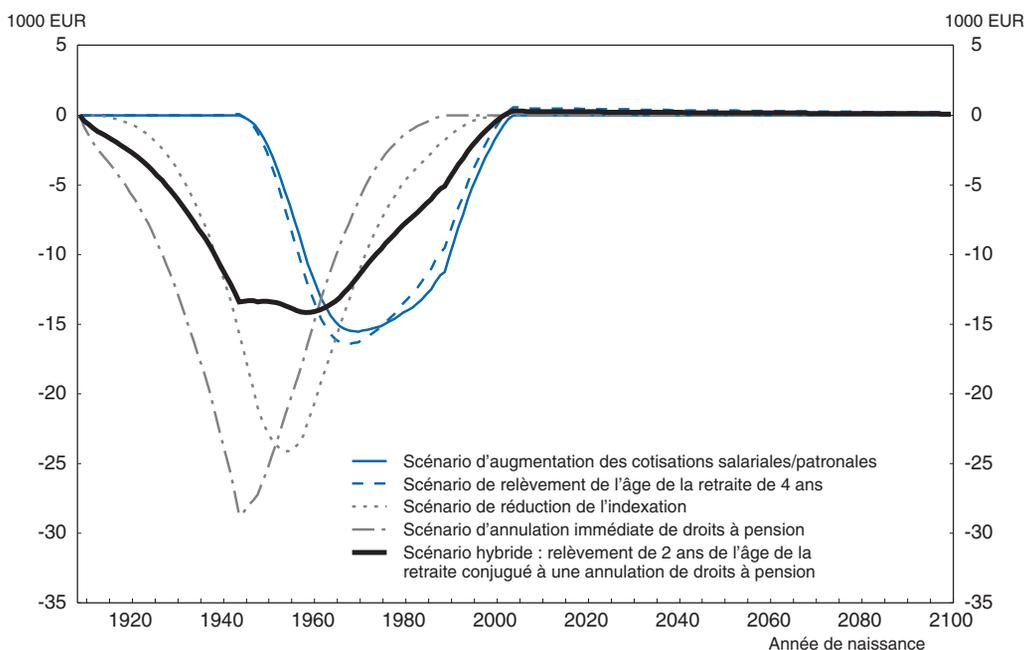
Source : Calculs de l'OCDE.

les périodes de cotisation. L'OCDE a simulé différents scénarios (voir l'encadré 2.5 et l'annexe 2.A2 pour de plus amples précisions). Les résultats obtenus montrent que si une seule de ces options est retenue à l'exclusion des deux autres, un ajustement substantiel sera nécessaire pour parvenir à un coefficient de capitalisation de 145 % d'ici à 2024. Ainsi, une intervention limitée à une réduction des droits à pension exigerait une diminution ponctuelle de la valeur des droits acquis de 17½ pour cent⁵. On obtiendrait le même résultat en réduisant l'indexation des pensions de moitié (par rapport au scénario de référence). Quant à l'option consistant exclusivement à augmenter les cotisations, elle supposerait de relever leur taux d'un tiers, ce qui reviendrait à amputer les salaires de 4.6 % supplémentaires⁶. Enfin, il serait également possible de restaurer la solvabilité des organismes de retraite en allongeant de quatre ans la période de cotisation, ce qui porterait à 69 ans l'âge de départ en retraite.

Il faudra prendre des mesures complémentaires de redressement en tenant compte de leur impact sur l'équité et la croissance

Lors du choix des instruments à utiliser pour ramener les coefficients de financement à 100 % en termes réels (c'est-à-dire aux alentours de 145 % en termes nominaux), deux impératifs au moins devront être pris en considération. Le premier tient à l'équité intergénérationnelle, dans la mesure où ces instruments ont des répercussions différentes suivant les classes d'âge. Ainsi que l'illustre le graphique 2.4 ci-après, chaque instrument a des conséquences très distinctes sur les différentes générations. À cet égard, on peut regrouper ces instruments en deux catégories. La première réunit le relèvement des taux de cotisation et l'augmentation de l'âge de la retraite. Ces deux options font en effet peser le

Graphique 2.4. Comptes générationnels pour différents scénarios de réforme¹
Prestations nettes par habitant, en milliers d'euros



1. Les différents scénarios présentés correspondent au scénario de référence et aux scénarios du tableau 2.3.
Source : Calculs de l'OCDE.

Statlink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932291757>

fardeau de l'ajustement exclusivement sur les générations actives. La deuxième catégorie réunit la suspension de l'indexation et la réduction ponctuelle des droits à pension (scénario d'« annulation »). Ces deux options font assumer aux générations anciennes une plus grande part du fardeau de l'ajustement que les deux précédentes (graphique 2.4). Il est intéressant de noter que le scénario hybride, conjuguant réduction des droits à pension et relèvement de l'âge de la retraite, permet une répartition plus égale du fardeau entre générations. Sous l'angle de l'équité intergénérationnelle, un scénario hybride pourrait donc être préférable aux autres.

Deuxièmement, il importe également de prendre en considération l'impact de ces différentes mesures sur la croissance. Dans une perspective de court à moyen terme, elles se répercuteront essentiellement sur l'activité par le biais de la consommation privée, quoique à des degrés divers étant donné, entre autres, que ces diverses mesures ont des conséquences générationnelles différentes. C'est le scénario d'annulation immédiate de droits à pension qui se caractérise par l'effet négatif le plus fort sur la consommation privée, car cette mesure se répercute à la fois sur les revenus des retraités et sur les futurs droits à pension (tableau 2.4). Dans le scénario d'augmentation des cotisations salariales, l'impact sur la consommation privée est presque aussi marqué que dans le cas précédent. En revanche, si l'augmentation des cotisations est appliquée aux employeurs, la baisse initiale sera plus faible, du fait que le fardeau initial pèse en partie sur le capital (partiellement sous contrôle étranger) et relativement peu sur les revenus salariaux (à long terme, les effets de l'augmentation des cotisations salariales et de l'augmentation des cotisations patronales seront similaires une fois que le marché du travail se sera équilibré). Dans le scénario de relèvement de l'âge de la retraite, le recul de la consommation privée sera plus modéré car l'accroissement plus lent des droits à pensions est peu susceptible d'affecter les décisions (à courte vue) de consommation des ménages dans le court terme. Le scénario d'indexation

Tableau 2.4. Les effets macroéconomiques des différents scénarios¹

	2010	2013	2024
Réduction de la valeur des droits à pension			
Consommation privée (%)	-0.9	-1.5	-1.2
Offre de travail (%)	0.0	-0.1	0.0
Relèvement des taux de cotisation des salariés			
Consommation privée (%)	-0.8	-1.5	-1.1
Offre de travail (%)	0.0	-0.4	-0.3
Relèvement des taux de cotisation des employeurs			
Consommation privée (%)	-0.2	-1.2	-1.1
Offre de travail (%)	-0.1	-0.3	-0.3
Réduction de l'indexation des prestations de retraite et des droits à pension			
Consommation privée (%)	0.0	-0.1	-1.2
Offre de travail (%)	0.0	0.0	0.0
Relèvement de l'âge d'ouverture des droits à pension			
Consommation privée (%)	0.0	-0.1	-1.2
Offre de travail (%)	0.0	0.0	0.0
Relèvement de l'âge d'ouverture des droits à pension et réduction de la valeur des droits cumulés			
Consommation privée (%)	-0.5	-1.8	-1.2
Offre de travail (%)	0.0	-0.1	0.0

1. Le tableau indique le pourcentage d'écart par rapport à un scénario de référence. Les résultats présentés ne prennent en compte que les modifications apportées au régime de pension professionnel.

Source : Calculs de l'OCDE.

réduite n'a guère d'incidence à court terme sur la consommation privée car les revenus de retraite sont abaissés progressivement au fil du temps.

À long terme, l'impact de chaque réforme sur la croissance réside essentiellement dans son effet sur l'offre de main-d'œuvre. Des cotisations plus élevées risquent d'accroître durablement l'écart entre les cotisations et les prestations de retraite, réduisant les incitations au travail et pesant du même coup sur la croissance économique à long terme. Inversement, le scénario d'annulation immédiate de droits à pension n'a pas d'effet à long terme sur l'offre de main-d'œuvre, parce qu'il ne modifie pas l'écart entre les droits à pension et les cotisations de retraite. L'impact du relèvement de l'âge de la retraite sur l'offre de main-d'œuvre est plus incertain. Un tel relèvement accroît également l'écart entre cotisations et prestations de retraite, ce qui risque de réduire l'offre de main-d'œuvre. Toutefois, ce résultat sera probablement inversé si les ménages ont la vue courte quant aux répercussions que pourrait avoir un relèvement de l'âge de la retraite sur l'écart précité. Un accroissement de l'offre de main-d'œuvre est également probable si cette mesure s'accompagne d'un relèvement identique de l'âge de la retraite dans le système public de retraite⁷.

Une comparaison des effets macroéconomiques et intergénérationnels des différentes possibilités d'ajustement montre qu'un panachage de mesures de redressement pourrait constituer une meilleure option que le recours à une seule mesure⁸. Une combinaison optimale pourrait cependant consister à accorder davantage de poids au relèvement de l'âge de la retraite qu'à l'augmentation des taux de cotisation ou à la réduction des prestations en termes réels. Les avantages macroéconomiques d'une hausse des taux de cotisation semblent assez limités. De plus, les augmentations de cotisations constituent un moyen de moins en moins efficace de résoudre les crises de financement, dans la mesure où l'assiette de cotisation se réduit (encadré 2.6). Par ailleurs, un allongement de la vie active pourrait être considéré comme le prolongement de précédents efforts, tels que la suppression des avantages fiscaux relatifs aux régimes de retraite anticipée (VUT) et la proposition de porter à 67 ans l'âge légal de la retraite (voir le chapitre 1). En outre, les partenaires sociaux ont entamé des consultations dans le cadre de la Fondation du travail (*Stichting van de Arbeid*) pour examiner la viabilité du système professionnel de retraite, notamment la question du relèvement de l'âge de la retraite. Les calculs présentés montrent que l'âge de départ en retraite dans le cadre du système professionnel devrait être au moins porté à 67 ans, et que cette modification devrait s'accompagner d'autres mesures, telles qu'une réduction des pensions en termes réels et une hausse des taux de cotisation.

Encadré 2.6. Difficultés en perspective pour les organismes de retraite

Parallèlement à la montée en régime des organismes de retraite, le taux de cotisation perd de son efficacité en tant qu'instrument de pilotage; ainsi, d'après certains calculs, il fallait avant la crise une hausse de 2½ points de pourcentage du taux de cotisation pour améliorer le coefficient de capitalisation de 1 point, alors que la hausse nécessaire en 2030 serait de 4½ points (Ponds et van Riel, 2007). En outre, de fortes augmentations des taux de cotisation ont des effets préjudiciables sur le marché de l'emploi et font peser une part excessive de l'ajustement nécessaire sur les épaules des jeunes travailleurs. Par conséquent, il convient de disposer d'instruments de pilotage plus souples, et de répartir plus également les risques entre tous les adhérents des organismes de retraite.

Encadré 2.6. Difficultés en perspective pour les organismes de retraite (suite)

La montée en régime des organismes de retraite est également susceptible de les inciter à adopter des stratégies de placement plus prudentes. Or, un portefeuille d'actifs moins dynamique ne sera guère attrayant pour les jeunes adhérents, dans la mesure où le moindre rendement de ces placements implique que les organismes de retraite appliqueront des taux de cotisation plus élevés pour financer par capitalisation leurs nouveaux engagements. Par conséquent, les organismes de retraite voudront sans doute différencier davantage leur approche en termes d'exposition aux risques suivant l'âge des adhérents, en vue d'obtenir des rendements plus élevés pour les jeunes et de réduire l'incertitude relative à l'indexation pour les adhérents âgés. Cet objectif peut être atteint via la mise en place d'une indexation en fonction de l'âge, les adhérents actifs bénéficiant d'une indexation (sur les salaires) qui est fonction de la fraction du taux de rendement effectif des placements qui est supérieure au taux d'actualisation, tandis que les autres adhérents bénéficieront d'une indexation sur les prix. Avec un tel mécanisme d'indexation, les actifs pourraient également être divisés en deux catégories, la première correspondant à une gestion prudente (destinée à financer la fraction des engagements qui est indexée sur la hausse des prix) et la seconde à une gestion risquée (destinée à financer la fraction des engagements qui est liée au rendement excédentaire susmentionné). Une autre solution, peut-être plus radicale, consisterait à permettre aux travailleurs d'accumuler leurs cotisations dans un compte individuel d'épargne-retraite à cotisations définies, qui serait converti lors du départ en retraite en prestations définies (Ponds et van Riel, 2007). Cette dernière formule reviendrait à convertir les droits à pension des retraités en rente, ce qui s'est révélé difficile à réaliser dans d'autres systèmes de retraite.

Une troisième difficulté tient au fait qu'après la crise, il est probable que, conformément aux recommandations d'un des comités chargés d'examiner la question des retraites (voir ci-après), le niveau maximum du taux de rendement escompté sur les actions prévu par la réglementation des organismes de retraite sera revu à la baisse, d'où la nécessité d'accroître les actifs, de relever les cotisations ou de modérer les ambitions en matière de retraites.

Des réformes s'imposent pour réduire la vulnérabilité des organismes de retraite aux crises financières

Pendant la récente crise, la quasi-totalité des organismes de retraite ont suspendu leurs mécanismes d'indexation, ce qui est en partie lié aux règles qui interdisent cette indexation tant que les organismes de retraite sont sous-capitalisés. En outre, l'allongement du délai de redressement à cinq ans explique en partie pourquoi les organismes de retraite sont relativement peu nombreux à avoir relevé leurs taux de cotisation, cette prolongation leur ayant permis de s'appuyer davantage sur la suspension de l'indexation – près de la moitié des plans de redressement prévoient une suspension de l'indexation au cours des cinq années à venir. Cela dit, les organismes de retraite ont toute latitude pour déterminer leur stratégie de redressement, à condition qu'elle prenne en compte de manière équilibrée les intérêts des adhérents actifs et passifs, des retraités et des promoteurs des plans. Les organismes de retraite ayant un coefficient de capitalisation inférieur au minimum légal de 105 % bénéficient en outre des dispositions qui interdisent le transfert des droits à pension qu'ils gèrent, afin d'empêcher une dégradation accrue de leur coefficient de capitalisation.

Néanmoins, le gouvernement a mis en place un certain nombre de comités chargés de déterminer s'il était nécessaire de réformer la réglementation du système de retraite pour assurer sa stabilité à long terme (encadré 2.7).

Étant donné que le cadre réglementaire néerlandais est fondé sur le marché, les turbulences liées à la crise qu'ont connues les marchés de capitaux se sont traduites par une instabilité des taux d'actualisation utilisés pour évaluer les coefficients de capitalisation (graphique 2.5). Globalement, la baisse de 1¼ point du taux d'actualisation entre la mi-2008 et la mi-2009 a entraîné une diminution du coefficient de capitalisation de quelque 20 points – recul qui n'a été que partiellement compensé par la hausse concomitante de la valeur de marché des obligations détenues en portefeuille par les organismes de retraite. Les taux d'actualisation ont enregistré des mouvements erratiques, débouchant sur d'amples révisions soudaines, à la hausse comme à la baisse, de la valeur actualisée des engagements futurs, et donc des coefficients de capitalisation.

Encadré 2.7. Possibilités de réformes en matière de retraites

Le gouvernement a créé différents comités chargés d'examiner le comportement des organismes de retraite et de tirer des leçons de la crise actuelle. Au début de 2010, ces comités ont présenté leurs rapports et soumis des recommandations aux pouvoirs publics. Ils sont parvenus aux conclusions qui suivent.

- Comité sur la politique de placement et la gestion des risques (également désigné sous le nom de Comité Frijns).
 - ❖ Selon ce comité, la vulnérabilité des organismes de retraite (qui constituent une population hétérogène et de plus en plus complexe) va s'accroître du fait du vieillissement démographique et de l'allongement de l'espérance de vie, qui vont affecter leur capacité de redressement et raccourcir leur horizon de placement. Néanmoins, les organismes de retraite ont structurellement sous-évalué l'importance de la gestion des risques et de la mise en œuvre connexe des politiques de placement. De plus, les spécificités des organismes de retraite, telles que l'âge de leurs adhérents, ne sont pas prises en compte de manière adéquate dans leur politique de placement. Les risques inhérents à l'externalisation liés à des problèmes d'agence sont notamment sous-estimés. Un problème particulier tient au fait que les organismes de retraite ont accru le niveau de risque de leurs portefeuilles, pour ne pas avoir à augmenter leurs cotisations et préserver la valeur réelle des droits à pension. Ce problème réside en partie dans l'importance excessive accordée aux coefficients de capitalisation nominaux, alors que dans l'avenir, les activités des organismes de retraite devront être encadrées par des règles définies en termes réels. Qui plus est, le modèle de gouvernance doit être adapté à la complexité grandissante des fonctions à assumer, ce qui souligne la nécessité d'obtenir le soutien adéquat de professionnels – qui tend à faire défaut dans les organismes de retraite de petite taille.
- Comité sur la viabilité des régimes de retraite complémentaires, chargé de déterminer si les organismes de retraite sont parés pour l'avenir et à l'épreuve des chocs liés aux crises économiques et financières ainsi qu'au risque de longévité (vieillesse), en vue de formuler des recommandations permettant de préserver la dimension collective et les éléments de solidarité du système actuel.

Encadré 2.7. **Possibilités de réformes en matière de retraites** (suite)

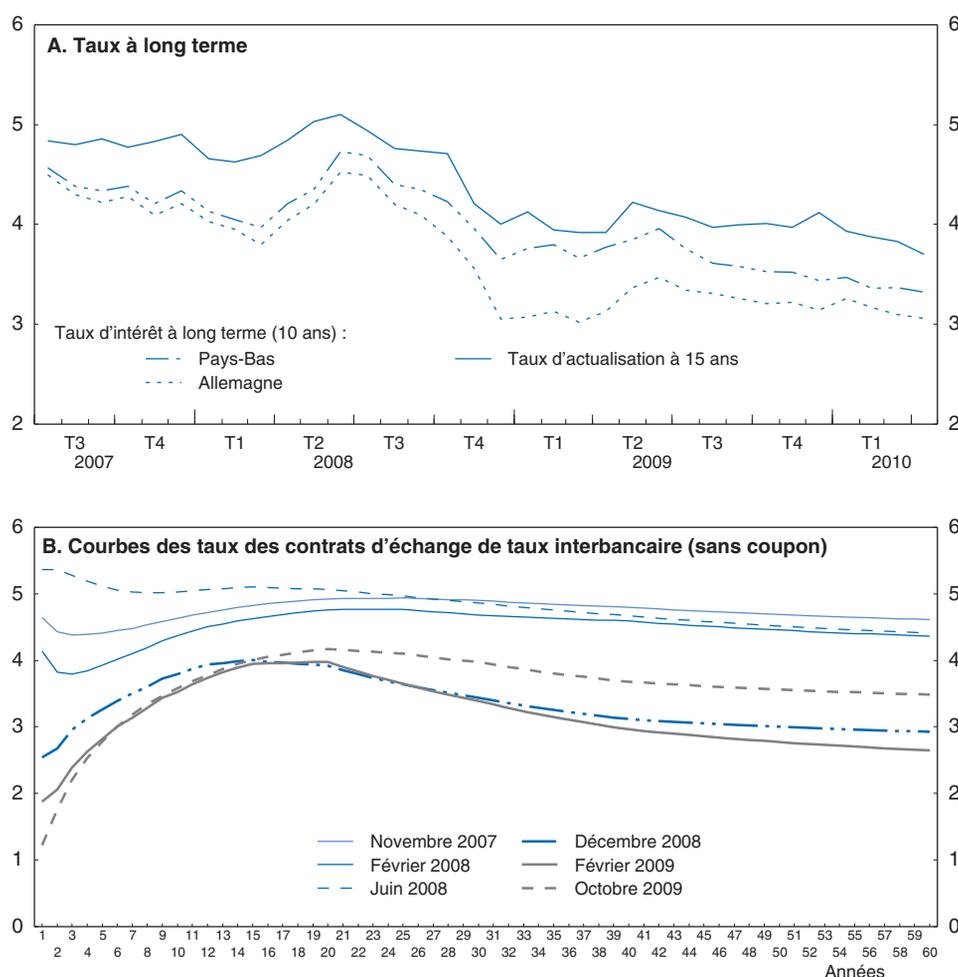
- D'après ce comité, la viabilité du système actuel laisse à désirer au vu du vieillissement de la population, de l'augmentation de la longévité et de la vulnérabilité croissante aux risques financiers. Il est possible de renforcer la viabilité du système en revoyant à la baisse le niveau de prestations visé pour une période de cotisation donnée (c'est-à-dire en réduisant les taux d'acquisition des droits à pension). Les variations de l'espérance de vie devraient être liées soit au niveau des prestations de retraite, soit à la durée des périodes de cotisation. Une autre solution consisterait à faire assumer plus explicitement les risques aux adhérents. Les stratégies prévues en cas de gains ou de pertes futurs inattendus devraient être exposées de manière explicite, et la communication à destination des adhérents devrait être améliorée. Le taux uniforme de cotisation devrait être conservé, mais il conviendrait d'envisager de faire diminuer les droits acquis en fonction de l'âge, afin de favoriser la mobilité des individus sur le marché de l'emploi (en particulier des travailleurs indépendants) et de réduire les transferts implicites effectués des adhérents les plus jeunes vers les plus âgés.
- Comité sur les paramètres, chargé d'évaluer la nécessité d'ajuster les paramètres actuels, tels que le niveau maximum de rendement autorisé pour différentes catégories de titres, les hypothèses retenues en matière de salaires et d'inflation, etc.
 - ❖ Le comité a estimé qu'il convenait de conserver les valeurs minimales escomptées en matière de progression des salaires et d'inflation, fixées à 3 % et 2 % respectivement, de même que le taux de rendement nominal escompté sur les obligations de 4.5 %. Le comité était en revanche partagé sur la question de la valeur à utiliser pour le taux de rendement escompté sur les actions. Un groupe considérait que les futurs taux de rendement devraient être inférieurs de 1.5 point de pourcentage à la moyenne rétrospective, dans la mesure où l'on ne pouvait tabler sur une répétition des effets positifs inattendus de l'intégration des marchés de capitaux, des évolutions technologiques et d'une hausse sans précédent de la productivité. L'autre groupe militait, quant à lui, pour une légère révision à la baisse du taux de rendement escompté à 7.25 %, tout en faisant valoir que les organismes de retraite devraient faire preuve de davantage de prudence pour tenir compte de la possibilité d'une divergence par rapport à cette moyenne rétrospective. En conséquence, les cotisations devraient augmenter de 1.9 milliard d'euros de l'avis du premier groupe, et de 0.6 milliard d'euros de l'avis du second.

Par ailleurs, l'autorité de régulation, c'est-à-dire la Banque des Pays-Bas (DNB, *De Nederlandsche Bank*), et le ministère des Affaires sociales procéderont à un examen du Cadre d'évaluation financière (défini par la loi sur les retraites), qui devra être soumis pour consultation aux partenaires sociaux.

Il serait possible de réduire l'influence de la volatilité à court terme en utilisant une moyenne pondérée des taux des contrats d'échange. Néanmoins, le recours à une moyenne de valeurs antérieures réduirait l'intérêt des taux de marché en tant qu'indicateurs prospectifs, et cela ne permettrait pas d'éliminer entièrement les effets d'éléments non essentiels, tels que l'assèchement des liquidités et d'autres conséquences de la crise.

Le problème dans ce domaine tient peut-être au fait que l'approche réglementaire adoptée accorde encore une importance excessive aux évolutions à court terme pour

Graphique 2.5. Évolution des taux d'intérêt



Source : Banque des Pays-Bas (DNB, De Nederlandsche Bank) et OCDE (2010), Base de données analytique.

Statlink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932291776>

l'évaluation des engagements à long terme des organismes de retraite. Aussi, la méthode de calcul fondée sur le marché utilisée pour établir le taux d'actualisation devrait être conservée, mais elle devrait reposer sur des taux d'intérêt moins volatils, rôle pour lequel les taux obligataires à long terme semblent tout désignés. On pourrait retenir en l'occurrence ceux d'obligations de catégorie investissement, telles que les obligations de sociétés notées AA-. L'autorité de régulation pourrait également envisager d'utiliser le taux d'obligations d'État à long terme, soit de celles des Pays-Bas, soit des obligations sans risque de la zone euro. Un tel choix se traduirait par un taux d'actualisation plus faible que le recours à des obligations de sociétés notées AA-, ce qui gonflerait d'autant la valeur des engagements. Si cela ne se justifie pas, une façon de conserver un taux d'actualisation plus stable reflétant un rendement de marché sûr pourrait consister à ajouter l'écart antérieur moyen entre les taux des obligations de sociétés et des obligations d'État⁹. Néanmoins, ces autres taux de marché se sont également caractérisés par une volatilité significative, quoique plus limitée, au cours du passé récent, et n'auraient donc pas permis de régler pleinement ce problème d'actualisation.

D'autres solutions existent pour aller plus loin dans la résolution de ce problème, mais au prix considérable d'une rupture avec les mécanismes de marché sur lesquels le processus repose actuellement. Des taux d'actualisation fixes sont employés au Royaume-Uni et aux États-Unis, et certains pays (le Danemark et la Finlande) ont permis aux organismes de retraite de calculer leur solvabilité sur la base d'un retour à des « conditions normales » – une approche qui est également à l'étude ailleurs (OCDE, 2009).

Malgré son allongement à cinq ans, le délai maximum de redressement autorisé reste court comparé aux périodes de 10 à 15 ans prévues dans des pays comme le Royaume-Uni et les États-Unis, compte tenu de la durée du cycle économique et de la structure par échéances des engagements des organismes de retraite¹⁰. Comme indiqué dans le chapitre 1, la gravité de la crise est telle que selon toute vraisemblance, la reprise attendue sera relativement faible et ne montera que lentement en régime. Par conséquent, des délais de redressement plus longs offriraient aux organismes de retraite davantage de latitude pour relever leurs coefficients de capitalisation, ce qui signifie à tout le moins que l'allongement exceptionnel du délai de redressement devrait être pérennisé¹¹.

Il faudrait améliorer la gouvernance des organismes de retraite pour réduire les risques

Les organismes de retraite ont toute latitude pour composer leurs portefeuilles, pour autant qu'ils respectent les obligations prévues par la réglementation en matière de gestion des risques, et le poids relatif des actions varie assez fortement, puisqu'il s'inscrit en moyenne dans une fourchette allant de 17.6 % pour les organismes de retraite ayant opté pour des placements relativement dénués de risque à 46.9 % pour ceux qui ont les portefeuilles d'actions les plus importants (Bikker *et al.*, 2009). Néanmoins, certains éléments indiquent que des fonds de pension d'entreprise de plus petite taille ont des portefeuilles de placements relativement risqués (c'est-à-dire comportant une proportion relativement forte d'actions) (Davis *et al.*, 2007). Les organismes de retraite néerlandais sont tenus par la loi de suivre une stratégie de placement fondée sur le principe de prudence. Cela signifie que les investissements dans les entreprises promotrices sont limités à 10 % des placements totaux, et que les organismes de retraite doivent informer leurs adhérents sur leur stratégie de placement et sa mise en œuvre. Les risques pris dans le cadre des stratégies de placement sont également limités par la règle suivant laquelle les organismes de retraite doivent être en mesure, à un horizon d'un an, d'honorer leurs obligations avec une probabilité de 97.5 %. En outre, des valeurs maximales ont été fixées pour les taux de rendement escomptés que peuvent utiliser les organismes de retraite pour calculer leurs coefficients de capitalisation et les niveaux d'indexation que peuvent escompter leurs adhérents (dans le cadre des « analyses de continuité » décrites ci-après).

En général, les organismes de retraite ont opté pour des placements correspondant à la ventilation par âge de leurs adhérents (Bikker *et al.*, 2009). Toutefois, les comités chargés d'examiner le système de retraite professionnel ont souligné que les organismes de retraite appliquaient des stratégies de placement de plus en plus risquées pour ne pas avoir à augmenter leurs taux de cotisation et tenir encore leurs promesses d'indexation, sans prêter suffisamment attention aux spécificités de chaque organisme, telles que la ventilation par âge de l'ensemble des adhérents (y compris les adhérents passifs et les retraités). Chaque organisme de retraite devrait déterminer le niveau de risque de son portefeuille de placements en fonction de la structure par âge de ses adhérents, afin de réduire la volatilité de son ratio de solvabilité parallèlement à sa montée en régime (OCDE, 2009).

Néanmoins, l'autorité de régulation est parvenue à la conclusion que plusieurs organismes de retraite (de petite taille) avaient gravement sous-estimé les risques inhérents à leurs politiques de placement (DNB, 2009). Cette sous-estimation tient peut-être au fait que les conseils d'administration de ces organismes sont dominés par les représentants des partenaires sociaux, qui tendent à se focaliser sur les intérêts des adhérents actifs ou l'âge moyen de leurs adhérents, au lieu de fonder leurs choix en matière d'actifs sur une politique de placement par cohorte (Teulings et De Vries, 2006)^{12, 13}. On pourrait aplanir cette difficulté en renforçant le poids des représentants des retraités et des adhérents passifs au sein des conseils d'administration des organismes de retraite, ou le professionnalisme des membres de ces conseils. Des administrateurs plus professionnels permettraient en outre de remédier au problème soulevé par l'externalisation des fonctions de placement dans certains organismes de retraite (de petite taille), qui n'ont pas exercé un contrôle satisfaisant leur permettant de s'assurer que la gestion d'actifs de la société de placement correspondait effectivement au niveau de risque défini dans la stratégie de placement, problème particulièrement aigu lorsque des instruments financiers plus complexes ont été utilisés. L'autorité de régulation a également estimé que la fonction de gestion des risques pouvait être améliorée puisque, dans certains cas, elle ne permettait pas de déceler de manière satisfaisante que l'attrait du produit financier considéré en termes de rendement potentiel constituait le déterminant prédominant des décisions de placement, au lieu d'être mis en balance avec les risques connexes.

Le système de gouvernance des organismes de retraite n'a pas empêché une forte dispersion des coûts de gestion annuels entre les organismes de retraite, puisqu'ils varient de 0.1 % à 1.2 % de leurs actifs, même si en moyenne, les organismes de retraite néerlandais soutiennent avantageusement la comparaison avec ceux des autres pays. Or, ces coûts peuvent influencer de manière importante sur les résultats finaux des dispositifs d'épargne-retraite. Ainsi, une hausse de 1 point de pourcentage des coûts de gestion annuels peut déboucher sur une réduction de 27 % des prestations de retraite en termes cumulés (Bikker et de Dreu, 2006). Les grands fonds de pension de branche sont nettement plus efficaces que les fonds de pension (d'entreprise) de taille plus modeste, ce qui s'explique par des économies d'échelle, par la relative simplicité des régimes de retraite (absence de coûts d'information, absence d'antisélection, etc.) relevant des conventions collectives, et par la moindre fréquence des transferts de droits à pension, ce qui contribue au phénomène actuel de regroupement d'organismes de retraite (Bikker et de Dreu, 2006). Néanmoins, la réglementation des retraites ne favorise guère la réduction des coûts de gestion, notamment en empêchant les adhérents de changer d'organisme de retraite. Au-delà d'un accroissement des possibilités offertes aux adhérents de changer d'organisme, les autorités pourraient adapter la réglementation de manière à améliorer la transparence des coûts de gestion des plans de retraite, ce qui renforcerait les incitations aux regroupements tout en réduisant les coûts de surveillance (Bikker et de Dreu, 2006).

Une révision des règles de transfert pourrait favoriser la mobilité de la main-d'œuvre et améliorer la gouvernance des organismes de retraite

Comme indiqué dans la précédente *Étude*, une question qui se pose de manière récurrente aux Pays-Bas est de savoir comment mobiliser des ressources en main-d'œuvre sous-utilisées (OCDE, 2008). Dans le contexte des retraites, les modifications appliquées ces dernières années ont érigé un obstacle potentiel aux changements d'emplois, et réduit du même coup la mobilité de la main-d'œuvre entre secteurs. Précédemment, dans le cadre

des plans de retraite fondés sur la rémunération de fin de carrière, la décision de transférer des droits à pension était relativement simple à prendre, puisqu'il était généralement avantageux de transférer des droits acquis, compte tenu de l'indexation automatique sur les salaires intégrée dans le système pour les adhérents actifs. Aujourd'hui, dans le cadre des plans de retraite fondés sur le salaire moyen, la décision de transférer ou non ses droits à pension parallèlement à un changement d'emploi potentiel (impliquant un autre organisme de retraite) est devenue extrêmement complexe à prendre, du fait de l'indexation conditionnelle des droits acquis – une conditionnalité qui exclut le transfert des promesses d'indexation – qui expose les adhérents changeant d'emploi au risque de perdre leurs droits à pension. D'un point de vue juridique, il existe un droit de transfert des droits à pension constitués en cas de changement d'emploi, et les périodes de transfert sont très courtes (encadré 2.8). En outre, si les travailleurs décident de devenir des adhérents passifs, les organismes de retraite sont tenus par la loi de leur appliquer les mêmes règles d'indexation qu'aux retraités auxquels ils versent des pensions. Toutefois, la complication réside dans le fait que l'indexation des droits à pension nominaux constitués est subordonnée à la situation financière de l'organisme de retraite considéré, ce qui contraint l'adhérent à effectuer une comparaison lourde de conséquences des promesses d'indexation et des stratégies de placement (Bikker et Vlaar, 2006).

La comparaison de différents mécanismes d'indexation ne se limite pas à examiner le type d'indexation promis (sur les salaires de la branche considérée, l'ensemble des salaires ou les prix à la consommation) mais est également souvent compliquée par une relation inverse entre la qualité de l'indexation et le taux d'acquisition des droits à pension. Aussi, le premier obstacle que doit franchir un travailleur envisageant de transférer ses droits à pension constitués réside dans une comparaison lourde de conséquences des mécanismes

Encadré 2.8. **Les processus de transfert entre organismes de retraite**

Le processus de transfert de valeur entre organismes de retraite exige des efforts considérables de l'ensemble des parties concernées : le salarié doit formuler une demande en ce sens, l'administrateur du plan de retraite doit fournir des informations, des experts doivent fournir des conseils, le salarié doit faire un choix, la valeur transférable doit être déterminée et transférée à l'administrateur du nouveau plan de retraite, cette valeur doit être convertie en droits à pension, les résultats obtenus doivent être inscrits dans les comptes et les informations correspondantes doivent être de nouveau transmises au salarié. Afin de garantir que ce processus soit mené à bien en six mois maximum, les autorités ont défini pour chaque étape des délais stricts et, en pratique, il se déroule en quelques mois. Les coûts induits (qui peuvent atteindre plusieurs centaines d'euros par dossier) sont assumés par les organismes de retraite (qui les recouvrent par le biais des cotisations).

Afin d'assurer une égalité de traitement, les autorités ont défini une méthode normalisée pour calculer la valeur transférable des droits à pension constitués (mais pas des promesses d'indexation) et la convertir en droits à pension dans le cadre du nouveau plan de retraite. En pratique cependant, la valeur transférable est rarement exactement égale au montant libéré par ce transfert pour l'administrateur de l'ancien plan de retraite, compte tenu de la différence existant entre les principes qui régissent la constitution des réserves et les principes applicables au calcul de la valeur transférable (Stichting van de Arbeid, 2004).

d'indexation (notamment des types d'échelle d'indexation et d'autres dispositions) et des taux d'acquisition connexes (tableau 2.5). Le deuxième obstacle de taille réside dans l'évaluation de la qualité des promesses d'indexation qui est liée à la santé financière des organismes de retraites (De Nederlandsche Bank, 2006). Ceux-ci fournissent des informations en la matière par le biais d'une analyse de continuité (une fois tous les trois ans) destinée à évaluer l'indexation escomptée et, plus récemment, du « label d'indexation » (le *toeslaglabel* figurant dans le récapitulatif annuel des droits à pension), qui fournit des informations sur la possibilité que les pensions progressent au même rythme que les prix au cours des quinze prochaines années (DNB, 2008). Or, il est difficile d'analyser des informations financières aussi complexes et d'en tirer des conclusions pertinentes, même pour les travailleurs dotés d'une bonne culture mathématique, ce qui laisse à penser qu'un tel label présente peut-être un intérêt limité pour la plupart des actifs qui envisagent de changer d'organisme de retraite. Par conséquent, il est difficile de déterminer quelle option serait la plus favorable pour un travailleur envisageant de changer d'organisme de retraite (Stichting van de Arbeid, 2004) et ce manque de transparence peut se traduire par des pertes de bien-être potentielles pour certains individus (Ponds et van Riel, 2009). D'un point de vue théorique, la qualité de l'indexation est extrêmement importante, mais en pratique, la complexité considérable du système signifie probablement que cette question n'a guère d'incidence sur la mobilité de la main-d'œuvre entre secteurs et entreprises, en particulier au vu de la compréhension limitée qu'ont les adhérents des questions de retraite¹⁴.

Le gouvernement a déjà pris des mesures, telles que la mise en place du label d'indexation, pour renforcer la transparence dans ce domaine. Il devrait poursuivre ses efforts en ce sens, afin que les adhérents des organismes de retraite finissent par acquérir une compréhension plus large et plus approfondie de leur propre plan de retraite. Néanmoins, cela ne résoudra pas le problème d'indexation lié aux transferts. À cet égard, l'autorité de régulation a proposé trois approches concrètes (DNB, 2006) :

- Fonder les transferts de droits à pension sur la valeur escomptée découlant de l'analyse de continuité obligatoire. Cette approche aurait le mérite d'utiliser un cadre existant qui englobe l'indexation que les adhérents peuvent raisonnablement escompter.
- Fonder les transferts de droits à pension sur les réserves pour indexation – de nombreux organismes de retraite sont dotés de réserves spécifiquement destinées à l'indexation future, qui pourraient servir à financer les promesses d'indexation. Néanmoins, pour être pleinement opérationnel, un tel système supposerait que tous les organismes de retraite disposent de réserves pour indexation, et équivaldrait à une augmentation du coefficient de capitalisation.

Tableau 2.5. **Indexation des adhérents actifs et passifs**

En pourcentage

	Base d'indexation des adhérents actifs		Base d'indexation des adhérents passifs	
	Proportion d'organismes	Proportion d'adhérents	Proportion d'organismes	Proportion d'adhérents
Prix	16.3	8.1	49.8	21.6
Salaires	54.1	78.5	12.9	60.5
Panier de prix et salaires	7.8	1.3	5.3	0.9
Autre	21.9	12.1	32.0	17.0

Source : Banque des Pays-Bas (DNB, De Nederlandsche Bank).

- Fonder les transferts de droits à pension sur les ratios de solvabilité. La valeur de l'indexation serait liée directement aux ratios de solvabilité des organismes de retraite, et offrirait donc une indication solide de l'indexation escomptée.

