



# Études économiques de l'OCDE PAYS-BAS

JUIN 2012





# **Études économiques de l'OCDE : Pays-Bas 2012**

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

**Merci de citer cet ouvrage comme suit :**

OCDE (2013), *Études économiques de l'OCDE : Pays-Bas 2012*, Éditions OCDE.  
[http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-nld-2012-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-nld-2012-fr)

ISBN 978-92-64-12969-6 (imprimé)  
ISBN 978-92-64-12986-3 (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)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

**Crédit photo :** Couverture © Andrew Ward/Life File.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/editions/corrigenda](http://www.oecd.org/editions/corrigenda).

© OCDE 2013

---

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](mailto: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](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	9
<b>Évaluation et recommandations</b> .....	11
Le gouvernement est confronté à des tâches difficiles tant à court qu'à long terme .....	11
Un assainissement budgétaire de grande ampleur est en cours .....	18
Mondialisation et politiques en faveur du secteur des entreprises .....	29
Préparer le marché du travail à la poursuite de la mondialisation et au vieillissement démographique .....	33
Promouvoir la concurrence et la maîtrise des coûts dans le secteur de la santé ..	37
Bibliographie .....	43
Annexe A1. Progrès de la réforme structurelle .....	45
<b>Chapitre 1. Réformer les politiques relatives au secteur des entreprises pour récolter les fruits de la mondialisation</b> .....	49
Les avantages et les problèmes découlant de la mondialisation .....	50
Bénéficier de la mondialisation en améliorant l'environnement des entreprises ..	59
Notes .....	76
Bibliographie .....	77
<b>Chapitre 2. Le marché du travail néerlandais : préparer l'avenir</b> .....	83
L'effet de la mondialisation sur la demande de main-d'œuvre .....	84
Politiques visant à favoriser la mobilité de la main-d'œuvre .....	91
Notes .....	106
Bibliographie .....	107
<b>Chapitre 3. Réforme des soins de santé et soins de longue durée aux Pays-Bas</b> ....	111
Performance du système de santé .....	112
Le secteur de la santé a subi d'importantes réformes au cours de la seconde moitié des années 2000 .....	119
La prochaine vague de réformes .....	129
Le vieillissement de la population mettra sous pression le coûteux système de soins de longue durée .....	133
Conclusion .....	140
Notes .....	141
Bibliographie .....	142

**Encadrés**

1.	Corriger les déséquilibres extérieurs par des réformes structurelles .....	14
2.	L'endettement hypothécaire des ménages .....	19
3.	Le programme d'assainissement budgétaire du printemps 2012 .....	22
4.	Réchauffement planétaire et protection contre les inondations .....	26
5.	Le modèle social ambitieux des Pays-Bas a pour corollaire des coûts élevés liés au vieillissement démographique .....	28
6.	Principales recommandations en matière de politique budgétaire .....	29
7.	Principales recommandations relatives au secteur des entreprises .....	33
8.	Principales recommandations relatives au marché du travail .....	37
9.	Principales recommandations relatives à la politique de santé .....	42
1.1.	Le port de Rotterdam et l'envolée des réexportations .....	53
1.2.	Une nouvelle politique de l'entreprise .....	59
1.3.	Les consortiums pour la connaissance et l'innovation (TKI) .....	64
1.4.	La conception des crédits d'impôt en faveur de la recherche-développement .....	69
1.5.	Allègement des formalités administratives .....	73
1.6.	Recommandations en vue d'améliorer l'environnement des entreprises ....	76
2.1.	Négociations salariales et évolution vers la décentralisation .....	95
2.2.	Incitations à l'apprentissage tout au long de la vie .....	97
2.3.	Politiques destinées à attirer les travailleurs très qualifiés .....	98
2.4.	Intégrer les personnes handicapées au marché du travail .....	104
2.5.	Recommandations pour la réaffectation et l'activation des ressources de main-d'œuvre sous-utilisées .....	105
3.1.	Réforme des soins de santé mentale – va-t-elle trop loin ? .....	122
3.2.	L'organisation des généralistes en groupes de soins primaires améliorera-t-elle l'efficacité économique ? .....	127
3.3.	Principales mesures de réforme dans le secteur hospitalier 2012-15 .....	130
3.4.	Un système public complet de soins de longue durée .....	134
3.5.	La décentralisation de l'aide à domicile a amélioré l'efficacité économique .	135
3.6.	Le programme de réformes du gouvernement concernant les soins de longue durée .....	136
3.7.	Recommandations visant à améliorer l'efficacité et la compétitivité du secteur de la santé .....	140

**Tableaux**

1.	Demande, production et prix .....	13
2.	Dette hypothécaire des ménages .....	18
3.	Dépenses publiques et privées liées à l'âge .....	28
1.1.	Activité des entreprises sous contrôle étranger .....	57
1.2.	Principales étapes de la formulation de la nouvelle politique de l'entreprise .	59
1.3.	Mesures fiscales visant à soutenir l'innovation (principales caractéristiques de chaque dispositif) .....	70
1.4.	Les 10 principaux obstacles à la bonne marche des entreprises aux Pays-Bas	74
2.1.	Travailleurs couverts par les conventions collectives .....	96
2.2.	Salaires minimums résultant des conventions collectives, par groupe d'âge .	105
3.1.	Taux de mortalité infantile et mortalité par cause principale 2009 ou année la plus récente pour laquelle des données sont disponibles .....	114

3.2. Dépenses privées en proportion des dépenses totales de santé .....	116
3.3. Dépenses publiques en soins de santé et soins de longue durée .....	117
3.4. Dépenses publiques de santé (ZVW) par catégorie .....	117
3.5. Rentabilité de l'assurance maladie .....	120
3.6. Concentration du marché de l'assurance maladie .....	121
3.7. Dépenses de soins de santé mentale curatifs couvertes par la ZVW .....	122
3.8. Évolution des prix moyens négociés dans le segment hospitalier B .....	124
3.9. Rémunération des médecins par rapport au salaire moyen dans chaque pays .....	125
3.10. Nombre de généralistes et de spécialistes pour 1 000 habitants .....	126

## Graphiques

1. Indicateurs économiques à court terme .....	12
2. Évolution du marché du travail .....	13
3. Coefficient moyen de capitalisation des organismes de retraite et proportion de ces organismes ayant un coefficient de capitalisation inférieur au minimum légal .....	16
4. Évolution des taux d'intérêt et des prix des logements .....	17
5. Indicateurs de compétitivité .....	20
6. Résultats à l'exportation des Pays-Bas pour certains produits .....	21
7. Croissance de la productivité du travail .....	21
8. L'orientation budgétaire est procyclique en 2012 .....	23
9. Déséquilibres dans les pays de la zone euro .....	24
10. Écarts de viabilité budgétaire dans les pays européens .....	25
11. Trajectoire de la dette publique avant et après la crise .....	27
12. Vieillesse démographique .....	27
13. Pension moyenne totale .....	29
14. Des exportations modestes vers les marchés émergents .....	30
15. La mobilité professionnelle est faible .....	34
16. Coût des soins de santé aujourd'hui et en 2060 .....	42
1.1. L'ouverture de l'économie s'est accrue .....	51
1.2. Indicateurs de compétitivité .....	52
1.3. Les réexportations sont montées en flèche .....	54
1.4. Résultats à l'exportation vers les économies de marché émergentes .....	55
1.5. Des exportations modestes vers les marchés émergents .....	56
1.6. Des stocks d'IDE entrant et sortant relativement importants .....	57
1.7. Les dépenses privées de R-D sont faibles .....	58
1.8. Exportations de services spécialisés dans les entreprises, la communication et les royalties .....	63
1.9. La proportion de diplômés en science et d'ingénieurs est faible .....	65
1.10. Il existe d'importants obstacles visibles au commerce et aux investissements dans les marchés émergents .....	66
1.11. Aux Pays-Bas, les incitations fiscales à la R-D privilégient les PME .....	68
1.12. R-D dans les entreprises, selon leur taille .....	68
1.13. Un système de recherche excellent, mais peu lié aux entreprises .....	71
1.14. Le marché du capital-risque est relativement étroit .....	72
1.15. Contraintes administratives pesant sur les créations d'entreprises .....	73

1.16.	Réglementation de l'entrée dans certains secteurs .....	74
1.17.	Entreprises à croissance rapide (PME innovantes) .....	75
2.1.	Indicateurs du marché du travail .....	85
2.2.	Courbe de Beveridge .....	86
2.3.	Déplacements de l'emploi vers les services à forte intensité de connaissances .....	86
2.4.	L'emploi des travailleurs peu qualifiés s'est accru .....	87
2.5.	La dispersion des salaires est relativement peu importante .....	88
2.6.	Croissance de la productivité du travail .....	89
2.7.	Vieillesse de la population .....	89
2.8.	La mobilité de l'emploi est faible .....	90
2.9.	La législation de protection de l'emploi pour les travailleurs sous contrats permanents reste stricte .....	91
2.10.	Forte prime à l'ancienneté pour les hommes .....	93
2.11.	Les coûts unitaires de main-d'œuvre ont augmenté relativement rapidement	94
2.12.	Les immigrants dans les emplois hautement qualifiés .....	98
2.13.	Forte incidence de l'emploi à temps partiel parmi les femmes .....	101
2.14.	Faible durée du travail effective moyenne par salarié et par an .....	101
2.15.	L'âge moyen de départ à la retraite s'accroît .....	103
2.16.	Le nombre de bénéficiaires de prestations d'invalidité reste élevé .....	104
3.1.	Indicateurs de l'espérance de vie .....	113
3.2.	Facteurs de risque pour la santé .....	115
3.3.	Les dépenses de santé aux Pays-Bas sont élevées .....	116
3.4.	Consultations de soins de santé et utilisation des ressources dans les hôpitaux .....	118
3.5.	Ressources consacrées aux soins de santé .....	119
3.6.	Dépenses de médicaments délivrés sur ordonnance hors secteur hospitalier	129
3.7.	Principales caractéristiques de la réorganisation envisagée du système de soins de longue durée .....	136

Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement (EDR), qui est chargé de l'examen de la situation des pays.

La situation économique et les politiques des Pays-Bas ont été évalués par le Comité le 26 avril 2012. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 14 mai 2012.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Jens Høj, Stéphane Sorbe et Mathij Gerritsen sous la direction de Pierre Beynet. La recherche statistique a été assurée par Sylvie Foucher-Hantala.

L'Étude précédente des Pays-Bas a été publiée en juin 2010.

## Ce livre contient des...



**StatLinks**

**Accédez aux fichiers Excel®  
à partir des livres imprimés !**

En bas à droite des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*.  
Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit 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, 2011

### LE PAYS

Superficie (1 000 km <sup>2</sup> )		Principales agglomérations	
Totale	41.5	(en milliers d'habitants, 31 déc. 2010)	
Agricole (1 000 km <sup>2</sup> )	19.1	Amsterdam	779
Forestière	3.7	Rotterdam	610
		La Haye	495

### POPULATION

Population (en milliers)	16 574	Emploi total (en milliers)	8 533.0
Accroissement naturel (en milliers)	48	Emploi (en % du total)	
Densité au km <sup>2</sup>	494	Agriculture	2.5
		Industrie	15
		Autres	82.2

### PRODUCTION (2010)

Produit intérieur brut (en milliards d'EUR)	588.4	Formation brute de capital fixe	
Produit intérieur brut par habitant (milliers d'EUR)	35.4	En % du PIB	18.6
		Par habitant (EUR)	6 452

### L'ÉTAT

Consommation publique (en % du PIB)	28.1	Composition de la Chambre des députés (nombre de sièges)	150
Administrations publiques (en % du PIB)		Parti populaire pour la démocratie et la liberté	31
Dépenses courantes	48.7	Parti travailliste	30
Recettes courantes	45	Parti pour la liberté	23
		Chrétiens démocrates	21
		Parti socialiste	15
		Autres	30
		Dernière élection : juin 2010	
		Prochaine élection : septembre 2012	

### LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (en % du PIB)	82.6	Importations de biens et services (en % du PIB)	74.5
---	------	---	------

### LA MONNAIE

Unité monétaire : euro		Unité monétaire par dollar US, moyenne journalière	
		Année 2011	0.72
		Avril 2012	0.76

## Résumé

**L**a croissance ne devrait se redresser que lentement aux Pays-Bas, de sorte que le chômage devrait continuer d'augmenter à court terme. Les objectifs budgétaires actuels impliquent que la politique budgétaire aura une orientation procyclique au cours des deux prochaines années. À moyen terme, les performances économiques seront affectées par la poursuite de la mondialisation et le vieillissement de la population active. Dans cette perspective, des mesures structurelles d'assainissement budgétaire sont nécessaires pour assurer la viabilité des finances publiques, mais le gouvernement devrait également préparer le secteur des entreprises à relever les défis persistants de la mondialisation, et adapter les institutions du marché du travail au vieillissement et à la diminution de la population active.

- **Il faudrait retrouver la maîtrise des finances publiques pour étayer la confiance, respecter les règles du Pacte de stabilité et de croissance, et assurer la viabilité budgétaire.** Dans le cadre des efforts d'assainissement budgétaire, le gouvernement devrait éviter toute procyclicité excessive en cas de ralentissement marqué de l'économie, dans la mesure où cela pourrait mettre en péril la reprise économique et aggraver les déséquilibres des paiements courants dans la zone euro. Les autorités devraient s'employer à améliorer la viabilité des finances publiques une fois que la reprise sera autonome, en mettant l'accent sur des mesures structurelles relatives aux dépenses, conjuguées à des réformes destinées à renforcer les taux d'emploi et d'activité.
- **La mondialisation ouvre de nouveaux débouchés commerciaux.** L'économie néerlandaise bénéficie de la mondialisation grâce au renforcement du commerce international et à l'augmentation des flux d'investissement direct étranger. Dans les temps à venir, la poursuite de la mondialisation devrait pousser les entreprises à devenir plus innovantes et à rechercher de nouvelles activités et de nouveaux marchés. Pour faciliter ce processus, le gouvernement est en train de réformer les politiques relatives au secteur des entreprises. Le premier axe de ces réformes réside dans une approche ciblée destinée à renforcer des secteurs clés. Néanmoins, les autorités doivent veiller à ce que cette nouvelle approche ne devienne pas un moyen de favoriser des branches d'activité ou des entreprises particulières. Le second axe des réformes réside dans l'amélioration des conditions-cadre, ce qui est louable et devrait aller de pair avec d'autres mesures de portée générale, notamment en ce qui concerne les marchés de produits et le marché du travail.
- **Préparer le marché du travail à l'avenir.** Les travailleurs ont tiré parti de la mondialisation, qui s'est traduite par une hausse des salaires réels (cet effet positif ayant été plus important pour les actifs hautement qualifiés) et de longues périodes d'emploi élevé conjugué à un chômage faible. Néanmoins, pour que l'économie puisse tirer davantage parti de la mondialisation, il est nécessaire de réformer la protection de l'emploi des travailleurs sous contrat permanent et le système de formation des salaires, afin de renforcer la capacité du marché du travail à affecter des ressources en main-d'œuvre de plus en plus rares à leurs usages les plus productifs. Par ailleurs, il conviendrait de mobiliser les effectifs sous-utilisés.

- **La maîtrise des dépenses de santé est la clé de la viabilité des finances publiques.**

*Les dépenses de santé, en particulier dans le domaine des soins de longue durée, sont vouées à augmenter parallèlement au vieillissement de la population, qui va également modifier la demande de services de santé. Pour relever ce double défi, le gouvernement accentue le jeu de la concurrence. Afin que cette concurrence puisse pleinement porter ses fruits, cela devrait s'accompagner de mesures destinées à renforcer la position des sociétés d'assurance maladie en s'attaquant aux problèmes d'asymétrie de l'information. Cela suppose notamment de permettre la passation de contrats de performance et de remédier à ces asymétries d'information. Dans le domaine des soins de longue durée, la maîtrise des coûts passerait par la mise en place d'incitations financières adéquates à l'intention des organismes d'achat de soins, ainsi que par un meilleur ciblage.*

## Évaluation et recommandations

### Le gouvernement est confronté à des tâches difficiles tant à court qu'à long terme

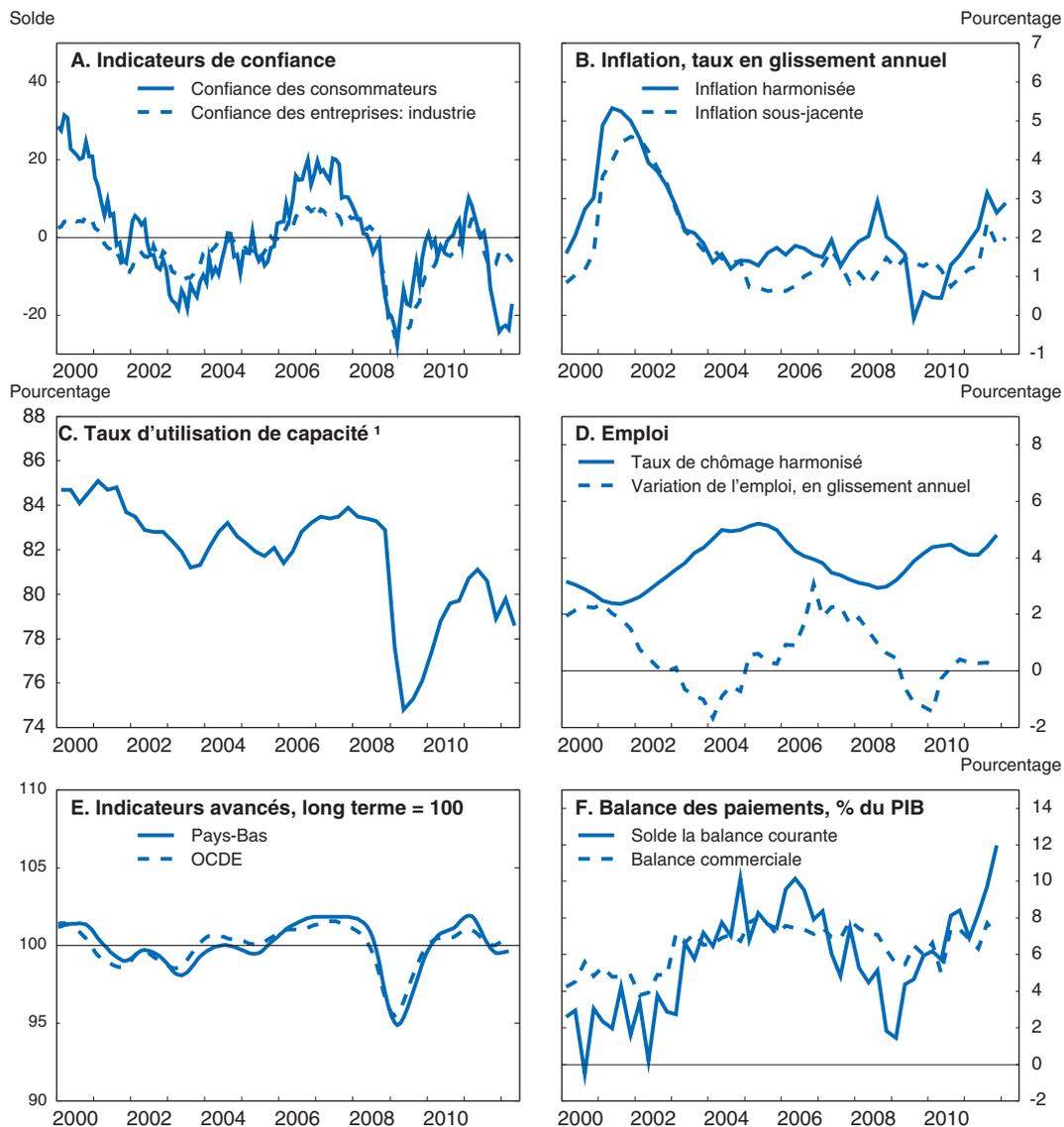
L'économie devrait sortir de sa récente période d'atonie au cours de l'année 2012. Parallèlement à l'accélération de la reprise, un enjeu essentiel consistera pour le gouvernement à ne pas relâcher ses efforts d'assainissement budgétaire, qui sont nécessaires pour rétablir la viabilité des finances publiques. Sur le long terme, il lui faudra veiller à ce que l'économie continue à tirer parti de la mondialisation, ce qui passe par des efforts d'ajustement des politiques relatives au secteur des entreprises et au marché du travail (traités dans les chapitres 1 et 2, respectivement). Le gouvernement doit également préparer l'économie au vieillissement démographique en élargissant l'assiette des recettes publiques ; pour ce faire, il conviendra d'allonger les vies actives, de mobiliser les ressources en main-d'œuvre sous-utilisées, et de maîtriser les dépenses de retraite et de santé. Pour que cette dernière condition soit remplie, le secteur de la santé doit parvenir à l'efficacité économique, ce que les pouvoirs publics s'efforcent d'obtenir en renforçant la concurrence (chapitre 3).

### **La crise de confiance internationale a ralenti l'économie**

L'économie s'est contractée au cours des deux derniers trimestres de 2011, tant du fait du tassement de l'activité aux Pays-Bas que d'un ralentissement brutal des échanges internationaux sous l'effet d'un regain de turbulence financières au niveau mondial. La demande intérieure a accusé une baisse de régime parallèlement à la réduction des investissements des entreprises et au recul de la consommation privée. Malgré ce fléchissement de l'économie, la hausse des prix à la consommation s'est accélérée petit à petit sous l'influence du renchérissement de l'énergie, pour atteindre 2½ pour cent au début de 2012. Les indicateurs avancés laissent à penser que cette atonie de l'économie devrait perdurer pendant la plus grande partie du premier semestre de 2012 (graphique 1).

Le chômage s'est hissé à 5.0 % au début de 2012 – soit son plus haut niveau depuis 2005 – compte tenu d'une rétention de main-d'œuvre plus limitée qu'en 2009. Cela tient en partie à la mollesse du redressement de l'emploi observé en 2010-11, tandis que les entreprises bataillaient pour regagner le terrain perdu sur le front de la productivité en raison de leur rétention massive d'effectifs en 2009. Dans la mesure où ce processus n'était pas achevé, les entreprises ont encore probablement des niveaux d'effectifs relativement élevés par rapport à leur niveau de production. En outre, il ne leur reste sans doute qu'une réserve assez modeste de travailleurs pouvant être aisément licenciés (constituée essentiellement de jeunes sous contrat temporaire), ce qui tend à indiquer que les réductions supplémentaires d'effectifs pourraient toucher de plus en plus des titulaires de contrats permanents (graphique 2). Par ailleurs, la hausse du chômage a sans doute été

Graphique 1. Indicateurs économiques à court terme



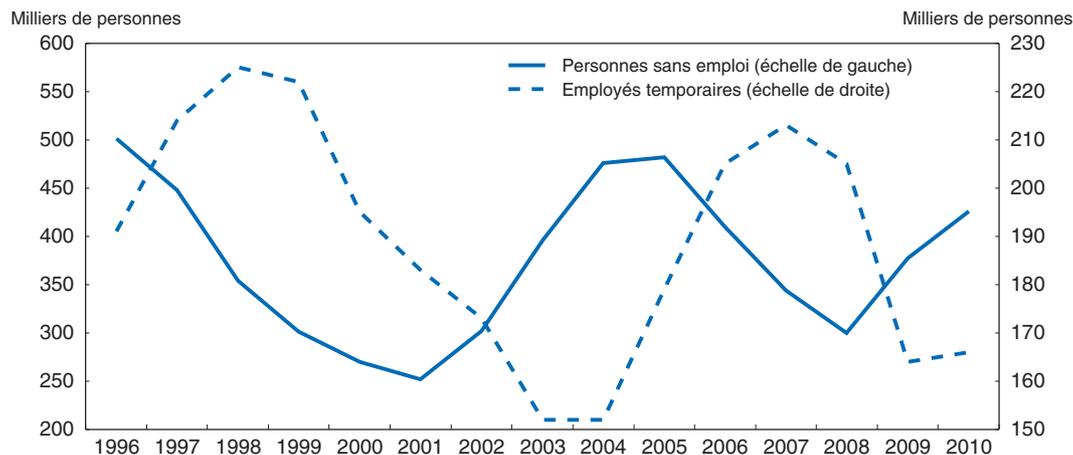
Source : OCDE (2012), Bases de données des Perspectives économiques et des Principaux indicateurs économiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932613940>

limitée par le fait que les travailleurs indépendants ont réagi au ralentissement de l'activité en réduisant leurs horaires de travail, plutôt qu'en s'inscrivant au chômage.

### Une reprise lente est attendue

Dans les temps à venir, la reprise amorcée va probablement redémarrer au second semestre de 2012 (tableau 1). Sa vigueur dépendra principalement du dynamisme du redressement attendu du commerce mondial. L'accélération concomitante des exportations aura un effet d'entraînement sur l'économie intérieure, qui passera dans une large mesure par l'investissement des entreprises, lequel sera toutefois bridé par le faible taux d'utilisation des capacités. La consommation privée, en revanche, restera sans doute faible jusqu'à ce que les incertitudes qui entourent les retraites, les prix des logements et

Graphique 2. **Évolution du marché du travail**

Source : Bureau central des statistiques (CBS, Central Bureau voor de Statistiek) (2012), Statline.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932613959>

**Tableau 1. Demande, production et prix**  
Pourcentage de variation, en volume (aux prix de 2005)

	2008 Prix courants Mds EUR	2009	2010	2011	2012	2013
Produit intérieur brut	594.7	-3.5	1.6	1.3	-0.6	0.7
Consommation privée	270.4	-2.6	0.4	-1.1	-0.7	-0.2
Consommation publique	152.8	4.8	1.0	0.2	-0.7	1.3
Formation brute de capital fixe (FBCF)	121.8	-10.2	-4.4	5.8	-1.9	2.5
Secteur public	20.5	4.5	-2.6	-2.3	-6.6	-3.5
Construction de logements	37.5	-14.6	-11.5	6.3	-3.8	-0.3
Entreprises	63.8	-12.2	-0.9	8.7	0.6	5.6
Demande intérieure finale	545.1	-2.2	-0.4	0.7	-0.9	0.0
Variation des stocks <sup>1</sup>	0.2	-0.8	1.2	0.1	-0.5	0.0
Demande intérieure totale	545.3	-3.1	0.9	0.8	-1.5	0.0
Exportations de biens et services	453.4	-8.1	10.8	3.8	5.4	5.4
Importations de biens et services	404.0	-8.0	10.6	3.5	4.7	5.0
Solde extérieur <sup>1</sup>	49.4	-0.7	0.9	0.5	0.9	0.8
<i>Pour mémoire</i>						
Indice des prix à la consommation harmonisé		1.0	0.9	2.5	2.4	1.5
Taux de chômage <sup>2</sup>		3.7	4.4	4.4	5.3	5.7
Taux d'épargne des ménages <sup>3</sup>		6.4	3.9	5.5	6.4	7.0
Solde financier des administrations publiques <sup>4</sup>		-5.5	-5.0	-4.6	-4.3	-3.0
Dette brute des administrations publiques (suivant la définition de Maastricht) <sup>4</sup>		60.7	62.9	65.1	70.9	73.5

1. Contribution à la croissance du PIB en volume.

2. En pourcentage de la population active.

3. En pourcentage du revenu disponible.

4. En pourcentage du PIB.

Source : N° 91 des Perspectives économiques de l'OCDE.

les patrimoines financiers commencent à se dissiper. Par conséquent, la demande intérieure sera sans doute relativement atone au cours des années à venir. La lente expansion de la demande intérieure implique également que le chômage est voué à augmenter encore, peut-être jusqu'à la fin de 2013. L'atonie du marché du travail devrait

réduire l'inflation à un niveau s'inscrivant clairement dans la fourchette retenue comme objectif par la Banque centrale européenne (BCE). La reprise étant tirée par les exportations, l'excédent des paiements courants restera à son niveau élevé. Dans le contexte de la correction des déséquilibres européens, les réformes structurelles ont un rôle à jouer dans la réduction de l'ample excédent du compte courant néerlandais, même si leurs effets à cet égard ne se matérialiseront sans doute qu'au-delà de la période couverte par les prévisions actuelles (encadré 1).

### **Encadré 1. Corriger les déséquilibres extérieurs par des réformes structurelles**

L'excédent des paiements courants s'est hissé à un niveau proche de 10 % du produit intérieur brut (PIB) en 2011, du fait de l'augmentation de l'excédent de la balance commerciale. Comme cela avait été indiqué dans la précédente *Étude*, le solde commercial est le principal déterminant de l'excédent ample et durable des paiements courants, et résulte de volumineux excédents commerciaux enregistrés vis-à-vis des pays de l'Union européenne (UE), qui sont en partie compensés par un déficit commercial avec l'Asie ; cette structure des échanges tient dans une large mesure au volume considérable des réexportations, qui correspondent généralement au transit de produits (chinois) destinés à l'Allemagne. S'agissant des mouvements de capitaux, l'excédent est lié pour l'essentiel aux investissements directs réalisés à l'étranger par des sociétés non financières néerlandaises pour – entre autres – exploiter les possibilités offertes par la mondialisation.

Selon des travaux récents de l'OCDE, des réformes structurelles peuvent contribuer à remédier aux déséquilibres observés dans la zone euro. Dans les pays en excédent – l'Allemagne et les Pays-Bas – les réformes devraient avoir pour objectif de stimuler l'investissement et de soutenir la demande intérieure, tandis que les pays en déficit devraient concentrer leurs efforts sur les réformes des marchés de produits et du marché du travail (OCDE, 2012 ; Kerdrain et al., 2010). Les réformes structurelles évoquées dans la présente *Étude* sont susceptibles de réduire l'excédent des paiements courants. La nouvelle politique du gouvernement en faveur du secteur des entreprises vise à améliorer les conditions-cadre générales, ce qui devrait stimuler l'investissement des entreprises. Le meilleur moyen de renforcer la demande intérieure consiste à s'appuyer sur la politique de la concurrence, ainsi que sur des mesures destinées à assurer la solvabilité des organismes professionnels de retraite, et à lever les incertitudes qui pèsent sur le marché du logement, ce qui réduirait l'épargne de précaution. En outre, l'approche néerlandaise consistant à fonder la préservation de la compétitivité extérieure sur la modération salariale, plutôt que sur des gains de productivité, a sans doute freiné la consommation.

Les préoccupations suscitées par les déséquilibres excessifs en Europe se sont exacerbées, ainsi que l'indique la création d'une procédure concernant les déséquilibres excessifs, qui prévoit des recommandations préventives et des amendes. Un système de détection précoce reposant sur un tableau de bord composé de dix indicateurs couvre les principales sources de déséquilibres macroéconomiques. Pour l'heure, les Pays-Bas se situent au-dessus des objectifs visés en matière de déficit public, d'excédent du compte courant et, dans une moindre mesure, de dette publique.

### **Les pertes de patrimoine ont été substantielles et menacent la reprise**

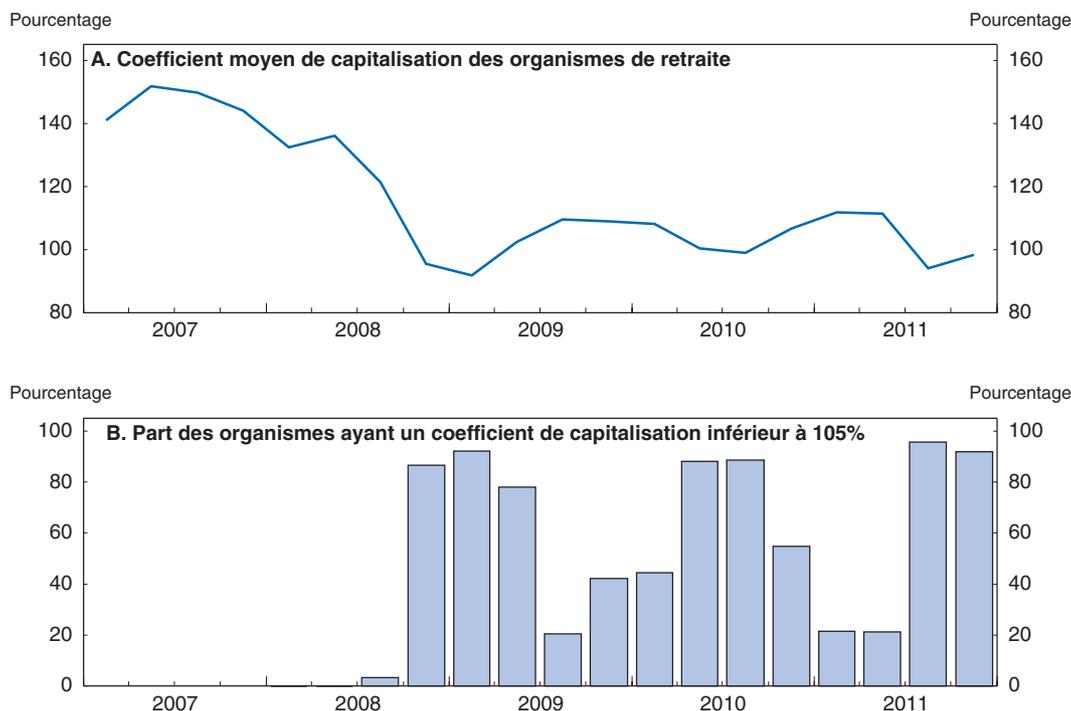
La consommation privée est freinée par la lenteur de la croissance des revenus et les pertes de patrimoine. Le revenu disponible réel a diminué en 2009 et n'augmente que

lentement depuis lors. Néanmoins, la perte de valeur de l'épargne-retraite constituée par les ménages dans le cadre du deuxième pilier du système de retraite, ainsi que de leurs logements et de leur patrimoine financier a contribué à une dégradation marquée de la confiance des consommateurs. En 2011, la plupart des organismes de retraite sont redevenus insolvables au sens de la réglementation (leur ratio de solvabilité étant inférieur au minimum légal de 105 %), compte tenu de la baisse des cours des actions et des taux d'intérêt entraînée par les turbulences observées sur les marchés de capitaux (graphique 3). Cela a amené une centaine d'organismes de retraite (représentant environ 40 % de l'ensemble des retraités) à annoncer des réductions du montant nominal des pensions s'établissant en moyenne à 2¼ pour cent à compter de 2013 – une mesure qui, pour de nombreux retraités, fait suite à une période d'indexation partielle, dans le meilleur des cas, de leurs prestations. Face à la persistance des turbulences sur les marchés de capitaux, l'autorité de régulation a décidé en 2011 d'utiliser une moyenne sur trois mois, et non plus la valeur observée en fin d'année, pour déterminer à partir de la courbe des rendements retenue comme base de calcul le taux d'actualisation employé pour évaluer le ratio de solvabilité. Cette initiative allait dans le sens des recommandations formulées dans la dernière *Étude*, où il était préconisé d'utiliser comme base de calcul un taux d'intérêt à long terme plus stable. Plus concrètement, la solvabilité des organismes de retraite devrait bénéficier des dispositions législatives qui ont été adoptées concernant le relèvement de l'âge de la retraite (voir ci-après).

En termes réels, les prix des logements ont diminué de plus de 15 % depuis 2008 (graphique 4). Parallèlement, la dette hypothécaire (brute) des ménages a continué d'augmenter pour atteindre un niveau élevé en termes de comparaison internationale (tableau 2). Sous l'effet conjugué de ces deux phénomènes, au moins 10 % des propriétaires occupants (les plus jeunes pour l'essentiel) se sont retrouvés avec un patrimoine négatif. Un des facteurs ayant contribué à tirer les prix vers le bas réside dans le fait que le taux des emprunts hypothécaires est resté relativement élevé, tandis que le taux des obligations d'État a évolué à la baisse parallèlement aux taux allemands similaires. Ce niveau élevé du taux des crédits hypothécaires s'explique par la plus grande réticence des banques à accorder des prêts au logement (encadré 2). En outre, le retrait de certaines banques étrangères du marché néerlandais a réduit les pressions concurrentielles sur le segment des prêts hypothécaires. De manière plus générale, un problème essentiel dans la conjoncture actuelle réside dans le fait que l'endettement élevé des ménages, conjugué à l'atonie prolongée du marché du logement, risque de peser sur la consommation privée et de limiter la mobilité de la main-d'œuvre (encadré 2). En outre, la fonction de garantie exercée par l'État via le Fonds national de garantie hypothécaire représente un risque pour les finances publiques. Parmi les autres risques orientés à la baisse figurent une contraction plus forte et plus longue du commerce international et une poursuite de la crise dans la zone euro. En fait, si ces deux risques se matérialisaient simultanément, la croissance économique pourrait être nettement plus faible que prévu. À l'inverse, une amélioration de la solvabilité des organismes de retraite pourrait renforcer la confiance des consommateurs.

En 2011, les autorités ont temporairement abaissé de 6 % à 2 % les droits de mutation perçus sur les ventes de logements, pour stimuler le marché. Toutefois, la nature temporaire de cette mesure, conjuguée aux débats actuels sur la fiscalité du logement (notamment sur la suppression de la déductibilité fiscale des intérêts d'emprunt hypothécaire), nourrit des anticipations de changements à venir dans le régime

Graphique 3. **Coefficient moyen de capitalisation des organismes de retraite et proportion de ces organismes ayant un coefficient de capitalisation inférieur au minimum légal**



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

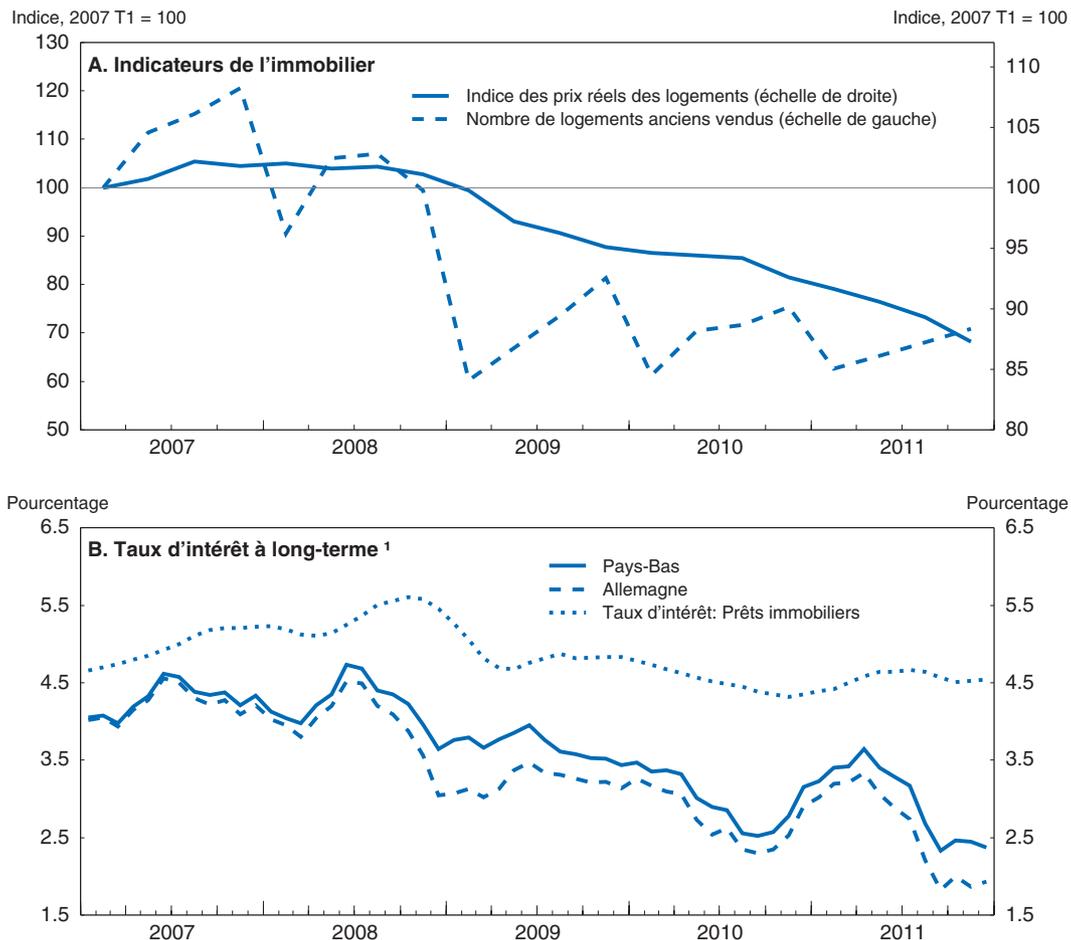
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932613978>

d'imposition de l'immobilier d'habitation. Par conséquent, pour susciter des anticipations plus stables, il conviendrait de pérenniser cette réduction des droits de mutation et de la financer par une augmentation de la fiscalité immobilière ; celle-ci pourrait prendre la forme d'une réduction de la déductibilité fiscale des intérêts d'emprunt hypothécaire ou d'un alourdissement de l'imposition des loyers imputés, suivant les recommandations formulées dans la précédente *Étude* (OCDE, 2010). Il faudrait appliquer progressivement cette hausse des impôts immobiliers, afin d'éviter qu'elle ne se répercute brutalement sur le marché du logement, et d'apporter de la certitude aux agents économiques.

### **L'économie a enregistré des résultats relativement bons sur le plan commercial**

Les Pays-Bas bénéficieraient sans doute davantage que d'autres pays d'un redressement des échanges mondiaux. Les résultats des Pays-Bas à l'exportation sont relativement bons, puisqu'ils ont globalement gagné des parts de marché à l'exportation au cours des dernières décennies – à la différence de nombreux autres pays de l'OCDE qui ont vu les leurs diminuer, en raison de la montée en puissance des économies émergentes en tant qu'exportateurs (graphique 5). Néanmoins, ces bons résultats sont en grande partie imputables au volume croissant de biens réexportés (avec une faible valeur ajoutée néerlandaise), qui tient au fait que Rotterdam est la principale porte d'entrée des courants d'échanges en Europe (voir le chapitre 1). Si l'on tient compte de cet effet en excluant les réexportations, on constate que les biens produits aux Pays-Bas ont perdu environ un

Graphique 4. Évolution des taux d'intérêt et des prix des logements



1. Obligations de l'administration centrale à 10 ans pour les Pays-Bas, obligations d'État à 10 ans (assimilées au titres fédéraux ayant une échéance de 9 à 10 ans ou plus) pour l'Allemagne. Les prêts au logement couvrent tous les types de crédits consentis pour l'acquisition de biens immobiliers d'habitation.

Source : OCDE, Base de données analytique ; Bureau central des statistiques (CBS, Central Bureau voor de Statistiek) et Banque des Pays-Bas (DNB, De Nederlandsche Bank).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932613997>

cinquième de leurs parts de marché à l'exportation, ce qui représente un recul similaire aux pertes subies (sans exclusion des réexportations) par de nombreux autres pays européens, tels que la France et le Royaume-Uni. De fait, les biens de haute technologie n'ont pas gagné des parts de marché dans les secteurs en expansion rapide (graphique 6) (Groot et al., 2011). De plus, en termes pondérés, la croissance des marchés d'exportation a été moins vigoureuse pour les Pays-Bas que pour d'autres pays, les exportations néerlandaises demeurant essentiellement orientées géographiquement vers les marchés traditionnels à croissance relativement lente d'Europe et d'Amérique du Nord. Les marchés émergents sont en train de gagner en importance en tant que destinations des exportations – les BRIC (Brésil, Russie, Inde et Chine) représentant 4 % des exportations totales – mais cette progression est plus limitée que celle observée pour d'autres États membres de l'UE, ce qui laisse à penser – comme indiqué dans le chapitre 1 – que les entreprises néerlandaises pourraient tirer davantage parti de la mondialisation (Groot et al., 2011).

Tableau 2. **Dettes hypothécaires des ménages**  
En pourcentage du PIB

	1995	2000	2005	2010
Allemagne	55.9	67.8	66.0	58.5
Autriche	36.9	41.2	47.5	50.9
Belgique	33.8	36.4	41.0	51.4
Danemark	..	..	108.9	133.9
Espagne	28.4	43.0	68.2	82.5
Finlande	..	..	45.7	59.8
France	32.5	33.3	40.8	53.1
Irlande			80.2	113.6
Italie	13.1	18.9	30.6	41.4
Norvège	58.8	54.2	70.6	83.8
<b>Pays-Bas</b>	<b>56.7</b>	<b>83.6</b>	<b>109.1</b>	<b>123.0</b>
Royaume-Uni	54.7	56.4	76.9	85.4
Suède	45.9	50.2	64.3	82.2
Zone euro <sup>1</sup>	..	43.9	54.4	62.0

1. L'agrégat « zone euro » regroupe 17 pays.

Source : Eurostat (2012), *Comptes nationaux annuels, Comptes de patrimoine financier*.

Un obstacle à l'amélioration des résultats à l'exportation réside dans l'érosion de la compétitivité due à l'augmentation des coûts unitaires de main-d'œuvre (graphique 5, partie B). Depuis une quinzaine d'années, la croissance de la productivité horaire du travail (et multifactorielle) tend à être plus faible que dans nombre d'autres pays (graphique 7). Cela s'explique en partie par la rétention massive d'effectifs qui a caractérisé le marché du travail au cours des récessions, mais cela indique également que ce marché n'est peut-être pas suffisamment efficace en termes de redéploiement des ressources en main-d'œuvre vers les secteurs nouveaux en expansion plus rapide, et d'adaptation aux nouvelles technologies sources de gains de productivité.

### Un assainissement budgétaire de grande ampleur est en cours

Le budget 2012 du gouvernement marque une étape importante dans la mise en œuvre de son programme d'assainissement budgétaire, qui vise à réduire le déficit de 3 points de PIB au total d'ici à 2015, ce qui devait, d'après l'accord de coalition, quasiment permettre de combler l'écart de viabilité budgétaire (gouvernement, 2011). Le budget 2012 prévoit une amélioration du déficit structurel de plus de 1 point de PIB, le soin de soutenir une économie atone étant laissé au jeu des stabilisateurs automatiques. Le train supplémentaire de mesures d'urgence d'assainissement du printemps 2012 et les dispositions déjà prévues devraient se traduire par un doublement de l'effort d'assainissement en 2013, dont l'ampleur devrait être réduit à ½ point de PIB par an au cours des deux années suivantes (encadré 3) (CPB, 2010a). L'effort cumulé d'assainissement des finances publiques est significatif à moyen terme, mais il ne permettra de réduire le ratio dépenses publiques/PIB que de la moitié environ de son augmentation depuis 2007. En outre, le déficit de 2011 ayant été plus important que prévu, des mesures supplémentaires seront nécessaires pour le ramener sous la barre des 3 % du PIB en 2013, comme prévu.

## Encadré 2. L'endettement hypothécaire des ménages

Le niveau élevé de la dette hypothécaire des ménages tient à la fiscalité des biens immobiliers d'habitation, et plus particulièrement à la déductibilité des intérêts d'emprunt hypothécaire. Les intérêts des crédits hypothécaires contractés pour une résidence principale sont en effet intégralement déductibles du revenu imposable pendant 30 ans, ce qui a conduit de nombreux ménages à conserver une dette hypothécaire élevée en termes bruts, qui va souvent de pair avec un compte d'épargne à long terme assorti d'un régime fiscal préférentiel.

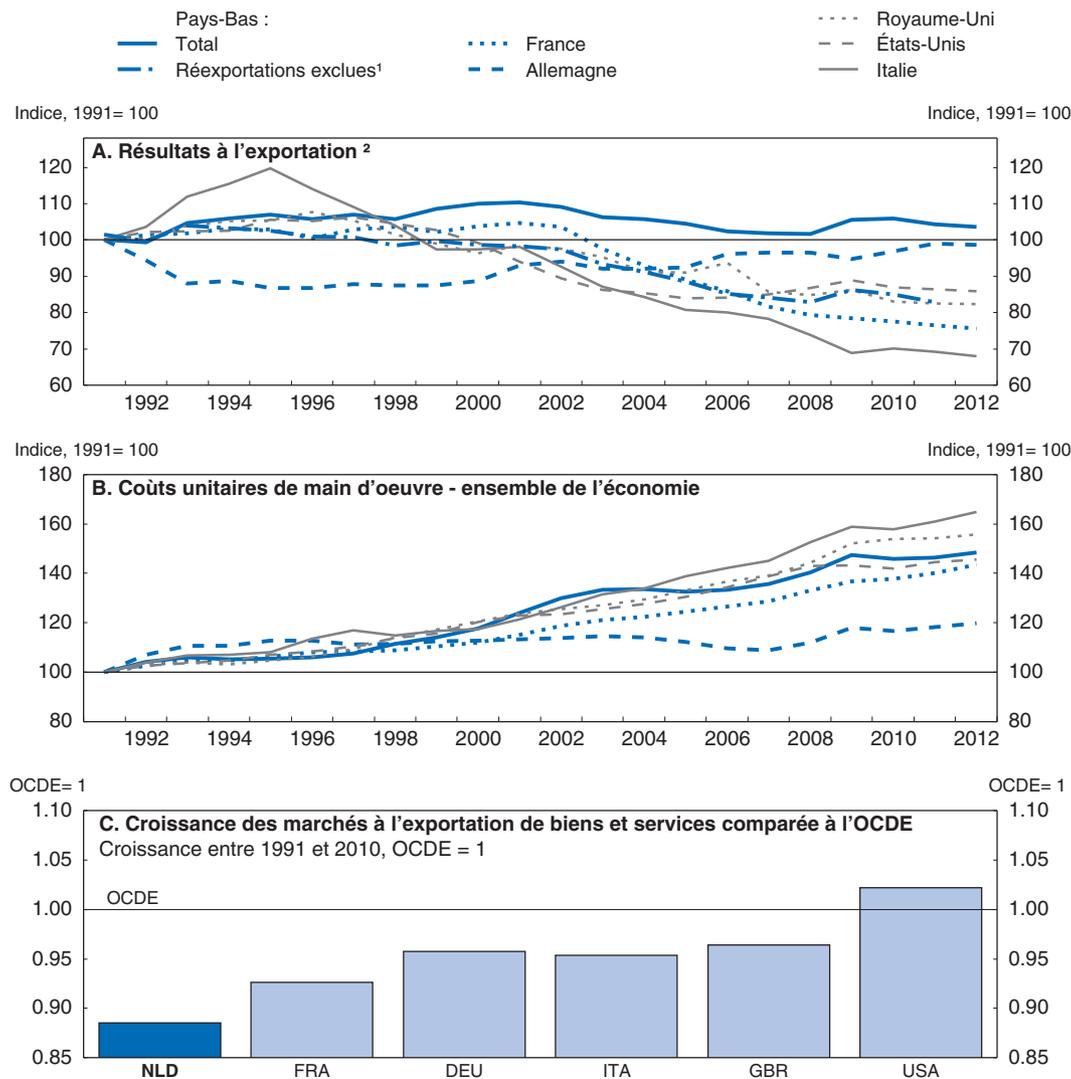
La baisse des prix des logements conjuguée à ce niveau élevé d'endettement a déjà fait basculer 10 % des ménages dans une situation de patrimoine négatif, ce qui signifie que la valeur de leurs actifs nets totaux (qui comprennent les avoirs non liés au logement, à l'exception des réserves des organismes de retraite) est négative (DNB, 2011a et 2011b). Néanmoins, les défauts de paiement sur emprunts hypothécaires restent rares, puisqu'ils concernent moins de 0.1 % des crédits de ce type (Rabobank, 2012). Par conséquent, les principaux problèmes soulevés par ces patrimoines négatifs tiennent aux effets préjudiciables qu'ils peuvent avoir sur la consommation des ménages et la mobilité de la main-d'œuvre, dans la mesure où les ménages qui veulent changer de logement doivent refinancer ou rembourser la dette représentée par leur patrimoine négatif. Il convient de noter que les rigidités du marché immobilier d'habitation nuisent déjà à la mobilité des actifs, comme cela avait été souligné dans l'Étude de 2010.

Les effets induits sur les ménages par leur dette hypothécaire sont quelque peu atténués par l'ampleur de leur patrimoine financier net (équivalent à 166 % du PIB), qui n'a été affecté que dans une mesure relativement modeste par le recul de 40 % des cours des actions depuis le pic de 2007, étant donné que ces titres participatifs ne représentent qu'un quart des avoirs des ménages néerlandais. Ils sont donc mieux placés que les ménages d'autres pays européens pour faire face à ce type de choc, ce qui, conjugué au nombre relativement bas de licenciements, peut expliquer la faiblesse du taux de défaillance sur emprunts hypothécaires. En outre, cette forme de choc est amortie pour de nombreux ménages par le fait que le Fonds national public de garantie hypothécaire, règle les éventuels engagements résiduels vis-à-vis des créanciers en cas de vente forcée (sous réserve que le bien immobilier remplisse certaines conditions).

L'ampleur de la dette hypothécaire des ménages se traduit dans les bilans des banques par des besoins de financement qui sont supérieurs à leurs dépôts. Le déficit de financement qui en résulte – proche de 500 milliards EUR – était précédemment comblé sur les marchés de capitaux à court terme. Néanmoins, la crise de la zone euro a réduit l'accès à ces marchés, du fait de la montée de l'aversion pour le risque (DNB, 2011a). Cela a conduit les banques à durcir leurs critères d'octroi de prêts, ce qui a contribué à un creusement exceptionnel de l'écart de taux d'intérêt entre les prêts hypothécaires et les obligations d'État. Utilisant une autre source de financement, les banques ont commencé à émettre davantage d'obligations sécurisées – garanties par des actifs hypothécaires – ce qui les a rendues plus vulnérables à de fortes baisses des prix des logements. Néanmoins, les ratios de solvabilité des grandes banques figurent parmi les plus élevés d'Europe et leur rentabilité reste positive, même si elle diminue en raison de la dégradation des conditions économiques. En outre, d'après les conclusions des tests de résistance auxquels ont été soumis les établissements bancaires l'année dernière, il n'était pas nécessaire de les recapitaliser de nouveau.

Comme indiqué dans l'accord de coalition, l'effort d'assainissement budgétaire de 2012 porte principalement sur les dépenses, à hauteur de 0.9 point de PIB, les coupes étant concentrées sur les prestations sociales, la masse salariale des administrations publiques et les subventions (gouvernement, 2010). L'accent mis sur la maîtrise des dépenses est propice à la croissance sur le long terme. La réduction des dépenses de garde d'enfants peut avoir un impact négatif sur le taux d'activité des femmes. Pour éviter un dépassement du plafond global de dépenses prévu dans l'accord de coalition, des mesures supplémentaires ont été adoptées, essentiellement dans le but de maîtriser les dépenses

Graphique 5. Indicateurs de compétitivité



1. Réexportations suivant la classification néerlandaise.

2. Les résultats à l'exportation sont mesurés par la croissance effective des exportations, rapportée à la croissance des marchés d'exportation du pays considéré.

Source : OCDE (2012), Base de données des Perspectives économiques.

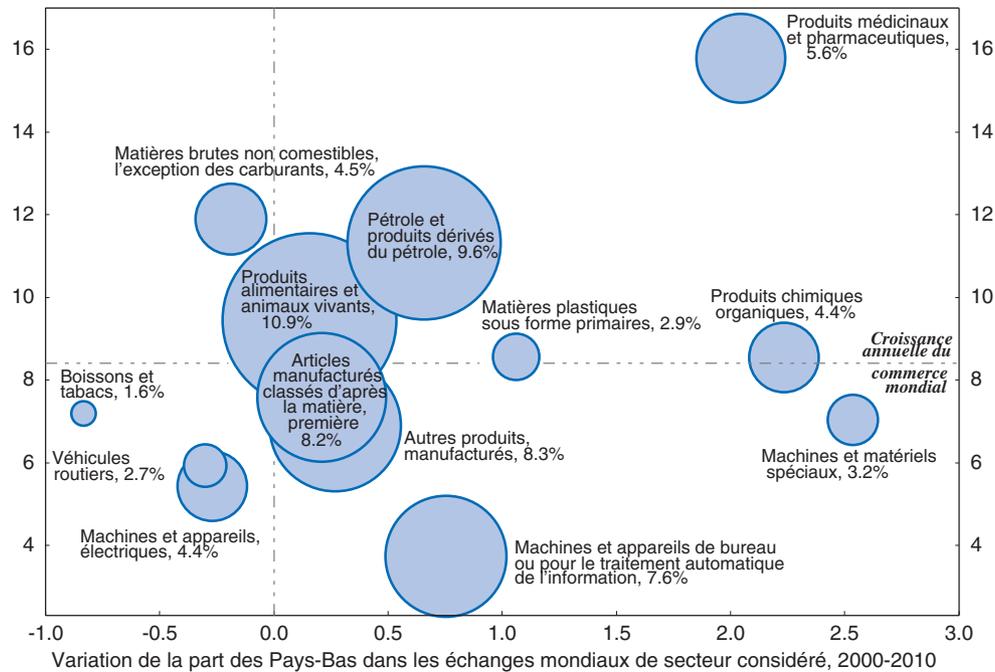
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932614016>

de santé (CPB, 2011c). L'assainissement des finances publiques repose en outre sur une augmentation des recettes de  $\frac{1}{2}$  point de PIB, passant notamment par une hausse des impôts prélevés sur les ménages et les sociétés (par le biais de la suppression progressive du dispositif d'amortissement accéléré des investissements lié à la crise de 2009) ainsi que des cotisations patronales de sécurité sociale et des cotisations d'assurance maladie.

Il est particulièrement complexe de déterminer l'orientation adéquate de la politique budgétaire dans la situation économique actuelle. Se conformer aux objectifs prévus en matière de solde budgétaire nominal, permettrait aux Pays-Bas de respecter leurs obligations au niveau européen et d'améliorer rapidement la viabilité de leurs finances publiques, ce qui pourrait éventuellement contribuer à apaiser les inquiétudes relatives à

Graphique 6. Résultats à l'exportation des Pays-Bas pour certains produits<sup>1</sup>

Croissance annuelle des échanges mondiaux, 2000-2010



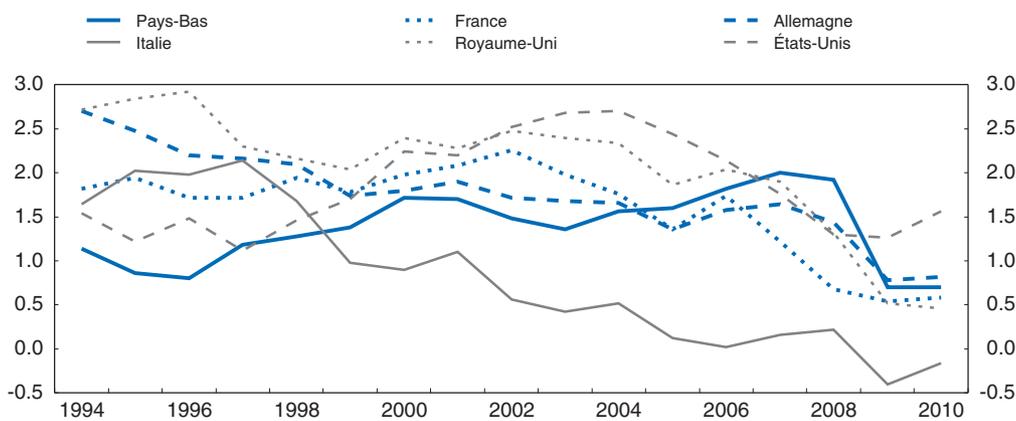
1. Les catégories de produits retenues – qui sont tirées de la Classification type pour le commerce international (CTCI) rév. 3 – représentent 74 % de l'ensemble des exportations en termes nominaux. La taille de chaque cercle correspond au poids relatif du secteur considéré dans les exportations totales des Pays-Bas en 2010, qui est indiqué à la suite de la désignation de la catégorie.

Source : OCDE/Nations Unies (2012), Base de données communes sur les échanges internationaux de marchandises.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932614035>

## Graphique 7. Croissance de la productivité du travail

Moyenne mobile sur 5 ans du PIB par heure travaillée



Source : OCDE (2012), Base de données sur la productivité du travail.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932614054>

la dette souveraine sur les marchés de capitaux, et conforter la notation AAA attribuée aux obligations d'État néerlandaises. Cela dit, il conviendrait de veiller à ce que l'effet négatif induit sur l'activité par l'assainissement budgétaire ne soit pas excessif du fait de sa

### Encadré 3. Le programme d'assainissement budgétaire du printemps 2012

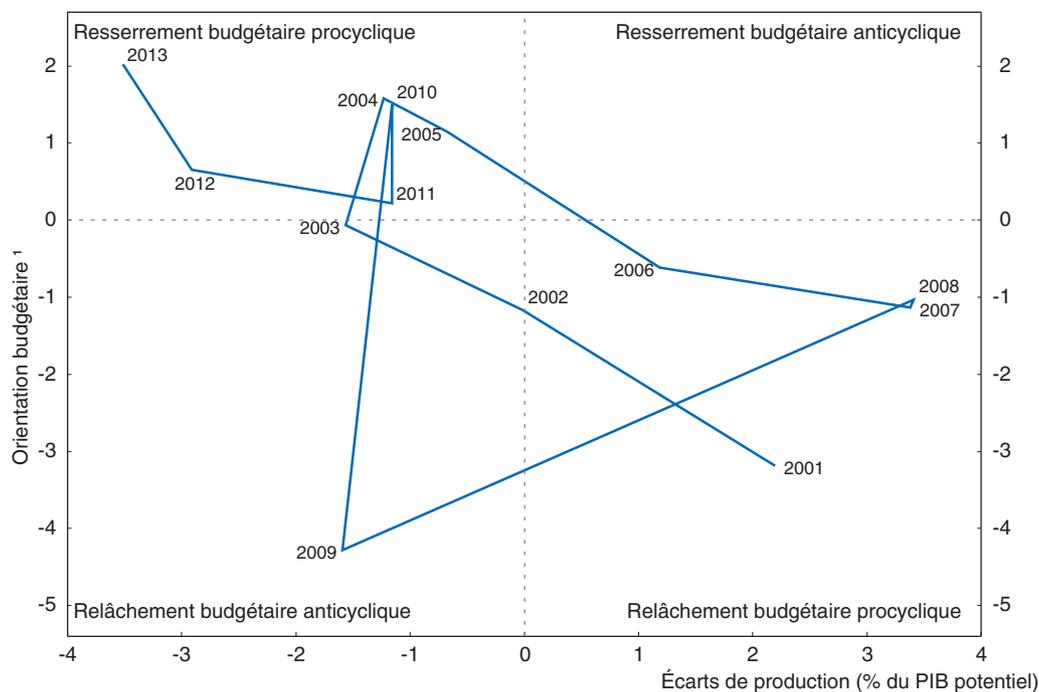
Au début de l'année 2012, il est apparu clairement que le ralentissement de l'activité économique imposait de nouvelles mesures d'assainissement budgétaire pour atteindre l'objectif de 3 % du PIB prévu par la procédure de l'UE concernant les déficits excessifs. Après avoir tenté d'obtenir un accord en ce sens avec le parti qui le soutenait habituellement au Parlement, le gouvernement minoritaire a finalement convoqué des élections générales pour septembre 2012. Par la suite, le gouvernement intérimaire et trois formations d'opposition sont parvenus à un accord sur un programme d'assainissement, qui comprend des mesures de redressement des comptes publics et des réformes structurelles dans un certain nombre de domaines clés tels que le marché du travail, les retraites et le marché du logement. Les économies attendues devraient atteindre 12 milliards EUR (2 % du PIB) en 2013.

Ce programme se compose des principales mesures suivantes :

- Le taux normal de TVA sera porté à 21 %, soit une majoration de 2 points de pourcentage, en octobre 2012 (ce qui devrait rapporter 4.1 milliards EUR supplémentaires en 2013) ; les droits d'accises sur le tabac et l'alcool seront également relevés (625 millions EUR de recettes supplémentaires en 2013). L'augmentation des impôts indirects sera progressivement compensée par un allègement de l'impôt sur les revenus à partir de 2013, notamment pour les bas salaires.
- Toutes les rémunérations de la fonction publique (à l'exception du secteur de la santé) seront gelées pendant deux ans, ce qui correspond à des économies de 900 millions EUR en 2012 et de 1.7 milliard en 2013 et les années suivantes.
- Les dépenses de santé seront limitées par une augmentation de la participation des patients au coût des soins (les ménages à faibles revenus bénéficieront d'une augmentation des aides liées à la santé) et la couverture de base sera revue à la baisse. Des accords stricts seront passés avec les établissements de soins afin de dégager des économies globales de 1.6 milliard EUR dans le secteur de la santé en 2013.
- L'âge légal de départ à la retraite, actuellement fixé à 65 ans, sera progressivement relevé à partir de 2013 pour atteindre 66 ans en 2019 puis 67 ans en 2024. Il sera ensuite fonction de l'évolution de l'espérance de vie. Qui plus est, les avantages fiscaux liés à la constitution d'une retraite privée (Witteveenkader) seront revus à la baisse alors que l'âge d'éligibilité pour les pensions privées sera porté de 65 à 67 ans en 2014 et que le taux annuel maximum d'acquisition de droits à pension sera abaissé, ce qui se traduira par une baisse des cotisations de retraite bénéficiant d'une déductibilité fiscale.
- Les employeurs prendront en charge les allocations de chômage versées pendant les six premiers mois des périodes de chômage. Ils devront en outre investir dans des programmes de formation et d'aide à la mobilité professionnelle. En contrepartie, des dispositions sont prises en faveur d'une flexibilité accrue du marché du travail, axées sur la simplification des procédures de licenciement et une réduction des coûts de licenciement.
- À compter de janvier 2013, les nouveaux emprunts immobiliers devront être intégralement amortis (au moins en annuités) au terme de la durée contractuelle de 30 ans, pour que les emprunteurs puissent continuer à bénéficier de la déductibilité des intérêts d'emprunts hypothécaires (ce qui correspond à des économies structurelles de 5.4 milliards EUR). Parallèlement, la quotité de financement maximum sera progressivement ramenée à 100 %. De plus, la baisse temporaire des droits de mutation, ramenés de 6 % à 2 %, sera pérennisée.
- Pour ce qui concerne le logement social, les loyers des occupants disposant d'un revenu annuel compris entre 33 000 EUR et 43 000 EUR pourront être relevés chaque année du taux de l'inflation + 1 % (les revenus locatifs supplémentaires perçus par les propriétaires seront imposés à partir de 2013).
- Les nouvelles mesures en faveur de l'environnement porteront notamment sur le soutien à l'isolation des logements et la construction durable. L'utilisation des combustibles fossiles sera freinée par un relèvement des taxes sur le charbon et le gaz, la mise en place d'une taxe poids lourds (« l'Eurovignette »), et par la suppression des avantages fiscaux liés à l'emploi du gazole non routier (diesel rouge) pour certaines utilisations industrielles ou commerciales.

rapidité, alors même que l'économie est particulièrement fragile en raison de l'atonie du marché immobilier et des problèmes de solvabilité liés aux organismes de retraite. En outre, des effets d'hystérèse pourraient réduire la croissance potentielle, aggravant les problèmes de viabilité des finances publiques. Par ailleurs, dans la mesure où plusieurs membres de la zone euro sont en difficulté sur le plan budgétaire et n'ont d'autre choix que de mettre en œuvre des mesures draconiennes de rééquilibrage des comptes publics, un rythme moins soutenu d'assainissement budgétaire aux Pays-Bas pourrait contribuer à soutenir l'activité et à corriger les déséquilibres observés dans la zone euro (graphique 9). Au total, compte tenu de la prévision centrale de l'OCDE d'une reprise progressive, l'orientation budgétaire globale semble appropriée pour ramener les finances publiques sur une trajectoire viable au cours des prochaines années, même si la politique budgétaire sera quelque peu procyclique (graphique 8).

Graphique 8. **L'orientation budgétaire est procyclique en 2012**



1. L'orientation de l'action budgétaire est mesurée par la variation du solde primaire corrigé des influences conjoncturelles à l'exclusion des revenus du gaz naturel.

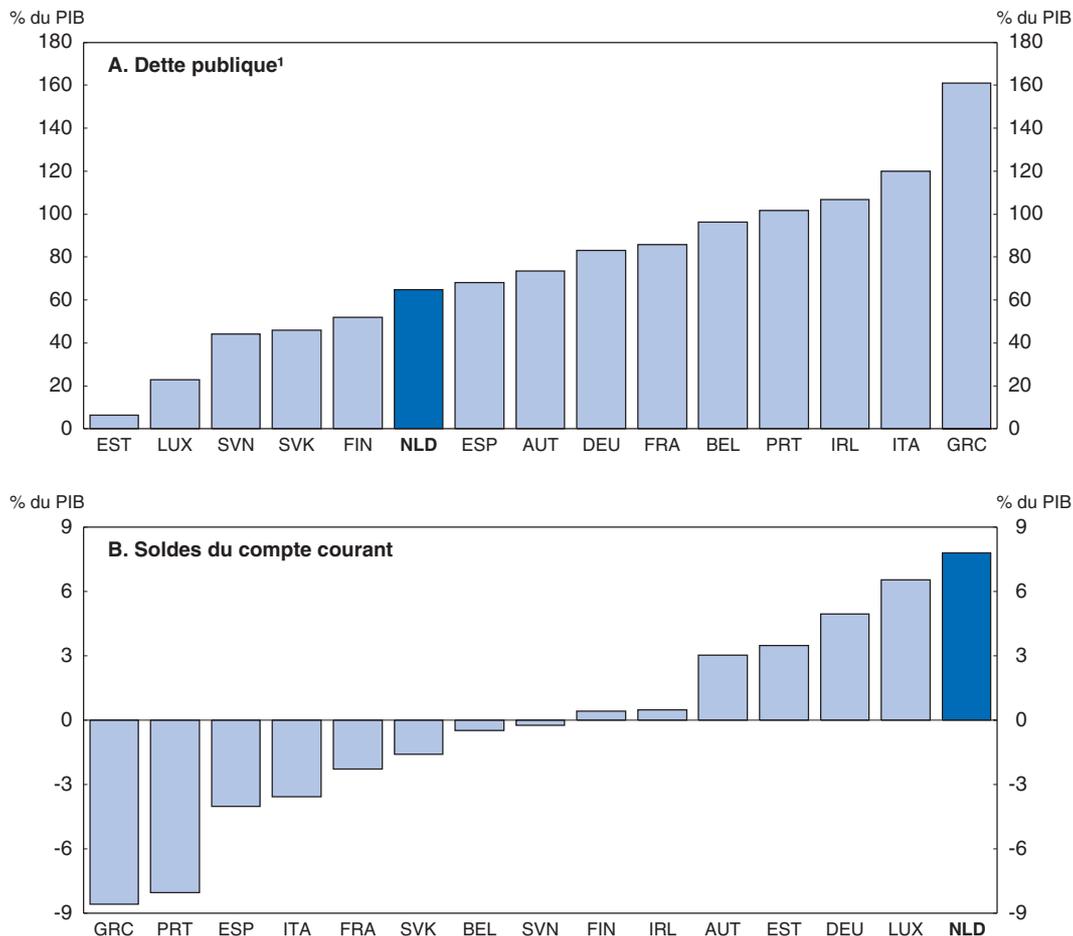
Source : Base de données du n° 91 STEP et Bureau central de planification (CPB, Centraal Planbureau).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932614073>

Une règle budgétaire adoptée dans l'accord de coalition prévoyait que, si le déficit budgétaire s'écartait de plus de 1 point de PIB du scénario de référence à moyen terme du gouvernement, celui-ci devrait prendre des mesures pour que le déficit prévu soit revenu sur sa trajectoire à la fin de la législature. Après la présentation du budget de 2012, les perspectives économiques se sont dégradées et les prévisions du printemps 2012 élaborées par le Bureau central de planification (CPB, *Centraal Planbureau*) faisaient apparaître un écart suffisant pour déclencher l'application de cette règle. Celle-ci constituait une solide garantie d'assainissement des finances publiques, mais dans le cas présent, elle avait un effet procyclique. Malgré ces règles, en cas de dégradation radicale des perspectives

## Graphique 9. Déséquilibres dans les pays de la zone euro

En pourcentage du PIB, 2011



1. Les dettes sont estimées à partir du n° 90 des *Perspectives économiques*.

Source : OCDE (2011), Base de données du n° 90 des *Perspectives économiques de l'OCDE*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932614092>

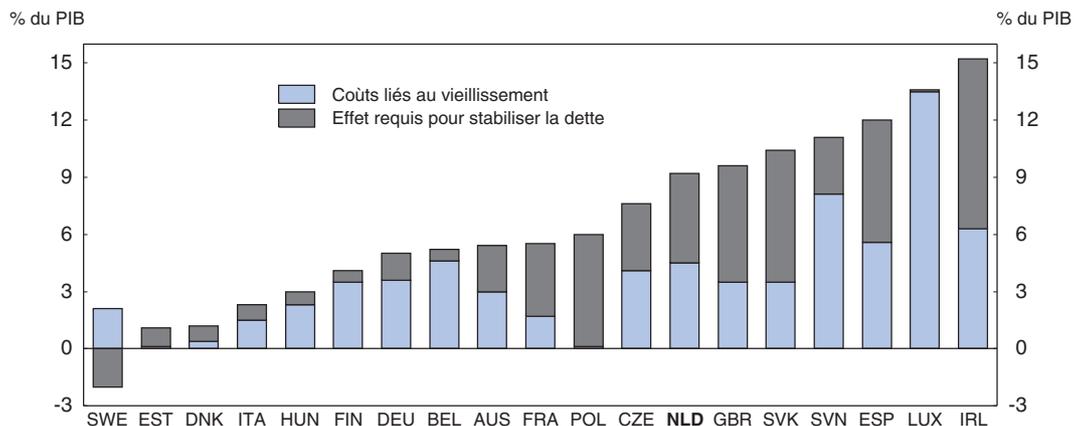
économiques, correspondant par exemple à la réalisation du scénario défavorable envisagé dans le n° 90 des *Perspectives économiques* (peu ou prou équivalent à la récession de 2009), il faudrait que le gouvernement recoure à la politique budgétaire pour soutenir l'activité, comme lors de la récession de 2009. Il serait cependant nécessaire que le retard pris en conséquence dans l'assainissement des finances publiques soit compensé par des efforts crédibles de redressement des comptes publics à moyen terme, reposant sur des mesures structurelles.

### **En matière de finances publiques, le principal enjeu à long terme est de combler l'ample écart de viabilité budgétaire**

L'écart de viabilité budgétaire a été estimé par la Commission européenne à 9¼ points de PIB en 2010, ce qui est élevé dans le contexte de l'UE (graphique 10). L'estimation du CPB est de 4½ points de PIB en 2015 (avant la mise en œuvre de l'accord de coalition de 2010), sachant que ce niveau plus faible s'explique par le fait qu'il table sur des coûts liés au

## Graphique 10. Écarts de viabilité budgétaire dans les pays européens

2010



Source : Commission européenne (2011), Document de travail des services de la Commission.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932614111>

vieillessement plus modestes, des améliorations structurelles découlant des mesures antérieures à 2010, et un redressement de l'élasticité de l'impôt sur les sociétés (CPB, 2010b ; Commission européenne, 2011). En outre, ces estimations ne tiennent pas compte de la future hausse des coûts de protection contre les inondations associés au réchauffement planétaire, ce qui laisse entrevoir la nécessité de mettre en place un système de gestion de l'eau d'un meilleur rapport coût-efficacité (encadré 4).

L'accord de coalition de 2010 vise à réduire l'écart de viabilité budgétaire de 4 points de pourcentage d'ici à 2015 par le biais de mesures d'assainissement des finances publiques et de réformes structurelles concernant essentiellement les domaines des retraites, de la santé et des soins de longue durée (voir le chapitre 3). Dans le cadre du système public de retraite (premier pilier), l'âge de départ en retraite devait passer de 65 à 66 ans en 2020, et être ensuite lié à l'espérance de vie – mesure qui sera reproduite dans le cadre du système professionnel de retraite (deuxième pilier). Cette mesure s'accompagnera d'une indexation plus généreuse sur les niveaux de rémunération effectifs, plutôt que sur les salaires négociés. Les départs en retraite plus tardifs seront également encouragés au moyen d'un système de décote et de surcote, suivant lequel une cessation anticipée d'activité entraînera une réduction de 6½ pour cent par an de la pension publique, tandis qu'un report de la retraite se traduira par une hausse de 6½ pour cent. En outre, le programme « Vitalité » favorisera un allongement de la vie active en renforçant les incitations en matière de formation, de maintien en activité, de mobilité et de carrière pour les seniors, par le biais de crédits d'impôt et de primes (CPB, 2011c). Globalement, ces mesures devraient permettre un gain de viabilité budgétaire de ¾ point de PIB (CPB, 2011). En termes d'économie politique, la crise actuelle est un moment opportun pour mettre en œuvre des réformes structurelles importantes, qui pourraient contribuer à combler l'écart de viabilité budgétaire. La crise économique a nettement fait augmenter le ratio dette publique/PIB par rapport à son niveau d'avant la crise, réduisant du même coup les marges de manœuvre disponibles pour faire face au vieillissement démographique (graphique 11).

Sur la base de son programme d'assainissement actuel, le gouvernement table sur une stabilisation du ratio dette publique/PIB en 2015 à un niveau supérieur de 40 points de pourcentage aux prévisions antérieures. L'augmentation de la dette et la normalisation

#### Encadré 4. Réchauffement planétaire et protection contre les inondations

Le réchauffement de la planète va entraîner une élévation du niveau des mers et un accroissement des précipitations. Cette montée des eaux va se traduire par une augmentation de la part du territoire néerlandais qui se trouve sous le niveau de la mer, tandis que ces précipitations accrues signifient que les volumes charriés par les cours d'eau aux Pays-Bas vont augmenter aussi, et que les périodes de crues seront plus nombreuses. En conséquence, des programmes d'investissement conséquents et prolongés dans les digues sont nécessaires pour empêcher des inondations, tant maritimes que fluviales.

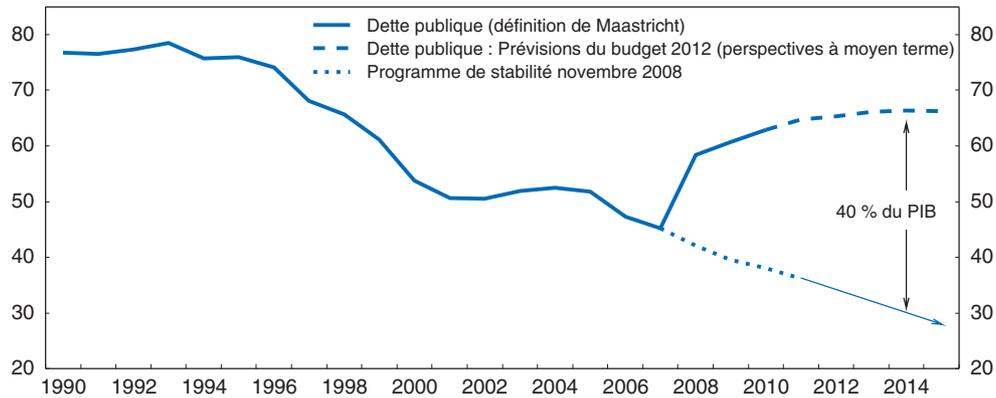
Divers scénarios indiquent qu'un réchauffement planétaire de 2 à 6 degrés Celsius entraînera une élévation du niveau des mers comprise entre 15 cm et 35 cm d'ici à 2050, puis de 50 cm à 85 cm supplémentaires au cours des 50 années suivantes (KNMI, 2006 ; Delta Commissie, 2008). En outre, les écoulements fluviaux dans la mer ainsi que leurs variations saisonnières vont s'accroître, ce qui pourrait même se traduire par des étés secs caractérisés par des débits insuffisants pour le transport par voie fluviale. Par ailleurs, les événements météorologiques extrêmes vont sans doute se multiplier, ce qui va non seulement mettre à mal la capacité des infrastructures de drainage et des réseaux d'assainissement, mais aussi entraîner une augmentation du nombre de cas dans lesquels des orages provoquent des marées anormalement hautes, empêchant les cours d'eau de se déverser dans la mer.

Environ un quart du pays se situe sous le niveau de la mer, et plus de la moitié de la population ainsi que deux tiers des activités économiques se trouvent dans des zones inondables. La protection de ces zones exige des dispositifs importants de protection contre les inondations, qui prennent notamment la forme de quelque 3 800 km de digues et de dunes servant de lignes de défense primaires, auxquelles s'ajoutent 17 000 km de lignes de défense secondaires. L'entretien courant de ces dispositifs de protection et leur modernisation exigent des investissements annuels dans les infrastructures hydriques de l'ordre de  $\frac{3}{4}$  pour cent du PIB. Compte tenu des besoins supplémentaires de protection contre les inondations découlant du réchauffement planétaire, il pourrait être nécessaire d'y ajouter près de  $\frac{1}{4}$  point de PIB d'investissements par an sur le long terme.

La gestion de l'eau relève de cinq niveaux d'administration différents (l'administration centrale, les provinces, les agences de l'eau, les communes et les compagnies des eaux), sachant que le plus important en termes de protection contre les inondations est constitué par les 25 agences de l'eau (qui sont les plus anciennes institutions démocratiques des Pays-Bas, et remontent au Moyen Âge). Cette structure à niveaux multiples se traduit également par de nombreuses redevances liées à l'eau (qui couvrent le coût de la distribution de l'eau, de l'entretien des digues, des réseaux d'assainissement, etc.) qui sont fixées dans la plupart des cas sur la base du coût de revient majoré et varient fortement suivant les régions. Ces amples écarts régionaux tiennent en partie à des différences d'efficacité liées à l'absence d'économies d'échelle, au fait que le rapport efficacité-coût n'est pas une préoccupation essentielle des agences qui revêtent un caractère politique, ou au manque d'incitations financières favorisant un fonctionnement efficace.

attendue des taux d'intérêt impliquent en effet un alourdissement du coût du service de la dette au moment même où le vieillissement démographique commence sérieusement à se faire sentir (graphique 12). Néanmoins, les Pays-Bas y sont mieux préparés que de nombreux autres pays européens, puisque leur ratio dette publique/PIB est inférieur de plus de 30 points de pourcentage à la moyenne de la zone euro, et que le montant cumulé des actifs des organismes professionnels de retraite représentait 135 % du PIB en 2010. Le niveau relativement élevé des futurs coûts liés au vieillissement démographique tient davantage au caractère ambitieux du modèle social néerlandais qu'à une démographie particulièrement défavorable (encadré 5). Pour assurer la viabilité des finances publiques, le gouvernement devrait s'attacher à endiguer la montée des dépenses de retraite et de santé liée au vieillissement de la population. Dans ce contexte, l'augmentation prévue de

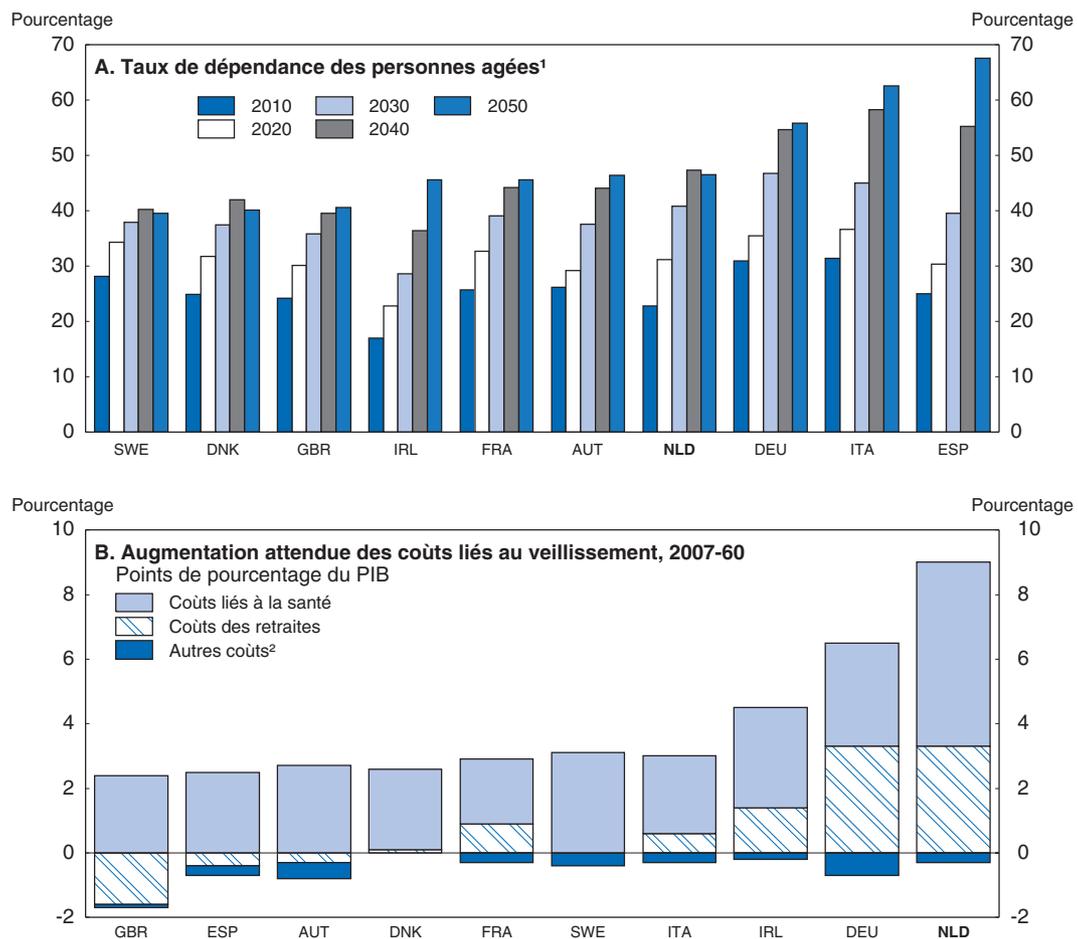
Graphique 11. **Trajectoire de la dette publique avant et après la crise**  
En pourcentage du PIB



Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE ; Budget de 2012 et Programme de stabilité de 2008 des Pays-Bas.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932614130>

Graphique 12. **Viellissement démographique**



1. Population de 65 ans et plus rapportée à la population âgée de 15 à 64 ans.
2. Allocations de chômage et dépenses d'éducation.

Source : OECD(2011), Historical Population Data and Projections Database.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932614149>

### Encadré 5. Le modèle social ambitieux des Pays-Bas a pour corollaire des coûts élevés liés au vieillissement démographique

Selon les dernières estimations disponibles, les Pays-Bas figurent parmi les pays d'Europe où les futurs coûts liés au vieillissement de la population seront les plus élevés (Commission européenne, 2009). Sur la base des politiques antérieures à 2009, les dépenses publiques liées à l'âge devraient augmenter de près de 10 points de PIB au cours de la période 2007-60, alors que leur hausse devrait être de 5½ points de PIB pour la zone euro (tableau 3). L'importance de ces coûts tient essentiellement au caractère ambitieux du modèle social néerlandais, en particulier en termes de retraites et de soins de longue durée.

Tableau 3. **Dépenses publiques et privées liées à l'âge**

En pourcentage du PIB

	Pays-Bas			Zone euro		
	2007	2060	Variation 2007-2060	2007	2060	Variation 2007-2060
Pensions publiques	6.6	10.5	3.9	11.0	13.8	2.8
Soins de santé	4.8	5.8	1.0	6.7	8.1	1.4
Soins de longue durée	3.4	8.1	4.7	1.3	2.7	1.4
<b>Dépenses publiques totales</b>	<b>14.8</b>	<b>24.4</b>	<b>9.6</b>	<b>19.0</b>	<b>24.6</b>	<b>5.6</b>
Pensions privées	5.2	12.1	6.9	n.d.	n.d.	n.d.
<b>Dépenses totales</b>	<b>20.0</b>	<b>36.5</b>	<b>16.5</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>

Source : Commission européenne (2009), « Ageing report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060) ».

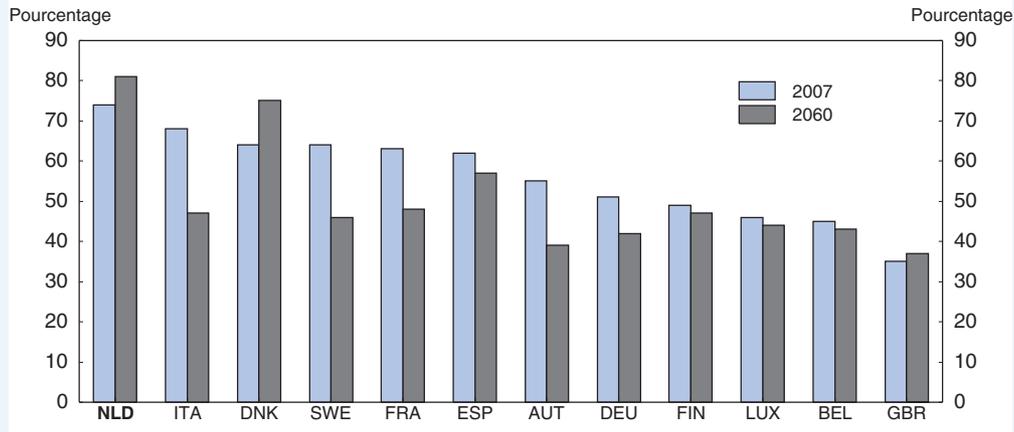
En 2007, les retraités néerlandais jouissaient du pouvoir d'achat le plus fort d'Europe, puisque le niveau moyen de leurs pensions (publiques et privées confondues) équivalait à 74 % du salaire moyen dans l'ensemble de l'économie (graphique 13). Alors qu'il est prévu que cette pension moyenne atteigne 81 % du salaire moyen en 2060, on s'attend dans la plupart des autres pays à une diminution, étant donné que les réformes antérieures des retraites vont entraîner une baisse des pensions initiales et réduire leur indexation ultérieure. Ainsi, en France, les retraites sont maintenant indexées sur les prix, tandis que le mécanisme d'indexation appliqué en Allemagne intègre directement des considérations de viabilité. Aux Pays-Bas, en revanche, la réforme des retraites débouchera certes sur un allongement de la vie active, mais aussi sur des pensions plus généreuses, ce qui se traduira *in fine* par une baisse des dépenses de retraite de plus de ¼ point de PIB en 2060. Néanmoins, la pleine matérialisation de ces prestations favorables dépendra de la capacité du système de retraite professionnel (deuxième pilier) à verser les pensions promises – ce qui paraît quelque peu incertain, étant donné que de nombreux organismes de retraite sont en train de réviser à la baisse le montant nominal de leurs prestations.

En ce qui concerne les soins de longue durée, le système néerlandais est plus de deux fois plus coûteux que la moyenne européenne (tableau 3), ce qui tient essentiellement à la couverture très étendue de ce système, qui inclut les coûts d'hébergement en établissement médicalisé de long séjour et les services d'aide ménagère. Cela dit, la participation des assurés sociaux au coût des soins à domicile est faible en termes de comparaison internationale (voir le chapitre 3).

Encadré 5. **Le modèle social ambitieux des Pays-Bas a pour corollaire des coûts élevés liés au vieillissement démographique** (suite)

Graphique 13. **Pension moyenne totale**

En pourcentage du salaire moyen dans l'ensemble de l'économie



Source : Commission européenne (2009).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932614168>

l'âge de la retraite constitue une mesure importante, et la réforme de 2012 des soins de santé (voir ci-après) pourrait aller également dans ce sens. Si nécessaire, le gouvernement devrait être prêt à mettre en œuvre des mesures supplémentaires dans ces domaines.

Encadré 6. **Principales recommandations en matière de politique budgétaire**

Retrouver la maîtrise des finances publiques, mais éviter toute procyclicité excessive dans le cadre des efforts d'assainissement budgétaire dans l'hypothèse où certains risques orientés à la baisse se matérialiseraient.

Assurer la viabilité des finances publiques à long terme en mettant en œuvre les mesures prévues, telles que le relèvement de l'âge de la retraite dans le cadre du système de pensions publiques et le renforcement de la concurrence dans le secteur de la santé, pour endiguer la montée des dépenses liées au vieillissement démographique dans le domaine des retraites et de la santé, tout en étant prêt à adopter des mesures complémentaires si nécessaire.

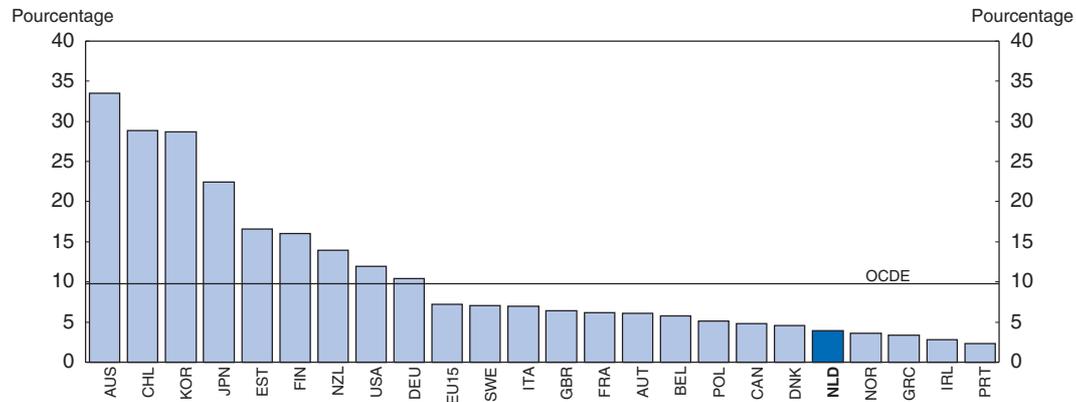
## Mondialisation et politiques en faveur du secteur des entreprises

La mondialisation a eu un effet positif sensible sur l'économie néerlandaise. La progression du commerce mondial a permis aux Pays-Bas d'engranger d'énormes bénéfices, Rotterdam constituant la principale porte d'entrée des courants d'échanges en Europe, ce qui s'est notamment traduit par une envolée des réexportations. La mondialisation et l'amélioration des communications permettent une adoption plus rapide des nouvelles technologies, ce qui contribue à la croissance de la productivité. Les consommateurs ont bénéficié des pressions à la baisse exercées sur les prix par les importations moins coûteuses en provenance des économies émergentes, ainsi que d'un élargissement de leur éventail de choix. Tant les entrées que les sorties d'investissement

direct étranger (IDE) ont augmenté, permettant le transfert de nouvelles technologies et une séparation des activités de production source de gains d'efficacité. Néanmoins, il est préoccupant de constater que les exportations de biens produits aux Pays-Bas demeurent axées sur les marchés européens traditionnels à faible croissance, et insuffisamment orientées vers les pays émergents (graphique 14). En outre, la mondialisation pousse les entreprises à devenir plus innovantes et à rechercher de nouvelles activités.

#### Graphique 14. Des exportations modestes vers les marchés émergents

Exportations de biens vers les BRIC<sup>1</sup>, en pourcentage du total, 2010 ou dernière année connue



1. Exportations totales de biens vers les « BRIC » (Brésil, Russie, Inde et Chine) en pourcentage des exportations totales de biens des pays présentés.

Source : OCDE (2012), Base de données sur les échanges internationaux de biens (ITCS).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932614187>

### **Le gouvernement est en train de réformer les politiques relatives au secteur des entreprises**

Pour exploiter les possibilités et relever les défis découlant de la mondialisation, tels que l'établissement de relations commerciales et d'investissement avec les pays émergents et le renforcement des activités d'innovation, les autorités néerlandaises réforment les politiques relatives au secteur des entreprises. Concrètement, le gouvernement a organisé sa nouvelle approche autour de deux axes. Le premier réside dans l'amélioration des conditions-cadre de l'ensemble du secteur privé via l'application d'un « programme économique », tandis que le second consiste à se focaliser sur neuf domaines d'excellence qualifiés de « secteurs de premier rang ». Dans le cadre d'une telle réforme, il convient de trouver un juste équilibre entre des mesures ciblées destinées à remédier aux défaillances du marché, et des mesures de portée générale visant à améliorer les conditions-cadre en vue de favoriser un renforcement des avantages comparatifs via le jeu des mécanismes du marché.

S'agissant du soutien aux secteurs de premier rang, l'objectif est de cerner les défaillances liées au marché et à l'État ainsi que d'y remédier au niveau sectoriel, et de donner une importance prioritaire aux activités de recherche-développement (R-D). Ces défaillances résident en particulier dans un transfert de connaissances limité à partir des universités, un manque de coordination entre les différents secteurs des administrations publiques, une réglementation sectorielle excessivement détaillée et une offre insuffisante de travailleurs qualifiés. L'objectif est d'élaborer des politiques sectorielles spécifiques dans tous les domaines de l'action publique, notamment l'éducation, l'innovation et la

politique étrangère, ainsi que d'alléger les charges réglementaires. Pour faciliter ce nouveau processus ascendant déterminé par la demande ont été constituées pour chaque secteur des « équipes de premier rang », regroupant des experts des secteurs considérés, des hauts fonctionnaires, des chefs de petites et moyennes entreprises (PME) et des représentants d'établissements de recherche. Ces équipes de premier rang avaient pour mission de cerner les possibilités à exploiter et les défis à relever dans chaque secteur, et de formuler des propositions de mesures spécifiques à l'intention du gouvernement ainsi que d'elles-mêmes. Sur la base des recommandations de ces équipes de premier rang, le gouvernement élabore actuellement des dispositions précises, dont la mise en œuvre débutera au premier semestre de 2012. Les équipes de premier rang peuvent mettre à profit un large éventail de données d'expérience et de connaissances pour améliorer la formulation des politiques générales, en particulier dans le périmètre des secteurs considérés. De fait, cela offre l'occasion de faire en sorte que la réglementation sectorielle soit aussi homogène que possible, pour favoriser l'instauration de conditions-cadre. En se fondant sur l'expérience des équipes de premier rang actuelles, le gouvernement devrait envisager de mettre en place des équipes similaires pour davantage de secteurs, afin d'obtenir des informations et des suggestions sur les mesures à prendre pour que la réglementation sectorielle soit plus propice à la croissance. Dans l'optique de la mondialisation, il est particulièrement important de modifier la réglementation en ce sens pour les secteurs de services, compte tenu de l'importance de leurs apports aux secteurs exportateurs et de leur poids relatif croissant dans l'économie et les exportations.

Par ailleurs, il est possible que la définition des secteurs sélectionnés soit trop large ; les branches d'activité n'ont en effet pas toutes besoin qu'une attention particulière leur soit accordée pour promouvoir les exportations et la R-D, et certaines bénéficieraient davantage de l'application de politiques générales (telles que la politique de la concurrence) destinées à garantir des conditions-cadre favorables. Ainsi, le secteur de la logistique qui a été retenu pourrait inclure des activités aussi différentes que les transports nationaux et internationaux de marchandises par route et les taxis. Par conséquent, pour assurer une utilisation efficiente des deniers publics disponibles, il faudrait définir plus clairement le périmètre des secteurs de premier rang, de manière qu'ils ne recouvrent que des branches d'activité ayant objectivement besoin d'un soutien de l'État. Cela contribuerait également à permettre le passage prévu à une élaboration des politiques publiques fondée sur des données probantes.

L'utilisation des secteurs de premier rang pour cerner les charges réglementaires peut permettre de remédier aux problèmes d'asymétrie de l'information, pour autant qu'ils existent. Néanmoins, cette approche soulève également des problèmes de captation réglementaire et d'hétérogénéité accrue de la réglementation entre les différents secteurs. Compte tenu de ces risques, le gouvernement devrait veiller à ce que la sélection de secteurs de premier rang et la mise en place d'équipes de premier rang ne devienne pas un moyen de favoriser des branches d'activité particulières ou certaines entreprises de ces secteurs, via la préaffectation d'activités ou de financements axés sur la R-D ou d'autres formes de traitement préférentiel. Un élément particulièrement préoccupant tient au fait que les grandes entreprises et les secteurs en place sont mieux organisés que les PME et les secteurs émergents, et bénéficient donc d'un « avantage d'antériorité » face aux dispositifs d'aide publics. Il est possible d'adopter une approche équilibrée en exigeant que les conclusions des équipes de premier rang soient étayées par des données de source indépendante, et que leurs prescriptions soient évaluées au regard d'autres mesures.

Un autre élément de l'approche des secteurs de premier rang réside dans l'accent mis sur la diplomatie économique, notamment l'implication active des représentations à l'étranger, pour favoriser l'établissement de relations commerciales et d'investissement. La diplomatie économique peut aider les petites entreprises à percer sur des marchés d'exportation dans les économies émergentes, où l'exercice de leurs activités peut s'avérer relativement compliqué du fait d'obstacles linguistiques, bureaucratiques et politiques. Afin de garantir une affectation adéquate des ressources publiques dans le cadre de la diplomatie économique, et d'éviter que ces services ne fassent l'objet d'une demande excessive, il est important que leur prix corresponde, dans une certaine mesure, à leur coût.

### ***De meilleures conditions-cadre sont essentielles pour favoriser un renforcement des performances***

Une amélioration globale des conditions-cadre permettra d'assurer un renforcement des avantages comparatifs fondé sur les mécanismes du marché. Le gouvernement a adopté une telle approche dans le cadre de son programme économique, qui vise à améliorer l'environnement général des entreprises. À cet égard, les éléments essentiels résident dans la réduction des charges administratives et réglementaires, la mise en place d'un nouveau cadre de l'innovation destiné remédier à la faiblesse grandissante des dépenses privées de R-D et à améliorer l'accès des petites entreprises innovantes au capital-risque. Cette approche consistant à améliorer l'environnement général des entreprises devrait être élargie aux politiques connexes. Une plus grande attention devrait notamment être accordée à la politique de la concurrence, l'accent étant mis sur les secteurs très concentrés (tels que les services financiers et de télécommunications) ainsi que sur les secteurs des services aux entreprises caractérisés par des barrières à l'entrée relativement élevées, notamment par rapport aux pays où ces obstacles sont modestes, tels que le commerce de détail, les services juridiques et le transport routier de marchandises. Les procédures de faillite demeurent longues et coûteuses, ce qui souligne la nécessité de simplifier la législation dans ce domaine, ainsi que cela avait été recommandé dans l'*Étude* de 2006.

Un aspect important de la réforme du cadre de l'innovation réside dans le remplacement des aides directes par des incitations fiscales de portée plus générale. Il s'accompagne d'une évolution vers des interventions publiques fondées sur des données probantes, compte tenu de la mise en place d'un système d'indicateurs et de suivi destiné à orienter la politique de l'innovation. Ce changement d'axe doit être salué, car il indique que les pouvoirs publics renoncent à la « sélection des meilleurs » pour adopter un cadre d'action plus global. Néanmoins, le doublement prévu du nombre de crédits d'impôt en faveur de la R-D risque fort de rendre ce cadre plus complexe. Par conséquent, il serait possible de simplifier encore le cadre d'action publique en réduisant le nombre de ces crédits d'impôt. En outre, la politique de l'innovation fait l'objet de changements relativement fréquents.

Un engagement politique à long terme s'impose pour que le nouveau cadre d'action pour l'innovation apporte un soutien efficace aux programmes de recherche pluriannuels des entreprises. Le gouvernement est en train de conclure avec les universités un accord destiné à favoriser la commercialisation des résultats des travaux de recherche. Néanmoins, les universitaires ne sont guère incités d'un point de vue économique à s'engager dans de telles activités, dans la mesure où il est rare qu'ils voient leur

rémunération augmenter en conséquence, ou qu'ils bénéficient d'un partage des droits de brevet. Pour inciter davantage les chercheurs à commercialiser les résultats de leurs travaux, il faudrait instaurer des règles claires et plus généreuses en matière de partage des droits de brevet. Un autre problème tient au fait que la nouvelle politique de l'innovation tendra à orienter les ressources vers les secteurs traditionnellement axés sur la recherche, sans nécessairement promouvoir l'innovation dans les services, alors que l'adoption de nouvelles approches de la conception, de la commercialisation, des structures organisationnelles et d'autres actifs incorporels revêt une importance croissante.

Les nouvelles dispositions destinées au secteur des entreprises sont louables, dans la mesure où elles sont axées sur les conditions-cadre. On ignore toutefois si elles déboucheront sur les résultats escomptés dans le contexte de la mondialisation. Pour l'essentiel, les activités d'exportation et d'innovation sont le fait de grandes entreprises, tandis que la contribution globale des PME dans ces domaines est modeste. Par conséquent, les mesures destinées à remédier aux défaillances du marché dont pâtissent les petites entreprises n'auront sans doute guère d'effets sur leur capacité à tirer parti de la mondialisation, à moins qu'elles ne déploient des efforts en ce sens.

#### Encadré 7. Principales recommandations relatives au secteur des entreprises

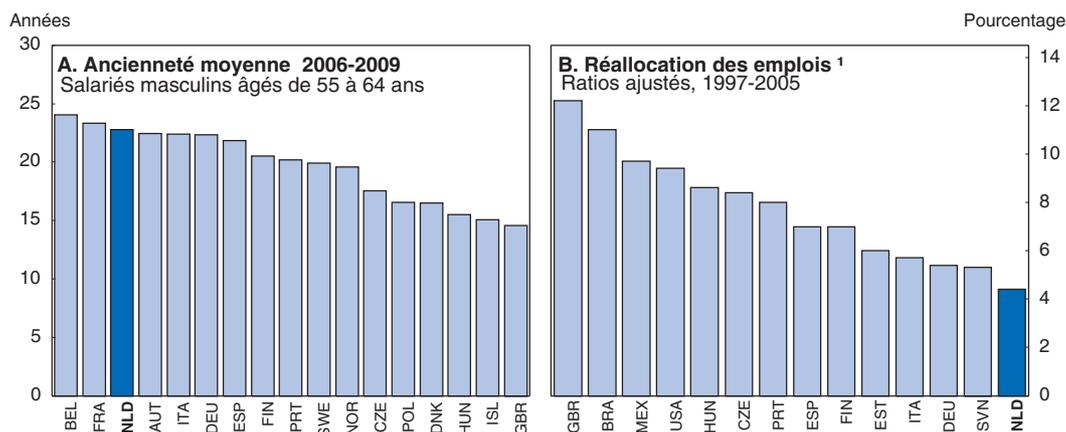
En tirant parti de l'approche des « équipes de premier rang », mettre en place des équipes similaires pour d'autres secteurs de l'économie, notamment les services, afin d'améliorer les réglementations sectorielles.

Élargir l'approche consistant à améliorer l'environnement général des entreprises, en accordant une plus grande attention à la politique de la concurrence.

Instaurer des règles claires et plus généreuses en matière de partage des droits de brevet, pour inciter davantage les chercheurs à commercialiser les résultats de leurs travaux.

## Préparer le marché du travail à la poursuite de la mondialisation et au vieillissement démographique

Le marché néerlandais du travail est un des plus solides de la zone OCDE, et se caractérise par un faible taux de chômage, un taux d'emploi élevé et, notamment, un taux d'activité féminine proche de 75 %, qui place les Pays-Bas au neuvième rang des pays de l'OCDE. Néanmoins, dans les temps à venir, il est peu probable que l'organisation de ce marché, qui se compose d'un segment flexible relativement étroit et d'un segment rigide de taille beaucoup plus grande, conjuguée au vieillissement de la population active, permette aux Pays-Bas de continuer à récolter les fruits de la mondialisation. Cela exigerait un marché de l'emploi plus flexible, permettant une réaffectation des ressources en main-d'œuvre de plus en plus rares à leurs usages optimaux (graphique 15). Un déterminant essentiel du bon fonctionnement du marché du travail réside dans le fait que de nombreux jeunes y entrent rapidement, ce qui facilite ensuite leur transition vers un poste à temps plein et un contrat permanent (OCDE, 2011). Cela dit, le taux d'utilisation de la main-d'œuvre est faible en termes d'heures travaillées, ce qui s'explique en particulier par un taux élevé d'emploi à temps partiel chez les femmes hautement qualifiées et un âge effectif de départ en retraite relativement bas – quoique en augmentation (OCDE, 2010). La capacité du marché du travail à réaffecter les ressources en main-d'œuvre entre les différents secteurs, et à permettre ainsi à l'économie de tirer pleinement parti de la

Graphique 15. **La mobilité professionnelle est faible**

1. Les taux de réallocation sont corrigés de la structure industrielle, ce sont des taux moyens estimés de création et de destruction d'emplois résultant des entrées et sorties de l'emploi salarié qui seraient observés dans chaque pays s'il avait la même composition sectorielle que le pays « moyen ».

Source : OCDE (2012), Base de données des Perspectives de l'emploi de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932614206>

poursuite de la mondialisation, dépend essentiellement des éléments suivants : le vieillissement de la population active va-t-il entraîner une hausse des coûts salariaux en raison du poids de l'ancienneté dans la détermination des rémunérations et d'éventuelles augmentations des cotisations d'assurance maladie et de retraite ; et pourra-t-on mobiliser des ressources en main-d'œuvre suffisantes pour compenser la contraction de la population active liée au vieillissement démographique ?

### **Une proportion relativement faible de la main-d'œuvre peut-être aisément redéployée**

Un quart environ du marché du travail se compose de travailleurs sous contrat temporaire (généralement des jeunes) et de travailleurs indépendants. Ce groupe se caractérise par un risque de chômage plus élevé et une moindre protection sociale, qui se traduit par des indemnités de licenciement et des allocations de chômage plus modestes et, souvent, par l'absence de couverture maladie. En conséquence, ce groupe subit de manière disproportionnée les effets des chocs négatifs. Le reste du marché du travail est constitué de travailleurs (souvent plus âgés et plus qualifiés) sous contrat permanent bénéficiant d'une forte protection sociale qui s'accroît avec l'ancienneté, ce qui ne les incite guère à changer d'emploi, de sorte que bien souvent, les secteurs en expansion ne peuvent accéder aisément à des travailleurs expérimentés et hautement qualifiés. Dans les temps à venir, l'offre de main-d'œuvre devrait se contracter parallèlement au vieillissement démographique, si bien qu'en 2040, la population d'âge actif aura diminué de 10 %. En outre, les travailleurs partant en retraite seront dans une large mesure des hommes employés dans le secteur manufacturier.

L'évolution des salaires a relativement peu contribué au redéploiement des ressources en main-d'œuvre, les niveaux de salaires relatifs dans les différents secteurs étant demeurés assez constants, même si la mondialisation a contribué à renforcer la demande de travailleurs hautement qualifiés et l'avantage salarial lié aux études. De plus, la mondialisation accroît la mobilité des bases d'imposition, ce qui implique que le partage des risques par le biais du système de prélèvements et de prestations pourrait devenir plus

difficile si les contribuables réagissent aux taux d'imposition élevés. Dans un contexte marqué par la poursuite, voire l'accélération, de la mondialisation, une structure des marchés d'exportation relativement traditionnelle et un secteur exportateur qui s'appuie sur des grandes entreprises relativement peu nombreuses, le rythme de l'ajustement nécessaire pour préserver les positions néerlandaises à l'exportation va probablement s'accélérer.

Il est possible d'atténuer la diminution des ressources en main-d'œuvre en mobilisant des catégories d'actifs actuellement sous-utilisées, telles que les seniors et les femmes qui travaillent à temps partiel, et en encourageant l'immigration de travailleurs qualifiés. Comme cela avait été recommandé dans l'Étude de 2008, les autorités peuvent favoriser l'activité féminine en améliorant l'accès aux services de garde d'enfants (par le biais de subventions ainsi que d'un renforcement de l'offre de prestations dans ce domaine), en réduisant le taux marginal d'imposition effectif auquel sont assujettis les deuxièmes apporteurs de revenu – une réduction qui s'opère progressivement du fait de la suppression graduelle de la transférabilité des crédits d'impôt pour les deuxièmes apporteurs de revenu – et en subordonnant certains crédits d'impôt et prestations liés à l'exercice d'une activité professionnelle au nombre d'heures travaillées. Compte tenu du biais actuel en faveur du travail féminin à temps partiel, les effets de telles mesures pourraient toutefois ne se matérialiser qu'à moyen terme. Un facteur important à cet égard est la prévisibilité de l'action publique, sans laquelle il est difficile pour les ménages de faire des choix en termes d'organisation de leur vie professionnelle et familiale.

Comme cela avait également été évoqué dans l'Étude de 2008, la politique d'immigration est essentiellement déterminée par la demande des employeurs, et bénéficie principalement aux grandes entreprises à vocation internationale. Néanmoins, les petites entreprises sans connexions internationales tireraient parti d'une réorientation de la politique d'immigration en faveur d'une augmentation de l'offre de travailleurs hautement qualifiés, qui pourrait consister à leur permettre d'entrer dans le pays en leur accordant, par exemple, des visas de recherche d'emploi, ou à tout le moins à assouplir les conditions d'entrée dans le système actuel. Par conséquent, les restrictions de revenu et les limites temporelles qui s'appliquent aux étrangers diplômés des universités néerlandaises, ou d'universités étrangères reconnues, à la recherche d'un emploi devraient être assouplies ou supprimées. En outre, les représentations des Pays-Bas à l'étranger pourraient apporter leur pierre à l'édifice, en faisant de la promotion pour les employeurs néerlandais dans les salons de l'emploi internationaux, ou encore en apportant une aide spéciale à la recherche d'emploi.