Parmi ces trois propositions, les deux dernières présentent l'avantage d'être simples à mettre en œuvre, mais elles sont assez rudimentaires. L'utilisation de l'analyse de continuité constituerait une option plus attrayante, mais les résultats obtenus seraient tributaires des paramètres retenus et ne pourraient donc être établis avec une grande objectivité. Ainsi, dans le cas d'un organisme de retraite confronté à des problèmes de solvabilité, une valeur d'indexation relativement élevée pourrait être obtenue en raison de provisions constituées au titre des futures règles de cotisation ou des rendements escomptés. Cela ne poserait naturellement pas de problème à l'organisme de retraite bénéficiaire du transfert, mais cela pourrait aggraver la situation d'un organisme d'origine déjà fragile financièrement. Par conséquent, cette approche exigerait au moins une certaine normalisation des paramètres.

Faciliter les transferts de droits à pension pourrait créer une forte incitation à l'amélioration de la gouvernance des organismes de retraite. Ces possibilités accrues de transfert devraient être axées sur les organismes sous-capitalisés, dont les adhérents sont bloqués par les règles actuelles – si bien qu'ils risquent de percevoir à terme des prestations de retraite limitées en termes réels malgré les cotisations versées sur toute la durée de leur carrière. Par conséquent, les organismes de retraite en situation persistante de sous-capitalisation devraient être confrontés à la perspective du départ de leurs adhérents. De manière plus générale, ce principe pourrait s'appliquer aux organismes de retraite qui sont en situation persistante de performances insuffisantes, mais qui n'en parviennent pas moins à maintenir leur coefficient de capitalisation au-dessus du minimum légal. De tels changements devraient toutefois s'accompagner d'ajustements des règles de transfert, afin que la valeur des droits à pension transférés reflète la santé financière de l'organisme de retraite quitté par l'adhérent.

Compte tenu des règles de transfert des droits à pension, certaines entreprises dotées de leur propre fonds de pension risquent d'hésiter à embaucher des travailleurs âgés ayant accumulé d'amples droits à pension. Ce problème se pose dès lors que l'organisme de retraite de l'entreprise considérée se caractérise par un mécanisme d'indexation de haute qualité, qu'il devra appliquer à ces amplies droits constitués. Cela risque en effet de déboucher sur un recul du coefficient de capitalisation et, partant, de contraindre l'entreprise promotrice à injecter des fonds supplémentaires (DNB, 2006). Un autre problème relatif à la mobilité de la main-d'œuvre tient au risque que les salariés âgés soient dissuadés de devenir des travailleurs indépendants par le fait qu'il n'existe pas d'organisme de retraite couvrant ces travailleurs (exception faite de certaines professions, comme les médecins) et que l'essentiel des droits à pension sont constitués à un stade relativement avancé de la carrière des individus. Les salariés qui optent pour le travail indépendant ont le droit de rester adhérents de leur organisme de retraite antérieur, s'ils le souhaitent, pendant trois ans, et doivent ensuite prendre leurs propres dispositions en vue de leur retraite, tandis que leurs droits à pension acquis sont soumis au régime des droits constitués des adhérents passifs (Choi, 2009)¹⁵. Néanmoins, les droits à pensions des adhérents passifs sont généralement indexés sur les prix, et non sur les salaires comme ceux des adhérents actifs. Cela réduit les incitations au travail indépendant, ce qui peut amoindrir le dynamisme du secteur des entreprises et ralentir la croissance de l'emploi. Une solution relativement simple à cet égard consisterait à permettre aux travailleurs indépendants de rester (plus longtemps) des adhérents actifs de leur organisme de retraite

en versant l'intégralité des cotisations (patronales et salariales). Ces dernières pourraient, par exemple, être fondées sur le barème de salaires qui était en vigueur lorsqu'ils étaient salariés.

Par ailleurs, il serait possible de lever l'obstacle de l'indexation conditionnelle en axant désormais la réglementation sur les coefficients de capitalisation réels, et en veillant à ce qu'ils soient suffisamment élevés pour garantir l'indexation dans tous les organismes de retraite. Cela exigerait des hausses des cotisations ou des réductions des promesses de pension. Un durcissement des obligations prévues en matière de capitalisation contraindrait les organismes de retraite à accroître leurs actifs d'un tiers environ, en moyenne, pour porter leur coefficient de capitalisation nominal moyen à 145 %, mais il leur faudrait avoir un niveau d'actifs nettement plus élevé pour disposer de réserves financières suffisantes en cas d'événements imprévus (suivant la même logique que celle ayant présidé à la fixation du niveau actuel de capitalisation nominal exigé, qui est nettement supérieur à 100 %). En l'absence de reprise exceptionnellement vigoureuse des marchés boursiers, cela impliquerait des mesures (à savoir un relèvement marqué des taux de cotisation, une suspension prolongée de l'indexation, etc.) qui pourraient avoir de forts effets négatifs sur la croissance économique.

Encadré 2.9. Recommandations en vue de renforcer le système de retraite
Atténuer encore l'impact des évolutions économiques à court terme sur les coefficients de capitalisation

- Il faudrait stabiliser les coefficients de capitalisation en remplaçant la courbe des taux des contrats d'échange de taux interbancaire, sur laquelle repose actuellement le taux d'actualisation, par le taux d'intérêt à long terme plus stable d'une obligation de catégorie investissement. Il pourrait s'agir du taux des obligations de société notées AA-, mais si ce marché est jugé insuffisamment liquide, une autre option pourrait consister à utiliser le taux d'obligations d'État à long terme. Si ce taux est jugé trop bas, on pourrait lui ajouter l'écart antérieur moyen entre les taux des obligations de sociétés et des obligations d'État.
- Le délai normal de redressement des coefficients de capitalisation devrait être porté à cinq ans, au minimum, de manière à pérenniser son allongement exceptionnel, afin d'éviter toute modification brutale des paramètres de redressement.
- Il faudrait procéder à un allongement des périodes de cotisation (équivalant à une diminution du taux d'acquisition des droits à pension) afin d'améliorer de manière structurelle les coefficients de financement. Si l'objectif retenu est de porter à 67 ans l'âge de la retraite, ce relèvement doit s'accompagner d'une hausse des taux de cotisation associée à une réduction des droits à pension constitués en termes réels.

Améliorer le transfert des droits à pension

- Les décisions de transfert de droits à pension devraient être étayées par de plus amples informations, afin que les adhérents des organismes de retraite prennent ces décisions en connaissance de cause.
- Afin d'encourager le travail indépendant, les autorités devraient permettre aux salariés optant pour le statut de travailleur indépendant de rester des adhérents actifs de leur organisme de retraite, versant l'intégralité de leurs cotisations (c'est-à-dire salariales et patronales).

Encadré 2.9. **Recommandations en vue de renforcer le système de retraite** (suite)

- Les adhérents devraient être autorisés à quitter les organismes de retraite en situation persistante de sous-capitalisation ou de performances insuffisantes, ce qui supposerait toutefois que les règles de transfert soient ajustées dans ce cas de figure, afin que la valeur des droits à pension transférés reflète la santé financière de l'organisme de retraite quitté par l'adhérent considéré.

Renforcer la gouvernance des organismes de retraite afin d'assurer une adéquation entre risques et placements

- Il faudrait renforcer les conseils d'administration des organismes de retraite afin qu'ils tiennent compte des intérêts de l'ensemble des parties concernées. Pour ce faire, on pourrait accroître le poids des représentants des retraités et des adhérents passifs au sein des conseils d'administration. Il est également nécessaire de renforcer le professionnalisme des membres de ces conseils, afin de garantir que les niveaux de risque définis dans les stratégies de placement correspondent effectivement à ceux des portefeuilles d'actifs choisis.
- Les adhérents des organismes de retraite devraient pouvoir évaluer les performances de leur conseil d'administration, ce qui suppose que soient adoptées des règles promouvant la transparence, tant pour le lien entre stratégies de placement et composition des portefeuilles que pour les coûts de gestion des organismes de retraite.

Notes

1. L'existence de salariés non couverts peut s'expliquer par le fait que les employeurs ne sont pas tenus de proposer des contrats de retraite, que certains travailleurs (bien qu'ils soient dans l'obligation de le faire) n'adhèrent pas au régime de retraite de leur entreprise, que les personnes qui sont couvertes par un régime de retraite mais versent des cotisations faibles ou nulles ne sont pas comptabilisées parmi les adhérents, et que les individus couverts par les régimes de retraite du troisième pilier ne sont pas recensés parmi les adhérents.
2. Avec une carrière de 40 années et une indexation intégrale sur les salaires des droits à pension acquis, les plans de retraite permettent actuellement d'obtenir des prestations égales à 80 % du salaire moyen sur toute la durée de la vie professionnelle, ce qui est considéré comme correspondant au taux de remplacement de 70 % généralement offert par les plans de retraite fondés sur la rémunération de fin de carrière, si les droits acquis sont intégralement indexés sur les salaires.
3. Un scénario de référence correspondant plus étroitement aux plans de redressement actuels ne modifierait pas sensiblement le tableau. Comme indiqué dans l'annexe 2.A2, un scénario reposant sur l'hypothèse que les organismes de retraite n'indexent les droits à pension que lorsque leur coefficient de capitalisation est supérieur à l'échelle d'indexation ne permet pas aux organismes de retraite de revenir à un coefficient de capitalisation de 145 % d'ici à la fin de la période de redressement.
4. Le coefficient de capitalisation s'établit à un niveau moyen de 145 % si le rendement réel des actions est de 9½ pour cent par an en moyenne sur l'ensemble de la période de 15 ans considérée.
5. La diminution des taux de remplacement que cela impliquerait serait sans doute jugée inacceptable par les adhérents, dans la mesure où des enquêtes indiquent qu'aux Pays-Bas, le taux de remplacement minimum acceptable s'inscrit dans une fourchette de 60 % à 75 % des revenus antérieurs (Binswanger et Schunk, 2009).
6. Les effets d'une hausse des taux de cotisation patronale seraient similaires à long terme et différeraient uniquement à court terme, ce qui reflète la rigidité de la formation des salaires aux Pays-Bas.

7. En outre, un relèvement de l'âge de la retraite pourrait entraîner une diminution du patrimoine des individus, ce qui pourrait renforcer les incitations au travail.
8. Un certain nombre de pays de l'OCDE (l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, la Finlande, la France et le Portugal) ont franchi un pas supplémentaire et adopté des mesures liant une ou plusieurs composantes de leur système de retraite à l'évolution de l'espérance de vie, de sorte que l'allongement de cette dernière débouche sur une diminution des pensions versées, une augmentation de l'âge légal de la retraite, ou un allongement des périodes de cotisation.
9. Une approche plus individualisée pourrait consister à permettre à chaque organisme de retraite d'appliquer un taux d'actualisation reflétant l'appétence pour le risque de ses adhérents en termes d'indexation future, c'est-à-dire en ce qui concerne leurs droits à pension conditionnels.
10. Il est probablement irréaliste de vouloir déterminer des périodes optimales de redressement, car cela supposerait l'élaboration de mesures optimales tenant compte des conditions spécifiques de chaque organisme de retraite ainsi que des évolutions macroéconomiques anticipées.
11. D'autres mesures sont nécessaires pour relever l'âge effectif de départ en retraite. Pour l'heure, les règles relatives aux indemnités de licenciement permettent aux entreprises de renvoyer leurs salariés le jour de leurs 65 ans sans leur verser ces indemnités. En outre, l'embauche de personnes âgées représente un coût potentiellement élevé en matière de santé, ce qui réduit la demande de travailleurs de plus de 65 ans (OCDE, 2008).
12. L'utilisation d'une comptabilité générationnelle inciterait également davantage les adhérents des organismes de retraite à prolonger leur vie active, ce qui contribuerait au redressement des coefficients de capitalisation.
13. La proportion médiane d'actions en portefeuille est passée de 11 % environ en 1995 à quelque 30 % cinq ans plus tard, pour rester ensuite peu ou prou à ce niveau cours des années 2000. Pendant cette dernière période, des organismes de retraite qui affichaient de longue date une très faible proportion d'actions en portefeuille l'ont portée aux alentours de 10 %, tandis que les organismes aux stratégies de placement les plus risqués ont réduit le poids de leurs avoirs en actions de près de 60 % en 1999 à environ 50 % depuis le milieu des années 2000. En termes d'actifs, la proportion d'actions dans les portefeuilles considérés dans leur ensemble est proche de 40 %, ce qui tient au poids relatif plus élevé de cette catégorie d'avoirs dans les portefeuilles des organismes de retraite de grande taille.
14. Près de la moitié des adhérents ne savent pas à quel type de régime de retraite ils sont affiliés, et près de deux tiers d'entre eux ne connaissent ni leurs droits à pension, ni leurs futures prestations de retraite (van Rooij et al., 2007).
15. Si un travailleur indépendant reprend un emploi salarié relevant d'un autre organisme de retraite, il est en droit de transférer ses droits à pension acquis antérieurement en tant que salarié au dispositif de retraite associé à son nouvel employeur (Gouvernement des Pays-Bas, 2005).

Bibliographie

- Bikker, J. et J. de Dreu (2006), « Pension fund efficiency : the impact of scale, governance and plan design », *DNB Working Paper*, n° 109.
- Bikker, J. et P. J. G. Vlaar (2006), « Conditional Indexation in Defined Benefit Plans », *DNB Working Paper*, n° 86, De Nederlandsche Bank, Amsterdam.
- Bikker, J., D. Broeders, D. Hollanders et E. Ponds (2009), « Pension funds' asset allocation and participant age : a test of the life-cycle model », *DNB Working Paper*, n° 223.
- Binswanger, J. et D. Schunk (2009), « What is an Adequate Standard of Living during Retirement? », *CESifo Working Paper*, n° 2893.
- Bonenkamp, J., C. van Ewijk, H. ter Rele et E. Westerhout (2009), « Herstel dekkingsgraad pensioenfondsen vergt grote inkomensoffers », in *Economisch Statistische Berichten*, 20 mars 2009.
- Campbell, J.Y. et L.M. Viceira (2002), « Strategic Asset Allocation, Clarendon Lectures in Economics », Oxford University Press, Oxford.
- Choi, J. (2009), « Pension schemes for the self-employed in OECD countries », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 84.

- Davis, E.P., S. Grob et L. de Haan (2007), « Pension Fund Finance and Sponsoring Companies : Empirical Evidence on Theoretical Hypotheses », *De Nederlandsche Bank Working Paper*, n° 158.
- Dimson, Marsh et Staunton, 2009, « Keeping Faith with Stocks », in *Credit Suisse Global Investment Returns Yearbook 2009*.
- DNB (*De Nederlandsche Bank*, Banque des Pays-Bas) (2006) « Pension indexation quality : A neglected factor in pension transfers » in *Quarterly Bulletin*, décembre 2006.
- DNB (*De Nederlandsche Bank*, Banque des Pays-Bas) (2007a), « Continuity analysis contributes to sustainable pensions in the longer term », in *Quarterly Bulletin*, septembre 2007.
- DNB (*De Nederlandsche Bank*, Banque des Pays-Bas) (2007b), « Pension Contributions Stabilised, Indexation of Pensions Resumed », *Statistical Bulletin*, pp. 19-22, mars.
- DNB (*De Nederlandsche Bank*, Banque des Pays-Bas) (2008), « Pension indexation quality made visible », in *Quarterly Bulletin*, septembre 2008.
- DNB (*De Nederlandsche Bank*, Banque des Pays-Bas) (2009), « A closer look at pension funds' investment policies », in *Quarterly Bulletin*, décembre 2009.
- Gouvernement des Pays-Bas (2005), *2005 National Strategy Report on Adequate and Sustainable Pensions ; The Netherlands*, La Haye, juillet 2005.
- OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Pays-Bas*, Paris.
- OCDE (2009), *Les pensions dans les pays de l'OCDE 2009 – Panorama des systèmes de retraite*, Paris.
- Ponds, E.H.M. et B. van Riel (2007) « The Recent Evolution of Pension Funds in the Netherlands : the Trend to Hybrid DB-DC Plans and Beyond », *Center for Retirement Research WP 2007-9*.
- Ponds, E.H.M. et B. van Riel (2009) « Sharing risk : the Netherlands' new approach to pensions », *Journal of Pension Economics and Finance*, pp. 91-105, janvier 2009, Cambridge University Press.
- SER (*Sociaal-Economische Raad*, Conseil économique et social) (2008), *Annual Report*, La Haye.
- Stichting van de Arbeid (2004), « Value Transfer of Pension Rights in the Netherlands », juin 2004 – publication n° 8A/04.
- Teulings, C.N. et C.G. De Vries (2006), « Generational Accounting, Solidarity and Pension Losses », *De Economist* 154, pp. 63-83.
- Union européenne (2002), Directive 2002/83/CE concernant l'assurance directe sur la vie.
- Union européenne (2003), Directive 2003/41/CE concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle.
- van Duijn, M., M. Lindeboom, P. Lundborg, et M. Mastrogiacomo (2009), « Pension Plans and the Retirement Replacement Rates in the Netherlands », *CPB Discussion Paper*, n° 118.
- van Rooij, M., C. Kool, et H. Prast (2007), « Risk-return preferences in the pension domain : are people able to choose ? », *Journal of Public Economics*, n° 91 : pp. 701-722.
- van Rooij, M., A. Siegmann, et P. Vlaar (2004), « PALMNET : A Pension ASSET and Liability Model for the Netherlands », *DNB Research Memorandum WO*, n° 760.

ANNEXE 2.A1

Le système de retraite néerlandais

Le système de retraite néerlandais comporte deux principaux piliers : un régime public de retraite forfaitaire et des plans de retraite professionnels liés aux revenus d'activité. Les assurés sociaux peuvent faire valoir leurs droits à la pension de vieillesse de base à partir de 65 ans. Tous les résidents sont en droit de bénéficier de cette prestation. En termes bruts, la pension de base se montait à 12 017 euros en 2006, soit environ 30 % des revenus d'activité moyens. Le taux d'acquisition des droits à la pension de base est de 2 % du montant total par année de résidence dans le pays entre les âges de 15 et 65 ans, jusqu'à ce que le plafond soit atteint. Il existe également un régime d'aide sociale pour les personnes âgées dont les droits à pension publique sont inférieurs à 100 %. Ce dispositif assure des prestations complémentaires jusqu'à hauteur du montant net de la pension de base.

Le système de retraite professionnel se compose de trois catégories d'organismes. La première catégorie est celle des fonds de pension de branche, qui sont organisés par secteur (la construction, la santé, les transports, etc.) et sont obligatoires pour toutes les entreprises, sachant que le ministère des Affaires sociales et de l'Emploi peut donner à une convention collective de branche un caractère contraignant pour l'ensemble des acteurs du secteur considéré. La deuxième catégorie d'organismes de retraite est constituée par les fonds de pension d'entreprise, dans le cadre desquels la société promotrice offre son propre plan de pension à ses salariés. Les entreprises peuvent sortir des régimes de branche en mettant en place un régime d'entreprise offrant des conditions plus avantageuses que l'organisme de retraite sectoriel concerné. Dans les deux cas, l'adhésion des travailleurs au plan de retraite est obligatoire et régie par les conventions collectives. La troisième catégorie est constituée par les fonds de pension de profession, qui gèrent les pensions de vieillesse de certaines professions (médecins, notaires, etc.) (Bikker et al., 2009). Les travailleurs indépendants doivent organiser eux-mêmes leur plan de retraite, généralement en constituant une épargne dans le cadre de leur entreprise ou du troisième pilier du système de retraite. Le système de retraite professionnel compte 5.8 millions d'adhérents actifs, 2.6 millions de retraités et 9.3 millions d'adhérents passifs (c'est-à-dire non cotisants), qui sont d'anciens membres actifs ayant accumulé des droits à pension dans le cadre de l'organisme de retraite considéré.

Globalement, les organismes de retraite professionnels couvrent 94 % de la population active. Il existe près de 100 fonds de pension de branche, qui couvrent plus de 85 % de l'ensemble des travailleurs (et gèrent plus de 70 % de la totalité des actifs de retraite). Au nombre de près de 600, les fonds de pension d'entreprise gèrent, quant à eux, plus d'un quart de la totalité des actifs et couvrent environ 12 % de l'ensemble des adhérents

actifs (tableau 2.1. Organismes de retraite des Pays-Bas). En outre, la plupart des organismes de retraite, qui avaient été mis en place dans les années 50 et 60, sont parvenus à maturité et se caractérisent par une proportion relativement élevée de retraités et, partant, un ratio élevé entre engagements et cotisations – qui est actuellement de l'ordre de 2½ et devrait se hisser à 4½ d'ici à 2030 (Ponds et van Riel, 2007).

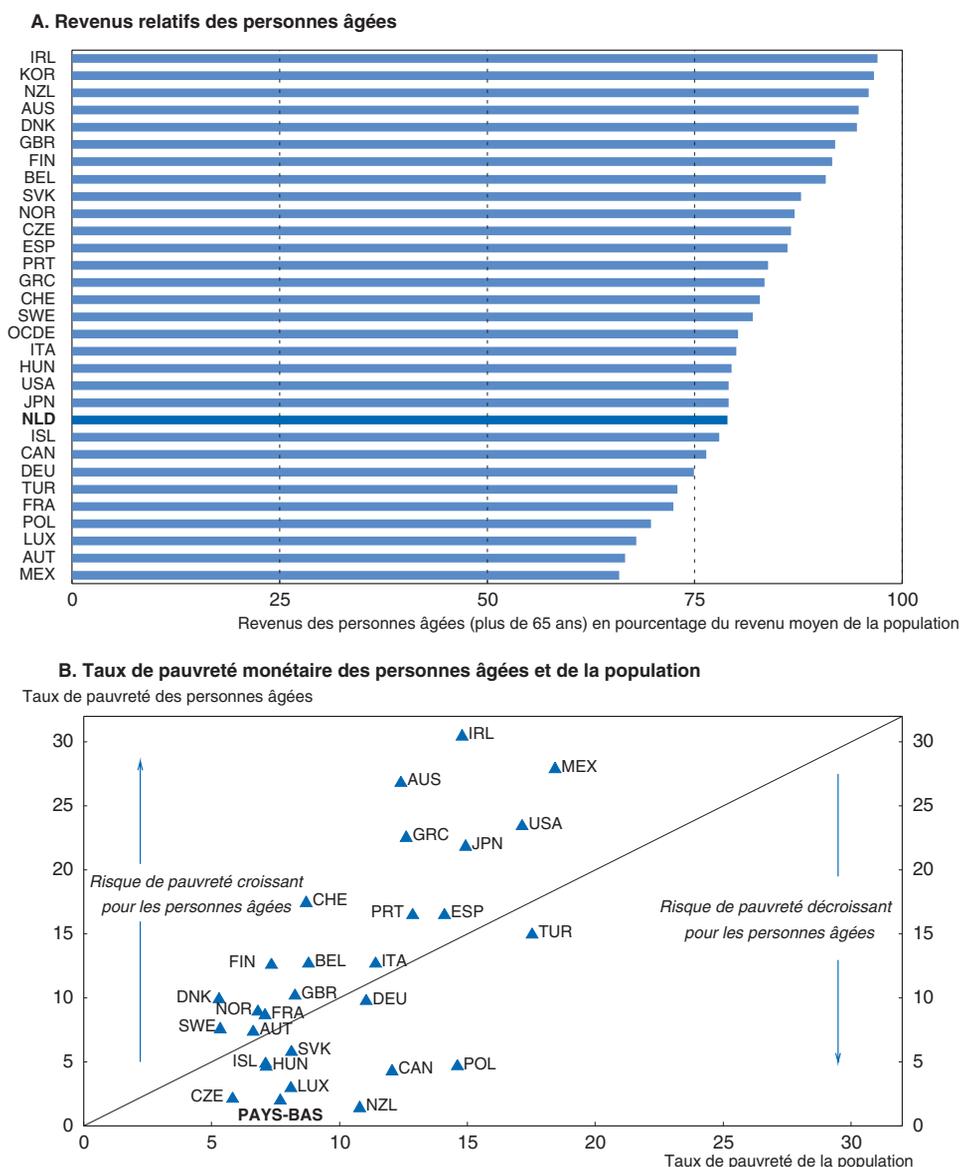
Environ 94 % des salariés adhérents à ces plans de retraite sont couverts par des régimes à prestations définies, et les autres par des régimes à cotisations définies. Près de 85 % des adhérents aux régimes à prestations définies ont des pensions fondées sur les salaires moyens. Dans le cadre de ces plans de retraite, chaque salarié acquiert des droits à pension nominaux à un taux fixe (compris dans une fourchette de 1¼ à 2¼ pour cent mais généralement situé aux alentours de 2 %) du salaire annuel, sur toute la durée de sa carrière (sachant que l'organisme de retraite concerné est alimenté à la fois par les cotisations du salarié et par celles de son employeur). Seulement 3 % des adhérents environ sont encore couverts par des plans fondés sur la rémunération de fin de carrière, alors qu'ils étaient plus de la moitié dans ce cas en 2002. Pour le reste des adhérents, les pensions sont soit fondées à la fois sur la rémunération de fin de carrière et le salaire moyen, soit définies par un montant fixe (DNB, 2008). Quelques employeurs, essentiellement des petites entreprises, offrent des régimes gérés par des compagnies d'assurances. L'acquisition des droits à pension est strictement liée à l'emploi, à quelques exceptions près. Les périodes d'interruption de carrière consacrées aux enfants ne sont pas prises en compte pour la constitution des droits à la retraite, même si de nombreux régimes permettent aux adhérents de cotiser s'ils le souhaitent pour compenser ces périodes d'absence. Les périodes de chômage ne sont pas non plus prises en compte pour l'acquisition des droits à pension, sauf dans le cas des travailleurs âgés, pour lesquels les partenaires sociaux administrent un Fonds de prévoyance retraite des chômeurs (FVP), qui permet aux travailleurs âgés de constituer des droits à pension pendant un certain temps en cas de chômage. Le régime d'imposition des dispositifs de retraite est un système de type EET (exonération, exonération, taxation), dans le cadre duquel les cotisations ne sont pas imposées, non plus que le capital constitué ni les revenus de placement, tandis que les pensions versées sont assujetties à l'impôt (Gouvernement des Pays-Bas, 2005).

L'âge normal de la retraite pour les adhérents des organismes de retraite professionnels est de 65 ans, et il était d'usage qu'il soit lié à l'âge légal de la retraite prévu dans le cadre du régime public. Le gouvernement prévoit de relever l'âge légal de la retraite à 67 ans (chapitre 1), de sorte qu'un décalage pourrait apparaître entre les deux systèmes. Les organismes de retraite versent généralement des pensions pendant une vingtaine d'années, mais cette période s'allonge avec l'espérance de vie, qui a été récemment revue à la hausse de 81.5 ans à 83.2 ans pour les hommes et de 84.2 ans à 85.5 ans pour les femmes. Après une carrière complète de 40 ans, les individus peuvent recevoir des prestations de retraite (incluant la pension publique, égale à 30 % environ des revenus d'activité moyens) correspondant à 70-90 % du revenu moyen de carrière. Néanmoins, il est difficile de déterminer *ex ante* le montant des prestations de retraite, dans la mesure où elles dépendent du régime de retraite, du taux d'acquisition des droits à pension, du nombre d'années de cotisations, de l'évolution des salaires, ainsi que de l'indexation conditionnelle. Le fonctionnement des organismes de retraite étant fondé sur le principe de neutralité actuarielle, les travailleurs qui partent en retraite avant 65 ans voient leur pension réduite en conséquence.

Cet ample système de retraite a permis d'assurer aux retraités des taux nets de remplacement qui figurent parmi les plus élevés de la zone OCDE (graphique 2.A1.1, partie A). Les retraités ayant perçu de faibles revenus pendant leur vie active, en particulier, disposent de prestations de retraite qui, en termes relatifs, sont plus élevées que dans la plupart des autres pays. En outre, les dispositions relatives aux veuves sont plus avantageuses que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (du fait de la conjonction de pensions de réversion relativement généreuses, d'autres mesures de protection en faveur des conjoints inactifs et des mécanismes d'indexation). Par ailleurs, le revenu disponible

Graphique 2.A1.1. Revenus relatifs des retraités

Moitié des années 2000



Source : OCDE (2009), *Les pensions dans les pays de l'OCDE*.

Statlink <http://dx.doi.org/10.1787/888932291795>

réel des retraités – une fois pris en compte la valeur de leurs prestations en nature, leur absence de frais professionnels, et le fait qu'ils disposent fréquemment d'une épargne considérable en termes réels – est souvent plus élevé que celui des générations actives. Cette solidité du système de retraite n'est pas étrangère au fait que le taux de pauvreté des retraités est nettement plus faible que pour l'ensemble de la population et que dans la majorité des autres pays de l'OCDE (graphique 2.A1.1, partie B).

Bibliographie

Bikker, J., D. Broeders, D. Hollanders et E. Ponds (2009), « Pension funds' asset allocation and participant age : A test of the life-cycle model », *DNB Working Paper*, n° 223.

De Nerderlandsche Bank (DNB) (2008), « Pension indexation quality made visible », in *Quarterly Bulletin*, septembre 2008.

Gouvernement néerlandais (2005), *2005 National Strategy Report on Adequate and Sustainable Pensions : The Netherlands*, La Haye, juillet 2005.

Ponds, E.H.M. et B. van Riel (2007), « The Recent Evolution of Pension Funds in the Netherlands : the Trend to Hybrid DB-DC Plans and Beyond », Center for Retirement Research WP 2007-09.

ANNEXE 2.A2

L'effet de la crise financière sur la solvabilité des organismes de retraite néerlandais et ses conséquences économiques : une simulation

Le double impact de la crise sur le financement des retraites

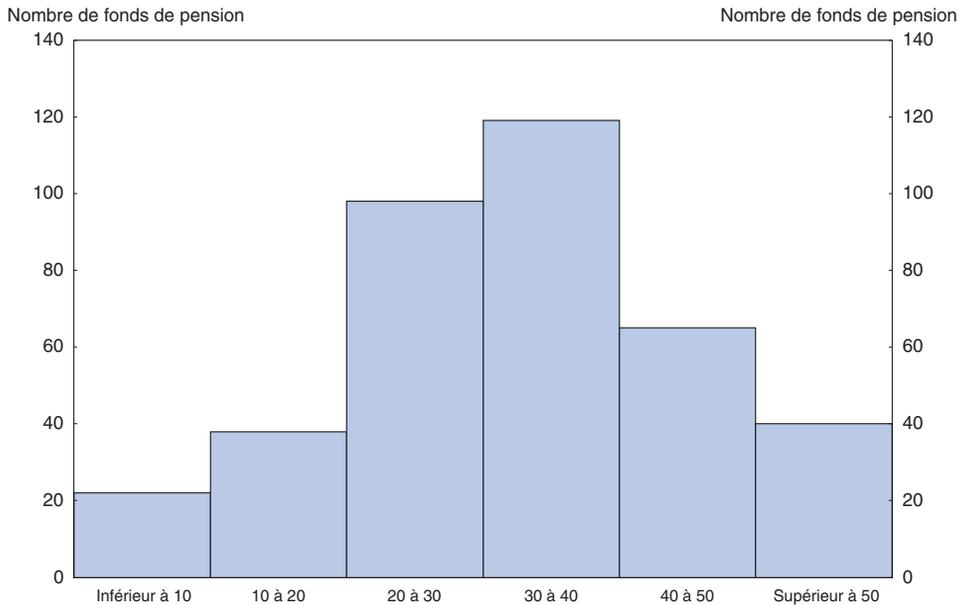
La crise a fait tomber le coefficient de capitalisation moyen des organismes de retraite de 144 % à un point bas de 92 % au premier trimestre 2009¹. Les deux trimestres suivants, le coefficient de capitalisation moyen est remonté à 109 %, encore que ce chiffre ne tienne pas compte d'une réduction estimée du coefficient de 7 points par suite du récent ajustement à la hausse de l'espérance de vie². L'effondrement des prix des actions a érodé la valeur des actifs des organismes de retraite, ce qui a abaissé le coefficient moyen de capitalisation de quelque 23 points (2007T4 à 2009T3). La détente des taux d'intérêt nominaux a augmenté la valeur actuelle des engagements de retraite en termes nominaux, d'où une baisse du coefficient de capitalisation de quelque 15 points. La hausse connexe des prix des obligations a relevé le coefficient de capitalisation d'environ 3 points. L'impact variable de la crise sur les différents organismes de retraite a reflété des différences concernant le degré d'exposition au marché des actions et l'utilisation de produits dérivés pour couvrir les risques de taux d'intérêts nominaux. Au total, la baisse moyenne a été de l'ordre de 33 %, et près de 60 % des fonds ont accusé une baisse supérieure à 30 % (graphique 2.A2.1).

Simulation de l'impact de différentes mesures de redressement

Un certain nombre de simulations sont présentées ci-après en vue d'explorer différentes possibilités qui s'offrent aux organismes de retraite – notamment un relèvement des taux de cotisation, un allongement de la vie active et une réduction de la valeur réelle des pensions – pour retrouver un coefficient de capitalisation réel de 100 % (correspondant à un coefficient de capitalisation nominal de 145 %, soit à peu près le même qu'avant la crise, sur la base des hypothèses énoncées dans l'encadré 2.A2.1), dans le contexte d'hypothèses prudentes concernant l'évolution future de l'économie et des marchés de capitaux (encadré 2.A2.1). Chacune des options possibles est exprimée par rapport à un scénario de référence dans lequel les organismes de retraite ne prennent aucune mesure : autrement dit, les taux de cotisation et l'âge de la retraite sont maintenus à leur niveau initial d'avant la crise, et les droits à pension sont entièrement indexés sur la hausse des salaires et des prix. Le scénario de référence ne tient donc pas compte de l'échelle d'indexation que beaucoup d'organismes de retraite utilisent pour relier le taux d'indexation au coefficient de capitalisation, ni du fait que les organismes de retraite dont

Graphique 2.A2.1. **Baisse du coefficient de capitalisation**

En pourcentage, sur la période 2007T4- 2009T2



Source : Banque des Pays-Bas (DNB, De Nederlandsche Bank).

Statlink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932291814>**Encadré 2.A2.1. Hypothèses concernant le modèle et les paramètres**

Le modèle adopté pour l'analyse est de type non stochastique. Il repose sur une équation d'accumulation du patrimoine financier d'un organisme de retraite. Cette équation met en rapport des mesures de politique (niveau et durée des cotisations et indexations des droits à pension) avec la trajectoire temporelle du coefficient de capitalisation. L'analyse distingue entre cinq fonds qui diffèrent (uniquement) par leur coefficient de capitalisation initial, chacun ayant une équation d'accumulation différente.

Les portefeuilles des organismes de retraite sont constitués à parts égales d'actions et d'obligations. Les pensions et les droits à pension sont indexés sur un panier de hausses des salaires et des prix, avec des pondérations respectives de 70 et 30 %. Les autres paramètres clés sont présentés dans le tableau 2.A2.1. Le taux d'intérêt sans risque réel à long terme présumé, à 1.5 % par an, est inférieur à la moyenne historique (2.1 %). Cela peut se justifier par la perspective d'un vieillissement démographique qui devrait entraîner les taux d'intérêt à la baisse. Une prime sur les actions de 3.0 %, quelque peu inférieure à la moyenne historique mondiale (4.2 %), correspond à l'idée que la prime future sera inférieure à sa valeur historique. Dimson *et al.* (2009) formulent plusieurs arguments à l'appui de cette hypothèse, notamment l'existence d'une différence entre les concepts de rendement excédentaire (mesure *ex post*) et de prime sur les actions (mesure *ex ante*) et la diversification accrue des risques sur actions. Nos calculs montrent qu'un accroissement supplémentaire annuel de 1.4 point serait nécessaire sur une période de 15 ans. Dans l'hypothèse où les organismes de retraite investissent en actions la moitié de leur richesse financière et où les obligations sans risque obtiennent un intérêt nominal de 3.5 % par an, le taux de rendement des actions devrait atteindre 9.3 % par an pendant une période de 15 années.

Encadré 2.A2.1. **Hypothèses concernant le modèle et les paramètres** (suite)Tableau 2.A2.1. **Principales hypothèses paramétriques**

Pourcentages annuels

	2010-11	2012-2024
Hausse des prix	1.4	2.0
Hausse des salaires	2.4	3.7
Taux d'intérêt nominal (sans risque)	2.9	3.5
Rendement nominal des fonds propres	5.9	6.5

le coefficient de capitalisation est inférieur à 105 % ne sont pas légalement autorisés à pratiquer l'indexation.

L'hétérogénéité des organismes de retraite est prise en compte dans le modèle par la construction de scénarios de référence pour cinq organismes de retraite différents. Ceux-ci ne diffèrent que par leur coefficient de capitalisation et sont représentatifs des cinq classes définies dans le tableau 2.A2.2. Ce tableau montre aussi l'évolution attendue du coefficient de capitalisation pour ces cinq organismes de retraite typiques selon le scénario de référence. Quatre des cinq types de fonds devraient satisfaire aux exigences en matière de réserve minimum (coefficient de capitalisation nominal d'au moins 105 %) d'ici à la fin 2011. Toutefois, au bout de 15 ans, selon le scénario de référence, un seul d'entre eux (couvrant à peine 5 % environ du nombre total de membres) devrait atteindre un coefficient de capitalisation réel de 100 % (coefficient nominal de 145 %). Par conséquent, environ 95 % des membres peuvent s'attendre à ce que des mesures supplémentaires soient nécessaires pour permettre à leurs fonds de couvrir intégralement leurs obligations de retraite en termes réels d'ici à 15 ans.

Mesures destinées à rétablir les coefficients de capitalisation

Les simulations ci-après évaluent différents instruments d'action que les organismes de retraite pourraient utiliser pour retrouver un coefficient de capitalisation réel de 100 % en l'espace de 15 ans (pour une analyse similaire, voir van Ewijk, 2009).

Scénario 1 : appliquer une indexation conditionnelle

Ce scénario présume que les organismes de retraite ne prennent pas de mesures de redressement, mais appliquent une échelle d'indexation. De nombreux fonds appliquent

Tableau 2.A2.2. **Coefficients de capitalisation, scénario d'indexation totale**

Fin d'année	Nombre de fonds	Engagements de retraite (milliards d'euros)	Années					
			2010	2011	2013	2015	2020	2024
Groupe 1 (< 100)	41	46.4	97	98	100	101	101	101
Groupe 2 (100-110)	150	357.5	107	109	111	112	112	113
Groupe 3 (110-120)	115	118.4	117	119	122	122	124	125
Groupe 4 (120-130)	35	37.2	127	129	132	133	135	138
Groupe 5 (> 130)	39	31.5	138	140	143	144	147	150
Moyenne	380	591.0	111	113	115	116	117	118

Source : Banque des Pays-Bas (DNB, De Nederlandsche Bank) et calculs propres.

une règle selon laquelle il n'y a pas d'indexation des droits à pension si le coefficient de capitalisation est inférieur à 105 %, tandis que l'indexation est totale si le coefficient de capitalisation est supérieur à 130 %, et partielle s'il se situe entre ces deux valeurs. En moyenne, l'échelle d'indexation à elle seule ne permet pas d'atteindre une couverture complète des engagements de retraite dans un délai de 15 ans, en dépit des pertes de droits à pension via la réduction de l'indexation de 5 % en termes cumulés. Dans ce scénario, la capitalisation intégrale ne peut être obtenue que si le taux de cotisation retraite est également relevé de 3.1 points de pourcentage (tableau 2.A2.3).