### ***Le marché du travail n'est pas suffisamment flexible pour tirer pleinement avantage de la mondialisation***

Le principal obstacle à un renforcement de la mobilité sur le marché du travail qui permette de répondre aux évolutions de la demande découlant de la mondialisation réside dans le fait que la protection de l'emploi des travailleurs sous contrat permanent est plus stricte que dans de nombreux autres pays. Les procédures de licenciement ont un coût prévisible mais élevé pour les employeurs s'ils vont en justice, ou bien elles sont moins coûteuses, mais aussi moins prévisibles et plus chronophages, s'ils empruntent la voie administrative. Le poids de l'ancienneté dans la détermination des salaires, en particulier, conjugué à la formule de calcul utilisée par les tribunaux pour établir le montant des indemnités de licenciement, signifie que celles-ci augmentent relativement vite avec l'âge

et le revenu. En conséquence, les seniors sont très peu incités à changer d'emploi. Ils ne sont donc guère encouragés à investir dans la formation tout au long de la vie, dans la mesure où une forte ancienneté dans l'emploi réduit le rendement de l'accumulation de capital humain (non spécifique au poste occupé) – une situation regrettable alors que la mondialisation a réorienté la demande de main-d'œuvre vers les travailleurs à plus haut niveau de qualification. Le problème essentiel tient au fait que le système d'indemnités de licenciement, conjugué au régime d'allocations de chômage, peut être utilisé par les seniors comme voie d'accès anticipé à la retraite – une manœuvre que facilite en outre le régime d'imposition généreux du logement et de l'épargne-retraite, qui favorise l'accumulation de capital.

Au fil des ans, les autorités ont tenté à plusieurs reprises de réformer la législation sur la protection de l'emploi (LPE), notamment en plafonnant les indemnités de licenciement à 75 000 EUR, mais sans succès. Cela dit, une formule de calcul révisée a été adoptée par les tribunaux, ce qui s'est traduit par légère réduction générale des indemnités de licenciement, sans affecter pour autant le traitement de faveur relatif accordé aux seniors. Les pouvoirs publics devraient poursuivre les efforts déployés en vue de plafonner les indemnités de licenciement. Cela réduirait également les incitations à la retraite anticipée, comme cela avait été souligné dans l'Étude de 2010 – une mesure qui pourrait être encore plus efficace si le plafond diminuait à mesure que les travailleurs approchent de l'âge de la retraite. Comme nous l'avons indiqué dans les précédentes Études, il conviendrait de simplifier le système de licenciement, tout en le rendant plus prévisible et moins chronophage. Les recours en justice devraient être uniquement possibles a posteriori, comme cela avait été recommandé dans l'Étude de 2008.

Le système actuel de formation des salaires se caractérise par des négociations sectorielles fortement coordonnées. Les hausses de salaires sont fixées dans le cadre d'un dialogue entre partenaires sociaux, soit au niveau central, soit au niveau de la branche d'activité concernée, et correspondent à la situation macroéconomique. Ces hausses de salaires fixées par convention collective font souvent l'objet d'une extension administrative décidée par le ministre du Travail. En conséquence, les écarts de rémunération sont relativement faibles et assez constants dans le temps, de sorte qu'il est difficile pour les travailleurs d'utiliser ce signal pour quitter les secteurs en déclin et chercher un emploi (mieux payé) dans les secteurs en expansion, en particulier lorsqu'ils doivent réagir rapidement aux possibilités offertes par la mondialisation. En fait, pour les seniors, ces écarts de salaires devraient être assez importants pour compenser l'ample composante de leur rémunération déterminée à l'ancienneté, ainsi que la perte des droits accumulés en termes d'indemnités de licenciement.

Pour renforcer la valeur indicatrice des salaires relatifs, il faudrait que le processus de formation des salaires soit plus décentralisé – conformément aux recommandations du Conseil économique et social. Cela favoriserait de surcroît un alignement entre l'évolution des salaires et celle de la productivité, ce qui permettrait aux seniors de rester dans l'emploi. Un tel système rehausserait également le taux de rotation des emplois, ce qui amplifierait les effets de la formation en cours d'emploi tout au long de la vie. Une possibilité consisterait notamment à réorganiser le système de formation des salaires suivant le modèle danois, en maintenant les négociations sur les conditions-cadre (telles que le temps de travail, les retraites, etc.) au niveau central ou sectoriel, et en négociant les salaires au niveau local.

**Encadré 8. Principales recommandations relatives au marché du travail**

Plafonner les indemnités de licenciement pour réduire les incitations à utiliser ce mécanisme comme voie d'accès anticipé à la retraite.

Simplifier le système de licenciement, tout en le rendant plus prévisible et moins chronophage.

Décentraliser davantage le processus de formation de salaires, pour faciliter le redéploiement de ressources en main-d'œuvre qui sont de plus en plus rares.

**Promouvoir la concurrence et la maîtrise des coûts dans le secteur de la santé**

Les résultats obtenus en matière de santé sont relativement satisfaisants, les indicateurs mettant en évidence des résultats moyens à bons par rapport aux autres pays de l'OCDE (Joumard *et al.*, 2010). L'espérance de vie à la naissance est à peu près la même que dans la plupart des autres pays d'Europe occidentale, mais l'espérance de vie à la retraite n'est que légèrement supérieure à la moyenne de l'OCDE. De plus, les décès par accident sont rares, ce qui signifie qu'il y a assez peu d'années de vie potentielles perdues. La mortalité infantile est nettement inférieure à la moyenne de l'OCDE, mais toujours deux fois plus élevée que le taux le plus bas de la zone. Ces résultats favorables s'expliquent en partie par des modes de vie relativement sains et un recours fréquent au dépistage préventif. Par ailleurs, les inégalités de santé sont faibles, la population bénéficiant d'un bon accès aux soins et d'un des niveaux de participation au coût des services de santé les plus bas de la zone OCDE. Toutefois, les disparités régionales sont assez marquées et les résultats de certains hôpitaux sont assez éloignés des meilleures pratiques, ce qui laisse entrevoir l'ampleur des gains d'efficience qui pourraient être réalisés.

Pendant, les dépenses de santé mesurées en proportion du PIB figurent parmi les plus élevées de la zone OCDE. Cela tient en partie au poids important des soins de longue durée en établissement, qui sont coûteux. La croissance des dépenses a été moins forte que dans d'autres pays européens jusqu'en 2008, mais elle s'est accélérée depuis. Sur la période 2011-15, le gouvernement prévoit une augmentation des dépenses de santé plus de deux fois plus rapide que celle du PIB. On estime par ailleurs que le vieillissement de la population majorera les dépenses de santé d'environ un cinquième d'ici à 2060 et fera plus que doubler les dépenses de soins de longue durée. Malgré le niveau élevé des dépenses de santé, l'offre de services de santé est relativement faible, tant du point de vue du nombre de consultations de médecin par habitant que du point de vue des séjours à l'hôpital (mesurés par les taux de sortie d'hôpital). Globalement, le secteur de la santé paraît être efficace mais coûteux.

**Effets des réformes des soins de santé**

Au milieu des années 2000, le gouvernement néerlandais a lancé une série de réformes des soins de santé en vue de soustraire le secteur au contrôle de l'administration centrale pour le soumettre davantage aux forces du marché. Les réformes visaient principalement à mettre en place un système privé d'assurance maladie obligatoire, assorti d'un dispositif de péréquation des risques afin d'éviter l'antisélection, les assureurs privés se voyant confier le rôle d'acheteurs de services de santé. Les réformes ont permis de faire jouer la concurrence sur les primes entre assureurs, ce qui a entraîné, dans un premier temps, une baisse des cotisations d'assurance maladie, comme on l'a vu dans les *Études*

précédentes. Toutefois, les hausses de coûts qui ont suivi ont fait plus que réduire à néant cette réussite initiale. La concurrence accrue a aussi obligé les assureurs à se regrouper, entraînant une forte concentration du secteur, dans lequel les quatre plus grandes compagnies d'assurance détiennent une part de marché de plus de 90 %.

Les réformes destinées à renforcer la concurrence entre les prestataires de services de santé n'ont pas non plus été entièrement couronnées de succès. De fait, une commission gouvernementale a conclu que le système de santé était figé à mi-chemin entre un système de planification centrale et un système de marché, ce qui empêchait le gouvernement de maîtriser les coûts et les assureurs de jouer leur rôle d'acheteur de soins de santé de manière économiquement efficiente. L'assujettissement du secteur hospitalier aux lois du marché supposait la création d'un marché concurrentiel où les prix seraient négociés entre assureurs et prestataires de services de santé (segment B) et d'un marché réglementé (segment A, généralement pour les services complexes).

Cette réforme a eu pour effets positifs l'entrée sur le marché d'un nombre considérable de cliniques indépendantes, le renforcement de la concurrence entre prestataires et une baisse notable des prix sur le segment B. Par ailleurs, la réforme de la réglementation des produits pharmaceutiques a fait baisser sensiblement les prix des médicaments et développé l'utilisation des génériques. Ces avantages n'ont cependant pas empêché les dépenses hospitalières d'augmenter de 4 % par an en termes réels, du fait notamment d'une demande induite par l'offre (les fournisseurs multipliant les traitements) et de phénomènes de codage opportuniste (fourniture de traitements plus onéreux) (Hasaart, 2011). Le volume accru de services de santé n'a pas conduit directement à une amélioration observable des résultats dans le domaine des soins de santé, mais il a sans doute contribué à réduire de façon régulière et progressive les délais d'attente et à allonger l'espérance de vie (un phénomène qui avait déjà commencé beaucoup plus tôt).

Les réformes ont aussi accru le coût des médecins. Près de la moitié des spécialistes exerçant en milieu hospitalier sont des libéraux, et lorsque leur système de rémunération forfaitaire a été remplacé par un système de paiement à l'acte, cela les a fortement incités à produire davantage. De même, le système de rémunération des généralistes a été modifié de manière à accroître le poids des paiements à l'acte. Un des principaux effets de la réforme a donc été une hausse notable de la rémunération annuelle des médecins (déjà élevée par rapport aux autres pays). Le gouvernement a imposé des prix plus bas, mais les dépenses ont continué de croître du fait de l'augmentation plus rapide encore du volume de services proposés. Le nombre relativement modeste de spécialistes et de généralistes, conjugué à des asymétries d'information, leur confère un pouvoir de marché, que les autorités devraient s'efforcer de réduire en augmentant le nombre de places de formation disponibles dans les hôpitaux et dans les écoles de médecine et en facilitant la reconnaissance des diplômes étrangers. Cependant, cela ne peut pas être une mesure isolée, et d'autres actions sont requises pour éviter une demande induite par l'offre. Les autorités ont fait un pas dans cette direction, puisqu'elles prévoient de mettre en place un nouveau système de rémunération des spécialistes libéraux ; ce système devrait contribuer à brider les coûts, étant donné que les prix de leurs services feront l'objet de négociations entre les hôpitaux et les assureurs – négociations qui se dérouleront dans le cadre des macrobudgets établis récemment pour les spécialistes, les hôpitaux étant responsables du remboursement des dépassements budgétaires.

L'augmentation des dépenses hospitalières reflète une asymétrie de l'information entre assureurs et prestataires de soins de santé, les premiers ayant du mal à déterminer ce qui constitue un traitement inutile et ne pouvant donc pas empêcher l'apparition d'une demande induite par l'offre. Par ailleurs, le manque de maîtrise des coûts reflète l'absence de risque financier en raison de la compensation *ex post* des coûts supportés. De plus, les assureurs ne disposent pas d'instruments adéquats du fait que l'État réglemente les prix, l'offre et l'entrée de nouveaux concurrents sur le marché. Ces problèmes sont aggravés par l'absence de système adéquat de classification des produits et d'informations fiables de qualité librement accessibles.

### **Le programme de réforme du gouvernement pour 2012-15**

Le gouvernement met en œuvre actuellement un vaste ensemble de mesures de réforme couvrant la période 2012-15, afin de renforcer le rôle du marché dans la fourniture des services de santé et d'assurer la maîtrise des coûts. Cette nouvelle réforme double la taille du marché hospitalier sur lesquels les prix sont librement négociés (segment B), qui est portée à 70 % des recettes des hôpitaux, tandis que le segment à prix réglementés passe d'un système de budgétisation à un système de rémunération en fonction de la production. De plus, la compensation *ex post* des coûts supportés par les assureurs sera supprimée progressivement, ce qui obligera à améliorer encore le système de péréquation des risques. Grâce à un système de classification des produits plus transparent et plus facile à gérer, le nombre de produits hospitaliers sera ramené de 40 000 environ à 4 400. Dans une optique de maîtrise des coûts, les budgets des différents hôpitaux seront remplacés par un budget global pour l'ensemble du secteur.

La réforme contribuera positivement à intensifier la concurrence dans le secteur hospitalier et à résoudre en partie la contradiction fondamentale liée à l'association d'une approche fondée sur les forces du marché et de mesures de contrôle des dépenses, tout en facilitant la mise en évidence de l'assortiment d'instruments de marché le plus adapté pour réaliser des gains d'efficacité et maîtriser les coûts. Toutefois, la réforme ne supprimera pas l'asymétrie fondamentale entre assureurs et prestataires de services de santé, celle-ci ne pouvant être corrigée que par l'établissement d'indicateurs de performance adéquats, qui permettra la passation de contrats de performance et aidera les consommateurs à faire leurs choix en tenant compte à la fois de la qualité et des prix des services offerts. Le gouvernement devrait par conséquent prévoir la mise en place d'un organisme chargé en priorité de renforcer la collecte et la diffusion d'informations. Cela est particulièrement important dans le contexte du nouveau système de classification des produits.

Cependant, des mesures additionnelles sont nécessaires pour assurer la maîtrise des coûts. En effet, dans le cadre d'un système de budget global, les finances des différents hôpitaux dépendent des résultats budgétaires des autres établissements, ce qui les incite aux dépassements de dépenses par anticipation d'un comportement stratégique analogue de la part des autres hôpitaux. La maîtrise des coûts est un objectif important, mais il faudra, au minimum, compléter les budgets globaux par des contrôles exercés sur les différents établissements hospitaliers afin de décourager ce type de comportement stratégique. Cela reviendrait cependant à faire un pas en arrière en termes de recours aux instruments de marché, et limiterait probablement les gains d'efficacité. Il faudrait donc plutôt mettre en œuvre des mesures visant à renforcer la concurrence entre hôpitaux.

L'amélioration de l'information devrait être complétée par des mesures visant à réduire la demande induite par l'offre en remplaçant le système actuel de rémunération à l'acte par des systèmes de rémunération en fonction des résultats. Il faudrait laisser aux assureurs le soin de concevoir dans le détail ces dispositifs, en leur permettant d'utiliser des approches mixtes, notamment des systèmes de rémunération fondés sur les performances et sur le partage des risques financiers (comme le paiement à la capitation ajusté en fonction des risques, par exemple). Ce point est particulièrement important dans l'optique de l'augmentation recommandée du nombre de médecins, qui pourrait accroître encore la demande induite par l'offre. D'autres systèmes de rémunération peuvent aider à contrer cette évolution, en incitant les hôpitaux à réduire la proportion de spécialistes libéraux qu'ils emploient, par exemple en remplaçant ceux qui quittent leurs fonctions par des salariés. L'intégration verticale entre assureurs et prestataires de services de santé peut être une autre mesure efficace pour atténuer les asymétries d'information. Cela dit, une telle intégration pourrait réduire pour les assureurs les incitations à fournir des informations transparentes sur la qualité des soins. En définitive, le gouvernement propose une interdiction de ce type d'intégration verticale afin d'empêcher les assureurs de verrouiller le marché en dirigeant leurs clients vers leurs propres prestataires, des dérogations temporaires étant cependant prévues pour favoriser le lancement d'un nouveau prestataire innovant et pour assurer la fourniture de services essentiels. Cependant, cette proposition réduirait les possibilités de concurrence effective et une intégration verticale limitée peut permettre aux assureurs de réunir des informations précieuses auprès des fournisseurs de soins. En fait, en termes de concurrence, cette proposition n'est pas nécessaire, puisque l'Autorité de la concurrence peut déjà interdire les fusions verticales débouchant sur des positions dominantes. L'existence d'une multitude d'autorités chargées de l'évaluation des fusions accentue l'incertitude réglementaire, ce qui limite l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché et empêche des fusions propices à la réalisation de gains d'efficacité. Il serait préférable que l'Autorité de la concurrence reste le seul arbitre dans ce domaine, et qu'elle établisse une méthodologie claire pour évaluer les fusions hospitalières, en vue d'améliorer la transparence des processus de prise de décisions, d'accroître la capacité des organismes publics et d'éviter toute ingérence politique.

Indépendamment du renforcement du rôle des assureurs en tant qu'acheteurs de services de santé, il faut remédier aux goulets d'étranglement qui existent du côté de l'offre, afin de permettre l'apparition de modèles de prestation plus efficaces. Cependant, le marché hospitalier est réservé aux prestataires à but non lucratif, qui ne sont guère incités à ajuster leur offre. Il faudrait donc autoriser les établissements à but lucratif à entrer sur le marché hospitalier, afin de stimuler la concurrence et l'innovation. Par ailleurs, il faudrait veiller à ce que les hôpitaux en faillite sortent du marché de manière ordonnée, par exemple en assurant l'accès aux installations essentielles. L'évolution de la situation du marché renforcera les incitations aux fusions et acquisitions, ce qui conduira à envisager la possibilité de conférer aux autorités sanitaires des responsabilités en matière d'évaluation des fusions du point de vue de la qualité et de l'accès aux soins.

Un outil supplémentaire de maîtrise des coûts réside dans l'augmentation de la participation des assurés sociaux aux dépenses de soins, qui est peu élevée en termes de comparaison internationale, ce qui encouragerait les consommateurs à intégrer dans leurs choix le rapport coût-efficacité, et les conduirait à utiliser les informations dont ils disposent pour contrecarrer la demande induite par l'offre et les codages opportunistes.

Compte tenu des craintes d'accentuation des inégalités socioéconomiques suscitées par ce type de mesure, la solution pourrait consister à accorder des aides sous conditions de ressources ou à différencier les niveaux de participation au coût des soins.

### **Améliorer l'efficacité économique des soins de longue durée**

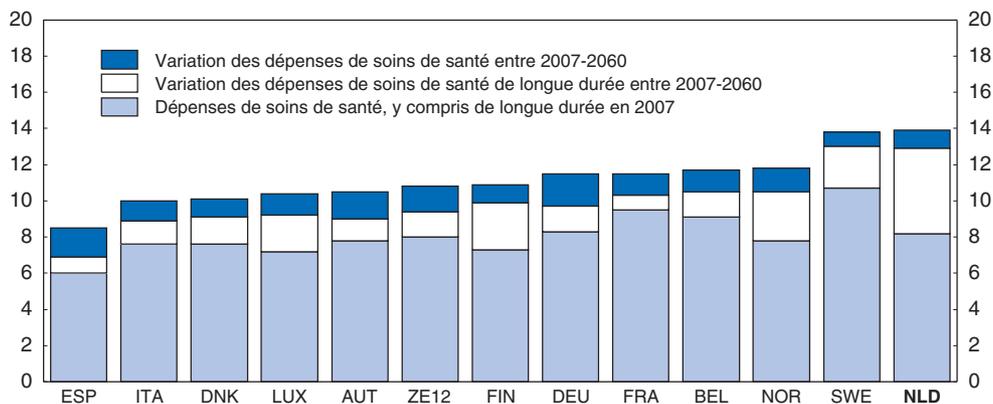
D'après les prévisions actuelles, les dépenses de soins de longue durée vont plus que doubler pour s'établir à plus de 8 % du PIB d'ici à 2060 – un niveau trois fois plus élevé que la moyenne de l'UE (graphique 16). Récemment, les pouvoirs publics se sont attachés à réduire le recours aux soins en établissement, qui est élevé en termes de comparaison internationale, et à décentraliser les services d'aide à domicile (pour des aspects pratiques comme le ménage) au niveau des communes, de manière à tirer parti de leurs incitations financières à l'efficacité économique. Cependant, les dépenses globales ont généralement dépassé les budgets fixés ces quelques dernières années, notamment en raison de la forte demande nouvelle engendrée par le système de prestations en espèces, qui offre aux patients la liberté de choisir eux-mêmes leurs soins à hauteur de trois quarts des coûts des prestations de soins en nature.

À long terme, la décentralisation des services de soins à domicile aux communes pourrait être complète, et les personnes soignées en établissement devraient pouvoir choisir elles-mêmes leur prestataire de soins, ce qui contraindrait les établissements à se livrer concurrence pour attirer les patients. Le gouvernement prévoit de poursuivre la décentralisation en donnant aux communes davantage de responsabilités en matière de soins à domicile (aide aux actes de la vie quotidiennes et aux tâches administratives, par exemple) et de soins aux jeunes souffrant de légers handicaps mentaux, afin de réaliser des gains supplémentaires d'efficacité économique. En ce qui concerne les services non décentralisés, le système actuel d'organismes régionaux d'achat (centralisé) – qui dépendent souvent du principal assureur de la région considérée – de soins à domicile et en établissement sera remplacé par un système dans lequel tous les assureurs devront acheter des soins pour leurs propres clients, comme dans le système de santé, l'objectif étant d'exploiter d'éventuelles synergies entre soins de santé et soins de longue durée. Le principal problème posé par cette dernière mesure est que le gouvernement ne laissera pas les assureurs supporter de risques financiers tant qu'il n'existera pas de système de péréquation des risques, si bien que les assureurs ne seront pas incités à effectuer des achats au meilleur coût.

La conception d'un système de péréquation des risques est cependant une tâche complexe, qui peut même être irréalisable, faute de données aisément accessibles sur de bonnes variables prédictives potentielles des futures dépenses de soins de longue durée des individus. En l'absence d'un système de péréquation des risques, les assureurs seront incités à réorienter les patients des traitements payés par les assureurs vers les soins de longue durée financés sur fonds publics, ce qui entraînera une hausse des dépenses globales (Besseling *et al.*, 2011). Une autre possibilité serait d'inciter les organismes régionaux d'achat à être attentifs au rapport coût-efficacité, en les récompensant financièrement lorsqu'ils atteignent des objectifs de performance en termes de qualité et d'efficacité des soins achetés.

Il faudrait promouvoir davantage les soins à domicile, afin de réduire le recours aux soins en établissement, qui sont plus onéreux et plus largement utilisés que dans les autres pays. Pour ce faire, on peut récompenser financièrement les communes qui font baisser les taux de prise en charge en établissement, et améliorer la sélection des patients

Graphique 16. **Coût des soins de santé aujourd'hui et en 2060**  
En points de PIB



Source : Commission européenne, CPE, *Rapport 2009 sur le vieillissement – Prévisions économiques et budgétaires pour les 27 États membres de l'UE (2008-2060)*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932614225>

bénéficiant de ce type de soins. Cette dernière mesure pourrait être associée à une augmentation de la participation des assurés sociaux aux frais d'hébergement. Les autorités sont en train de limiter l'accès aux prestations en espèces aux patients qui sont admis à bénéficier de soins en établissement (environ 10 % des bénéficiaires actuels de prestations en espèces) afin d'endiguer l'augmentation des coûts et de lutter contre les usages abusifs (voire frauduleux). Étant donné que seuls les patients ayant des besoins relativement modestes se voient refuser l'accès aux prestations en espèces et que certains d'entre eux demanderont à bénéficier de prestations de soins en nature (relativement coûteuses), l'économie globale serait assez limitée. Il serait plus économiquement efficace de remplacer les nouveaux critères d'accès par un meilleur système de filtrage et de suivi permettant d'éviter les usages abusifs, par exemple en mettant en place un système de bons directement utilisables comme moyen de paiement auprès des professionnels. Il faudrait en outre améliorer le système d'évaluation des besoins individuels des patients en réduisant encore les disparités régionales, et en permettant aux organismes d'achat de soins de contester formellement des évaluations présumées inappropriées. Dans ce contexte, il est important de veiller à ce que la participation au coût des soins calculée en fonction des ressources pour les prestations en nature de soins à domicile soit suffisamment élevée pour encourager les patients à faire leurs choix en tenant compte du prix et de la qualité des services offerts.

#### Encadré 9. Principales recommandations relatives à la politique de santé

Améliorer la collecte d'informations et remplacer le système actuel de rémunération à l'acte par des systèmes de rémunération en fonction des résultats, afin de réduire la demande induite par l'offre.

### Encadré 9. Principales recommandations relatives à la politique de santé (suite)

Une intégration verticale limitée entre assureurs et prestataires de soins devrait être autorisée. Les évaluations de fusions devraient être fondées uniquement sur des considérations de concurrence, notamment le bien-être des consommateurs. Les hôpitaux à but lucratif devraient être autorisés à entrer sur le marché hospitalier. Les autorités devraient également prendre des mesures du côté de la demande, par exemple en augmentant la participation des assurés sociaux au coût des soins, dont le niveau est bas en termes de comparaison internationale.

En ce qui concerne les soins de longue durée, les assureurs ne devraient pas être chargés de responsabilités supplémentaires tant qu'ils n'ont pas d'incitations suffisantes à l'efficacité économique. Dans l'intervalle, on pourrait inciter les organismes régionaux d'achat de soins à être attentifs au rapport coût-efficacité, en les récompensant financièrement lorsqu'ils atteignent des objectifs de performance en termes de qualité et d'efficacité des soins achetés.

### Bibliographie

- Besseling, P., W. Elsenburg et C. van Ewijk, (2011), « Risicodragende uitvoering AWBZ door zorgverzekeraars verhoogt de kosten », *Me Judice*, [www.mejudice.nl/artikel/618/risicodragende-uitvoering-awbz-door-zorgverzekeraars-verhoogt-de-kosten](http://www.mejudice.nl/artikel/618/risicodragende-uitvoering-awbz-door-zorgverzekeraars-verhoogt-de-kosten).
- Commission européenne (2009), « Ageing report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060) », *European Economy*, n° 2, Bruxelles.
- Commission européenne (2011), « Assessment of the 2011 national reform programme and stability programme of EU countries ».
- Commission européenne (2012), « Alert Mechanism Report – Report prepared in accordance with Articles 3 and 4 of the Regulation on the prevention and correction of macro-economic imbalances », Bruxelles, COM (2012) 68 final.
- CPB (*Centraal Planbureau*, Bureau central de planification) (2010a), « Actualisatie Economische Verkenning », Document n° 213.
- CPB (2010b), « Economische Verkenning 2011-2015 », mars.
- CPB (2011a), « Houdbaarheidseffect sociaal akkoord AOW, witteveen kader envitaliteitspakket », CPB Notitie, décembre.
- CPB (2011b), « Labour Market Flexibility in the Netherlands; The role of contracts and self-employment ».
- CPB (2011c), « *Macro Economische Verkenning 2012* ».
- Delta Commissie (2008), « Working together with water ».
- De Vries, N., W. Liebrechts, et P. Vroonhof (2011), « Zelfbewurst een Zelfstandige Positie – Economische zelfstandighedi van zzp'ers: resultaten zzp-panel meting I van 2011 EIM ».
- DNB (*De Nederlandsche Bank*, Banque des Pays-Bas) (2011b), « Dutch residential mortgage risks unevenly distributed », *DNB Bulletin*.
- DNB (2011a), « Overview of financial stability », automne 2011.
- Gouvernement (2010), « *Budgetary framework. Annex to the Coalition agreement* ».
- Gouvernement (2011), « *Miljoenennota 2012* ».
- Groot, S.P.T., H.L.F. de Groot, A.M. Lejour et J. Möhlmann (2011), « The rise of the BRIC countries and its impact on the Dutch economy », *CPB Background document*.
- Hasaart, F. (2011), « Incentives in the Diagnosis Treatment Combination payment system for specialist medical care. A study about behavioral responses of medical specialists and hospitals in the Netherlands », PhD thesis, Université de Maastricht, Maastricht.

- Joumard, I., C. André et C. Nicq (2010), « Health care systems: Efficiency and institutions », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 769, Éditions de l'OCDE.
- Kerdrain, C., I. Koske, et I. Wanner (2010), « The Impact of Structural Policies on Saving, Investment and Current Accounts », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 815.
- KNMI (2006), « KNMI climate change scenarios 2006 for the Netherlands », *KNMI Scientific Report*, n° WR 2006-01.
- OCDE (2010), *Études économiques de l'OCDE – Pays-Bas 2010*, Éditions de l'OCDE.
- OCDE (2011), *Études économiques de l'OCDE – Belgique 2011*, Éditions de l'OCDE.
- OCDE (2012), *Études économiques de l'OCDE – Zone euro 2012*, Éditions de l'OCDE.
- Rabobank (2012), « Dutch mortgage market: A liability? », *Special Report 2012/02*.

## ANNEXE A1

*Progrès de la réforme structurelle*

Cette annexe présente les mesures qui ont été prises à la suite des recommandations formulées dans l'*Étude économique des Pays-Bas de 2006*. Les recommandations nouvelles formulées dans la présente Étude figurent dans les encadrés à la fin de chaque chapitre.

Recommandations de l' <i>Étude</i> précédente	Mesures prises et évaluation actuelle
<b>A. Finances publiques</b>	
Poursuivre le redressement budgétaire à moyen terme.	Le plan de redressement prévu par l'accord de coalition de 2010 est en cours d'application. Un dispositif d'assainissement supplémentaire fait l'objet de négociations.
Relever l'âge légal de la retraite à 67 ans puis le lier à l'espérance de vie. Effectuer rapidement le relèvement.	L'âge légal de la retraite sera porté à 66 ans en 2020, puis lié à l'espérance de vie.
Exclure définitivement les allocations de chômage des plafonds de dépenses.	Les allocations de chômage ont été intégrées aux plafonds de dépenses.
Affecter directement les recettes générées par le gaz naturel (et les autres gains exceptionnels) à la résorption de la dette publique.	Les recettes générées par le gaz (et d'autres rentrées exceptionnelles) ont été affectées à la réduction du déficit budgétaire.
<b>B. Marchés de capitaux</b>	
Mettre en œuvre une stratégie crédible et transparente de sortie du secteur financier. Le risque pour l'État de ne pas récupérer sa mise initiale ne doit pas empêcher son retrait.	La stratégie de sortie fixée en 2011 vise à réduire substantiellement les participations de l'État en cinq ans, sous réserve de la stabilité du secteur et d'un recouvrement intégral des montants investis.
Améliorer la régulation et la surveillance macroprudentielles des marchés de capitaux.	Une commission consultative macroprudentielle a été instituée.
Mieux sensibiliser les collectivités locales aux risques associés aux dépôts auprès de banques non couvertes par le régime néerlandais de protection des déposants.	Aucune mesure prise.
<b>C. Marché du travail</b>	
Renforcer les incitations à rechercher un emploi en réduisant les indemnités de chômage de façon plus marquée sur pendant toute leur durée de versement, celle-ci étant réduite et le plafond des indemnités abaissé.	Aucune mesure prise.
Renforcer les programmes d'activation et augmenter le nombre d'heures travaillées. Envisager de mettre fin au caractère procyclique des politiques actives du marché du travail (PAMT). Assouplir la législation sur la protection de l'emploi (LPE) et plafonner les indemnités de licenciement.	Le double crédit d'impôt en faveur des bénéficiaires de l'aide sociale sera réduit pour éviter de décourager l'activité professionnelle.
Réexaminer l'obligation pour les employeurs d'indemniser les congés de maladie pendant une durée allant jusqu'à deux ans.	Aucune mesure prise.

Recommandations de l'Étude précédente	Mesures prises et évaluation actuelle
<b>D. Régime des retraites</b>	
Employer un taux d'intérêt à long terme plus stable comme taux d'actualisation pour évaluer la solvabilité des caisses de retraite.	On s'est servi jusqu'à la fin de 2011 d'une moyenne trimestrielle de la courbe des rendements.
Pour rétablir la solvabilité des caisses de retraite, rendre permanent le prolongement de la période de redressement (de trois à cinq ans).	La période de redressement a été ramenée à trois ans.
Allonger les périodes de cotisation pour obtenir une amélioration structurelle des ratios de financement.	L'âge d'exercice des futurs droits à pension du second pilier sera porté à 67 ans en 2014, puis dépendra de l'espérance de vie moyenne.
Donner davantage d'informations pour éclairer les décisions relatives au transfert des droits à pension.	Aucune mesure prise.
Permettre aux salariés d'opter pour le statut de travailleur indépendant et de rester des adhérents actifs de leur organisme de retraite.	À partir de 2012, les travailleurs indépendants ont le droit de rester des adhérents actifs de leur organisme de retraite pendant une durée maximum de dix ans.
Les adhérents devraient être autorisés à quitter les organismes de retraite en situation persistante de sous-capitalisation ou de performances insuffisantes.	Aucune mesure prise.
Renforcer les conseils d'administration des caisses de retraite en augmentant la représentation des pensionnés et en leur donnant un caractère plus professionnel.	Aucune mesure prise.
Promouvoir la transparence des conseils d'administration sur le plan des stratégies d'investissement et des coûts de fonctionnement.	La Fédération des caisses de retraite néerlandaises a formulé des recommandations à propos des coûts de fonctionnement qui sont reprises dans le cadre réglementaire d'information.
<b>E. Système de transport</b>	
Simplifier la procédure de réaffectation des sols, repenser l'aménagement du territoire. Développer le réseau de routes secondaires en attribuant aux collectivités locales une partie des recettes générées par le trafic et en fermant un certain nombre d'accès et de sorties sur le réseau autoroutier.	Des compétences supplémentaires en matière d'aménagement du territoire ont été transférées aux provinces en 2011.
Systématiser l'évaluation a posteriori des projets d'infrastructures et améliorer la méthodologie de l'analyse coûts/avantages. Obliger à justifier clairement la non prise en compte éventuelle des résultats.	On a institué des évaluations systématiques a posteriori.
Augmenter le nombre de projets d'infrastructures finançables par le secteur privé.	Les nouveaux projets d'infrastructures en partenariat public-privé sont autorisés à utiliser la tarification routière comme instrument financier.
Mettre le système de tarification routière en œuvre.	Aucune mesure prise.
Ces changements pourraient porter atteinte au principe de la neutralité en matière de recettes sur lequel le projet était fondé initialement.	Extension de l'exonération en faveur des véhicules les moins polluants.
Réserver aux petits salariés l'allocation de transport domicile-lieu de travail exonérée d'impôt.	Aucune mesure prise.
En cas d'abandon du système de tarification routière, envisager un relèvement des taxes sur les carburants avec la mise en place de péages de congestion.	Aucune mesure prise.
Relever les taxes sur le gazole afin de mieux refléter les coûts environnementaux relatifs des carburants.	Aucune mesure prise.
Assouplir les contrats de concession des services ferroviaires régionaux afin de mieux s'adapter aux variations chronologiques et géographiques de la demande. Élargir le champ d'application des appels d'offres publics.	Les autorités régionales auront davantage de contrôle sur les services ferroviaires de leur ressort, ce qui obligera l'opérateur national des chemins de fer à s'intéresser davantage aux réseaux régionaux.
Faciliter l'entrée sur le marché dans le domaine des transports publics.	Aucune mesure prise.
Poursuivre les appels d'offres pour l'exploitation des services de transport public dans les grandes villes.	Les principales villes (Amsterdam, Rotterdam et La Haye) sont maintenant tenues de lancer des appels d'offres publics pour les systèmes de transport public municipaux et régionaux.
Fixer les tarifs des transports publics en tenant compte de leurs coûts marginaux, sociaux ainsi que de leurs coûts et bénéfices d'exploitation. 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).	Les tarifs des transports publics locaux relèvent maintenant de la responsabilité des autorités régionales. Les subventions qu'elles perçoivent à ce titre feront désormais partie de leurs sources générales de financement. La nouvelle concession accordée aux chemins de fer néerlandais (NS) prévoit une échelle supplémentaire de tarifs basée sur le temps de transport. Les droits d'utilisation des infrastructures ferroviaires ont été majorés.

Recommandations de l'Étude précédente	Mesures prises et évaluation actuelle
<b>F. marché immobilier</b>	
Les politiques foncières doivent être repensées pour améliorer la réactivité de l'offre, particulièrement dans le « cœur vert ».	Les politiques foncières ont été déréglementées en 2012, y compris en ce qui concerne le « cœur vert ».
Compléter les politiques foncières par des incitations budgétaires accordées aux communes pour qu'elles développent le logement.	Aucune mesure prise.
Remplacer la déductibilité fiscale des paiements d'intérêts de crédits immobiliers par le principe de taxation de la valeur résidentielle nette.	Aucune mesure prise.
Supprimer ou réduire la taxe sur les mutations foncières et immobilières.	La taxe sur les mutations a été abaissée de 6 % à 2 % pendant une période d'un an s'achevant à l'été 2012.
Réduire les avantages relatifs à l'impôt sur le revenu en augmentant l'imposition des loyers imputés (et son champ d'application).	L'impôt sur les loyers imputés des logements d'une valeur supérieure à 1 million EUR sera porté à 2,35 % en 2015.
Concentrer les activités des associations pour le logement social sur l'offre de logements abordables aux ménages à bas revenu. Les inciter à céder des habitations. Transférer à l'État les plus-values de cession excessives. Abaisser le loyer plafond des logements sociaux.	Les logements sociaux locatifs ont été réservés (pour les nouveaux locataires) aux ménages dont le revenu n'excède pas 33 000 EUR. On facilitera la vente des logements sociaux aux investisseurs privés et aux locataires.
Libéraliser les loyers des logements neufs et les déréglementer pour les nouveaux contrats de location des logements existants. Utilisation d'un indice basé sur les conditions du marché pour refléter le coût des logements.	Une hausse des loyers réglementés a été autorisée dans certaines zones de grande rareté des logements. De plus, les loyers peuvent désormais faire l'objet d'une hausse supplémentaire de 5 % par an pour les ménages dont le revenu dépasse 43 000 EUR.
Le contrôle des conditions de ressources devrait être étendu aux locataires en place.	Aucune mesure prise.
Donner la priorité, dans le parc social, aux ménages ayant des raisons professionnelles de chercher un logement.	Aucune mesure prise.
Procurer des logements sociaux au moyen d'allocations spécifiques.	Aucune mesure prise.



## Chapitre 1

# Réformer les politiques relatives au secteur des entreprises pour récolter les fruits de la mondialisation

*Les Pays-Bas ont fortement bénéficié de la mondialisation, qui a dynamisé les échanges internationaux, les investissements transfrontaliers et la croissance économique au cours des dernières décennies. Dans les temps à venir, les Pays-Bas vont devoir réorienter leurs échanges et leurs investissements, qui sont axés aujourd'hui sur des marchés traditionnels à faible croissance, vers les économies émergentes en expansion rapide, afin de continuer à tirer parti de la mondialisation. En outre, la poursuite du processus de mondialisation va pousser les entreprises à devenir plus innovantes et à rechercher de nouvelles activités. Dans ce contexte, le gouvernement est en train de réformer ses politiques relatives au secteur des entreprises. Cela passe par une approche ciblée, dans le cadre de laquelle les pouvoirs publics s'efforcent de renforcer des secteurs clés pour disposer d'acteurs encore plus forts sur la scène internationale. Cette approche comporte cependant certains des risques inhérents à une politique industrielle de facture plus classique, de sorte que le soin apporté à l'élaboration des dispositifs et à leur évaluation constituera une condition importante de réussite de leur mise en œuvre. L'autre élément essentiel des nouvelles mesures réside dans une amélioration des conditions générales de l'activité, qui devrait permettre un renforcement des avantages comparatifs davantage fondé sur les mécanismes du marché, et qui pourrait être encore plus poussée si les pouvoirs publics élargissaient cette approche à d'autres domaines de l'action publique, tels que la politique de la concurrence.*

L'économie a bénéficié de l'accélération de la mondialisation et des évolutions technologiques. La progression du commerce mondial a permis aux Pays-Bas de capitaliser sur la situation de Rotterdam, qui constitue la principale porte d'entrée des courants d'échanges en Europe. Tant les entrées que les sorties d'investissement direct étranger (IDE) ont augmenté, favorisant le transfert de nouvelles technologies et une séparation des activités de production source de gains d'efficience – donc propice *in fine* à la croissance de la productivité. En outre, les consommateurs ont bénéficié des pressions à la baisse exercées sur les prix par les importations moins coûteuses en provenance des économies émergentes, ainsi que d'un élargissement de leur éventail de choix. Néanmoins, dans les temps à venir, il faudra resserrer les liens établis avec les marchés émergents en matière d'exportations et d'investissement, sachant que la poursuite de la mondialisation contraint les entreprises à innover et à rechercher de nouvelles activités dans lesquelles elles puissent exceller – en partie du fait de la progression rapide des économies de marché émergentes le long de la chaîne de valeur ajoutée. Pour exploiter les possibilités et relever les défis découlant de la mondialisation, les autorités néerlandaises sont en train de réformer leurs politiques relatives au secteur des entreprises. L'axe essentiel de la nouvelle approche adoptée consiste à se focaliser sur des domaines d'excellence, en particulier sur des « secteurs de pointe », et à améliorer le cadre d'activité de l'ensemble du secteur privé en appliquant un « programme économique ». Dans ce chapitre, nous commençons par analyser l'influence qu'a eue la mondialisation sur la configuration de l'économie néerlandaise et cernons les principaux enjeux à cet égard. Ensuite, nous évaluons les mesures destinées à renforcer le secteur des entreprises dans le contexte de la mondialisation et leurs interactions avec d'autres dispositifs. Enfin, nous concluons ce chapitre par un ensemble de recommandations.

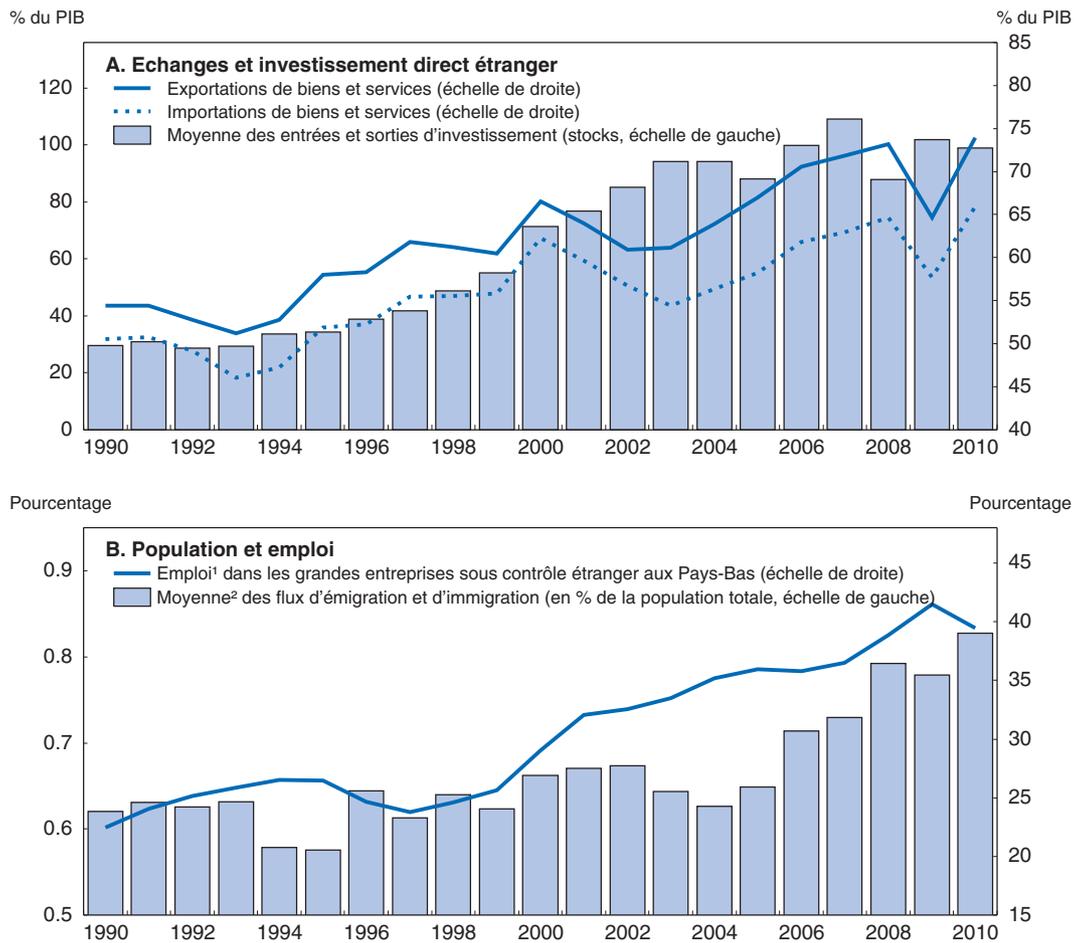
## Les avantages et les problèmes découlant de la mondialisation

La position occupée par les Pays-Bas en tant que nation commerçante et porte d'entrée en Europe permet à leur économie de tirer parti de la mondialisation depuis des siècles. L'âge d'or du XVII<sup>e</sup> siècle a bénéficié de l'apport d'immigrants qualifiés, d'innovations (tels que la scierie et les titres participatifs librement cessibles) et de l'accès à des marchés lointains (comme le Japon), ce qui a permis aux Pays-Bas de devenir un des chefs de file de l'économie mondiale (Barbour, 1950 ; Van Nieuwkerk, 2006). Plus récemment, l'intensification de la mondialisation qui a caractérisé les dernières décennies s'est accompagnée d'une baisse des barrières tarifaires, de progrès technologiques et d'une baisse des coûts des transports et des communications, qui ont fragmenté les processus de production et resserré les liens économiques avec le reste du monde (graphique 1.1)<sup>1</sup>.

### **Le commerce néerlandais a bénéficié de la mondialisation**

Les exportations ont augmenté rapidement au cours des dernières décennies sur fond d'accélération de la croissance des échanges mondiaux, conjuguée à l'expansion et à l'approfondissement du marché intérieur européen. Depuis le début des années 90, le ratio

Graphique 1.1. L'ouverture de l'économie s'est accrue



1. Les chiffres de 2010 sont provisoires. Emploi en équivalent temps plein en pourcentage de l'emploi total dans les grandes entreprises aux Pays-Bas. Statistiques fondées sur des enquêtes réalisées auprès d'entreprises ayant un total de bilan supérieur à 23 millions EUR, exception faite des sociétés du secteur financier.
2. Les chiffres relatifs à l'émigration et à l'immigration sont des données de flux, tandis que ceux relatifs à la population sont des données de stocks, et tous s'entendent à la date du 31 décembre de chaque année. Les chiffres de l'émigration intègrent les corrections administratives.

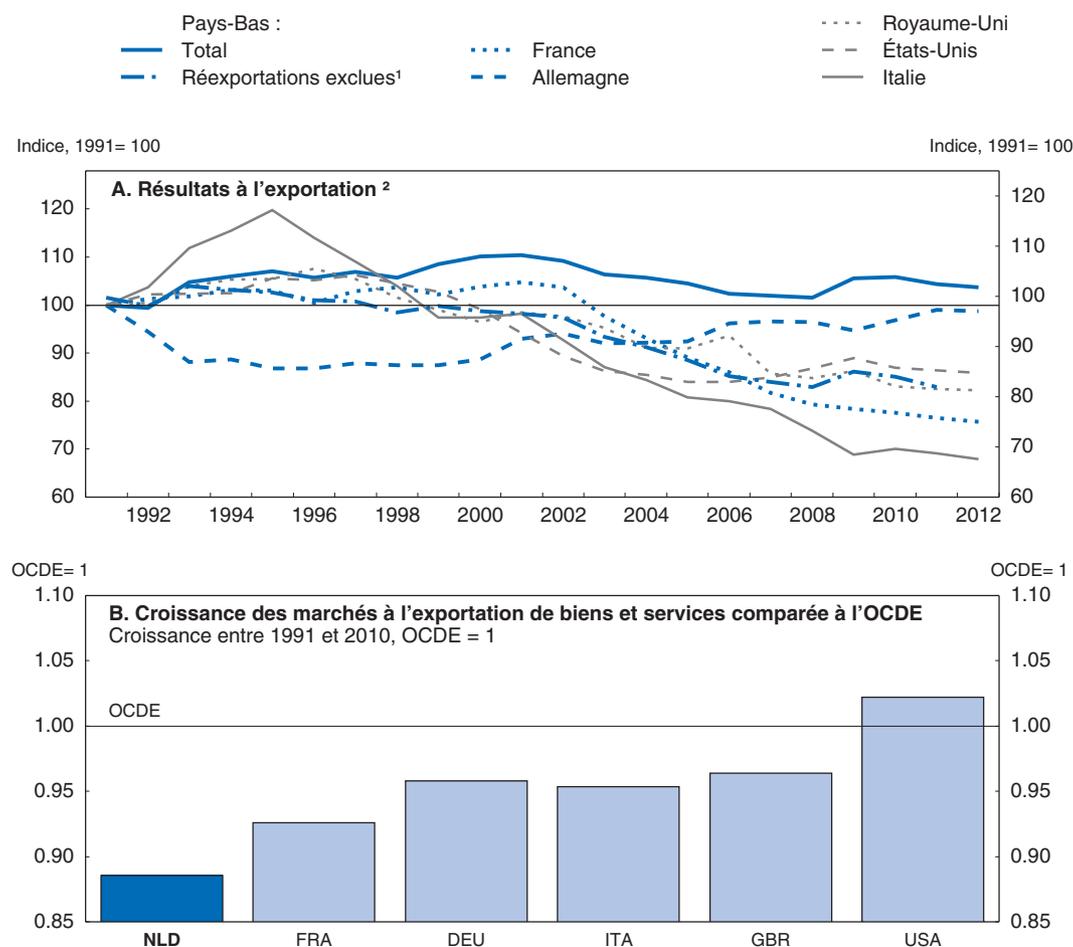
Source : OCDE (2012), *Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE* et *Base de données statistiques sur l'investissement direct étranger* ; Bureau central des statistiques (CBS, *Centraal Bureau voor de Statistiek*), *Base de données Statline*, mars 2012.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932614244>

des exportations de biens au PIB a augmenté de 40 % environ à 60 %. Les échanges sont très concentrés, puisque 1 % des entreprises représentent plus de 70 % de l'ensemble des exportations (en valeur), tandis qu'environ 11 % seulement de toutes les sociétés exercent leurs activités à l'exportation (CBS, 2011). Les entreprises exportatrices tendent à se caractériser par une plus grande taille, une productivité plus forte, ainsi qu'une intensité de qualification et une intensité de capital plus élevées que leurs homologues absentes des marchés étrangers (Bernard *et al.*, 2007 ; Van Bergeijk *et al.*, 2011). Les résultats enregistrés sur le front des exportations de biens sont meilleurs que dans nombre d'autres pays de l'OCDE (graphique 1.2). Cela tient dans une large mesure à une envolée des réexportations de marchandises, qui entrent souvent par le port de Rotterdam et font l'objet d'un

traitement mineur aux Pays-Bas (leur part de valeur ajoutée étant égale en moyenne à un huitième de celle des biens produits dans le pays) avant d'être réexportées (encadré 1.1 et graphique 1.3) (Mellens et al., 2007 ; Kuypers et al., 2012). Les secteurs des transports et de la logistique, en particulier, bénéficient de cette forte hausse des échanges de biens. De ce point de vue, un des enjeux de l'action publique consiste à faire en sorte que les capacités des infrastructures évoluent au même rythme que l'activité privée, sachant qu'un système de tarification routière garantirait une utilisation efficiente des infrastructures en place, comme cela avait été souligné dans la précédente *Étude économique*.

Graphique 1.2. Indicateurs de compétitivité



1. Réexportations suivant la classification néerlandaise.
2. Les résultats à l'exportation sont mesurés par la croissance effective des exportations, rapportée à la croissance des marchés d'exportation du pays considéré.

Source : OCDE (2012), Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932614263>

Les échanges de services ont augmenté parallèlement aux exportations de biens, dans des domaines tels que les services d'informatique et d'information, les services financiers et les services de transport. Cela tient à l'augmentation du poids des services dans l'économie, à la poursuite de la libéralisation des échanges et de l'investissement, aux

### Encadré 1.1. Le port de Rotterdam et l'envolée des réexportations

Le port de Rotterdam est, de loin, le plus grand port maritime d'Europe, et bénéficie du fait que les navires aux tirants d'eau les plus élevés peuvent aisément y accéder. Véritable porte d'entrée sur le continent, le port et son complexe industriel s'étendent sur plus de 40 kilomètres et couvrent une surface approximative de 10 000 hectares. Cela exclut Maasvlakte 2, qui est en cours de construction et couvre 2 000 hectares supplémentaires. Le port gère environ 430 millions de tonnes de marchandises par an – ce qui correspond à une part de marché de 40 % du trafic portuaire en mer du Nord (c'est-à-dire du trafic de l'ensemble des ports situés de Hambourg au Havre). Plus de 18 000 conteneurs passent chaque jour par le port de Rotterdam, dont plus de 4 000 en moyenne à destination ou en provenance de la Chine. Reflétant les volumes d'échanges bilatéraux, environ 40 % des conteneurs qui partent de Rotterdam pour la Chine sont vides, contre 1 % de ceux qui font le trajet inverse.

Grâce à un vaste réseau de liaisons avec l'arrière-pays – fondé sur la navigation intérieure, le cabotage, les transports ferroviaires et routiers ainsi que le transport par conduites – Rotterdam facilite les importations et les exportations de biens sur le marché européen. Le principal mode d'acheminement des conteneurs est le transport routier (57 %), suivi par la navigation intérieure (33 %) et le transport ferroviaire (10 %). Au-delà de son rôle de plaque tournante, le port offre des installations d'entreposage et de manutention pour toutes sortes de marchandises et de produits, et les industries chimiques et de transformation y sont très présentes.

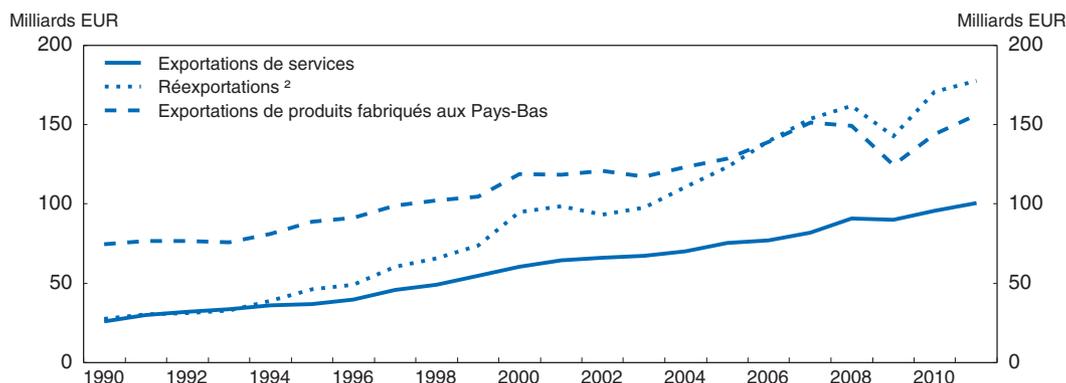
En 2008, on estime que le port et son pôle industriel représentaient environ 90 000 emplois directs et 55 000 emplois indirects (fournisseurs, prestataires de services, etc.). Les activités liées au port de Rotterdam équivalent à 4 % du PIB approximativement (Van den Bosch et al., 2011). L'Autorité portuaire table sur une augmentation rapide de l'activité économique, ainsi que l'illustre la hausse prévue du débit total qui est estimée à pas moins de 74 %, soit 750 millions de tonnes, à l'horizon 2030. Les prévisions de croissance sont particulièrement fortes pour le trafic de conteneurs, tandis que la manutention du vrac sec et liquide devrait connaître une progression plus modérée. Cette expansion attendue des activités soulève des difficultés considérables, liées par exemple à l'urbanisme, à l'environnement et aux liaisons avec l'arrière-pays.

Le port de Rotterdam joue un rôle important dans l'essor des réexportations. Aux Pays-Bas, ces exportations sont définies comme des biens qui sont importés puis quittent le pays sans avoir subi de transformation substantielle. Les réexportations représentent environ la moitié des exportations totales de biens et sont (contrairement au commerce de transit) incluses dans les statistiques commerciales dès lors qu'une entreprise néerlandaise devient temporairement propriétaire de ces biens. L'Europe est la principale destination de ces flux, à hauteur de 85 % de la totalité des réexportations, qui concernent essentiellement des marchandises tels que des machines, des ordinateurs, des appareils électroniques et des produits chimiques. La part moyenne de valeur ajoutée dans les réexportations (de l'ordre de 7.5 centimes par euro exporté) est nettement moindre que dans les exportations de biens produits aux Pays-Bas (58.5 centimes d'euro). Néanmoins, l'envolée des réexportations est un moteur important de l'expansion économique néerlandaise, puisqu'elle a représenté en termes nets 0.2 point de croissance du PIB par an au cours des deux dernières décennies (Kranendonk et Verbruggen, 2011).