Tableau 2.A2.3. **Scénario d'indexation conditionnel**

	2009	2010	2011	2013	2015	2020	2024
Augmentation des cotisations (% des salaires)	–	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1
Réduction de l'indexation (% des droits à pension)	–	1.1	1.1	0.9	0.4	0.0	0.0
Coefficient de capitalisation (fin d'année)	109	114	118	125	130	138	145

Scénario 2 : appliquer une décote sur la valeur des droits à pension

Dans ce scénario, la valeur nominale des droits à pension est réduite par une décote immédiate. En termes économiques, cet instrument diffère de l'instrument d'indexation du point de vue de l'équilibre entre droits nouveaux et droits anciens. Une décote immédiate sur la valeur des droits à pension n'a pas d'effet sur les nouveaux droits. Une réduction immédiate de 17.5 % des droits à pension est suffisante pour ramener le coefficient de capitalisation au niveau de 145 % en 15 ans (tableau 2.A2.4).

Tableau 2.A2.4. **Scénario de décote immédiate**

	2009	2010	2011	2013	2015	2020	2024
Augmentation des cotisations (% des salaires)	–	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Réduction de l'indexation (% des droits à pension)	–	17.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Coefficient de capitalisation (fin d'année)	109	135	137	140	141	143	145

Scénario 3 : augmenter les taux de cotisation des salariés

Aux Pays-Bas, les contributions au régime complémentaire de retraite sont versées par les salariés et les employeurs dans la proportion de 1 : 2. Pour obtenir une capitalisation intégrale, il faut augmenter le taux de cotisation des salariés de 4.6 points pendant 15 ans, pour le porter à 17.0 % (tableau 2.A2.5). Cette majoration est plus forte que la hausse opérée au début des années 2000, du fait (en partie) d'une assiette de cotisation plus étroite (graphique 2.A2.2).

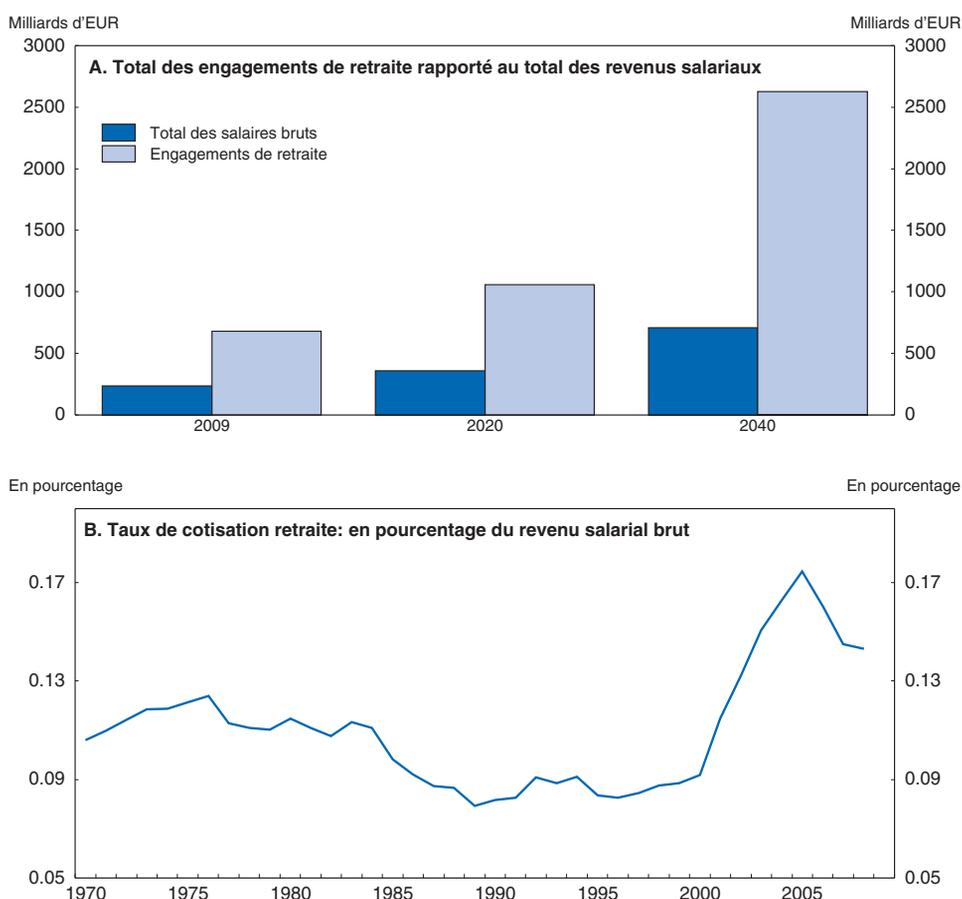
Scénario 4 : augmenter les taux de cotisation des employeurs

Une autre solution consiste à augmenter les cotisations versées par les employeurs. Du point de vue de l'organisme de retraite, cette mesure ne présente pratiquement

Tableau 2.A2.5. **Scénario d'augmentation des cotisations salariales**

	2009	2010	2011	2013	2015	2020	2024
Augmentation des cotisations (% des salaires)	–	4.6	4.6	4.6	4.6	4.6	4.6
Réduction de l'indexation (% des droits à pension)	–	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Coefficient de capitalisation (fin d'année)	109	113	116	122	126	136	145

Graphique 2.A2.2. Revenus de pensions et de salaires



Source : Banque des Pays-Bas (DNB, De Nederlandsche Bank).

Statlink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932291833>

pas de différence par rapport au relèvement des taux des cotisations salariales évoqué plus haut.

Scénario 5 : réduire l'indexation des prestations de retraite et des droits à pension

Ce scénario montre que l'indexation des prestations de retraite et des droits à pension cumulés doit être réduite de 1.53 point de pourcentage par an pendant 15 ans pour tous les membres actifs et passifs des organismes de retraite. Étant donné qu'une inflation plus basse est prévue pour 2010, l'indexation est négative pour l'année en cause. À partir de 2012, l'indexation intégrale implique une augmentation des pensions de 3.2 % par an, de sorte que l'indexation représente 1.7 point par an (tableau 2.A2.6). Sur 15 ans, ces réductions de l'indexation représentent au total 17.5 % comme dans le scénario de décote immédiate.

Scénario 6 : relever l'âge d'ouverture des droits à pension

Ce scénario implique un taux d'accumulation des droits à pension plus réduit à partir de 2010, mais avec un taux de cotisation inchangé. Les retraités ont donc les mêmes droits à pension que dans les autres scénarios, mais ils doivent travailler quatre années de plus pour parvenir à un coefficient de capitalisation réel de 100 % en l'espace de 15 ans (tableau 2.A2.7).

Tableau 2.A2.6. **Scénario d'indexation réduite**

	2009	2010	2011	2013	2015	2020	2024
Augmentation des cotisations (% des salaires)	–	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Réduction de l'indexation (% des droits à pension)	–	–0.2	0.2	0.9	1.7	1.7	1.7
Coefficient de capitalisation (fin d'année)	109	111	113	117	121	133	145

Tableau 2.A2.7. **Scénario de relèvement de l'âge de la retraite**

	2009	2010	2011	2013	2015	2020	2024
Augmentation des cotisations (% des salaires)	–	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Réduction de l'indexation (% des droits à pension)	–	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Coefficient de capitalisation (fin d'année)	109	112	115	121	124	134	144

Scénario 7 : relever l'âge d'ouverture des droits à pension et appliquer une décote à la valeur des droits cumulés

Le dernier scénario conjugue un relèvement de 2 ans de l'âge d'ouverture des droits à pension avec une décote immédiate sur les droits à pension déjà cumulés. Les simulations montrent que pour obtenir une capitalisation intégrale en 15 ans, il faut appliquer une réduction immédiate des droits à pension de 8.2 % (tableau 2.A2.8).

Tableau 2.A2.8. **Scénario hybride : ajustement de l'âge de la retraite/décote sur les droits à pension**

	2009	2010	2011	2013	2015	2020	2024
Augmentation des cotisations (% salaires)	–	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Réduction de l'indexation (% droits à pension)	–	8.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Coefficient de capitalisation (fin d'année)	109	122	125	129	132	138	145

Impact macroéconomique

Le principal effet macroéconomique à court terme des différentes mesures est de déprimer la consommation privée et, partant, l'activité économique. Parmi les autres répercussions figurent des modifications des prix des actifs entre capital et main-d'œuvre, qui affectent l'investissement et la compétitivité externe. Toutefois, ces effets sont probablement assez faibles et tendent à s'inverser dans le long terme, à mesure que le marché du travail s'équilibre. La réponse de la consommation privée varie considérablement d'un scénario à l'autre (tableau 2.A2.9) :

- Dans le scénario de décote immédiate des droits, la consommation baisse assez fortement, en raison d'une réduction immédiate des revenus de retraite et des droits à pension futurs.
- Dans le scénario d'augmentation des cotisations salariales, la réponse de la consommation est un peu plus faible que dans le scénario de décote immédiate, principalement parce que les hausses de cotisations n'affectent que le revenu des cohortes actives. Ce groupe a une moindre propension à consommer que les retraités car il dispose de plus larges possibilités d'étaler les pertes de richesse connexes sur le cycle de vie. La baisse de la consommation privée peut être plus prononcée si l'augmentation des cotisations affaiblit les incitations à l'offre de main-d'œuvre.

Tableau 2.A2.9. Les effets macroéconomiques des différents scénarios

	2010	2011	2013	2024
Scénario 1 : appliquer une indexation conditionnelle				
Consommation privée (%)	-0.5	-0.9	-1.1	-1.1
PIB (%)	-0.1	-0.3	-0.5	-0.1
Offre de main-d'œuvre (%)	0.0	-0.1	-0.2	-0.2
Chômage (% niveau)	0.0	0.1	0.2	0.0
Scénario 2 : réduire la valeur des droits à pension				
Consommation privée (%)	-0.9	-1.3	-1.5	-1.2
PIB (%)	-0.3	-0.4	-0.5	0.0
Offre de main-d'œuvre (%)	0.0	0.0	-0.1	0.0
Chômage (% niveau)	0.1	0.2	0.2	0.0
Scénario 3 : augmenter les taux des cotisations salariales				
Consommation privée (%)	-0.8	-1.4	-1.5	-1.1
PIB (%)	-0.2	-0.5	-0.8	-0.3
Offre de main-d'œuvre (%)	0.0	-0.1	-0.4	-0.3
Chômage (% niveau)	0.1	0.2	0.3	0.0
Scénario 4 : augmenter les taux des cotisations patronales				
Consommation privée (%)	-0.2	-0.2	-1.2	-1.1
PIB (%)	-0.3	-0.6	-1.4	-0.3
Offre de main-d'œuvre (%)	-0.1	-0.2	-0.3	-0.3
Chômage (% niveau)	0.5	0.7	1.0	0.0
Scénario 5 : réduire l'indexation des prestations de retraite et des droits à pension				
Consommation privée (%)	0.0	0.0	-0.1	-1.2
PIB (%)	0.0	0.0	0.0	0.0
Offre de main-d'œuvre (%)	0.0	0.0	0.0	0.0
Chômage (% niveau)	0.0	0.0	0.0	0.0
Scénario 6 : relever l'âge d'ouverture des droits à pension				
Consommation privée (%)	0.0	0.0	-0.1	-1.2
PIB (%)	0.0	0.0	0.0	0.0
Offre de main-d'œuvre (%)	0.0	0.0	0.0	0.0
Chômage (% niveau)	0.0	0.0	0.0	0.0
Scénario 7 : relever l'âge d'ouverture des droits à pension et réduire la valeur des droits cumulés				
Consommation privée (%)	-0.5	-0.7	-1.8	-1.2
PIB (%)	-0.2	-0.2	-0.3	0.0
Offre de main-d'œuvre (%)	0.0	0.0	-0.1	0.0
Chômage (% niveau)	0.1	0.1	0.1	0.0

- Avec le scénario d'augmentation des cotisations patronales, la baisse de la consommation est plus faible que dans le cas d'un relèvement des cotisations salariales, car les cotisations majorées s'appliquent au revenu du capital, détenu pour partie par des non-résidents, de sorte qu'une fraction de la baisse de consommation est exportée. Toutefois, une hausse des cotisations patronales alourdit les coûts de main-d'œuvre pour les employeurs et réduit la demande de travail, ce qui entraîne, du moins temporairement, une aggravation du chômage et un effet dépresseur supplémentaire sur la consommation.
- Le scénario d'indexation réduite intègre le scénario de décote immédiate (par son effet de réduction de la valeur des droits à pension cumulés) et le scénario d'ajustement des cotisations salariales (par le biais d'une augmentation similaire de l'écart entre droits à pension et cotisations). Toutefois, les effets à court terme sont modestes car les revenus de retraite sont réduits de manière très progressive.
- Le scénario de relèvement de l'âge de la retraite est similaire à celui de l'augmentation des cotisations salariales, dans la mesure où l'un et l'autre impliquent un accroissement

similaire de l'écart entre les droits à pension et les cotisations de retraite pendant 15 ans. Toutefois, à court terme, il est peu probable que des ménages ayant une stratégie à courte vue intègrent l'accroissement plus lent des droits à pension dans leurs décisions de consommation. À plus long terme, cette « myopie » ne jouera aucun rôle.

Dans le long terme, les effets sur la croissance sont liés à des modifications des incitations à participer au marché du travail. On ne saurait exclure des effets à court terme, notamment une réduction de la demande de main-d'œuvre, qui induit une hausse (temporaire) du chômage, mais en définitive le marché du travail est censé s'équilibrer dans le long terme. Les effets en cause relèvent de deux catégories différentes :

- Les scénarios d'augmentation des taux de cotisation ou de réduction du taux d'accumulation des droits à pension futurs affaiblissent les incitations à l'offre de main-d'œuvre, étant donné que l'accroissement de l'écart entre les droits à pension et les cotisations de retraite pousse les travailleurs à passer moins de temps sur le marché du travail. Toutefois, si la période de cotisation plus longue s'accompagne d'un relèvement de l'âge de la retraite dans le système public de pension, les effets sur l'offre de travail sont alors atténués et finissent probablement par s'inverser.
- Le scénario de décote immédiate ne modifie pas l'écart entre les droits à pension futurs et les cotisations de retraite et, par conséquent, il n'altère pas les incitations à l'offre de main-d'œuvre.

Une mise en garde s'impose sur le fait que les scénarios d'augmentation des cotisations pourraient aboutir à un chômage structurel plus élevé en raison d'un accroissement de l'écart entre les salaires nets et les coûts salariaux bruts –, comme on l'a observé dans beaucoup de pays de l'OCDE. Les scénarios d'indexation réduite des droits à pension futurs créent aussi un coin entre les salaires nets et les coûts de main-d'œuvre bruts en diminuant la valeur du revenu salarial différé, ce qui pourrait entraîner une hausse du chômage. Seuls les scénarios reposant sur une indexation réduite des droits à pension déjà acquis échappent à ces effets permanents sur le chômage.

L'analyse ci-dessus présume que les variations de la richesse privée n'ont pas d'incidence sur les décisions d'offre de travail, ce qui s'accorde avec les conclusions des études empiriques. Cependant, tous les scénarios supposent une perte de richesse privée d'environ 175 milliards d'euros. Par conséquent, il n'est pas à exclure que cette perte de richesse soit suffisamment importante pour induire un accroissement de l'offre de main-d'œuvre, ce qui atténuerait ou inverserait les effets à long terme négatifs sur l'offre de main-d'œuvre. En revanche, les études récentes sur l'économie comportementale donnent à penser que les individus tendent à ne pas tenir compte des informations relatives au futur (lointain). Dans la mesure où cela s'avère exact, les calculs présentés ici surestiment la baisse de la consommation due à une diminution des pensions futures ou à une augmentation des cotisations de retraite futures. En particulier, si les ménages font preuve de myopie, un relèvement de l'âge d'ouverture des droits à pension aurait des conséquences pour le marché du travail plus favorables que ne le suggèrent les simulations. Dans le même ordre d'idées, la réduction immédiate des droits à pension peut stimuler l'épargne des ménages plus fortement que ne laisseraient penser les facteurs richesse et revenu.

Notes

1. Jan Bonenkamp (CPB), Lans Bovenberg (Netspar), Casper van Ewijk (CPB, Netspar) et Ed Westerhout (CPB, Netspar) ont effectué les simulations et contribué à la rédaction de la présente annexe.

2. En 2009, les estimations de l'espérance de vie ont augmenté de 1.6 an à l'horizon 2050 – pour les hommes, de 81.5 ans à 83.2 ans, et pour les femmes, de 84.2 ans à 85.5 ans. Ce calcul présume que l'espérance de vie à l'âge de 65 ans augmente autant que l'espérance de vie à la naissance.

Bibliographie

Bikker, J., D. Broeders, D. Hollanders et E. Ponds (2009), « Pension funds' asset allocation and participant age : a test of the life-cycle model », *DNB Working Paper*, n° 223, Octobre 2009.

Dimson, E., P. Marsh et M. Staunton (2009), « Keeping Faith with Stocks », in *Credit Suisse Global Investment Returns Yearbook 2009*.

van Ewijk, C. (2009), « Credit Crisis and Dutch Pension Funds : Who Bears the Shock? », *De Economist* 157, pp. 337-351.

Chapitre 3

Rôle économique et environnemental du secteur des transports

La congestion est devenue une charge pour l'économie néerlandaise. Les migrants alternants et les entreprises pâtissent des pertes de temps que les transports leur occasionnent et de l'imprévisibilité de la durée des déplacements. Un renforcement des infrastructures peut résoudre le problème, mais seulement dans le long terme et à grands frais. À moyen ou court terme, la solution doit donc être recherchée dans la rationalisation de l'utilisation de l'infrastructure existante, l'amélioration des transports publics et l'amélioration de la gestion de la demande. Dans cette optique, le gouvernement précédent a décidé d'instaurer un système national novateur de tarification routière qui oblige les usagers à payer pour l'usage qu'ils font des infrastructures routières et qui peut être source d'avantages appréciables en termes de réduction de la congestion et de la pollution. L'ajustement des prix permettra de maximiser les retombées économiques et environnementales de la tarification routière. Si la mise en œuvre d'un système complet de tarification routière est retardée ou empêchée, l'État devra faire appel à d'autres mesures telles que les taxes sur le carburant ou les péages de congestion pour arriver à des résultats comparables. Les réformes qu'il est proposé, dans le chapitre suivant, d'apporter au système de transport, notamment aux transports publics, ainsi qu'au marché immobilier, devraient réduire la charge que les transports font peser sur l'économie et l'environnement et améliorer, partant, les perspectives de croissance durable à long terme.

Les transports jouent un rôle fondamental parce qu'ils influent sur toutes les facettes de l'économie, notamment sur la mobilité de la main-d'œuvre et l'environnement. La mobilité géographique de la main-d'œuvre est la conséquence de décisions prises en matière de localisation et de migrations alternantes. Aux Pays-Bas, la rigidité du marché du logement empêche les travailleurs de se rapprocher de leur lieu de travail (chapitre 4). Comme le pays n'est toutes proportions gardées pas très étendu, le volume élevé des migrations alternantes y est source de congestion. En dépit de la densité du réseau routier (et autoroutier en particulier), le système de transport est souvent englué pendant les heures de pointe, avec tout ce que cela implique de baisses de productivité et d'impacts négatifs sur l'environnement. Le présent chapitre passe en revue les principaux problèmes de transport que la facilitation de la mobilité de la main-d'œuvre et la satisfaction des objectifs environnementaux obligent à résoudre. Il commence par dépeindre le système néerlandais de transport et la situation dans laquelle il se trouve aujourd'hui et explique ensuite comment améliorer les infrastructures et en rationaliser l'utilisation tout en minimisant les externalités environnementales. Au nombre des problèmes analysés figurent entre autres l'amélioration de la planification des investissements et de leur alignement sur la demande, la gestion de la demande par la tarification routière et les péages de congestion et l'amélioration des transports publics. Un encadré final dresse une liste des principales mesures qu'il est recommandé de prendre.

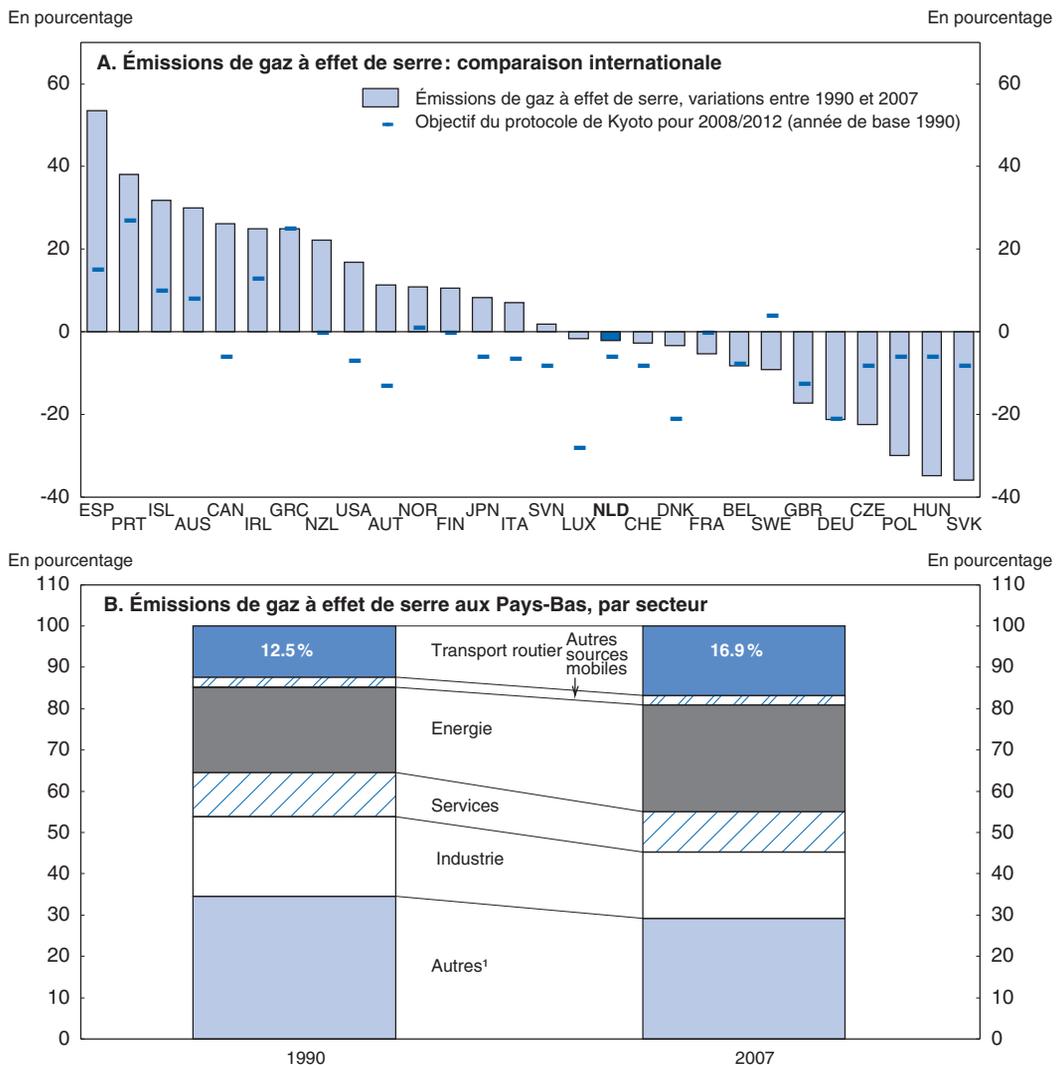
Le développement des transports est source de coûts environnementaux et de congestion

L'augmentation de la mobilité et le développement accéléré des transports qui en est la conséquence pèsent sur l'environnement et font augmenter la congestion aux Pays-Bas. Le Protocole de Kyoto stipule que les émissions néerlandaises de CO₂ doivent être, en 2008–2012, inférieures de 6 % à ce qu'elles étaient en 1990 (graphique 3.1, partie A), mais la moitié seulement de la réduction prévue avait été réalisée en 2008. Les Pays-Bas devraient pouvoir atteindre les objectifs de Kyoto en investissant à l'étranger et en utilisant le système européen d'échange de quotas d'émission (AEE, 2009). Les émissions globales sont restées relativement stables au cours des deux décennies passées, mais celles du transport routier ont augmenté et sont passées de moins de 13 % à 17 % de l'ensemble (graphique 3.1, partie B). Il importe donc au plus haut point de freiner l'augmentation des émissions des transports pour arriver à les réduire à l'avenir dans les proportions escomptées.

Le système de transport n'a pas fait face à l'augmentation de la mobilité

Aux Pays-Bas, la congestion est due en grande partie au doublement des migrations alternantes effectuées en voiture et à l'allongement de 45 % de la longueur moyenne de ces déplacements au cours de ces 20 dernières années. Les embouteillages sont devenus monnaie courante, notamment sur les autoroutes aux heures de pointe, et touchent plus de 10 % de tout le réseau. Il s'ensuit que les déplacements domicile-travail demandent

Graphique 3.1. Émissions de gaz à effet de serre



1. Y compris l'agriculture, les raffineries, les ménages, les services commerciaux et les services publics.

Source : Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (2009), « National Greenhouse Gas Inventory Data for the period 1990-2007 » et Statistiques Pays-Bas.

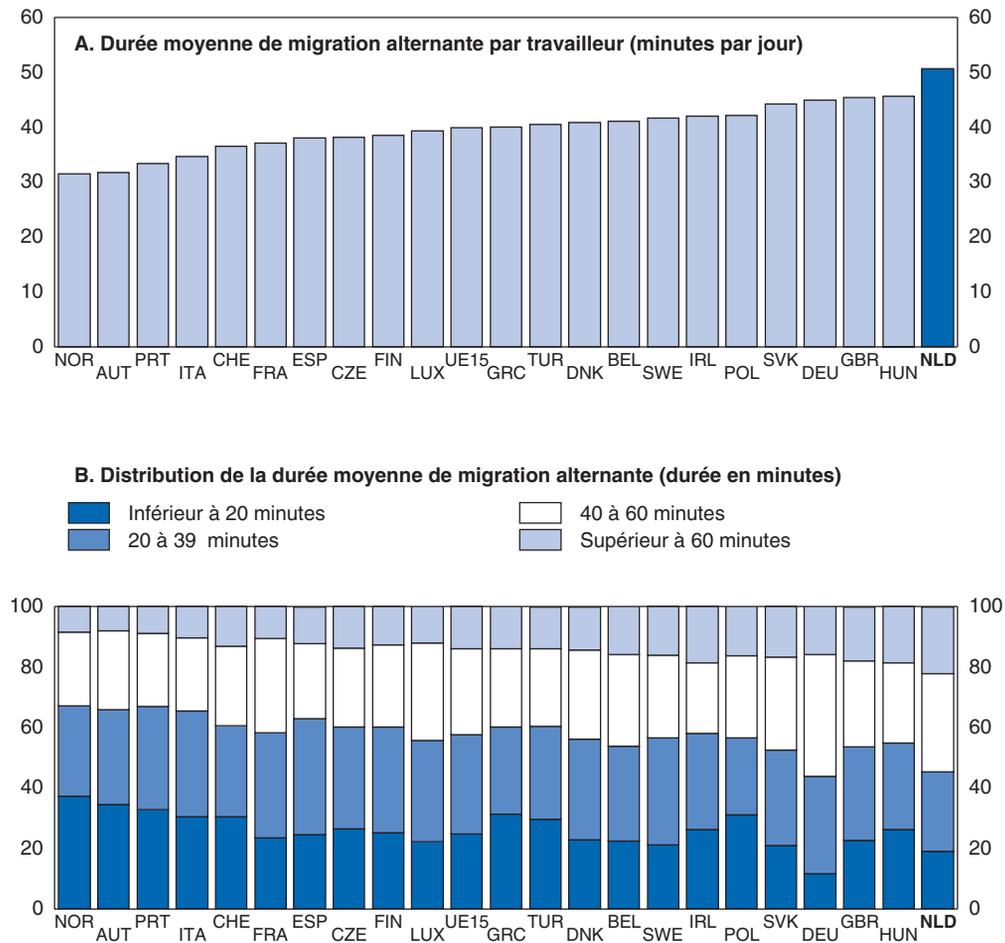
Statlink <http://dx.doi.org/10.1787/888932291852>

en moyenne 51 minutes par jour ouvrable aux travailleurs néerlandais, c'est-à-dire plus qu'aux travailleurs d'autres pays européens (graphique 3.2). La proportion des travailleurs auxquels ces déplacements demandent plus d'une heure est aussi plus élevée que partout ailleurs en Europe. Le phénomène a des causes multiples (inégalité de la longueur des déplacements domicile-travail, population active, structures urbanistiques, habitudes et rigidité du marché du logement), mais le temps passé en migrations alternantes n'en reste pas moins surprenant au regard de la brièveté relative des distances géographiques dans le pays¹.

Le transport de voyageurs par route (en nombre de voyageurs/kilomètres) a quintuplé depuis les années 60, au rythme de l'évolution de l'activité économique. Depuis 1985, l'utilisation des voitures particulières a augmenté de plus de la moitié et le trafic marchandises a presque doublé (voir encadré 3.1), alors que la longueur des routes n'a

Graphique 3.2. **Durée des migrations alternantes plus longue que dans d'autres pays**

2003

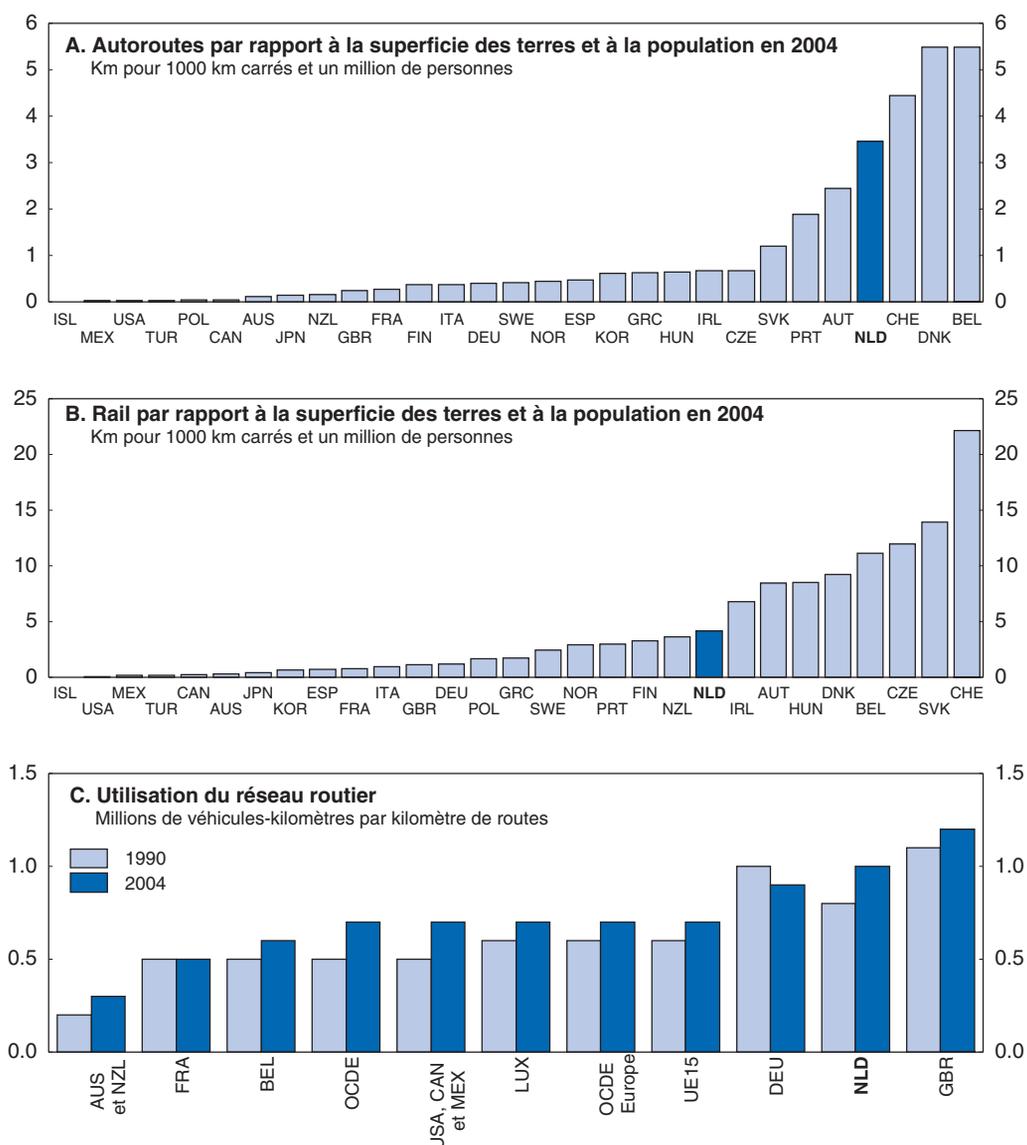


Source : Enquête européenne sur les conditions de travail (2005).

Statlink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932291871>

augmenté que de 20 % (18 % pour les autoroutes). L'augmentation de l'utilisation des voitures particulières observée ces deux dernières décennies procède de l'allongement de la distance moyenne domicile-travail (déménagement des migrants alternants et des lieux de travail vers la périphérie des villes), de l'augmentation de la fréquence des migrations alternantes (explicable par l'augmentation du nombre de membres, notamment féminins, de la population active) et de l'accroissement de la population (KiM, 2009a)². Les réseaux routier et autoroutier sont donc, malgré leur densité, parmi les plus chargés de la zone OCDE (graphique 3.3). La partie de loin la plus importante du trafic routier est le fait des voitures (78 %) devant les utilitaires légers (14 %) et les camions (5 %). La moitié du trafic emprunte les autoroutes, dont la majorité se trouvent dans la zone à très forte densité de population connue sous le nom de Randstad où le trafic autoroutier est nettement plus dense que dans d'autres conurbations telles que la Ruhr ou le Losange flamand (OCDE, 2007).

Le système néerlandais de transport achoppe sur la faiblesse du réseau de routes secondaires. Le réseau autoroutier est dense et beaucoup de sections de ce réseau ont été renforcées ces dernières années (par augmentation du nombre de voies), mais un

Graphique 3.3. **Caractéristiques du réseau de transport**

Source : Données OCDE sur l'environnement : Compendium, Eurostat, Forum international des transports.

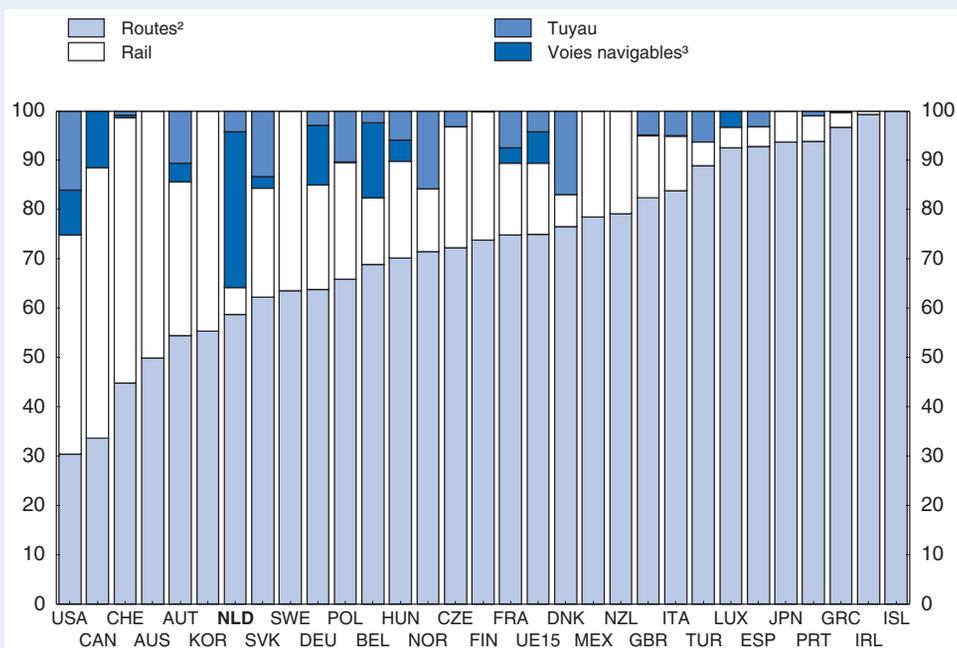
Statlink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932291890>

Encadré 3.1. Structure du transport de marchandises

L'importance du secteur des transports pour l'économie néerlandaise est comparable à ce qu'elle est en moyenne dans les pays de l'OCDE en termes tant d'emplois (7 % du secteur non financier) que de part de valeur ajoutée (8 % du secteur non financier). Le transport par route prend environ la moitié de ces emplois et un tiers de la valeur ajoutée à son compte tandis qu'un quart des emplois et de la valeur ajoutée se retrouvent dans des services liés au transport. Ces chiffres ne tiennent pas compte des transports internes de certaines branches d'activité (c'est-à-dire les transports effectués pour compte propre dans des secteurs tels que la construction et le commerce de détail) et l'importance

Encadré 3.1. **Structure du transport de marchandises (suite)**

réelle du secteur des transports pourrait donc être nettement plus grande. Au cours de ces deux dernières décennies, le transport routier de marchandises en tonnes/kilomètres a augmenté de 80 % aux Pays-Bas pendant que le trafic marchandises des chemins de fer faisait plus que doubler et que celui des voies navigables progressait d'un tiers. La part des voies navigables est considérable à l'échelle internationale (graphique 3.4). Les différents modes ne sont pas des substituts parfaits : le trafic « en flux tendus » passe par la route tandis que les conteneurs empruntent pour la plupart la route, et le rail et les vrac les voies navigables. La part des chemins de fer reste relativement modeste, même s'il n'est pas tenu compte des voies navigables. Les Pays-Bas sont un pays de transit pour une grande partie des marchandises échangées à l'intérieur de l'Union européenne, en raison notamment de la présence sur son territoire des ports à conteneurs de Rotterdam et Amsterdam, parmi les plus grands du monde (den Boer et Verbraak, 2009). La part du fret international est parmi les plus importantes d'Europe pour les trois modes : 20 % des marchandises transportées par la route, 80 % de celles qui sont acheminées par le rail et 75 % de celles qui passent par les voies navigables (Eurostat, 2009).

Graphique 3.4. **Le trafic de marchandises par voies navigables est plus important que partout ailleurs**Répartition modale du trafic intérieur de marchandises (tkm) en 2005¹

1. Ou dernière année disponible.

2. Australie : pour compte de tiers uniquement. Canada : pour compte de tiers uniquement, transporteurs gagnant plus de 1 million de CAD. Mexique : transports effectués sur les routes fédérales.

3. Aux États-Unis, le trafic des voies navigables n'englobe pas les transports effectués sur les Grands Lacs entre les États-Unis et le Canada.

Source : Données OCDE sur les transports : Compendium 2006/2007 ; Eurostat/Direction générale des transports et de l'environnement.

Statlink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932291909>

problème de capacité subsiste parce que peu d'autoroutes sont doublées par des routes régionales parallèles qui peuvent les débarrasser de leur trafic local ou servir d'itinéraires de délestage en cas d'urgence (Hilbers et Wilmink, 2002). L'absence de « nationales » est le fruit d'un choix politique, beaucoup de nationales ayant été transformées en autoroutes pour des raisons de coût et de sécurité³. Il s'ensuit que les autoroutes accueillent un fort trafic à courte distance et sont constellées de points d'accès et de sortie qui ralentissent le trafic. Le réseau de routes locales est dense, mais n'a qu'une capacité limitée, pour des raisons de sécurité notamment, et n'offre donc pas d'alternative viable.

La fréquentation des transports publics a également augmenté. Le trafic voyageurs des chemins de fer a doublé au cours de ces deux dernières décennies sans que s'allonge son réseau qui reste relativement peu étendu si on le compare à celui d'autres petits pays de l'OCDE (graphique 3.3). Ce réseau demeure l'un des plus chargés d'Europe alors même qu'il a gagné en capacité à la faveur d'une augmentation substantielle des voies multiples (CBS, 2008). Les chemins de fer se focalisent sur le transport de voyageurs et leur réseau est souvent considéré comme proche de la saturation, notamment sur les grandes lignes et aux heures de pointe, quand les trains se suivent au rythme de 10 par heure. Le réseau de la Randstad est également considéré comme étant nettement moins développé que celui des grandes zones urbanisées d'Europe (OCDE, 2007), mais le système est en revanche tenu aussi pour être le plus économiquement efficient d'Europe (Coelli et Perelman, 1999 ; Freibell *et al.*, 2008 ; Savolainen, 2007). Les autobus et les autocars restent par contre relativement peu nombreux et assurent moins de transports que dans d'autres pays de l'OCDE (graphique 3.5). Les migrations alternantes s'effectuent principalement en voiture : un seul migrant alternant sur dix emprunte les transports publics, généralement le train (tableau 3.1). Le transport urbain est le pré carré du tramway, le métro (Amsterdam et Rotterdam) restant relativement peu développé. Il est à noter qu'un quart des déplacements se font à bicyclette, moyen de transport qui représente quelque 8 % de l'ensemble des voyageurs/kilomètres (encadré 3.2).

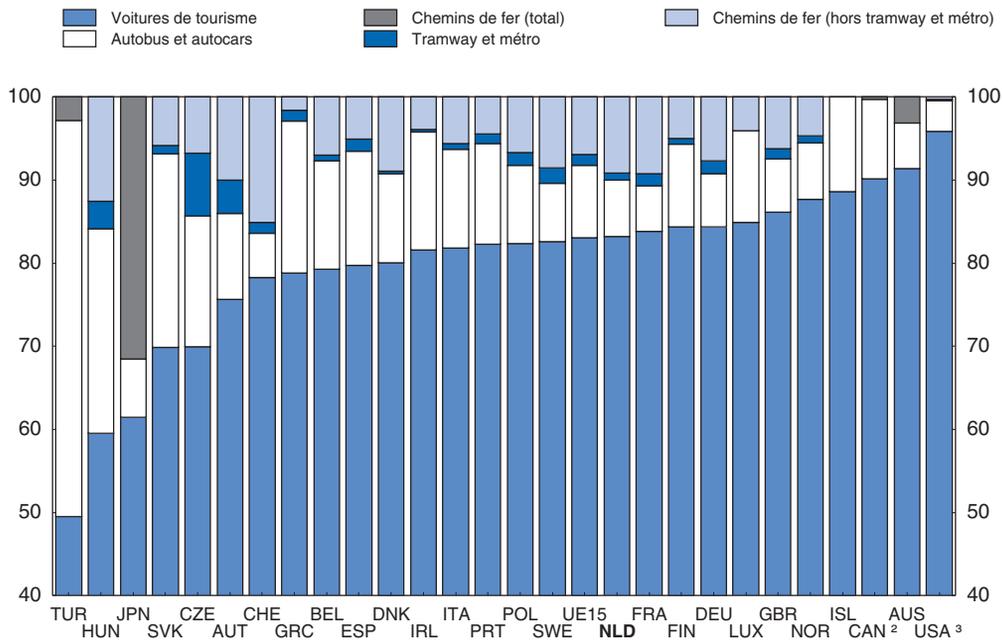
Le coût économique de la congestion est substantiel

La congestion est coûteuse par les pertes de temps qu'elle entraîne et les changements de comportement qui en découlent (notamment la diminution de la mobilité de la main-d'œuvre). Les entreprises pâtissent de l'allongement et de l'imprévisibilité croissante de la durée des déplacements. Le temps passé dans les bouchons est improductif et la congestion peut inciter tout un chacun à rétrécir son champ de recherche d'un emploi, à accepter un emploi moins approprié (en termes notamment de qualifications requises ou de rémunération) ou à rester sans emploi (parce que le salaire minimum de réserve est plus élevé). Ces effets sont préjudiciables au bien-être et à la croissance à long terme et peuvent s'amplifier si la rigidité du marché du logement complique l'installation à proximité d'un emploi attrayant (chapitre 4).

Les embouteillages font augmenter les émissions par kilomètre parcouru et la pollution locale bien qu'ils puissent en principe exercer un effet réducteur sur les émissions globales en dissuadant les usagers de se déplacer ou en les incitant à opter pour d'autres modes de transport (moins polluants). Les différentes méthodes de calcul des coûts de la congestion donnent des résultats très contrastés (tableau 3.2). Les autorités publiques ont calculé récemment que le coût des embouteillages et des pertes de temps consécutives représente plus ou moins 0.5 % du PIB annuel (KiM, 2008). Certaines estimations plus anciennes indiquent que la congestion coûte plus (par rapport au PIB) aux Pays-Bas qu'à

Graphique 3.5. La voiture et le train sont plus populaires que l'autobus et l'autocar

Répartition modale du transport terrestre de voyageurs en 2005¹ (voyageurs/km)



1. Ou dernière année disponible.

2. Services interurbains des chemins de fer et inclusion des camionnettes dans les voitures.

3. Les voitures particulières englobent les véhicules utilitaires légers et les véhicules de loisirs.

Source : Direction générale des transports et de l'environnement et Données OCDE sur l'environnement : Compendium 2006/2007.

Statlink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932291928>

Tableau 3.1. La voiture reste le mode le plus prisé pour les migrations alternantes
2007

		Tous modes	Voiture (conducteur)	Voiture (passager)	Train	Bus, tram, métro	Moto	Vélo	Marche	Autres/ inconnu
Migrants (alternants)	Part en %	100	54	5	5	5	2	25	5	2
Migrations (alternantes v-km)	Part en %	100	69	7	11	4	1	6	1	2
Distance moyenne (aller)	Km	17	22	25	37	14	7	4	2	20
Durée moyenne (aller)	Minutes	27	28	31	63	44	19	17	10	30

Source : CBS Statline.

n'importe quel autre des 17 pays européens étudiés (INFRAS, 2000 et 2004)⁴. La congestion (représentée par le temps perdu dans les embouteillages) a augmenté de 70 % au cours de la dernière décennie (abstraction faite d'une réduction conjoncturelle de 14 % en 2009) et semble devoir continuer à s'aggraver au rythme de la croissance économique (KiM, 2008; Molenkamp, 2007). Les pouvoirs publics estiment qu'en l'absence de nouvelles mesures, il faut s'attendre à ce qu'entre 2000 et 2020 :

- le trafic total augmente de 50 % dans tout le pays, notamment dans la zone très encombrée de la Randstad (un cinquième de cette augmentation était déjà devenu réalité en 2005),
- la congestion (c'est-à-dire la somme des pertes de temps générées par les embouteillages à répétition) double sur les grands axes routiers et triple sur les autres routes,

Tableau 3.2. **Estimation des coûts de congestion aux Pays-Bas**

Source	Coûts de congestion (% du PIB)	Année	Comparaison internationale	Méthode	Observations
INFRAS/IWW (2000)	0.8	1995	Les plus élevés de 17 pays européens, moyenne des autres pays : 0.5 % du PIB	Calcul de la perte causée à l'économie par une tarification non optimale	
INFRAS/IWW (2004)	1	2000	Les plus élevés de 17 pays européens, moyenne des autres pays : 0.5 % du PIB	Calcul de la perte causée à l'économie par une tarification non optimale	
Koopmans et Kroes (2003)	0.2-0.4	2000		Courbes vitesse/flux et valeur monétaire de la rente du consommateur	Hors trafic marchandises, trafic international et déplacements locaux
KiM (2009a)	0.6	2008			
INFRAS/IWW (2000)	2.9	1995	Les plus élevés de 17 pays européens, moyenne des autres pays : 1.8 % du PIB	Valeur du temps perdu dans les embouteillages	Coûts de la congestion, des accidents et des atteintes à l'environnement estimés à 2.5-4.4 % du PIB
INFRAS/IWW (2004)	4.2	2000	Les plus élevés de 17 pays européens, moyenne des autres pays : 2.1 % du PIB	Valeur du temps perdu dans les embouteillages	

- l'aggravation de la congestion soit moins spectaculaire dans la Randstad (80 % sur les routes principales et 170 % sur les autres) parce que les routes de cette région sont déjà embouteillées pendant les heures de pointe,
- le trafic voyageurs des chemins de fer augmente de 15 à 40 % en général et de 60 à 70 % pendant les heures de pointe (LCMA-Spoor, 2007).

L'amélioration de l'offre d'infrastructures peut atténuer la congestion

Le mémorandum sur la politique de mobilité de 2005 présente les objectifs poursuivis et la politique menée par le gouvernement afin d'améliorer la mobilité et l'accessibilité pendant les années 2006 à 2015. D'ici à 2021, le gouvernement entend ramener le nombre d'heures perdues dans les embouteillages à son niveau de 1992, améliorer la fiabilité des transports, en particulier pendant les heures de pointe et réduire les durées de déplacement. La stratégie repose sur trois piliers, à savoir la construction d'infrastructures, l'amélioration de leur utilisation et la tarification de l'usage des routes. L'État envisage d'investir d'ici 2020 41.3 milliards d'euros dans les infrastructures routières, en l'occurrence pour élargir les autoroutes et construire des rocades, 33 milliards d'euros dans les chemins de fer et 10 milliards d'euros dans les voies navigables. Les investissements routiers sont destinés à réduire la congestion de 25 à 30 %. Il ne faut toutefois pas surestimer les retombées positives de ces investissements routiers parce que l'amélioration du réseau va lui attirer un nombre encore plus grand d'utilisateurs, ce qui implique que de tels investissements ne sont souvent pas une solution rentable aux problèmes de congestion (Winston et Lager, 2006).

Les nouvelles infrastructures coûtent cher et la plupart de leurs avantages ne se concrétisent qu'à long terme

L'impact du programme d'investissement sur la croissance pourrait être limité. À la différence de ce qu'affirment beaucoup d'études empiriques antérieures, une étude récente de l'OCDE constate qu'il n'y a guère de raisons de croire que le renforcement des infrastructures de transport puisse exercer à long terme un fort impact positif

Encadré 3.2. Les Néerlandais et la bicyclette

Les Néerlandais roulent beaucoup à bicyclette. Quoique les données comparables manquent, il ne fait guère de doute que l'on roule plus à bicyclette aux Pays-Bas que dans n'importe quel autre pays de l'OCDE. Le nombre de bicyclettes en circulation est sans pareil puisqu'il y en a plus d'une par habitant. Un quart de tous les déplacements s'y font à bicyclette, ce qui est beaucoup plus que partout ailleurs, et la bicyclette est le mode de transport le plus populaire pour les transports à courte distance (7.5 km au maximum). Elle est utilisée essentiellement pour se rendre à l'école ou à l'université, pour les loisirs, pour les emplettes et pour pas moins d'un quart des migrations alternantes. Un Néerlandais moyen parcourt 2.5 km en moyenne par jour à bicyclette et se déplace à bicyclette 5 fois par semaine. Elle sert pour plus de 8 % des déplacements (en voyageurs/km). Elle jouit d'une égale faveur dans toutes les catégories de la population sans distinction de niveau d'éducation, mais est un peu plus appréciée par les hommes et un peu moins dans les catégories à hauts revenus. Aux Pays-Bas, l'absence de relief et la compacité des villes sont propices à l'usage de la bicyclette, mais cet usage diffère notablement d'une région à l'autre : pas moins de 30 à 40 % des déplacements s'effectuent à bicyclette dans les régions moins densément peuplées du nord et du nord-est du pays contre moins de 20 % dans certaines régions du sud et à Rotterdam. Plusieurs mesures fiscales poussent à l'utilisation de la bicyclette. En vertu de la législation actuelle, tous les trois ans un employeur peut fournir à ses salariés une bicyclette à prix détaxé (d'une valeur maximale de 749 euros). À partir de 2011 entrera en vigueur un nouveau dispositif concernant les frais professionnels. Une exemption de 1.4 % du salaire avant impôt remplacera 29 catégories d'allocations exonérées et de prestations en nature (y compris les bicyclettes). Le montant en excédent sera imposé à raison de 80 % au niveau de l'employeur. En outre, la non-imposition de l'indemnité de migration alternante (0.19 euro par km de trajet) favorise les modes de transport bon marché parce que le travailleur peut conserver la différence entre l'indemnité et le coût effectif du déplacement. Plusieurs initiatives des autorités nationales et locales ont contribué à l'amélioration des infrastructures cyclistes et cette amélioration est un des facteurs qui expliquent pourquoi le niveau de sécurité des cyclistes est élevé et a progressé ces dernières années.

Source : *Cycling in the Netherlands*, 2009, CBS et Fédération des employeurs européens.

sur la croissance et le PIB (Sutherland *et al.*, 2009). Il est sans doute vraisemblable que les investissements en infrastructures de transport fassent augmenter la production s'ils contribuent au développement de réseaux sous-développés (comme cela s'est fait pendant les années 60 et 70 dans beaucoup de pays de l'OCDE), mais ces retombées positives tendent à se réduire à néant là où, comme aux Pays-Bas aujourd'hui, les réseaux routiers sont extrêmement denses. Il s'y ajoute que les investissements en infrastructures coûtent cher aux Pays-Bas, en dépit de l'absence de relief. Les coûts de construction d'autoroutes et de lignes de chemin de fer sont poussés à la hausse par la densité de la population, divers facteurs légaux et réglementaires (procédures d'expropriation longues et complexes, réglementations environnementales, etc.), la multiplicité des points de croisement avec des infrastructures existantes et des voies navigables et les problèmes inhérents à la construction sur des terrains humides en général et des terrains gagnés sur la mer en particulier. Il importe aussi de rappeler que les grandes villes ont une capacité d'absorption du trafic limitée, avec cette conséquence qu'il peut ne pas suffire de renforcer les capacités en dehors des villes et être particulièrement coûteux de les renforcer dans les

zones encombrées où la plupart des avantages économiques peuvent se récolter (Besseling *et al.*, 2005 ; *The Eddington Transport Study*, 2005).

Il faut en moyenne plus de 20 ans aux Pays-Bas pour passer du stade du projet de construction d'une route à celui de sa réalisation (Molenkamp, 2007), ce qui réduit l'attractivité des solutions infrastructurelles aux problèmes de congestion. Il serait possible de raccourcir les délais de mise en œuvre en atténuant la rigueur des procédures d'expropriation. Quelque 70 % des terres sont réservées à l'agriculture et la part des terres agricoles se chiffre à deux tiers jusque dans la Randstad où la densité de population est la plus élevée du pays (TNO, 2006). Cette situation marque l'aboutissement d'une politique de préservation d'un Cœur vert largement agricole au milieu d'une Randstad hautement urbanisée. La part des sols affectés aux transports est, compte tenu en particulier de la densité démographique, faible si on la compare à ce qui se passe dans d'autres pays, mais son augmentation pourrait aider à résoudre certains des problèmes posés par la congestion.⁵ En ce qui concerne le Cœur vert même, une des solutions pourrait être cherchée dans une redéfinition de l'ordre de priorité de ses finalités (qui ferait passer par exemple les loisirs et la nature avant l'agriculture) et un alignement de son utilisation sur ces nouvelles finalités. Certaines terres agricoles pourraient ainsi être réaffectées à l'aménagement d'axes de transport.

La méthode de planification et d'analyse des projets d'investissement en infrastructures appliquée depuis longtemps aux Pays-Bas est des plus louables (encadré 3.3). La systématisation de l'analyse coûts/avantages est d'ailleurs souvent considérée comme étant ce qui se fait de mieux au niveau international (Flyvbjerg, 2007) et ce type d'analyse est effectivement de plus en plus fréquemment utilisé comme moyen d'évaluation des projets d'investissement (Annema *et al.*, 2007). L'analyse coûts/avantages reste un exercice difficile et complexe que l'expérience internationale révèle être peu fiable pour l'évaluation des projets d'infrastructures parce que les dépassements de coûts et les déficits d'avantages y sont monnaie courante (Flyvbjerg, 2007). Il est possible d'améliorer les choses en systématisant les évaluations *ex post* qui gagnent d'ailleurs en faveur dans plusieurs pays de l'OCDE (dont le Royaume-Uni, la France, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et la Norvège). Les analyses coûts/avantages étant réalisées par toute une panoplie d'institutions publiques et privées, la création d'une banque de données accessible à tous qui rassemblerait les résultats des analyses de ce type réalisées sur des projets déjà mis en œuvre pourrait faciliter l'amélioration de la méthode utilisée, la rendre plus transparente et aider à coordonner les propositions.

Les responsables politiques ont dans plusieurs cas (notamment dans celui des chemins de fer) passé outre aux conclusions négatives des analyses coûts/avantages et laissé des projets d'investissement aller leur cours. Dans de tels cas, les décideurs devraient être contraints de justifier leurs décisions afin d'accroître leur transparence et leur cohérence. Il serait possible d'améliorer encore le processus de planification et d'analyse coûts/avantages en intégrant les conclusions des évaluations *ex post* dans la réalisation des études coûts/avantages afin de remédier aux erreurs et omissions systématiques et en vérifiant régulièrement les paramètres les plus couramment utilisés (par exemple la valeur monétaire de la mobilité et les coûts de congestion). Cette façon de faire aiderait également à cerner et faire connaître le niveau de rentabilité des investissements. Toutes les mesures existantes de lutte contre la congestion (gestion de la circulation, voies réservées au trafic de pointe, etc.) devraient en outre être évaluées de façon systématique et coordonnée parce qu'elles peuvent rejaillir et exercer des effets de réseau sur l'ensemble du système de transport⁶.

Encadré 3.3. **Analyse coûts/avantages et planification des investissements en infrastructures aux Pays-Bas**

L'analyse coûts/avantages est obligatoire depuis 2000 pour tous les projets d'infrastructure d'importance nationale. Le seuil plancher est fixé au niveau de 112.5 millions d'euros pour les projets provinciaux (225 millions d'euros pour les grandes régions urbanisées). L'analyse coûts/avantages est un outil souvent utilisé pour évaluer le rendement social net de décisions d'investissement, même de celles de moindre envergure. Une première analyse coûts/avantages rudimentaire est généralement réalisée au cours d'une première phase exploratoire du processus de planification pour sélectionner les projets à prendre en considération et une ou plusieurs autres analyses coûts/avantages sont ensuite réalisées à une phase proche de la prise de décision. Le promoteur du projet doit faire réaliser ces analyses et recourt généralement pour ce faire aux services de consultants privés dans un souci de neutralité. Le Bureau central de planification peut réaliser une contre-analyse. La qualité des analyses coûts/avantages échappe à toute évaluation systématique (par le moyen notamment d'analyses *ex post*).

En 2000, l'État a adopté, afin d'améliorer la cohérence et la comparabilité des analyses coûts/avantages, des directives nationales sur les méthodes de réalisation de ces analyses et, plus particulièrement, sur les paramètres de coûts à prendre en compte dans le calcul des avantages. Ces paramètres (notamment la valeur du temps de déplacement des personnes physiques, les accidents et le taux d'actualisation) ont des valeurs comparables aux moyennes internationales (Odgaard *et al.*, 2005). Les conclusions des analyses coûts/avantages ont valeur indicative et ne lient donc pas les décideurs. C'est ainsi que cinq des neuf projets ferroviaires qui ont fait l'objet d'analyses coûts/avantages entre 2000 et 2008 ont été réalisés alors que les avantages nets annoncés étaient nuls ou négatifs (KiM, 2008). Les analyses coûts/avantages ont révélé que le coût social net actualisé de ces investissements excédait 1 milliard d'euros. Ces pratiques, qui trouvent leur pendant dans d'autres pays, peuvent s'expliquer en partie par le fait que les États tiennent également compte d'autres considérations (notamment d'équité).

Les investissements en infrastructures sont financés par différents niveaux de pouvoir (encadré 3.4). Les tentatives de mobilisation du secteur privé n'ont pas répondu aux attentes (Koppenjan, 2005), essentiellement parce que les partenariats public/privé, relativement rares, avaient des coûts de transaction élevés, que l'expérience faisait défaut et que l'engagement politique était défaillant (d'après la *Commission gouvernementale Ruding*). L'État va toutefois devoir faire face à un déficit croissant de ressources entraîné par la crise économique et l'augmentation du coût du vieillissement au cours des années à venir (chapitre 1). Les fonds de pension néerlandais s'intéressent par ailleurs aux projets à long terme et à faible risque générateurs de revenus stables (Inderst, 2009), surtout depuis les souvenirs cuisants laissés du fait de la crise récente par leurs placements en actions (chapitre 2). Les fonds de pension néerlandais investissent déjà dans les infrastructures à l'étranger (notamment en France et au Royaume-Uni), alors que leurs investissements directs dans les infrastructures néerlandaises de transport restent négligeables. Le ministère des Transports a adopté récemment une série de mesures pour harmoniser les conditions de fonctionnement des partenariats public/privé (normalisation des contrats, questions de parangonnage et de responsabilité) et amplifier la participation des autorités locales (centres de connaissances, directives, etc.). Un système de péages, éventuellement

Encadré 3.4. **Financement des infrastructures de transport aux Pays-Bas**

Les infrastructures de transport néerlandaises sont financées :

- sur le budget des collectivités locales (postes mobilisables pour le financement d'infrastructures et des transports publics),
- sur les lignes du budget de l'État affectées aux infrastructures
 - ❖ 2 milliards d'euros (0.3 % du PIB) sont transférés du « chapitre XII » aux autorités locales sans intervention de l'État. Les autorités locales décident souverainement du financement des infrastructures et des transports publics, mais l'État vérifie si les décisions de ces autorités vont dans le sens des objectifs de la politique nationale,
 - ❖ le Fonds des infrastructures et le Fonds pour le renforcement de la structure économique (alimenté par les recettes générées par le gaz) ont dégagé en 2009 quelque 7.7 milliards d'euros (1.3 % du PIB) pour financer des infrastructures nationales,
- dans le cadre de montages spéciaux pour les projets nationaux/locaux qui l'exigent (fonds spéciaux ou cofinancement),
- par quelques partenariats public/privé.

de péages virtuels assis sur le volume de trafic, pourrait devoir être mis en place pour rémunérer l'investisseur. La disponibilité du projet devrait aller de pair avec une approche systématique de la portée et de la conception des contrats et des réglementations afin d'optimiser les résultats en termes de coûts et de rentabilité des investissements (Sutherland *et al.*, 2009b ; Valila, 2005).

La capacité et l'utilisation des infrastructures existantes sont améliorables

La nécessité d'un assainissement prochain des finances publiques confère une importance accrue à la rationalisation de l'utilisation et au renforcement de la capacité des infrastructures existantes parce que ce genre de démarche permet souvent d'atténuer la congestion à moindre coût. D'aucuns ont ainsi calculé que la conversion de bandes d'arrêt d'urgence en voies accessibles pendant les heures de pointe est 2.5 fois moins coûteuse que la construction de nouvelles routes (Adams, 2007). Il est déjà très largement fait recours à l'amélioration des infrastructures existantes pour endiguer les effets de la congestion. Entre 2000 et 2007, l'ouverture de nouvelles routes s'est traduite par une diminution de 2 % de la congestion tandis que la multiplication des voies accessibles au trafic de pointe et l'élargissement de certaines routes y ajoutaient 8 autres pour cent. Les mesures, largement répandues aux Pays-Bas, de gestion du trafic (les systèmes de transport intelligent permettent d'adapter en temps réel la gestion de la circulation à la situation du réseau et d'informer les usagers sur les embouteillages, les accidents, etc.) ont réduit de 3 % le nombre d'heures perdues sur les routes (KiM, 2009b). D'autres mesures, telles que le stationnement payant, la limitation des places de stationnement ou l'aménagement de parkings de dissuasion en dehors des centres-villes, visent à dissuader les Néerlandais d'utiliser leur voiture, notamment pendant les heures de pointe (van der Shaar, 2006)⁷. Les voies et parcs de stationnement réservés aux adeptes du covoiturage incitent à cette forme de mobilité, mais la part des migrations alternantes que le covoiturage prend à son compte a diminué de moitié pendant les dix dernières années. D'autres mesures encore visent à atténuer les effets du transport de marchandises (en concentrant les différentes formes de

trafic, par exemple les déplacements à longue et courte distance ou le trafic marchandises et le trafic voyageurs, sur des corridors physiquement distincts). La ligne marchandises de la Betuwe, qui relie le port de Rotterdam à l'Allemagne, est un exemple ferroviaire de cette politique de spécialisation des corridors de circulation.

Le trafic local pourrait être reporté sur les routes secondaires, mais cela nécessiterait d'importants investissements. À l'heure actuelle, les autorités locales n'accordent pas beaucoup d'intérêt au retrait du trafic marchandises des autoroutes parce qu'il aurait pour effet d'aggraver la pollution locale et de dégrader la sécurité routière. Elles hésitent donc (aussi pour des raisons budgétaires) à soutenir le renforcement de la capacité des routes secondaires. Deux types de démarches permettraient d'éroder la résistance des collectivités locales au développement de ce réseau et de les encourager à y participer. La fermeture de certaines voies d'accès au réseau autoroutier ainsi que de voies de sortie pourrait remédier de façon significative aux problèmes de congestion et de sécurité (Commission Luteyn, 2003, citée dans OCDE, 2007) parce qu'elle obligerait le trafic local à emprunter des routes locales et inciterait ainsi les autorités locales à investir dans le réseau secondaire et les rocades. Il est possible aussi de défrayer les autorités locales des coûts externes générés par la circulation sur les routes secondaires (existantes ou à construire) en les faisant bénéficier d'un régime de péages virtuels ou du partage des recettes tirées du système de tarification routière.

La tarification routière peut agir directement sur la congestion et les atteintes à l'environnement

L'État se propose d'agir sur la demande par le biais d'un système novateur et global de tarification routière qui pourrait, s'il est adopté, entrer en vigueur en 2017. Dans la plupart des pays de l'OCDE, y compris aux Pays-Bas, la tarification routière fait coexister des taxes sur les carburants avec une forme quelconque de taxe routière ou de vignette. Les divers systèmes de tarification routière déjà en place poursuivent des objectifs primaires différents en ce sens que certains visent par exemple à générer des recettes et d'autres à gérer la demande. La circulation sur autoroute est soumise au paiement de péages dans beaucoup de pays, de même que le franchissement de certains ouvrages tels que des ponts et des tunnels dans la plupart d'entre eux. L'Allemagne s'est dotée d'un système satellitaire de tarification au kilomètre (applicable aux camions qui circulent sur ses autoroutes) et a été imitée récemment par la Slovaquie (dont le système s'applique aux véhicules lourds circulant sur ses grands axes routiers) tandis que des péages de congestion sont perçus à l'entrée dans les centres-villes de Londres, Oslo et Stockholm.

Le système de tarification routière envisagé par les Pays-Bas est novateur à de nombreux points de vue. Il double un péage au kilomètre d'un supplément pour circulation en zone encombrée pendant les heures de pointe et fait appel à un système de localisation par satellite qui couvre toutes les routes du pays et quasi tous les types de trafic (encadré 3.5). Les péages seront calculés de telle sorte que le produit des péages au kilomètre soit égal à celui de la taxe de circulation actuelle et n'affecte donc pas les recettes publiques brutes. Le péage au kilomètre variera selon le type de véhicule, le poids, les émissions de CO₂ et le volume d'émissions, reflétant en cela la structure des taxes actuelles sur les véhicules. Le supplément est identique pour tous les types de véhicules, mais peut varier selon l'heure de la journée et le lieu. Il ne sera perçu qu'à partir du moment où tous les véhicules auront été équipés du dispositif de repérage approprié. Le nouveau système permettra de rassembler des données (anonymes) sur les habitudes de mobilité et, partant, de

Encadré 3.5. **Projet de système de tarification routière**

Le gouvernement avait approuvé le projet de système de tarification routière à la mi-novembre 2009 et le projet aurait sans doute été voté par le Parlement pendant le printemps de 2010 si le gouvernement n'avait pas décidé de démissionner. La tarification routière (en l'occurrence le relèvement des taxes sur le carburant, les routes à péage et les péages de congestion) mobilise les esprits depuis des décennies, mais ne s'est pas encore traduite dans les faits parce qu'elle n'était pas soutenue par le public. En 2005, le gouvernement a chargé un groupe composé de représentants de toutes les parties intéressées de lui trouver une solution acceptable par tous. Le groupe a, au terme de ses travaux, proposé de remplacer le système de taxes forfaitaires à l'achat et à la possession des véhicules par un système de taxation de leur usage (au kilomètre) et, partant, de la congestion et des émissions que cet usage entraîne. Les taxes forfaitaires actuelles, à savoir la taxe sur la possession d'un véhicule à moteur, le supplément perçu par les provinces sur cette taxe pour les voitures individuelles et la taxe d'immatriculation, devraient être supprimées progressivement et remplacées par une nouvelle taxe qui variera selon le type de véhicule, le poids, les émissions de CO₂ et le volume d'émissions, et qui sera donc plus élevée pour les propriétaires des véhicules les plus polluants. La taxe au kilomètre se doublera à l'avenir d'un péage de congestion qui devra être acquitté pendant les heures de pointe et dans les zones encombrées. Ce péage sera le même pour toutes les catégories de véhicules, mais variera dans le temps et dans l'espace. Les camions circulant sur les autoroutes néerlandaises ne devront plus avoir d'eurovignette et les modalités techniques de taxation des véhicules immatriculés à l'étranger sont en cours de définition.

Le système sera mis en œuvre par étapes annuelles successives, d'abord pour les véhicules de transport de marchandises en 2012 jusqu'à s'appliquer finalement à tous les véhicules en 2017. Il couvrira toutes les routes du pays et s'appliquera à tous les véhicules, tant les voitures que les camions, mais pas aux motocyclettes. À la différence des taxes actuelles, les recettes tirées du système de tarification routière iront au Fonds des infrastructures. Tous les véhicules devront être équipés d'un dispositif GPS qui relèvera le nombre de kilomètres parcourus au total et pendant les heures de pointe ainsi que dans les zones encombrées. Les informations recueillies par ce dispositif seront regroupées et transmises par satellite à l'opérateur qui établira des factures mensuelles. Ces informations ne seront pas diffusées, pour des raisons de confidentialité et de respect de la vie privée.

La taxe au kilomètre est censée refléter les taxes actuelles sur les véhicules. Elle s'élèvera, pour la voiture particulière type, à 0.03 euro en 2012 et augmentera ensuite régulièrement pour passer à 0.067 euro en 2017. La taxe finale sera ajustée de telle sorte que les recettes publiques soient suffisantes. La taxe sera plus élevée pour les voitures diesel et les voitures très polluantes. Les montants de base finaux seront moins élevés pour les camionnettes (0.017 euro), les autocars (0.028 euro) et les camions (0.024 euro).

Il a été estimé au départ que les coûts non récurrents de mise en place du système seraient égaux à 0.75 % du PIB et que les coûts annuels d'entretien et d'amortissement absorberaient de 15 à 30 % des recettes annuelles (ministère des Transports, 2005). Le gouvernement vise par ailleurs à limiter les coûts d'exploitation à 5 % des recettes. Il entend que ces coûts d'exploitation soient couverts par une surtaxe de 5 % et que les recettes publiques n'aient pas à souffrir de la suppression progressive des taxes actuelles sur les véhicules.

Encadré 3.5. **Projet de système de tarification routière (suite)**

Le gouvernement compte que, d'ici 2010, les kilométrages parcourus auront diminué de 15 %, les embouteillages de moitié, le nombre de tués de 7 % et les émissions de CO₂ et de particules fines de 10 % et que la fréquentation des transports publics aura dans le même temps progressé de 6 %. Les recherches menées dans le cadre des travaux préparatoires pour le projet de tarification routière ont conduit à estimer un effet positif annuel de 0.3 % sur le PIB et un effet un peu plus faible sur le bien-être à l'horizon 2020 (à la faveur d'une amélioration de la qualité des déplacements, de l'appariement des offres et des demandes sur le marché du travail, de la sécurité routière et des effets environnementaux). Une fraction substantielle de ces avantages devrait venir du péage de congestion, péage dont la loi repousse la définition détaillée à plus tard. Les estimations sont hautement incertaines parce que le système est à la fois tout à fait inédit et de très large portée.

mieux identifier les faiblesses du système de transport. Il devrait ainsi être plus facile de peaufiner le système et de stimuler le développement de technologies qui font usage de ce genre d'informations. Comme ces avantages sont difficiles à quantifier, il semble toutefois justifié de faire preuve de circonspection dans leur évaluation.

La tarification routière fera dépendre la mobilité individuelle des contraintes économiques

Les effets de cette proposition ont été analysés en détail et comparés à ceux de plusieurs systèmes alternatifs pendant les études préparatoires (tableau 3.3). Il est ainsi apparu que le coût financier (variable) d'utilisation d'une voiture particulière type augmenterait d'environ la moitié, ou triplerait même aux heures de pointe, et que cette augmentation forcerait les automobilistes à repenser la nécessité de leurs déplacements et le choix de leur mode de transport au point de déboucher en fin de compte sur une réduction du trafic (notamment du trafic de loisir ou à finalité sociale)⁸. Le système devrait être mieux en phase avec les réalités économiques puisque la taxe au kilomètre fait correspondre un coût plus élevé/moindre à une utilisation plus/moins intense de la route et que le péage de congestion est un moyen de rationnement d'un bien rare (la capacité routière) dont le bilan coût/efficacité est intéressant. L'État s'attend à ce que la charge des coûts de transport glisse des ménages vers les entreprises qui profitent, en compensation, d'une diminution de la congestion. Il n'empêche que 15 % des ménages finiront par devoir payer plus. La réduction du trafic devrait être significative, surtout en situation de congestion, mais toutes les estimations de ce type sont particulièrement incertaines parce que la nature et la portée du système sont sans précédent. La contraction du trafic et la conversion à des modes de transport plus écologiques (transports publics, bicyclette, covoiturage et, peut-être aussi, véhicules moins polluants) devraient avoir réduit les émissions de 10 % d'ici 2020. Les péages de congestion sont à même d'améliorer l'environnement local dans des proportions significatives. Les considérations de respect de la vie privée ont suscité des demandes de ne recueillir et reproduire dans les factures que des données de nature très générale (kilométrage total parcouru et nombre de kilomètres parcourus en situation de congestion). Tandis que le détenteur de la plaque d'immatriculation du véhicule aura un accès *ex post* à toutes les données pertinentes, la mise en œuvre de ce dispositif pourrait compliquer la prise *ex ante* de décisions en matière de mobilité et, partant, réduire l'efficacité du système et faire obstacle aux vérifications. Il faudrait donc que les informations sur le

Tableau 3.3. **Taxation des véhicules et mobilité**

Instrument	Description	Recettes 2008 (% du PIB)
Taxe d'immatriculation	Taxe unique variant selon le type de véhicule, le carburant et les émissions. Elle est égale à 40 % du prix catalogue net des voitures et des camionnettes, mais le taux peut être majoré ou réduit sur la base de divers paramètres environnementaux. En 2013, cette taxe fera place à une taxe liée aux émissions de CO ₂ .	0.4
Taxe annuelle de circulation	Taxe annuelle de circulation variant selon le type de véhicule (voiture, camionnette, etc.), le type de carburant et la masse du véhicule.	0.6
Surtaxe provinciale d'immatriculation	Les provinces lèvent une surtaxe annuelle de circulation.	0.2
Taxes sur les carburants	0.71 euro par litre d'essence, 0.42 euro par litre de gazole, 0.07 euro par litre de GPL (2009).	1.2
Taxe sur les voitures de société	Les voitures de société qui parcourent moins de 500 km par an à des fins privées échappent à cette taxe. Si elles en parcourent davantage, 25 % du prix de la voiture sont ajoutés au revenu imposable (20 %, 14 % et 0 % pour des émissions faibles/zéro).	n.d.
Taxe sur les vélos fournis par les employeurs	Le vélo utilisé pour les déplacements domicile-travail est détaxé à concurrence de 746 euros, plus 82 euros par an pour les accessoires. Il peut en être acheté un tous les trois ans, mais il doit être utilisé pendant la moitié au moins des jours ouvrés (encadré 3.2).	n.d.
Allocation exonérée d'impôt pour migrations alternantes	Les employeurs peuvent verser une allocation exonérée d'impôt de 0.19 euro par km parcouru aux migrants alternants qui parcourent plus de 15 km par jour, quel que soit le mode de transport utilisé.	-0.3
Prime de déménagement exonérée d'impôt	Un déménagement donne droit à une prime forfaitaire.	-0.02

n.d. : chiffre non disponible.

Source : Administration nationale; *Energy Prices and Taxes* de l'AIE, 3^e trimestre 2009; Fédération des employeurs européens.

coût total des déplacements routiers (coût kilométrique majoré le cas échéant des péages de congestion) soient facilement accessibles en temps réel à l'utilisateur de la voiture, afin que celui-ci ait conscience du coût total qu'il doit assumer.

L'effet total de la tarification routière dépendra de plusieurs facteurs

La tarification routière équivaut en fait à une taxation de la mobilité. Selon des estimations de l'OCDE, le système va majorer le coût variable d'utilisation de la voiture pour les déplacements domicile-travail d'un salarié moyen (avec profil de migration alternante inchangé) de plus de 60 euros par mois, ou même davantage s'il y a matière à péage de congestion⁹. Les travailleurs peuvent s'adapter de plusieurs façons différentes, notamment en se convertissant à d'autres modes de transport ou en se déplaçant moins. L'État table sur une forte réduction du trafic de loisir et sur une contraction de 17 % des migrations alternantes (véhicules/km) accomplies en voiture. À long terme, les gens vont sans doute changer leurs habitudes, par exemple se rapprocher de leur lieu de travail ou opter pour des modes de déplacement alternatifs (covoiturage, incitation au stationnement dans des parkings de dissuasion, bicyclette pour une partie du déplacement).

La tarification routière incitera à la recherche d'autres formes d'organisation du travail, dont le télétravail. Des études réalisées dans d'autres pays montrent que le télétravail a un potentiel de réduction (marginale) du trafic (Lake, 2008; Moller-Jensen et al., 2008). Le télétravail ne semble toutefois pas avoir plus la cote aux Pays-Bas que dans d'autres pays de l'UE15¹⁰, en dépit des différentes mesures prises pour le promouvoir. Les employeurs et les travailleurs ont bénéficié ainsi, jusque pendant les premières années de ce siècle, d'une

prime exonérée d'impôt pour l'installation d'un bureau à domicile. En 2006, les employeurs ont en outre été autorisés à assimiler les frais d'utilisation du téléphone et d'Internet par leurs télétravailleurs à des frais professionnels (van het Kaar, 2008). En 2007, l'État a assoupli les conditions d'octroi de l'allocation que les migrants alternants peuvent déduire de leur revenu imposable de telle sorte que tous ceux qui travaillent hors de leur domicile pendant au moins 70 % de leur temps puissent en bénéficier. En 2008, un groupe de travail gouvernemental a recommandé d'assouplir encore davantage ces conditions d'octroi en ramenant le seuil à 60 %.