Source : Autorité portuaire de Rotterdam (2011a, b et c) ; Mellens et al. (2007) ; Van den Bosch et al. (2011) ; Kranendonk et Verbruggen (2011) ; Kuypers et al. (2012).

Graphique 1.3. **Les réexportations sont montées en flèche<sup>1</sup>**

Prix courants



1. Données hors énergie.

2. Réexportations suivant la classification néerlandaise.

Source : Bureau central de planification (CPB, Centraal Planbureau) (2012).

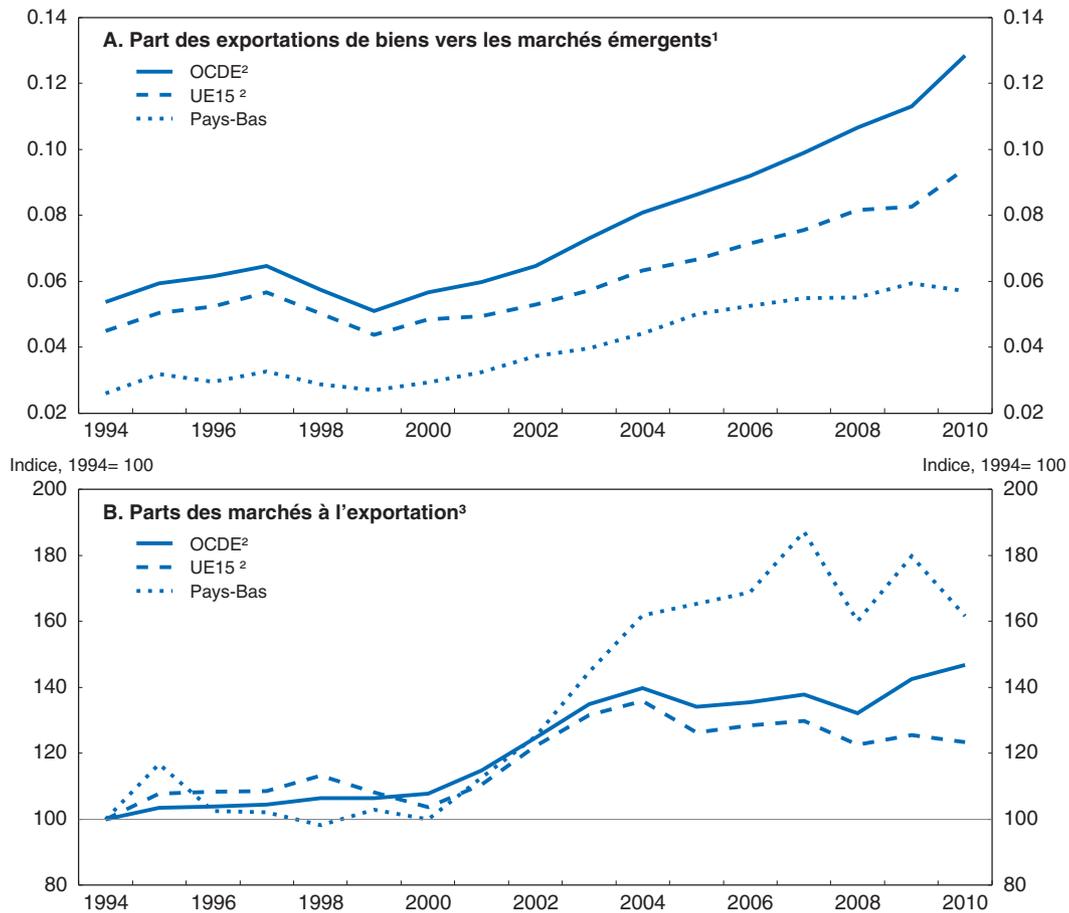
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932614282>

évolutions technologiques, ainsi qu'à la fragmentation connexe de la chaîne de valeur ajoutée internationale (OCDE, 2005 ; OCDE, 2007a ; DNB, 2007). Considérées dans leur ensemble, les exportations de services sont restées stables aux alentours de 20 % des exportations néerlandaises totales (CBS, 2011). Cela occulte néanmoins le fait que les échanges de services portent souvent sur des activités à valeur ajoutée relativement forte. À l'heure actuelle, les services représentent environ 40 % de la valeur ajoutée néerlandaise correspondant aux exportations, contre 25 % en 1990 (Kranendonk et Verbruggen, 2011).

Les exportations néerlandaises ont bénéficié de la forte progression des importations dans les économies de marché émergentes en expansion rapide. Même si les parts de marché des Pays-Bas dans ces économies n'ont pas augmenté depuis le milieu des années 2000, elles représentent une part grandissante de leurs exportations totales (graphique 1.4). Les exportations demeurent cependant concentrées sur les marchés traditionnels à croissance relativement lente d'Europe et d'Amérique du Nord. De fait, par rapport à d'autres pays, les Pays-Bas exportent relativement peu vers les économies émergentes (graphique 1.5), même si la distance, la structure des exportations et la forte proportion de réexportations peuvent expliquer en partie cette différence<sup>2</sup>. Le tableau est le même lorsqu'on prend en compte les exportations indirectes vers les économies émergentes (correspondant à des biens néerlandais utilisés dans d'autres pays pour produire des marchandises exportées vers les économies émergentes) (Groot et al., 2011a)<sup>3</sup>. Étant donné les perspectives économiques de long terme plus dynamiques qui caractérisent les économies émergentes, il importe d'assurer une meilleure pénétration des exportations dans ces pays. Néanmoins, il est relativement complexe de faire des affaires sur les marchés émergents, notamment en raison de différences culturelles, d'obstacles réglementaires (aux échanges et à l'IDE), de procédures discriminatoires et de l'implication de l'État dans l'activité économique, ce qui pourrait justifier une intervention publique.

Un effet positif important de la mondialisation réside dans l'augmentation du bien-être des consommateurs, auxquels elle permet de bénéficier d'un plus large éventail de choix et de prix plus bas (Groot et al., 2011b ; Pain et al., 2008 ; Suyker et al., 2007). En outre, les entreprises tirent avantage de la diminution des prix des biens intermédiaires. La part

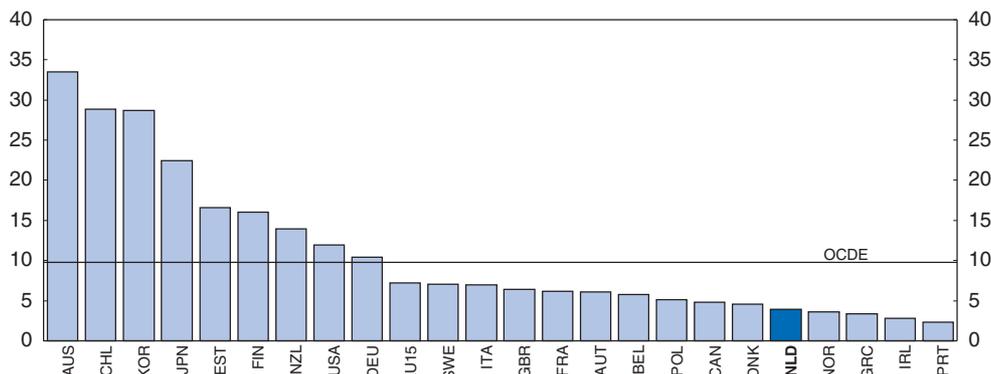
Graphique 1.4. Résultats à l'exportation vers les économies de marché émergentes



1. Exportations à destination du Brésil, de la Russie, de l'Inde, de l'Indonésie, de la Chine, de l'Afrique du Sud et de la Turquie, rapportées aux exportations totales.
2. La Turquie n'est pas incluse dans l'agrégat OCDE. Les données relatives à la République slovaque sur la période 1994-97 sont des estimations, de même que les données relatives au Luxembourg sur la période 1993-99.
3. Exportations de l'économie considérée rapportées aux importations totales des marchés émergents.

Source : OCDE, Base de données sur les échanges internationaux de biens (ITCS), et Statistiques financières internationales (SFI).  
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932614301>

des importations de biens en provenance des économies émergentes, en particulier de la Chine, a rapidement augmenté depuis 1990, et la concurrence des fournisseurs étrangers à bas coût a atténué les tensions inflationnistes intérieures. Selon des estimations prudentes, la mondialisation aurait réduit l'inflation néerlandaise de pas moins de 0.3 point de pourcentage par an au cours de la période 2000-05 (Pain *et al.*, 2008). Ce calcul tient compte du rôle joué par les économies émergentes dans l'envolée des prix de l'énergie et des autres produits de base. Dans les temps à venir, l'effet de la mondialisation sur l'inflation va sans doute s'atténuer parallèlement à la convergence des marchés émergents vers les économies les plus avancées, même si l'effet induit sur la liberté de choix des consommateurs devrait perdurer.

Graphique 1.5. **Des exportations modestes vers les marchés émergents**Exportations de biens à destination des BRIC<sup>1</sup>, en pourcentage du total, 2010 ou dernière année connue

1. Exportations totales de biens vers les « BRIC » (Brésil, Russie, Inde et Chine) en pourcentage des exportations totales de biens des pays présentés.

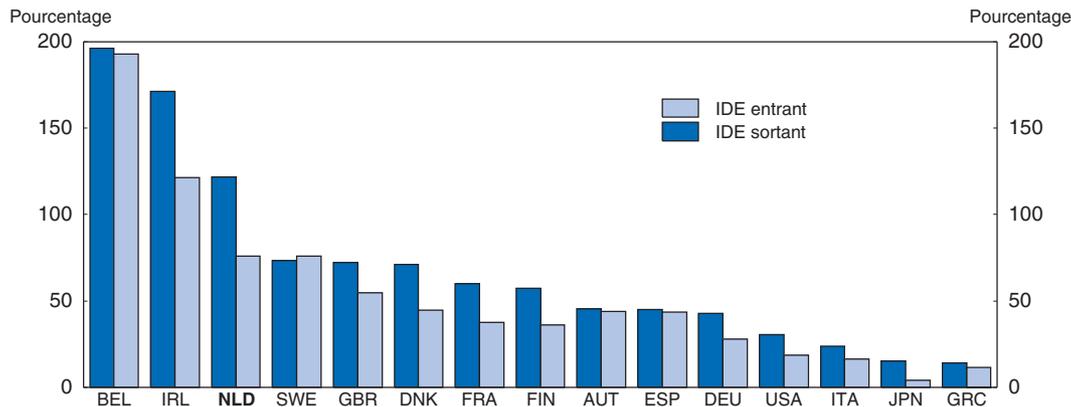
Source : OCDE (2012), Base de données sur les échanges internationaux de biens (ITCS).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932614320>

### La mondialisation a stimulé l'investissement

L'investissement direct étranger (IDE), sous la forme d'acquisitions et d'investissements de création (consistant à ouvrir une nouvelle filiale), a rapidement augmenté au cours des dernières décennies pour atteindre le niveau le plus élevé de la zone OCDE à l'aune des stocks d'IDE entrant et sortant. Néanmoins, dans le cas des Pays-Bas, environ trois quarts de ces stocks sont imputables aux entités à vocation spéciale (EVS), c'est-à-dire aux filiales d'entreprises étrangères qui jouent le rôle de plaques tournantes financières, tirent parti du régime d'imposition favorable appliqué par les Pays-Bas, et n'ont quasiment pas d'incidence sur la sphère réelle de l'économie (DNB, 2008 ; DNB, 2011 ; CBS, 2011)<sup>4</sup>. Une fois ces EVS exclues, le poids relatif des stocks d'IDE entrant et sortant reste relativement important (graphique 1.6). L'IDE entrant favorise les externalités technologiques, les activités innovantes ainsi que l'accroissement de l'intensité capitalistique, et renforce les pressions concurrentielles qui s'exercent sur les entreprises nationales (Nicoletti *et al.*, 2003 ; Gelauff *et al.*, 2010). Les filiales étrangères représentent une part relativement conséquente de la valeur ajoutée, de l'investissement, du chiffre d'affaires et, dans une moindre mesure, de l'emploi (tableau 1.1). En outre, ces entreprises sont plus innovantes et productives et versent des salaires plus élevés que leurs homologues contrôlées par des intérêts nationaux (CBS, 2008 ; 2009 ; 2010a). En fait, les entreprises sous contrôle étranger représentent environ un tiers des investissements en recherche-développement (R-D) et la moitié du commerce total (CBS, 2010a ; 2010b). Néanmoins, une faible proportion de l'IDE entrant est imputable aux marchés émergents<sup>5</sup>. Cela tient peut-être en partie aux débats publics souvent très vifs que suscitent les rachats d'entreprises néerlandaises par des intérêts étrangers – qui sont fréquemment centrés sur les risques de pertes d'emplois – alors que des analyses empiriques montrent que ces rachats n'ont que peu ou pas d'effet sur la croissance de l'emploi au cours des années qui les suivent (Urlings *et al.*, 2011)<sup>6</sup>.

Le stock d'IDE sortant est encore plus important – reflétant l'excédent persistant des paiements courants du pays. Ces investissements sont essentiellement réalisés dans d'autres économies avancées, tandis que la part des marchés émergents reste limitée. L'IDE

Graphique 1.6. **Des stocks d'IDE entrant et sortant relativement importants**Stocks<sup>1</sup>, en pourcentage du PIB, 2010

1. Hors entités à vocation spéciale (EVS) pour l'Autriche et les Pays-Bas.

Source : OCDE (2012), *Statistiques d'investissement direct international et Comptes nationaux des pays de l'OCDE*, Bases de données en ligne, février.StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932614339>Tableau 1.1. **Activité des entreprises sous contrôle étranger**

% de l'activité totale du secteur privé (hors activités financières et d'assurance) du pays, 2008

	Pays-Bas	France	Allemagne	Finlande	Danemark	Suède	Moyenne UE15 <sup>1</sup>
Nombre d'entreprises	1.0	0.7	1.1	1.0	1.6	1.9	1.1
Nombre de personnes occupées	14.0	12.6	12.0	15.7	15.3	22.5	14.2
Valeur ajoutée au coût des facteurs	24.4	19.5	20.2	19.4	24.2	26.9	20.7
Investissements bruts (biens corporels)	21.8	7.5	19.1	12.6	16.2	22.7	17.2
Chiffre d'affaires	31.4	21.8	26.7	20.9	23.9	32.5	24.9

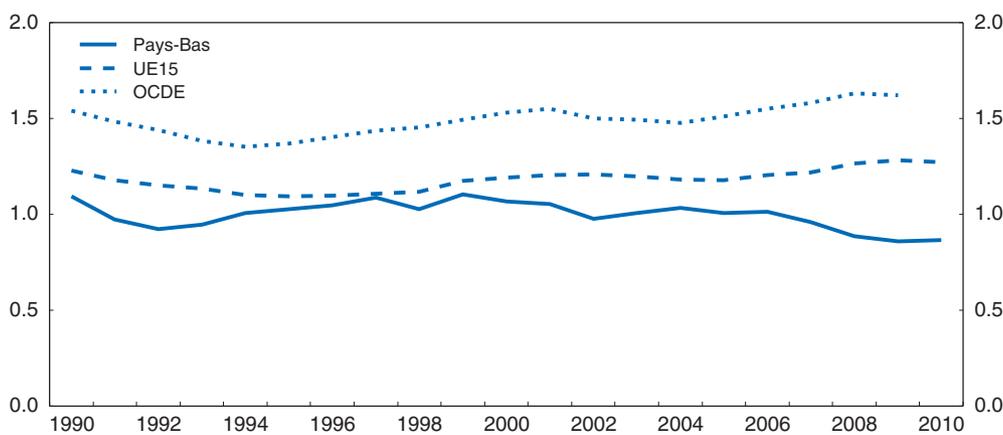
1. Moyenne simple des données disponibles pour les différents pays, à l'exclusion des Pays-Bas.

Source : Eurostat, statistiques sur les filiales résidentes d'entreprises non résidentes (FATS entrantes).

sortant permet aux entreprises d'écouler leur production sur des marchés étrangers et de réaliser des gains d'efficacité, tout en aidant les multinationales à construire des réseaux mondiaux de R-D pour exploiter les connaissances locales et élaborer de nouvelles technologies (OCDE, 2007a). L'IDE sortant s'explique également par la délocalisation de la production, essentiellement vers d'autres pays européens, même si l'Asie est également une destination prisée puisqu'elle représente environ 30 % des activités délocalisées (CBS, 2011). L'effet induit par les délocalisations sur le marché du travail est modeste ; selon la plupart des études, l'incidence de l'externalisation internationale sur l'emploi est relativement faible, notamment au regard de la rotation normale des emplois (voir par exemple Gorter *et al.*, 2005 ; Heyma et Theeuwes, 2008). Il ne semble exister en particulier aucune différence notable entre les chômeurs issus de secteurs qui délocalisent leurs activités et les autres en termes de durée du chômage, de probabilité de retrouver du travail et de niveau de rémunération ultérieur (Heyma et Theeuwes, 2008). Une évolution relativement nouvelle tient au fait que les délocalisations touchent de plus en plus les services et les salariés hautement qualifiés (OCDE, 2005 ; Van Gorp, 2008 et 2010). Par conséquent, dans les temps à venir, les délocalisations pourraient exposer une part accrue de la population active à la concurrence internationale, renforçant la nécessité de redéployer les ressources en main-d'œuvre entre secteurs et à l'intérieur de certaines branches d'activité (voir le chapitre 2).

La mondialisation, notamment l'accentuation de la concurrence internationale, contraint les entreprises à innover. En outre, au fur et à mesure que la population vieillit (voir le chapitre 2), la croissance économique doit de plus en plus trouver sa source dans des gains de productivité induits par l'innovation. Néanmoins, les dépenses privées de R-D exprimées en pourcentage du PIB sont nettement plus faibles que la moyenne de la zone OCDE et celle de l'Union européenne à quinze (UE15), et elles diminuent depuis dix ans (graphique 1.7) (Cour des comptes, 2011)<sup>7</sup>. La faiblesse persistante du ratio de R-D illustre les difficultés qu'ont eues les pouvoirs publics à stimuler les activités privées de R-D par diverses mesures, même si elle peut être liée en partie à la spécialisation de l'économie néerlandaise dans des industries caractérisées par une intensité de R-D relativement faible, notamment dans le secteur des services (Erken et Ruiter, 2005 ; EIM, 2011 ; Schmidt-Ehmcke et Zloczynski, 2011). En outre, les éléments d'information disponibles sur l'efficacité et l'efficience relatives des différents dispositifs publics relatifs à l'innovation sont des plus limités (gouvernement, 2010 ; CPB, 2010 ; Lanser et Van der Wiel, 2011) ; il faudrait donc fonder davantage l'élaboration des politiques publiques sur des données probantes, c'est-à-dire mettre davantage l'accent sur le suivi et l'évaluation pour orienter l'action publique.

Graphique 1.7. **Les dépenses privées de R-D sont faibles**  
Dépenses de recherche-développement des entreprises, en pourcentage du PIB



Source : OCDE (2012), Base de données des Principaux indicateurs de la science et de la technologie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932614358>

La mondialisation est vouée à se poursuivre et, comme indiqué plus haut, les Pays-Bas en ont considérablement tiré parti. Cette exploitation des possibilités offertes par la mondialisation a été facilitée par des facteurs tels qu'une population active bien formée, un environnement des entreprises favorable, un bon accès aux autres marchés, et l'existence d'avantages d'agglomération et de situation. En outre, on observe – jusqu'ici – des recoupements limités entre les avantages comparatifs révélés des Pays-Bas et ceux des pays émergents (Groot et al., 2011b ; Rae et Sollie, 2008 ; SER, 2008). Néanmoins, les entreprises pourraient être confrontées dans l'avenir à une concurrence plus vive de la part des économies émergentes, dans la mesure où celles-ci progressent rapidement le long de la chaîne de valeur ajoutée. De fait, l'intégration de ces nouveaux acteurs remet en question les avantages comparatifs existants des pays, contraignant les entreprises à rechercher de nouvelles activités dans lesquelles elles puissent exceller, et à renforcer leur productivité en étant plus innovantes (OCDE, 2007a). Par ailleurs, compte tenu du

recentrage probable de l'économie mondiale, notamment vers l'Asie et l'Amérique latine, il convient de conquérir des positions solides en matière d'exportations et d'investissement dans ces nouvelles zones d'activité économique. Globalement, il importe que les autorités évaluent et ajustent régulièrement les politiques relatives au secteur des entreprises pour relever ces défis.

## Bénéficiaire de la mondialisation en améliorant l'environnement des entreprises

L'État cherche à accroître la compétitivité du secteur productif, à relever le défi de la mondialisation et à renforcer les activités innovantes en mettant en œuvre une nouvelle politique de l'entreprise (encadré 1.2) (ministère EL&I, 2011a ; 2011b ; 2012). Cette politique,

### Encadré 1.2. Une nouvelle politique de l'entreprise

En février 2011, le gouvernement a présenté de nouvelles orientations visant à renforcer la compétitivité des entreprises ainsi qu'à préparer l'économie à faire face aux défis de la mondialisation et à en exploiter les possibilités. Le nouveau dispositif cherche aussi à atteindre des objectifs économiques et sociaux relatifs au vieillissement de la population, au changement climatique et aux pressions qui s'exercent sur les ressources mondiales. Plus précisément, le gouvernement s'est fixé trois buts : figurer en 2020 parmi les cinq plus grandes économies du savoir à l'échelle internationale (en se référant au Forum économique mondial) ; porter les dépenses de recherche-développement à 2.5 % du PIB (contre 1.8 % actuellement) ; stimuler la coopération public-privé dans les activités en rapport avec la connaissance et l'innovation de façon à ce qu'elle porte sur plus de 500 millions EUR en 2015 (ministère des Affaires économiques, de l'Agriculture et de l'Innovation, 2011b).

La nouvelle politique a deux composantes: un « programme économique » applicable à l'ensemble du secteur privé et la sélection de « secteurs de pointe », en accordant une attention particulière à neuf branches d'activité. Les grandes lignes et les idées directrices ont été définies en février 2011, après quoi un processus interactif impliquant les parties prenantes publiques et privées a précisé progressivement le nouveau dispositif (tableau 1.2). Les éléments de base sont une démarche reposant sur la demande – les mesures prises émanent surtout de suggestions du secteur privé – une réduction des subventions à l'innovation en échange de crédits d'impôt, un meilleur accès au financement pour les entreprises et l'encouragement au regroupement des activités économiques et de recherche. En outre, les politiques publiques vont davantage « s'appuyer sur des faits tangibles », ce qui signifie qu'elles seront guidées par le suivi et l'évaluation. Compte tenu du redressement nécessaire des finances publiques, la nouvelle politique de l'entreprise dispose de moyens budgétaires limités (ils s'élèveront graduellement jusqu'à 0.3 % du PIB environ en 2015) et implique un redéploiement de différents crédits existants pour financer des activités d'entreprise et des innovations.

#### Tableau 1.2. Principales étapes de la formulation de la nouvelle politique de l'entreprise

##### Septembre 2010

Accord de coalition prévoyant une amélioration de l'environnement des entreprises et sélectionnant neuf secteurs économiques de pointe.

##### Février 2011

Présentation par le gouvernement des grandes lignes du dispositif et annonce des premières mesures.

##### Juin 2011

Conformément aux demandes du gouvernement, les « équipes de pointe » font connaître un premier ensemble de propositions et d'objectifs.

##### Septembre 2011

Réponse du gouvernement aux premières propositions et nouvelles précisions sur les mesures générales.

##### Janvier/avril 2012

Les « équipes de pointe 2.0 » présentent des « contrats d'innovation » ainsi qu'un programme en matière de ressources humaines et d'internationalisation.

##### 2012 et au-delà

Poursuite de la mise au point des mesures et de leur application.

Source : Ministère des Affaires économiques, de l'Agriculture et de l'Innovation, 2011a ; 2011b ; 2012.

### Encadré 1.2. Une nouvelle politique de l'entreprise (suite)

Le programme économique comporte une série de mesures visant à améliorer le cadre d'activité de l'ensemble du secteur privé. Le but est d'alléger sensiblement les contraintes administratives et réglementaires. En outre, les subventions à l'innovation sont en grande partie remplacées par des crédits d'impôt, tandis qu'un fonds d'investissement a été créé avec pour mission de fournir des prêts à l'innovation et des capitaux d'amorçage, surtout à l'intention des PME naissantes, innovantes et/ou en croissance rapide. Enfin, le programme encouragera l'application des connaissances nouvelles aux produits ou aux méthodes de travail, développera l'utilisation des TIC et améliorera l'environnement économique des pôles d'activité (par exemple en ce qui concerne le port de Rotterdam et l'aéroport de Schiphol etc). Dans le cadre de la sélection de secteurs de pointe, l'État a retenu neuf branches (l'agro-alimentaire, l'agriculture, l'eau, les hautes technologies, les sciences de la vie, la chimie, l'énergie, la logistique et les activités de création) et les « centres de décision » (pour les sociétés internationales) ; ce sont les grands domaines de compétence pour lesquels il faut fixer des priorités et recenser les goulets d'étranglement. Selon les pouvoirs publics, ces secteurs utilisent intensivement la connaissance, exportent, font généralement l'objet d'une législation et d'une réglementation spécifiques, et pourraient beaucoup contribuer à la solution de problèmes de société. Au total, on va redéployer en leur faveur un montant annuel de 1.5 milliard EUR (0.2 % PIB) d'ici 2015.

Pour faciliter un mode de fonctionnement partant de la base et déterminé par la demande, on a mis en place dans chaque secteur de pointe des équipes pluridisciplinaires (appelées « équipes de pointe »). Elles se composent d'experts du secteur (en général des personnalités réputées du monde des affaires), d'un haut fonctionnaire, d'un dirigeant de PME et d'un représentant d'un institut de recherche. Leur mission est de recenser les potentialités et les défis de chaque secteur ainsi que de formuler des propositions portant surtout sur la recherche et l'innovation, l'action à l'étranger, la réglementation propre au secteur, l'éducation et les ressources humaines. Outre la mise en lumière de goulets d'étranglement sectoriels, les équipes ont insisté sur le fait que certains problèmes exigent des mesures transversales (par exemple en rapport avec l'éducation, l'innovation et la disponibilité de capital-risque), ce qui complète le programme économique relevant de la totalité du secteur privé. La première phase interactive de fixation des objectifs et des mesures est presque terminée, la mise en œuvre s'effectuant progressivement.

conjuguant des aides ciblées et une amélioration du cadre général d'activité, comporte deux aspects principaux. Le premier est un grand « programme économique » axé sur l'environnement des entreprises ; il allège le poids de la réglementation, renforce le cadre de l'innovation et facilite l'accès au capital-risque<sup>8</sup>. Le second est une méthode de sélection des « secteurs de pointe », qui en retient neuf. La nouvelle politique a pour objet de remédier aux asymétries de l'information et aux insuffisances de la coordination en établissant des liens entre le secteur des entreprises, les institutions du savoir et l'État. L'une de ses caractéristiques majeures est la forte participation du secteur privé, destinée à faciliter l'élaboration de mesures résultant de demandes. La mise au point de cette politique se poursuit actuellement.

L'efficacité de ce type de politique est un thème important des travaux de recherche économique. Une amélioration du cadre général de l'activité est de nature à soutenir l'innovation et la productivité en permettant aux forces du marché de développer les avantages comparatifs au fil du temps. Le rôle des interventions ciblées en faveur de secteurs ou activités spécifiques est plus controversé (Naudé, 2010a). Elles peuvent être justifiées par les externalités positives (comme la diffusion de connaissances au moyen du regroupement d'activités économiques ou l'innovation dans les technologies propres), les asymétries de l'information (qui sont, par exemple, à l'origine d'imperfections des

marchés de capitaux) et les insuffisances de la coordination (comme l'absence de coordination entre les différents acteurs qui entraîne un sous-investissement dans des projets à coûts initiaux élevés) (Rodrik, 2008 ; Lin et Chang, 2009 ; Aghion *et al.*, 2011 ; OCDE, 2011a). Toutefois, les aides ciblées peuvent aussi présenter des inconvénients tels qu'une mauvaise sélection des secteurs et la recherche de rentes par les agents économiques) (Rodrik, 2008 ; Lin et Chang, 2009 ; Naudé, 2010a et 2010b). Des interventions plus ciblées devraient être profitables à l'économie si elles parviennent à corriger les erreurs du marché, mais la difficulté consiste à concevoir des procédures de gouvernance permettant de détecter ces défaillances et d'y remédier ainsi que de gérer les intérêts en place. En outre, il convient de rappeler que les économies nationales ne se font pas concurrence de la même manière que les entreprises (Krugman, 1994). En supposant qu'une politique industrielle réussisse à modifier les avantages comparatifs en développant l'activité dans les secteurs favorisés, elle détourne aussi des ressources d'autres secteurs sans nécessairement rehausser la performance économique globale. L'inconvénient est que les États manquent souvent des informations et des moyens permettant de sélectionner et de promouvoir les secteurs qui disposent peut-être d'un avantage comparatif latent.

### **Les mesures ciblées posent des problèmes**

Les Pays-Bas, qui ont délaissé la politique industrielle à l'ancienne des années 80, s'orientent vers une nouvelle forme d'aides ciblées. L'idée est de remédier aux défauts des marchés et de l'action publique au niveau sectoriel dans neuf domaines d'expertise ainsi que d'établir des priorités pour les activités de recherche et de développement dans ces secteurs de pointe – c'est-à-dire l'agro-alimentaire, l'agriculture, l'eau, la haute technologie, les sciences de la vie, la chimie, l'énergie, la logistique et les activités de création, à quoi s'ajoutent les « centres de décision » (pour les entreprises ayant des activités internationales). Ces défauts sont notamment des transferts de connaissances limités en provenance des universités, une absence de coordination entre diverses branches de l'administration, une réglementation sectorielle trop détaillée et une pénurie de travailleurs qualifiés. Les critères de sélection sont l'utilisation intensive des connaissances, l'exportation, l'existence d'une réglementation propre au secteur et sa capacité à beaucoup contribuer à la solution de questions sociétales (ministère des Affaires économiques, de l'Agriculture et de l'Innovation, 2011b).

La démarche consistant à sélectionner des secteurs de pointe s'inscrit dans le sillage d'initiatives antérieures – principalement dans le domaine de l'innovation – qui avaient pour but d'améliorer la compétitivité d'à peu près les mêmes secteurs (Cour des comptes, 2011). Toutefois, elle va être plus large, plus intégrée et couvrir divers aspects de l'environnement des entreprises comme la réglementation spécifiquement sectorielle, l'innovation, les ressources humaines et l'internationalisation. L'autre novation importante est que le secteur privé inspire les nouvelles mesures. Le recours à une méthode reposant sur la demande a été facilité par la création d'« équipes de pointe » dans chaque secteur, au sein desquelles on trouve habituellement une personnalité réputée du monde des affaires, un haut fonctionnaire, un dirigeant de PME et un représentant d'un institut de recherche. Le gouvernement leur a demandé de recenser les potentialités et les problèmes de chaque secteur, puis d'établir des programmes destinés à remédier aux goulets d'étranglement, notamment en matière de recherche et d'innovation, de capital humain, de réglementation et d'internationalisation, tant au niveau de l'administration que dans le secteur lui-même. En outre, la nouvelle démarche prévoit l'adoption d'un

mode d'élaboration des politiques publiques « basé davantage sur des faits concrets » avec la fixation d'objectifs ainsi que l'organisation d'un suivi et d'évaluations pour guider l'action publique dans les secteurs de pointe.

Partir de la demande est une procédure judicieuse qui peut permettre de remédier aux contraintes d'information auxquelles se heurtent les autorités. En effet, pour concevoir des politiques publiques efficaces, les gouvernements doivent tirer des informations du marché, ce qui exige souvent une étroite coopération entre les différentes parties prenantes privées et (semi) publiques. Or, dans les discussions avec le secteur privé, il est difficile d'obtenir une participation suffisante des PME, notamment des jeunes pousses innovantes qui sont susceptibles d'être confrontées à des goulets d'étranglement différents des entreprises en place (Rodrik, 2008). De plus, il est judicieux de privilégier un mode de prise de décision basé sur des éléments tangibles, parce que c'est la clé d'une bonne politique industrielle et parce que cela permettra sans doute d'imputer la responsabilité des succès et des échecs. À ce propos, il conviendrait de définir des critères très clairs de réussite et des éléments tels que la conditionnalité, les clauses de caducité automatique, le réexamen des programmes et le référencement (OCDE, 2011a ; Rodrik, 2008).

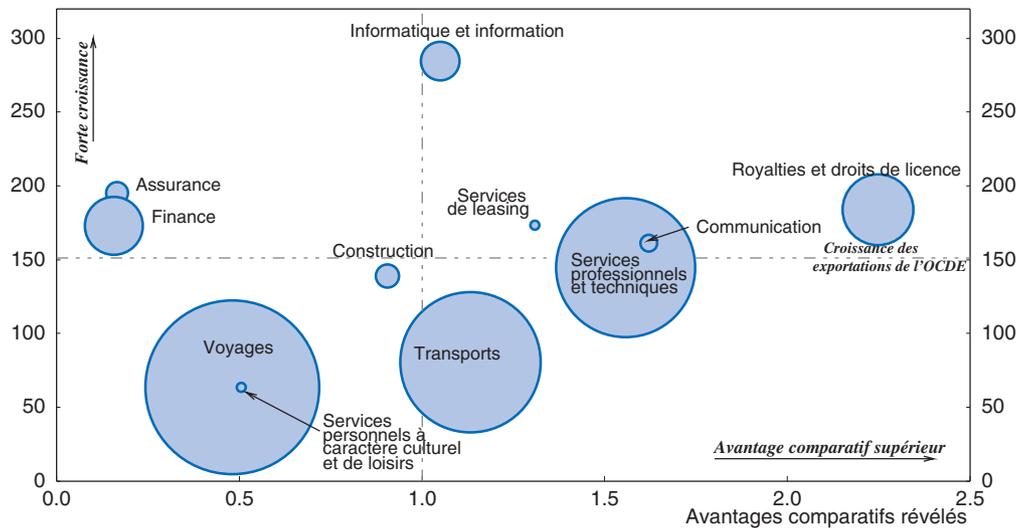
Il est difficile de mesurer la dimension ou la portée globales des secteurs sélectionnés, sachant qu'ils ne sont pas définis de façon stricte et se chevauchent quelquefois (Koster et Edzes, 2011). Par ailleurs, chaque secteur de pointe étant relativement étendu et englobant fréquemment des activités complètement différentes (ainsi, la logistique peut comprendre des services aussi divers que le transport routier, le transport aérien et les taxis, mais aussi l'entreposage et l'emballage). On ne sait pas vraiment dans quelle mesure la méthode consistant à choisir des secteurs de pointe permet de couvrir et de représenter toutes les activités concernées. Cela complique l'articulation des instruments et des objectifs de même que l'évolution générale vers des « politiques publiques fondées sur les faits ». Il faudrait donc clarifier la définition des secteurs de pointe pour garantir un usage efficace des fonds publics et rendre possible l'application de politiques basées sur le concret en reliant instruments et objectifs.

Les secteurs de pointe retenus représentent essentiellement l'industrie manufacturière traditionnelle, alors que les services occupent une place relativement limitée. Cela semble quelque peu paradoxal au regard de leur poids élevé dans l'économie, de leur rôle d'intrant important du secteur manufacturier et de leur grande place dans les exportations, le secteur des services étant déterminant pour bénéficier pleinement de la mondialisation (graphique 1.8). Afin de recenser les goulets d'étranglement et d'améliorer plus encore la réglementation sectorielle, le gouvernement devrait donc envisager de créer des équipes spéciales sur le modèle des équipes de pointe (ou de prendre des initiatives analogues) dans d'autres secteurs, notamment de services, sans les désigner nécessairement comme des secteurs de pointe.

Enfin, pour tirer parti des nouvelles possibilités offertes par la mondialisation, la sélection des secteurs de pointe doit rester ouverte à ceux qui se développeront à l'avenir sous l'effet de l'évolution progressive des avantages comparatifs. Il faut également faire en sorte que la démarche retenue laisse disparaître les secteurs en déclin structurel, ce qui risque de s'avérer politiquement plus difficile. À cet égard, une application rapide et de large portée du projet d'élaboration de politiques publiques fondées sur des faits tangibles faciliterait le choix futur des secteurs.

### Graphique 1.8. Exportations de services spécialisés dans les entreprises, la communication et les royalties<sup>1</sup>

Croissance des exportations<sup>2</sup> dans l'OCDE de 1999 à 2009



1. Le graphique indique la spécialisation relative des Pays-Bas à l'exportation comparativement aux autres pays de l'OCDE (pour lesquels on dispose de données). L'indice ACR (ou de Balassa) de l'avantage comparatif révélé mesure la part du marché d'exportation d'un pays dans une catégorie de services relativement à la part de cette catégorie dans les exportations mondiales (ici celles de la zone OCDE). Une valeur supérieure à 1 montre qu'un pays est relativement spécialisé dans la catégorie donnée. Les bulles donnent une indication de la dimension du marché d'exportation mondial (celui de la zone OCDE) : plus la bulle est grande, plus le marché d'exportation est important. La valeur élevée des royalties et des droits attachés aux licences est le signe du rôle de plaque tournante financière joué par les Pays-Bas (la part des importations des Pays-Bas dans cette catégorie est également élevée).
2. Croissance des marchés d'exportation calculée en USD nominaux.

Source : Base de données de l'OCDE sur les échanges de services.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932614377>

La recherche et l'innovation vont être renforcées grâce à des « contrats d'innovation » réservés aux secteurs de pointe. Ces contrats, qui s'appuient sur des accords de partenariat public-privé au niveau sectoriel, ont pour but de réaliser un dosage équilibré de recherche fondamentale, de recherche appliquée et d'application de connaissances dans les activités privées. Les équipes de pointe ont conçu différents projets de recherche destinés aux contrats d'innovation qui répondent aux besoins de leurs secteurs et auxquels on a affecté 1 milliard EUR d'aides publiques prélevées sur les activités de recherche déjà en cours (en partie fondamentale et en partie appliquée). On ne dégage donc pas de fonds publics supplémentaires, mais une partie des crédits est maintenant explicitement affectée aux secteurs de pointe et les demandes du secteur privé se voient reconnaître un rôle accru dans les travaux des instituts de recherche. On favorise aussi les partenariats à long terme entre l'industrie et les organismes de recherche dans les secteurs de pointe au moyen d'un crédit d'impôt supplémentaire prévu au titre de la participation aux Consortiums pour le savoir et l'innovation (TKI) (encadré 1.3). La rareté de l'argent public peut justifier la fixation de priorités dans les travaux de recherche des secteurs de pointe, pourvu que les activités retenues soient à l'origine de retombées positives relativement importantes (sur le plan de la connaissance). Mais l'État doit veiller à ce que ces travaux ne deviennent pas un moyen de favoriser certaines branches ou firmes au sein des différents secteurs de pointe. Un point en particulier suscite des préoccupations: les plus grandes entreprises et

### Encadré 1.3. Les consortiums pour la connaissance et l'innovation (TKI)

La mise en place de consortiums pour la connaissance et l'innovation (TKI) est un aspect important des contrats d'innovation qui vise à assurer une coopération à long terme entre recherche publique et privée. Ces consortiums s'inscrivent dans le prolongement d'initiatives déjà prises par certains secteurs (les « Technologische Top Instituten » ou instituts technologiques supérieurs), dans le cadre desquelles plusieurs organismes de recherche et partenaires privés effectuent des recherches fondamentales et stratégiques résultant de demandes, tout en appliquant les connaissances scientifiques à des processus professionnels (l'*Étude économique* de 2006 en donne une description plus précise). Ces instituts étant généralement réputés assurer avec succès la coopération à long terme entre recherche publique et privée, l'idée est de créer des entités similaires dans d'autres secteurs. Comme les consortiums sont en voie de constitution, leur portée et leur forme réelles varieront probablement selon les secteurs de pointe, dont certains pourraient avoir plus d'un consortium pour que la couverture de leurs activités soit suffisante.

Afin d'encourager la participation aux consortiums, une incitation fiscale aux activités de recherche-développement sera instituée en 2013 (voir ci-après), qui viendra s'ajouter aux crédits d'impôt généraux ayant la même finalité. Le gouvernement fait donc une exception à la règle selon laquelle l'aide à la recherche-développement doit s'inscrire dans un cadre général. Les modalités exactes du crédit d'impôt n'ont pas encore été déterminées, mais le gouvernement envisage d'accorder 90 millions EUR par an qui devront bénéficier à des entreprises et aux institutions chargées de la connaissance, telles que les universités. Il estime que plus de 500 millions EUR seront affectés aux consortiums d'ici 2015, dont au moins 40 % proviendront d'entreprises.

les branches existantes étant mieux organisées que les PME et les branches émergentes, elles peuvent tirer parti de l'avantage dont jouit le premier à se lancer pour obtenir une aide publique. On peut aboutir à un résultat équilibré en demandant que les conclusions des équipes de pointe s'appuient sur des enquêtes indépendantes et que leurs recommandations soient évaluées comparativement à d'autres solutions.

Les équipes de pointe ont proposé plus de projets que ce que permettent les financements publics disponibles. Le montant final sera en partie déterminé par les contributions du secteur privé (1½ milliard EUR, si l'on se réfère aux engagements pris par écrit). Toutefois, il reste à voir si le nouveau dispositif suscitera des activités supplémentaires de recherche-développement de nature privée. La méthode partant de la demande peut inciter les sociétés à apporter davantage de fonds, parce que la recherche sera davantage orientée en fonction de leurs besoins. Mais le risque existe aussi que la nouvelle formule évince des activités actuelles de recherche-développement, si certaines entreprises inscrivent leurs travaux de recherche dans le cadre des contrats d'innovation pour bénéficier de l'aide publique qui y est associée.

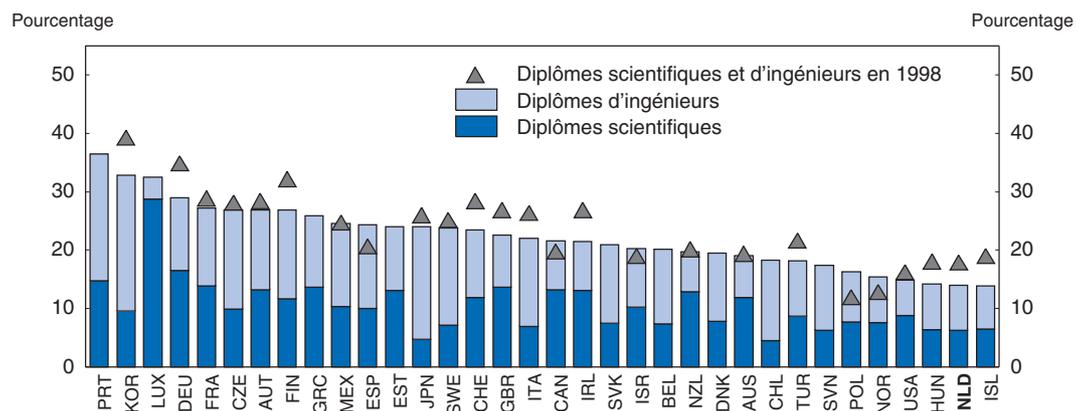
Les équipes de pointe ont également établi un programme d'éducation et de formation, destiné à renforcer le lien entre le système éducatif et les besoins en capital humain des secteurs de pointe (Rae et Sollie, 2008 ; Baldwin, 2006). Les mesures proposées sont centrées sur l'acquisition de qualifications par les élèves, l'enseignement tout au long de la vie ainsi que l'adéquation entre l'offre et la demande de capital humain. Les équipes de pointe ont suggéré un renforcement des incitations (financières) existantes pour encourager les études considérées comme les plus utiles au secteur privé et à la société

(Government, 2012). Plus précisément, l'impression existe d'une pénurie de main-d'œuvre ayant une formation scientifique et technologique – y compris dans les catégories de personnel à compétence technique limitée. Pourtant, il est difficile de trouver des preuves solides de cet état de fait (Jacobs et Webbink, 2004 ; Noailly et al., 2005 ; De Graaf et al., 2007). Ainsi, cette catégorie n'a qu'un salaire d'entrée moyen et n'a pas vu sa rémunération relative augmenter au fil du temps malgré la diminution de l'offre de main-d'œuvre dans les domaines de la science et de la technologie (graphique 2). En outre, plus de la moitié des personnes formées à ces disciplines travaillent dans d'autres secteurs (Cornet et al., 2006). Ces constatations permettent de penser que la pénurie est moindre que ce qui est perçu ou que des dysfonctionnements dans la formation des salaires les empêchent de bien refléter les pénuries relatives.

On a aussi demandé aux équipes de pointe leur avis sur les moyens d'alléger le poids des réglementations au niveau sectoriel. Cette intervention permet de faire ressortir les défaillances du marché (et de l'État). Toutefois, elle pourrait aussi entraîner une capture réglementaire et un excès d'hétérogénéité de la réglementation, au risque que les investisseurs, notamment étrangers, peinent à assimiler les règles sectorielles en vigueur aux Pays-Bas et à s'y conformer. Cela limiterait les effets positifs de la tentative d'alléger de 20 % les formalités administratives imposées au secteur privé (voir ci-après). Certains secteurs, par exemple, estiment que le seuil de revenu autorisant le recours aux travailleurs étrangers qualifiés (voir chapitre 2) est trop élevé et joue comme un goulet d'étranglement spécifique. Toutefois, il convient de traiter ce problème au niveau général (et non sectoriel) pour se prémunir contre une trop grande hétérogénéité de la réglementation. La création d'équipes de pointe est donc une bonne mesure pour remédier aux goulets d'étranglement sectoriels, mais il ne faut pas qu'elle entraîne l'apparition de différences superflues entre les réglementations sectorielles.

### Graphique 1.9. La proportion de diplômés en science et d'ingénieurs est faible<sup>1</sup>

En % du nombre total de nouveaux diplômés en 2008



1. Les données couvrent les diplômes de l'enseignement supérieur de type A et les programmes de recherche de haut niveau (CITE 5A et 6).

Source : OCDE (2012), Base de données sur l'éducation, mars.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932614396>

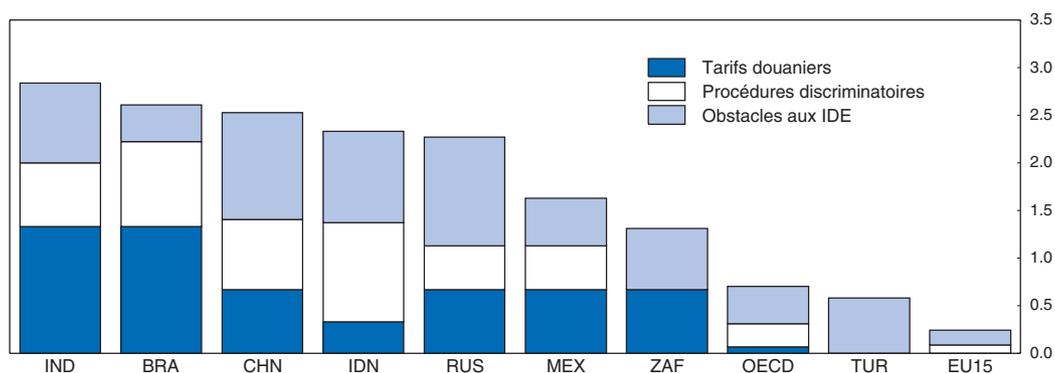
L'aide à l'internationalisation des entreprises prendra la forme d'une « diplomatie économique ». Il s'agira d'activités comme les missions commerciales, qui donneront des conseils et des informations pour faire des affaires à l'étranger, tout en œuvrant à la

suppression des obstacles aux échanges et aux investissements internationaux. Des actions ont déjà lieu sur ce plan, mais la nouvelle démarche accorde davantage d'attention à la création de liens commerciaux avec les (plus grandes) économies émergentes (en privilégiant ici encore les neuf secteurs de pointe), à l'augmentation du nombre de PME exerçant des activités internationales et à l'attraction d'investissements directs étrangers (haute technologie) en provenance des marchés émergents (ministère des Affaires économiques, de l'Agriculture et de l'Innovation, 2011a, 2011b and 2011c)<sup>9</sup>. Les services diplomatiques présents à l'étranger sont mobilisés pour aider les entreprises qui y opèrent. La plupart des services sont fournis à un prix très inférieur au coût, mais on demande parfois une contribution privée de l'ordre de 250 à 500 EUR.

La diplomatie économique se justifie par l'existence de défaillances du marché, par exemple sur les points suivants: retombées positives de la diffusion internationale du savoir, caractère incomplet des marchés ou respect des droits de propriété (Harris et Li, 2005 ; Veenstra et al., 2010). Faire des affaires dans les pays émergents est compliqué par des problèmes linguistiques, culturels, bureaucratiques et politiques ; c'est pourquoi les entreprises exportatrices sont souvent lentes à s'implanter sur les marchés les plus lointains (Creusen et Lejour, 2011). Elles se heurtent aussi à des difficultés en matière d'information. C'est particulièrement le cas des PME qui ont en général des réseaux d'information et des capacités de traitement des données réduits (graphique 1.10). En ce qui concerne les Pays-Bas, les travaux empiriques indiquent que la diplomatie économique est un moyen efficace de supprimer les obstacles aux échanges et aux investissements internationaux (voir, par exemple, Van den Berg et al., 2008 ; Creusen et Lejour, 2011 ; Moons et Van Bergeijk, 2011)<sup>10</sup>.

Graphique 1.10. **Il existe d'importants obstacles visibles au commerce et aux investissements dans les marchés émergents**

Échelle de 0 à 6 selon le degré de restriction, 2008<sup>1</sup>



1. IND désigne l'Inde et IDN l'Indonésie.

Source : OCDE (2012), Base de données sur les échanges internationaux et les produits de base.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932614415>

La plus grande place donnée à la diplomatie économique, et notamment aux activités avec les pays émergents, est de nature à renforcer les liens commerciaux et les opérations d'investissement avec ces acteurs de plus en plus importants du marché mondial. Les exportations néerlandaises sont concentrées dans un petit nombre de grandes entreprises, généralement en mesure de pénétrer les marchés étrangers et de s'y développer sans aide

spécifique de l'État. Les actions de diplomatie économique destinées à les soutenir pourraient donc se substituer à des initiatives privées similaires sans bénéfice pour l'internationalisation. En outre, il s'agit d'un domaine où l'on a besoin de rassembler des données tangibles pour élaborer les politiques publiques, car on ne sait pas grand-chose de l'efficacité en termes de coût des différents facteurs qui déterminent l'internationalisation des entreprises. En tout état de cause, pour assurer un bon emploi de ressources publiques rares, il faut que les prix de ces services reflètent une partie des coûts. Ainsi, le Conseil danois des échanges applique une tarification horaire de 120 EUR et doit respecter un objectif de recouvrement des coûts de 25 %, qui, conjugué aux évaluations de satisfaction de la clientèle, a pour but de garantir une relative efficacité des activités générées par la demande<sup>11</sup>.

### **L'amélioration du cadre de l'activité devrait jouer un rôle essentiel**

Pendant les deux dernières décennies, la politique industrielle des Pays-Bas s'est surtout attachée à perfectionner le cadre général de l'activité, comme en témoigne la rareté des obstacles à l'entrepreneuriat (Wölfl et al., 2009 ; et WEF, 2011). Mais leur aptitude à s'adapter à la mondialisation laisse encore à désirer. On en a la preuve avec le niveau relativement bas de l'innovation, le nombre limité de PME novatrices en forte croissance ainsi qu'avec l'existence de barrières à l'entrée et à la sortie qui gênent le processus de croissance économique par « destruction créatrice ». L'État a l'intention de réaliser des avancées sur le plan du cadre d'activité de l'ensemble du secteur privé grâce au programme économique qui fait partie de la nouvelle politique à l'égard des entreprises.

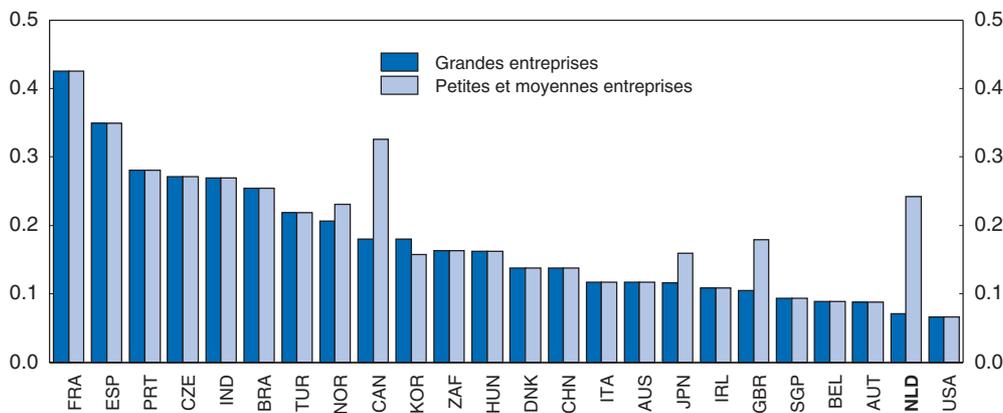
On prévoit que les dépenses publiques consacrées à la recherche-développement passent de 3.2 milliards EUR (0.5 % du PIB) en 2008 à quelque 4 milliards en 2015 (0.6 % du PIB) (ministère EL&I, 2011d)<sup>12</sup>. Dans le but de stimuler les activités novatrices, les diverses subventions directes à l'innovation seront remplacées par des incitations fiscales à la recherche-développement. Leur coût budgétaire devrait plus que doubler pendant la mandature du gouvernement actuel, en partie sous l'effet de la multiplication par deux du nombre de dispositifs (tableau 1.3). Cette charge est compensée dans une certaine mesure par la baisse des aides directes à l'innovation et des crédits affectés à la recherche appliquée. Un autre élément important de la modification de la politique de l'innovation est la plus grande importance donnée, dans le but d'évaluer l'action publique, aux mesures « fondées sur des faits concrets » conformément à une recommandation de l'*Étude économique* de 2006. Certes, il est difficile de procéder à un suivi et de mesurer les effets des dispositions prises en la matière, mais la fixation de certains indicateurs et d'objectifs assignés à chaque instrument pourrait au moins permettre de mieux guider la politique en matière d'innovation.

L'adoption d'incitations fiscales et d'une politique de l'innovation fondée sur des données tangibles est susceptible d'améliorer l'environnement des entreprises, de simplifier l'action publique sur ce plan et de donner aux décisions un fondement plus solide. Cette réorientation pourrait accroître l'efficacité du système, car les études empiriques montrent que les incitations fiscales ont souvent une incidence plus marquée sur l'innovation privée que les subventions directes à la recherche-développement, bien qu'elles amènent à aider des activités qui auraient eu lieu de toute façon (Jaumotte et Pain, 2005 ; OCDE, 2010a) (encadré 1.4). Les incitations fiscales présentent un triple avantage : elles peuvent bénéficier à l'ensemble des entreprises, réduisent la tentation de « choisir les gagnants » et donnent plus de souplesse en ce qui concerne le choix des travaux de recherche-développement (OCDE, 2006a)<sup>13</sup>. En outre, face à l'internationalisation croissante de la recherche-développement, des incitations fiscales plus substantielles pourraient aussi

attirer des activités de sociétés multinationales en ce domaine<sup>14</sup>. Enfin, la nouvelle politique de l'innovation est moins axée sur les PME ; celles-ci recevaient auparavant cinq fois plus d'aides directes par euro investi dans la recherche-développement que les entreprises de dimension supérieure, sans que cela soit justifié par une défaillance proportionnelle du marché (gouvernement, 2010 ; CPB, 2010) (graphiques 1.11 et 1.12).