Les travailleurs peuvent aussi éviter les péages de congestion en effectuant leurs déplacements domicile – travail pendant les heures creuses moins chères, pour autant que leurs horaires de travail et les heures d'ouverture des institutions de garde des enfants (crèches) et des écoles le leur permettent. Il est à ce point de vue encourageant de noter que les horaires de travail sont relativement plus souples aux Pays-Bas que dans d'autres États membres de l'Union européenne. Les deux tiers environ des travailleurs néerlandais (hommes et femmes) peuvent jouer, dans une certaine mesure, avec leurs horaires et un bon cinquième des travailleurs peuvent même organiser leur horaire de travail à leur guise (Observatoire européen des conditions de travail, 2005). La déréglementation des heures d'ouverture des commerces permettrait d'améliorer quelque peu la distribution chronologique et la flexibilité des horaires de travail (OCDE, 2006). L'accessibilité et les heures d'ouverture des crèches sont d'autres déterminants importants des horaires des migrations alternantes pour une grande partie de la population active. L'Étude précédente a déjà formulé des recommandations à ce sujet. La loi sur les crèches de 2004 a mis plusieurs améliorations en œuvre et délégué leur surveillance et le contrôle de leur qualité aux autorités locales. Les écoles accueillent désormais les enfants de 7 à 19 heures, mais beaucoup de crèches n'ouvrent en revanche qu'à 8 heures (van Bostelen et al., 2007). Ces mesures visaient au départ à augmenter le nombre de femmes membres de la population active, et il en faudra encore d'autres pour gagner en flexibilité. Un allongement des heures, matinales en particulier, d'ouverture des crèches serait bienvenu pour les cols bleus et il pourrait se révéler souhaitable d'ouvrir plus de crèches en dehors des heures traditionnelles de travail afin de faciliter l'allongement des horaires de travail, notamment pour ceux qui travaillent la nuit ou en équipes¹¹. Le nombre de places disponibles pose en outre souvent problème et devrait être suivi de près. Il conviendrait de même de s'interroger sur les possibilités d'assouplissement des règles nationales qui fixent les heures d'ouverture des écoles. L'administration discute de cet assouplissement et plusieurs projets pilotes ont d'ailleurs déjà été lancés (Dutchnews, 2009).

Le principe de l'utilisateur payeur est appliqué à plusieurs instruments fiscaux existants dont certains inhibent et d'autres facilitent les migrations alternantes (tableau 3.3). La tarification routière génère des incitants qui vont à l'encontre de l'allocation défiscalisée de 0.19 euro par kilomètre versée aux migrants alternants quel que soit le mode de transport utilisé, une allocation qui a pour effet de réduire de 0.09 euro par kilomètre les taxes (et les cotisations sociales) des travailleurs à revenus moyens et d'un montant supérieur celles des travailleurs à plus hauts revenus¹². Au départ, cette allocation n'était versée que pour les 30 premiers kilomètres parcourus quotidiennement si les migrations alternantes s'effectuaient en voiture, poussant ainsi au choix d'autres modes de transport, mais le plan fiscal de 2004 a supprimé cette restriction et donc fait augmenter l'utilisation de la voiture sur de plus longues distances. La mesure s'est traduite par une augmentation de 3 % du nombre d'heures perdues sur la route entre 2000 et 2007 et devrait encore les faire

augmenter de 6 % supplémentaires pendant les années suivantes (CPB, 2004). L'allocation doit donner aux migrations alternantes la préséance sur la mobilité de loisirs, mais favorise en fait les migrations alternantes à longue distance. Elle devrait se présenter sous la forme d'une allocation forfaitaire identique pour tous les migrants alternants (ce qui équivaldrait dans les faits à un élargissement de la première tranche de revenus exemptée d'impôt) ou être supprimée pour rester neutre sur le plan de la distance et ne pas contrecarrer les incitations générées par le système de tarification routière. Le système de tarification routière risque toutefois de fermer l'accès du marché du travail à certaines catégories de travailleurs difficiles à placer tels que les migrants alternants à bas revenus dont le domicile est très éloigné de leur lieu de travail. La préservation de leurs chances d'accès au marché du travail passe par l'octroi à ces travailleurs d'aides ciblées et limitées dans le temps. Si l'octroi de ce genre d'aides devait s'avérer difficile à mettre en œuvre, il conviendrait d'envisager de focaliser l'allocation de migration alternante sur les travailleurs difficiles à placer.

Une utilisation plus intensive des mesures existantes et l'instauration de taxes de congestion représentent une solution de rechange viable

Si la mise en œuvre du système de tarification routière est remise à plus tard ou renvoyée aux calendes grecques, il faudrait songer à d'autres mesures pour améliorer le système de transport, par exemple durcir la taxation des carburants et prélever des péages de congestion dans les grandes agglomérations urbaines. Les taxes sur les carburants sont une espèce de taxe sur l'utilisation des infrastructures routières particulièrement efficace pour la lutte contre les externalités environnementales négatives (notamment les émissions de gaz à effet de serre)¹³, mais moins efficace pour lutter contre la congestion. Les taxes sur les carburants sont à l'heure actuelle proches de la moyenne OCDE pour le gazole, mais supérieures à cette moyenne pour l'essence qui est en effet frappée de taxes supérieures de 70 % à celles qui frappent le gazole (encadré 3.6), alors même que le gazole contient quelque 15 % de carbone en plus¹⁴. Cette différence s'explique par le fait que le taux de taxation des carburants doit être compétitif afin de protéger le statut international des principaux ports et de prévenir la perte de recettes fiscales, étant donné la forte élasticité-prix du gazole (Brons *et al.*, 2008). Le GPL bénéficie par contre d'un traitement fiscal de faveur et la part des véhicules au GPL est donc un peu plus grande que dans la plupart des pays de l'OCDE. Afin de contrer la propension des ménages à acheter des voitures diesel relativement polluantes, l'État taxe leur possession assez lourdement (tableau 3.3)¹⁵. La gestion des taxes sur les carburants est simple et leurs délais de perception sont courts (tableau 3.4). Le risque de perte de recettes fiscales est en outre relativement bien maîtrisé et pourrait s'atténuer au cours des années à venir parce que les pays voisins vont sans doute relever ou relèvent déjà leurs taxes sur les carburants (Belgique) pour combler des déficits budgétaires qui augmentent et s'approprient à prendre des mesures pour réduire les émissions¹⁶.

Le péage de congestion est un moyen qui doit à l'étroitesse de son aire de mise en œuvre (en l'occurrence les seules zones encombrées) et à l'utilisation d'une technologie différente d'être relativement bon marché (tableau 3.4) et qui peut réduire la congestion de façon économique (Besseling *et al.*, 2005). Une mise en œuvre accélérée des péages de congestion permettrait de faire sauter les goulets d'étranglement les plus pressants et, partant, de récolter plus rapidement des avantages économiques substantiels et certains avantages environnementaux (généralement localisés). Elle inciterait en particulier plus puissamment le trafic marchandises relativement flexible à éviter les heures de pointe et

Tableau 3.4. **Évaluation des différents systèmes de tarification routière**

Système	Réduction escomptée de la congestion entre l'année de référence et 2020				Observations	Réduction escomptée des émissions		Mise en œuvre	Coûts annuels estimatifs d'entretien et de dépréciation	
	Pays		Randstad			CO ₂	NO _x et particules		Coûts estimatifs de démarrage	Coûts estimatifs d'entretien et de dépréciation
	Grands axes	Autres routes	Grands axes	Autres routes					Milliards d'euros de 2005	Milliards d'euros de 2005
1. Taxe kilométrique + péage de congestion ¹	-60 %	-40 %	-60 %	-40 %	Remplace 3.4 milliards d'euros de taxes sur les véhicules : taxe à l'achat et ¼ de la taxe d'immatriculation. Péage de congestion de 0.11 euro/km dans les endroits encombrés.	-6 %	-11 %	2017	2.2-4.1	0.9-1.9
Autres										
2. Taxe kilométrique (I)	-30 %	-30 %	-25 %	-30 %	Sans incidence sur les recettes, remplace la taxe à l'achat et ¼ de la taxe d'immatriculation.	-5 %	-10 %	2017	2.1-3.8	0.8-1.8
3. Taxe kilométrique (II)	-40 %	-40 %	-40 %	-40 %	Sans incidence sur les recettes, remplace 5.7 milliards d'euros de taxes sur les véhicules	-7 %	-14 %	2017		
4. Péage de congestion (I)	-50 %	-20 %	-50 %	-15 %	Péage forfaitaire de congestion de 0.11 euro/km dans les endroits encombrés (ratio flux/capacité > 0.8)	-2 %	-2 %	2011	0.1	0.03-0.05
5. Péage de congestion (II)	-55 %	-35 %	-60 %	-35 %	Péage de congestion variant entre 0.055 et 0.22 euro/km en fonction du niveau de congestion	-2 %	-2 %	2011		
6. Taxes sur les carburants	-15 %	-15 %	-15 %	-15 %	Relèvement sans incidence sur les recettes, remplace 3.4 milliards d'euros de taxes sur les véhicules	-3 %	-1 %	prochaine	-0	-0
7. Péages en six endroits	-15 %	0 %	-25 %	0 %	Perception de péages en six endroits situés sur le réseau de routes primaires	1 %	1 %	2012	0.1	0.1-0.2
8. Redevance d'accès matinal aux grandes villes	-25 %	-10 %	-35 %	-15 %	Redevance de 2.90 euros à acquitter pour entrer dans l'une des 4 plus grandes villes pendant les heures de pointe du matin.	-1 %	-1 %	2011	0.1-0.2	0.04-0.07

1. Une combinaison des dispositifs suivants : 2. Taxe kilométrique (I) et 4. Péage de congestion (I).

Source : Une autre façon de tarifier l'usage des routes, 2005, ministère des Transports, des Travaux publics et de la Gestion de l'Eau.

aurait aussi moins d'effets négatifs sur l'activité économique dans les zones rurales ainsi que sur les travailleurs à bas salaires qui accomplissent leurs déplacements domicile-travail en voiture en dehors des heures de pointe. L'application de taxes de congestion uniquement sur les routes principales risque d'augmenter le trafic sur le réseau secondaire et les routes locales, ce qui peut créer une incitation à accroître leur capacité.

Le peaufinage du système de tarification routière est porteur d'avantages économiques supplémentaires

Dès que le système de tarification aura été mis en place, l'État devra se tenir prêt à en contrôler minutieusement l'incidence sur le trafic afin de pouvoir lui apporter les ajustements nécessaires au cas où les effets constatés différeraient des effets escomptés. Le système pourra en outre être peaufiné pour en optimiser l'efficacité économique. Tel

Encadré 3.6. Coûts externes, taxation des carburants et tarification routière

Les taxes sur l'essence et le gazole s'élèvent, hors TVA, à respectivement 0.71 et 0.42 euro par litre (AIE, 2009) et n'ont guère de rapport avec les coûts externes de la mobilité (Vermeulen *et al.*, 2004). Le système actuel de taxation taxe l'usage de la voiture au-delà de ce que justifient ses effets externes marginaux estimatifs, mais subventionne en fait celui des véhicules utilitaires (tableau 3.5). Le système de tarification routière proposé accentuera encore la discordance parce qu'il fixera la taxe au kilomètre à un niveau nettement plus élevé pour les voitures particulières que pour les véhicules utilitaires. Le transport de marchandises par chemin de fer et, plus encore, par voie navigable est également subventionné parce que sa taxation ne couvre qu'une fraction de ses coûts externes.

L'évaluation des coûts externes des transports est un exercice complexe qui est largement tributaire des hypothèses retenues, notamment en matière de coût des émissions de CO₂. La fixation du coût de ces émissions au niveau de 14 euros par tonne comme le prévoit le système d'échange de quotas d'émission que l'Union européenne vient d'adopter reviendrait à prélever 0.033 euro par litre d'essence et 0.039 euro par litre de gazole, ce qui ne représente qu'une minime partie des taxes actuelles sur les carburants. Sa fixation au niveau plus élevé auquel INFRAS (2004) propose de le situer pour pouvoir réduire les émissions de 50 % d'ici 2030 (par rapport à ce qu'elles étaient en 1990) obligerait à multiplier les taxes par dix.

Tableau 3.5. Effets externes marginaux et taux de taxation
(2017, en prix de 2005)

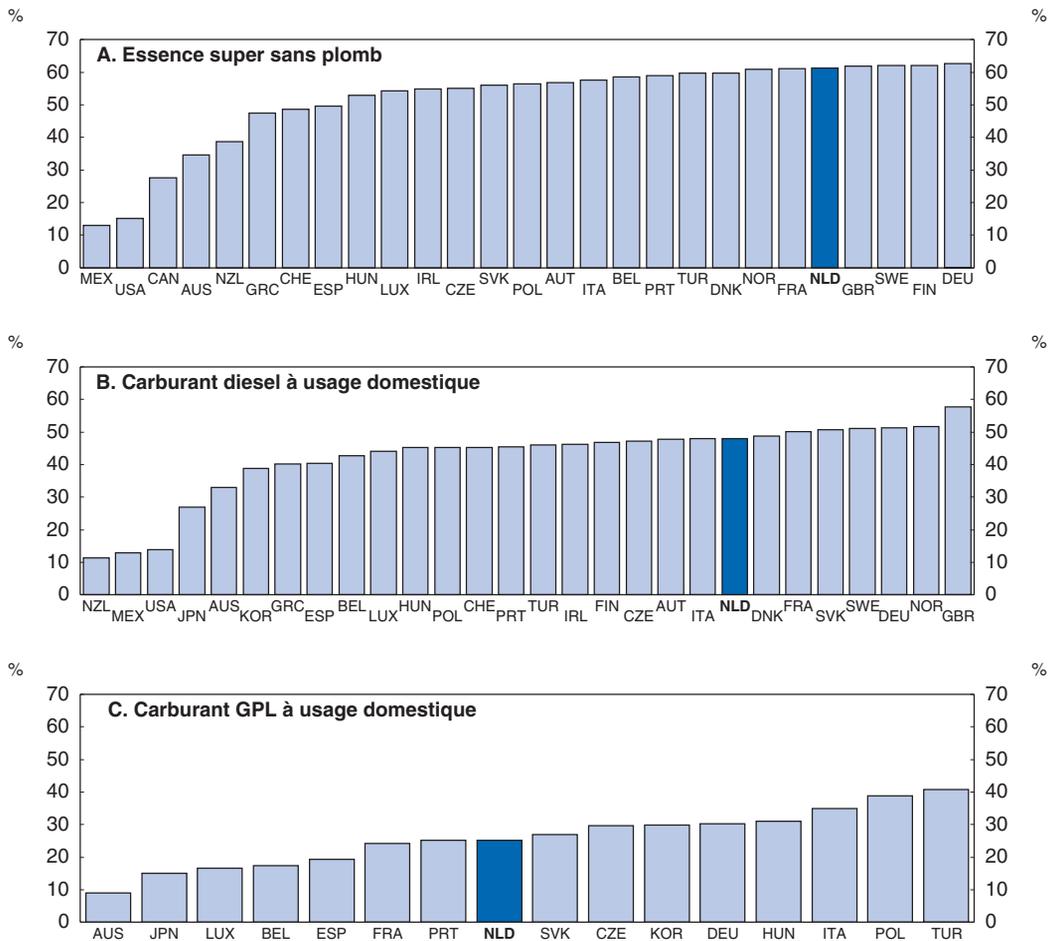
		Centimes par véhicule/kilomètre								
		Usure de la route	Sécurité	Bruit	CO ₂	Autres que CO ₂	Externalités totales	Taxe sur le carburant	Redevance d'usage de la route	Total (taxe + redevance)
Voiture	Essence	0.2	2.7	0.3	1.0	0.3	4.4	4.5	6.7	11.2
	Gazole	0.2	2.7	0.4	0.9	1.1	5.2	1.9	8.5	10.4
	GPL	0.2	2.7	0.3	0.7	0.3	4.2	0.4	7.1	7.5
Camionnette	Gazole	1.1	2.3	0.7	1.2	3.9	9.2	2.7	1.7	4.4
Camions	Gazole	9.6	5.4	2.4	5.5	3.9	26.8	9.0	2.4	11.4
(total)										

Source : Besseling *et al.* (2005) et Vermeulen *et al.* (2004).

qu'il est aujourd'hui proposé, le système fixe les redevances d'usage de la route à un niveau qui leur permet de dégager des recettes égales à celles des taxes sur les véhicules qu'il remplace et ne couvre donc pas le coût total des externalités du transport routier (si ce n'est qu'il fait varier les redevances par catégorie d'émissions dans chacune des catégories de véhicules), ce qui revient à subventionner un transport de marchandises qui génère pas mal de pollution et de congestion. Il conviendra aussi de mieux aligner la structure des redevances sur les externalités négatives du transport routier, et à tout le moins il serait possible d'ajuster les redevances dues par les véhicules de transport de marchandises de façon à dissuader ces véhicules de rouler pendant les heures de pointe et à les inciter à circuler pendant les heures où le trafic est moins dense. Ces mesures devraient être épaulées par les taxes sur le carburant pour réduire les émissions dans les proportions souhaitées par les autorités publiques. Les redevances routières pourraient

Graphique 3.6. Niveau élevé des taxes sur le carburant en général et sur l'essence en particulier

En pourcentage du prix du carburant, 2008



Source : OCDE (2008), Prix de l'énergie et taxes, 4^e trimestre 2008.

Statlink <http://dx.doi.org/10.1787/888932291947>

aussi varier selon les catégories de véhicules afin de mieux couvrir les coûts de l'entretien des routes et les coûts sociaux tels que le bruit et la sécurité routière. L'exclusion des motos du champ d'application du système pourrait compliquer la réalisation des objectifs poursuivis en matière de sécurité parce qu'elle est de nature à faire augmenter l'utilisation des deux-roues dont la plupart présentent un bilan imparfait dans ce domaine. Beaucoup de deux-roues ont en outre un impact très négatif sur l'environnement auquel le système n'apporte, tel qu'il est proposé aujourd'hui, aucune réponse. Il conviendrait donc de trouver un moyen d'inclure les motos dans le champ d'application du système.

Le principe de l'absence d'incidence sur les recettes, dont l'application est prônée pour des raisons principalement politiques, pourrait aussi donner des résultats qualifiables de suboptimaux en ce sens que, si le système réduit moins le trafic (et génère plus de recettes) que prévu, les redevances routières seront réduites (d'où une augmentation probable du trafic), et elles seront relevées dans le cas contraire. En outre, pour maintenir inchangé le niveau des recettes totales, il faudra ajuster les taux au kilomètre si le produit du péage de congestion est différent du montant actuellement estimé. Ce maintien devra donc

procéder d'un ajustement d'autres instruments fiscaux, par exemple l'impôt sur le revenu ou les taxes sur la consommation.

Les recettes générées par la tarification routière seront affectées au Fonds des infrastructures. Du point de vue de l'économie politique, on peut estimer que la population accepte plus volontiers une tarification routière quand ses recettes servent à améliorer les infrastructures routières (Schuitema *et al.*, 2008). En règle générale, et sans nier pour autant le besoin d'investissements en infrastructures, il faut éviter l'affectation de recettes fiscales à des fins particulières, afin d'en prévenir toute utilisation sub-optimale.

Un système efficace de tarification routière requiert une amélioration des transports publics

Le système de tarification routière, ou tout autre système susceptible de s'y substituer (par exemple l'augmentation des taxes sur les carburants et/ou la perception de péages de congestion), ne peut porter ses fruits que si les transports publics peuvent arrêter la contraction continue de leur part de marché (voyageurs/kilomètres), mais une évolution aussi radicale n'est envisageable que si leur accessibilité et leur capacité s'améliorent de façon substantielle. Le système de tarification routière devrait faire augmenter la fréquentation des transports publics de 6 % d'ici 2020. Cette augmentation s'observera probablement pendant les heures de pointe et sur les itinéraires encombrés (auquel cas la fréquentation devrait vraisemblablement augmenter de moitié), c'est-à-dire en des moments et à des endroits où les transports publics sont souvent dits être proches de leurs limites en termes de fréquence et de capacité (OCDE, 2007). Le Plan d'action national vise à faire augmenter le trafic voyageurs des chemins de fer de 5 % par an jusqu'en 2012 en multipliant le nombre de voies, en augmentant le nombre et la longueur des trains et en améliorant les correspondances entre modes de transport. Le système de tarification routière ne devrait rien apporter de plus à cette augmentation. L'intensification de la concurrence, l'amélioration de la tarification par prise en compte du coût effectif de la mobilité et l'intégration du marché dans le processus de tracé des lignes sont autant de mesures répondant aux appels de la demande qui pourraient aider à rationaliser la prestation des services.

Les transports publics gagneraient en efficacité s'ils étaient plus réactifs aux signaux du marché

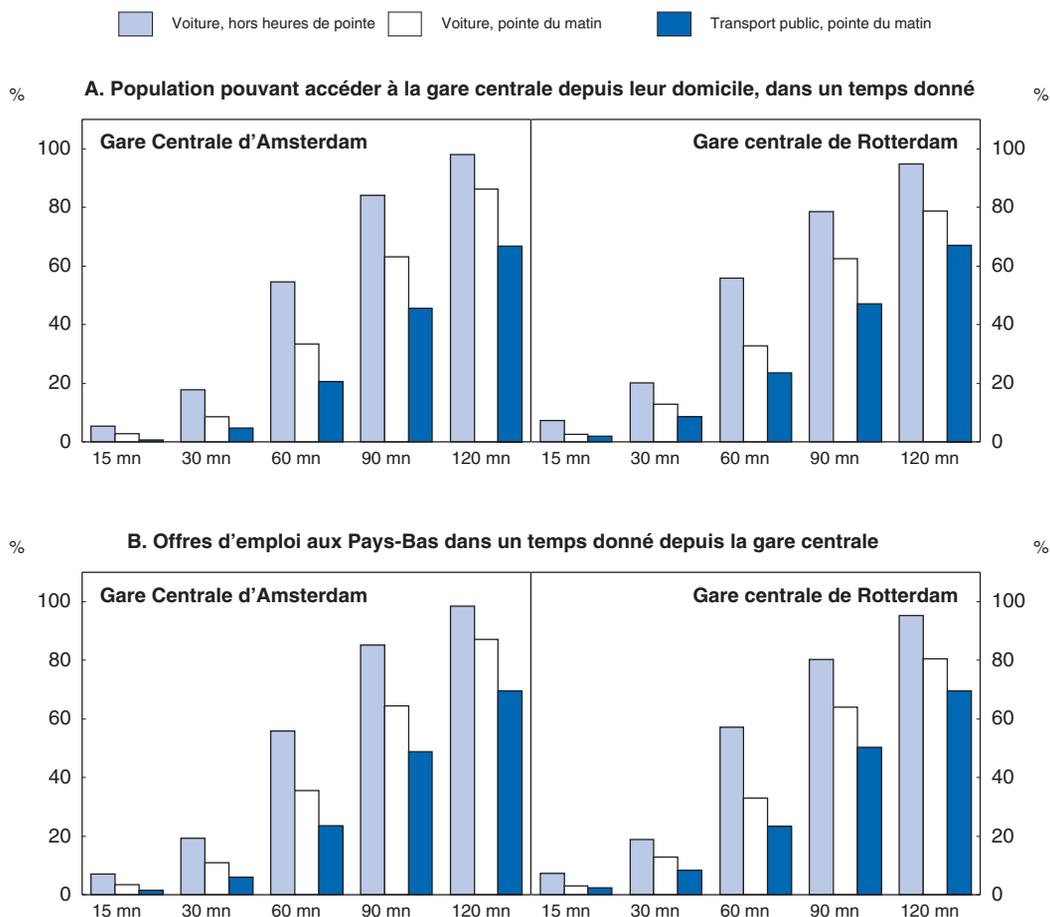
L'ouverture des transports publics à la concurrence a nettement progressé ces dernières années. Depuis 2001, les contrats d'exploitation de services de transport public (essentiellement les services urbains et provinciaux de transport par autobus/autocar) sont attribués par adjudication sur appel d'offres et les responsabilités en matière de transports publics ont été déléguées aux autorités provinciales (et urbaines) qui en sont ainsi devenues les autorités de tutelle. La concurrence n'a pas augmenté dans un premier temps, mais la situation s'est améliorée quand l'État a publié des directives générales sur la passation des marchés publics. Il reste toutefois encore des mesures à prendre pour rendre les transports publics plus réceptifs à la demande actuelle et future. Les transports publics restent, bien que la procédure d'adjudication soit devenue obligatoire, aux mains des autorités locales dans le centre des quatre plus grandes villes du pays (Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht)¹⁷. La loi de 2001 a également instauré un système de planification décentralisée qui délègue tout le pouvoir d'organisation des lignes et correspondances locales aux seules autorités locales et risque donc d'empêcher

les opérateurs d'adapter leurs services aux attentes de leur clientèle (van de Velde, 2005). Les déficiences de la planification et son déficit d'alignement sur la demande sont particulièrement manifestes dans la Randstad où les habitants de plus de 30 % des nouveaux lotissements résidentiels (totalisant 42 % des nouvelles maisons) ne peuvent pas accéder aux transports publics à pied (c'est-à-dire qu'ils sont à plus de 500 m d'un arrêt de bus ou de tram ou à plus de 750 m d'une station de métro) et où la voiture reste souvent un mode de transport plus rapide (Snellen et al., 2005, et graphique 3.7). L'une des explications est peut-être que, vu la faible densité de ce nouvel habitat, il s'avère économiquement moins viable d'offrir un réseau serré de transports publics dans la configuration actuelle. Une plus grande flexibilité et un recours accru aux mécanismes de marché pourraient donc faciliter la desserte de ces zones.

En ce qui concerne les autocars et les autobus, pour lesquels les coûts d'infrastructure, de démarrage et de modification des itinéraires sont relativement faibles, le blocage des mécanismes de marché empêche d'exploiter pleinement leur facilité d'adaptation à l'évolution de la demande. De plus, une directive largement adoptée prévoit que les

Graphique 3.7. **La voiture est un mode de transport relativement rapide, même en heures de pointe**

2008, en minutes



Source : D'après www.bereikbaarheidskaart.nl.

Statlink <http://dx.doi.org/10.1787/888932291966>

nouvelles lignes ne peuvent pas concurrencer des lignes de chemins de fer existantes dans les zones rurales, même là où ces dernières sont saturées. Cette situation, qui se retrouve aussi dans d'autres pays (dont la France et l'Allemagne), explique en partie pourquoi la part des bus et autocars (assurant des services interurbains à longue distance) reste limitée au niveau international. Il faudrait donc exposer ces services au jeu des mécanismes du marché afin d'améliorer la concurrence dans les transports publics et de mieux servir les migrants alternants. Aucun obstacle ne devrait empêcher des nouvelles lignes d'autobus et d'autocars d'entrer en concurrence avec des lignes de chemin de fer existantes, et les autorités provinciales de tutelle devraient garantir l'accès aux infrastructures nécessaires (gares et arrêts d'autocars/autobus). Enfin, la procédure d'adjudication des concessions devrait être renforcée dans les grandes villes.

Plusieurs mesures ont été prises pour libéraliser le rail. Les services voyageurs resteront assurés sur le réseau principal (trafic international et grandes lignes) par la société nationale (NS : Nederlandse Spoorwegen) jusqu'en 2015, mais la tutelle des services régionaux a été décentralisée. Le nombre de ces services adjugés sur appel d'offres augmente depuis 1998, date à laquelle le premier a été ainsi adjugé à titre expérimental. La majorité des services reste toutefois assurée par les NS, 8 % seulement des services étant décentralisés et soumis en principe au régime d'adjudication sur appel d'offres (van Dijk, 2007). L'objectif premier de la réforme était de réduire les subventions, et les lignes mises en adjudication sont plutôt périphériques et situées à l'écart des grands axes de migrations alternantes, laissant ainsi les lignes les plus lucratives à l'opérateur historique. En 2005, le gouvernement a décidé de continuer à adjuger des services voyageurs régionaux sur appel d'offres, mais les nouveaux concurrents peinent à s'introduire sur un marché que l'opérateur en place domine parce qu'il possède du matériel roulant, des distributeurs de billets, etc. L'organisation des liaisons échappant au jeu des mécanismes du marché, les besoins des autorités régionales prennent le pas sur ceux des usagers (van Dijk, 2007). En outre, l'étroitesse des zones couvertes par les contrats limite les gains d'efficacité liés aux économies d'échelle, de gamme et de réseau, que l'obligation faite au nouvel entrant de reprendre le personnel de l'opérateur précédent empêche également d'exploiter. Enfin, les opérateurs candidats à l'entrée ont accusé l'exploitant des infrastructures (Prorail) de tarder à mettre en œuvre des procédures transparentes d'homologation du nouveau matériel roulant plus léger (et plus efficace) et de ne pas respecter les délais de répartition des capacités. Prorail a été pénalisé en 2008 pour ces pratiques anticoncurrentielles.

L'obligation de transfert du personnel devrait, pour répondre aux signaux du marché, être limitée au personnel clé. L'aire de couverture des contrats devrait aussi être étendue afin de faciliter la mise en service de nouveau matériel roulant. Eu égard à la longueur de la durée de validité des contrats (généralement de 7 à 15 années), les opérateurs devraient être mis en mesure d'adapter leurs services à la demande, en les modulant par exemple selon l'heure de la journée ou le jour de la semaine. Ceci pourrait se faire en limitant le champ d'application des contrats aux services minimums requis. L'exposition au jeu des mécanismes du marché est plus difficile que pour les services d'autocars et d'autobus, en raison des problèmes soulevés par la coordination des circulations sur les voies à fort trafic, mais devrait quand même être envisagée. La poursuite de la décentralisation demande que l'autorité de tutelle suive de près la coordination des relations avec les autorités régionales.

Les transports publics sont souvent tenus pour être plus respectueux de l'environnement que la voiture et il en est vraisemblablement ainsi quand ces transports

publics tournent à pleine capacité pour absorber les pics de la demande (STREAM, 2008). Il est toutefois fréquent, en période creuse et sur certaines lignes peu fréquentées, que les services soient assurés en exécution d'obligations de service public et que les taux d'utilisation des capacités soient très faibles. Il s'ensuit que le taux moyen d'occupation des trains se limite à 0.28 et que les performances environnementales des transports publics sont donc souvent très insatisfaisantes. Certaines études empiriques (STREAM, 2008) révèlent que sur les déplacements courts (c'est-à-dire sur les distances inférieures à 50 km typiques des migrations alternantes), une voiture (à essence) produit en moyenne 50 % de plus d'émissions par voyageur/kilomètre qu'un train et plus ou moins autant qu'un autobus. Étant donné toutefois que les voitures ont un taux moyen d'occupation qui est plus ou moins le même en heures de pointe qu'en heures creuses, les avantages environnementaux des transports publics tendent à s'estomper pendant les heures creuses. En effet, les transports publics peuvent produire deux fois plus d'émissions par voyageur transporté pendant les heures creuses que pendant les heures de pointe (Rietveld, 2002). Le durcissement des normes d'émission applicables aux voitures neuves pourrait en outre faire perdre aux transports publics une partie de leurs avantages environnementaux. Il en ressort que l'utilisation des capacités est la clé de l'amélioration des performances environnementales des transports publics et qu'ils doivent pour cela mieux s'aligner sur la demande, en particulier pendant les heures creuses et sur les liaisons peu fréquentées. Tout ceci plaide en faveur de l'ouverture à la concurrence et fait comprendre qu'il est nécessaire que les transports publics couvrent la totalité du coût de leurs externalités environnementales. Il convient en outre que les contrats soient assouplis pour faciliter l'adaptation à la demande et laisser le marché peser sur le tracé des lignes.

L'amélioration du processus décisionnel dans le domaine de la mobilité oblige à repenser la tarification des transports publics. Cette tarification est une question qui n'est pas dénuée d'intérêt et les économistes continuent d'ailleurs à débattre des mécanismes de tarification les plus appropriés (et les plus pratiques) (Nash, 2003). Le système en vigueur depuis peu (carte à puce), qui combine un prix forfaitaire de déplacement à une redevance kilométrique, présente certains avantages, dont celui d'autoriser un ajustement facile des prix de transport. Il convient toutefois de respecter un certain nombre de principes, dont le moindre n'est pas que la fixation des prix doit rester réglementée étant donné que la concurrence n'est pas parfaite dans ce secteur. Il convient toutefois, pour que la concurrence s'exerce dans des conditions égales pour tous les modes de transport, notamment quand le système de tarification routière aura été mis en place, que le prix des titres de transport reflète les coûts internes (coûts d'exploitation) et externes (coûts sociaux et environnementaux) ainsi que les avantages générés, de telle sorte que le prix payé par les usagers couvre les coûts marginaux sociaux de leur déplacement. Ces changements s'inscrivent dans la ligne des incitations offertes par le système de tarification routière, surtout si les redevances routières sont ajustées selon la procédure indiquée dans le présent chapitre.

Le subventionnement des transports publics trouve sa justification dans le fait qu'ils réalisent un certain nombre d'objectifs gouvernementaux qu'il pourrait être impossible d'atteindre autrement et qu'ils génèrent donc des avantages externes comme le font les services collectifs fournis par les administrations publiques. À l'heure actuelle, le produit de la vente des titres de transport couvre grosso modo 35 à 60 % des coûts totaux d'exploitation (coûts d'entretien des véhicules et coûts d'investissement inclus) des

transports publics urbains (Rietveld, 2004). Il s'ensuit que, dans un souci de transparence, toutes les subventions (versées par les différents niveaux d'administration) devraient être justifiées par la poursuite d'objectifs clairement définis (équité, amélioration de la mobilité de certaines couches de la population, service universel) et que ces informations devraient être publiées afin que le contribuable sache combien il paie et à quoi va son argent.

Encadré 3.7. **Recommandations en vue d'améliorer le système de transport**

La planification des investissements doit être plus réactive aux signaux de la demande

- Simplifier la procédure de réaffectation des sols, repenser l'aménagement du territoire, en particulier dans la Randstad, et faciliter le développement du réseau de routes secondaires en attribuant aux autorités locales une partie des recettes générées par le trafic (péages virtuels ou tarification routière) et en fermant un certain nombre d'accès et de sorties sur le réseau autoroutier.
- Systématiser l'évaluation *ex post* des projets d'infrastructures, utiliser les conclusions de cette évaluation pour améliorer la méthodologie de l'analyse coûts/avantages, améliorer la transparence et l'accessibilité des résultats des analyses coûts/avantages, contraindre à justifier clairement la non prise en compte éventuelle de ces résultats, évaluer la nécessité du recours à des mesures existantes pour améliorer l'écoulement du trafic en cas d'application du système de tarification routière et éliminer les mesures inutiles ou génératrices de distorsions.
- Augmenter le nombre de projets d'infrastructures finançables par le secteur privé et encourager les fonds de pension à participer à leur financement.

Les atouts du système de tarification routière doivent être exploités à fond

- Mettre le système de tarification routière en œuvre, suivre attentivement son fonctionnement et faire en sorte que l'État procède aux adaptations nécessaires si les résultats diffèrent de ceux qui étaient attendus.
- Ajuster les prix relatifs et absolus afin de leur faire mieux refléter les coûts (externes) sociaux et environnementaux des différents modes de transport, étendre pour la même raison le champ d'application du système aux motos, prendre les redevances existantes en compte, par le biais des taxes sur les carburants, dans la fixation des redevances routières relatives, ajuster d'autres taxes, par exemple l'impôt sur le revenu ou les taxes à la consommation, pour éviter toute incidence sur les recettes.
- Étant donné que l'allocation versée aux migrants alternants interfère avec le système de tarification routière et n'est pas sans effet sur le choix du lieu de travail, recentrer cette prestation sur les travailleurs à bas salaires que la hausse du coût des migrations alternantes causée par le système de tarification routière risque d'exclure du marché du travail, ou remplacer l'allocation par un allègement fiscal forfaitaire et/ou une aide, limitée dans le temps, aux personnes difficilement employables (en particulier les migrants alternants à bas revenus contraints de parcourir de longues distances pour rejoindre leur lieu de travail).
- Renforcer la capacité des crèches (en nombre de places et heures d'ouverture) et abroger la réglementation des horaires d'ouverture des commerces afin de permettre aux actifs de mieux gérer leurs horaires de travail.

Encadré 3.7. **Recommandations en vue d'améliorer le système de transport (suite)**

- En cas d'abandon du système de tarification routière, il faudrait envisager de combiner un relèvement des taxes sur les carburants avec la mise en place de péages de congestion.
- Relever les taxes sur le gazole afin de mieux refléter les coûts environnementaux relatifs des carburants.

Les transports publics doivent gagner en flexibilité et mieux s'aligner sur la demande

- Assouplir les contrats de concession des services ferroviaires régionaux afin de donner aux concessionnaires la faculté de mieux s'adapter aux variations chronologiques et géographiques de la demande, augmenter le nombre de liaisons, notamment de liaisons à fort trafic de migrants alternants, à soumettre au régime d'adjudication sur appel d'offres afin de permettre aux concessionnaires de tirer profit d'économies d'échelle, de gamme et de réseau, simplifier les procédures d'homologation de matériel roulant plus efficient pour faciliter l'entrée sur le marché et améliorer le bilan environnemental.
- Faciliter l'accès au marché des transports publics en autorisant la mise en place de nouvelles lignes qui concurrencent des lignes de chemin de fer existantes et en facilitant les initiatives du marché visant à tracer de nouvelles liaisons et à modifier les liaisons existantes.
- Poursuivre les appels d'offres pour l'exploitation des services de transport public dans les grandes villes.
- Fixer les tarifs des transports publics en tenant compte de leurs coûts marginaux (notamment environnementaux) ainsi que de leurs coûts (et bénéfiques) d'exploitation afin d'assainir la concurrence avec le transport privé, assurer la transparence des aides accordées aux transports publics et conditionner expressément leur octroi à la poursuite d'objectifs nationaux clairement identifiés (service universel, équité, mobilité de catégories spécifiques de la population).

Notes

1. Selon le ministère des Transports, alors que la durée des trajets et le nombre de trajets par personne sont restés à peu près inchangés depuis 25 ans, la distance moyenne parcourue pour tous les modes a augmenté de 25 % (KiM, 2009).
2. Le nombre de voitures par habitant est un peu moins élevé aux Pays-Bas que dans la moyenne de l'UE 15 (environ 7.5 millions de voitures particulières et 1.1 million de véhicules utilitaires pour 16.5 millions d'habitants), mais le parc automobile a augmenté plus rapidement au cours de la décennie écoulée.
3. Les accidents mortels de la route (par habitant, par véhicule et par voyageur/kilomètre) diminuent et sont parmi les moins nombreux de la zone OCDE.
4. Les méthodes classiques calculent la perte sèche que la congestion (mesurée par rapport à son niveau socialement optimal) cause à l'économie ou la valeur du temps perdu dans les embouteillages (mesuré par rapport à la durée d'un déplacement effectué en circulation fluide). La perte sèche pour l'économie procède du fait que ceux qui décident de leur déplacement ne tiennent pas compte du coût qu'ils mettent ainsi à la charge des tiers. Elle peut être recouvrée par la perception de péages (pigoviens) judicieusement calculés qui tendent à situer la congestion à un niveau socialement optimal. Il n'en est pas de même pour les pertes totales de temps parce que l'élimination des coûts de congestion exigerait un renforcement (coûteux) de la capacité des infrastructures.
5. Des chiffres d'Eurostat datant de 2000 montrent que la part des sols affectés aux transports et aux communications (4 %) est nettement plus réduite que dans d'autres pays à forte densité de population tels que la Belgique (6.4 %) et l'Allemagne (4.9 %).