Graphique 1.11. **Aux Pays-Bas, les incitations fiscales à la R-D privilégient les PME**

Taux des aides fiscales pour 1 dollar de R-D, 2008

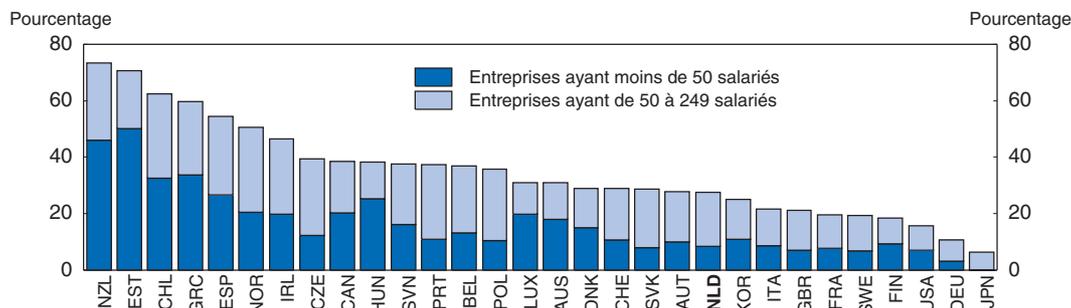


Source : OCDE (2009), Science, technologie et industrie : tableau de bord de l'OCDE 2009.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932614434>

Graphique 1.12. **R-D dans les entreprises, selon leur taille**

En % de la R-D totale des entreprises, 2009<sup>1</sup>



1. Ou dernière année disponible. 2008 pour l'Australie, le Canada, le Chili, la Corée, la France, le Portugal, la Pologne, le Royaume-Uni et la Suisse. 2007 pour l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, les États-Unis l'Italie, le Luxembourg et la Suède. 2005 pour le Danemark, l'Irlande et la Nouvelle-Zélande. Petites entreprises (moins de 50 salariés): pour les États-Unis, 5 à 49 salariés ; pour le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suède, 10 à 49 salariés. Entreprises de taille moyenne (50 à 249 salariés): pour le Japon, moins de 299 salariés. Pour le Japon, l'enquête exclut les entreprises dont le capital est inférieur à 10 millions de yens.

Source : OCDE (2011), Science, technologie et industrie : tableau de bord de l'OCDE 2011.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932614453>

La politique d'innovation des Pays-Bas a souvent varié. Ainsi, l'Étude économique de 2006 faisait état du passage d'un soutien général à des actions plus spécifiques en faveur de la recherche-développement des entreprises, alors que l'on revient maintenant au système précédent. Une telle instabilité risque de nuire à l'activité de R-D, étant donné que l'attente d'un maintien des incitations devrait stimuler les investissements dans ce domaine (Guellec et Van Pottelsberghe de la Potterie, 2003). Cela montre la nécessité d'un

#### Encadré 1.4. La conception des crédits d'impôt en faveur de la recherche-développement

Les crédits d'impôt destinés à la recherche-développement peuvent s'inscrire dans une politique équilibrée d'encouragement à l'innovation. Comparativement aux aides directes, ils ont l'avantage de pouvoir bénéficier à toutes les activités de R-D, de sorte que la sélection des projets est davantage guidée par le marché. En revanche, comme ces crédits d'impôt ne sont pas ciblés, l'État peut s'en servir pour affecter des fonds aux domaines censés procurer un rendement social élevé. En outre, ils entraînent des distorsions significatives puisqu'ils soutiennent notamment des projets de recherche qui auraient été entrepris de toute façon. Enfin, ils bénéficient généralement plus aux entreprises en place qu'aux PME de création récente qui souvent ne disposent pas d'un revenu imposable leur permettant de profiter de ces allègements.

On pourrait remédier en partie à ces distorsions en donnant aux incitations fiscales à la R-D un caractère progressif, c'est-à-dire en les basant sur l'augmentation de cette activité et non sur son niveau (avec application à toutes les dépenses de R-D). Ainsi, en conjuguant les incitations fiscales se référant au montant et au développement de la R-D, on encouragerait les investissements dans cette activité et on récompenserait leur croissance. Toutefois, la conception et l'application des systèmes d'aide à caractère progressif sont relativement complexes, ce qui explique pourquoi la plupart des pays de l'OCDE évoluent vers des dispositifs d'encouragement fondés sur les niveaux.

Source : OCDE (2011b), Criscuolo et al. (2009), Jaumotte et Pain (2005).

engagement politique à long terme en faveur du nouveau dispositif. De la même façon, la nouvelle politique fait passer de deux à quatre le nombre d'incitations fiscales à la R-D, au risque d'augmenter les coûts de transaction supportés par les entreprises ainsi que d'accentuer les chevauchements et l'interaction des différentes mesures. On pourrait donc lui donner un caractère plus global en diminuant le nombre de crédits d'impôt.

Le gouvernement s'est fixé un objectif ambitieux consistant à faire passer les dépenses de R-D de 1.8 % à 2.5 % du PIB ; sa réalisation dépendra pour beaucoup d'une hausse de l'effort du secteur privé, sachant que la contribution du secteur public restera à peu près stable en pourcentage du PIB. Cet objectif pourrait devenir de plus en plus difficile à atteindre, parce que la place des services dans l'économie va probablement continuer à augmenter, alors que leur intensité en R-D est relativement faible. Il convient aussi de relever que la nouvelle politique de l'innovation est centrée sur les activités « traditionnelles » de R-D, comme la science et la technologie. Or, la mondialisation va sans doute valoriser les investissements dans d'autres activités innovantes, telles que les nouvelles méthodes de conception, de construction de base de données, de commercialisation et d'organisation (OCDE, 2010b ; OCDE, 2011c). En fait, il y a de grandes chances que les investissements dans ces actifs intangibles revêtent une importance croissante dans les économies basées sur les services.

Dans le but d'appréhender complètement les problèmes de la politique d'innovation, l'*Étude économique* de 2006 montrait que les entreprises n'appliquaient que moyennement les nouvelles connaissances, malgré la solidité du système de recherche (graphique 1.13). Le gouvernement souhaite s'appuyer davantage sur la demande privée pour orienter la recherche universitaire en consacrant 2,5 % des crédits de la recherche publique à la conversion des connaissances en innovations et au renforcement du suivi de l'application

Tableau 1.3. **Mesures fiscales visant à soutenir l'innovation**  
(principales caractéristiques de chaque dispositif)

Coût budgétaire en 2015

	En milliards EUR
<b>Loi sur la promotion de la recherche et du développement</b> (dispositif en vigueur, appelé « WBSO »)	<b>0.7</b>
Crédit d'impôt au titre des <b>coûts salariaux</b> du personnel qui participe directement aux activités de recherche-développement.	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Allègement de la taxe salariale sur les sociétés et des cotisations de sécurité sociale (ou de l'impôt sur le revenu pour les professions indépendantes).</li> <li>● Déduction de 42 % des 110.000 premiers euros de charges salariales afférentes à la recherche-développement (2012) et de 14 % au-delà. Avantage fiscal, plafonné à 14 millions EUR par entreprise en 2012 et à 8,5 millions en 2013, bénéficiant relativement plus aux PME.</li> <li>● En cas de non-réalisation ou de dépassement du coût budgétaire estimé, la déductibilité en pourcentage sera ajustée à due concurrence l'année suivante.</li> <li>● Amélioration directe de la trésorerie des entreprises.</li> </ul>	
<b>Abattement « RDA » au titre de la recherche-développement</b> (dispositif faisant partie de la nouvelle politique à l'égard des entreprises)	<b>0.5</b>
Crédit d'impôt au titre des <b>charges non salariales et des investissements en recherche-développement</b> (produits de consommation et équipements spécifiques).	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Allègement de l'impôt sur les sociétés (ou de l'impôt sur le revenu pour une entreprise individuelle).</li> <li>● Déduction de 40 % des coûts de la recherche-développement (2012), ce qui représente un avantage net de 10 % (sachant que le taux de l'impôt sur les sociétés est de 25 %).</li> <li>● Avantage fiscal non plafonné, de sorte que ce crédit d'impôt bénéficie de façon égale aux PME et aux grandes entreprises.</li> <li>● En cas de non-réalisation ou de dépassement du coût budgétaire estimé, la déductibilité en pourcentage sera ajustée à due concurrence l'année suivante.</li> <li>● En l'absence de revenu imposable, le crédit d'impôt peut être reporté en avant ou en arrière.</li> </ul>	
<b>Abattement « RDA+ »</b> (dispositif faisant partie de la nouvelle politique à l'égard des entreprises)	<b>0.1</b>
Crédit d'impôt destiné à promouvoir les partenariats public-privé dans le cadre des consortiums pour la connaissance et l'innovation (TKI).	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Mesure non encore précisée (elle doit l'être avant l'adoption du budget 2013).</li> <li>● Réservée aux « secteurs de pointe » recensés.</li> </ul>	
<b>Volet innovation</b> (dispositif en vigueur)	<b>0.6</b>
Incitation fiscale portant sur les revenus des sociétés émanant d'un savoir faire breveté ou sur les activités de recherche-développement dans le cadre du dispositif WBSO.	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Le taux de l'impôt sur les sociétés applicable à ces revenus est de 5 % (au lieu de 25 %).</li> <li>● Incitation fiscale non plafonnée.</li> <li>● Pas d'ajustement en cas de non-réalisation ou de dépassement du coût budgétaire estimé (mesure « non limitative »).</li> </ul>	
<b>Total</b>	<b>1.9</b>

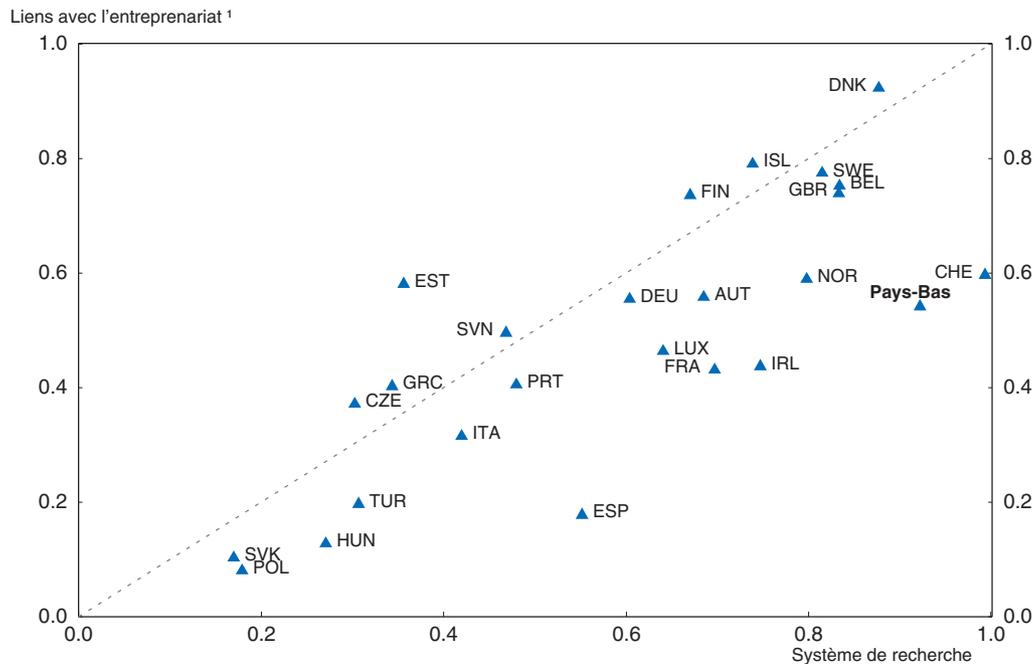
Source : Ministère des Affaires économiques, de l'Agriculture et de l'Innovation (2011d) ; Agentschap NL ; administration fiscale néerlandaise ; gouvernement.

des connaissances de caractère public. Mais, bien qu'on ait fixé les grandes lignes d'un accord à cette fin entre les entreprises et les universités, les membres de ces dernières ont peu d'incitations financières personnelles (par exemple sous forme de hausse des traitements ou de partage des droits attachés aux brevets) à coopérer avec les entreprises sur des projets d'innovation. Comme le soulignait l'Étude économique de 2006, ces incitations conditionnent le renforcement des liens entre milieux scientifiques et entreprises. Il convient donc de fixer des règles claires et plus généreuses de partage des droits attachés aux brevets afin d'encourager davantage les chercheurs à mettre sur le marché les résultats de leurs travaux.

Les goulets d'étranglement structurels en matière de financement auxquels font face les jeunes PME innovantes et à développement rapide gênent l'innovation et la croissance (Boot et Schmeits, 2004 ; ministère EL&I, 2011e ; AWT, 2011). Comme dans les autres pays de l'OCDE, il s'agit surtout de problèmes d'information – de la part de l'entrepreneur ou des entités qui financent ces PME – à quoi s'ajoute aux Pays-Bas la domination des financements bancaires traditionnels (OCDE, 2006b). Par conséquent, les PME en question ont un accès limité au capital-risque. Dès lors, l'économie ne tire pas pleinement parti de

Graphique 1.13. **Un système de recherche excellent, mais peu lié aux entreprises**

Résultat sur une échelle de 0 à 1, du minimum au maximum possible



1. Les liens avec l'entrepreneuriat renvoient aux éléments suivants: co-publications public-privé pour une population de 1 million ; PME novatrices collaborant avec d'autres en % du total ; PME innovant en interne en % du total. Le système de recherche renvoie aux éléments suivants: copublications scientifiques internationales pour une population de 1 million ; publications scientifiques figurant dans les 10 % les plus citées dans le monde en % du total des publications scientifiques du pays ; étudiants en doctorat non originaires de l'UE en pourcentage de tous les étudiants en doctorat.

Source : Commission européenne (2011), *Tableau de bord sur l'innovation de l'EU 2010*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932614472>

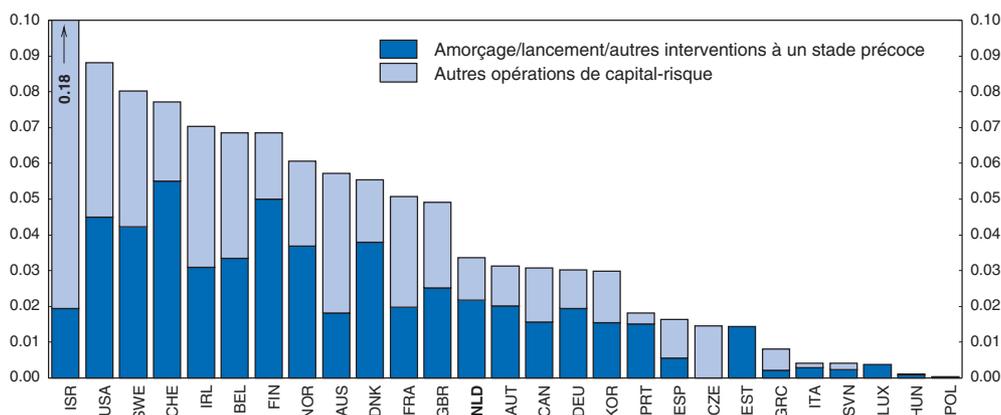
ce facteur important de création d'emplois et d'augmentation de la productivité (OCDE, 2010d ; AWT, 2011 ; Bos et Stam, 2011). En outre, les jeunes PME innovantes sont plus susceptibles de générer les innovations radicales qui concourent au mécanisme de la « destruction créatrice » (Stam et Gerritsen, 2009).

Le gouvernement est en train de mettre en place un nouveau fonds (intitulé PME+) au service des PME innovantes et à croissance rapide, qui va chapeauter les différents dispositifs de financement (déjà en partie opérationnels) qui interviennent dans ce domaine (ministère EL&I, 2011a et 2011b). L'objectif est d'éviter d'interférer avec les compartiments du marché privé qui fonctionnent de façon appropriée. Doté d'un budget annuel de 120 millions EUR, ce fonds se compose de trois piliers. Le premier comprend les crédits directs affectés aux projets de R-D, qui sont convertis en subventions en cas d'échec des projets. Les deuxième et troisième piliers apportent respectivement des capitaux au moment du lancement et à un stade ultérieur, notamment sous forme de participations publiques dans des fonds d'investissement (fonds public-privé et « fonds de fonds »). L'idée est de mobiliser des capitaux privés pour mettre fin à ce que l'on considère comme une lacune en matière d'offre de fonds propres pour des investissements d'un montant compris entre 200.000 et 3 millions EUR. SME+ est considéré comme un « fonds renouvelable », quelque 80 % en moyenne de l'argent investi devant être récupérés pour être affectés à de nouveaux projets. Bien qu'il soit ouvert à l'ensemble du secteur privé, une partie de ses moyens est réservée aux « secteurs de pointe créatifs ».

Le nouveau fonds PME+ devrait être en mesure de contribuer au développement du (petit) marché du capital-risque, souvent source essentielle de financement de l'innovation (graphique 1.14) (Van Ark et al., 2009). En effet, les capital-risqueurs apportent la connaissance spécifique d'un secteur, donnent accès à des réseaux utiles et peuvent aider à lever des capitaux supplémentaires à un stade ultérieur (Boot et Schmeits, 2004 ; Da Rin et al., 2005). De plus, le fonds vient en complément des crédits d'impôt en faveur de l'innovation, dont profitent relativement peu les jeunes PME novatrices (car elles dégagent rarement un revenu imposable). Toutefois, cette initiative comporte plusieurs aléas. D'abord, le taux de recouvrement recherché des investissements (80 %) pourrait amener le fonds à ne pas financer les plus risqués, alors que ce sont éventuellement les plus novateurs. Il existe aussi un risque d'éviction des financements privés pour les projets moins audacieux. Le taux de recouvrement ciblé pose un autre problème: l'évaluation du rendement des investissements prend du temps, sachant que les résultats des opérations privées de capital-risque se matérialisent habituellement dans un délai de 5 à 10 ans (Lerner, 2009 ; Murray et Lingelbach, 2009 ; Nesta, 2009). De plus, il pourrait y avoir un excès de contrôle du marché du capital-risque si les programmes publics constituent un obstacle artificiel à l'obtention de capitaux entre les phases successives du développement de l'entreprise, lequel exige un mode de financement évolutif (Lerner, 2009 ; Nesta, 2009). Enfin, en s'écartant du caractère général du fonds – par exemple en réservant des moyens au « secteur créatif » – on risque de rendre moins stricte la sélection des projets.

Graphique 1.14. **Le marché du capital-risque est relativement étroit**

Capital-risque en % du PIB, 2009



Source : OCDE (2011), *Panorama de l'entrepreneuriat*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932614491>

On pourrait étendre l'amélioration du cadre d'activité des entreprises au renforcement de la politique de la concurrence. Un cadre de concurrence robuste favorise l'entrepreneuriat et une allocation efficace des ressources, tout en accentuant les éventuels effets positifs d'une aide plus ciblée et de l'innovation (Jaumotte et Pain, 2005 ; OCDE, 2010d ; Aghion et al., 2011). Aux Pays-Bas, des contraintes réglementaires excessives continuent à gêner l'exercice de la concurrence en dissuadant de nouveaux acteurs d'entrer sur le marché, cela malgré l'assouplissement des obstacles à la création d'entreprise opéré depuis le milieu des années 1990 (Kocsis et al., 2009). Les coûts de lancement d'une entreprise vont de pair avec de moindres taux d'entrée (Fisman et

Sarria-Allende, 2009 ; Klapper *et al.*, 2006 ; Ciccone et Papaioannou, 2007). À cet égard, il y a lieu de se féliciter du nouvel allègement envisagé des formalités administratives (encadré 1.5) (graphique 1.15). En outre, un certain nombre d'industries de réseau et de secteurs de services, tels que la distribution, les services juridiques, la comptabilité et le fret routier, demeurent relativement protégés des entrées (graphique 1.16), tandis que des branches comme les services financiers et les télécommunications sont très concentrées. De même, une simplification des *procédures de sortie* pourrait faciliter la destruction créatrice. Comme l'indiquait l'*Étude économique* de 2006, les procédures de faillite sont encore longues et coûteuses aux Pays-Bas, d'où la nécessité d'une réforme. Il faudrait élargir la nouvelle politique des entreprises en accordant davantage d'attention à la régulation de la concurrence, et notamment en réduisant les obstacles à l'entrée et à la sortie.

### Encadré 1.5. Allègement des formalités administratives

Le programme économique a retenu des objectifs ambitieux en matière d'allègement des obligations qui pèsent sur les entreprises (ministère EL&I, 2011a). En se référant à un modèle de coût standard – une méthode qui consiste à mesurer et à tarifier les contraintes imposées par la réglementation en évaluant le temps passé pour se mettre en conformité – on vise une diminution de 10 % en 2012 (comparativement à 2010) et de 5 % par an ensuite. Ces objectifs s'inscrivent dans le prolongement des réductions significatives des formalités administratives intervenues depuis dix ans (OCDE, 2010c). Le gouvernement entend aussi diminuer les coûts de mise en conformité et de supervision ainsi qu'améliorer les services publics au moyen des dispositions suivantes: simplification des taxes sur les salaires, limitation des démarches nécessaires au lancement d'une société non cotée, suppression des droits perçus par les chambres de commerce, réduction des obligations d'information (par exemple les déclarations fiscales et les états financiers), création d'un guichet unique pour tous les créateurs d'entreprises et allègement des contrôles pour les entreprises qui se conforment régulièrement aux règles en vigueur. Une meilleure réglementation contribue aux progrès du cadre général des activités économiques.

### Graphique 1.15. Contraintes administratives pesant sur les créations d'entreprises

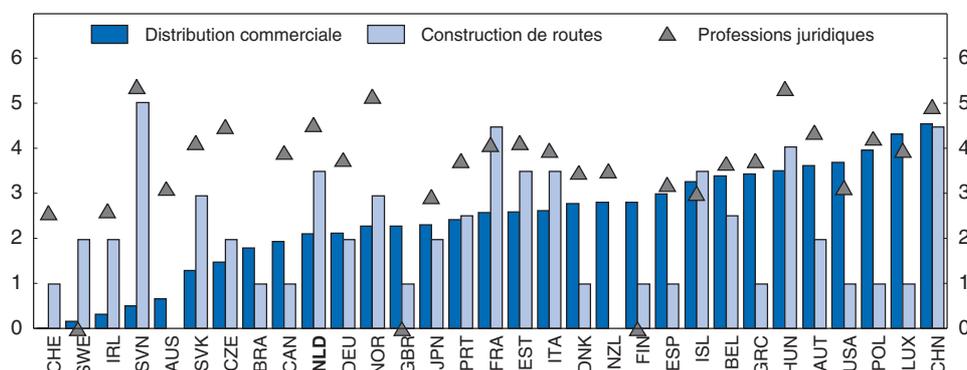
Échelle de 0 à 6 selon le degré de restriction, 2008



Source : OCDE (2011), Base de données des indicateurs de la réglementation des marchés de produits, [www.oecd.org/economie/rmp](http://www.oecd.org/economie/rmp).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932614510>

Graphique 1.16. **Réglementation de l'entrée dans certains secteurs**  
Échelle de 0 à 6 selon le degré de restriction, 2008<sup>1</sup>



1. 2007 pour le transport routier.

Source : OCDE (2011), Base de données des indicateurs de la réglementation des marchés de produits, [www.oecd.org/economie/rmp](http://www.oecd.org/economie/rmp).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932614529>

Les différents éléments du programme économique devraient améliorer le cadre de l'activité et donc – conjointement à un renforcement de la politique de la concurrence – encourager l'entrepreneuriat. Mais les Pays-Bas ne peuvent s'en tenir à la politique de l'entreprise s'ils veulent réaliser l'ambition du gouvernement de devenir en 2020 l'une des cinq principales économies basées sur le savoir (voir encadré 1.2). Les enquêtes font notamment ressortir des problèmes relatifs au marché du travail et à la fiscalité (tableau 1.4 et chapitre 2), domaines auxquels la nouvelle politique à l'égard des

Tableau 1.4. **Les 10 principaux obstacles à la bonne marche des entreprises aux Pays-Bas**

Forum économique mondial <sup>1</sup>	Enquête d'Ernst et Young sur le cadre d'activité des entreprises <sup>2</sup>	Organisations d'employeurs <sup>3</sup>
1 Réglementation restrictive du travail	1 Coûts de main-d'oeuvre	1 Flexibilité du marché du travail
2 Inefficacité de l'administration d'État	2 Coût de l'immobilier et du foncier	2 Obligations juridiques des entreprises <sup>4</sup>
3 Obtention de financements	3 Flexibilité du marché du travail	3 Contraintes administratives
4 Taux d'imposition	4 Avantages fiscaux et subventions	4 Obtention de financements
5 Formation inadéquate de la main-d'oeuvre	5 Disponibilité et qualité de la R-D	5 Obstacles aux échanges et aux investissements internationaux
6 Règles fiscales	6 Expertise industrielle	6 Politique de l'innovation
7 Offre insuffisante d'infrastructures		7 Participation des PME aux marchés publics
8 Éthique de travail médiocre de la main-d'oeuvre nationale		8 Réglementation de l'aménagement du territoire et de l'occupation des sols
9 Inflation		9 Contraintes administratives locales
10 Instabilité des politiques publiques		10 Système local de délivrance de licences et de permis

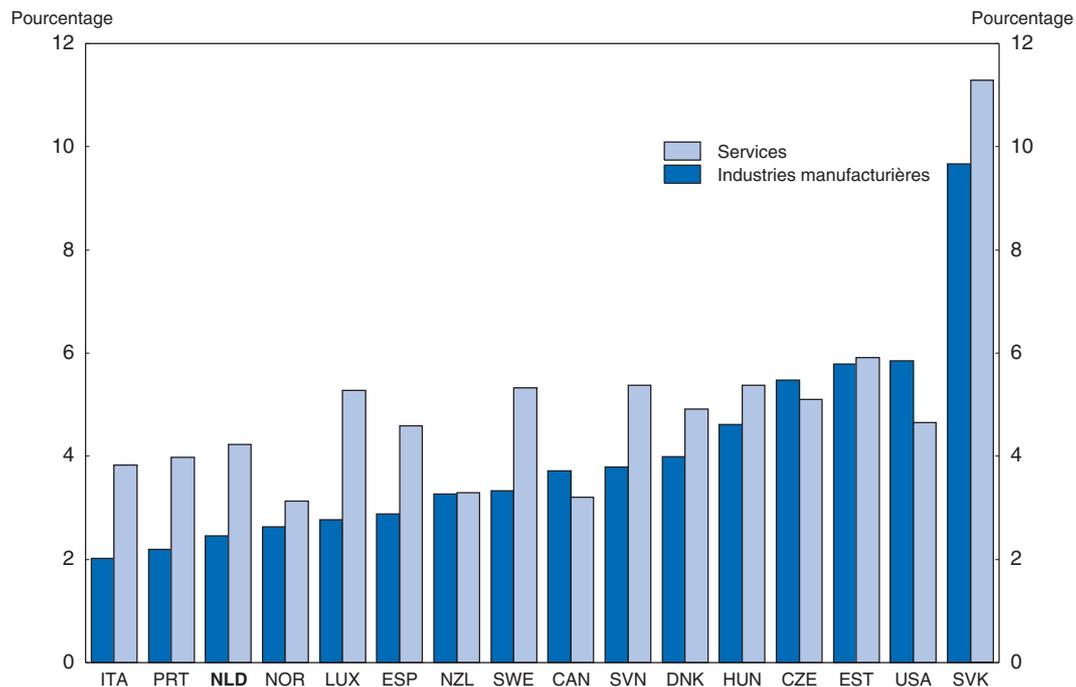
- Dans une liste de 15 facteurs, on a demandé aux répondants de sélectionner les 5 qui posent le plus de problèmes à la bonne marche des entreprises dans leur pays et de les classer par ordre croissant de gêne sur une échelle de 1 à 5.
- Proportion des répondants (figurant parmi les plus grandes entreprises actives à l'international) qui jugent « peu attractifs » ou pas du tout attractifs les aspects mentionnés des conditions d'activité des entreprises.
- Dix principaux goulets d'étranglement qui entravent l'expansion des entreprises selon MKB-Nederland et VNO-NCW.
- Par exemple, les versements de salaires obligatoires aux travailleurs malades ou handicapés sur lesquels l'employeur n'a pas de contrôle.

Source : Forum économique mondial (2011), Ernst et Young – Barometer Nederlands vestigingsklimaat (2011), ministère des Affaires économiques, de l'Agriculture et de l'Innovation (2009).

entreprises donne beaucoup moins de place. Il faudrait compléter les nouvelles orientations par des réformes donnant plus de souplesse au marché du travail, qui seraient de nature à favoriser l'innovation et la diffusion des connaissances (Bovenberg et Theeuwes, 2004). Les secteurs innovants à risque élevé sont souvent de dimension réduite là où, comme aux Pays-Bas, la législation protectrice de l'emploi est stricte (Bartelsman *et al.*, 2010). Par ailleurs, l'assouplissement du marché du travail fait baisser la prime salariale nécessaire pour attirer les travailleurs très qualifiés dans les branches qui se développent le plus rapidement (Van Ark *et al.*, 2009). Dans le même ordre d'idées, on constate que les Pays-Bas comptent relativement peu de PME innovantes tournées vers la croissance. Cette observation renvoie aux rigidités du marché du travail et à la forte protection de l'emploi (par exemple Stam et Gerritsen, 2009 ; OCDE 2010d ; AWT, 2011) (graphique 1.17). C'est pourquoi les mesures visant à améliorer l'environnement des entreprises devraient s'appuyer sur des réformes remédiant aux rigidités du marché du travail.

Graphique 1.17. **Entreprises à croissance rapide (PME innovantes)**

Part des entreprises à forte croissance<sup>1</sup> en 2007



1. On calcule la part des entreprises à forte croissance en prenant le pourcentage qu'elles représentent dans la population des entreprises employant au moins dix salariés, 2006 pour la Norvège.

Source : OCDE (2011), *Panorama de l'entrepreneuriat*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932614548>

### Encadré 1.6. **Recommandations en vue d'améliorer l'environnement des entreprises**

#### **Élargir le champ des aides ciblées à différents secteurs**

- Il faudrait définir plus clairement le périmètre des secteurs de pointe, afin de garantir une utilisation efficiente des deniers publics et de fonder l'élaboration des politiques publiques sur des faits tangibles.
- Afin de tirer pleinement parti de l'approche des « équipes de pointe » pour améliorer les réglementations sectorielles, il faudrait mettre en place des équipes du même genre pour davantage de secteurs de l'économie, notamment les services.
- Le gouvernement devrait veiller à ce que les financements réservés aux secteurs de pointe dans le domaine de la recherche ne deviennent pas un moyen de favoriser certaines entreprises, notamment dans la mesure où les entreprises en place peuvent bénéficier d'un avantage d'antériorité.
- Le dispositif des secteurs de pointe devrait rester ouvert à ceux qui se développeront à l'avenir et laisser sortir ceux qui seraient en déclin. Une application rapide et générale du projet d'élaboration des politiques publiques sur la base de données concrètes faciliterait le choix futur des secteurs.
- S'agissant de la diplomatie économique, il faudrait que le prix des services publics reflète au moins une partie des coûts, afin de garantir une utilisation économiquement efficiente de ressources publiques rares.

#### **Améliorer encore le cadre général de l'activité**

- La stabilité du nouveau dispositif de soutien à la recherche-développement (R-D) devrait être étayée par un engagement politique à long terme, afin que le soutien nécessaire soit apporté aux programmes pluriannuels de recherche des entreprises.
- Il faudrait simplifier le cadre des aides à la R-D en réduisant le nombre de crédits d'impôt.
- Pour resserrer les liens relativement ténus entre les milieux scientifiques et les entreprises, il faudrait renforcer les incitations des chercheurs à commercialiser les résultats de leurs travaux, en instaurant des règles claires et plus généreuses en matière de partage des droits de brevet.
- Le gouvernement devrait améliorer encore le cadre général de l'activité en accordant une plus grande attention à la politique de la concurrence. Il devrait en particulier abaisser les barrières à l'entrée et à la sortie pour faciliter le processus de « destruction créatrice ».
- Les mesures visant à améliorer l'environnement des entreprises devraient être étayées par des réformes destinées à remédier aux rigidités du marché du travail.

#### **Notes**

1. La mondialisation peut être définie comme le processus suivant lequel les marchés nationaux de produits, de capitaux et du travail deviennent plus étroitement intégrés par delà les frontières (OCDE, 2007a).
2. En 2009, 3,8 % des exportations totales de biens avaient pour destination les BRIC (Brésil, Russie, Inde et Chine), contre 4,3 % des exportations de biens produits aux Pays-Bas (CBS, 2010c).
3. Une exception notable à cet égard réside dans les exportations de services, puisque la part de ces exportations destinée aux BRIC est d'approximativement 6 % dans le cas des Pays-Bas, contre 5,5 % environ pour l'ensemble de la zone OCDE.

4. Le caractère favorable de la fiscalité néerlandaise tient au niveau relativement bas du taux de l'impôt sur les sociétés, à la possibilité d'obtenir par décision préalable de l'administration fiscale une certitude sur le niveau de l'impôt à acquitter, à l'étendue du réseau de conventions fiscales, à un régime favorable d'« exonération des participations », ainsi qu'à un taux légal de prélèvement à la source égal à zéro sur les paiements de redevances à des non-résidents, entre autres (Top team Head Offices, 2011; NFIA, 2011).
5. Bien que les données relatives à l'IDE ne laissent pas apparaître une forte présence des entreprises des économies de marché émergentes aux Pays-Bas, des microdonnées concernant la structure capitalistique des entreprises indiquent qu'ils constituent apparemment un lieu d'implantation attractif en Europe pour les entreprises originaires des BRIC. Cela pourrait être lié à l'ampleur des secteurs de la distribution et de la logistique (Groot et al., 2011b).
6. Une évolution regrettable réside dans l'approche parfois moins positive adoptée par le public et la classe politique à l'égard des acquisitions de sociétés néerlandaises par des parties étrangères, en particulier lorsque les investisseurs sont originaires de pays non membres de l'OCDE. Voir par exemple les débats relatifs à l'acquisition d'ECT par Hutchinson Whampoa en 1999, au rachat de Hoogovens/Corus par Tata Steel en 2007, et à la tentative de prise de contrôle de Draka par Xinmao en 2011.
7. Les classements des pays en fonction de leurs performances en matière d'innovation – qui reposent sur un large éventail d'indicateurs, utilisés pour évaluer les performances d'un pays tant du point de vue des intrants que des extrants du processus d'innovation – montrent généralement que les Pays-Bas se situent vers le milieu ou le haut de la fourchette des pays de l'OCDE/UE. Voir l'indicateur synthétique d'innovation élaboré par Rae et Sollie (2008), le Tableau de bord de l'Union de l'innovation établi par la Commission européenne (2012) et le pilier « Innovation » de l'indice de compétitivité globale (GCI, Global Competitiveness Index) du Forum économique mondial (2011).
8. Il existe d'autres éléments qui dépassent le cadre de cette analyse – il s'agit de l'environnement économique des pôles d'activité (par exemple en ce qui concerne le port de Rotterdam et l'aéroport de Schiphol près d'Amsterdam) ainsi que de l'application des technologies de l'information et de la communication (TIC).
9. De plus, certains programmes de coopération internationale seront liés aux domaines des secteurs de pointe.
10. Toutefois, certains instruments s'avèrent plus efficaces que d'autres. Ainsi, la présence d'ambassades et de missions commerciales de haut niveau donne de meilleurs résultats que d'autres outils de politique publique.
11. Certains services (d'information de base) sont gratuits ou tarifés avec des réductions (cela s'applique habituellement aux PME comptant moins de 50 salariés et dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 50 millions DKK).
12. Dépenses de l'État central, c'est-à-dire à l'exclusion des collectivités locales.
13. On constate en général que les incitations fiscales à la recherche-développement contribuent aux investissements en ce domaine, à l'innovation et au bien-être d'un pays, mais la réactivité est supérieure à long terme et les preuves empiriques sont éparses (OCDE, 2011b).
14. Bien que d'autres facteurs, comme l'accès au marché et le stock de connaissances du pays, soient généralement plus importants (OCDE, 2011b).

## Bibliographie

- Aghion, P., J. Bulanger et E. Cohen (2011), « Rethinking Industrial Policy », *Breugel Policy Brief*, Issue 2011/04, juin.
- Autorité portuaire de Rotterdam (2011a), *Haven in Cijfers*, mai, Rotterdam.
- Autorité portuaire de Rotterdam (2011b), *Annual Report 2010*, Rotterdam.
- Autorité portuaire de Rotterdam (2011c), *Port Compass: Port Vision 2030*, décembre, Rotterdam.
- AWT (2011), « Kapitale kansen », février, Zoetermeer.
- Baldwin, R. (2006), « Globalisation, the great unbundling(s) », Secrétariat du Conseil économique, Cabinet du Premier ministre finlandais, Helsinki.
- Barbour, V. (1950), *Capitalism in Amsterdam in the Seventeenth Century*, Johns Hopkins Press, Baltimore.

- Bartelsman, E.J., P.A. Gautier et J. de Wind (2010), « Employment Protection, Technology Choice, and Worker Allocation », TI 2010-042/3, Tinbergen Institute Discussion Paper, Amsterdam/Rotterdam.
- Bernard, A.B., J. Bradford Jensen, S.J. Redding et P.K. Schott (2007), « Firms in international trade », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 21, n° 3.
- Boot, A. et A. Schmeits (2004), « Imperfecties in de vermogensmarkt en overheidsbeleid », In: *Innovatie in Nederland: De markt draalt en de overheid faalt*, Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Preadviezen.
- Bos, J. et E. Stam (2011), « Gazelles, Industry Growth and Structural Change », Tjalling C. Koopmans Research Institute, *Discussion Paper Series*, n° 11-02, Utrecht.
- Bovenberg, L. et J. Theeuwes (2004), « Arbeid en Innovatie », In: *Innovatie in Nederland: De markt draalt en de overheid faalt*, Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Preadviezen.
- CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek, Bureau central des statistiques) (2008), « Internationaliseringsmonitor 2008 », La Haye.
- CBS (2009), « Internationalisation Monitor 2009 », La Haye.
- CBS (2010a), « Internationalisation Monitor 2010 », La Haye.
- CBS (2010b), « Helpt Nederlandse internationale handel door buitenlandse bedrijven », *Web magazine*, novembre.
- CBS (2010c), « Half of Dutch good exports to Germany manufactured in the Netherlands », *Web magazine*, juin.
- CBS (2011), « Internationalisation Monitor 2011 », La Haye.
- Cicccone, A. et E. Papaioannou (2007), « Red Tape and Delayed Entry », *Journal of the European Economic Association*, avril-mai, n° 5(2-3).
- Cornet, M., F. Huizinga, B. Minne et D. Webbink (2006), « Kansrijk kennisbeleid », *CPB Document*, n° 124, Bureau central de planification (CPB, Centraal Planbureau), La Haye.
- Cour des comptes (Algemene Rekenkamer) (2011), « Innovatiebeleid », Algemene Rekenkamer, 28 septembre, La Haye.
- CPB (Centraal Planbureau, Bureau central de planification) (2010), « Keuzes bij innovatiebeleid: Bouwstenen voor heroverwegingswerkgroep Innovatie en Toegepast Onderzoek », 2010/13.
- CPB (2011), « Reactie op Research en Development aftrek », *CPB notitie*, Bureau central de planification (CPB, Centraal Planbureau), La Haye.
- Creusen, H., et A. Lejour (2011), « Uncertainty and the Export Decisions of Dutch Firms », *CPB Discussion Paper*, n° 183, Bureau central de planification, La Haye.
- Crisuolo, C., D. Czarnitzki, C. Hambro et J. Warda (2009), « Design and Evaluation of Tax Incentives for Business Research and Development: Good Practice and Future Development », *Final Report submitted by the Expert Group on Impacts of R&D Tax Incentives to the European Commission, Directorate General – Research*, 15 novembre.
- Da Rin, M., G. Nicodano et A. Sembenelli (2005), « Public Policy and the Creation of Active Venture Capital Markets », *ECB Working Paper Series*, n° 430, Banque centrale européenne (BCE), Francfort-sur-le-Main.
- De Graaf, D., A. Heyma et C. van Klaveren (2007), « De arbeidsmarkt van hoger opgeleide bèta's », *SEO Report*, n° 992, Amsterdam.
- DNB (De Nederlandsche Bank, Banque des Pays-Bas) (2007), « Dutch competitiveness in international services trade », *Quarterly Bulletin*, décembre, Amsterdam.
- DNB (2008), *Statistical Bulletin*, septembre, Amsterdam.
- DNB (2011), « Netherlands Leads the Field in Direct Investment », *DNB Bulletin*, août, Amsterdam.
- EIM (2011), « Analyse sectorstructuur en private R&D: Verklaring van de relatieve positie van Nederland », Zoetermeer.
- Erken, H.P.G. et M.L. Ruiters (2005), « Determinanten van de private R&D-uitgaven in internationaal perspectief », ministère des Affaires économiques et Dialogic, La Haye.
- Ernst & Young (2011), *Barometer Nederlands vestigingsklimaat*.

- Fisman, R., et V. Sarria Allende (2009), « Regulation of Entry and the Distortion of Industrial Organization », *Journal of Applied Economics*, vol. XIII, n° 1, mai.
- Forum économique mondial (2011), *The Global Competitiveness Report 2011-2012*, Forum économique mondial, Genève.
- Gelauff, G., A. van der Horst et B. ter Weel (2010), « The Netherlands of 2040 », *CPB Document*, n° 88, Bureau central de planification (CPB, Centraal Planbureau), La Haye.
- Gorter, J., P. Tang et M. Toet (2005), « Verplaatsing vanuit Nederland », *CPB Document*, n° 76, Bureau central de planification (CPB, Centraal Planbureau), La Haye.
- Gouvernement (2010), « Innovatie en Toegepast Onderzoek », *Rapport brede heroverwegingen*, Pays-Bas, La Haye, avril.
- Gouvernement (2012), « Aanbieding Samenvatting Innovatiecontracten en Human Capital Agenda's », *Lettre des présidents des Équipes de premier rang au ministre des Affaires économiques, de l'Agriculture et de l'Innovation*, janvier, La Haye.
- Groot, S.P.T., A. Lejour et M. Gerritsen (2011a), « Uitvoer Naar Opkomende economieën », *Economische Statistische Berichten*, n° 96 (4601).
- Groot, S.P.T., H.L.F. de Groot, A.M. Lejour et J. Möhlmann (2011b), « The rise of the BRIC countries and its impact on the Dutch economy », *CPB Background document*, Bureau central de planification (CPB, Centraal Planbureau), La Haye.
- Guellec, D. et B. Van Pottelsberghe De La Potterie (2003), « The impact of public R&D expenditure on business R&D », *Economics of Innovation and New Technology*, n° 12:3, pp. 225-243.
- Harris, R. et Q. Cher Li (2005), « Review of the Literature: The Role of International Trade and Investment in Business Growth and Development », *Report to UK Trade and Investment*.
- Heyma, A. et J. Theeuwes (2008), « Offshoring and the Worker », *SEO Report*, n° 2007-94, Amsterdam.
- Jacobs, B. et D. Webbink (2004), « Onderwijs, innovatie en productiviteit », In: *Innovatie in Nederland: De markt draalt en de overheid faalt*, Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Preadviezen.
- Jacobs, B. et J. Theeuwes (2004), « Innovatie in Nederland: De Markt Draalt en de Overheid Faalt, Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde », Preadviezen, Amsterdam.
- Jaumotte, F. et N. Pain (2005), « Innovation in the Business Sector », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 459, Éditions OCDE.
- Klapper, L., L. Laeven et R. Rajan (2006), « Entry regulation as a barrier to entrepreneurship », *Journal of Financial Economics*, n° 82.
- Kocsis, V., R. Lukach, B. Minne, V. Shestalova, N. Zubanov et H. van der Wiel (2009), « Relation Entry, Exit and Productivity. An Overview of Recent Theoretical and Empirical Literature », *CPB Document*, n° 180, Bureau central de planification (CPB, Centraal Planbureau), La Haye.
- Koster, S., et Arjen Edzes (2011), « Topsectoren behoeven eenduidige definiëring », *Economische Statistische Berichten*, n° 96 (4601).
- Kranendonk, H. et J. Verbruggen (2011), « Het belang van uitvoer en binnenlandse bestedingen voor productie en werkgelegenheid in Nederland », *Achtergronddocument bij CEP*, Bureau central de planification (CPB, Centraal Planbureau), La Haye.
- Krugman, P. (1994), « Competitiveness: A Dangerous Obsession », *Foreign Affairs*, vol. 73 n° 2, mars/avril.
- Kuypers, F., A. Lejour, O. Lemmers et P. Ramaekers (2012), « Kenmerken van Wederuitvoerbedrijven », Bureau central de planification (CPB, Centraal Planbureau)/ Bureau central des statistiques (CBS, Centraal Bureau voor de Statistiek), La Haye/ Heerlen.
- Lanser, D. et H. van der Wiel (2011). « Innovatiebeleid in Nederland: De (on)mogelijkheden van effectmeting », *CPB achtergronddocument*, Bureau central de planification (CPB, Centraal Planbureau), La Haye.
- Lerner, J. (2009), « Boulevard of Broken Dreams: Why Public Efforts to Boost Entrepreneurship and Venture Capital Have Failed – and What to Do About It », *Princeton University Press*.
- Lin, J. et Chang, H-J. (2009), « Should Industrial Policy in Developing Countries Conform to Comparative Advantage or Defy it ? A Debate Between Justin Lin and Ha-Joon Chang », *Development Policy Review*, 27(5).

- Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (2011), *Innovation Union Scoreboard*, Commission européenne, février.
- Mellens, M.C., H.G.A. Noordman et J.P. Verbruggen (2007), « Re-exports: International comparison and implications for performance indicators », *CPB Document*, n° 143, Bureau central de planification (CPB, Centraal Planbureau), La Haye.
- Ministère des Affaires économiques (2009), « Zelfstandig ondernemerschap », septembre, La Haye.
- Ministère des Affaires économiques, de l'Agriculture et de l'Innovation (EL&I) (2011a), « To the Top. Towards a New Enterprise Policy », février, La Haye.
- Ministère des Affaires économiques, de l'Agriculture et de l'Innovation (EL&I) (2011b), « To the Top, the Enterprise Policy in Action(s) », septembre, La Haye.
- Ministère des Affaires économiques, de l'Agriculture et de l'Innovation (EL&I) (2011c), « Buitenlandse Markten, Nederlands kansen », juin, La Haye.
- Ministère des Affaires économiques, de l'Agriculture et de l'Innovation (EL&I) (2011d), « Rijksbreed overzicht innovatiemiddelen », octobre, La Haye.
- Ministère des Affaires économiques, de l'Agriculture et de l'Innovation (EL&I) (2011e), « Naar een gezonde basis: bedrijfsfinanciering na de crisis », *Advies van de expertgroep bedrijfsfinanciering op verzoek van de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie*, juin, La Haye.
- Ministère des Affaires économiques, de l'Agriculture et de l'Innovation (EL&I) (2012), « Eerste Reactie op Innovatiecontracten en Human Capital Agenda's van de Topsectoren », janvier, La Haye.
- Moons, S. et P. van Bergeijk (2011), « De Effectiviteit van Economische Diplomatie », *Economische Statistische Berichten*, n° 96(4616).
- Murray, G. et D. Lingelbach (2009), « Twelve Meditations on Venture Capital: Some Heretical Observations on the Dissonance between Theory and Practice When Applied to Public/Private Collaborations on Entrepreneurial Finance Policy », University of Exeter Business School, *Working Paper*, n° 09/06.
- Naudé, W. (2010a), « Industrial Policy », *Working paper*, n° 2010/106, Université des Nations Unies, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement.
- Naudé, W. (2010b), « New Challenges for Industrial Policy », *Working paper*, n° 2010/107, Université des Nations Unies, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement.
- Nesta (2009), « From funding gaps to thin markets, UK Government support for early-venture capital », *Research report*, préparé en collaboration avec BVCA.
- NFIA (2011), « Why Invest in Holland? », Agence néerlandaise pour l'investissement étranger (NFIA, Netherlands Foreign Investment Agency), janvier.
- Nicoletti G., S. Golub, D. Hajkova, D. Mirza et. K.-Y. Yoo (2003), « Policies and International Integration: Influences on Trade and Foreign Direct Investment », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 359, Éditions OCDE.
- Noailly J., D. Waagmeester, B. Jacobs, M. Rensman et D. Webbink (2005), « Scarcity of science and engineering students in the Netherlands », *CPB Document*, n° 192, Bureau central de planification (CPB, Centraal Planbureau), La Haye.
- OCDE (2005), « Growth in Services – Fostering Employment, Productivity and Innovation », *Documents de travail de l'OCDE sur l'économie numérique*, n° 94, Éditions OCDE.
- OCDE (2006a), *Objectif croissance*, Éditions de l'OCDE.
- OCDE (2006b), *The SME Financing Gap*, 2006, Éditions OCDE.
- OCDE (2007a), « Comment rester compétitif dans l'économie mondiale – Progresser dans la chaîne de valeur », Éditions OCDE.
- OCDE (2007b), « Tirer le meilleur parti de la mondialisation », *Perspectives économiques de l'OCDE*, chapitre 3, vol. 2007/1, n° 81, juin, Éditions OCDE.
- OCDE (2010a), *Études économiques de l'OCDE – Allemagne*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010b), *La stratégie de l'OCDE pour l'innovation – Pour prendre une longueur d'avance*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010c), *Better Regulation in Europe: Netherlands*, 2010, Éditions OCDE.

- OCDE (2010d), « The Role of High Growth Firms in Catalysing Entrepreneurship and Innovation », DSTI/IND(2010)9, Éditions OCDE.
- OCDE (2011a), « Fostering New Sources Of Growth – Is There a Role For “Industrial” Policy in the 21st Century? », Document de référence, DSTI/IND/AH(2011)1, Éditions OCDE.
- OCDE (2011b), « Tax Reform Options: Incentives for Innovation. The International Experience with R&D Tax Incentives », Testimony by the OECD, United States Senate Committee on Finance, 20 septembre.
- OCDE (2011c), *L'Observateur de l'OCDE*, n° 284, 1<sup>er</sup> trimestre, Éditions OCDE.
- OCDE (2011d), « Nouvelles sources de croissance : les actifs incorporels – Observations préliminaires et questions de fond », DSTI/IND(2011)2, Éditions OCDE.
- Pain, N., I. Koske et M. Sollie (2008), « Mondialisation et hausse des prix à la consommation dans les pays de l'OCDE », *Revue économique de l'OCDE*, n° 44, 2008/1.
- Rae, D. et M. Sollie (2008), « Globalisation and the European Union: Which Countries are Best Placed to Cope? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 586, Éditions OCDE.
- Rodrik, D. (2008), « Normalizing Industrial Policy », *Commission on Growth and Development Working Paper*, n° 3, Washington DC.
- Schmidt-Ehmcke, J. et P. Zloczynski (2011), « Industries at the World Technology Frontier: Measuring R&D Efficiency in a Non-Parametric DEA Framework », *GRASP Working Paper*, n° 16, août.
- SER (Sociaal-Economische Raad, Conseil économique et social) (2008), « On sustainable globalisation: A world to be won », *Advisory report, Sociaal-Economische Raad, La Haye*.
- Stam, E. et D. Gerritsen (2009), « Gazellen in de Lage Landen », Université d'Utrecht.
- Suyker, W., H.L.F. de Groot et P. Buitelaar (2007), « India and the Dutch economy: Stylised facts and prospects », *CPB Document*, n° 155, Bureau central de planification (CPB, *Centraal Planbureau*), La Haye.
- Top team Head Offices (2011), *Met Hoofdkantoren Naar de Top*, juin.
- Uurlings, N., F. Fortanier et M. Korvorst (2011), « Inkomende investeringen en werkgelegenheid in Nederland », Bureau central des statistiques (CBS, *Centraal Bureau voor de Statistiek*), La Haye/Heerlen.
- Van Ark, B., J. X. Hao, C. Corrado et C. Hulten (2009), « Measuring intangible capital and its contribution to economic growth in Europe », In: *R&D and the financing of innovation in Europe, EIB Papers*, vol. 14, n° 1.
- Van Bergeijk, P.A.G., F. Fortanier, H. Garretsen, H.L.F. de Groot et S.J.V. Moons (2011), « Productivity and Internationalization: A Micro-Data Approach », *De Economist*, n° 159, pp. 381-388.
- Van den Berg, M., M. de Nooij, H. Garretsen et H.L.F. de Groot (2008), « Een onderzoek naar de maatschappelijke kosten en baten van het financieel buitenlandinstrumentarium van het Ministerie van Economische Zaken », *SEO Report*, n° 2008-64.
- Van den Bosch, F.A.J., R. Hollen, H.W. Volberda, et M.G. Baaij (2011), « De strategische waarde van het Haven- en Industrie-complex Rotterdam voor het internationale concurrentievermogen van Nederland ».
- Van Gorp, D.M. (2008), « Offshoring in the Service Sector: An empirical investigation on the offshoring behavior of service firms and its influence on their foreign entry mode choice », Nyenrode Business University.
- Van Gorp, D.M. (2010), « Offshoring by manufacturing and service firms in the Netherlands, Offshoring behavior in times of a financial crisis », Nyenrode Business University.
- Van Nieuwkerk, M. (2006), *Dutch Golden Glory*, Becht Press, Haarlem.
- Van Veenstra, M.L.E., M. Yakop, et P.A.G. van Bergeijk (2010), « Economic Diplomacy, the Level of Development and Trade », *Discussion Papers in Diplomacy*, The Netherlands Institute of International Relations, Clingendael.
- Wölfl, A., I. Wanner, T. Kozluk et G. Nicoletti (2009), « Ten Years of Product Market Reform in OECD Countries: Insights from a Revised PMR Indicator », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 695, Éditions OCDE.



## Chapitre 2

# Le marché du travail néerlandais : préparer l'avenir

*Le bon fonctionnement du marché du travail a permis de maintenir un faible niveau de chômage et des évolutions salariales relativement stables. Cependant, ce marché est divisé en un grand segment assez rigide et un petit segment flexible, sur lequel pèse de façon disproportionnée la charge de l'ajustement en cas de chocs extérieurs. En outre, l'utilisation de la main-d'œuvre est relativement faible, malgré un taux d'activité global assez élevé, en raison de la grande fréquence de l'emploi à temps partiel, d'un faible âge effectif de départ à la retraite et d'un recours important aux prestations d'invalidité. À terme, il est peu probable que l'organisation du marché du travail permettra à l'économie de continuer à tirer pleinement parti de la mondialisation. Il faudrait pour cela un marché du travail qui facilite la réallocation des ressources de main-d'œuvre de plus en plus rares vers leur meilleure utilisation et mobilise les ressources de main-d'œuvre sous-utilisées pour contrer la contraction de la population active liée au vieillissement.*

Globalement, le marché du travail s'est bien adapté à la mondialisation, comme en témoignent les périodes prolongées de faible chômage. Cependant, cette bonne performance masque un taux d'utilisation de la main-d'œuvre (défini sous la forme du rapport entre le nombre d'heures travaillées et la population d'âge actif) de 7½ pour cent environ inférieur à la moyenne européenne. L'effet positif d'un fort taux d'activité est annulé par le taux le plus élevé d'emploi à temps partiel de la zone OCDE, un âge effectif de départ à la retraite qui, malgré des hausses récentes, est toujours inférieur à l'âge légal de plusieurs années et un recours très important aux prestations d'invalidité, malgré une diminution des inscriptions. Par ailleurs, le marché du travail se caractérise par un petit segment flexible (souvent des jeunes travailleurs sous contrat temporaire ou exerçant un travail indépendant) et un grand segment plus rigide (souvent des travailleurs plus âgés et plus qualifiés bénéficiant d'une forte protection sociale), l'ajustement en cas de chocs extérieurs pesant de façon disproportionnée sur le premier, positivement ou négativement. Plus inquiétant peut-être dans le cas de la mondialisation est le fait que la croissance de la productivité a été plus faible que dans les autres pays de l'OCDE, ce qui indique que le marché du travail pourrait ne pas être suffisamment efficace dans le transfert des ressources de main-d'œuvre vers les nouveaux secteurs en forte croissance. À terme, la question se pose de savoir si l'organisation du marché du travail facilite le transfert de ressources de main-d'œuvre de plus en plus rares à un moment où la mondialisation se poursuit et où la population active vieillit. La première section du présent chapitre montre comment le marché du travail s'est ajusté jusqu'ici à la mondialisation. Elle est suivie d'un examen des possibilités d'encourager l'allocation efficace de la main-d'œuvre et de mobiliser des ressources de main-d'œuvre supplémentaires.