6. Bon nombre des mesures locales (dont la réservation de certaines voies au trafic de pointe, aux véhicules prioritaires et au covoiturage) pourraient ne plus être nécessaires après la mise en route du projet de système de tarification routière visant à résoudre beaucoup de problèmes dus à la congestion.
7. Amsterdam est une des villes du monde où le stationnement coûte le plus cher (Colliers, 2009). Les droits de stationnement représentent 20 % des recettes des collectivités locales des grandes villes, et 25 % à Amsterdam (CBS, 2009b).
8. Le raisonnement est valable pour une voiture qui consomme 8 litres d'essence, à 1.4 EUR le litre, aux 100 km, et qui doit acquitter une taxe de 0.067 EUR par kilomètre parcouru.
9. Le chiffre de 64.9 EUR est obtenu en multipliant le prix au kilomètre (0.067 EUR) par la distance moyenne de migration journalière pour des travailleurs effectuant le trajet en voiture (44 km aller-retour) et par le nombre moyen de journées de travail dans un mois (22).
10. Le CBS estime qu'environ 3 % de la population active a opté pour le télétravail, ce qui est un peu moins qu'au Danemark (4 %) et au Royaume-Uni (5 à 6 %), où la définition du télétravail n'est toutefois pas directement comparable. La Fondation européenne avance qu'en 2005, quelque 3 % des actifs néerlandais « télétravaillaient » pendant la plus grande partie de leur temps et que 14 % des actifs « télétravaillaient » pendant 25 à 50 % de leur temps, ce qui porte la part du télétravail néerlandais à un niveau parmi les plus élevés d'Europe (Gareis, 2007). À la fin de 2007, la moitié environ des (grandes) entreprises néerlandaises autorisaient certains des membres de leur personnel à « télétravailler » alors qu'elles n'étaient qu'un quart à le faire en 2003.
11. Ceci pourrait se faire en donnant aux employeurs une partie des aides à la création de crèches.
12. Le calcul part de l'impôt marginal effectif sur le revenu d'un travailleur à revenus moyens.
13. Les taxes sur les carburants pourraient en revanche être un moyen de réduction de certains types d'émissions, les particules fines en particulier, moins efficace que des normes d'émission.
14. A l'heure actuelle, les moteurs diesel sont généralement plus performants (en termes de distance parcourue par litre de carburant) que les moteurs à essence de puissance similaire. Cela ne remet pas en cause l'argument en faveur d'une taxation environnementale des carburants.
15. La structure du régime fiscal (achat, possession et consommation de carburant) situe à 15 000 km par an le point où les avantages de l'essence et du gazole s'équilibrent pour une voiture moyenne (au-delà de ce point, la voiture diesel devient la solution la moins chère), mais les surcoûts liés à l'achat et à la possession d'une voiture diesel portent en fait ce point à un niveau plus élevé (VROM, 2009).
16. Besseling et al. (2005) montrent qu'une augmentation de 0.06 EUR des taxes sur les carburants n'aurait qu'un effet négligeable alors qu'une augmentation de 0.30 EUR (nécessaire pour financer la suppression de la taxe sur la possession d'une voiture et la réduction d'un quart de la taxe d'immatriculation) réduirait les recettes d'un milliard EUR (0.2 % du PIB). La plus grande partie de la perte est imputable aux camions (consommateurs de gazole) parce que les voitures (consommatrices d'essence) roulent le plus souvent dans la Randstad, région relativement éloignée des frontières.
17. En 2007, le gouvernement a proposé d'étendre la procédure d'adjudication à l'ensemble des transports publics, mais il n'a pas été suivi par le Parlement (van de Velde et al., 2008). Les quatre plus grandes villes ont exploité toutes les échappatoires ouvertes par la loi pour retarder, si possible indéfiniment, l'application de la procédure d'adjudication. L'importance du tramway et du métro et un lobbying intense seraient la principale explication de cet état de fait (van de Velde, 2006).

Bibliographie

- Adams, R. (2007) « Active Traffic Management in the Netherlands; from re-active to pro-active Traffic Management », Rapport présenté au département de la gestion du trafic et de l'information, Rijkswaterstaat, ministère des Transports, des Travaux publics et de la Gestion de l'Eau.
- Agence européenne pour l'environnement (AEE) (2009), « Greenhouse gas emission trends and projections in Europe 2009 – Tracking progress towards Kyoto targets », Rapport n° 9/2009.
- Agence internationale de l'énergie (AIE) (2009), « Energy Prices and Taxes – Quarterly Statistics », troisième trimestre 2009 Paris.

- Annema, J.A., C. Koopmans et B. van Wee (2007), «Evaluating Transport Infrastructure Investments : The Dutch Experience with a Standardized Approach», *Transport Reviews*, Vol. 27, 2 mars 2007, pp. 125-150.
- Besseling, P., W. Groot, et R. Lebouille (2005) «Economische analyse van verschillende vormen van prijsbeleid voor het wegverkeer», CPB Document 87, Centraal Planbureau, La Haye.
- Brons, M., P. Nijkamp, E. Pels et P. Rietveld (2008) A meta-analysis of the price elasticity of gasoline demand. A SUR approach», *Energy Economics*, vol. 30/5, septembre 2008, pp. 2105-22.
- CBS (2008), «Dutch railways used intensively», Statistics Netherlands, *Web Magazine*, 4 mars 2008.
- CBS (2009a), «Lower energy consumption leads to lower emissions of carbon dioxide», National Statistics, *Web Magazine*, 8 décembre 2009.
- CBS (2009b), «Tenfold increase parking fee revenues within two decades», Statistics Netherlands, *Web Magazine*, 1^{er} septembre 2009.
- Coelli, T. et S. Perelman (1999), «A Comparison of Parametric and Non-parametric Distance Functions : with Application to European Railroads», *European Journal of Operation Research* 117, 1999.
- Colliers (2009), «Parking Rates – Global CBD Parking Rate Survey 2009», *Colliers International*, 2009.
- Commissie Luteyn (2003), «Beweging door samenwerking; Commissie Mobiliteitsmarkt A4 eindrapport», La Haye.
- CPB (2004), «Effecten van Belastingplan 2004 op mobiliteit en milieu», CPB Notitie.
- Den Boer, E. et G. Verbraak (2009), «Environmental Impacts of International Shipping : A Case Study of the Port of Rotterdam» Groupe de travail sur les politiques d'environnement nationales, Sous-groupe sur le projet «Impact environnemental des transports maritimes internationaux – le rôle des ports», OCDE, Paris.
- Dutchnews (2009), «Traffic jams down 14 % in 2009», *Dutchnews.nl*, 28 décembre 2009.
- Ministère des Transports du Royaume-Uni (2005), *The Eddington Transport Study*.
- Eurostat (2009), «Panorama of Transport», 2009, *Livres statistiques*, Eurostat, Bruxelles.
- EWCO (2005), Quatrième enquête européenne sur les conditions de travail, Observatoire européen des conditions de travail, Eurofound.
- Flyvbjerg, B. (2007), «Policy and Planning for Large-Infrastructure Projects : Problems, Causes, Cure», *Environment and Planning B : Planning and Design*, vol. 34, pp. 578-597.
- Friebel, G., M. Ivaldi et C. Vibes (2008), «Railway Deregulation : A European Efficiency Comparison» *Economica*.
- Gareis, K. (2007) «The State of eWork in Europe Today», 12th International Workshop on Telework 28-30 août 2007, Lillehammer, Norvège.
- Hilbers, H. et I. Wilmink (2002), «The Supply, Use and Quality of Randstad Holland's Transportation Networks in Comparative Perspective», *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, vol. 93, n° 4, pp. 464-471.
- Inderst, G. (2009), «Pension Fund Investment in Infrastructure», *Documents de travail de l'OCDE sur l'assurance et les pensions privées*, n° 32, OCDE, Paris.
- INFRAS (2000), «External Costs of Transport, Accident, Environmental and Congestion Costs of Transport in Western Europe», INFRAS, Zürich et IWW, Université de Karlsruhe.
- INFRAS (2004), «External Costs of Transport – Update Study», INFRAS, Zürich et IWW, Université de Karlsruhe.
- KiM (2008) «Mobiliteitsbalans 2008 – Congestie in perspectief», Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, ministère des Transports, des Travaux publics et de la Gestion de l'Eau, La Haye.
- KiM (2009a) «Mobiliteitsbalans 2009», Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, ministère des Transports, des Travaux publics et de la Gestion de l'Eau, La Haye.
- KiM (2009b), Verklaring van de bereikbaarheid via het hoofdwegennet 2000-07, La Haye, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

- Koopmans, S. et E. Kroes (2003), «Estimation of congestion costs in the Netherlands», European Transport Conference Proceedings 2003.
- Koppenjan, J. (2005), «The formation of public-private partnerships : lessons from nine transport infrastructure projects in The Netherlands», *Public Administration*, vol. 83, n° 1, 2005, pp. 135-57.
- Lake, A. (2008), «The Impacts of e-Work and e-Commerce on Transport, the Environment and the Economy» in *Road Pricing, the Economy and the Environment*, Jensen-Butler, C., Sloth, B., Larsen, M., Madsen, B. and Nielsen, O. (dir. publ.).
- LCMA-Spoor (2007), «Personenvervoer Landelijke Markt- en Capaciteitsanalyse Spoor – Eindrapport», ministère des Transports, des Travaux publics et de la Gestion de l'Eau, La Haye, novembre 2007.
- Ministère des Transports (2005), «A Different Way of Paying for Road Use – Impacts on traffic, environment and safety, technology, organisation, enforcement and costs», ministère des Transports, des Travaux publics et de la Gestion de l'Eau, La Haye, 2005.
- Ministère néerlandais des Transports, des Travaux publics et de la Gestion de l'Eau (2009), *Cycling in the Netherlands*.
- Molenkamp, L. (2007), «Traffic congestion – The Netherlands' approach», ministère des Transports, des Travaux publics et de la Gestion de l'Eau, Rijkswaterstaat, Powerpoint presentation, Londres, juillet 2007.
- Møller-Jensen L., C. Jensen-Butler, B. Madsen, J. Millard et L. Schmidt (2008), «A Web-Based Study of the Propensity to Telework Based on Socio-Economic, Work Organisation and Spatial Factors» in *Road Pricing, the Economy and the Environment*, Jensen-Butler, C., B. Sloth, M. Larsen, B. Madsen et O. Nielsen (éd.).
- Nash, C. (2003), «Marginal cost and other pricing principles for user charging in transport : a comment», *Transport Policy*, volume 10, n° 4, Transport and Social Exclusion, octobre 2003, pp. 345-8.
- OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE : Pays-Bas*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *OECD Territorial Reviews : Randstad Holland, Netherlands*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE : Pays-Bas*, OCDE, Paris.
- Odgaard, T., C. Kelly et J. Laird (2005), *Current Practice in project Appraisal in Europe*, Association for Transport and Contributors.
- Rietveld, P. (2002), «Why railway passengers are more polluting in the peak than in the off-peak; environmental effects of capacity management by railway companies under conditions of fluctuating demand», *Transportation Research Part D : Transport and Environment*, vol. 7, n° 5, septembre 2002, pp. 347-356.
- Rietveld, P. (2004), «Urban Transport Policies», *Tinbergen Institute Discussion Paper TI 2004-126/3*, Université libre d'Amsterdam.
- Savolainen, V.-V. (2007), «Relative Technical Efficiency of European Transportation Systems», université de Lappeenranta, Finlande.
- Schuitema, G., B. Ubbels, L. Steg et E. Verhoef (2008), «Public acceptability of a kilometer charge», in E. Verhoef, M.C.J. Bliemer, L. Steg et B. van Wee (dir. publ.), *Road pricing in transport : A multi-disciplinary perspective* (pp. 209-226), Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA.
- Snellen, D., H. Hilbers et A. Hendriks (2005), «Nieuwbouw in beweging; een analyse van het ruimtelijk mobiliteitsbeleid van VINEX», Ruimtelijk Planbureau, NAI Uitgevers, Rotterdam.
- STREAM (2008), «Studie naar TRansport Emissies van Alle Modaliteiten», Rapport CE Delft, septembre 2008, CE Delft.
- Sutherland, D., B. Égert et T. Koźluk (2009a), «Infrastructure and Growth : Empirical Evidence», *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 685.
- Sutherland, D.S. Araujo, B. Égert et T. Koźluk (2009b), «Infrastructure Investment : Links to Growth and the Role of Public Policies», *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 686.
- TNO (2006), «De Top 20 van Europese stedelijke regio's 1995-2005 ; Randstad Holland in internationaal perspectief», TNO-rapport I&R, 2006-974, Delft.

- Valila, T. (2005), «How expensive are cost savings? On the economics of public-private partnerships», *EIB Papers* n° 4/2005, Banque européenne d'investissement, Luxembourg.
- van Bostelen, E., A. van Gerven, M. Hols, B. Lindemann, M. Rozema, D. van Veen et F. de Winter (2007), «Internationaal vergelijkend onderzoek kinderopvang Een vergelijking met veel variabelen Eindrapportage», Capgemini Nederland BV.
- van der Schaaf, K. (2006), «Parking policy in Amsterdam – you can't stop progress ... but you can organize success & manage traffic flow», Powerpoint presentation, Ville d'Amsterdam, département des infrastructures, du trafic et des transports.
- van Dijk, H. (2007), «L'adjudication par appels d'offres et la décentralisation des services ferroviaires régionaux de voyageurs aux Pays-Bas (1997-2005)», in *L'adjudication par appels d'offres des services ferroviaires*, Conférence européenne des ministres des Transports, Paris.
- van het Kaar, R. (2008), «Telework in the Netherlands», *EIROnline*, Eurofound, 2008/02.
- van de Velde, D. (2006), «Geprivatiseerde centrale planning in het OV», *Economisch-statistische berichten*, 4500.
- van de Velde, D., W. Veeneman et L. Schipholt (2008), «Competitive tendering in The Netherlands : Central planning vs. functional specifications», *Transportation Research Part A*, 42, 1152-1162.
- Vermeulen, J., B. Boon, H. van Essen, L. den Boer, J. Dings, F. Bruinsma et M. Koetse (2004), «De prijs van een reis. De maatschappelijke kosten van het verkeer», CE Delft, septembre 2004.
- VROM (2009), «Traffic Emissions Policy Document : Achieving sustainability through cleaner, more efficient and quieter vehicles, and climate-neutral fuels», ministère du Logement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement.
- Winston, C. et A. Lager (2006), «The effect of government highway spending on road users' congestion costs», *Journal of Urban Economics*, vol. 60, pp. 463-483.

Chapitre 4

Renforcer la flexibilité du marché immobilier pour améliorer la mobilité de la main-d'œuvre

Le marché immobilier est l'un des principaux déterminants de la mobilité de la main-d'œuvre, car les ménages prennent rarement de décisions en matière d'emploi et de logement de façon disjointe. Cette interdépendance est vraisemblablement appelée à se renforcer, par suite de la hausse du coût des migrations pendulaires liée à la congestion du réseau routier ou aux mesures renchérissant l'essence, par exemple dans le cadre de la lutte contre le réchauffement climatique. Le marché immobilier néerlandais est plus rigide que dans de nombreux pays de l'OCDE, du fait des nombreuses interventions du gouvernement. Stimuler la mobilité professionnelle en atténuant ces rigidités permettrait d'optimiser l'utilisation des ressources en main-d'œuvre, ce qui serait tout particulièrement important à l'heure où le nombre d'actifs diminue sous l'effet du vieillissement. Le secteur locatif gagnerait en attractivité et en souplesse si le strict encadrement des loyers et les mécanismes rigides d'attribution étaient supprimés dans le secteur du logement social. La réduction des aides fiscales accordées aux propriétaires améliorerait l'affectation de ressources limitées et ferait baisser les prix de l'immobilier. L'assouplissement des règles foncières et du zonage entraînerait une hausse de l'offre de logements de tous types, ce qui ferait baisser les prix et permettrait de mieux ajuster le parc immobilier aux besoins de la population.

La rigidité du marché immobilier réduit la mobilité professionnelle des ménages, ce qui pèse sur les taux d'emploi et peut conduire à une mauvaise répartition régionale et sectorielle de la population active, même si les données empiriques recueillies sur le degré de corrélation entre logement et mobilité de la main-d'œuvre sont peu concluantes, tant au niveau international qu'à l'intérieur des Pays-Bas (encadré 4.1)¹. Les rigidités du marché immobilier sont la conséquence des interventions publiques. Aux Pays-Bas, les interventions s'adressent en règle habituelle à la fois aux propriétaires (déductibilités des intérêts hypothécaires, règlements de zonage stricts) et aux locataires (logement social, encadrement des loyers, aides fiscales, etc.). Les subventions au logement implicites et explicites sont susceptibles d'avoir un effet démobilisateur sur les candidats à l'emploi, dans la mesure où elles font augmenter les taux marginaux effectifs d'imposition. Par ailleurs, ces subventions pourraient

Encadré 4.1. **Constataions internationales sur les liens entre logement et mobilité sur le marché du travail**

Des données relativement homogènes montrent que dans le secteur locatif public, qui coïncide généralement avec le secteur social (dont les loyers sont inférieurs aux prix du marché), les ménages déménagent moins que dans le secteur privé et sont caractérisés par des taux de chômage plus élevés. Les premières données ont été réunies au Royaume-Uni dans les années 1980 (cf. De Graaff *et al.*, 2009 pour une vue d'ensemble). Plus récemment, Battu *et al.* (2009) ont montré que, au Royaume-Uni, les chômeurs logés dans le parc social ont moins de chances de trouver un emploi sur un marché éloigné que les locataires du privé. Selon des travaux australiens, les locataires du secteur public bénéficiant d'un loyer au-dessous du marché (et ceux qui ne paient pas de loyer) ont moins d'incitations à déménager pour des raisons professionnelles (De Graaf *et al.* (2009) d'après Flatau *et al.*, 2003). Des recherches danoises montrent en outre que l'encadrement des loyers constitue un frein à la mobilité des locataires (Munch et Svarer, 2002; Svarer *et al.*, 2005).

En comparaison, les travaux sur les liens entre **propriété** et mobilité de la main-d'œuvre ont démarré plus tardivement, et ce principalement à la suite du constat d'Andrew Oswald (1996, 1997, 1999) d'après lequel, d'une part, les pays qui comptent davantage de propriétaires ont un taux de chômage plus élevé (Green et Hendershott, 2001; Partridge et Rickman, 1997; Pehkohnen, 1999) et d'autre part, les propriétaires se retrouvent au chômage plus souvent que les locataires. En revanche, les locataires ont des taux d'activité plus bas (Dohmen, 2009). Des études de niveau microéconomique, qui permettent d'appréhender les caractéristiques des ménages, laissent entrevoir des résultats quelque peu différents. Les propriétaires ont tendance à se retrouver au chômage moins souvent et à y rester moins longtemps (van Ewijk et van Leuvensteijn, 2009). Selon des études menées en Australie, les propriétaires fortement endettés sont plus fortement incités à conserver leur emploi et s'ils se retrouvent au chômage, ils s'investissent beaucoup pour en retrouver un rapidement (Flatau *et al.*, 2003).

Encadré 4.1. **Constatations internationales sur les liens entre logement et mobilité sur le marché du travail (suite)**

Les études néerlandaises aboutissent à des conclusions quelque peu discordantes. Les travaux microéconomiques tendent à montrer que les propriétaires peuvent ou non être plus mobiles lorsque leur emploi futur est en jeu, tandis qu'ils ont généralement tendance à se retrouver au chômage moins souvent et à y rester moins longtemps (van Leuvensteijn et Koning, 2000, 2009; van der Vlist, 2001; van Vuuren, 2009). En revanche, les propriétaires ont en règle générale une probabilité plus forte de trouver un emploi sur le marché du travail local et une probabilité moins forte sur le marché éloigné (van Vuuren, 2009), encore que van Leuvensteijn et Koning (2009) ne constatent aucun lien entre propriété et mobilité de la main-d'œuvre, ce qui pourrait être le reflet des frontières relativement étroites des Pays-Bas.

renforcer les freins à la mobilité et par suite aggraver les inadéquations géographiques entre lieux de résidence et lieux de travail². Dans la première partie de ce chapitre, on recensera les rigidités du marché immobilier néerlandais susceptibles de faire obstacle à la mobilité de la main-d'œuvre ou d'entraîner des imperfections dans la consommation de logement. Dans la deuxième partie, on analysera les leviers d'action qui devraient être repensés pour réduire les rigidités observées dans le secteur des propriétaires-occupants. Dans la troisième partie, des solutions seront envisagées pour perfectionner les leviers d'action ciblant le secteur locatif. Le chapitre se clôt sur une série de recommandations.

Les rigidités du marché immobilier ont un impact sur la mobilité de la main-d'œuvre

La mobilité globale des ménages se situe dans la moyenne européenne, mais elle est nettement inférieure à celle des pays à forte mobilité (tableau 4.1). Cette faiblesse relative est particulièrement marquée dans le secteur locatif social. Dans la plupart des pays, le secteur locatif, et plus particulièrement le secteur locatif privé, forme le segment flexible du marché immobilier. Or celui-ci s'est considérablement rétréci aux Pays-Bas et ne représente plus aujourd'hui qu'un tout petit compartiment du marché immobilier. La faible mobilité qu'on y observe devrait alerter sur la question de la mobilité de la main-d'œuvre.

Comparée à celle d'autres pays, la mobilité de la main-d'œuvre néerlandaise n'a toutefois rien de particulièrement bas. D'après les statistiques de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (2005), elle se situait au cours de l'année précédente légèrement au-dessus de la moyenne des 25 pays de l'UE (tout comme au cours des cinq et dix dernières années). Le taux de salariés n'ayant jamais changé d'employeur est également plus faible aux Pays-Bas (16 % contre 24 % pour la moyenne des 25); par conséquent, la durée moyenne d'emploi (d'environ 7 ans) est elle aussi plus courte. Mais ces chiffres s'expliquent avant tout par le mode d'organisation du marché du travail. Des éléments empiriques montrent en effet que les Néerlandais qui changent de lieu de résidence y sont poussés par une transformation de l'offre immobilière et non par l'apparition de nouvelles possibilités d'emploi, témoignant par là de l'effet des rigidités de l'offre de logement (Vermeulen et van Ommeren, 2006). Selon une étude, moins de 5 % des ménages qui déménagent le font pour des raisons professionnelles (RIGO Research en Advies BV, 2007). Ce pourrait être le reflet de la relative facilité des migrations pendulaires, puisque l'activité économique est concentrée pour l'essentiel dans la région

Tableau 4.1. Les locataires sont moins mobiles que dans les autres pays européens

Pourcentage de ménages ayant déménagé au cours de l'année précédant l'entretien, 1994-2001

	Total	Propriétaires-occupants	Locataires du secteur social	Locataires du secteur privé
Irlande	2	1	3	26
Autriche	3	1	4	8
Grèce	3	2	9	10
Italie	3	2	2	8
Portugal	4	3	5	6
Espagne	4	3	6	12
Pays-Bas	5	5	6	12
Belgique	6	3	9	16
Suède	6	3	n.d.	n.d.
Luxembourg	6	4	8	12
Allemagne	7	3	7	11
France	8	4	10	21
Royaume-Uni	8	6	9	36
Danemark	10	6	15	26
Finlande	10	5	25	34
Moyenne	6	3	8	17

n.d. : non disponible.

Source : De Graaff et al. (2009; voir également van Ommeren, 2006) sur la base d'analyses menées avec le Panel communautaire des ménages 1994-2001.

peu étendue de Randstad, qui englobe Amsterdam, Utrecht, Rotterdam et La Haye. Mais on peut aussi voir dans cette activité pendulaire le signe des rigidités de l'immobilier. Celles-ci pourraient donc faire obstacle à la mobilité de la main-d'œuvre et/ou renchérir le coût social des migrations pendulaires (chapitre 3).

Au sein de l'Union européenne, les propriétaires ont en moyenne une probabilité plus faible de changer de logement que les locataires du privé et ils ont également moins de risques de se retrouver au chômage (De Graaff et al. 2009). Il y a toutefois de très fortes disparités d'un pays à l'autre. Les Pays-Bas se signalent par l'impact négatif relativement fort de la propriété sur la mobilité professionnelle et le chômage (graphique 4.1).

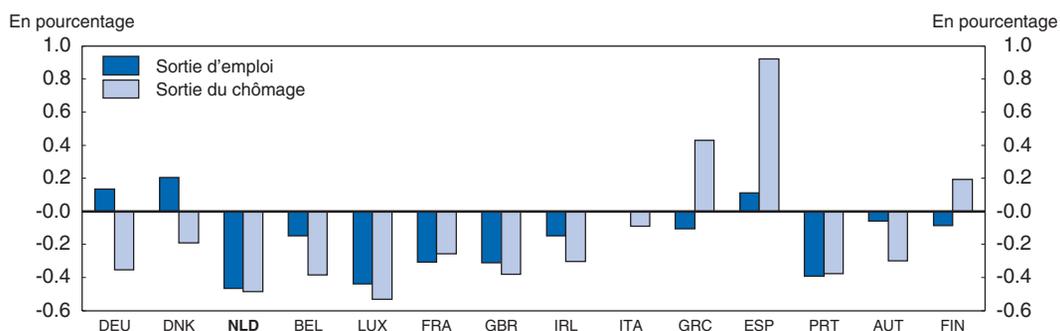
Toujours d'après la même étude, au sein de l'Union européenne, les locataires du secteur social ont en moyenne une mobilité professionnelle plus forte que ceux du privé, mais aussi un risque de chômage plus élevé. La situation s'inverse aux Pays-Bas, où la mobilité professionnelle est moindre chez les locataires du parc social, lesquels ont également un risque de chômage moins élevé (graphique 4.2), ce qui pourrait être lié à la perte potentielle de la subvention implicite offerte aux locataires à revenu élevé (voir ci-après). Il faut néanmoins observer que les associations de logement social néerlandaises (qui sont propriétaires et gestionnaires du parc social) ont tendance à prendre en charge une population plus disparate que dans les autres pays. Les caractéristiques différentes des locataires du parc social néerlandais pourraient donc expliquer les faits constatés.

Les libéralités de la politique du logement social accentuent les problèmes de mobilité

Les Pays-Bas ont le plus gros parc locatif social d'Union européenne et l'encadrement des loyers maintient leur niveau bien au-dessous des prix du marché (tableau 4.2) (encadré 4.2). Cette situation conduit non seulement à une hausse des demandes insatisfaites mais elle dissuade fortement les locataires d'ajuster leur demande de logement en fonction

Graphique 4.1. Impact du statut de propriétaire sur la mobilité professionnelle¹

1994-2001



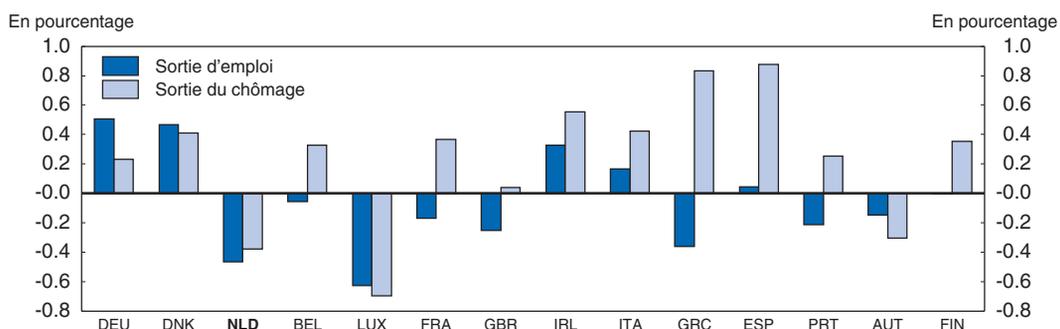
1. Ce graphique illustre l'impact de la propriété, par opposition à la location privée, sur la probabilité pour un travailleur de changer d'emploi ou de se retrouver au chômage.

Source : De Graaff, T., M. van Leuvensteijn et C. van Ewijk (2009), *Homeownership, Social Renting, and Labour Mobility across Europe*, in : van Ewijk, C. et M. Van Leuvensteijn (2009) *Homeownership and the Labour Market in Europe*, Oxford, Oxford University Press.

Statlink <http://dx.doi.org/10.1787/888932291985>

Graphique 4.2. Impact du statut de locataire du parc social sur la mobilité professionnelle¹

1994-2001



1. Ce graphique illustre l'impact du statut de locataire du parc social, par opposition au parc privé, sur la probabilité pour un travailleur de changer d'emploi ou de se retrouver au chômage.

Source : De Graaff, T., M. van Leuvensteijn et C. van Ewijk (2009), *Homeownership, Social Renting, Mobility across Europe*, in : van Ewijk, C. et M. Van Leuvensteijn (2009) *Homeownership and the Labour Market in Europe*, Oxford, Oxford University Press.

Statlink <http://dx.doi.org/10.1787/888932292004>

des changements de leur situation professionnelle ou familiale. Par ailleurs, un ménage faisant une demande de mutation à l'intérieur du parc social devra vraisemblablement souscrire un nouveau bail, moyennant en règle générale une hausse de loyer (en partie justifiée par des différences qualitatives) ou pourra ne plus être éligible au logement social, si ses revenus ont augmenté (les hausses de revenu ne remettant pas en cause l'éligibilité des locataires déjà en place). La mobilité peut être encore freinée par la création de trappes à inactivité, liées au cumul entre les allocations logement et d'autres revenus de transfert.

La location (en particulier dans le parc social) est plus répandue dans les grandes villes (tableau 4.3). Dans la principale zone métropolitaine, le secteur locatif représente par exemple les deux tiers du parc d'habitations total, dont près des trois quarts sont des logements sociaux (AFSW, 2007). De grande taille, le parc social semble s'être en partie

Tableau 4.2. Régime d'occupation et caractérisation du secteur locatif social au sein de l'UE

Pays de l'UE où le parc locatif social occupe les plus grosses parts de marché parmi les 27, 2007

	Propriétaires-occupants (%)	Locataires du privé (%)	Autres (%)	Locataires du social (%)	Pour 1 000 habitants	% du parc locatif	Construction de logements neufs	% de la construction de logements
Pays-Bas	54	11	0	35	147	77	25 200	32
Autriche	58	19	2	21	102	53	14 500	35
Danemark	53	26	1	20	102	43	n.d.	21
Suède	54	22	3	21	95	48	6 000	20
Royaume-Uni	69	10	0	21	85	68	n.d.	11
République tchèque	66	12	1	20	85	61	5 000	20
France	56	25	0	19	71	43	n.d.	9
Finlande	63	16	3	18	74	52	4 000	12
Pologne	75	13	0	12	39	47	n.d.	8
Irlande	79	13	0	9	29	38	5 127	6

n.d. : Non disponible.

Source : Czischke, D. et A. Pittini (2007). Centraal Fonds Volkshuisvesting (2009); CBS (2007); *Housing Statistics in the European Union 2005/2006*.

Encadré 4.2. Le logement social aux Pays-Bas

Le vaste secteur locatif néerlandais s'est édifié au fil d'interventions menées de façon régulière par le gouvernement depuis la loi de 1901 sur le logement (Haffner *et al.*, 2009a). Au début des années 90, la politique du logement social a pris une nouvelle orientation, s'inscrivant dans une démarche de décentralisation, de déréglementation et d'autonomie (financière), ce qui imposait notamment de donner aux acteurs les moyens d'une prise de risque financière et une plus grande liberté dans la fixation des loyers et la gestion d'actifs. En outre, en 1995, les bailleurs sociaux sont devenus des organismes financièrement autonomes remplissant des obligations de service public, en vertu d'une opération d'apurement des opérations brutes, par laquelle le gouvernement leur a versé la valeur actualisée nette des subventions annuelles dont il restait redevable, en échange (principalement) du remboursement de l'encours de ses prêts, au moyen de versements anticipés. Cette opération a permis aux bailleurs sociaux de commencer à fonctionner comme de (vastes) fonds renouvelables subventionnant les loyers du parc social par leurs propres moyens (cf. annexe 4.A1).

La mission première des associations de logement social est de fournir une habitation aux ménages qui ne peuvent se loger par eux-mêmes dans des conditions satisfaisantes (groupe cible du secteur locatif social). Les associations doivent en outre veiller à l'entretien de leur parc en vue du maintien d'une qualité décente, agir en concertation avec les locataires, assurer une gestion saine de leurs finances, contribuer à la qualité du cadre de vie des quartiers (point ajouté en 1997) et fournir un logement aux personnes âgées et handicapées (point ajouté en 2001). Pour financer ces missions, les associations sont autorisées à tirer des revenus d'activités marchandes, comme la location (marchande) de logements à des ménages situés hors du groupe cible, la maîtrise d'ouvrage de logements en accession à la propriété, la construction d'équipements collectifs (écoles, maisons de quartier, etc.) (Ministerie van VROM, 2009). En outre, elles peuvent également alimenter leurs fonds de roulement par la vente de logements (Centraal Fonds Volkshuisvesting, 2009).

Encadré 4.2. **Le logement social aux Pays-Bas (suite)**

Il existe environ 400 associations de logement sans but lucratif, qui ont un conseil d'administration pour principal organe de décision (Centraal Fonds Volkshuisvesting, 2008). La plupart de ces associations ont une taille relativement importante (et qui va croissant) puisqu'elles comptent en moyenne 9 600 logements en zones urbaines et 3 600 en zones non urbaines. En 2007, la valeur de marché des logements locatifs des associations était estimée à 150 000 euros en moyenne, soit nettement plus que la valeur actualisée des loyers (34 000 euros). Cet écart conduit à se demander si les associations de logement constituent réellement un instrument efficace pour la fourniture de services de logement social (Centraal Fonds Volkshuisvesting, 2008). La valeur totale du patrimoine des associations de logement est estimée à 380 milliards d'euros, soit près de 65 % du PIB.

La propriété de ces associations de droit privé, qui sont dépourvues d'actionnariat, est un sujet de préoccupation majeur, qui pose la question de la qualité d'exécution de leurs missions de service public, en l'absence de réelle supervision. Pour y répondre, il a été décidé de leur reconnaître de nouvelles missions et d'assujettir les bailleurs sociaux à l'impôt sur les sociétés (depuis 2008). En outre, les associations de logement doivent participer à un effort de financement et conclure avec les communes des accords de résultats visant 40 quartiers à problèmes. Elles doivent aussi arriver à un accord avec le gouvernement relatif à l'amélioration de l'efficacité énergétique des logements et à l'accroissement du nombre de logements abordables.

Tableau 4.3. **Répartition du parc selon la taille de la commune et le régime d'occupation**

2006

Taille de la commune	Propriétaires-occupants	Locataires du secteur social	Locataires du secteur marchand	Total
< 20 000 habitants	70	24	6	100
20 000-50 000 habitants	64	29	6	100
50 000-150 000 habitants	53	38	9	100
>150 000 habitants	38	47	15	100

Source : Bases de données WoON 2006 (calculs de TU Delft).

développé aux dépens du parc locatif privé (tableau 4.4). En ce qui concerne la construction, le secteur social est également plus dynamique que dans la plupart des autres pays, alors même que l'activité de construction globale n'est pas particulièrement élevée (tableau 4.2).

La définition du groupe cible visé par la politique de logement social, qui repose sur des critères de ressources et de patrimoine, constitue un instrument de régulation de l'accès au parc social. Ce groupe cible a augmenté entre 2001 et 2006 et réunit aujourd'hui 68 % de l'ensemble des locataires et 31 % des propriétaires-occupants, soit près de la moitié de l'ensemble des ménages (tableau 4.5)³. Cette augmentation laisse supposer que l'écart de revenus se creuse lentement entre propriétaires-occupants et locataires : en 2006, le revenu disponible moyen des seconds représentait moins de 60 % de celui des propriétaires-occupants. Les groupes cibles potentiels sont en principe éligibles aux logements locatifs sociaux (Haffner *et al.*, 2009a ; van Daalen et van der Land, 2008). Les candidats sont souvent placés sur liste d'attente (et parfois départagés par tirage au sort).

Tableau 4.4. Répartition du parc immobilier selon le régime d'occupation

	Propriétaires occupants (%)	Locataires du secteur social (%)	Locataires du secteur marchand (%)	Total (milliers)
1947	28	12	60	2 117
1956	29	24	47	2 547
1967	32	35	33	3 450
1971	35	37	28	3 729
1975	39	41	20	4 281
1981	42	39	19	4 957
1985	43	41	16	5 384
1989	45	41	14	5 802
1995	48	39	13	6 192
2000	51	36	13	6 590
2005	55	34	11	6 859
2006	56	33	11	6 914

Source : Haffner, M., J. Hoekstra, M. Oxley et H. van der Heijden (2009a), *Bridging the gap between market and social rented housing in six European countries*, Amsterdam, IOS Press BV.

Tableau 4.5. Revenus des ménages selon le régime d'occupation¹

	Locataires		Propriétaires-occupants	
	2002	2006	2002	2006
Groupe cible ² éligible aux allocations logement	39 %	44 %	10 %	12 %
Part restante du groupe cible ³ éligible aux logements sociaux	24 %	24 %	18 %	19 %
Groupe à hauts revenus	36 %	32 %	72 %	68 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %
Revenu disponible moyen par ménage et par an (euros)^{3, 4}				
Groupe cible ² éligible aux allocations logement	12 500	13 300	15 200	17 600
Part restante du groupe cible éligible aux logements sociaux	17 800	18 600	21 700	23 500
Groupe à hauts revenus	32 500	32 300	43 400	44 000
Total	21 100	20 600	36 700	36 800

1. Plus de 300 000 ménages ne logeant pas dans des habitations indépendantes sont écartés de l'analyse.
2. Le groupe cible englobe les ménages qui en vertu de leurs revenus sont en principe éligibles soit aux allocations logement (limite de revenu inférieure) soit aux logements sociaux (limite de revenu supérieure). Au sein du secteur locatif, plus de deux millions de ménages composaient ce groupe en 2006.
3. Le revenu disponible des ménages exclut les éléments de revenus liés au logement, comme les déductions fiscales accordées aux propriétaires et les aides au logement.
4. Le salaire minimum brut était de 1 284,60 euros par mois au 1^{er} juillet 2006, soit un peu plus de 15 400 euros bruts par an et plus de 13 100 euros nets, montant qui équivaut approximativement au revenu disponible dont disposait en moyenne le groupe cible éligible aux allocations logement dans le secteur locatif.

Source : Haffner, M. et H. Boumeester (2009), d'après WBO 2002 (révisé) et Bases de données WoON 2006 (calculs de l'Université «TU Delft»).

Les conditions de ressources sont contrôlées au point d'entrée, mais ne le sont plus par la suite. Les communes ont le droit de déterminer les règles d'affectation des logements, et les bailleurs sociaux appliquent habituellement un système de «location choisie» : en remplissant un dossier pour l'obtention des logements vacants, les candidats peuvent

ensuite choisir entre différents logements, au lieu de s'en voir attribuer un d'office⁴. Après quoi c'est le temps d'attente et l'ancienneté dans le logement actuel qui déterminent le plus souvent l'attribution des logements.