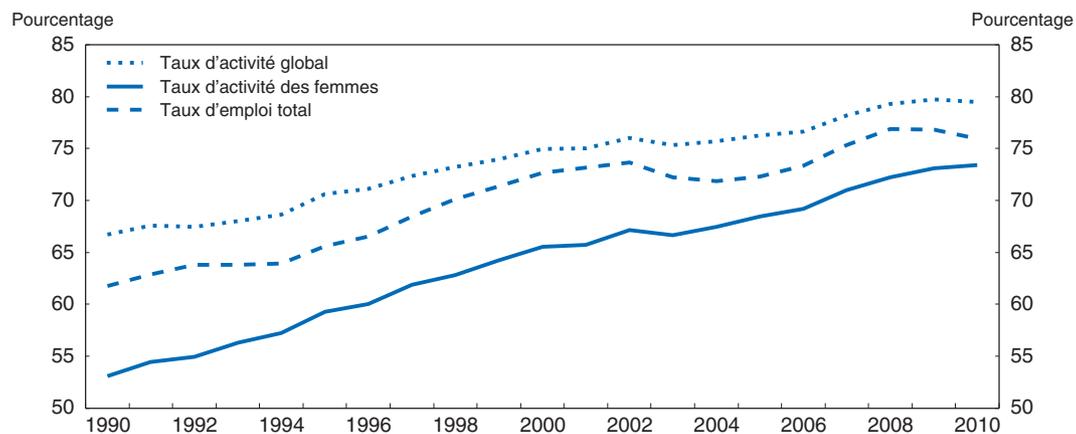
### L'effet de la mondialisation sur la demande de main-d'œuvre

La mondialisation conduit à une plus grande intégration des marchés du travail nationaux. Les économies émergentes ont constitué une réserve sans précédent de main-d'œuvre, ce qui, associé au progrès technologique et à la libéralisation continue des flux commerciaux et financiers internationaux, a permis un dégroupage des processus de production de biens et de services. Les économies avancées ont donc bénéficié de l'accès à ces ressources de main-d'œuvre via les importations, le déplacement de la production à l'étranger et l'immigration (FMI, 2007). L'internationalisation de la chaîne de production a fait monter les salaires des travailleurs qualifiés dans les économies avancées par rapport à ceux des travailleurs peu qualifiés. En outre, les avancées techniques se sont révélées être un puissant moteur de la dispersion accrue des salaires (OCDE, 2007a). Par ailleurs, l'effet sur l'emploi global devrait être positif, car le renforcement de la concurrence lié à la mondialisation stimule la demande de produits finaux, augmentant la demande de main-d'œuvre à des taux de salaires réels donnés, alors que la concurrence extérieure réduit les pressions salariales à des niveaux d'emploi donnés. Cependant, la question de savoir si une réduction du chômage doit s'ensuire dépend de la mesure dans laquelle les

ressources sont redéployées avec succès des secteurs en déclin vers les secteurs en expansion (OCDE, 2007a).

Le marché du travail néerlandais a bénéficié de la mondialisation et d'un progrès technique favorable aux compétences ces dernières décennies, comme en témoignent le niveau élevé d'emploi, la faiblesse et la baisse du chômage et la modération des inadéquations structurelles (graphiques 2.1 et 2.2). Dans le même temps, la plus grande efficacité de la répartition internationale du travail a déplacé la production vers le haut de la chaîne de valeur ajoutée, encourageant une plus grande productivité de la main-d'œuvre et la croissance des salaires réels (DNB, 2005 ; SER, 20008 ; Heyma et Theeuwes, 2008). L'emploi dans des secteurs comme l'agriculture, le textile et les activités manufacturières (à faible technologie) a diminué, alors que la part de l'emploi dans les services aux entreprises s'est accrue (graphiques 2.3 et 2.4). La spécialisation s'est renforcée au sein des secteurs, par exemple les chantiers navals sont passés de la production de gros navires à celle de navires de haute technologie (SER, 2008). La transition vers un travail à forte intensité de connaissances a été rendue possible par la progression du niveau général de compétences des salariés (graphique 2.4).

Graphique 2.1. Indicateurs du marché du travail<sup>1</sup>



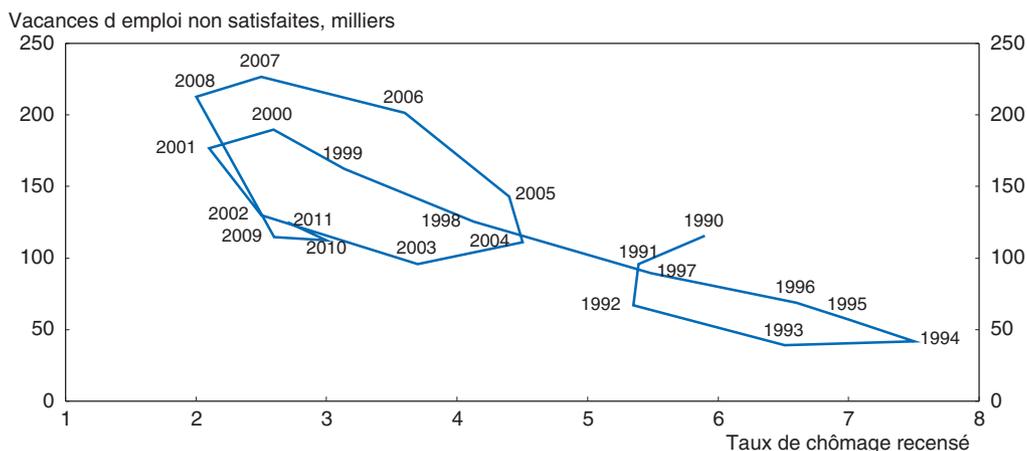
1. En pourcentage de la population active.

Source : OCDE (2012), Base de données sur les statistiques de la population active.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932614567>

Les travailleurs peu qualifiés ont bénéficié en tant que groupe de la mondialisation et du progrès technique favorable aux compétences, comme en témoignent l'augmentation de leurs salaires réels et un taux de chômage inférieur à la moitié de la moyenne des pays de l'UE15<sup>1</sup>. Cependant, ils en ont beaucoup moins tiré parti que les travailleurs très qualifiés, car, parallèlement, la part de ces derniers dans la demande de main-d'œuvre s'est accrue (à un rythme supérieur à la forte augmentation de l'offre). Dans ces conditions, le taux de rentabilité de l'investissement dans le capital humain a progressé (de même que la dispersion des gains) depuis le début des années 90 (Jacobs, 2004 ; Jacobs et Webbink, 2006 ; CPB, 2008 ; OCDE, 2008a)<sup>2</sup>. Néanmoins, la dispersion des gains reste faible par rapport à celle observée dans la plupart des pays de l'OCDE (graphique 2.5). En outre, rien n'indique véritablement que la mondialisation ait menacé les emplois et les salaires des travailleurs moyennement qualifiés (CPB, 2008 ; Groot et De Groot, 2011), contrairement

Graphique 2.2. Courbe de Beveridge

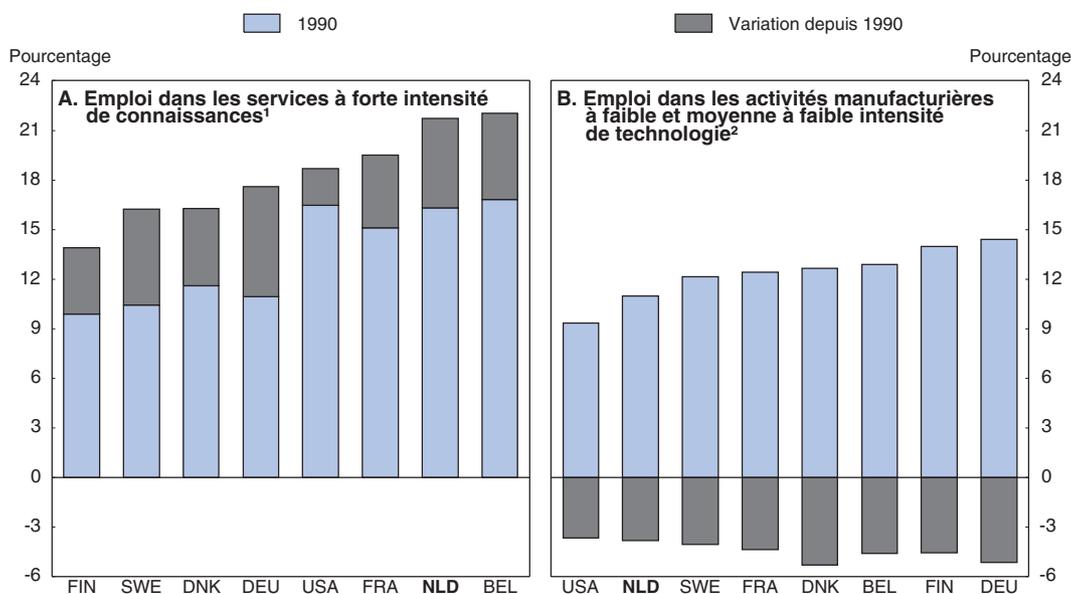


Source : OCDE, Base de données sur les Principaux indicateurs économiques et CBS Statline.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932614586>

Graphique 2.3. Déplacements de l'emploi vers les services à forte intensité de connaissances

1990-2009, en pourcentage de l'emploi total



1. Dans les services marchands à forte intensité de connaissances entrent les postes et télécommunications (CITI, Rév. 3, division 64), l'intermédiation financière et les activités d'assurances (divisions 65-67) et les activités de services aux entreprises (divisions 71-74).

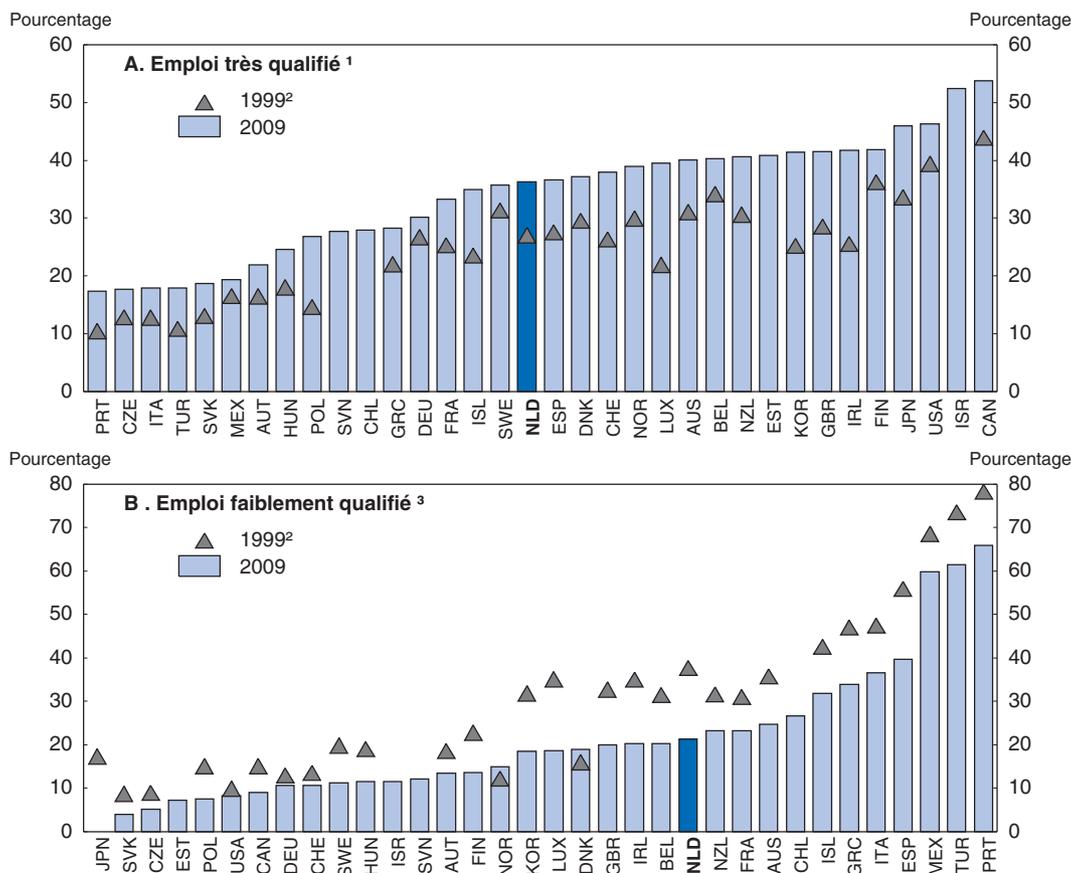
2. Les activités manufacturières à faible et moyenne/faible intensité de technologie désignent les activités manufacturières à l'exclusion de la fabrication de produits chimiques (CITI Rév. 3, division 24), de la fabrication de machines et de matériel, n.c.a. (division 29), de la fabrication de matériel électrique et optique (divisions 30-33) et fabrication de matériels de transport (divisions 34-35).

Source : OCDE (2012), STAN, Base de données sur l'analyse structurelle.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932614605>

Graphique 2.4. **L'emploi des travailleurs peu qualifiés s'est accru**

En pourcentage de l'emploi total



1. Les travailleurs très qualifiés sont ceux qui ont un diplôme de l'enseignement supérieur ou un niveau d'études plus élevé.
2. Les données pour 1999 ne sont pas disponibles pour le Chili, l'Estonie, Israël et la Slovaquie.
3. Les travailleurs peu qualifiés sont ceux ayant fait des études pré-primaires, primaires et du premier cycle du secondaire.

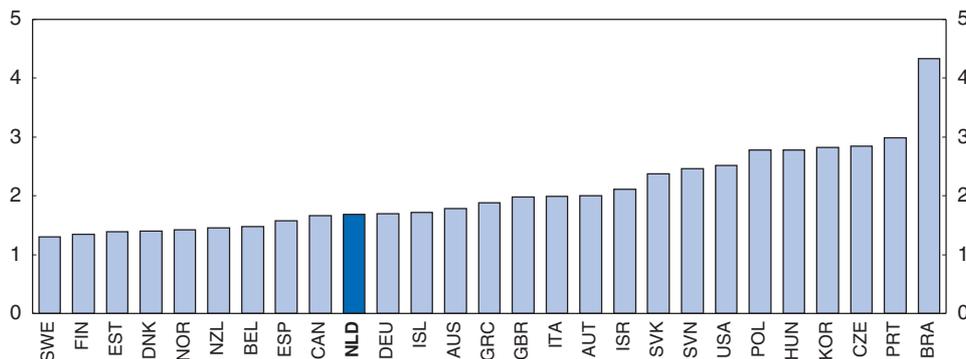
Source : OCDE (2012), Base de données de Regards sur l'éducation.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932614624>

à ce qui a été observé aux États-Unis et au Royaume-Uni (Goos et Manning, 2007 ; Autor et al., 2008).

Ces dernières décennies, le segment flexible du marché du travail s'est développé, ce qui a sans doute facilité la réallocation des ressources de main-d'œuvre. Aujourd'hui, environ un quart du marché du travail néerlandais est composé de travailleurs sous contrat temporaire et de travailleurs indépendants, qui sont généralement plus jeunes et moins qualifiés (Cörvers, et al., 2011). Ces travailleurs sont confrontés à un risque plus élevé de chômage et bénéficient d'une protection sociale moins généreuse, celle-ci étant liée à l'ancienneté (par exemple, plus faibles indemnités de licenciement et allocations de chômage et couverture moins large de l'assurance-maladie). Ce sont donc eux qui supportent de manière disproportionnée la charge de l'ajustement en cas de chocs extérieurs. Dans le même temps, la mondialisation rend les bases d'imposition plus mobiles et, par conséquent, plus difficile le partage des risques par le biais du système de

Graphique 2.5. **La dispersion des salaires est relativement peu importante**  
Rapport entre les salaires des travailleurs très qualifiés et ceux des travailleurs peu qualifiés, 2008<sup>1</sup>



1. Population des 25 à 64 ans. 2005 pour l'Australie, 2006 pour l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Grèce, l'Islande, l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Slovaquie et la Suède ; 2007 pour le Canada, la Corée, l'Espagne et la Finlande.

Source : OCDE (2010), *Regards sur l'éducation*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932614643>

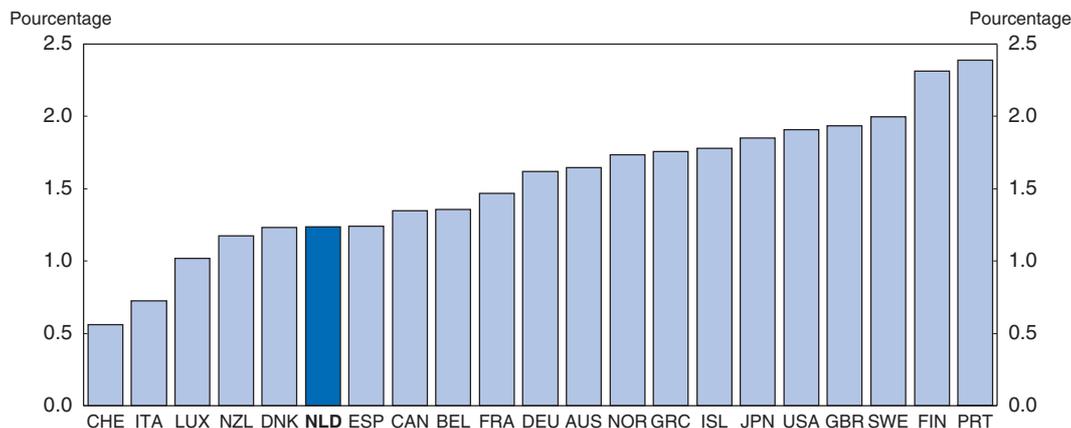
prélèvements et de transferts. Il convient de noter, toutefois, que les travailleurs sous contrats de courte durée sont essentiellement des d'étudiants qui associent études et emploi pour faciliter leur intégration dans le monde du travail (OCDE, 2008 et 2010). En outre, les autres travailleurs (souvent plus âgés et plus qualifiés et titulaires de contrats permanents) bénéficient en général d'une large protection sociale (en termes d'indemnités de licenciement et d'allocations de chômage) qui s'améliore encore avec l'ancienneté, ce qui ne les incite guère à changer d'emploi et empêche souvent les secteurs en expansion d'avoir facilement accès à des travailleurs très qualifiés et expérimentés. De plus, les employeurs de ce groupe de travailleurs sont encouragés à leur fournir des formations spécialisées.

À terme, il est peu probable que la division du marché du travail en un segment flexible de relativement petite taille et un segment rigide beaucoup plus grand compte tenu du vieillissement de la population active permettra à l'économie de tirer pleinement parti des avantages de la mondialisation. Il faudrait dans cette optique un marché du travail qui permette la réallocation des ressources de main-d'œuvre de plus en plus rares vers leur meilleure utilisation, en particulier vers les secteurs où l'économie jouit d'un avantage comparatif (OCDE, 2007b et c). Une telle réallocation améliorerait la progression (relativement faible) de la productivité (graphique 2.6)<sup>3</sup>. Cette performance médiocre de la productivité tient sans doute pour partie au fait que le marché du travail a mieux réussi à préserver l'emploi des travailleurs peu qualifiés que dans nombre d'autres pays (graphique 2.4, partie B). D'ici à 2040, la population d'âge actif se sera contractée de 10 %, alors que le ratio de dépendance aura doublé (graphique 2.7). En outre, une part considérable de la population active partant à la retraite est employée dans les secteurs manufacturiers traditionnels, ce qui rend encore plus nécessaire un ajustement rapide pour maintenir la performance des Pays-Bas à l'exportation à l'heure où le vieillissement de la population s'accélère.

L'accélération de la mondialisation rend la flexibilité d'autant plus avantageuse, en ce sens que la réallocation des ressources entre les secteurs, les entreprises et les professions permet aux entreprises d'assurer la progression nécessaire vers le haut de la chaîne de

## Graphique 2.6. Croissance de la productivité du travail

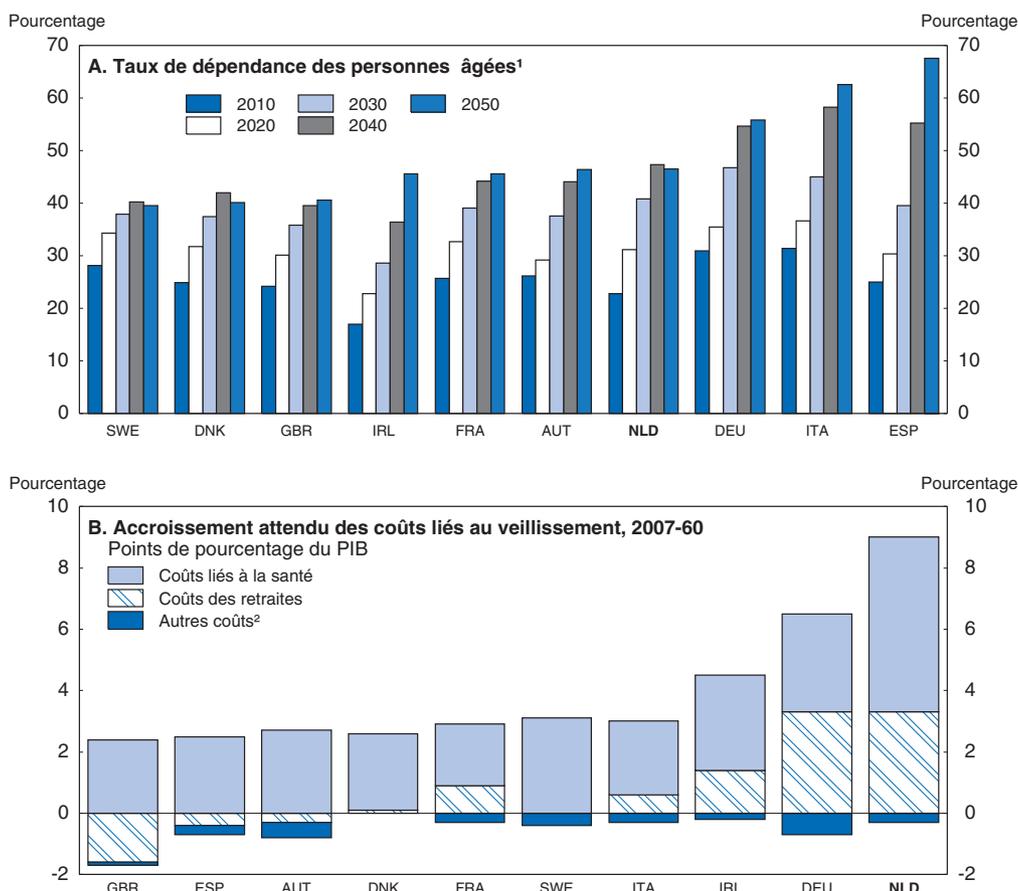
Mesurée par le taux de croissance annuel composé du PIB par heure travaillée entre 1990 et 2010



Source : OCDE (2012), Base de données sur la productivité.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932614662>

## Graphique 2.7. Vieillesse de la population



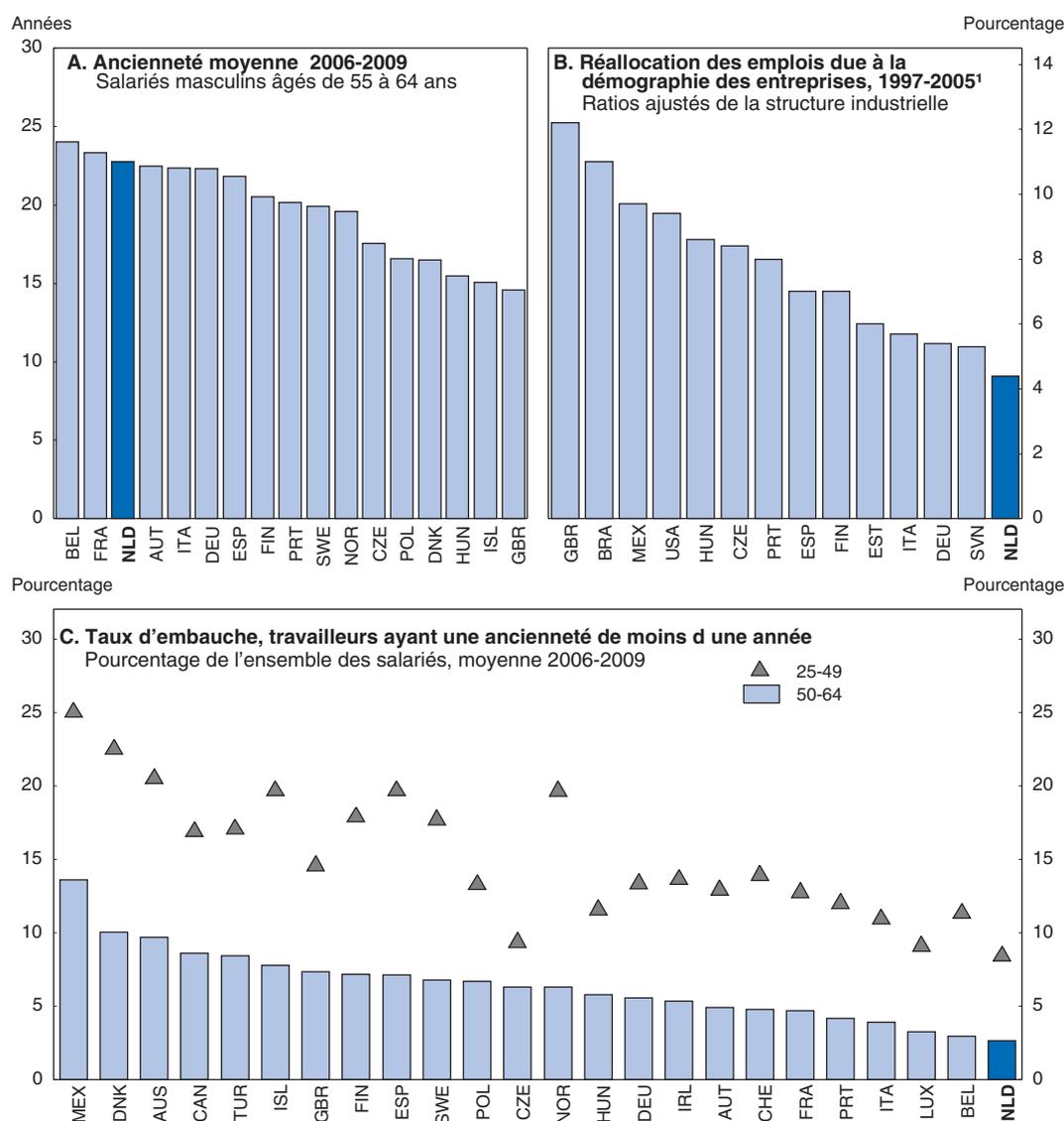
1. Population de 65 ans et plus divisée par la population de 15 à 64 ans.

2. Allocations de chômage et dépenses d'éducation.

Source : OCDE (2011), Base de données historiques sur la population et prévisions (1950-2050) et Commission européenne (2009), « Rapport 2009 sur le vieillissement démographique: projections économiques et budgétaires pour les États membres de l'UE27 (2008-60) ».

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932614681>

valeur ajoutée et stimule la croissance de la productivité (Rae et Sollie, 2007). Par ailleurs, la mondialisation devient de plus en plus complexe, le commerce traditionnel de produits cédant du terrain face au « commerce des tâches », dans le cadre duquel différentes phases et fonctions du processus de production sont externalisées vers divers pays (Baldwin, 2006 ; Akçomak *et al.*, 2010 ; Gelauff *et al.*, 2010). Le marché du travail néerlandais n'est d'ailleurs pas bien adapté à ces mutations, car la mobilité de la main-d'œuvre est relativement faible avec de longues durées moyennes d'ancienneté dans l'emploi et périodes de chômage, surtout parmi les travailleurs âgés (pour lesquels l'incidence du chômage de longue durée est de 46 % contre 43 % pour la moyenne de l'OCDE) (graphique 2.8). Même en termes de mobilité d'emploi à emploi, les Pays-Bas se situent

Graphique 2.8. **La mobilité de l'emploi est faible**

1. Les taux de réallocation ajustés sont les taux moyens des créations et destructions d'emploi estimés par les entrées et sorties de l'emploi salarié qui seraient observés dans chaque pays s'il avait la composition sectorielle d'un pays « moyen ».

Source : OCDE (2012), Base de données sur les Perspectives de l'emploi de l'OCDE et OCDE(2009), Perspectives de l'emploi de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932614700>

dans une position à peu près moyenne en comparaison des autres pays de l'OCDE (OCDE, 2010a). De fait, on craint des distorsions de plus en plus marquées dans le déploiement des travailleurs âgés, les secteurs où ils se trouvent n'étant pas ceux où ils pourraient être les plus productifs (Euwals et al., 2009).

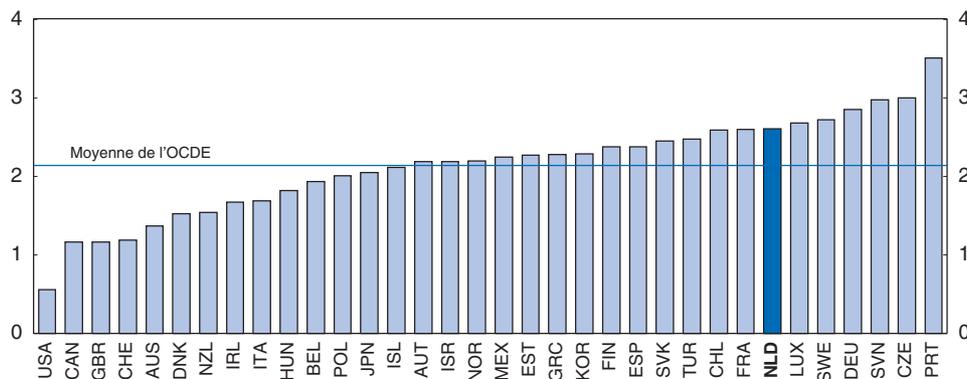
## Politiques visant à favoriser la mobilité de la main-d'œuvre

### Assouplissement de la législation de protection de l'emploi

Le principal obstacle à la réallocation de la main-d'œuvre est la rigueur de la législation de protection de l'emploi pour les travailleurs titulaires de contrats permanents (graphique 2.9). Dans le système néerlandais, il y a deux moyens de mettre fin à des contrats de durée illimitée : la voie coûteuse mais prévisible des tribunaux ou la voie moins coûteuse mais moins prévisible et plus longue des procédures administratives (par le biais du service public de l'emploi – « UWV ») (voir aussi l'Étude de 2008 pour une description détaillée). Le système bénéficie aux travailleurs ayant une position de force sur le marché du travail, car les indemnités de licenciement s'accroissent relativement rapidement avec l'âge et avec le revenu, renforçant les incitations à rester dans le même emploi<sup>4</sup>.

Graphique 2.9. La législation de protection de l'emploi pour les travailleurs sous contrats permanents reste stricte

Indice allant de 0 à 6 depuis la législation la moins restrictive jusqu'à la plus restrictive, 2008<sup>1</sup>



1. 2009 pour la France, les Pays-Bas et le Portugal. L'indicateur fait référence à la version 3, comme indiqué dans la méthodologie.

Source : OCDE (2012), Base de données de l'OCDE sur la protection de l'emploi.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932614719>

Comme on l'a vu dans l'Étude de 2010, une stricte législation de protection de l'emploi pour les travailleurs titulaires de contrats permanents réduit la rotation de la main-d'œuvre, empêchant une réallocation des ressources en main-d'œuvre à même d'améliorer la productivité. Cet aspect est particulièrement pertinent dans le contexte de la mondialisation, car les entreprises exposées à la concurrence internationale doivent souvent réorganiser les lieux de travail et déplacer/attirer des salariés vers de nouvelles activités économiques. Un problème particulier est que les droits accumulés aux indemnités de licenciement sont perdus lorsqu'on change d'emploi, ce qui réduit sensiblement les incitations des travailleurs âgés ayant accumulé d'importants droits à changer d'emploi (Euwals et al., 2009). En outre, les chômeurs âgés ont des salaires de

réserve élevés, en raison à la fois d'indemnités de licenciement et d'allocations de chômage souvent généreuses ainsi que d'un important élément d'ancienneté dans les salaires (voir ci-après).

L'assouplissement de la législation de protection de l'emploi pour les travailleurs titulaires de contrats permanents peut contribuer à une amélioration de l'allocation de la main-d'œuvre en favorisant la mobilité de l'emploi du fait de l'accroissement des mouvements d'entrée et de sortie du chômage, de la réduction de l'incidence du chômage de longue durée, de davantage de créations et de destructions d'emploi et de passages plus nombreux d'un emploi à l'autre (OCDE, 2004 ; Deelen *et al.*, 2006 ; Haltiwanger, *et al.*, 2008 ; Bassanini *et al.*, 2008)<sup>5</sup>. Par exemple, ramener le niveau de restrictivité de cette législation au niveau du Danemark réduirait la durée moyenne du chômage de 5 à 15 mois et diminuerait la part du chômage de longue durée de 3 points de pourcentage (Deelen et Jongen, 2009). En outre, une législation moins stricte et plus prévisible dans ce domaine renforcerait l'attrait des Pays-Bas pour l'investissement direct étranger – un objectif de l'État (voir chapitre 1). Au fil des années, plusieurs tentatives ont été faites pour réformer le système de protection de l'emploi, notamment celle visant à plafonner l'indemnité de licenciement à 75 000 euros, mais toutes ont échoué. Plusieurs changements ont néanmoins été apportés. Le principe voulant que ce soit le dernier embauché à être le premier licencié a été remplacé par le principe du licenciement collectif des travailleurs en fonction de la composition globale par âge des salariés de l'entreprise, ce qui a déplacé une partie du risque de chômage sur les travailleurs âgés. Plus récemment, les directives générales des tribunaux en matière d'indemnités de licenciement ont été modifiées, ces indemnités étant quelque peu réduites à tous les niveaux, mais surtout pour les jeunes.

Les petites avancées enregistrées dans la réduction des indemnités de licenciement ne suffisent pas et il faut redoubler d'efforts pour mettre en place un plafonnement. En outre, le système de licenciement doit être rendu plus simple, plus prévisible et moins long, comme cela a été recommandé dans les *Études précédentes* de l'OCDE et dans *Objectif croissance*, notamment en bien précisant les règles en matière de licenciement prévues par la loi et en faisant en sorte que la saisine des tribunaux ne soit possible qu'*a posteriori*. Ces réformes devraient encourager une réallocation de la main-d'œuvre favorable à la productivité et améliorer la mobilité d'emploi à emploi des travailleurs âgés, en particulier si elles sont associées à une réforme du généreux système d'indemnisation du chômage (voir ci-après).

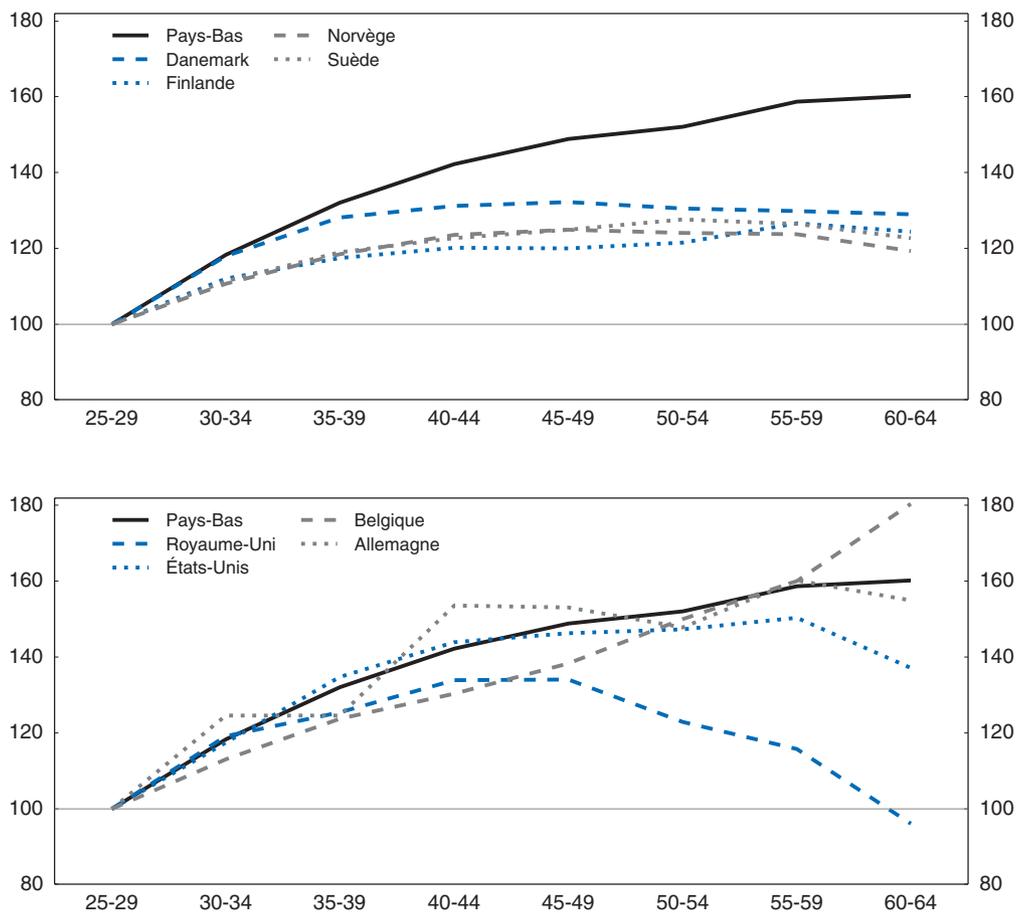
### **Réduction de la rémunération à l'ancienneté**

La rentabilité de l'ancienneté est relativement forte aux Pays-Bas, d'où le peu d'intérêt pour travailleurs âgés de changer d'emploi, car cela implique souvent une diminution des salaires (Deelen, 2011 ; Van Vuuren et De Hek, 2009 ; Borghans *et al.*, 2007)<sup>6</sup>. Les salariés de sexe masculin de 55 à 59 ans gagnent près de 160 % du salaire des 20 à 29 ans, cet écart étant relativement comparable à celui de la Belgique et de l'Allemagne mais beaucoup plus important qu'au Royaume-Uni, aux États-Unis et dans les pays nordiques, où l'incidence de l'ancienneté sur les salaires tend à diminuer après 60 ans (graphique 2.10). L'augmentation du salaire avec l'ancienneté peut s'expliquer dans une certaine mesure par la stricte législation de protection de l'emploi, qui se durcit avec l'ancienneté et stimule le pouvoir de négociation des travailleurs en place (Deelen, 2011). Ces dernières années, les partenaires sociaux se sont efforcés de modifier la relation entre le salaire et l'ancienneté en fondant davantage les hausses de salaire sur les performances individuelles (voir ci-après).

Cette action a eu un effet positif sur la mobilité de la main-d'œuvre pour les entreprises concernées (Gielen et al., 2006). Néanmoins, 70 % environ des conventions collectives prévoient une progression annuelle des salaires automatique (ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, 2011a). En outre, pour les travailleurs âgés qui sont souvent au plus haut de l'échelle des rémunérations, une réduction des salaires est encore très exceptionnelle (Van Vuuren et De Hek, 2009). Ainsi, la réallocation des travailleurs âgés pourrait être davantage favorisée si les partenaires sociaux s'entendaient pour réduire l'élément automatique de progression des salaires imputable à l'ancienneté. En outre, une telle mesure pourrait améliorer les chances des chômeurs âgés de retrouver un emploi.

Graphique 2.10. **Forte prime à l'ancienneté pour les hommes**<sup>1</sup>

Rémunération des 25 à 29 ans = 100



1. Les données concernent les travailleurs à plein temps et diverses années sur la période 1998-2003, ainsi que les rémunérations médianes pour le Danemark et les Pays-Bas.

Source : OCDE, Base de données sur les gains, données non publiées.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932614738>

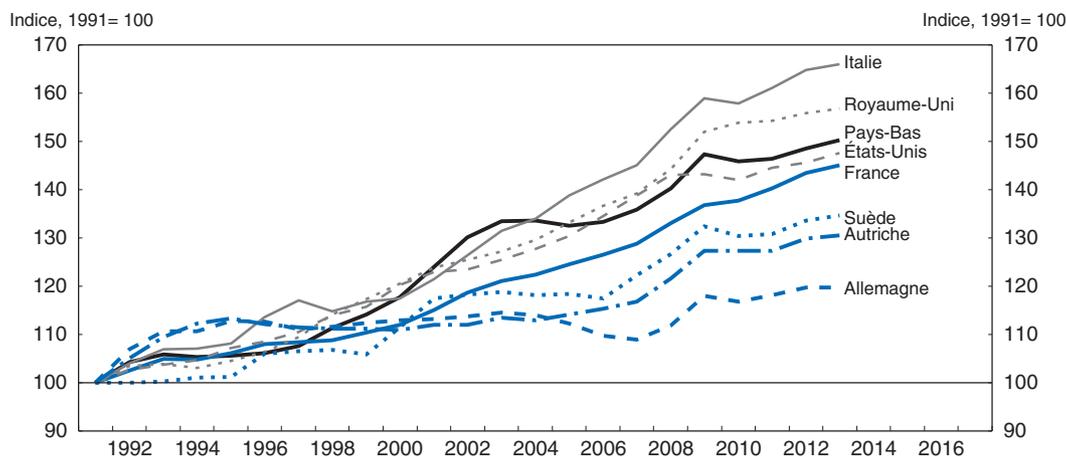
Une autre raison pour laquelle les partenaires sociaux devraient s'occuper de la question de la rémunération à l'ancienneté est que le système actuel de formation des salaires peut conduire à une dérive à la hausse des coûts salariaux, érodant la

compétitivité extérieure. Du fait du vieillissement de la population, la part importante que représente l'ancienneté dans les salaires signifie que ceux-ci enregistrent automatiquement une hausse qui n'est pas liée à l'évolution de la productivité (OCDE, 2008b). Des pressions supplémentaires peuvent s'exercer sur les coûts salariaux totaux du fait de la nécessité de financer des dépenses de plus en plus importantes liées au vieillissement, en particulier dans le domaine des soins de santé (chapitre 3). De fait, la grande majorité des employeurs s'attendent à ce que le vieillissement fasse grimper les coûts salariaux (Van Dalen *et al.*, 2008). On peut remédier à ces problèmes en modifiant le système de formation des salaires pour assurer un lien plus étroit entre leur évolution et celle de la productivité.

### **Une plus grande flexibilité des salaires peut contribuer à une meilleure allocation des ressources de main-d'œuvre de plus en plus rares**

Les coûts de main-d'œuvre nominaux aux Pays-Bas ont connu une évolution à peu près semblable à celle observée dans la plupart des pays concurrents de la zone euro au cours de la dernière décennie, malgré le marché du travail relativement tendu. Cette situation a été favorisée par le système de détermination des salaires large et très coordonné (y compris l'extension administrative des conventions) qui tient compte de la situation macroéconomique, réduit les coûts de transaction et garantit l'application de normes communes en matière de conditions de travail (encadré 2.1). Cependant, ce système conduit aussi souvent à des hausses importantes de salaire après que l'économie s'est ralentie, ce qui nuit à la compétitivité-coût à un moment peu opportun du cycle d'activité (Leering, 2007 ; OCDE, 2008b ; SER, 2006). De fait, une pression à la hausse s'est exercée sur les coûts unitaires de main-d'œuvre (graphique 2.11). Par ailleurs, la forte centralisation/coordination tend à préserver la structure des salaires relatifs, entraînant des distorsions dans les signaux donnés par les salaires dans les secteurs en déclin et les secteurs en expansion, ce qui empêche la réallocation des ressources et place les Pays-Bas dans une situation défavorable dans une économie mondialisée (OCDE, 2007b ; OCDE, 2004)<sup>7</sup>.

Graphique 2.11. **Les coûts unitaires de main-d'œuvre ont augmenté relativement rapidement**



Source : OCDE (2012), Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932614757>

### Encadré 2.1. Négociations salariales et évolution vers la décentralisation

Par rapport aux autres pays de l'UE, une plus grande partie de la population active des Pays-Bas est couverte par des négociations collectives (environ 80 % de la main-d'œuvre salariée contre 60 % pour l'UE27), bien que la densité syndicale (d'environ 20 %) soit inférieure à la moyenne (Commission européenne, 2011). La forte couverture des conventions collectives tient au nombre relativement élevé d'affiliés à des organisations patronales ainsi qu'à l'extension ministérielle des conventions signées dans un secteur industriel aux employeurs qui ne sont pas membres d'une organisation (*Algemeen Verbindend Verklaren*) (SER, 2007a).

Les négociations ont essentiellement lieu au niveau sectoriel : les accords sectoriels représentent 90 % environ de tous les salariés couverts, contre 10 % au niveau de l'entreprise (ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, 2011a). Lorsque la négociation est menée à l'échelon inférieur, elle s'accompagne d'une coordination au niveau central, qui, certaines années, implique des accords entre les fédérations sur l'évolution des salaires ou – parfois avec la participation de l'État – l'établissement d'autres conditions de travail ou de pactes sociaux (par exemple, sur les retraites, la durée du travail, les prestations d'invalidité) (Leering 2007 ; ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, 2008). Les années où les employeurs et les fédérations syndicales ne fixent pas de recommandations salariales communes au niveau central, les fédérations syndicales tendent à déterminer un plafond pour les demandes de salaires, tenant ainsi compte des conditions macroéconomiques (Leering, 2007 ; SER 2007a). Ce plafond sert de directive aux syndicats affiliés lorsqu'ils négocient les salaires (contractuels) au niveau des secteurs ou des entreprises. Les écarts à la hausse par rapport à la règle interviennent essentiellement par le biais d'un glissement des salaires, sous l'effet notamment de l'avancement, du versement d'indemnités ou de primes et de l'allocation de dividendes.

Ces dernières décennies, la décentralisation et la différenciation des salaires ont été encouragées. Par exemple, davantage de conventions collectives prévoient des dispositifs de rémunération fondés sur la performance (comme le partage des bénéficiaires, les primes individuelles ou une augmentation de la rémunération fondée sur la performance) ou d'autres dispositifs de rémunération flexibles (comme des paiements exceptionnels indépendants de toute performance (SER, 2006 et 2008). La plupart des accords collectifs au niveau sectoriel prévoient des clauses d'exclusion (*dispensatiebepalingen*) permettant aux entreprises de s'écarter (partiellement) des accords de branche sous certaines conditions, bien que ces clauses soient rarement utilisées (SER, 2007a ; Basis in Beleid, 2007 ; Regioplan 2008). À l'extrémité inférieure de la distribution des salaires, le salaire minimum réel légal a été réduit et le salaire adulte le plus faible prévu dans les conventions collectives a été rapproché du niveau du salaire minimum légal (SER, 2007a ; ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, 2011a).

À l'avenir, il sera de plus en plus important d'aligner l'évolution des salaires et celle de la productivité, à la fois pour préserver la compétitivité extérieure et pour assurer l'affectation adéquate de ressources de main-d'œuvre de plus en plus rares. L'Accord de Wassenaar de 1982 (document fondateur du dispositif actuel de formation des salaires) prévoyait des conventions salariales plus décentralisées, objectif qui a été confirmé dans un accord de 1993 (SER, 2006 ; ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, 2008). Les partenaires sociaux ont estimé que la décentralisation devrait être poursuivie, avec notamment la conclusion d'accords collectifs au niveau des entreprises, moins de règles et réglementations détaillées dans ces accords, une plus grande priorité à la rémunération fondée sur la performance et une certaine mesure de coordination avec la politique macroéconomique (SER, 2007a ; SER, 2008). Jusqu'ici, les mesures de décentralisation prévoient un recours plus large aux accords de rémunération fondés sur la performance et la possibilité accrue d'invoquer les clauses de non-applicabilité (rarement utilisées)

Tableau 2.1. **Travailleurs couverts par les conventions collectives**<sup>1</sup>

	Conventions collectives	Travailleurs couverts	Part des travailleurs couverts :	
			Au niveau sectoriel	Au niveau des entreprises
	Nombre total	Millions	%	
2003	712	5.8	88.7	11.3
2004	759	6.1	88.2	11.8
2005	748	6.2	86.1	13.9
2006 <sup>2</sup>	538	4.8	81.4	18.6
2007	715	5.8	89.9	10.1
2008	716	5.9	90.7	9.3
2009	748	6.1	90.3	9.7
2010	709	6.4	91.0	9.0
2011	688	6.1	91.3	8.7

1. Sont visées les conventions collectives régulières et répertoriées.

2. Valeur atypique en raison d'un plus faible enregistrement.

Source : Voorjaarsrapportages CAO-afspraken.

(encadré 2.1). Cependant, ce sont encore les accords salariaux sectoriels qui dominent, et leur nombre s'est même accru (tableau 2.1).

La décentralisation des négociations salariales pourrait améliorer la valeur indicative des salaires relatifs et une réallocation des ressources de main-d'œuvre favorable à la productivité. Dans cette optique, il faudrait, pour maintenir un bon bilan en matière d'emploi, renoncer à la volonté de forte coordination, mais aussi passer à la fixation des salaires au niveau local de façon à éviter que le système de détermination des salaires ne prenne en compte ni les conditions macroéconomiques ni l'évolution locale de la productivité (Bassanini et Duval, 2006 ; OCDE, 2004). En outre, la plus grande rotation des emplois favorisera vraisemblablement l'apprentissage tout au long de la vie, ce qui devrait améliorer les gains de productivité (encadré 2.2). De fait, une plus grande flexibilité des salaires relatifs envoie des signaux clairs en faveur de l'investissement dans le capital humain (OCDE, 2004). Par ailleurs, une formation plus décentralisée des salaires devrait contribuer à une évolution des salaires avec l'ancienneté plus conforme à l'évolution de la productivité.

La réforme du système de détermination des salaires exige une action de la part de l'État et des partenaires sociaux. L'État devrait, en tant que première mesure vers une fixation plus décentralisée des salaires, limiter ou abolir les extensions ministérielles des conventions collectives sectorielles, qui limitent les possibilités de détermination des salaires au niveau local. Les partenaires sociaux, pour leur part, devraient faciliter le recours aux clauses d'exclusion de façon à permettre aux entreprises de s'écarter des accords sectoriels – option peu connue (en particulier parmi les PME) puisque près des trois-quarts des entreprises ne connaissent pas ces clauses, qui ne sont en conséquence pratiquement jamais utilisées alors que la plupart des accords en contiennent (Regioplan, 2007 ; Regioplan, 2008 ; Basis en Beleid, 2007). Les partenaires sociaux devraient donc veiller à ce que figurent dans les conventions collectives des directives de procédure claires pour trancher sur les demandes d'exclusion, car ces directives font souvent défaut (Basis en Beleid, 2007). Il serait même préférable de décider que les clauses d'exclusion sont déterminées uniquement par les parties directement impliquées au niveau local, sans nécessité d'approbation sectorielle.

### Encadré 2.2. **Incitations à l'apprentissage tout au long de la vie**

À l'heure de la mondialisation, un capital humain solide est indispensable pour créer une plus grande mobilité, car il favorise l'apprentissage tout au long de la vie et, partant, les changements d'emplois (Baldwin, 2006 ; Rae et Sollie, 2008). Mais les travailleurs néerlandais ne sont guère incités à investir dans l'apprentissage à vie. Seulement 40 % environ de l'ensemble des salariés participent à une formation, contre 80 % au Danemark, en Finlande et en Suède (Euwals *et al.*, 2009). Une législation de protection de l'emploi, qui se durcit avec l'ancienneté, associée à une forte influence de l'ancienneté sur les salaires, incite fortement les travailleurs à garder le même emploi aussi longtemps que possible, réduisant ainsi la rentabilité de l'accumulation de capital humain (non spécifique à l'entreprise). L'effet de l'investissement limité dans le capital humain sur la mobilité est exacerbé par le fait que les fonds de formation sectoriels (« O&O-fondsen ») visent essentiellement l'acquisition de compétences sectorielles, et non une formation générale à même de faciliter la mobilité de la main-d'œuvre entre les secteurs et, en particulier, en dehors des secteurs en déclin (gouvernement, 2010a ; SER, 2011). L'utilisation de ces fonds de manière collective pour une formation plus générale devrait être encouragée, mais pourrait être compliquée par le fait que la taille des fonds en question diffère sensiblement suivant les secteurs. Le plan Vitalité de 2013 comporte des budgets de formation spécifiquement ciblés pour faciliter la mobilité entre les secteurs.

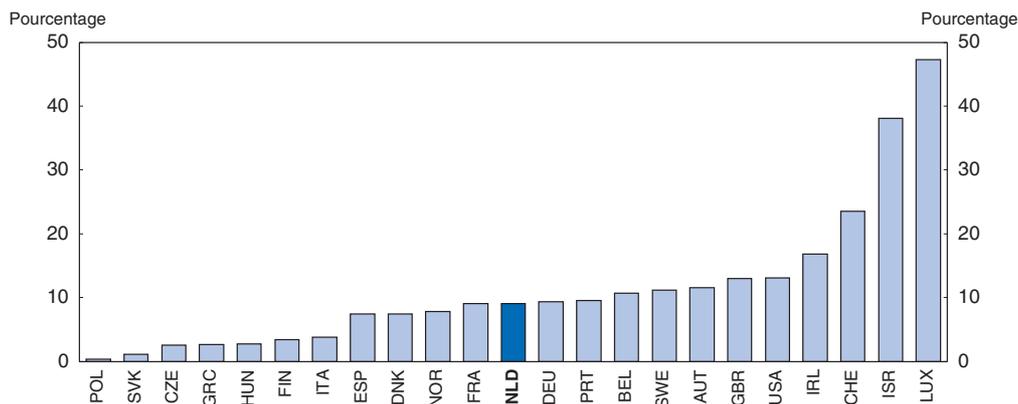
Surtout, il faudrait que les partenaires sociaux réorganisent le système de formation des salaires pour faciliter les négociations au niveau local. Cette évolution pourrait s'inspirer, par exemple, du modèle danois, où les négociations centrales ou sectorielles sont maintenues pour les conditions-cadre (comme les règles sur la durée du travail, les retraites, etc.), alors que les salaires sont déterminés au niveau local. L'État pourrait contribuer à ce processus en réformant la stricte législation de protection de l'emploi, afin de peser sur le fort pouvoir de négociation que peuvent exercer les travailleurs âgés, notamment dans les PME.

### **Mobilisation des ressources de main-d'œuvre sous-utilisées**

La circulation des travailleurs qualifiés entre les pays et la concurrence mondiale entre entreprises pour la recherche de talents sont devenues des aspects importants de la mondialisation (OCDE, 2008c et 2009a). Les Pays-Bas bénéficient de l'arrivée de migrants hautement qualifiés de pays hors de l'UE, qui contribuent sensiblement aux activités économiques et novatrices et qui ne pèsent guère sur les systèmes d'éducation et de protection sociale (Theeuwes, 2011 ; Roodenburg *et al.*, 2005 ; Muysken et Ziesemer, 2011). Par rapport aux autres pays, toutefois, la part des immigrants ayant un niveau élevé d'instruction dans les emplois très qualifiés est assez faible, malgré la relative libéralité de la politique d'admission dont ils font l'objet (Berkhout *et al.*, 2010) (graphique 2.12). Diverses politiques d'admission – motivées essentiellement par la demande – sont en place pour faciliter l'entrée de travailleurs très qualifiés en provenance de pays non membres de l'UE (encadré 2.3). Toutes ces politiques ne tiennent pas compte du fait que la décision d'une personne très qualifiée de s'installer à l'étranger dépend d'un ensemble de facteurs, notamment les possibilités de carrière et les avantages financiers, la présence d'établissements de recherche de haut niveau et des conditions de vie attractives, ou des raisons personnelles (OCDE, 2009a ; Berkhout *et al.*, 2010). En outre, la demande de travailleurs migrants concerne souvent des travailleurs peu qualifiés, par exemple dans

Graphique 2.12. **Les immigrants dans les emplois hautement qualifiés**

En pourcentage de l'ensemble des emplois hautement qualifiés, 2009

Source : OCDE (2011), *Perspectives des migrations internationales*.StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932614776>**Encadré 2.3. Politiques destinées à attirer les travailleurs très qualifiés**

Les Pays-Bas ont mis en œuvre des politiques visant à attirer des travailleurs très qualifiés en dehors des pays de l'Espace économique européen (EEE). Du côté de la demande, le « Programme pour les travailleurs du savoir » prévoit une dérogation à l'exigence d'un permis de travail si le revenu annuel des travailleurs concernés est conforme au critère d'un revenu annuel brut de 51 239 euros (en 2012), soit 10 % environ de plus que le salaire brut moyen d'un travailleur à temps plein. Les jeunes travailleurs de moins de 30 ans doivent gagner au moins 37 575 euros (le salaire moyen pour les 25-30 ans est d'environ 33 000 euros) ; alors qu'aucun critère de revenu n'est exigé pour les chercheurs, les scientifiques et les médecins en formation. Outre le fait que l'employeur doit participer au programme relatif aux travailleurs du savoir, le revenu est à peu près le seul critère, rendant le système plus directement applicable que le dispositif « carte bleue » de l'UE. Depuis son introduction en 2004, le nombre d'immigrants qui en ont bénéficié est passé de 2 200 en 2005 à 6 570 en 2010 et représente environ un tiers de l'ensemble des permis de travail attribués aux travailleurs originaires de pays non membres de l'UE (ainsi que de la Roumanie et de la Bulgarie). En outre, pour faciliter l'entrée de travailleurs très qualifiés pour une courte période, un permis de travail à court terme pour les travailleurs très qualifiés a été introduit en janvier 2012 (sous la forme d'un projet pilote).

Les Pays-Bas ont aussi mis en œuvre des politiques visant à accroître l'offre de travailleurs très qualifiés : les étudiants internationaux originaires de pays non membres de l'UE et titulaires d'un diplôme universitaire du premier degré ou d'un Master sont habilités à trouver un emploi après une année d'études dans une université néerlandaise (*Zoekjaar Afgestudeerde Buitenlandse Studenten*), pour une rémunération d'au moins 26 931 euros. Le gouvernement envisage d'étudier les moyens d'accroître le taux de rétention des étudiants internationaux, par exemple en les encourageant à apprendre le néerlandais et en favorisant les contacts entre les étudiants et le secteur privé (ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Science, 2011)\*. De même, les titulaires d'un Master ou d'un Doctorat délivrés par des universités de renommée internationale peuvent rester une année aux Pays-Bas pour rechercher un emploi, qui est aussi bien rémunéré que dans le système applicable aux travailleurs du savoir (*Regeling Hoogopgeleiden*). En outre, un dispositif est en place pour les travailleurs indépendants, dont l'accès est accordé sur la base des compétences et de l'expérience personnelle, d'un plan d'activité et de la contribution potentielle à l'économie néerlandaise. Dans la pratique, peu d'émigrants entrent aux Pays-Bas par le biais de ces mesures du côté de l'offre (environ un travailleur qualifié sur cinq), les récents diplômés constituant le groupe le plus important.

**Encadré 2.3. Politiques destinées à attirer les travailleurs très qualifiés (suite)**

Par ailleurs, des mesures d'incitation fiscale ont été introduites pour attirer les travailleurs étrangers très qualifiés, notamment la « règle des 30 % », à savoir un abattement de 30 % au titre de l'impôt sur les salaires pendant une période pouvant aller jusqu'à 10 ans. Pour avoir droit à cet abattement, le salarié étranger doit avoir une expertise spécifique que l'on ne trouve pas facilement sur le marché du travail néerlandais, critère auquel s'ajoute l'exigence de niveau minimal de revenu prévue dans le système applicable aux travailleurs du savoir. Cette règle a été récemment révisée pour couvrir les candidats étrangers titulaires d'un doctorat qui ont obtenu leur diplôme aux Pays-Bas et pour exclure les salariés vivant dans des pays voisins à courte distance de la frontière néerlandaise.

Le pays d'origine le plus important des travailleurs qualifiés hors pays de l'EEE est l'Inde (30 % des entrées annuelles récentes), suivi par les États-Unis (15 %) puis par la Chine, la Turquie et le Japon (INDIAC, 2010). Les études donnent à penser que la plupart des travailleurs du savoir sont employés dans les services financiers et les services aux entreprises (33 % du total). Les autres secteurs importants sont la recherche et l'éducation (17 %), les activités manufacturières et les services d'utilité publique (13 %) et les transports et communications (11 %) (Berkhout *et al.*, 2010).

\* Une variable représentative du taux de rétention, tel que calculé par l'OCDE, donne à penser que ce taux aux Pays-Bas est un peu supérieur à la moyenne de l'OCDE (OCDE, 2011c).

l'agriculture et la construction, en raison pour partie des problèmes rencontrés pour mobiliser ces travailleurs au niveau national<sup>8</sup>.

Le programme pour les « travailleurs du savoir » est motivé par les besoins des entreprises (essentiellement les grandes) et repose sur des relations de travail de long terme entre l'employeur et le salarié. Il ne permet pas les contrats de courte durée qui sont souvent requis à l'heure de la mondialisation et fait donc obstacle à l'emploi de personnel étranger, ou complique la formation de salariés d'entreprises étrangères aux Pays-Bas (concernant, par exemple, leurs derniers achats de matériels néerlandais). Ce problème a aussi été mis en évidence dans les nouvelles politiques pour le secteur des entreprises (voir chapitre 1) (Top-team High Tech, 2011) et, pour y remédier en partie, un permis de travail pour court séjour (c'est-à-dire moins de trois mois) a été introduit pour les travailleurs très qualifiés au début de 2012 sur une base pilote de deux années<sup>9</sup>. Étant donné qu'un tel dispositif permet une meilleure adéquation entre l'offre et la demande de main-d'œuvre, il devrait être rendu permanent. Un autre problème soulevé du côté de la demande est le critère de revenu applicable dans le système des travailleurs du savoir, car certains secteurs, comme les activités créatives (arts, loisirs, mode et architecture) considèrent qu'il est trop élevé, ce qui affaiblit leur compétitivité internationale (Top-team Creative Industries, 2011). Pour éliminer ce goulet d'étranglement particulier, les restrictions actuelles de revenu devraient être sensiblement assouplies, éventuellement sous la forme d'une réduction générale (non sectorielle) afin d'éviter une réglementation par trop hétérogène entre les secteurs (voir chapitre 1).

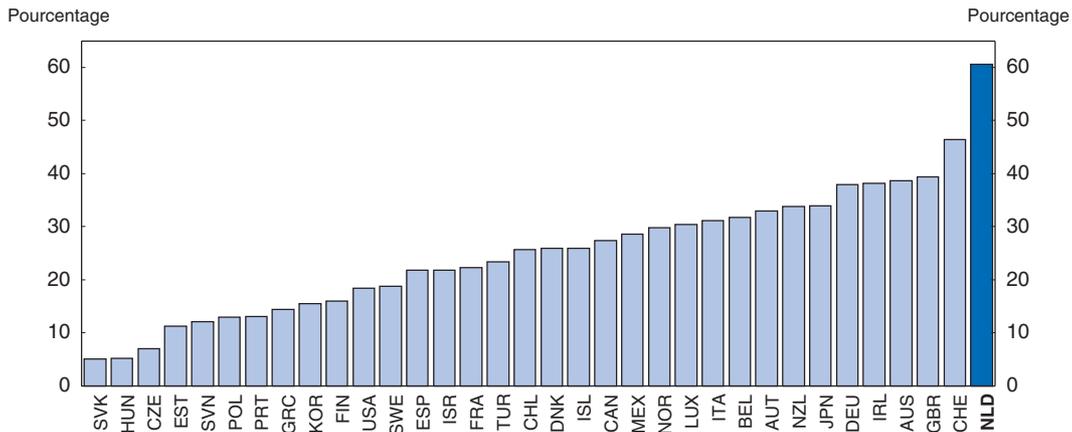
D'autres options propres à améliorer le pool disponible de travailleurs très qualifiés devraient être étudiées. Comme recommandé dans l'Étude de 2008, le programme induit par la demande (des entreprises) devrait être complété par un dispositif destiné à développer l'offre disponible d'immigrants hautement qualifiés, à qui devraient être

accordés des visas de recherche d'emploi leur permettant d'offrir leurs services sur le marché du travail néerlandais. Dans un tel cadre (qui pourrait par exemple revêtir la forme d'un système à points pour déterminer le niveau pertinent de compétences), les travailleurs ayant les caractéristiques souhaitées se verraient accorder un visa de recherche d'emploi sans l'obligation *ex ante* d'un contrat de travail – l'obtention de ce dernier conduisant automatiquement à un permis de travail. Cette option présente l'avantage d'accroître l'offre de travailleurs très qualifiés pour les PME et de renforcer leur mobilité entre les différents employeurs (SER, 2007b ; OCDE, 2008b). Une autre mesure – facile à mettre en œuvre – pour doper l'offre d'immigrants très qualifiés est de faciliter la recherche d'emploi par les diplômés d'universités néerlandaises ou d'universités étrangères de renommée internationale originaires de pays non membres de l'EEE en assouplissant ou en abolissant les restrictions en matière de revenu et les limites de temps en vigueur actuellement. Les autorités pourraient aussi chercher à être plus actives dans le recrutement de travailleurs très qualifiés grâce à la participation à des foires internationales du travail, à la publication de davantage d'offres d'emploi en plusieurs langues et à une aide spéciale à la recherche d'emploi pour les immigrants très qualifiés qui n'ont sans doute pas de connaissances spécifiques du pays d'accueil (Chaloff et Lemaitre, 2009). Par exemple, le Danemark a établi en Inde un centre « Travailler au Danemark » pour attirer des immigrants très qualifiés, notamment des travailleurs sanitaires, des ingénieurs et des spécialistes des technologies de l'information et des communications (OCDE, 2009b).

Une importante ressource de main d'œuvre sous-utilisée est celle constituée par le grand nombre de femmes hautement qualifiées qui travaillent à temps partiel. Environ les deux tiers des travailleurs féminins occupent des emplois à temps partiel, ce qui contribue à un faible nombre d'heures travaillées (graphiques 2.13 et 2.14). Comme on l'a vu dans l'Étude de 2008, la part importante du travail à temps partiel est liée, en partie, aux politiques du marché du travail qui encouragent ce type d'emploi, à l'offre insuffisante de services de garde d'enfants ainsi qu'à des taux marginaux effectifs d'imposition élevés – dépassant même 100 % dans certains cas particuliers (ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, 2011b). En outre, le système de prélèvements et de transferts est assez compliqué dans ce domaine, avec par exemple pas moins de douze mesures différentes d'imposition et de subvention en place pour soutenir le revenu parental et/ou le taux d'activité, ces mesures se chevauchant, voire se contredisant les unes les autres (gouvernement, 2010b ; ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, 2012a). Il est prévu de ramener le nombre d'allocations familiales de 12 à 4 en 2014.

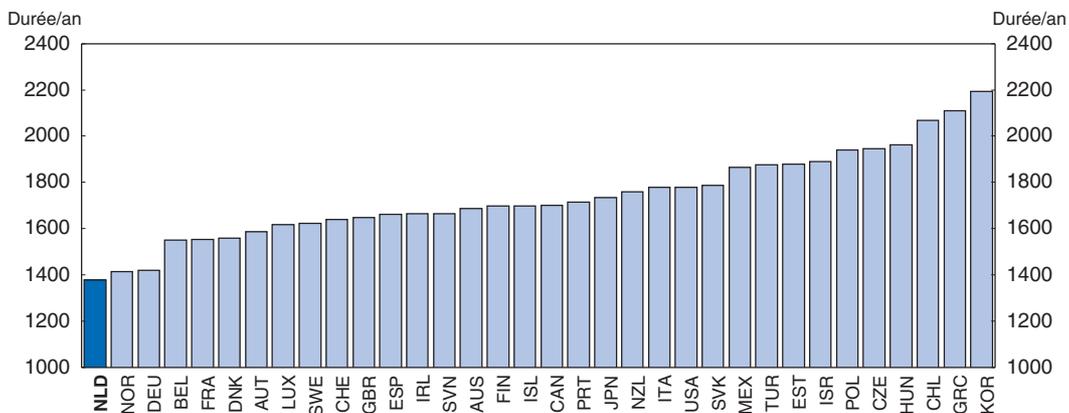
Les efforts visant à accroître la durée du travail se sont intensifiés. Les dépenses liées à la garde d'enfants se sont accrues dans la deuxième moitié des années 2000 de plus de 40 % pour atteindre 1.7 % du PIB en 2010, y compris les mesures de soutien au taux d'activité et la garantie de ressources<sup>10</sup>. En outre, la transférabilité du crédit d'impôt pour le deuxième apporteur de revenu est éliminée progressivement sur une période de 15 ans afin de renforcer les incitations à l'emploi – cette mesure ayant été récemment renforcée par l'abolition de la dérogation applicable aux familles avec de jeunes enfants. De plus, afin d'éviter que les prestations d'aide sociale ne soient supérieures au salaire minimum, le double crédit d'impôt va être défalqué du montant de référence utilisé pour le calcul, en 20 étapes à partir de 2012. À compter de cette date également, les aides à la garde des enfants dépendront du nombre d'heures travaillées par le parent qui travaille le moins. Les pouvoirs publics visent à rationaliser les mesures de soutien afin de rendre le système plus

Graphique 2.13. **Fort incidence de l'emploi à temps partiel parmi les femmes**  
Part des femmes travaillant à temps partiel, 2010



Source : OCDE (2012), Incidence de l'emploi à temps partiel des femmes – base de données de définitions communes.  
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932614795>

Graphique 2.14. **Faible durée du travail effective moyenne par salarié et par an**  
2010 ou dernière année disponible<sup>1</sup>



1. 2009 pour le Danemark, la France et Israël ; 2008 pour la Suisse.

Source : OCDE (2012), Base de données sur la durée annuelle moyenne effective du travail par salarié.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932614814>

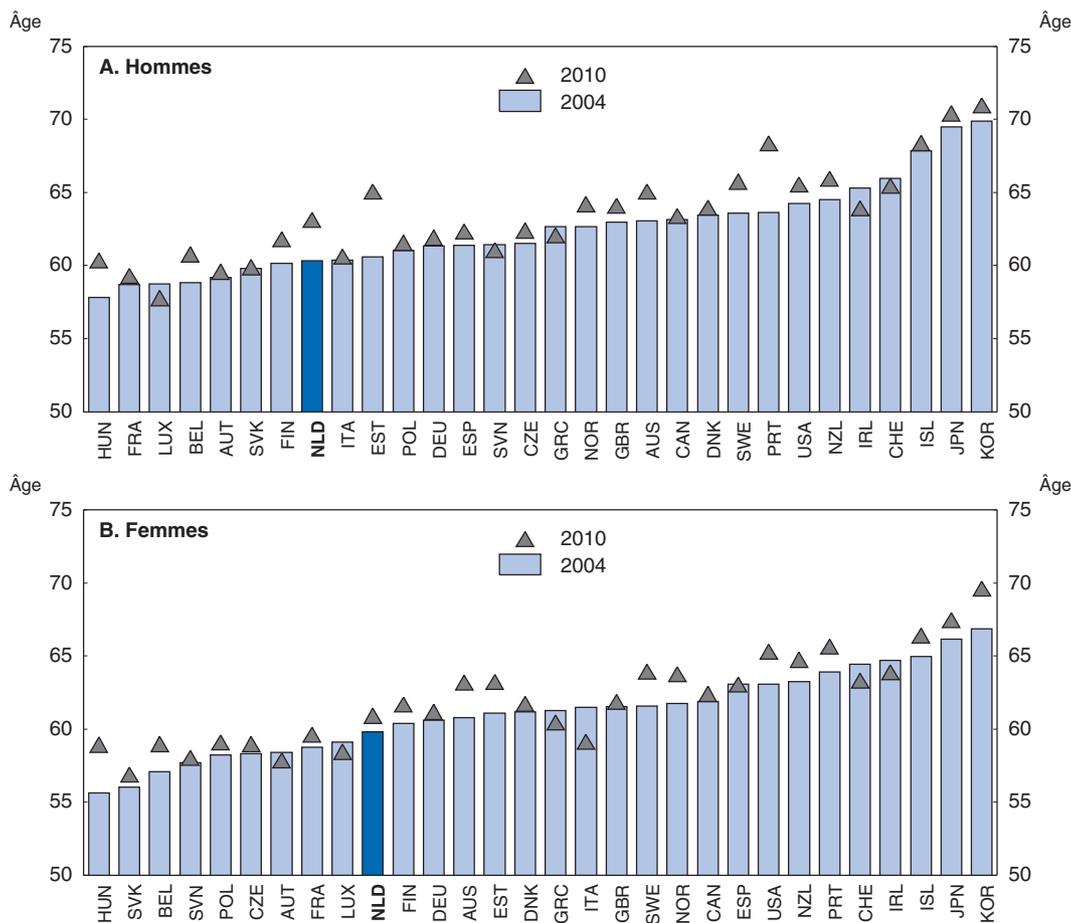
transparent et plus efficace (ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, 2012a). Comme il était recommandé dans l'Étude de 2008, on peut faire baisser le taux d'imposition marginal effectif du deuxième apporteur de revenu en conditionnant les dispositifs d'aide à la garde des enfants davantage au revenu du deuxième apporteur qu'au revenu familial. Ce type de mesure doit toutefois être soigneusement conçue pour atteindre son objectif. Il convient de noter que l'augmentation de la durée du travail implique une hausse des dépenses budgétaires – ce que les pouvoirs publics s'emploient à empêcher avec la réduction prévue d'environ 1.5 milliard d'euros d'ici à 2015 des dépenses au titre de l'aide à la garde des enfants, à un moment où le vieillissement de la population s'accélère. En effet, étant donné la tendance actuelle des femmes à travailler à temps partiel, les mesures visant à promouvoir l'emploi féminin à temps plein ne pourront produire leurs effets qu'à moyen terme. La réduction de ces aides devrait néanmoins être évitée de façon à ne pas faire obstacle à la promotion du travail à temps plein des femmes. Par ailleurs, les

fréquents changements de politique en matière de garde d'enfants pourraient nuire à l'équilibre des décisions à long terme concernant la conciliation des responsabilités professionnelles et des obligations familiales. Il importe donc de prendre un engagement ferme à l'égard des politiques de garde d'enfants afin d'inciter les femmes à choisir de travailler.

L'âge effectif de départ à la retraite des hommes est passé de 60½ ans en 2004 à 63 ans en 2010, alors que l'âge de départ à la retraite des femmes s'est accru d'une année pour passer à 61 ans (graphique 2.15) – cette tendance reflétant les réformes passées destinées à rendre moins attrayante la préretraite (Statistique Pays-Bas, 2012). Étant donné que l'âge ouvrant droit à la retraite d'État sera relevé de 65 à 66 ans en 2020 et lié par la suite à l'espérance de vie, cette mesure devrait, avec le « plan Vitalité », faire encore grimper l'âge effectif de départ à la retraite<sup>11</sup>. L'efficacité de ces mesures pourrait être améliorée en faisant en sorte que les travailleurs âgés ne combinent pas l'indemnité de licenciement élevée et des prestations d'emploi généreuses pour prendre une retraite anticipée<sup>12</sup>. Comme on l'a vu dans l'Étude de 2010, il faudrait dans cette optique que la stricte législation de protection de l'emploi pour les travailleurs titulaires de contrat permanents soit assouplie, par exemple en plafonnant l'indemnité de licenciement, et, ce qui serait particulièrement efficace, en diminuant ce plafond à mesure que les travailleurs s'approchent de la retraite (de préférence en fonction de la durée de travail restant à couvrir avant l'admissibilité à la pension d'État). En outre, le système d'indemnisation du chômage devrait être réformé en réduisant la durée maximale de 38 mois pour les travailleurs ayant une longue ancienneté. Des incitations plus dynamiques à la recherche d'un emploi peuvent être mises en place en maintenant la générosité initiale des allocations de chômage mais en la diminuant peu à peu pour la ramener au niveau de l'aide sociale à la fin de la période d'indemnisation. En outre, le montant maximum des indemnités de chômage – à environ 35 000 EUR par an – devrait être réduit pour inciter davantage les travailleurs à haut revenu à rechercher un emploi.

Une autre ressource de main-d'œuvre potentiellement sous-utilisée est constituée par le grand nombre de bénéficiaires de prestations d'invalidité. Malgré une diminution suite à des réformes, la part de la population d'âge actif recevant des prestations d'invalidité reste importante par rapport à la plupart des pays de l'OCDE (graphique 2.16). Cela tient en partie à l'importante augmentation des affiliés au régime spécial des jeunes invalides (Wajong) enregistrée récemment, après la décentralisation aux municipalités des responsabilités d'activation pour les bénéficiaires de l'aide sociale (encadré 2.4). Afin d'accroître l'emploi de ces travailleurs jeunes (ainsi que des autres personnes handicapées), les pouvoirs publics prévoient de réformer et de fusionner en partie le régime d'aide sociale, le système applicable aux travailleurs handicapés jeunes et le dispositif de travail protégé.

Cependant, l'intégration des jeunes travailleurs (partiellement) handicapés au marché du travail est beaucoup plus difficile que celle des autres groupes, eu égard notamment à la mondialisation qui déplace la demande de main-d'œuvre vers les travailleurs très qualifiés. Un facteur vraisemblablement appelé à freiner l'intégration sans heurts des travailleurs jeunes ayant un faible potentiel de gains est le salaire minimum fixé collectivement pour les jeunes qui tend à dépasser le salaire minimum légal plus ou moins sensiblement – selon l'âge, le secteur et l'accord collectif considéré (tableau 2.2). Les partenaires sociaux devraient envisager, pour les jeunes, de ramener le salaire minimum convenu dans le cadre des conventions collectives jusqu'au niveau du salaire minimum

Graphique 2.15. L'âge moyen de départ à la retraite s'accroît<sup>1</sup>

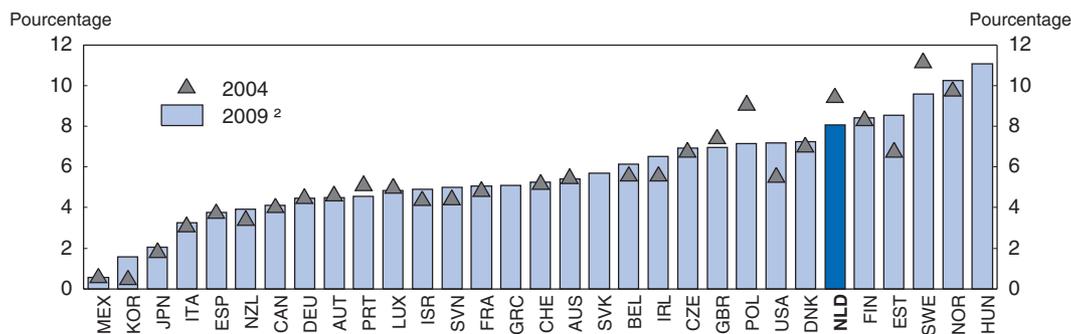
1. L'âge moyen de départ à la retraite correspond à l'âge moyen de sortie de la population active durant une période de cinq ans. Les sorties (nettes) de la population active sont estimées en calculant la différence entre le taux d'activité pour chaque groupe de cinq années (40 ans et plus) au début de la période de cinq ans et le taux d'activité à la fin de la période du groupe correspondant mais cinq ans plus âgé.

Source : OCDE (2011), *Statistiques sur l'âge effectif moyen et l'âge officiel de départ à la retraite dans les pays de l'OCDE*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932614833>

légal – ce qui a déjà été fait pour les salaires des adultes (dont la différence moyenne avec les salaires minimums collectifs et légaux est actuellement de 3 % environ)<sup>13</sup>. Une autre préoccupation dans ce domaine est la tendance à supprimer dans les conventions collectives les fourchettes de rémunération pour les jeunes travailleurs (ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, 2011a), ce qui pourrait nuire aux perspectives d'emploi des jeunes (handicapés), dans la mesure où les salaires d'entrée s'en trouvent augmentées.

Graphique 2.16. **Le nombre de bénéficiaires de prestations d'invalidité reste élevé<sup>1</sup>**  
 Pourcentage de la population de 20 à 64 ans recevant ces prestations



1. Dans les prestations d'invalidité entrent les prestations reçues des systèmes auxquels les bénéficiaires ont versé des cotisations (système contributif), des programmes financés par l'impôt général (système non contributif) et des systèmes d'assurance contre les accidents du travail.
2. Ou dernière année disponible : 2005 pour le Luxembourg ; 2007 pour le Canada, l'Espagne, la France, l'Italie et la Pologne ; 2008 pour l'Autriche, la Belgique, la Corée, la Grèce, l'Irlande, le Japon, le Royaume-Uni et la Slovénie ; 2010 pour le Danemark, l'Estonie ; la Hongrie, Israël et le Portugal.

Source : OCDE (2012), *Objectif croissance*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932614852>

#### Encadré 2.4. **Intégrer les personnes handicapées au marché du travail**

Les Pays-Bas ont enregistré ces dernières années une forte augmentation du nombre de jeunes handicapés affiliés au système spécialement conçu à leur intention (Wajong), en raison de la décentralisation aux municipalités des responsabilités d'activation pour les bénéficiaires de l'aide sociale (OCDE, 2010b ; Van Vuuren et al., 2011). La décentralisation a incité les municipalités à transférer les bénéficiaires au programme Wajong financé par l'administration centrale – leur permettant d'utiliser à d'autres fins les excédents du budget de la sécurité sociale. Pour diminuer le nombre de jeunes handicapés affiliés, l'Étude précédente a recommandé qu'ils soient assujettis aux mêmes contrôles et mesures d'activation que les nouveaux demandeurs de prestations de validité. Parmi les autres problèmes se posant dans ce domaine figurent le grand nombre d'emplois abrités (environ 1 % de la population active) ainsi que la diversité des conditions d'accès à l'aide sociale, au système Wajong et aux emplois abrités, qui pousse à utiliser le dispositif le plus favorable, alors que peu d'incitations sont en place pour la recherche d'un travail régulier (ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, 2012b).

Pour accroître l'emploi des travailleurs (partiellement) handicapés dans le secteur privé, les pouvoirs publics envisagent de réformer et de fusionner en partie le régime d'aide sociale, le système pour les travailleurs handicapés jeunes et le dispositif d'emploi protégé (ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, 2012b). Dans ce nouveau cadre (celui de la loi sur la capacité de travail, en cours d'examen au Parlement), les municipalités seront l'entièrement responsables de l'intégration des travailleurs ayant un potentiel d'emploi (futur) ainsi que du financement des charges correspondantes. Parmi les principaux outils de promotion de l'intégration au marché du travail figurent la mise en place d'un seul budget d'intégration pour les municipalités (afin d'encourager l'efficacité des dépenses), un instrument de subventionnement des salaires (la possibilité étant offerte aux employeurs de ne verser qu'un salaire reflétant la productivité, tandis que l'État prendrait en charge le montant restant pour arriver au salaire minimum) et une politique sans risque (les employeurs embauchant des travailleurs handicapés n'ayant pas à supporter la charge du salaire en cas de maladie). À terme, ces réformes devraient permettre des économies budgétaires d'environ 1.8 milliard EUR.

Tableau 2.2. **Salaires minimums résultant des conventions collectives, par groupe d'âge<sup>1</sup>**

% du salaire minimum légal (pour l'âge correspondant)

Âge	15	16	17	18	19	20	21	22
Agriculture et pêches	133.4 (4)	140.3 (4)	144.3 (4)	148.8 (4)	149.3 (4)	144.8 (4)	137.1 (4)	121.9 (4)
Construction	100.0 (6)	105.3 (11)	105.9 (12)	108.3 (13)	106.9 (13)	105.4 (13)	104.0 (13)	102.7 (13)
Activités manufacturières	100.0 (1)	109.0 (4)	108.7 (4)	113.7 (4)	118.9 (4)	120.3 (4)	120.0 (4)	117.4 (4)
Commerce et hôtellerie-restauration	109.4 (16)	111.0 (22)	111.1 (22)	110.6 (22)	110.1 (23)	108.5 (23)	106.9 (23)	111.6 (23)
Transport et télécoms	142.6 (5)	141.5 (9)	142.3 (10)	140.1 (10)	137.7 (10)	133.9 (10)	127.9 (10)	119.1 (10)
Services aux entreprises	100.0 (3)	104.9 (5)	112.0 (8)	114.7 (10)	115.1 (10)	113.5 (10)	111.0 (10)	109.6 (10)
Autres services	178.8 (3)	155.5 (3)	129.3 (4)	134.2 (4)	134.4 (4)	131.8 (4)	125.7 (4)	116.7 (4)
<b>Total</b>	<b>115.4 (38)</b>	<b>115.9 (54)</b>	<b>116.4 (64)</b>	<b>118.0 (67)</b>	<b>118.2 (68)</b>	<b>116.4 (68)</b>	<b>113.7 (68)</b>	<b>112.0 (68)</b>

1. Le nombre de conventions collectives prises en compte pour les calculs est indiqué entre parenthèses. Les chiffres sont pondérés en fonction du nombre de salariés.

Source : Voorjaarsrapportage 2011.

### Encadré 2.5. **Recommandations pour la réaffectation et l'activation des ressources de main-d'œuvre sous-utilisées**

#### **Faciliter la réaffectation de ressources de main-d'œuvre de plus en plus rares**

- Les partenaires sociaux devraient réduire la hausse automatique des salaires liée à l'ancienneté afin d'encourager la réaffectation des travailleurs âgés et de favoriser l'accès aux secteurs en expansion de ces travailleurs expérimentés.
- Il faudrait redoubler d'efforts pour parvenir à un plafonnement des indemnités de licenciement.
- Le dispositif de licenciement devrait être simplifié, rendu plus prévisible et prendre moins de temps.
- Pour encourager la décentralisation de la formation des salaires, l'État devrait limiter ou abolir les extensions ministérielles des conventions collectives sectorielles.
- Les partenaires sociaux devraient faciliter le recours aux clauses d'exclusion, y compris à l'aide de directives de procédure claires pour donner suite aux demandes. Une autre option, plus souhaitable, serait de laisser directement la décision aux parties impliquées au niveau local.
- Les partenaires sociaux devraient réorganiser le processus de formation des salaires pour déplacer les négociations salariales au niveau local et assurer ainsi un alignement de l'évolution des salaires et de l'évolution de la productivité.

#### **Mobiliser les ressources de main-d'œuvre sous-utilisées pour contrer la contraction de la population active liée au vieillissement**

- L'État devrait rendre permanent le système pilote de permis de travail de courte durée de façon à mieux faire concorder l'offre et la demande de main-d'œuvre. En outre, les critères de revenu applicables dans le programme pour les travailleurs du savoir devraient être sensiblement assouplis.
- Il faudrait introduire un système pour accroître l'offre disponible d'immigrants très qualifiés en leur accordant des visas pour la recherche d'un emploi. La conclusion d'un contrat de travail devrait automatiquement conduire à un permis de travail. La recherche d'emploi des diplômés des universités néerlandaises ou des universités étrangères de renommée internationale originaires de pays non membres de l'EEE devrait être facilitée, en assouplissant ou en abolissant les critères de revenu et les limites de temps en vigueur actuellement.

### Encadré 2.5. **Recommandations pour la réaffectation et l'activation des ressources de main-d'œuvre sous-utilisées** (suite)

- Le taux d'imposition marginal effectif pour les deuxièmes apporteurs de revenu devrait être réduit en assujettissant les dispositions relatives à l'aide à la garde des enfants au revenu de ces derniers plutôt qu'au revenu familial.
- Il faudrait éviter de réduire les aides accordées pour la garde des enfants de façon à ne pas nuire à la promotion du travail à temps plein des femmes.
- Il faudrait éviter que les travailleurs âgés combinent indemnités de licenciement élevées et prestations de chômage généreuses pour partir en préretraite, en plafonnant les indemnités de licenciement, ce qui serait particulièrement efficace si ces indemnités diminuent à mesure que les travailleurs se rapprochent de la retraite. Cette mesure devrait être associée à une réduction de la durée maximale d'indemnisation du chômage pour les travailleurs ayant une longue ancienneté ainsi qu'à une baisse du montant maximum des allocations de chômage.
- Les perspectives d'emploi des jeunes travailleurs partiellement handicapés qui souffriront des réformes du système d'invalidité peuvent être améliorées en ramenant le salaire minimum prévu dans les conventions collectives au niveau du salaire légal.

#### Notes

1. La mondialisation pourrait s'être révélée négative pour les travailleurs (faiblement qualifiés) insuffisamment mobiles pour trouver un nouvel emploi dans un autre secteur ou exigeant un niveau plus élevé de compétences. Par exemple, le Conseil économique et social considère, notamment pour les ouvriers peu qualifiés, qu'ils sont les « perdants » du renforcement de la concurrence internationale (SER, 2008), encore que cette hypothèse n'ait pas été quantifiée.
2. En moyenne, les titulaires d'un diplôme universitaire gagnaient deux fois plus que ceux titulaires d'un diplôme de fin du secondaire au cours de la période 2007-09. La différence de revenu est particulièrement prononcée pour les travailleurs âgés, et beaucoup plus modérée pour les travailleurs jeunes (Statistique Pays-Bas, 2011).
3. Il a été constaté que la réaffectation de la main-d'œuvre est un important moteur d'amélioration de la productivité, dans la mesure où les entreprises moins productives tendent à détruire davantage d'emplois et où les entreprises plus productives créent davantage d'emplois. Cependant, du fait de la relation positive existant entre les flux d'emploi et la croissance de la productivité, l'ensemble de la réaffectation ne bénéficie pas nécessairement à l'efficacité (OCDE, 2009c ; 2010a).
4. Le tribunal peut déterminer les indemnités de licenciement sur la base d'à peu près la même règle : un demi-mois par année de service pour les travailleurs de moins de 35 ans ; un mois pour les travailleurs entre 35 et 45 ans ; un mois et demi pour les travailleurs entre 45 et 55 ans et deux mois pour les travailleurs de 55 ans et plus.
5. En revanche, dans les secteurs où les entreprises se restructurent au moyen d'ajustements internes, les modifications de la législation de protection de l'emploi n'auront vraisemblablement guère d'impact sur la réallocation de la main-d'œuvre (Bassanini *et al.*, 2010).
6. La rentabilité de l'ancienneté est généralement interprétée comme la composante des salaires liée à l'entreprise, ce qui peut faire obstacle à la mobilité (Deelen, 2011).
7. Il ressort généralement des études sur les écarts de salaire entre les secteurs que les travailleurs néerlandais dans les secteurs de l'intermédiation financière et de l'énergie sont relativement bien rémunérés, surtout si on les compare aux travailleurs ayant des caractéristiques similaires et travaillant dans le commerce, l'hôtellerie et la restauration et l'industrie de l'habillement (Du Caju *et al.*, 2010 ; Advokaat *et al.*, 2005 ; Van der Wiel, 1999 ; Hartog *et al.*, 1994).
8. Cela est reflété par le fait que le nombre d'immigrants qui sont entrés sur le marché du travail néerlandais au moyen d'un permis de travail au cours des dernières années a sensiblement dépassé le nombre de travailleurs qui sont entrés dans le pays dans le cadre du programme pour

les travailleurs du savoir. Par exemple, en 2006, le nombre de permis de travail s'est élevé à 74 000 (concernant essentiellement des travailleurs polonais), contre 2 000 migrants pour le programme de travailleurs du savoir (ministère de la Protection sociale et de l'Emploi, 2011c). Étant donné que les travailleurs de la plupart des nouveaux États membres de l'UE n'ont plus besoin de permis, le premier groupe a considérablement diminué (pour revenir à 14 000 en 2010), mais est toujours deux fois plus important que celui des immigrants bénéficiant des programmes applicables aux travailleurs du savoir.

9. Le permis de travail de courte durée pour les travailleurs très qualifiés ne règle pas le problème du personnel étranger (celui qui travaille pour les entreprises étrangères) qui doit être formé aux Pays-Bas pour une courte période. Un critère de revenu est associé au permis de travail de courte durée, qui est le même que dans le programme pour les travailleurs du savoir.
10. Outre les effets positifs sur la participation des jeunes mères au marché du travail, l'augmentation des aides à la garde des enfants a permis de remplacer une partie des structures informelles par des installations formelles (Jongen, 2010).
11. Leplan « Vitalité » encourage un prolongement de la durée du travail en améliorant la formation, la continuité, la mobilité et les incitations professionnelles des travailleurs âgés, grâce à des crédits d'impôt et à des primes, bien que, d'après les estimations, l'incidence totale sur l'emploi soit négligeable, et seulement légèrement positive sur la mobilité (CPT, 2011).
12. Ce qui est facilité en outre par le traitement fiscal généreux du logement et des pensions qui encouragent l'accumulation de capital.
13. Le salaire minimum légal pour les jeunes est relativement faible, mais les conventions collectives prévoient des salaires minimum sectoriels plus élevés, ce qui conduit à des salaires d'entrée élevés par rapport aux autres pays (Van Vuuren et al., 2011).

## Bibliographie

- Advokaat, W., J. van Cruchten, J. Gouweleeuw, E.S. Nordholt et W. Weltens (2005), « Loon Naar Beroep en Opleidingsniveau: Het Loonstructuuronderzoek 2002 », *Sociaal-economische Trends*, Statistics Netherlands, La Haye.
- Akçomak, I.S., L. Borghans, B. ter Weel (2010), « Measuring and interpreting trends in the division of labour in the Netherlands », *CPB Discussion Paper*, n° 161, Centraal Planbureau, La Haye.
- Autor, D.H., L.F. Katz et M.S. Kearney (2006), « The Polarization of The U.S. Labor Market », *American Economic Review*, vol. 96, n° 2.
- Baldwin, R. (2006), « Globalisation, the great unbundling(s) », Secrétariat du Conseil économique, Cabinet du Premier ministre finlandais, Helsinki.
- Basis en Beleid (2007), « Dispensatiebepalingen in Bedrijfstak-CAO's », juillet, Utrecht.
- Bassanini, A. et R. Duval (2006), « The Determinants of Unemployment Across OCDE Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions », *Revue économique de l'OCDE*, n° 42, 2006/1.
- Bassanini, A., A. Garnero, P. Marianna et S. Martin (2010), « Institutional Determinants of Worker Flows: A Cross-Country/Cross-Industry Approach », *Documents de travail de la Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales*, n° 107, Éditions OCDE.
- Berkhout, E., T. Smid, et M. Volkerink (2010), « Wat Beweegt Kennismigranten? », *SEO Report* n° 2010-03, avril, Amsterdam.
- Borghans, L., F. Cörvers, B. Kriechel et R. Montizaan (2007), « Productiviteit, belonging en arbeidsparticipatie van ouderen », ROA-R-2007/5, Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, Maastricht.
- Chaloff, J. et G. Lemaître (2009), « Managing Highly-Skilled Labour Migration: A Comparative Analysis of Migration Policies and Challenges in OCDE Countries », *Documents de travail de la Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales*, n° 79, Éditions OCDE.
- Commission européenne (2011), « Industrial Relations in Europe 2010 », *Documents de travail des services de la Commission* 2010, SEC(2011) 292, mars, Bruxelles.
- Cörvers, F., R. Euwals et A. de Grip (2011), « Labour Market Flexibility in the Netherlands », Centraal Planbureau, La Haye.
- CPB (2008), Centraal Economisch Plan, Centraal Planbureau, La Haye.

- CPB (2011), « Houdbaarheidseffect sociaal akkoord AOW, Witteveenkader en Vitaliteitspakket », CPB Notitie, décembre, La Haye.
- Deelen, A. (2011), « Wage-tenure profiles and mobility » « Wage-Tenure Profiles and Mobility », CPB Discussion paper, n° 198, Centraal Planbureau, La Haye.
- Deelen, A. et E. Jongen (2009) « Employment Protection », In: Rethinking Retirement – From participation towards allocation, CPB Special Publication, n° 80, Centraal Planbureau, La Haye.
- Deelen, A., E. Jongen et S. Visser (2006), « Employment Protection Legislation: Lessons from Theoretical and Empirical Studies for the Dutch Case », CPB Document, n° 135, Centraal Planbureau, La Haye.
- DNB (De Nederlandsche Bank) (2005), « Less Welfare Growth in the Service Economy », Quarterly Bulletin, septembre, Amsterdam.
- Du Caju, P., G. Kátay, A. Lamo, D. Nicolitsas et S. Poelhekke (2010), « Inter-industry wage differentials in EU countries : What do cross-country time-varying data add to the picture ? », Document de travail, n° 189, Banque nationale de Belgique.
- Euwals, R., R. de Mooij et D. van Vuuren (2009), « Rethinking Retirement – From participation towards allocation », CPB Special Publication, n° 80, Centraal Planbureau, La Haye.
- FMI (2007), « The Globalization of Labor », Perspectives économiques mondiales, chapitre 5, octobre, Washington, DC.
- Gelauff, G., A. van der Horst et B. ter Weel (2010), « The Netherlands of 2040 », CPB Document, n° 88, Centraal Planbureau, La Haye.
- Gielen, A.C., M.J.M. Kerkhofs et J. C. van Ours (2006), « Prestatieloon en productiviteit », Economische Statistische Berichten, 91 (4491).
- Goos, M. et A. Manning (2007), « Lousy and Lovely Jobs: the Rising Polarization of Work in Britain », The Review of Economics and Statistics, n° 89.
- Gouvernement (2010a), « Werkloosheid », Rapport Brede Heroverwegingen, Pays-Bas, avril, La Haye.
- Gouvernement (2010b), « Het Kind van de Regeling », Rapport Brede Heroverwegingen, avril, La Haye.
- Groot, S. et H. de Groot (2011), « Wage inequality in the Netherlands: Evidence, trends and explanations », CPB Discussion Paper, n° 186, Centraal Planbureau, La Haye.
- Haltiwanger, J., S. Scarpetta et H. Schweiger (2008), « Assessing Job Flows Across Countries: The Role of Industry, Firm Size and Regulations », Working Paper, n° 13920, NBER Working Paper Series.
- Hartog, J., R. van Opstal en C.N. Teulings (1994), « Loonvorming in Nederland en de Verenigde Staten », Economische Statistische Berichten, 79(3965).
- Heyma, A. et J. Theeuwes (2008), « Offshoring and the Worker », SEO Report 2007-94, Amsterdam.
- HSI (2007), « Ontslagkosten van Werkgevers, Rapport Uitgebracht aan de Ministeries van SZW, EZ en Financiën », Amsterdam, Hugo Sinzheimer Institute.
- IND Informatie- en Analyse Centrum (INDIAC) (2010), Trendrapportage Regulier, mai.
- Jacobs, B. (2004), « The Lost Race Between Schooling and Technology », De Economist, vol. 152, n° 1.
- Jacobs, B. et D. Webbink (2006), « Rendement Onderwijs Blijft Stijgen », Economische Statistische Berichten, n° 91(4492).
- Jongen, E.L.W. (2010), « Child Care Subsidies Revised », CPB Document, n° 2011, Centraal Planbureau, La Haye.
- Knegt, R. (2006), « Ontslagvergoedingen in een Duaal Ontslagstelsel », Sociaal Recht, 2006-10.
- Leering, R. (2007), « Concurrentiepositie Aangetast Door Loonkostenstijging », Economische Statistische Berichten, n° 92 (4507).
- Ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Science (OC&W) (2011), « Internationale mobiliteit », Réf. 352301, décembre, La Haye.
- Ministère des Affaires sociales et de l'Emploi (SZW) (2008), « Beleidsdoorlichting Arbeidsverhoudingen », novembre, La Haye.
- Ministère des Affaires sociales et de l'Emploi (SZW) (2011a), « Voorjaarsrapportage CAO-Afspraken 2011 », juin, La Haye.
- Ministère des Affaires sociales et de l'Emploi (SZW) (2011b), « Kinderopvang », 31 322, n° 138, juin, La Haye.

- Ministère des Affaires sociales et de l'Emploi (SZW) (2011c), « Arbeidsmigratie van Buiten de EU », n° AV/SDA/2011/5618, avril, La Haye.
- Ministère des Affaires sociales et de l'Emploi (SZW) (2012a), « Kindregelingen », Réf. ASEA/CSI/2012/1707, 8 février, La Haye.
- Ministère des Affaires sociales et de l'Emploi (SZW) (2012b), « Memorie van Toelichting », Wet Werken Naar Vermogen, janvier.
- Muysken, J. et T. Ziesemer (2011), « Immigration and Growth in an Ageing Economy », UNU-MERIT Working Papers Series, mai, Maastricht.
- OCDE (2004), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Éditions OCDE.
- OCDE (2007a), « Tirer le meilleur parti de la mondialisation », *Perspectives économiques de l'OCDE* chapitre 3, vol. 2007/1, n° 81, juin, Éditions OCDE.
- OCDE (2007b), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Éditions OCDE.
- OCDE (2007c), « Staying Competitive in the Global Economy », *Moving up the Value Chain*, Éditions OCDE.
- OCDE (2008), « Des emplois pour les jeunes : Pays-Bas », Éditions OCDE.
- OCDE (2008a), « Croissance et inégalités – Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE », Éditions OCDE.
- OCDE (2008b), *Études économiques de l'OCDE : Pays-Bas*, Éditions OCDE.
- OCDE (2008c), « Attirer les talents – Les travailleurs hautement qualifiés au cœur de la concurrence internationale », Éditions OCDE.
- OCDE (2009a), « Attirer les talents », *Synthèses de l'OCDE*, février, Éditions OCDE.
- OCDE (2009b), *Perspectives des migrations internationales*, Éditions OCDE.
- OCDE (2009c), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010), *Des débuts qui comptent ! Des emplois pour les jeunes*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010b), *Études économiques de l'OCDE : Pays-Bas*, Éditions OCDE.
- OCDE (2011c), *Perspectives des migrations internationales*, Éditions OCDE.
- Rae, D. et M. Sollie (2008), « Globalisation and the European Union: Which Countries are Best Placed to Cope? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 586.
- Regioplan (2007), « Ervaringen van Werkgevers met de CAO en AVV », n° 1529, juin, Amsterdam.
- Regioplan (2008), « Aanpassingsvermogen Van Ondernemingen Aan Veranderende Marktomstandigheden: De Rol van Dispensatie en Andere Aanpassingsmogelijkheden », n° 1683, juillet, Amsterdam.
- Roodenburg (2005), « Discussiebijdrage Over Vraag- en Aanbodgestuurde Arbeidsmigratie », CPB Memorandum, n° 108, Centraal Planbureau, La Haye.
- Sociaal-Economische Raad (SER) (2006), « Welvaartsgroei door en voor iedereen », *Advies Over het Sociaal-economisch Beleid op Middellange Termijn*, Sociaal-Economische Raad, La Haye.
- Sociaal-Economische Raad (SER) (2007a), « Industrial Relations and the Adaptability of the Dutch Economy », *Sociaal-Economische Raad*, n° 06/08IIE, décembre, La Haye.
- Sociaal-Economische Raad (SER) (2007b), « Summary of Advisory Report on Labour Migration Policy », 2007/02 E, *Sociaal-Economische Raad*, La Haye.
- Sociaal-Economische Raad (SER) (2008), « On sustainable globalisation: A world to be won », *Advisory Report*. Sociaal-Economische Raad, La Haye.
- Sociaal-Economische Raad (SER) (2011), « Werk Maken Van Baan-baanmobiliteit », *Advies 11/05*, avril, *Sociaal-Economische Raad*, La Haye.
- Statistique Pays-Bas (2011), « Inkomens van Afgestudeerden », 2007-09, La Haye.
- Statistique Pays-Bas (2012), « Pensioenleeftijd werknemers ruim 63 jaar », *Webmagazine*, janvier, [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl).
- Theeuwes, J.J.M. (2011), « Gatenvullen met immigranten? », In: *Jaarboek Overheidsfinanciën 2011*, chapitre 8, Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën, Den Haag, Sdu Press, 2011.

- Top-team Creative Industries (2011), « Creatieve Industrie In Topvorm: Advies Topteam Creatieve Industrie », juin.
- Top-team High Tech (2011), « Holland High Tech: Advies Topteam High Tech Systemen en Materialen », juin, La Haye.
- Van Daalen, H., S. Ederveen et K. Henkens (2008), « De productiviteit van de oudere werknemer », *Economische Statistische Berichten*, n° 93(4545).
- Van der Wiel (1999), « Loondifferentiatie in Nederland na 1969: Een Sectorale Invalshoek », *Onderzoeksmemorandum 154*, Centraal Planbureau, La Haye.
- Van Vuuren, D. et P. de Hek (2009), « Firms, workers, and life-cycle wage profiles », In: *Rethinking Retirement – From participation towards allocation*, *CPB Special Publication*, n° 80, Centraal Planbureau, La Haye.
- Van Vuuren, D., F. van Es, et G. Roelofs (2011), « Van Bijstand naar Wajong », *CPB Policy Brief*, n° 2011/09, Centraal Planbureau, La Haye.

## Chapitre 3

# Réforme des soins de santé et soins de longue durée aux Pays-Bas

Les Pays-Bas, comme les autres pays de l'OCDE, sont confrontés à la difficulté de fournir, au meilleur coût, des services de santé et des soins de longue durée de haute qualité à une population vieillissante. Dans le secteur de la santé, des réformes ont déjà été mises en œuvre en vue d'intensifier la concurrence. Malgré des changements majeurs et certains effets positifs, les réformes risquent de s'enliser, prises en étau entre un système centralisé d'offre et de prix contrôlés par l'État et un système décentralisé fondé sur une concurrence réglementée, n'incitant pas suffisamment à fournir des services de qualité et à maîtriser les dépenses. Les principales difficultés consistent à mener à bien la transition vers un régime de concurrence réglementée dans la prestation de soins de santé, à renforcer le rôle des assureurs en tant qu'agents acheteurs et à assurer la maîtrise des coûts dans un secteur de la santé qui obéit de plus en plus à la demande. En 2012, les réformes ont accru le rôle du marché dans le secteur hospitalier et renforcé les contrôles budgétaires. Ces deux mesures ne sont pas compatibles et risquent de compromettre la réalisation des deux objectifs. Des marchés plus concurrentiels requièrent, au minimum, une information de bonne qualité, un financement approprié et des incitations plus fortes à l'efficacité. Compte tenu du vieillissement de la population, les politiques actuelles feront plus que doubler le coût des soins de longue durée au cours des décennies à venir. Il faudrait inciter davantage à l'achat de soins de longue durée efficaces par rapport à leur coût. Cependant, le plan du gouvernement consistant à transférer l'achat de soins de longue durée aux assureurs est voué à l'échec en l'absence de mesures supplémentaires faisant supporter à ces derniers les risques financiers correspondants. Il faudrait en outre encourager les soins à domicile aux dépens des soins en établissement, tout en améliorant le filtrage et la fixation d'objectifs.

## Performance du système de santé

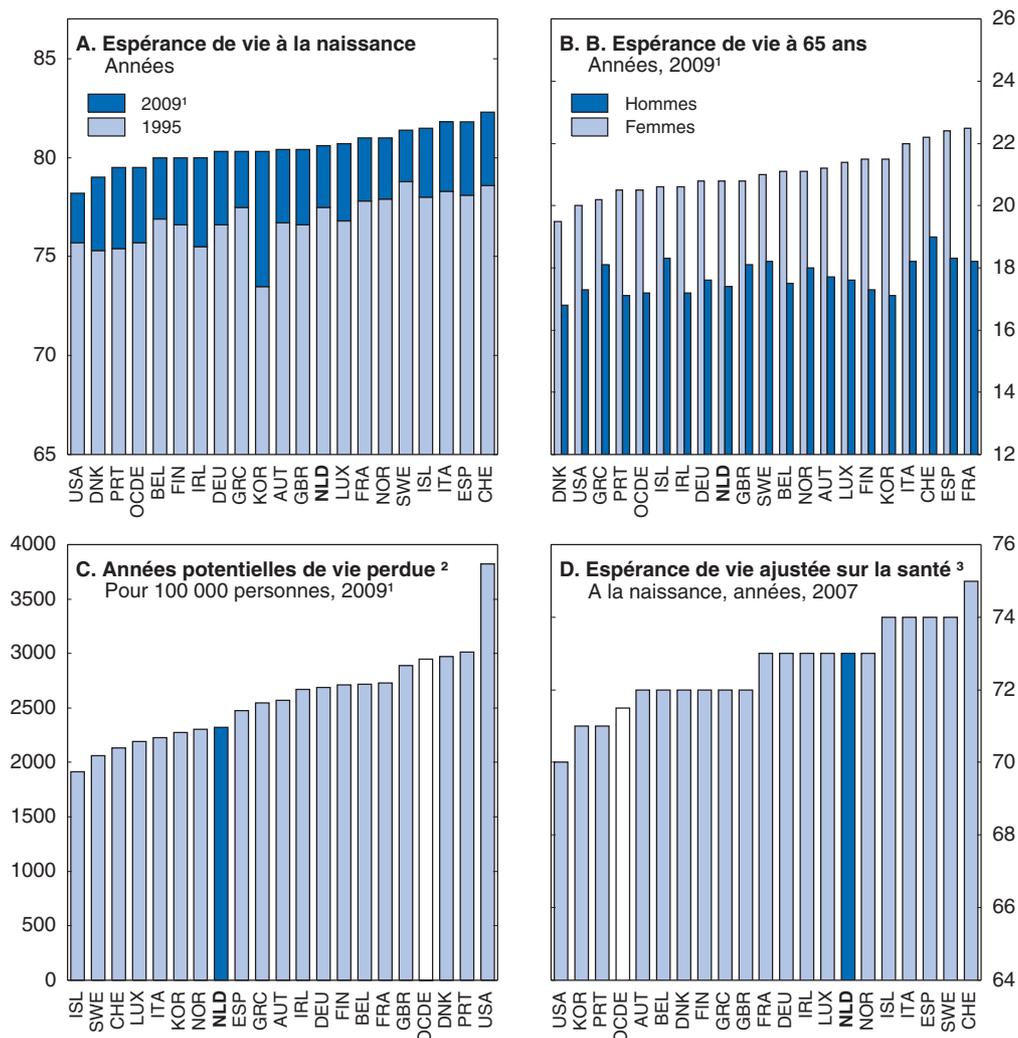
Le système de santé est efficace, comme en témoigne l'assez faible taux de mortalité évitable, mais onéreux<sup>1</sup>. Les coûts sont comparables à ceux des autres pays qui ont des systèmes de santé analogues (mécanismes du marché régissant à la fois la couverture d'assurance maladie et la prestation de soins) comme l'Allemagne et la Suisse, mais relativement élevés en comparaison de la plupart des autres pays de l'OCDE ayant des systèmes différents (Joumard *et al.*, 2010). Plus précisément, l'efficacité des soins hospitaliers est variable, tandis que la qualité des soins préventifs et des soins ambulatoires est élevée, (résultats observés avant les effets des récentes réformes). D'autres études ont souligné le degré élevé d'équité et d'accès aux soins dans le système de santé néerlandais (Davis *et al.*, 2010). Le présent chapitre commence par une évaluation des résultats et de l'utilisation des ressources dans le domaine de la santé. Il sera ensuite proposé une analyse des effets des réformes du milieu des années 2000 et un examen de la prochaine série de réformes prévues. Suivra une évaluation des réformes du système (distinct) de soins de longue durée.

### **Les résultats dans le domaine de la santé sont relativement bons**

Les indicateurs de performance du système de santé néerlandais font état de résultats moyens à relativement bons. L'espérance de vie à la naissance est comparable à ce qu'elle est dans la plupart des autres pays d'Europe occidentale mais, à l'âge de la retraite, elle ne dépasse que légèrement la moyenne de l'OCDE (graphique 3.1). L'espérance de vie a progressé plus lentement que dans la plupart des autres pays de l'OCDE sur la période 1995-2005 (Joumard *et al.*, 2010) avant de s'élever très rapidement au cours de la seconde moitié des années 2000, principalement grâce à un recul de la mortalité parmi les personnes âgées (Mackenbach *et al.*, 2011). De plus, le nombre estimé d'années de vie en bonne santé est assez élevé et les décès par accident sont rares, ce qui signifie qu'il y a assez peu d'années de vie potentielles perdues. Ces résultats moyens à bons se retrouvent dans la mortalité infantile, largement inférieure à moyenne de l'OCDE, mais toujours deux fois plus élevée que le taux le plus bas dans la zone OCDE. De même, la mortalité due aux principales maladies non transmissibles est généralement assez faible, excepté dans le cas du cancer (tableau 3.1). Enfin, les inégalités dans les résultats en matière de santé sont peu marquées et les modes de vie sont relativement sains, en dépit d'un fort tabagisme (graphique 3.2) (Joumard *et al.*, 2010).

Depuis 2006, le système de santé fait l'objet d'un suivi systématique, à l'aide de 125 indicateurs de la qualité, de l'accessibilité et des coûts (Westert *et al.*, 2010). Les indicateurs de qualité font apparaître un recours relativement élevé au dépistage préventif et de faibles taux d'hospitalisation inutile, ce qui laisse penser que les soins primaires et les soins ambulatoires sont efficaces. Le secteur hospitalier paraît moins efficace, le taux de décès dans les 30 jours suivant l'hospitalisation pour une affection aiguë (crise cardiaque, hémorragie cérébrale, AVC) étant à peu près le double des taux les plus bas en Europe

Graphique 3.1. Indicateurs de l'espérance de vie



1. Ou année la plus récente pour laquelle des données sont disponibles (2005-09) ; voir la base de données source pour le détail de la couverture géographique.
2. Séries corrigées, calculées sans tenir compte des décès dus à des accidents de transport terrestre, des chutes accidentelles, des suicides et des agressions. Tranche d'âge 0-69 ans.
3. Nombre estimé d'années à vivre dans des conditions équivalentes à la « pleine santé ».