La politique du logement s'est traduite par l'émergence d'un secteur locatif social bien plus important que dans d'autres pays. Pour un pays riche comme les Pays-Bas et caractérisé par un niveau d'inégalité assez faible, cela revient à donner au terme « social » une acception inhabituellement large. Il en résulte des distorsions dans les choix de consommation de logement des ménages. Politiquement, la réforme du logement s'avère très difficile et les tentatives en ce sens donnent souvent le jour à des projets visant des éléments isolés du dispositif au lieu de le repenser dans son ensemble. Ces réformes parcellaires vont généralement contre l'intérêt d'un groupe relativement restreint, sans que n'émerge pour faire contrepoids aucun groupe clairement défini qui y gagnerait, les bénéfices du changement ne se diffusant et ne se concrétisant généralement qu'à moyen terme (Høj et al., 2006; Tompson, 2009). Le précédent gouvernement n'a pas inscrit de réforme des marchés de l'immobilier en tant que telle dans son programme de coalition mais il a privilégié la réhabilitation de quarante quartiers difficiles (Tweede Kamerfracties CDA, PvdA et ChristenUnie, 2007). L'un des 20 comités récemment formés par le gouvernement pour faire des propositions d'économies est chargé des questions de logement (voir également le chapitre 2).

Il faut réformer les dispositifs qui restreignent l'offre de logements

Le secteur de l'immobilier est depuis longtemps façonné par l'intervention massive du gouvernement dans le domaine du logement, de la rénovation urbaine et de l'aménagement du territoire. Les raisons de cette intervention peuvent être recherchées du côté de l'économie du bien-être (encadré 4.3). Les interventions du gouvernement néerlandais ont eu principalement deux conséquences : une offre de logements étonnamment pauvre

Encadré 4.3. Fondements de l'intervention de l'État sur le marché immobilier du point de vue de l'économie du bien-être

L'intervention de l'État peut se justifier par l'existence d'externalités ne pouvant être internalisées ni dans le cadre de contrats privés ni dans le cadre de politiques locales (Teulings et al., 2003; sur la base des travaux de Besseling et al., 2008). Il peut s'agir d'effets externes (sociaux) positifs ou négatifs, associés à : l'urbanisation, l'espace et la nature en tant que biens collectifs, l'habitabilité des quartiers en tant que biens collectifs, les travailleurs clés du secteur du logement, mais aussi le pouvoir de marché des propriétaires fonciers (concurrence imparfaite) et la ségrégation sociale ou raciale. Il peut en outre y avoir des avantages d'échelle découlant de la maîtrise d'ouvrage des chantiers de construction, de réhabilitation et de rénovation urbaine, que le marché ne pourrait pas produire de lui-même. Et il peut y avoir des situations d'information imparfaite ou asymétrique, concernant par exemple la qualité du logement ou le choix du « bon » locataire. L'intervention du gouvernement, par exemple sous forme d'allocations logement, peut encore se justifier par un souci de redistribution. À cet égard, l'action publique, par exemple à travers la fiscalité et la réglementation foncière, la qualité et la protection des espaces de loisir, etc. va faire supporter aux ménages les plus modestes des dépenses de logement supérieures à leurs moyens. D'où l'importance de bien évaluer si l'action publique produit des bénéfices qui excèdent son coût.

pour un pays d'un tel niveau de revenu et, ce qui est en partie lié, le développement d'un secteur locatif social important (BCE, 2009; Tompson, 2009).

Du côté de l'offre, le nombre de logements disponibles s'élève à 422 habitations (de relativement bonne qualité) pour 1 000 habitants, chiffre qui se situe dans la moyenne des pays de l'UE. La stricte réglementation foncière contribue à la relative inélasticité de l'offre de logements neufs par rapport aux prix, aussi bien à court qu'à long terme, si l'on compare la situation du Pays-Bas avec celle d'autres pays (Vermeulen et Rouwendal, 2007; Swank et al., 2002; André, 2009); Quelques mesures ont été prises pour assouplir le régime d'utilisation des sols (directive Vinex à partir du milieu des années 2000 et nouvelle loi sur l'aménagement du territoire (WRo, 2008)) de façon à augmenter l'offre de terrains à bâtir, en particulier dans les zones situées juste à l'extérieur des villes⁵. Par ailleurs, les délais de développement de nouveaux projets immobiliers ont presque doublé depuis les années 90 pour atteindre 94 mois en 2008 (Eichholtz et al., 2009). Il existe en outre ce que les ménages appréhendent comme une pénurie de logements, à laquelle les politiques publiques ont tenté de répondre. La quantification de cette pénurie perçue se fonde sur les préférences données par les ménages et sur l'évolution démographique (Besseling et al., 2008). En 1995, le gouvernement a conclu des accords de construction avec des régions urbaines, dans l'objectif d'augmenter le parc actuel de 650 000 logements entre 1995 et 2004. Même si ce premier objectif a été atteint, le gouvernement en a fixé un nouveau, consistant à réduire la pénurie de logements de 1.5 % d'ici 2009 (Ministerie van VROM, 2004, 2005). De nouveaux accords ont été conclus avec les régions urbaines définissant des cibles de production. Les bailleurs sociaux se sont vus confier un rôle décisif dans la mise en œuvre de ces cibles, puisqu'ils devaient produire plus de 25 % des quantités jugées nécessaires.

L'aménagement du territoire suit une approche descendante : le gouvernement central fixe des objectifs, qu'il incombe aux collectivités de mettre en œuvre. Traditionnellement, les communes financent les projets d'infrastructures et les projets sociaux grâce au produit de ventes foncières, dont le prix intègre des primes de rareté. Récemment, les règles ont été quelque peu assouplies, les communes des zones rurales étant désormais autorisées à construire selon les besoins de leur croissance démographique naturelle (Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ, 2004). En général, les communes sont libres de fixer leurs propres règles, mais celles-ci doivent respecter la politique d'aménagement du territoire des autorités centrales et provinciales, ainsi que les réglementations nationales et européennes s'appliquant à des questions comme la pollution sonore et la sécurité. Les règles relativement strictes encadrant l'emplacement de constructions neuves trouvent historiquement leur origine dans des considérations sur la préservation du territoire, en tant que patrimoine naturel et agricole, et en particulier celle du «Cœur vert», situé au centre de la région de la Randstad. Les frontières du Cœur vert ayant peu évolué au cours des cinquante dernières années, quand dans le même temps la population de la Randstad s'est accrue, elles sont de fait plus restrictives aujourd'hui que par le passé.

Les restrictions de la politique d'aménagement du territoire majorent d'un tiers, estime-t-on, les prix de l'immobilier (Besseling et al., 2008). Les bailleurs profitent de la valorisation de leur patrimoine immobilier; les locataires en supportent le coût via des consommations de logement irrécupérables. On estime que cet enchérissement équivaut à une taxe à la consommation d'environ 10 % et l'on estime à trois milliards d'euros par an (0.6 % du PIB) les pertes nettes de bien-être en termes de surplus du consommateur sur le marché immobilier. Il est par ailleurs difficile de parvenir à une estimation des pertes de bien-être, car les règles d'aménagement du territoire empêchent les agglomérations

de profiter des avantages potentiels d'une nouvelle croissance des villes, et indirectement dépriment l'offre de main d'œuvre. Van Oort et al. (2008) estiment que la Randstad est une région où l'emploi suit le logement (en particulier à Amsterdam et Utrecht), tandis que l'actuelle politique de construction immobilière ne suit pas la politique économique locale : l'emploi croît plus vite que l'offre de logements. Il faut donc veiller à mieux articuler la construction immobilière à la politique économique et à la politique de l'emploi sur les marchés locaux de la Randstad, de façon à ne pas entraver le développement économique.

Les politiques d'aménagement du territoire peuvent aider à préserver la qualité du cadre de vie, dans ce qui est le deuxième pays le plus densément peuplé de l'UE (après Malte). Une évaluation complète du coût de ces politiques devrait prendre en compte les gains qui y sont associés, par exemple en termes d'environnement et d'espaces verts (Besseling et al., 2008). Toutefois, les politiques d'aménagement du territoire ont engendré une situation telle que 70 % du territoire de la Randstad sont consacrés à la gestion de l'eau et à l'agriculture (OCDE, 2007). Une première mesure consisterait à soumettre l'utilisation des sols à une évaluation complète, afin d'éclairer le débat sur les options existantes. (van Hoek, 2009). De fait, les contraintes imposées par les règlements de zonage se sont renforcées avec le temps, particulièrement dans le Cœur vert, à mesure de l'expansion des villes. En outre, l'activité économique est de plus en plus concentrée dans la Randstad, renforçant la concurrence entre demandes différentes d'utilisation des sols (voir également le chapitre 3). Pour assurer un développement équilibré, en particulier dans le «Cœur vert», il faudrait construire davantage de logements et aménager des forêts et parcs naturels nouveaux. Il est donc devenu nécessaire d'assouplir les règlements de zonage, ce que préconisaient déjà de précédentes Études. L'aménagement du territoire ne peut toutefois pas être le seul angle d'attaque; aussi, pour créer des mécanismes incitatifs qui poussent les communes à construire des logements, il faudrait leur permettre d'en retirer un bénéfice, par exemple sous forme de hausses de leurs recettes fiscales nettes (impôt foncier).

Les subventions aux propriétaires-occupants doivent être progressivement supprimées

Les droits perçus sur les transactions renchérissent le coût que doivent supporter les propriétaires pour ajuster leur demande de logement à leurs besoins. En outre, si les subventions relativement élevées consenties aux propriétaires au titre de l'impôt sur le revenu (conditions avantageuses de déductibilité des intérêts de prêts hypothécaires et faible fiscalité des loyers imputés) influencent le choix du régime d'occupation sans avoir d'incidence directe sur la mobilité des ménages, elles peuvent conduire à des décisions imparfaites, en matière de consommation de logement et, par suite, avoir des effets négatifs plus indirects sur la mobilité.

Les propriétaires-occupants bénéficient d'importantes subventions

Du point de vue des investisseurs individuels, la neutralité fiscale peut être obtenue si les actifs financiers et réels (immobiliers compris) sont traités comme des biens d'équipement au regard de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Depuis la réforme de 2001, ce principe a été appliqué pour les actifs réels et financiers (des personnes physiques) sur un mode particulier. Pour les besoins de l'impôt, le revenu de ces actifs est fixé à 4 % du patrimoine net, quelle que soit la rémunération réellement perçue (sous forme de loyers, d'intérêts, de dividendes, etc.) et il est imposé à un taux standard de 30 %, soit un taux d'imposition effectif de 1.2 % du patrimoine net. L'argument qui a prévalu

lors de l'adoption de ce dispositif était qu'il assurait à l'État des recettes fiscales durables (autrement dit stables), même si en contrepartie, l'impôt n'était plus assis sur le revenu réalisé, contrairement à la pratique de la plupart des pays de l'OCDE.

Ce dispositif fait une exception pour le régime fiscal des propriétaires-occupants. Dans leur cas, l'impôt est assis sur le loyer imputé, fixé à moins de 1 % de la valeur de son bien, et les intérêts de prêts hypothécaires sont entièrement déductibles aux taux marginaux d'imposition les plus élevés. En général, la déduction des intérêts excède le montant du loyer imputé. À titre de comparaison, les détenteurs d'autres actifs réels ou financiers sont imposés sur leurs rendements, sans déduction de leurs coûts réels (OCDE 2004), ce qui fait apparaître l'immobilier peu imposé voire de fait subventionné⁶. La neutralité fiscale nécessiterait d'imposer au même taux tous les revenus réels des actifs financiers et tous les loyers imputés des propriétaires-occupants (sur la base des taux du marché), tout en permettant de déduire au même taux les charges supportées pour produire ces revenus. Cela donnerait, dans le dispositif actuel, un taux d'imposition de 30 % sur le montant du loyer imputé, lequel devrait être fixé à 4 % de la valeur du bien, et une déductibilité fiscale des paiements d'intérêt d'emprunts inchangée. Même dans ce cas, les ménages seraient encore incités à recourir à l'emprunt hypothécaire plutôt qu'à l'épargne dès lors que les taux d'intérêt hypothécaires sont supérieurs à 4 %. Pour assurer la neutralité fiscale entre le financement par l'emprunt et le financement par l'épargne, il faut taxer la valeur du logement du propriétaire-occupant, c'est-à-dire remplacer la déductibilité fiscale des paiements d'intérêts hypothécaires par un régime dans lequel les paramètres fiscaux ci-dessus seront appliqués à la valeur nette du logement (le prêt hypothécaire étant déduit de la valeur du bien).

Il existe deux autres formes de subventions à la propriété. En premier lieu, une exonération de l'impôt sur le revenu s'applique aux intérêts rapportés par un plan d'épargne (d'un type particulier) destiné au remboursement d'un prêt hypothécaire associé à un contrat d'assurance du capital (jusqu'à concurrence d'une somme dépendant du nombre d'années d'épargne). Ces produits ont été conçus pour permettre aux propriétaires de profiter de la déduction intégrale de leurs intérêts hypothécaires. Le dispositif leur permet de déduire les intérêts calculés sur la valeur totale du prêt (son montant initial) quand en réalité ils procèdent au remboursement du principal⁷. En deuxième lieu, les propriétaires qui ont remboursé leur emprunt ne sont plus redevables de l'impôt sur le loyer imputé. Des mesures ont été prises pour réduire les subventions fiscales accordées aux propriétaires-occupants, une première fois en 2001, lorsque les déductions ont été plafonnées à 30 ans et limitées à la résidence principale, puis en 2004, lorsque la déductibilité accordée aux acheteurs d'un second logement a été limitée à un prêt égal à la valeur du nouveau bien diminuée de la valeur acquise par l'ancien bien.

Dans l'ensemble, la charge budgétaire que représentent les subventions accordées aux propriétaires-occupants est estimée à 2.6 % du PIB (tableau 4.6). Ce montant suppose que la subvention immédiate accordée aux propriétaires-occupants est de plus de 3 000 euros par foyer fiscal et par an, ce qui équivaut à subventionner environ un cinquième de leurs coûts de logement. Somme toute, le régime fiscal des propriétaires-occupants au regard de l'impôt sur le revenu est plus favorable que le régime des bailleurs privés ou celui des détenteurs d'actifs financiers. Il renchérit les prix de l'immobilier de 10 % à 30 % (Conijn, 2008).

Pour les propriétaires-occupants, si la propriété est subventionnée, l'accession est en revanche soumise à l'impôt. Les droits perçus sur les transactions s'élèvent aux

Tableau 4.6. **Subventions fiscales implicites et explicites accordées aux propriétaires**

2006

Type de subvention	Total en milliards d'euros	Moyenne par ménage (euros)	Moyenne par ménage ¹ (%)
Déduction des intérêts de prêts hypothécaires ²	11.75	2750	18
Revenu imputé exonéré de l'impôt dû au titre d'autres placements	7.50	2250	11
Revenu locatif imputé	-2.00	-500	-3
Droits de mutation	-3.00	-750	-5
Total	14.25	3750	21
Taxe foncière	-2.25	-500	-3
Total après taxe foncière	12.00	3250	18

1. Rapportée aux coûts du logement (exprimés en % du revenu locatif imputé au prix du marché).

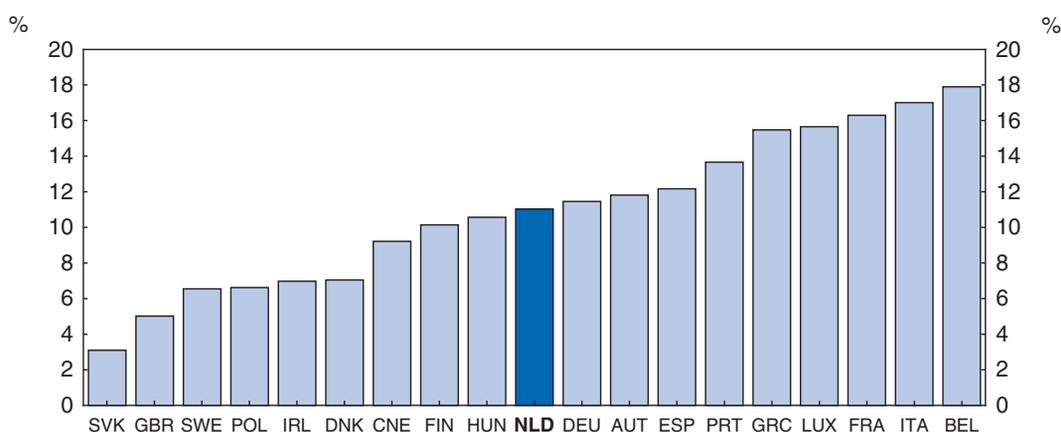
2. Dont l'exonération de la police d'assurance du principal et la déduction des charges de remboursement.

Source : Besseling P., L. Bovenberg, G. Romijn et W. Vermeulen (2008; d'après Koning et al., 2006). Les subventions fiscales associées aux droits de mutation entraînent d'importantes pertes de bien-être.

Pays-Bas à 6 % du prix d'acquisition, soit un peu plus de la moitié de l'ensemble des coûts de mobilité (graphique 4.3). Bien que situés dans la moyenne européenne, les coûts de mobilité restent associés à d'importantes pertes de bien-être. Des études économiques montrent en particulier que les droits perçus sur les transactions sont à l'origine d'un effet de blocage plus important que la fiscalité de la propriété. Il en découle des imperfections dans les décisions de consommation, qui laissent supposer que les pertes de bien-être associées aux coûts de mobilité sont bien plus élevées que celles qu'entraîne la fiscalité de la propriété (van Ommeren et van Leuvensteijn, 2003; Rouwendal et van Ommeren, 2006; O'Sullivan et al., 1995). Les données empiriques font apparaître que, comme dans d'autres pays, une baisse d'un point de pourcentage de la valeur des coûts de transactions se traduit par une majoration de 8 % des taux de mobilité d'une propriété à une autre (van Ommeren et van Leuvensteijn, 2003, 2005; Rouwendal et van Ommeren, 2006). De surcroît, les effets de blocage des transactions sont procycliques (inversement proportionnels aux

Graphique 4.3. **Coûts des transactions supportés par les acheteurs et les vendeurs**

En pourcentage de la valeur du bien (2007)



Source : De Montfort University calculations based on Global Property Guide – last updated 15.10.2007, Roundtrip Transaction Costs as a percentage of property value.

Statlink <http://dx.doi.org/10.1787/888932292023>

taux de vacance), ce qui laisse supposer que la mobilité diminue lorsqu'il serait nécessaire que le redéploiement de la main-d'œuvre s'accélère pour soutenir la croissance (Lundborg et Skedinger, 1999).

Les droits de mutation et les subventions fiscales accordées aux propriétaires-occupants au titre de l'impôt sur le revenu sont également responsables de pertes de bien-être d'au moins 1.5 milliard d'euros par an (0.3 % du PIB), dans l'hypothèse d'une élasticité-prix de l'offre relativement élevée à long terme (et de 0.2 % du PIB dans le cas d'une élasticité nulle) (tableau 4.7). Elles sont attribuables pour l'essentiel aux effets directs des droits de mutation, par suite des distorsions introduites dans les arbitrages qu'opèrent les ménages entre propriété et location (absence de neutralité en matière de choix du régime d'occupation). Des pertes de bien-être moins importantes se produisent par ailleurs sur le marché du travail, où elles découlent pour l'essentiel de décalages entre l'offre et la demande.

Tableau 4.7. **Pertes de bien être liées à la fiscalité de la propriété immobilière**
En milliards d'euros, 2006

Pertes de bien-être directement liées aux distorsions du choix de régime d'occupation	1.2
Diminution des coûts de logement	0.5
Impôts réglementaires (droits de mutation)	0.7
Pertes de bien-être sur le marché de l'emploi	0.3
Inefficacité d'ensemble de la consommation	0.1
Décalages entre l'offre et la demande sur le marché immobilier	0.0
Décalages entre l'offre et la demande sur le marché de l'emploi	0.3
Productivité	0.2
Taux d'activité de la main-d'œuvre	0.0
Avantages d'agglomération	n.d.
Arbitrage location-propriété/composition du portefeuille ¹	n.d.
Total	1.5

n.d. : non communiqué.

1. Dépend des subventions à la location par opposition à la propriété, effets inconnus.

Source : Besseling P., L. Bovenberg, G. Romijn et W. Vermeulen (2008; D'après Koning et al., 2006).

Pour favoriser la mobilité résidentielle, la fiscalité doit être rééquilibrée, au moyen d'une diminution des droits perçus sur les transactions immobilières et d'une revalorisation de l'impôt sur la propriété d'actifs réels. En outre, la fiscalité de la propriété doit viser à la neutralité fiscale par rapport aux autres placements. Si le but est la recherche de mobilité maximale, il convient de supprimer les droits de mutation ou tout au moins de les abaisser. Pour éviter que la réduction des droits perçus sur les transactions ne soit capitalisée dans une hausse des prix de l'immobilier, il convient d'accompagner cette réforme d'une diminution au moins du même ordre des subventions fiscales accordés aux propriétaires-occupants au titre de l'impôt sur le revenu, de façon à atteindre la neutralité fiscale. Globalement, le régime fiscal des propriétaires devrait être aligné sur celui des investisseurs réalisant des placements immobiliers et financiers (OCDE, 2004; Stevens, 2005). La fiscalité des plans d'épargne spéciaux conçus pour le remboursement d'intérêts de crédits hypothécaires devrait être la même que pour tout autre produit d'épargne. Il est possible d'abaisser les subventions accordées au titre de l'impôt sur le revenu en revalorisant la taxation du loyer imputé (tout en l'appliquant à l'ensemble des logements de propriétaires-occupants).

Si une telle réforme est impossible, il faut envisager d'augmenter les impôts fonciers ou de réduire voire de supprimer la déduction des intérêts hypothécaires.

La réglementation du secteur locatif doit être assouplie

Le secteur locatif est composé d'un important parc social (non marchand) où sont présents plus de 400 grands organismes de logements sociaux (annexe 4.A1) et d'un parc privé (marchand) de taille plus modeste (Centraal Fonds Volkshuisvesting, 2009; Haffner et al., 2009a). Ce dernier est fragmenté entre plusieurs centaines de milliers de bailleurs, en règle générale des personnes physiques propriétaires d'un petit nombre de logements anciens, mais aussi quelques investisseurs institutionnels propriétaires d'un parc plus récent, même si ces derniers quittent peu à peu le marché locatif, par suite de la stricte réglementation (voir ci-dessous) et de la politique d'encadrement des loyers, qui rendent plus incertain le rendement de leurs investissements. Malgré les vocations différentes du locatif privé et du locatif social, les leviers de l'action publique sont essentiellement les mêmes : allocation de logement (encadré 4.4), encadrement des loyers et baux à durée indéterminée.

L'encadrement des loyers s'applique de la même façon au secteur social et au secteur privé

À l'instar de nombreux pays européens, les Pays-Bas appliquent une politique d'encadrement des loyers. Le décrochage qui s'ensuit entre les loyers et l'état du marché

Encadré 4.4. Les allocations logement permettent d'alléger de façon ciblée les dépenses de logement des locataires

Les allocations logement sont un instrument d'usage relativement courant au sein de l'UE (elles sont pratiquées dans 14 autres pays). L'un de leurs principaux avantages est qu'elles ne font pas directement obstacle à la mobilité sur le marché du travail, les ménages pouvant percevoir des aides pour tous types de locations, sous certaines conditions de ressources et de patrimoine. Rares sont par ailleurs les éléments empiriques donnant à penser que les allocations de logement pourraient en elles-mêmes créer des pièges de l'emploi ou du revenu (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001 et 2005).

Tout locataire à bas revenu est en principe éligible aux allocations logement et, en 2006, le groupe-cible regroupait environ 44 % de l'ensemble des locataires, même si la proportion de bénéficiaires n'était de fait que d'un locataire sur trois. L'allocation logement mensuelle s'élevait en moyenne à 144 euros par ménage bénéficiaire, soit plus d'un tiers du loyer mensuel moyen de l'ensemble des locataires (WoON 2006, calculs de TU Delft).

Les allocations logement forment un dispositif complexe, qui tient compte des ressources, du loyer, de l'âge et de la composition des ménages. Tout le monde doit acquitter un loyer « de base », en fonction de ses ressources. Les ménages sont classés en quatre catégories selon qu'ils sont composés d'une ou de plusieurs personnes, de plus ou moins de 65 ans. Une tranche de revenus est définie pour chaque catégorie de ménages. Lorsque le revenu du ménage est inférieur au niveau plancher, il perçoit le montant d'allocation maximal; au-dessus du niveau plafond, il ne touche rien. Entre les deux, l'allocation varie selon les taux marginaux effectifs d'imposition, entre 21 % et 38 %. Au-dessous d'un certain loyer, la part de revenus subventionnée passe à 75 %, 50 % et 0 % selon la composition et l'âge des ménages.

Encadré 4.4. **Les allocations logement permettent d'alléger de façon ciblée les dépenses de logement des locataires** (suite)

Le dispositif des allocations logement n'est pas limitatif; celles-ci sont servies à toute personne qui en a besoin et en a fait la demande. Elles ne peuvent toutefois pas être considérées comme une source de revenus stable par les locataires, car leur montant est révisé en cas de renforcement des contraintes budgétaires. Ces révisions sont dues au fait que ce sont des objectifs de moyen terme, inscrits dans l'accord de coalition du gouvernement, qui orientent les dépenses des ministères, si bien que si ces derniers ont à supporter des dépenses exceptionnelles, ils doivent opérer un rééquilibrage entre leurs différents postes budgétaires (OCDE 2009). Cette règle fait souvent peser des contraintes très fortes sur le ministère du Logement, dans la mesure où les dépenses d'aide au logement augmentent en période de contraction de l'activité. L'encadrement des loyers devient de la sorte lui aussi un instrument de politique budgétaire, au sens où le frein mis à la hausse des loyers aide à maîtriser les dépenses d'aide au logement.

immobilier a, selon toute vraisemblance, provoqué le rétrécissement de la part du secteur locatif privé, amorcé de longue date dans toute l'Europe (BCE, 2003). Les Pays-Bas ne font pas exception. L'encadrement des loyers a été introduit au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, pour prémunir les locataires contre leurs hausses (Elsinga *et al.*, 2006). Actuellement, 95 % du marché locatif néerlandais (social et privé) est soumis à l'encadrement des loyers (d'où le nom de secteur locatif réglementé, dont 85 % est la propriété de bailleurs sociaux et seulement 15 % celle de bailleurs privés)⁸. En outre, la durée indéterminée des baux de location est applicable dans le locatif social comme dans le privé, bien que sur le marché privé, des baux de courte durée – d'un an ou plus – se rencontrent parfois (Haffner *et al.*, 2009b; Haffner *et al.*, 2008).

L'encadrement des loyers suit deux modalités. Un loyer plafond s'applique à la fois aux locations dans l'ancien et dans le neuf. Il est fonction de la qualité du logement, comme le prévoit le «système d'évaluation des logements». Ce système repose sur l'attribution de points, en fonction de la qualité du logement (appréciée à l'aide de critères objectivement quantifiables comme la superficie ou les équipements) et son cadre environnant. Celui-ci est apprécié par des comités qui ont tendance à valoriser la présence d'équipements collectifs (commerces, moyens de transport, écoles, etc.). Dans les faits, toutefois, la qualité de la location pèse très peu dans le système à points, alors que c'est souvent le principal déterminant des prix de l'immobilier dans le secteur libre. La deuxième modalité d'encadrement du loyer est le plafonnement des hausses, dans des limites fixées chaque année par le gouvernement central (sur décision du Parlement) et qui s'appliquent à l'ensemble des locations réglementées⁹. Pour la période 2007-2010, le gouvernement a décidé d'indexer les loyers sur l'inflation (OCDE, 2009), ce qui entraîne une diminution du taux d'effort des locataires sur cette période. Cette mesure a conduit au retrait d'une proposition (arrivée devant le Parlement) visant à déréglementer 25 % du parc locatif.

La politique néerlandaise d'encadrement des loyers diffère de celle des autres pays européens. En premier lieu, les règles d'encadrement s'appliquent quasiment à l'identique dans le social et dans le privé, ce qui n'est généralement pas le cas ailleurs en Europe (tableau 4.8). Un autre effet du système néerlandais est qu'il tolère des différentiels de loyer

Tableau 4.8. **Encadrement des loyers dans sept pays européens (durée du bail)¹**

	Encadrement des loyers en fonction des coûts	Encadrement des loyers en fonction du marché	Pas d'encadrement
Nouveau bail	Pays-Bas ² : parc réglementé Suède ³	France : locataire en place	Belgique ⁴ Royaume-Uni ⁵ Allemagne ⁶ Espagne France : nouveau locataire Pays-Bas : parc non réglementé
Bail en cours	Belgique (9 ans, durée standard) Espagne (5 ans) France (3-6 ans) Pays-Bas ² : parc réglementé (le plus souvent durée indéterminée) Suède ³ (durée indéterminée)	Allemagne (durée indéterminée)	Royaume-Uni ⁵ (6 mois) Pays-Bas : parc non réglementé (à durée indéterminée ou non)

1. Il semble ne pas y avoir de corrélation manifeste entre la protection offerte au preneur (durée du bail) et l'encadrement des loyers.
2. L'encadrement des loyers est fixé par les pouvoirs politiques sur la base de l'inflation, majorée d'un certain pourcentage (fixé à 0 en 2007); le niveau des loyers dépend de normes de qualité.
3. Le loyer est fonction des coûts, mais il est négocié entre les syndicats de locataires et les sociétés immobilières municipales.
4. Loyers du marché pour les baux nouveaux, sauf en cas de transformation d'un bail de courte durée en contrat standard de neuf ans.
5. Possible encadrement indirect des loyers via des loyers de référence locaux pour les bénéficiaires d'allocations de logement dans le secteur locatif privé.
6. Législation spécifique aux pratiques de loyer abusives. Aucune information écrite n'a pu être obtenue sur cette question dans les autres pays, mais il n'est pas improbable que certains d'entre eux se soient dotés d'une législation générale contre les abus.

Source : Haffner et al. (2008, 2009a, b).

entre logements sociaux comparables, parfois au sein d'un même immeuble. Le différentiel s'instaure lorsqu'un nouveau locataire entre dans un logement dont le bailleur revalorise alors le loyer par rapport à celui des locataires en place. Ces disparités vont à l'encontre du principe d'équité horizontale qui voudrait que dans le parc social, des ménages disposant de ressources comparables paient des loyers comparables pour des logements de même qualité. Mais cette pratique permet toutefois de corriger quelque peu le niveau des loyers. En deuxième lieu, l'encadrement des loyers s'applique à pratiquement toutes les locations. En conséquence, le mécanisme de formation des prix se retrouve bloqué par la création de longues listes d'attente et des pratiques illégales de sous-location se développent (particulièrement problématiques à Amsterdam; OCDE, 2009). Dans les autres pays, à l'inverse, les loyers des locataires/baux nouveaux sont la plupart du temps déterminés par les conditions du marché. Enfin, la révision annuelle des loyers se fait aux Pays-Bas sur décision des pouvoirs publics, à l'inverse des autres pays qui utilisent soit un indice des prix, soit des loyers de référence de logements comparables.

Les bailleurs sociaux maintiennent les loyers très en deçà du loyer plafond, ce qui crée une situation menant souvent à l'éviction des bailleurs privés, même sur le segment haut du marché^{10, 11}. Le niveau inférieur des loyers du secteur social ne témoigne pas d'une efficacité supérieure de l'offre locative mais c'est le reflet des subventions qui lui sont accordées (voir ci-dessous). Les bailleurs sociaux se fixent ce qu'on appelle des loyers cibles, exprimés en pourcentage d'un loyer plafond. Ils sont ainsi en mesure de maintenir environ 765 000 logements (soit la différence entre les deux colonnes de la ligne 4 du tableau 4.9) dans le secteur réglementé, logements qui d'après le système à points devraient faire partie du secteur locatif déréglementé.

Tableau 4.9. Répartition du parc locatif social par catégorie de loyers, exprimée par la part subventionnée possible via les allocations

2006

Pourcentage du loyer couvert par les allocations de logement selon les tranches définies ¹	Logements et différents segments répartis selon le loyer réellement demandé par les bailleurs sociaux	Logements et différents segments répartis selon les loyers plafonds d'après le système à points
Subvention possible à 100 %	620 000	109 000
Subvention possible à 75 %	1 400 000	613 000
Subvention possible à 50 % ou 0 %	312 000	814 000
Pas de subvention (plafond de déréglementation)	75 000	840 000
Nombre total de logements	2 400 000	2 400 000

1. Pourcentage du loyer couvert par les allocations de logement selon les tranches définies : entre la part de loyer à la charge du ménage et la limite immédiatement supérieure, le loyer est subventionné à 100 % ; entre cette limite et la suivante, il est subventionné à 75 % ; entre cette dernière et la limite d'après, le loyer est subventionné à 50 % (personnes âgées, ménages d'une personne) ou à 0 % (autres ménages) ; le plafond de déréglementation est le loyer maximum au-delà duquel aucune allocation n'est accordée. C'est en même temps le plafond qui s'applique aux logements dont le loyer est encadré. Environ 1 million de ménages touchent effectivement des allocations logement.

Source : van Blokland (2009).

Le poids des subventions dans le secteur locatif entraîne de lourdes pertes de bien-être

Le logement social bénéficie d'aides à l'investissement (les aides à la pierre) qui jouent aujourd'hui encore leur rôle¹². C'est pour partie une conséquence directe de l'indépendance financière accordée aux bailleurs sociaux en 1995, qui a conduit le gouvernement à les doter d'une enveloppe représentant la valeur actualisée de leurs subventions futures. Les bailleurs sociaux doivent utiliser cette enveloppe globale comme un fonds renouvelable dont le taux de rendement peut être inférieur à ce que tolérerait le marché. Par ailleurs, les organismes de logement sociaux bénéficient de subventions indirectes sous forme de ventes de terrains à prix réduits, parfois consenties en contrepartie de l'aménagement d'infrastructures (aires de jeux, plans d'eau, etc.). Une autre forme de subvention indirecte est constituée par la garantie qu'apporte le gouvernement dans le cadre du Fonds de garantie du logement social (ou WSW en néerlandais), fonds privé créé par les bailleurs sociaux en 1983. Un bailleur social bénéficie d'un taux d'intérêt relativement bas lorsque son prêt est garanti par le Fonds de garantie. La solidité financière du secteur et le filet de sécurité de l'État contribuent en effet à la qualité de signature du WSW (noté AAA) et permettent ce faisant aux bailleurs sociaux de souscrire des prêts à des taux d'intérêt bas pour poursuivre leurs objectifs de logement social et donc de se financer à moindre coût par rapport aux investisseurs privés.

La somme des subventions directes et indirectes a un effet de premier ordre, qui est d'amputer les loyers du secteur libre de 50 % environ de leur valeur estimée (hors effet de la taxe foncière) (tableau 4.10)¹³. Le coût annuel de ces subventions est estimé à 14.5 milliards d'euros (2.7 % du PIB). Dans l'hypothèse où l'effet de la taxe foncière serait analogue à celui de la fiscalité sur la propriété immobilière (500 euros dans le tableau 4.6), un locataire recevrait en moyenne plus de 4 000 euros de subventions totales (4 750 euros dans le tableau 4.6 auxquels sont retranchés les 500 euros découlant de la taxe foncière mentionnée ci-dessus). Plus de la moitié de ce montant provient de l'encadrement des loyers, un tiers découle de la fixation des loyers en deçà du loyer plafond et le reste des allocations logement. Le ciblage de ces subventions est médiocre, puisque à peine un peu

Tableau 4.10. **Subventions implicites et explicites aux locataires**
2006

Type de subventions	Total en milliards d'euros	Moyenne par ménage (euros)	Moyenne par ménage (en % des coûts de logement) ¹
Encadrement des loyers	8.00	2 750	26
Loyers inférieurs pratiqués par les bailleurs sociaux	4.50	1 500	15
Allocations logement	1.75	500	7
Total	14.25	4 750	49

1. Par rapport au loyer du marché.

2. On ignore si les locataires acquittent une taxe foncière via leur loyer, en l'absence de points prévus pour les taxes foncières dans le système à points.

Source : Besseling et al. (2008; d'après Romijn et Besseling, 2008).

moins de la moitié de ce montant est servi à des ménages à bas revenus – le groupe cible pour les allocations logement – bien que ce groupe bénéficie d'une réduction de loyer de 56 % en moyenne¹⁴.

La subvention des loyers (sociaux) se traduit par des pertes de bien-être estimées au moins à 5 milliards d'euros par an (1 % du PIB) (tableau 4.11.), dans l'hypothèse d'une offre relativement élastique à long terme¹⁵. Ces pertes peuvent être imputées à plus de 80 % aux effets directs des distorsions dans le choix du régime d'occupation en faveur du locatif (social). Le reste de la perte de bien-être se produit, estime-t-on, sur le marché du travail, par suite des distorsions dans les décisions de consommation et d'un décalage entre l'offre et la demande sur les marchés de l'immobilier et de l'emploi. On estime que les coûts sociaux de cette politique l'emportent sur ses avantages, à raison de 900 euros en moyenne par unité de logement locatif et par an, ce qui traduit le fait que des ménages à revenus moyens et élevés vivent dans des logements qu'ils jugent trop petits ou que des ménages à bas revenus occupent des logements en moyenne trop grands (Romijn et Besseling, 2008).

Tableau 4.11. **Pertes de bien-être dues aux interventions sur les loyers**
Milliards d'euros

	2006
Pertes de bien-être directement liées aux distorsions dans le choix du régime d'occupation	3.9
Diminution des coûts de logement	2.5
Impôts réglementaires (encadrement des loyers) ¹	1.4
Marché de l'emploi	0.9
Inefficacité d'ensemble de la consommation	0.3
Décalages entre l'offre et la demande sur le marché immobilier	0.1
Décalages entre l'offre et la demande sur le marché de l'emploi	0.5
Productivité	0.4
Taux d'activité de la main-d'œuvre	0.1
Avantages d'agglomération	n.d.
Arbitrage location-propriété / composition du portefeuille ²	n.d.
Total	4.8

n.d. : non disponible.

1. Sur la base du groupe cible étroit des ménages éligibles aux allocations de loyer.

2. Dépend de la subvention à la location par opposition à la propriété, effet inconnu.

Source : Besseling et al. (2008; d'après Romijn et Besseling, 2008).

Renforcer le rôle du secteur locatif déréglementé pour améliorer la mobilité de la main-d'œuvre

L'encadrement des loyers est le principal facteur en cause dans l'incapacité du secteur locatif à assurer la mobilité géographique de la main-d'œuvre, par suite des effets de blocage qu'entraîne la valeur actualisée relativement élevée des subventions futures associées au maintien des loyers sous les prix du marché. La réforme devrait donc s'attacher à résoudre ce problème. La libéralisation ne suppose pas nécessairement d'étendre le secteur locatif dans des proportions importantes. Il faut en revanche augmenter le compartiment du secteur locatif dans lequel les loyers sont fixés librement. Cela suppose que les associations de logement social se recentrent sur leur cœur de métier, qui est d'offrir des logements abordables aux ménages modestes et à d'autres catégories ciblées. À cet égard, il faut mettre en place un dispositif qui empêche que les subventions associées à l'encadrement des loyers ne profitent aux ménages plus aisés, ce qui suppose de renforcer le contrôle des conditions de ressources. Étant donné la nécessité qu'ont les associations de logement de se recentrer sur leur cœur de métier, la part du parc social actuellement affectée à des locataires devenus inéligibles à ces prestations devrait être mise en vente. On pourrait envisager que des lots soient cédés à des investisseurs privés (dont un certain nombre pourrait être des entreprises nées de la scission des organismes de logement social eux-mêmes) ou que les locataires rachètent leur appartement.

Afin d'attirer de nouveaux investisseurs dans le secteur locatif privé, il faut déréglementer les loyers pour produire des taux de rendement compétitifs par rapport à d'autres possibilités de placement. La déréglementation des loyers devrait se faire progressivement, pour éviter toute évolution trop brutale. Dans un premier temps, les investisseurs devraient être autorisés à fixer librement les loyers des logements neufs. La mesure pourrait ensuite être étendue aux nouveaux baux de location conclus pour des logements existants. À titre transitoire, il faudrait permettre de fixer les nouveaux loyers au moyen d'une formule repartant de l'ancien loyer, majoré d'une partie de la différence entre les loyers existants et les loyers du marché. À terme, pour éliminer les incertitudes d'une décision politique, les loyers devraient être indexés sur un indice prédéfini qui reflète les coûts du logement, par exemple l'indice du coût de la construction. Pour réduire les différentiels de loyer entre les baux nouveaux et en cours, l'encadrement des loyers des baux en cours doit se référer au même indice que les baux nouveaux, majoré d'un facteur de rattrapage qui permette aux loyers de converger dans un laps de temps raisonnable. Par ailleurs, les baux ne devraient plus être de durée indéterminée, mais soumis à des révisions périodiques, de manière à renforcer la position des locataires, lorsque les loyers se rapprocheront des niveaux du marché, en particulier en période de mauvaise conjoncture. Il est également nécessaire de permettre aux bailleurs privés d'entrer sur le segment intermédiaire du marché locatif. On peut y parvenir en abaissant le loyer plafond appliqué aux logements sociaux qui cumulent le plus de points (loyer plafond qui est aussi le plafond des loyers déréglementés). Ce pourrait se faire au moyen d'une mesure spécifique ou en suspendant (temporairement) l'indexation.

La déréglementation des loyers des locataires déjà en place dans le parc social devrait se concentrer sur les cas des ménages dont le revenu a augmenté au-delà du seuil d'éligibilité au logement social. La normalisation des loyers supposant un alignement sur les niveaux du marché, les loyers auparavant encadrés des ménages à revenus élevés devraient augmenter plus vite que les loyers encadrés. On peut y parvenir par

une série de moyens : la revalorisation des loyers pourrait par exemple se faire à un taux fixe supérieur à celui des loyers encadrés ou être fonction des revenus des locataires, de façon à ce que seuls les ménages ayant un revenu supérieur à un certain niveau aient un loyer complètement déréglementé. L'inconvénient de cette solution est qu'elle est administrativement lourde et qu'elle rompt le lien entre niveau de loyer et qualité du logement. Une solution moins lourde est de permettre aux locataires qui ne sont plus éligibles au logement social de racheter leur logement aux bailleurs sociaux. Le gouvernement ne peut pas contraindre les associations de logement social à vendre, mais il devrait mettre en place des mesures incitatives. Il pourrait par exemple imposer le supplément de revenu locatif à un taux supérieur à celui de la plus-value dégagée par la vente aux locataires. Parallèlement, il faut rappeler que, bien que les organismes de logement sociaux soient des entités de droit privé, leur capital s'est constitué au fil du temps à la faveur d'importantes aides directes et indirectes consenties par l'État. Par conséquent, l'excédent de plus-value qui découlerait de la libre fixation des loyers ou de la vente de logements devrait être transféré à l'État.

L'attribution de logements sociaux devrait être couplée plus étroitement aux perspectives d'emploi; du moins jusqu'à constitution d'un marché locatif privé déréglementé parfaitement opérant. Ainsi, pour encourager la mobilité de la main-d'œuvre, l'attribution de logements locatifs sociaux devrait donner la priorité aux ménages ayant des raisons professionnelles de vouloir y emménager. En outre, l'attribution des logements sociaux ne devrait pas être la prérogative des seules associations de logement social. Lorsque les loyers commenceront à se rapprocher du niveau du marché, les allocations logement, qui présentent cet autre avantage d'être plus neutres que l'encadrement des loyers vis-à-vis de la mobilité, devront devenir un instrument privilégié de la poursuite des objectifs sociaux. Une telle mesure permettrait par ailleurs aux pouvoirs publics d'avoir un contrôle plus direct sur la mixité des quartiers. Pour améliorer la transparence en matière de compétences exercées par les bailleurs sociaux hors du domaine du logement, pour l'amélioration du cadre de vie des quartiers (compétences telles que la rénovation urbaine), un cadre devrait être mis en place pour l'évaluation des coûts et bénéfices de ces prestations; les associations de logement social devraient recevoir des compensations au titre des coûts supportés.

La déréglementation des loyers, couplée au maintien d'une réglementation stricte de l'offre, aura pour seul effet de faire grimper les loyers. Les hausses seront capitalisées dans des prix à la vente plus élevés, qui se traduiront par des rémunérations exceptionnelles pour les propriétaires, sans que le marché ait véritablement gagné en flexibilité. Il faut donc prendre des mesures pour organiser la réactivité de l'offre, de préférence avant même la déréglementation annoncée des loyers, afin de créer un effet d'anticipation. D'où l'idée, évoquée plus haut, de réviser la stricte réglementation foncière, et l'importance de favoriser l'arrivée de nouveaux acteurs dans le segment locatif déréglementé. Étant donné que les charges de logement des ménages sont déjà élevées, une structuration souple de l'offre de logements devrait faire en sorte que, dans l'ensemble, il n'y ait pas de grand changement dans les prix à la location et à la vente. Néanmoins, sur un marché immobilier libéralisé, certains bailleurs vont vraisemblablement réaliser d'importantes plus-values exceptionnelles, simple reflet des modifications intervenues dans un environnement longtemps soumis à l'encadrement des loyers. Ces plus-values devraient donc être transférées à l'État.

Encadré 4.5. **Recommandations visant à renforcer la flexibilité du marché immobilier pour améliorer la mobilité de la main-d'œuvre**

Les politiques foncières doivent être repensées pour améliorer la réactivité de l'offre

- L'utilisation des sols doit être évaluée à la lumière de la politique économique, de la politique du marché du travail ainsi que des mesures visant à créer des espaces de vie, afin de faciliter l'appréciation des différentes options. En particulier, les règlements de zonage devraient être révisés pour permettre la construction de logements et l'aménagement d'espaces de loisir, tels que forêts et parcs naturels, dans le Cœur vert.
- L'aménagement du territoire doit s'accompagner de mesures incitatives visant à encourager les communes à construire. Il faudrait par exemple leur permettre d'en retirer un bénéfice sous forme de hausses de leurs recettes fiscales nettes (impôt foncier).

Dans le secteur des propriétaires-occupants :

- Pour tendre à la neutralité fiscale, tous les revenus réels des actifs financiers et tous les loyers imputés (aux taux du marché) devraient être imposés au même taux et toutes les charges supportées pour produire ces revenus devraient être déductibles au même taux. La neutralité entre le financement hypothécaire et l'épargne devrait être recherchée en remplaçant la déductibilité fiscale des paiements d'intérêts hypothécaires par le principe de taxation de la valeur résidentielle nette, autrement dit en déduisant la valeur du prêt hypothécaire de la valeur du logement.
- Les droits de mutation devraient être supprimés (ou abaissés) et cette réforme devrait s'accompagner de mesures visant à stimuler la flexibilité de l'offre immobilière, afin de prévenir une hausse des prix de l'immobilier. Les subventions fiscales accordées aux propriétaires-occupants au titre de l'impôt sur le revenu devraient être réduites, au moins dans la même mesure, de façon à atteindre la neutralité fiscale.
- Les subventions au titre de l'impôt sur le revenu devraient être réduites par une revalorisation de l'impôt (et de son champ d'application) sur les loyers imputés. À défaut, il faudrait envisager d'augmenter les impôts fonciers ou de réduire voire de supprimer la déduction des intérêts hypothécaires, encore que cette mesure irait à l'encontre de la neutralité fiscale.

Dans le secteur locatif :

Pour étendre le compartiment du secteur locatif dans lequel les loyers sont fixés librement :

- Les organismes de logement devraient se recentrer sur leur cœur de métier, qui est d'offrir des logements abordables aux ménages modestes et à d'autres catégories ciblées. La part du parc social affectée à des locataires devenus inéligibles à ces prestations devrait être mise en vente, soit par cession de lots à des investisseurs privés soit directement aux locataires.

Pour libéraliser progressivement les loyers :

- Les loyers devraient être librement fixés dans le neuf. Les loyers des baux de location nouveaux devraient être progressivement déréglementés et il devrait être permis de les fixer sur la base de l'ancien loyer, majoré d'une partie de la différence entre les loyers en cours et les loyers du marché. Les loyers du marché devraient être indexés sur un indice prédéfini qui reflète les coûts du logement, de façon à éliminer les incertitudes d'une décision politique, et les baux de location ne devraient plus avoir de durée indéterminée.

Encadré 4.5. **Recommandations visant à renforcer la flexibilité du marché immobilier pour améliorer la mobilité de la main-d'œuvre** (suite)

Pour réduire les différentiels de loyers entre baux nouveaux et en cours

- L'encadrement des loyers des baux en cours doit se référer au même indice que les baux nouveaux, majoré d'un facteur de rattrapage qui permette aux loyers de converger dans un laps de temps raisonnable. Par ailleurs, les baux ne devraient plus être de durée indéterminée, pour renforcer la position des locataires, lorsque les loyers se rapprocheront des niveaux du marché.
- Pour permettre aux bailleurs privés d'entrer sur le segment intermédiaire du marché locatif, le loyer plafond des logements sociaux devrait être (progressivement) abaissé.

Pour déréglementer les loyers des locataires du parc social

- Pour empêcher que les subventions liées à l'encadrement des loyers ne profitent aux ménages à revenus relativement élevés, le contrôle des conditions de ressources devrait être étendu aux locataires en place.
- Pour normaliser les loyers des ménages à revenus relativement élevés dans le parc social, il faut que leurs loyers, auparavant encadrés, augmentent plus vite que les loyers encadrés, par exemple par leur revalorisation à un taux fixe supérieur à celui des loyers encadrés ou par leur détermination en fonction des revenus des locataires.
- Une solution moins lourde consisterait à permettre aux locataires qui ne sont plus éligibles au logement social de racheter leur logement aux bailleurs sociaux. Les organismes de logement devraient être incités à vendre, par exemple à travers la mise en place d'un taux d'imposition supérieur sur le montant du revenu locatif. Parallèlement, les excédents de plus-value découlant de la libre fixation des loyers ou de la vente de logements devraient être transférés au gouvernement.
- Jusqu'à constitution d'un marché locatif privé parfaitement opérant, il convient de soutenir la mobilité de la main-d'œuvre en donnant priorité, dans le parc social, aux ménages ayant des raisons professionnelles de chercher un logement.
- L'attribution de logements sociaux ne devrait pas être la prérogative des seules associations de logement social et les allocations logement devraient devenir un instrument privilégié de la poursuite des objectifs sociaux.
- Il faudrait mettre en place un cadre pour l'évaluation des coûts et bénéfices associés aux compétences exercées, hors du domaine du logement, par les bailleurs sociaux, pour l'amélioration du cadre de vie des quartiers; les associations devraient recevoir une compensation directe au titre des coûts associés.

Notes

1. Mme Marietta Haffner, chercheur principal à l'Université de Technologie de Delft, a contribué à l'élaboration de ce chapitre.
2. Les aides au logement pourraient indirectement encourager l'emploi en jouant positivement sur le niveau d'éducation, même si l'on reconnaît habituellement moins de poids à cet aspect positif qu'aux aspects négatifs qui leur sont associés.
3. Depuis, le groupe cible est redescendu à 43 %, le plafond de revenu n'étant pas indexé sur l'inflation (Ministerie van VROM, 2009). En outre, le ministère néerlandais chargé du Logement et la Direction générale à la concurrence de la Commission européenne sont convenus de considérer que si les bailleurs sociaux affectent au moins 90 % des logements au groupe cible, l'ensemble de leurs logements sociaux est attribué équitablement.

4. Certaines communes jouent sur les règles d'attribution pour limiter l'accès de certains ensembles aux ménages à bas revenus, de façon à « améliorer » la mixité sociale du quartier (Wet Bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek).
5. Complexe et chronophage, le cadre réglementaire du secteur de la construction contribue également à l'inélasticité de l'offre. En 2010, ce cadre devait être assoupli (Wet Algemene bepalingen omgevingsrecht) : un seul permis de construire environnemental devait synthétiser les dispositions d'environ 25 textes différents relatifs à la construction, à l'environnement, à la nature et aux monuments.
6. Les propriétaires-occupants sont davantage subventionnés au regard de l'impôt sur le revenu que les locataires ou les détenteurs d'actifs financiers. Outre le manque de neutralité fiscale par rapport aux différents instruments d'investissement, le dispositif fiscal manque également de neutralité au regard du régime d'occupation d'un logement : en favorisant les propriétaires-occupants aux dépens des locataires, il introduit en effet une distorsion dans le choix des ménages.
7. En pratique, les remboursements du prêt hypothécaire sont placés sur un plan d'épargne; l'épargne ainsi accumulée est utilisée à l'échéance du prêt pour en rembourser le montant intégral; fiscalement, les intérêts rapportés par le montant épargné sont exonérés d'impôt.
8. Le secteur locatif déréglementé représente environ 5 % du parc locatif et consiste en baux signés après le 1^{er} juillet 1994 (ou le 1^{er} juillet 1989 pour les logements neufs) et assortis de loyers dont le niveau était jusqu'à cette date supérieur au « plafond de déréglementation » (Haffner *et al.*, 2009a). Le plafond de déréglementation correspond au loyer plafond retenu pour le calcul des allocations logement.
9. Une partie de l'encadrement des loyers établit une distinction entre bailleurs sociaux et bailleurs privés, ce qui est pertinent lorsque sont autorisées des hausses de loyer supérieures à l'inflation. Par ailleurs, la fréquence des hausses de loyer autorisées chaque année n'est limitée que dans le secteur social.
10. En 2008, le loyer moyen s'élève à 69 % du loyer plafond dans le secteur social et à 83 % dans le secteur privé (Directoraat Generaal Wonen, Wijken en Integratie, 2008).
11. L'organisation représentant les investisseurs immobiliers institutionnels, l'IVBN, a déposé plainte devant la Commission européenne contre la politique du gouvernement néerlandais envers les bailleurs sociaux. Selon elle, les bailleurs sociaux se servent des aides de l'État pour permettre à des ménages n'appartenant pas au groupe cible d'occuper des logements « haut de gamme » à des loyers modérés (Priemus, 2008).
12. Il arrive que les locataires du parc social bénéficient également de loyers inférieurs aux coûts (on parle alors d'investissements non rentables). C'est le cas lorsque les loyers de logements sociaux ne couvrent pas les charges d'exploitation supportées pendant les quelques dizaines d'années suivant la mise en service. La part non rentable de ces investissements dans le parc locatif s'élevait en moyenne à 28 % des coûts d'investissement, ceux-ci étant en moyenne de 147 000 euros par logement (charges foncières comprises).
13. Selon Conijn (2008), les calculs de Romijn et Besseling (2008) ne devraient pas prendre en compte, dans le cas du secteur locatif, la valeur de marché d'un logement vacant mais celle d'un logement dont on aurait retranché l'effet de la fiscalité de la propriété. La subvention, exprimée en part de loyer du marché, s'élèverait en moyenne à 41 % plutôt qu'à 50 %. D'après ses propres calculs, fondés sur l'écart entre la valeur de marché d'un logement et celle d'un logement social mis en location, on peut conclure à une subvention au loyer de 37 %.
14. Les trois quarts des subventions sont distribués par les bailleurs sociaux, leurs locataires bénéficiant ainsi d'une réduction de loyer de 50 % par rapport à la valeur estimée des loyers du marché, ce qui pose une fois encore la question de la médiocrité du ciblage.
15. L'allocation s'élèverait au moins à deux milliards d'euros (0.4 % du PIB) en cas d'élasticité nulle de l'offre par rapport aux prix. Si les calculs se fondaient sur le groupe cible du locatif social et non sur le groupe cible des allocations logement, les coûts seraient moins élevés.

Bibliographie

AFSW (2007), *Jaarboek 2007*, Amsterdam.

André, C. (2009), « A Bird's Eye View of OECD Housing Markets », paper presented at ECB Workshop on the Housing Market and the Macroeconomy, Frankfurt am Main, 26-27 novembre.

- Barr, N. (1998), «The Economics of the Welfare State», Oxford : Oxford University Press, 3^e édition.
- Battu, H., A. Ma et E. Phimister (2009), «Housing Tenure, Job Mobility, and Unemployment in the UK», in : van Ewijk, Casper and Michiel van Leuvensteijn (dir. publ.) *Homeownership and the Labour Market in Europe*, Oxford, Oxford University Press, pp. 161-183.
- Banque centrale européenne (2003), *Structural Factors in the EU Housing Market*, Francfort-sur-le-Main.
- Banque centrale européenne (2009), *Housing Statistics in the European Union 2005/2006*.
- Besseling, P., L. Bovenberg, G. Romijn et W. Vermeulen (2008), «De Nederlandse woningmarkt en overheidsbeleid : over aanbodrestricties en vraagsubsidies», in : F.J.H. Don, *Agenda voor de woningmarkt*, Amsterdam, Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde, pp. 13-77.
- CBS (2007), «Forse stijging opgeleverde woningen», press release of 25 March.
- Centraal Fonds Volkshuisvesting (2008), *Sectorbeeld realisaties woningcorporaties, verslagjaar 2007*, Naarden.
- Centraal Fonds Volkshuisvesting (2009), *Trends in the corporatiesector 2004-2008*, Naarden.
- Conijn, J. (2008), Subsidiëring van de woonconsumptie : een zinloos schip van bijleg, dans : F.J.H. Don, *Agenda voor de woningmarkt : inleiding*, in : F.J.H. Don, *Agenda voor de woningmarkt*, Amsterdam, Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde, pp. 145-177.
- Coulson, N. E. et L. M. Fisher (2009), «Housing tenure and labour market impacts : the search goes on», *Journal of Urban Economics*, 65(3), pp. 252-264.
- Czischke, D. et A Pittini (2007), «Housing Europe 2007 : Review of Social, Co-operative and Public Housing in the 27 EU Member States», CECODHAS Comité européen de coordination de l'habitat social.
- De Graaff, T. et M. van Leuvensteijn (2007), «The impact of housing market institutions on labour mobility. A European cross-country comparison», Bureau for Economic Policy Analysis.
- De Graaff, T., M. van Leuvensteijn et C. van Ewijk (2009), «Homeownership, Social Renting, and Labour Mobility across Europe», Oxford, Oxford University Press, pp. 53-81.
- Directoraat-Generaal Wonen, Wijken en Integratie (2008), *Feiten en achtergronden van het huurbeleid 2008*, Arnhem, Companen.
- Dohmen, Thomas J. (2009), «Housing, Mobility, and Unemployment» in : van Ewijk, Casper et Michiel van Leuvensteijn (dir. publ.), *Homeownership and the Labour Market in Europe*, Oxford, Oxford University Press, pp. 15-41.
- Eichholtz, P. et T. Lindenthal, (2008), Behoeftes en belemmeringen in de woningbouw : een lange termijn perspectief. Dans : «Agenda voor de woningmarkt», Don, F.J.H. (dir. publ.), Amsterdam : Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde.
- Elsinga, M., M.E.A. Haffner et H.M.H. van der Heijden (2006), Nederlandse woondiscussies in international perspectief, in : Kraan, D.J. and C. Lever (eds.) *In Holland staat een huis. Het volkshuisvestingsbeleid op een kruispunt*, Den Haag.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2005), *Mobility in Europe. Analysis of the 2005 Eurobarometer survey on geographical and labour market mobility*, Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Flatau, P., M. Forbes, P.H. Hendershott et G. Wood (2003), «Homeownership and unemployment : the roles of leverage and public housing», *NBER Working Paper* 10021.
- Green, R. et P. Hendershott (2001), «Home-ownership and unemployment in the US», *Urban Studies*, 38(9), pp. 1509-1520.
- Green, R. et P. Hendershott (2002), «Homeownership and the duration of unemployment : a test of the Oswald hypothesis», paper presented at AREUEA Annual Meetings, janvier.
- Haffner, M., M. Elsinga et J. Hoekstra (2008), «Rent Regulation : The Balance between Private Landlords and Tenants in Six European Countries», *European Journal of Housing Policy*, 8, n° 2, pp. 217-233.
- Haffner, M., J. Hoekstra, M. Oxley et H. van der Heijden (2009a), «Bridging the gap between market and social rented housing in six European countries», Amsterdam, IOS Press BV.
- Haffner, M., M. Elsinga et J. Hoekstra (2009b), *Huurregulering vanuit de welvaartseconomie ontleed*, Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, 15, n° 1, pp. 43-48.

- Høj, J. V. Galasso, G. Nicoletti et T.-T. Dang (2006) «The political economy of structural reform : Empirical evidence from OECD countries», *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 501.
- Koning, M., R. S. Nistal et J. Ebregt (2006), *Woningmarkteffecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning*, Den Haag, Centraal Planbureau.
- Lundborg, P. et P. Skedinger (1999), «Transaction Taxes in a Search Model of the Housing Market», *Journal of Urban Economics*, 45, pp. 385-399.
- Ministère du Logement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (Ministerie van VROM) (2004), *Cijfers over Wonen*, La Haye, MVRM.
- Ministère du Logement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (Ministerie van VROM) (2005), *Rijksbegroting 2006, begroting XI Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*, La Haye, Sdu.
- Ministère du Logement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (Ministerie van VROM), LNV, VenW en EZ (2004), *Nota Ruimte : Ruimte voor Ontwikkeling*.
- Ministère du Logement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (Ministerie van VROM) (2009) *Van der Laan : Overeenstemming over staatssteunregeling voor corporaties*, communiqué de presse du 8 octobre.
- Munch, J.R. et M. Svarer (2002), «Rent control and tenancy duration», *Journal of Urban Economics*, 52.
- Munch, J. R., M. Rosholm et M. Svarer (2009), «Homeownership, Job Duration, and Wages», in C. van Ewijk et M. van Leuvensteijn (2009).
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : Pays-Bas*, Paris.
- OCDE (2007), *Territorial Reviews : Randstad Holland*, Paris.
- OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE : Pays-Bas*, Paris.
- Oswald, A.J. (1996), «A conjecture on the explanation for high unemployment in the industrialized nations : Part I», *Warwick Economic Research Paper* 475.
- Oswald, A.J. (1997), «Theory of homes and jobs», document non publié, University of Warwick.
- Oswald, A.J. (1999), «The housing market and Europe's unemployment : a non-technical paper», document non publié, University of Warwick.
- O'Sullivan, A., T.A. Sedon et S.M. Sheffin (1995), «Property taxes, mobility, and homeownership», *Journal of Urban Economics*, 52(3), pp. 542-560.
- Partridge, M. et D. Rickman (1997), «The dispersion of US state unemployment rates : the role of market and nonmarket equilibrium factors», *Regional Studies*, 31, pp. 593-606.
- Pehkohnen, J. (1999), «Unemployment and home-ownership», *Applied Economics Letters*, 6, pp. 263-265.
- Priemus, H. (2008), «Real Estate Investors and Housing Associations : A Level Playing Field? The Dutch Case», *European Journal of Housing Policy*, 8(1), pp. 81-96.
- RIGO Research en Advies BV (2007), *Wonen op een rijtje. De resultaten van het Woononderzoek Nederland 2006*, La Haye, Ministerie van VROM.
- Romijn, G., et P. Besseling (2008), *Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt*, Den Haag, Centraal Planbureau.
- Rouwendal, J. et J. van Ommeren (2006), *Verhuismobiliteit : de overdrachtsbelasting en huurprijsregulering onder de loep genomen*, TPE, 27(6), pp. 76-93.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2001), *Armoedemonitor 2001*, Den Haag.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2005), *Armoedemonitor 2005*, Den Haag.
- Stevens, L.G.M. (2005), *Naar een nieuw eigenwoningregime*, ESB, 90(4455), pp. 100-102.
- Svarer, M., M. Rosholm, et J.R. Munch (2005), «Rent control and unemployment duration», *Journal of Public Economics*, 89, pp. 2165-2181.
- Swank, J., J. Kakes et A. Tieman (2002), «The Housing Ladder, Taxation and Borrowing Constraints», Amsterdam, De Nederlandsche Bank.

- Teulings, C.N., A.L. Bovenberg et H.P. van Dalen (2003), *De Calculus van het publieke belang*, Den Haag, Kenniscentrum voor Orderingsvraagstukken.
- Tompson, W. (2009), «Advancing Structural Reforms in OECD Countries : lessons from 20 Case Studies», *Annex 6 : Draft Case Studies – Netherlands*, Paris.
- Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie (2007), *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*. Den Haag : Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, 7 februari.
- Vermeulen, W. et J. van Ommeren (2006) «Housing supply and the interaction of regional population and employment», *CPB Discussion Paper*, n° 65.
- Vermeulen, W. et J. Rouwendal (2007), «Housing supply in the Netherlands», The Hague, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- van Blokland, F. (2009), *Wat zijn sociale en wat zijn commerciële huurwoningen?* Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, n° 1, pp. 18-21.
- van Daalen, G. et M. van der Land (2008), «Next Steps in Choice-based Letting in the Dutch Social Housing Sector», *European Journal of Housing Policy* 8 (3), pp. 317-328.
- van der Vlist, A.J. (2001), «Residential Mobility and Commuting», Thela Thesis, Tinbergen Institute.
- van Ewijk, C. et M. van Leuvensteijn (2009) (eds.), *Homeownership and the Labour Market in Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- van Ewijk, C., M. Koning, M. Lever et R. de Mooij (2006), *Economische effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning*, Den Haag, Centraal Planbureau.
- van Hoek, T. (2009), *Hervorming van de woningmarkt*, Amsterdam, Economisch Instituut voor de Bouw.
- van Leuvensteijn, M. et P. Koning (2000), «The effects of Home-ownership on Labour Mobility in The Netherlands : Oswald's theses revisited», CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- van Leuvensteijn, M. et P. Koning (2009), «The effect of homeownership on Labour Mobility in the Netherlands» in : van Ewijk, Casper et Michiel van Leuvensteijn (2009).
- van Oort, F., T. De Graaff, G. Renes et M. Thissen (2008), *Economische dynamiek en de Randstedelijke woningmarkt*, in : F.J.H. Don, *Agenda voor de woningmarkt : inleiding*, in : F.J.H. Don, *Agenda voor de woningmarkt*, Amsterdam, Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde, pp. 101-124.
- van Ommeren, J. (2006), *Verhuismobiliteit : een literatuurstudie naar belemmeringen tot verhuizen*, opdracht van het ministerie van VROM, december.
- van Ommeren, J. et M. van Leuvensteijn (2003), «New evidence of the effect of transaction costs on residential mobility», *CPB Discussion Paper*, n° 18, May.
- van Ommeren, J.N. et M. van Leuvensteijn (2005), «New evidence of the effect of transaction costs on residential mobility», *Journal of Regional Science*, pp. 681-702.
- van Vuuren, Aico (2009), «The Impact of Homeownership on Unemployment in the Netherlands», in : van Ewijk, C. et M. van Leuvensteijn (2009).

ANNEXE 4.A1

La politique du logement social aux Pays-Bas : une perspective historique

Le vaste secteur locatif néerlandais s'est édifié au fil d'interventions menées de façon régulière par le gouvernement depuis la loi de 1901 sur le logement (Haffner *et al.*, 2009a). Après 1945, la forte poussée démographique et l'apparition de nouveaux modes de vie familiale ont aggravé la pénurie de logements déjà aiguë au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, conduisant les pouvoirs publics à intensifier leurs interventions. La politique du logement s'est alors concentrée sur la construction, prenant pour instrument privilégié les aides à la pierre. À travers sa politique d'aménagement de l'espace, le gouvernement a par ailleurs exercé une forte influence sur l'emplacement, la qualité et la quantité des constructions. La pénurie de logements a été atténuée dans une large mesure par l'expansion du secteur locatif social, que l'on considérait plus à même que le secteur libre d'assurer la maîtrise d'ouvrage des projets, d'autant qu'il le faisait sous la supervision et l'encadrement du gouvernement. Depuis les années 70, la politique du logement s'est attachée à améliorer le choix offert aux ménages (y compris aux ménages à bas revenus) entre acquisition et location et à transformer la qualité des constructions nouvelles et du parc existant (rénovation urbaine). Un système combiné d'aides à la pierre et d'allocations logement a été retenu. Les aides à la pierre avaient vocation à maintenir les constructions neuves du parc locatif social à un prix abordable pour les ménages dotés de revenus moyens (ou inférieurs à la moyenne), tandis que les allocations de logement devaient permettre d'élargir la palette de choix offerte aux résidents à revenus relativement bas. À la fin des années 70, la politique d'accession à la propriété et la réduction des subventions accordées au secteur locatif social sont devenues des aspects importants de l'action du gouvernement : la part de ces subventions dans le budget national est passée de près de 9 % en 1985 à 3.1 % en 1995 (Sociaal en Cultureel Planbureau, 1998).

La politique du logement a pris une nouvelle direction en 1989, avec la publication d'un document d'orientation intitulé «Le logement dans les années 90 : de la construction au vivre» (Ministerie van VROM, 1989). Ce document plaidait pour un renforcement du rôle des mécanismes de marché, qui passerait par un nouveau partage des responsabilités et des risques financiers entre les acteurs du marché immobilier, et par une concentration de l'aide financière sur les catégories à bas revenus. Un objectif sous-jacent consistait dans la maîtrise et la diminution des dépenses du gouvernement en matière de logement. La décentralisation prenait également place dans ce cadre, la question du logement étant jugée relever moins de la compétence du gouvernement central que de celle des autorités provinciales et municipales, de pair avec les acteurs compétents du marché. La politique du secteur locatif social a donc été aménagée pour y inscrire les principes de décentralisation, de déréglementation et d'autonomie

(financière), ce qui imposait notamment de donner aux acteurs les moyens d'une prise de risque financière et une plus grande liberté dans la fixation des loyers et la gestion d'actifs. Ce dernier aspect a conduit à étendre les possibilités accordées aux bailleurs sociaux en matière de vente de logements locatifs, ce qui leur a permis de lever des fonds à allouer à la construction et à la rénovation de logements. Les bailleurs sociaux ont conservé le même statut : ils ont été, dès leur création, dotés d'une personnalité juridique de droit privé, qui leur a permis d'agir en toute indépendance vis-à-vis du gouvernement. En 1995, ils sont néanmoins devenus, en vertu d'une opération d'apurement des opérations brutes, des organismes financièrement autonomes investis d'obligations de service public. Cette opération a défait les liens financiers existant entre les bailleurs sociaux et le gouvernement national, celui-ci leur versant la valeur

Encadré 4.A1.1. **Les bailleurs sociaux néerlandais et leur encadrement par les pouvoirs publics**

On dénombre un peu plus de 400 associations de logement à but non lucratif (ou « bailleurs sociaux ») dans le secteur social (Centraal Fonds Volkshuisvesting, 2008). Elles sont dites à but non lucratif au sens où la contrainte de non-distribution énoncée dans la Loi sur le logement de 1901 les oblige à réinvestir l'ensemble de leurs bénéfices dans l'habitat. Les associations de logement sont constituées en fondations, dirigées par un conseil d'administration qui en est la principale instance décisionnaire, rompant avec la situation antérieure où la direction était confiée aux locataires adhérents. La plupart des associations de logement ont une taille relativement importante (et qui va croissant), puisque près de 60 d'entre elles sont propriétaires de plus de 10 000 logements et environ 250 sont à la tête d'un parc de 500 à 5 000 logements. Le nombre moyen d'unités par association de logement varie selon qu'elles sont situées en zones urbaines (9 600) ou non urbaines (3 600). En 2007, la valeur de marché des logements locatifs des associations de logement était estimée à 150 000 euros en moyenne, soit environ deux tiers de la valeur de marché moyenne du total des logements. La valeur totale du patrimoine des associations de logement est estimée à 380 milliards d'euros, soit près de 65 % du PIB.

Depuis l'opération d'apurement des opérations brutes, les bailleurs sociaux doivent agir dans le cadre fixé par le décret sur la gestion du logement social (1993), fondé sur la Loi sur le logement de 1901. Ce décret (« BBSH », selon l'abréviation néerlandaise) reconnaît six champs de compétence aux associations de logement qui sont, conformément à la Loi sur le logement, des organismes accrédités ou enregistrés. Leur mission première est de fournir une habitation prioritairement aux ménages qui ne peuvent se loger par eux-mêmes dans des conditions satisfaisantes (groupe cible du secteur locatif social). Elles doivent en outre veiller à l'entretien de leur parc en vue du maintien d'une qualité décente, agir en concertation avec les locataires, assurer une gestion saine de leurs finances et contribuer à la qualité du cadre de vie des quartiers (point ajouté en 2001). Autrement dit, les associations de logement doivent se comporter comme des « entrepreneurs sociaux ». Il s'ensuit qu'elles sont également autorisées à se financer en menant des activités marchandes comme la location de logements à des ménages disposant de revenus moyens ou relativement élevés et la maîtrise d'œuvre de logements en accession à la propriété. Elles sont également autorisées à construire des équipements collectifs (écoles, maisons de quartier, etc.; Ministerie van VROM, 2009). Les associations de logement doivent donc financer sur leurs fonds propres, à l'instar de fonds renouvelables, leurs activités en matière d'habitat et de subventions aux loyers sociaux. Des ressources supplémentaires pouvant servir à abaisser le niveau des loyers proviennent de la vente de logements (Centraal Fonds Volkshuisvesting, 2009).

Encadré 4.A1.1. **Les bailleurs sociaux néerlandais et leur encadrement par les pouvoirs publics (suite)**

La propriété problématique des fonds propres de ces organismes de droit privé, qui sont dépourvus d'actionnariat envers lequel les bailleurs sociaux auraient une obligation de rendre compte, constitue un sujet de préoccupation majeur. À cette problématique se rattachent les questions relatives à la qualité d'exécution de leur mission de service public et à l'absence de réelle supervision. La sanction ultime qu'encourt une association de logement ayant un mauvais bilan est sa radiation. Les implications de cette sanction et l'amende à verser au gouvernement dans un tel cas de figure sont mal définies, faute de précédents. Une première réponse a été apportée à ces questions avec la définition de nouvelles missions ajoutées au fil du temps au BBSH. Il a d'autre part été décidé que les bailleurs sociaux seraient assujettis à l'impôt sur les sociétés à compter du 1^{er} janvier 2008 et que les associations de logement devraient cotiser à un fonds créé pour remédier aux problèmes de 40 quartiers difficiles. Les associations de logement sont tenues de conclure des accords de résultats avec les autorités locales pour l'amélioration de ces quartiers. En outre, le gouvernement souhaite parvenir à un accord avec les bailleurs sociaux, pour qu'ils participent à un effort d'investissement visant l'efficacité énergétique des logements existants et l'accroissement du nombre de logements neufs abordables.

D'importantes sommes d'argent sont automatiquement affectées aux missions sociales que les associations de logement doivent autofinancer. Mais un processus de décision réellement transparent fait quelque peu défaut pour juger s'il est réellement justifié d'allouer ces sommes aux usages auxquels on les destine. De surcroît, l'écart important qui sépare la valeur de marché d'un logement locatif social (150 000 euros en 2007) et la valeur actualisée de ses loyers (34 000 euros) pose la question de savoir si les associations de logement constituent bien la solution la plus efficiente et la plus efficace pour loger les ménages défavorisés (Centraal Fonds Volkshuisvesting, 2008).

actualisée nette des subventions annuelles dont il restait redevable (en vertu d'accords de subventions de longue durée conclus avant 1992) et ceux-là remboursant (principalement) l'encours de leurs prêts publics, au moyen de versements anticipés. En substance, cela a conduit à transférer les risques d'exploitation de l'État vers les bailleurs sociaux, lesquels ont commencé à fonctionner comme des fonds renouvelables subventionnant les loyers du parc social par leurs propres moyens. L'aide à la pierre a par ailleurs été supprimée.

Bibliographie

- Centraal Fonds Volkshuisvesting (2008), Sectorbeeld realisaties woningcorporaties, verslagjaar 2007, Naarden.
- Centraal Fonds Volkshuisvesting (2009), Trends in the corporatiesector 2004-2008, Naarden.
- Haffner, M., J. Hoekstra, M. Oxley et H. van der Heijden (2009a), Bridging the gap between market and social rented housing in six European countries, Amsterdam, IOS Press BV.
- Ministerie van VROM (ministère du Logement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement) (1989), Volkshuisvesting in de jaren negentig : van bouwen naar wonen, MVRM.
- Ministerie van VROM (2009) van der Laan : «Overeenstemming over staatssteunregeling voor corporaties», communiqué de presse du 8 octobre.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (1998), Sociaal en Cultureel Rapport 1998. 25 jaar sociale verandering, Rijswijk.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Études économiques de l'OCDE

PAYS-BAS

THÈME SPÉCIAL : LOGEMENT

Dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2010
Allemagne, mars 2010
Australie, novembre 2010
Autriche, juillet 2009
Belgique, juillet 2009
Brésil, juillet 2009
Canada, septembre 2010
Chili, janvier 2010
Chine, février 2010
Corée, juin 2010
Danemark, novembre 2009
Espagne, décembre 2010
Estonie, avril 2011
États-Unis, septembre 2010
Fédération de Russie, juillet 2009
Finlande, avril 2010
France, mars 2011
Grèce, juillet 2009
Hongrie, février 2010
Inde, juin 2011
Indonésie, novembre 2010
Irlande, novembre 2009
Islande, juin 2011

Israël, janvier 2010
Italie, mai 2011
Japon, avril 2011
Luxembourg, mai 2010
Mexique, mai 2011
Norvège, mars 2010
Nouvelle-Zélande, avril 2011
Pays-Bas, juin 2010
Pologne, avril 2010
Portugal, septembre 2010
République fédérale de Yougoslavie, janvier 2003
République slovaque, novembre 2010
République tchèque, avril 2010
Roumanie, octobre 2002
Royaume-Uni, mars 2011
Slovénie, février 2011
Suède, janvier 2011
Suisse, décembre 2009
Turquie, septembre 2010
Ukraine, septembre 2007
Union européenne, septembre 2009
Zone euro, décembre 2010

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2010), *Études économiques de l'OCDE : Pays-Bas 2010*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-nld-2010-fr

Cet ouvrage est publié sur *OECD iLibrary*, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation. Rendez-vous sur le site www.oecd-ilibrary.org et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.

Volume 2010/10
Juin 2010

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2010
(18 NUMÉROS)

éditions **OCDE**

www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-08316-5
10 2010 10 2 P



9 789264 083165