Source : OCDE (2011), « État de santé », *Statistiques de l'OCDE sur la santé* (base de données), décembre, et OMS (2011), Observatoire de la santé mondiale (base de données), Organisation mondiale de la santé, mai.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932614871>

(Westert et al., 2010). L'accès aux soins est facilité par le caractère complet du régime d'assurance maladie obligatoire de base et par le fait que le ticket modérateur est le plus faible d'Europe (tableau 3.2), de sorte que rares sont les personnes qui se passent de visites chez le médecin pour raisons financières (Westert et al., 2010). De plus, il existe des services de soins essentiels accessibles à proximité pour la quasi-totalité de la population, tandis que les délais d'attente pour presque tous les traitements sont inférieurs aux normes acceptables convenues (appelées « normes Treek ») (NZa, 2012). De même, les inégalités en matière de santé, mesurées par la dispersion de l'âge au décès, sont parmi les plus faibles de la zone OCDE (Joumard et al., 2010). Comme dans beaucoup d'autres pays, on observe

Tableau 3.1. **Taux de mortalité infantile et mortalité par cause principale**  
2009 ou année la plus récente pour laquelle des données sont disponibles<sup>1</sup>

	Mortalité infantile (nombre de décès pour 1 000 naissances vivantes)	Principales causes de mortalité (nombre de décès pour 100 000 habitants)				
		Cardiopathie ischémique	Maladie cardiovasculaire (AVC)	Cancer du poumon	Autres types de cancer	Maladies du foie et cirrhose
Australie	4.3	74	35	29	116	5
Autriche	3.8	92	32	29	121	14
Belgique	3.4	64	41	42	123	9
Canada	5.1	–	–	–	–	–
République tchèque	2.9	161	75	37	150	15
Danemark	3.1	68	50	50	149	13
Finlande	2.6	115	43	24	105	17
France	3.9	32	26	33	125	9
Allemagne	3.5	93	40	32	125	13
Irlande	3.2	98	39	38	138	7
Italie	3.7	58	44	33	124	9
Japon	2.4	26	40	26	108	6
Corée	3.5	28	57	32	111	11
Mexique	14.7	85	43	10	81	35
<b>Pays-Bas</b>	<b>3.8</b>	42	33	44	134	4
Nouvelle-Zélande	4.7	98	43	31	136	3
Norvège	3.1	62	36	32	118	3
Pologne	5.6	97	73	47	146	15
Portugal	3.6	40	71	22	125	12
Slovénie	2.4	61	63	35	154	22
Espagne	3.3	45	36	32	115	9
Suède	2.5	85	40	25	116	5
Suisse	4.3	62	27	28	111	..
Royaume-Uni	4.6	77	41	38	127	11
États-Unis	6.5	95	31	45	108	10
Moyenne OCDE <sup>2</sup>	4.4	85	48	33	126	12

1. L'année la plus récente est comprise entre 2007 et 2009 pour la mortalité infantile et entre 2005 et 2009 pour les causes de mortalité.

2. Moyenne non pondérée de la dernière année pour laquelle des données sont disponibles. Voir la base de données sources pour le détail des pays considérés.

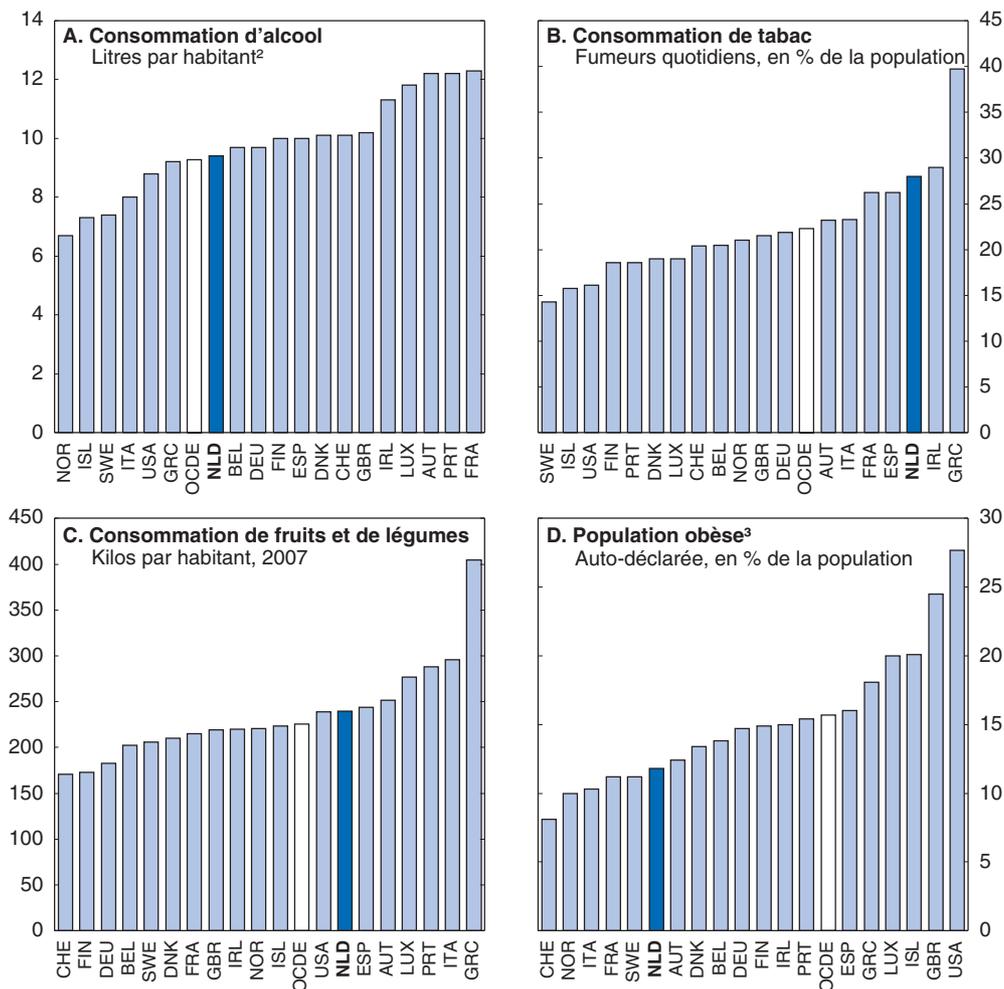
Source : OCDE (2011), « État de santé », *Statistiques de l'OCDE sur la santé* (base de données), juillet.

une variation importante des pratiques (ou « small-area variation ») qui ne peut pas s'expliquer par des facteurs socio-économiques (Van Beek et al., 2009), ce qui semble indiquer qu'il est possible d'améliorer l'efficacité. C'est le cas, en particulier, pour les opérations chirurgicales courantes, les habitudes de prescription et le nombre de maladies, comme l'otite moyenne (inflammation de l'oreille moyenne), la pneumonie et la hernie (Vektis et Plexus, 2011).

### **Des ressources considérables sont consacrées au système de santé**

En 2009, dans la zone OCDE, les Pays-Bas se classaient au deuxième rang, derrière les États-Unis pour les dépenses de santé (graphique 3.3). D'autres pays dotés de régimes complets d'assurance maladie sociale, comme la Belgique, le Canada, la France, l'Allemagne et la Suisse, ont des niveaux de dépenses presque comparables, mais ils dépensent davantage en soins curatifs et moins en soins de longue durée. Au cours de la décennie terminée en 2008, la croissance moyenne des dépenses réelles de santé par habitant a été inférieure d'environ ½ point à celle observée dans l'UE, mais l'augmentation

Graphique 3.2. **Facteurs de risque pour la santé**  
2009 ou dernière année pour laquelle des données sont disponibles<sup>1</sup>



1. La dernière année pour laquelle des données sont disponibles est comprise entre 2005 et 2010 ; voir base de données source pour le détail des pays considérés. L'agrégat OCDE est une moyenne non pondérée des données disponibles.
2. Population de 15 ans et plus.
3. Les chiffres pour le Luxembourg, la République slovaque et le Royaume-Uni s'appuient sur des enquêtes réalisées à partir d'examen de santé, plutôt que sur des enquêtes par entretien.

Source : OCDE (2011), « Déterminants non médicaux de la santé », *Statistiques de l'OCDE sur la santé* (base de données), décembre, et OCDE (2010), *Health at a Glance: Europe 2010* (résumé en français).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932614890>

a été relativement plus rapide depuis, en raison d'un accroissement assez rapide du volume des soins, les admissions en soins hospitaliers et en soins ambulatoires progressant, respectivement, de 3 % et de 10 % par an. En revanche, les dépenses en médicaments délivrés sur ordonnance hors établissement – parmi les plus faibles dans la zone OCDE – ont diminué ces dernières années par suite d'une baisse des prix des médicaments génériques, imposée par les pouvoirs publics et qui a largement compensé la hausse de la consommation (NZa, 2010b).

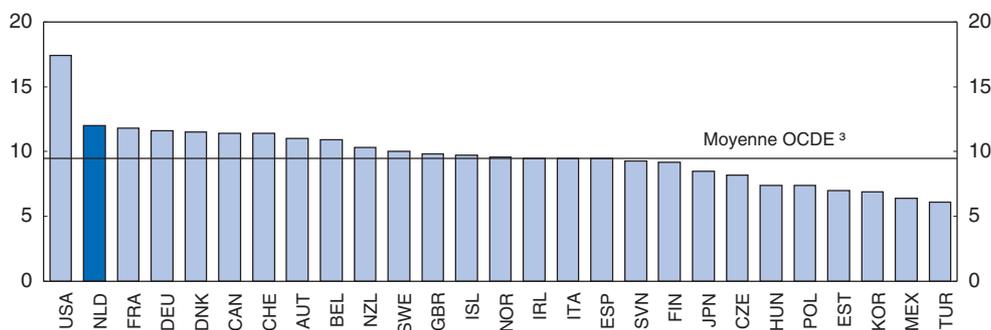
Tableau 3.2. **Dépenses privées en proportion des dépenses totales de santé**  
2008

	Ticket modérateur (participation financière)	Assurance maladie privée volontaire	Autres dépenses privées	Dépenses privées totales
Autriche <sup>1</sup> (2008)	15.5	4.7	1.1	21.4
Belgique <sup>1</sup>	20.0	4.8	0.2	24.9
République tchèque	14.4	0.2	1.4	16.0
Danemark <sup>1</sup>	13.7	1.8	0.1	15.5
Estonie	20.3	0.2	0.3	20.8
Finlande	19.0	2.1	4.1	25.3
France	7.3	13.3	1.5	22.1
Allemagne	13.1	9.3	0.7	23.1
Hongrie	23.7	2.7	3.9	30.3
Islande	16.6	...	1.4	18.0
Irlande	12.3	11.0	1.7	25.0
Italie	19.7	1.0	1.5	22.1
Luxembourg	11.6	3.1	1.2	16.0
<b>Pays-Bas<sup>1</sup></b>	<b>6.2</b>	<b>5.5</b>	<b>3.7</b>	<b>15.3</b>
Norvège	15.1	...	0.8	15.9
Pologne	22.2	0.6	4.8	27.6
Portugal (2008)	27.2	4.9	2.9	34.9
Rép. slovaque	25.6	0.0	8.8	34.3
Slovénie	12.9	12.5	1.2	26.6
Espagne	20.1	5.4	0.9	26.4
Suède	16.7	0.2	1.6	18.5
Suisse	30.5	8.8	1.0	40.3
Turquie <sup>1</sup> (2008)	19.2	...	8.1	27.3
Royaume-Uni	10.5	1.1	4.3	15.9

1. Dépenses actuelles.

Source : OCDE (2011), *Statistiques de l'OCDE sur la santé* (base de données), mars.

Graphique 3.3. **Les dépenses de santé aux Pays-Bas sont élevées<sup>1</sup>**  
En pourcentage du PIB, 2009<sup>2</sup>



1. Pour la Belgique, il n'est pas tenu compte des investissements. Pour la Finlande, le Japon et la Suède, les dépenses en soins de longue durée qui sont du ressort de la santé sont définies de façon plus étroite pour ces pays et, par conséquent, les dépenses totales de santé sont sans doute sous-estimées.

2. 2008 pour le Japon et la Turquie.

3. Moyenne de la zone OCDE, calculée à partir des données les plus récentes disponibles pour tous les pays.

Source : OCDE (2011), *Statistiques de l'OCDE sur la santé* (base de données), mars.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932614909>

En 2010, les dépenses publiques en soins de santé et soins de longue durée ont représenté environ 10 % du PIB (tableau 3.3). Cette part ne fera qu'augmenter puisque l'Accord de coalition de 2010 autorise une hausse des dépenses publiques de 3¼ pour cent par an en termes réels sur la période 2011-15, soit plus du double de la croissance attendue du PIB. Néanmoins, des dépassements de dépenses se sont produits en 2011 puisque le budget public prévu pour les soins de santé (BKZ) a été dépassé de quelque 1.4 milliard EUR (2¼ pour cent) (ministère de la Santé, 2011b), suivant un schéma annuel de dépassement de 1 % à 4 % qui se répète depuis 2002 (Algemene Rekenkamer – Cour des comptes – 2011). Les dépassements de dépenses ont été particulièrement marqués dans les domaines de soins de longue durée et des soins de santé mentale. Compte non tenu des soins de longue durée, près de la moitié des dépenses publiques de santé vont aux hôpitaux (tableau 3.4).

Tableau 3.3. **Dépenses publiques en soins de santé et soins de longue durée**

En pourcentage du PIB

	2000	2005	2006 <sup>1</sup>	2010 <sup>2</sup>	2011 <sup>2</sup>	2012 <sup>2</sup>
<b>Dépenses publiques de santé (en % du PIB)</b>	<b>6.0</b>	<b>7.1</b>	<b>8.5</b>	<b>9.9</b>	<b>9.9</b>	<b>10.1</b>
Soins de santé (ZFW-ZVW) <sup>1</sup>	2.9	3.3	4.7	5.7	5.7	5.8
Soins de longue durée (AWBZ)	3.1	3.8	3.8	3.7	3.7	3.8
Autres	0	0	0	0.5	0.5	0.5

1. En 2006 l'ancienne caisse de maladie (ZFW) (couvrant deux tiers de la population) et l'assurance maladie privée (couvrant l'autre tiers) ont été regroupées dans un régime public unique d'assurance maladie universelle (ZVW), qui est géré par des assureurs privés. Du fait de l'extension du système public d'assurance maladie à l'ensemble de la population, la part des dépenses publiques de santé dans le PIB a augmenté notablement.

2. Chiffres provisoires pour 2010 ; prévisions pour 2011 et 2012.

Source : CPB (2011), Centraal Economisch Plan 2011, Centraal Planbureau.

Tableau 3.4. **Dépenses publiques de santé (ZVW) par catégorie**

2011

	Milliards EUR	% du total
Soins hospitaliers <sup>1</sup>	16.5	45.6
Médecins spécialistes (libéraux)	2.1	5.8
Médecins généralistes	2.3	6.4
Soins de santé mentale	4.1	11.3
Médicaments délivrés sur ordonnance	5.5	15.2
Autres (appareils médicaux, soins dentaires, soins de maternité, etc.)	5.7	15.7
<b>Total des dépenses publiques de santé</b>	<b>36.2</b>	<b>100</b>

1. Y compris les cliniques autonomes : ZBCs.

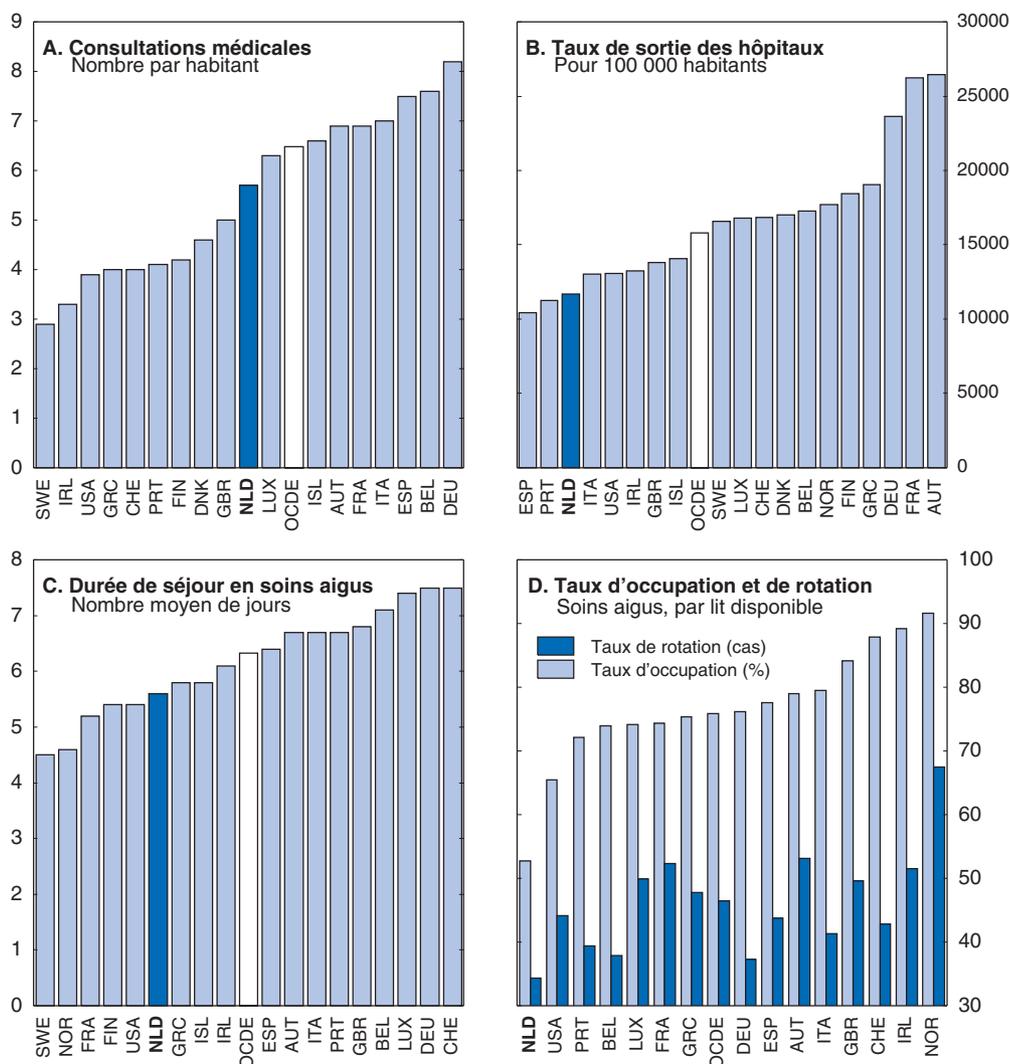
Source : Ministère de la Santé (2011), « Rijksbegroting 2012. XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-12 ».

Malgré des dépenses de santé élevées, le volume de services est faible en comparaison des autres pays, tant du point de vue du nombre de consultations de médecin que du point de vue des hospitalisations (OCDE, 2010a) (graphique 3.4). En ce qui concerne les hôpitaux, le nombre de séjours (mesuré par le taux de sorties de malades hospitalisés) et la durée moyenne des séjours en services de soins aigus sont inférieurs à la moyenne de l'OCDE, mais les taux d'occupation des lits sont néanmoins très bas. L'utilisation de l'angioplastie coronarienne, qui ne peut être pratiquée que par un nombre limité d'hôpitaux, est la plus

faible de l'UE. Par contre, la pose de prothèses de la hanche et du genou est assez fréquente en comparaison des autres pays de l'OCDE. Malgré des dépenses globales élevées, l'offre est plus réduite que dans beaucoup d'autres pays qui disposent d'un nombre moins élevé de lits d'hôpital, de médecins et d'équipements modernes par habitant (graphique 3.5).

Graphique 3.4. **Consultations de soins de santé et utilisation des ressources dans les hôpitaux**

2009 ou année la plus récente pour laquelle des données sont disponibles<sup>1</sup>

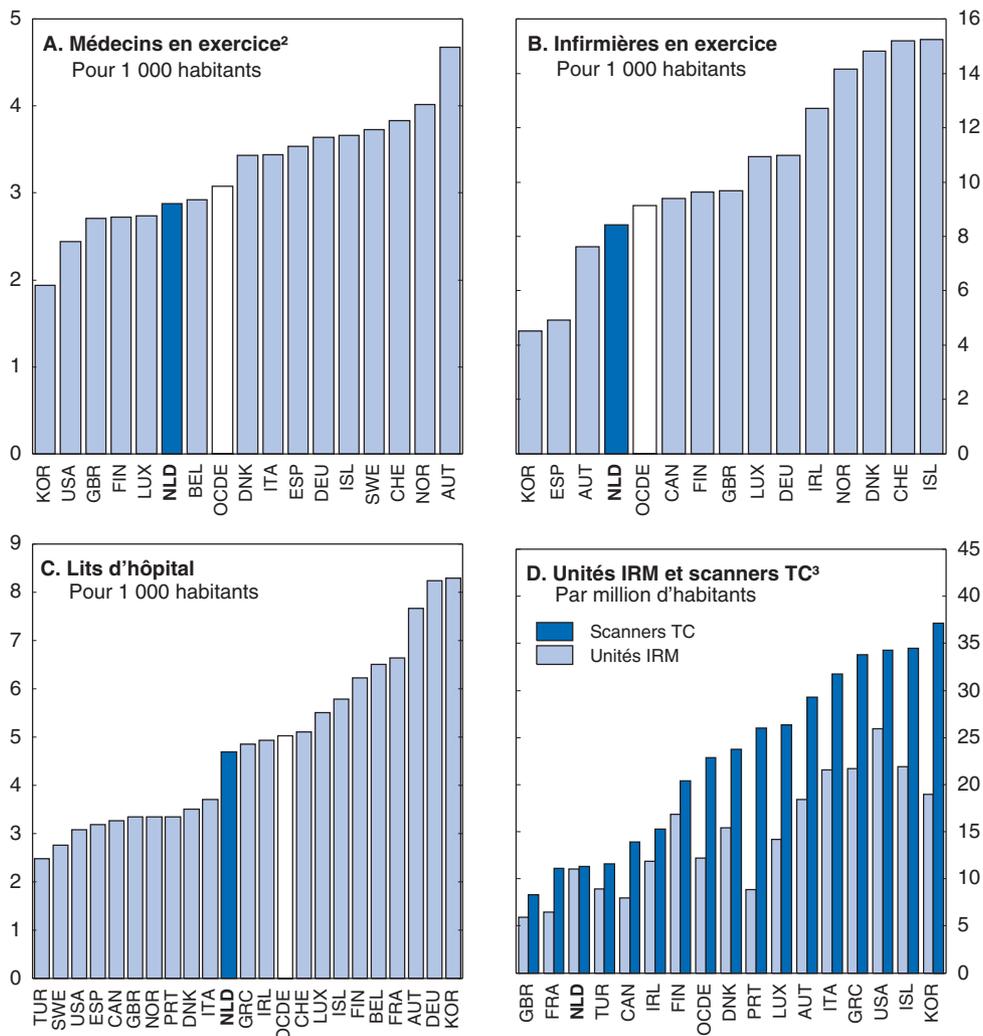


1. L'année la plus récente est comprise entre 2005 et 2009 ; voir base de données source pour le détail des pays considérés. L'agrégat OCDE est une moyenne non pondérée des données disponibles.

Source : OCDE (2011), « État de santé », *Statistiques de l'OCDE sur la santé* (base de données), décembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932614928>

Graphique 3.5. **Ressources consacrées aux soins de santé**  
2009 ou dernière année pour laquelle des données sont disponibles<sup>1</sup>



1. L'année la plus récente est comprise entre 2006 et 2010. L'agrégat OCDE est une moyenne non pondérée des données disponibles.
2. Praticiens en activité parmi les pays de l'OCDE.
3. Unités d'imagerie par résonance magnétique (IRM) et scanners de tomographie calculée (TC).

Source : OCDE (2011), « État de santé », Base de données sur les ressources de santé.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932614947>

## Le secteur de la santé a subi d'importantes réformes au cours de la seconde moitié des années 2000

À cause des défauts du marché inhérents à la production de soins, il est particulièrement difficile de contenir la pression du vieillissement sur les coûts. Ces défauts, qui trouvent leur origine dans l'asymétrie de l'information entre les assureurs et les prestataires de soins, d'une part, et entre les prestataires de soins et les patients, d'autre part, favorisent une demande induite par l'offre et le surcodage des actes médicaux (classement des patients selon des codes de diagnostic à tarif plus élevé). Les études empiriques montrent qu'aucun système de santé n'est systématiquement supérieur aux autres lorsqu'il s'agit de corriger ces problèmes et d'offrir des services efficaces en termes

de coût (Joumard *et al.*, 2010). Les Pays-Bas ont opté pour un système de concurrence réglementée et d'assurance privée dans lequel ils s'efforcent de renforcer le rôle des mécanismes du marché par de vastes réformes depuis le milieu des années 2000. Toutefois, du fait des imperfections du marché, la concurrence ne peut à elle seule assurer la maîtrise des coûts, d'où la nécessité de prendre des mesures pour améliorer le fonctionnement du marché à la fois du côté de l'offre et du côté de la demande.

En 2006, la concurrence entre assureurs de soins médicaux a été renforcée par la Loi sur l'assurance maladie (*Zorgverzekeringswet, Zvw*), qui a rendu obligatoire pour tous l'assurance maladie privée. Ce régime a remplacé un système dual dans lequel l'assurance publique était obligatoire pour environ deux tiers de la population tandis que l'autre tiers recourait à une assurance privée volontaire. Dans le nouveau système, chacun paie une prime à taux uniforme (fixé librement par l'assureur) à l'assureur de son choix et verse une cotisation calculée en fonction des ressources à un fond de péréquation des risques, qui couvre 50 % des dépenses de santé totales. Afin de permettre à tous de s'offrir des soins de santé, l'État verse à deux tiers des ménages néerlandais une allocation mensuelle calculée en fonction des ressources, qui représente environ 6 % des dépenses en soins de santé (ministère de la Santé, 2011b). L'idée fondamentale sous-tendant la réforme était d'offrir aux assureurs des incitations appropriées pour qu'ils se comportent en acheteurs prudents de services de santé pour le compte de leurs clients. À cette fin, la Loi sur l'assurance maladie autorise les assureurs à passer des contrats sélectifs avec les prestataires de soins de santé.

La réforme a eu pour principal résultat l'instauration d'une vive concurrence sur les prix entre les assureurs, en particulier au cours des premières phases, lorsqu'ils se battaient pour obtenir des parts de marché. De ce fait, les assureurs ont subi des pertes importantes sur la couverture d'assurance maladie de base pendant les trois premières années de la réforme (voir tableau 3.5). Les pertes en 2007-08 ont été notamment compensées par des bénéfices régulièrement élevés sur les contrats d'assurance complémentaire, un marché où les pressions concurrentielles sont plus faibles car les produits sont beaucoup plus différenciés. La concurrence pour les parts de marché a aussi déclenché une rapide consolidation du marché de l'assurance maladie, contrôlé à 90 % par les quatre plus grands assureurs (tableau 3.6). Cela a permis d'importantes économies d'échelle dans l'administration (Vektis, 2009 et 2011) et accru le pouvoir d'achat (régional)

Tableau 3.5. **Rentabilité de l'assurance maladie**<sup>1</sup>

	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Résultat financier pour l'assurance de base</b>					
En millions EUR	-422	-125	-262	794	277
En % des recettes totales de l'assurance de base	-1.5	-0.5	-0.9	2.6	0.8
<b>Résultat financier pour l'assurance complémentaire</b>					
En millions EUR	40	149	264	372	376
En % des recettes totales de l'assurance complémentaire	1.2	4.0	6.7	8.9	8.8
<b>Résultat financier total pour l'assurance maladie</b>					
En millions EUR	-382	24	2	1166	653
En % des recettes totales de l'assurance maladie	-1.2	0.1	0.0	3.3	1.7

1. Les résultats financiers englobent à la fois les résultats techniques (activités d'assurance) et les résultats en matière d'investissement.

Source : Vektis 2009, 2010, 2011.

Tableau 3.6. **Concentration du marché de l'assurance maladie**  
2011

Rang	Nom de l'assureur <sup>1</sup>	Part de marché (%)
1	Achmea	32
2	UVIT	26
3	CZ	20
4	Menzis	13
5	DSW	3
6	ONVZ	2
7	Z&Z	2
8	ASR	1
9	Eno	1
<b>Total</b>		<b>100</b>

1. Les quatre plus grandes compagnies d'assurance de soins médicaux offrent une assurance maladie sous différents labels (entités juridiques assurant la prise en charge des risques), parmi lesquels se trouvaient 27 assureurs opérant sur le marché en 2011.

Source : NZa (2011a).

par rapport aux prestataires de soins de santé, ces derniers ne pouvant maintenant négocier de contrats qu'avec cinq acheteurs différents du fait que les cinq plus petits assureurs sont regroupés en coopérative d'achat.

La consolidation du marché de l'assurance maladie peut réduire la concurrence entre assureurs, créant des risques de comportement oligopolistique. Depuis le début de la réforme, les petits assureurs aident grandement à discipliner le comportement des quatre plus grands en matière de tarification. Ainsi, chaque année, un des petits assureurs (DSW) est le premier à fixer un prix concurrentiel pour l'assurance de base, qui sert de référence pour les autres assureurs. En 2011, toutefois, les plus importants des petits assureurs (DFZ) ayant une forte présence régionale dans la province de Friesland ont fusionné avec la plus grande compagnie (Achmea) après enquête et accord de l'Autorité de la concurrence (NMa). Bien que l'Autorité de la santé ait approuvé la décision cette fusion pourrait affaiblir notablement la position d'acheteur des petits assureurs restants, ce qui signifie que d'autres rachats de petits assureurs pourraient suivre, ce qui limiterait la concurrence sur le marché de l'assurance maladie (Loozen *et al.*, 2011). Les politiques s'en sont inquiétés et le Ministre de la santé étudie actuellement la possibilité de donner à l'Autorité de la concurrence des directives précises concernant l'évaluation des fusions entre assureurs de soins médicaux (ministère de la Santé, 2011d). Cette interférence dans les travaux de l'Autorité de la concurrence est regrettable car elle risque de faire que les décisions relatives aux fusions se prennent sur la base de considérations politiques et non de considérations relatives à la concurrence (décisions qui devraient, naturellement, prendre aussi en compte des aspects du bien-être des consommateurs tels que l'accessibilité et la qualité des services). De plus, l'incertitude politique qui entoure les décisions relatives aux fusions réduirait les incitations à l'entrée pour de nouveaux opérateurs (étrangers), atténuant ainsi les pressions concurrentielles. Il faudrait donc assurer une prise de décisions claire et transparente, fondée sur la concurrence, dans le domaine des fusions entre assureurs, en s'appuyant sur une méthodologie d'évaluation des fusions qui soit portée à la connaissance du public.

### **Les réformes ont eu des effets divers sur l'efficacité économique dans le secteur hospitalier**

Les réformes du secteur de la santé ont eu, jusqu'à présent, des effets divers sur l'offre. La concurrence accrue entre assureurs s'est traduite par une baisse des prix des services hospitaliers et des médicaments délivrés sur ordonnance pour les patients traités en soins ambulatoires. Par ailleurs, la concurrence entre hôpitaux s'est intensifiée en raison de l'entrée d'un nombre important de cliniques indépendantes (ZBCs). Il n'empêche que les dépenses en soins de santé ont augmenté du fait d'un accroissement marqué du volume de soins, y compris dans le domaine de la santé mentale (encadré 3.1). Cela tient peut-être notamment aux efforts déployés par les prestataires pour maintenir leurs revenus en dépit de prix plus bas, par exemple en créant une demande induite par l'offre et en procédant à des codages opportunistes (consistant à classer les patients selon des codes de diagnostic à tarif plus élevé) (Hasaart, 2011 ; Douven *et al.*, 2012). Il est difficile d'établir si les résultats en matière de santé se sont améliorés sous l'effet des réformes, mais le public porte une attention beaucoup plus grande à la qualité des soins. En revanche, les coûts administratifs des prestataires ont augmenté, avec la multiplication de dispositifs contractuels, la mise en place d'un système fort complexe de classification des produits (système DBC) et la masse croissante d'informations exigées des organismes de surveillance et des assureurs.

#### **Encadré 3.1. Réforme des soins de santé mentale – va-t-elle trop loin ?**

Jusqu'en 2008, les soins de santé mentale étaient en grande partie couverts par l'assurance des soins de longue durée (AWBZ). Afin de faciliter la coordination avec les soins somatiques (c'est-à-dire non mentaux), les soins de santé mentale ont été transférés au régime d'assurance maladie de base (ZVW), tant pour les soins primaires (dispensés principalement par les psychologues) que pour les soins secondaires (fournis par les établissements de santé mentale, les hôpitaux psychiatriques et les psychiatres et psychologues libéraux). La réforme a déclenché de fortes hausses des dépenses en services de santé mentale (tableau 3.7) même si rien n'indique que la proportion de la population souffrant de problèmes mentaux ait augmenté au cours de la décennie passée (De Graaf *et al.*, 2010). L'augmentation des dépenses tient peut-être notamment au fait que les assureurs ne supportent que des risques financiers limités sur les soins de santé mentale car la compensation des coûts correspondants intervient, pour une grande part, *ex post*. Cela s'explique par le fait que la péréquation des risques pour les soins de santé mentale est encore très imparfaite faute de mécanismes adéquats d'ajustement en fonction du risque et de données suffisantes

**Tableau 3.7. Dépenses de soins de santé mentale curatifs couvertes par la ZVW**

	2008	2009	2010	2011 <sup>1</sup>
Dépenses totales (millions d'euros)	3 313	3 575	3 897	4 095
Pourcentage de variation des dépenses		7.9	9.0	5.1

1. Chiffre provisoire.

Source : Ministère de la Santé 2009, 2010, 2011b.

**Encadré 3.1. Réforme des soins de santé mentale – va-t-elle trop loin ? (suite)**

Le gouvernement a l'intention de remplacer le système de fixation d'un budget des établissements de santé mentale par un système de paiement en fonction de la production en 2013 (ministère de la Santé, 2011b). Au lieu d'un budget négocié collectivement avec tous les assureurs, les établissements de soins de santé mentale paieraient un prix négocié individuellement par service. La mise en place d'un système de paiement en fonction de la production risquant d'inciter fortement à produire davantage, ce qui créerait une demande induite par l'offre, le gouvernement a fixé un certain nombre de conditions préalables qui doivent être remplies : i) l'existence d'une garantie de maîtrise des coûts totaux ; ii) une prise en charge suffisante des risques par les assureurs ; iii) une information suffisante sur les différences dans la qualité et la gamme de pathologies ; iv) l'existence d'instruments suffisants pour permettre aux assureurs de diriger les patients vers les prestataires efficaces ; v) un système satisfaisant et stable de classification des produits ; vi) des tarifs par service adéquats ; vii) des méthodes de diagnostic non ambiguës. En 2015, il est prévu que les assureurs seront pleinement exposés au risque pour le coût des soins de santé mentale. Cependant, aucune de ces conditions préalables n'est remplie actuellement.

L'adoption d'un système de financement fondé sur la production est risquée dans le secteur des soins de santé mentale, car ce domaine est plus exposé à des défaillances du marché telles que la sélection des risques, l'aléa moral et la demande induite par l'offre, que les autres services de santé (Frank et McGuire, 2000). De surcroît, réunir les conditions requises est une tâche difficile, surtout dans un délai si court. De manière plus fondamentale, il est difficile de prévoir l'utilisation (et les coûts) des soins de santé mentale et d'importants facteurs explicatifs ne peuvent pas être traduits en facteurs mesurables d'ajustement en fonction du risque, ce qui fait que l'exposition complète des assureurs aux risques financiers peut entraîner une sélection des risques et un sous-investissement en capacité (Frank et McGuire, 2000 et WOR, 2011).

Par suite des réformes, il existe maintenant deux tarifs pour les services hospitaliers : le segment à prix réglementés et le segment à prix librement négociés. Le « segment A » correspond aux services hospitaliers pour lesquels les prix réglementés sont fixés à partir d'un budget global pour les hôpitaux. Le « segment B » est celui des services hospitaliers dont les prix sont librement négociés avec les assureurs ; il s'agit généralement de services moins complexes (tels que la pose de prothèses de genou et de hanche, par exemple). La part du segment B est passée de moins de 10 % en 2005 à plus de 30 % en 2011 et elle atteindra 70 % après la réforme de 2012 (qui sera décrite plus loin). Dans le même temps, les prix réels dans le segment B ont diminué en raison du pouvoir de négociation accru des assureurs (tableau 3.8). Il subsiste néanmoins des variations de prix considérables selon les prestataires du segment B, les prix dans les hôpitaux universitaires étant supérieurs de 7.5 % à la moyenne et ceux pratiqués dans les cliniques indépendantes (ZBCs) étant inférieurs de 14 % à la moyenne. Faute d'informations suffisantes, il est impossible de déterminer dans quelle mesure cela peut être imputé à des différences dans l'efficacité, dans la gamme de pathologies ou dans le pouvoir de marché.

Malgré la baisse des prix réels dans le segment B, les dépenses hospitalières réelles totales ont progressé de 4 % par an. Cette hausse pourrait s'expliquer notamment par un accroissement du volume de soins induit par l'offre dans ce segment – comme le laissent penser les différences entre les traitements proposés par les spécialistes salariés et les libéraux – à cause du surcodage (classement des patients selon des codes de diagnostic à

Tableau 3.8. **Évolution des prix moyens négociés dans le segment hospitalier B**  
Pourcentage

	2006	2007	2008	2009	2010
Variation des prix nominaux <sup>1</sup>	0.0	2.1	1.1	1.5	-1.8
Variation des prix réels <sup>2</sup>	-1.2	0.5	-1.3	0.2	-3.3

1. Les variations de prix sont pondérées par la part dans les recettes des groupes de services hospitaliers qui ont été ajoutés successivement au segment libre.

2. Le déflateur utilisé est l'indice des prix à la consommation.

Source : NZa (2011b), « Marktscan Medisch specialistische zorg. Weergave van de markt 2006-2010 ».

tarif plus élevé) (Hasaart, 2011 ; Douven et al., 2012)<sup>2</sup>. Depuis 2003, la productivité dans les hôpitaux s'est accrue de 15 %, en partie grâce à une amélioration de 35 % de la productivité du travail des personnels infirmiers (Blank et al., 2011). Il existe encore une marge d'amélioration de l'efficacité du fait que les hôpitaux généraux fonctionnent souvent à une échelle trop grande pour assurer l'efficacité, en raison d'un manque de spécialisation et d'un réseau dense de grands établissements permettant à la plupart des gens d'accéder à un service d'urgences en moins de 15 minutes (Blank et al., 2011). De fait, le secteur hospitalier suit un processus de consolidation malgré une faible pression financière dans ce sens car la rentabilité est restée à peu près inchangée et les hôpitaux sont obligatoirement des établissements à but non lucratif (c'est-à-dire qu'ils ne sont pas autorisés à verser des dividendes) (NZa, 2011b).

Jusqu'à présent, toutes les fusions d'hôpitaux ont été approuvées par l'Autorité de la concurrence. Dans un cas particulier, un monopole régional a été autorisé uniquement pour des raisons d'efficacité, liées à la qualité et l'accessibilité des soins. Cette tolérance s'explique par l'absence d'une méthodologie précise d'évaluation, la capacité limitée de l'institution, une aversion pour les procédures juridiques parfois interminables et l'interférence politique dans les affaires très médiatisées) (Varkevisser et Schut, 2008, 2010). Les préoccupations des politiques au sujet des fusions ont conduit le Parlement à proposer un moratoire sur les fusions, même si les instruments juridiques correspondants n'existent pas (ministère de la Santé, 2011d). Le ministère de la Santé veut plutôt que l'Autorité de la santé (NZa) procède à des évaluations supplémentaires des fusions du point de vue de la qualité et de l'accès (ministère de la Santé, 2011c, d). Cependant, l'intervention de plusieurs institutions dans les évaluations de fusions accroît inutilement l'incertitude réglementaire sans améliorer la prévention des fusions anticoncurrentielles. Afin d'assurer une évaluation efficace des fusions d'hôpitaux, l'Autorité de la concurrence devrait établir une méthodologie claire prenant en compte tous les aspects pertinents du problème (y compris des aspects du bien-être des consommateurs tels que l'accessibilité des soins). Cela renforcerait la capacité de l'institution, améliorerait la transparence dans la prise de décisions et éviterait l'interférence politique. De plus, compte tenu de la vieille tradition de négociations collectives sur le marché hospitalier néerlandais, des pratiques de concertation et des obstacles importants qui existent à l'entrée, l'Autorité de la concurrence devrait plutôt prendre le risque d'être trop stricte que trop permissive dans l'évaluation des fusions d'hôpitaux (Varkevisser et Schut, 2012).

### La rémunération des médecins s'est améliorée

Les réformes du secteur de la santé ont encore accru les revenus déjà substantiels des médecins. À peu près à l'époque de la réforme, la rémunération annuelle des spécialistes et des généralistes était élevée, en raison notamment d'une offre limitée (tableaux 3.9 et 3.10). À la suite des réformes, les revenus des médecins ont marqué une forte hausse, avant un ralentissement de la progression. Les revenus totaux des spécialistes ont augmenté, en moyenne, de plus de 20 % par an sur la période 2007-08 avant de revenir à une croissance de 6½ pour cent en 2009 (NZa, 2011b), tandis que leur effectif n'a augmenté que de 4-5 % par an cours de cette période (Capaciteitsorgaan, 2010). Les revenus totaux des généralistes ont progressé de plus de 20 % en 2006, mais moins rapidement par la suite (NZa, 2009, GUSDORF *et al.*, 2009).

Tableau 3.9. **Rémunération des médecins par rapport au salaire moyen dans chaque pays**

2009, ou année la plus récente pour laquelle des données sont disponibles

	Généralistes		Spécialistes	
	Salariés	Libéraux	Salariés	Libéraux
Australie (2008)		1.7		4.3
Autriche (2007)		2.7		4.4
Canada (2008)		3.1		4.7
République tchèque (2008)			1.8	3.3
Danemark <sup>1</sup>		2.8		4.0
Estonie	1.7		2.1	
Finlande	1.8		2.6	
France (2008) <sup>2</sup>		2.1		3.2
Allemagne (2007)		3.7		5.0
Grèce			2.8	
Hongrie <sup>3</sup>	1.4		1.6	
Islande <sup>4</sup>	3.0		2.8	
Irlande <sup>5</sup>		3.5	4.5	
Italie			2.6	
Mexique	3.5		4.6	
<b>Pays-Bas (2007)</b>	<b>1.7</b>	<b>3.5</b>	<b>2.9</b>	<b>5.5</b>
Nouvelle-Zélande				
Norvège			1.8	
République slovaque	1.9			
Slovénie	2.5		2.8	
Espagne	1.9			
Turquie	2.0		3.8	
Royaume-Uni (2008/2009) <sup>6</sup>	1.9	3.6	2.6	

1. Les données relatives aux spécialistes libéraux se rapportent à 2008.

2. La rémunération correspond au revenu net et non au revenu brut, d'où une sous-estimation.

3. Les données relatives aux médecins salariés concernent uniquement les salariés du secteur public qui sont généralement moins bien rémunérés que ceux du secteur privé.

4. De nombreux spécialistes exerçant dans les hôpitaux tirent aussi des revenus d'activités privées qui ne sont pas pris en compte ici.

5. Les données relatives aux généralistes libéraux comprennent des dépenses professionnelles, d'où une surestimation.

6. Les données relatives aux généralistes se rapportent à 2008.

Source : OCDE (2011), *Panorama de la santé 2011*.

Tableau 3.10. **Nombre de généralistes et de spécialistes pour 1 000 habitants**  
2010, ou année la plus récente pour laquelle des données sont disponibles

	Généralistes	Spécialistes	Ensemble des médecins
Australie	1.49	1.5	2.99
Autriche	1.57	3.23	4.80
Belgique	1.14	1.79	2.93
Canada	1.12	1.23	2.35
République tchèque	0.70	2.86	3.56
Danemark	0.67	2.75	3.42
Finlande	1.02	2.07	3.09
France	1.60	1.67	3.27
Allemagne	0.65	2.98	3.63
Grèce	0.28	5.84	6.12
Hongrie	0.35	2.68	3.03
Islande	0.57	3.02	3.59
Irlande	0.57	3.65	4.22
Italie	0.78	2.67	3.45
Corée	0.81	1.12	1.93
Luxembourg	0.80	1.93	2.73
Mexique	0.75	..	..
<b>Pays-Bas</b>	<b>0.72</b>	<b>2.17</b>	<b>2.89</b>
Nouvelle-Zélande	0.75	1.86	2.61
Norvège	0.81	3.21	4.02
Pologne	0.21	1.96	2.17
Portugal	1.98	2.28	4.26
République slovaque	0.41	2.59	3.00
Espagne	0.74	..	..
Suède	0.62	3.10	3.72
Suisse	0.60	3.23	3.83
Turquie	0.48	0.95	1.43
Royaume-Uni	0.79	1.94	2.73
États-Unis	0.30	2.14	2.44

Source : OCDE (2011), *Statistiques de l'OCDE sur la santé* (base de données), mars.

Des facteurs similaires expliquent l'évolution des rémunérations des spécialistes et des généralistes. Près de la moitié des spécialistes exerce dans les hôpitaux comme médecins libéraux (pour la plupart en tant que membre d'un partenariat – « maatschap »)<sup>3</sup>. En 2008, leur mode de rémunération est passé d'un système de rémunération forfaitaire par groupe de traitement de diagnostic (DBC), consistant essentiellement à calculer la rémunération en fonction de la production, ce qui les incite bien plus à offrir davantage de services (plus onéreux). Un facteur additionnel de l'augmentation des rémunérations a été une erreur importante de tarification de certains services de spécialistes auxiliaires, comme les anesthésistes et les radiologues, due à des surestimations de la charge de travail associée à ces services.

Le système de rémunération des généralistes a été réformé en 2006. Auparavant, la rémunération s'effectuait par capitation pour deux tiers de la population et à l'acte pour le tiers restant. Le nouveau système est hybride pour tous les patients, avec un élément de capitation – un « droit d'enregistrement » annuel par patient – et un élément de rémunération à l'acte. Les montants du droit d'enregistrement et de la rémunération à l'acte sont plafonnés, à 9 EUR pour une consultation type de 10 minutes, par exemple, et, dans la pratique, les tarifs sont fixes. Ce facteur, conjugué à un changement dans le comportement des généralistes et à un accroissement de la demande induite par l'offre (comme en

témoigne la multiplication par plus de deux du nombre de consultations longues et de visites à domicile), explique la rapide hausse de la rémunération des généralistes observée en 2006 (NZa, 2009, CBS, 2011). Depuis 2010, les groupes de soins primaires et les assureurs sont autorisés à négocier des paiements groupés afin d'offrir des soins coordonnés aux patients souffrant de certaines maladies chroniques (diabète, risque vasculaire, broncho-pneumopathie chronique obstructive – BPCO). Cette réforme de la rémunération des généralistes a favorisé des changements dans leur organisation, dont les effets sur l'efficacité économique sont en cours d'évaluation (encadré 3.2).

**Encadré 3.2. L'organisation des généralistes en groupes de soins primaires améliorera-t-elle l'efficacité économique ?**

Ces dernières années, la proportion de généralistes participant à des groupes de soins primaires offrant des soins intégrés aux patients atteints de maladies chroniques a augmenté rapidement pour s'établir autour de 80% en 2010. Depuis 2010, les groupes de soins primaires et les assureurs sont autorisés, à titre expérimental sur la période 2010-13, à négocier des paiements intégrés (ou groupés) pour la prestation de soins coordonnés aux patients souffrant de certaines affections chroniques (diabète, risque vasculaire, broncho-pneumopathie chronique obstructive – BPCO).

Il est encore trop tôt pour établir si les groupes de soins primaires sont efficaces par rapport à leur coût (EIB, 2011). D'un côté, ces groupes peuvent améliorer la coordination des soins pour les maladies chroniques et réduire les hospitalisations inutiles. Les paiements groupés pourraient aussi constituer une première étape utile vers un système de paiements par capitation intégrés (ajustés en fonction des risques) pour les groupes de prestataires pluridisciplinaires offrant des soins primaires et des soins spécialisés pour un groupe défini de patients (De Bakker et al. 2012). De l'autre côté, l'on s'inquiète d'effets négatifs potentiels, tels que des doubles paiements pour le même service (par exemple, dans les cas de comorbidités – patients souffrant de pathologies multiples – qui donneraient lieu à la fois à des paiements groupés et à des paiements ordinaires), la sélection des risques (l'offre de soins intégrés serait réservée principalement aux groupes de risques favorables), l'abus de pouvoir sur le marché (plusieurs groupes de prestataires régionaux ayant une position de quasi-monopole) et des coûts de transaction élevés.

Des mesures ont été prises pour limiter les dépassements budgétaires résultant de cette hausse des rémunérations. Le dépassement de 30 % dans le budget de 2008 alloué aux traitements spécialisés a conduit l'Autorité de la santé (NZa), en septembre 2010, à réduire notablement les prix réglementés. Néanmoins, le budget de 2010 a été dépassé d'environ 10 % du fait que les effets des réductions de prix sur la rémunération ont été largement compensés par une production additionnelle de services médicaux, liée à la mise en place du système de rémunération en fonction de la production. Cela s'explique par l'absence de contre-pouvoir des assureurs pour limiter le volume des services, d'où l'intérêt d'autoriser une intégration verticale (limitée) entre les assureurs et les hôpitaux afin d'atténuer l'asymétrie de l'information et, ainsi, de renforcer la position des assureurs pour contrer la demande induite par l'offre.

Le nombre de médecins est toujours peu élevé en comparaison des autres pays de l'OCDE, malgré une augmentation de 30 % de l'effectif des spécialistes au cours de la décennie passée (tableau 3.9) (Capaciteitsorgaan, 2010). Pour l'avenir, l'Autorité de la santé

(NZa) s'attend à voir apparaître des pénuries du fait de l'évolution démographique et de la proportion croissante de généralistes travaillant à temps partiel (NZa, 2009). Dans ce contexte, le gouvernement entend, à juste titre, accroître la capacité des écoles de médecine et offrir davantage de places de formation dans les hôpitaux, deux causes identifiées de la restriction de l'offre (Capaciteitsorgaan, 2011). Les médecins étrangers représentent une autre source potentielle de praticiens. Dans ce domaine, les candidats européens (venant de l'Espace économique européen) bénéficient d'un accès relativement aisé puisque leurs diplômes sont reconnus, tandis que les candidats non européens sont soumis à une évaluation standardisée de leurs compétences médicales et à un test de compétences linguistiques. Afin de faciliter l'entrée de candidats de ce groupe, l'on pourrait envisager d'exempter les titulaires de diplômes des plus grandes universités de l'évaluation de leurs compétences médicales.

L'accroissement de l'offre de spécialistes est préoccupant car il peut conduire à une augmentation de la demande induite par l'offre – une considération qui a traditionnellement justifié la limitation du nombre de ces médecins. Cependant, la limitation du nombre de spécialistes n'est plus une solution dans un système obéissant davantage aux lois du marché, car cela renforcerait leur pouvoir de négociation et, partant, leur capacité de faire monter les prix. Il faudrait donc encourager un accroissement progressif de l'offre (ce qui, compte tenu de la longueur des études de médecine, pourrait demander beaucoup de temps), mais il faudrait, avant cela, prendre des mesures pour empêcher l'apparition d'une demande induite par l'offre, par exemple en modifiant le système de rémunération (avec la mise en place d'un système de rémunération en fonction de la performance, voir plus loin) et en renforçant le pouvoir de négociation des assureurs. Des mesures importantes dans cette direction sont prévues dans le cadre de la prochaine série de réformes (voir plus loin). Par ailleurs, on pourrait réduire encore la proportion de spécialistes libéraux en offrant les postes vacants à des médecins salariés lorsque c'est possible<sup>4</sup>.

### **Les réformes ont fait baisser les prix des médicaments**

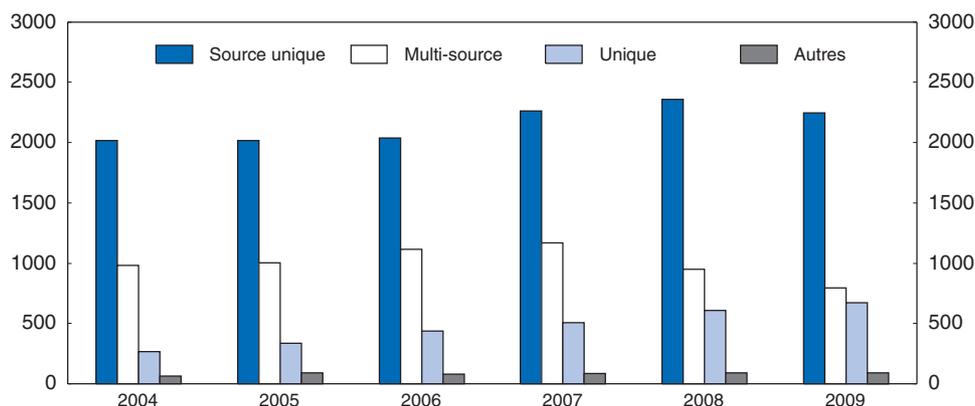
L'effet peut-être le plus marqué des réformes du secteur de la santé a été la baisse des prix des médicaments génériques (Boonen *et al.*, 2010). Avant 2008, une réglementation inefficace maintenait les prix des médicaments génériques élevés du fait que les pharmacies étaient autorisées à faire payer aux assureurs le prix officiel des fournisseurs. En même temps, les fournisseurs de médicaments tombés dans le domaine public se disputaient les parts de marché en offrant des rabais aux pharmaciens, qui n'étaient pas incités à répercuter ces réductions sur les assureurs. Jusqu'en 2003, les assureurs de services de santé devaient rembourser le coût intégral de tous les médicaments couverts par l'assurance sociale, dans une limite de remboursement légale. De ce fait, les prix des médicaments génériques étaient tous proches du plafond de remboursement, ce qui permettait aux pharmacies de réaliser de gros bénéfices. Les tentatives faites par l'État pour reprendre une partie des rabais offerts aux pharmaciens n'ont donné que peu de résultats (Boonen *et al.*, 2010).

Encouragés par une plus vive concurrence-prix depuis la réforme de 2006, quatre des cinq plus grands assureurs ont commencé en 2008 à expérimenter des formules de « médicament préféré », à savoir que les patients qui choisissent un médicament ne figurant pas sur la liste des médicaments préférés ne sont remboursés qu'à hauteur du prix du médicament préféré (généralement les médicaments génériques les moins chers de la

même classe thérapeutique). Parallèlement, les assureurs ont commencé de lancer des appels d'offres pour la fourniture de plusieurs médicaments génériques en volume important. Cela a fait baisser les prix des dix génériques les plus vendus dans une proportion comprise entre 76 % et 93 %, pour une économie estimée à 348 millions EUR (69 %) par an (Boonen et al., 2010). En 2009, les formules de médicament préféré ont été étendues à un plus grand nombre de génériques et adoptées par davantage d'assureurs. Cette mesure, conjuguée à une réduction de la couverture des prestations de base, a permis, pour la toute première fois, une diminution (de 5 %) des dépenses totales au titre des médicaments délivrés sur ordonnance hors secteur hospitalier qui sont remboursés par l'assurance maladie de base (NZa, 2010b). Sur la période 2007-09, les dépenses en médicaments multisources (vendus sous plusieurs marques) ont baissé de plus de 30 % malgré une hausse d'environ 12 % de leur utilisation (graphique 3.6).

Graphique 3.6. **Dépenses de médicaments délivrés sur ordonnance hors secteur hospitalier**

Millions d'euros



Source : NZa (2010b), Monitor Extramurale farmacie 2010, Nederlandse Zorgautoriteit.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932614966>

## La prochaine vague de réformes

Les réformes de la seconde moitié des années 2000 n'ont pas (encore) donné les résultats espérés. En 2010, une commission gouvernementale a conclu que le système de santé était à mi-chemin entre un système à planification centrale et un système régi par le marché, ce qui empêchait les pouvoirs publics de maîtriser les coûts et les assureurs d'acheter des soins au meilleur coût (Werkgroep Curatieve zorg, 2010). Les incitations offertes aux assureurs étaient insuffisantes à cause des importantes compensations *ex post* toujours en vigueur et de l'absence d'instruments adéquats due au maintien de la réglementation par l'État des prix, de l'offre et de l'entrée dans divers secteurs. Ces problèmes étaient encore aggravés par l'absence d'un système adapté de classification des produits (système DBC) et un manque d'informations de qualité fiables et accessibles au public (indicateurs de performance) en raison de l'insuffisance des données collectées au niveau des patients et d'une infrastructure d'information inadaptée (OCDE 2010b, Klazinga et al., 2012).

Afin de résoudre ces problèmes, le gouvernement lance une vaste série de réformes destinées à renforcer le rôle des forces du marché dans la prestation de services de santé

et à assurer la maîtrise des coûts (en particulier pour les hôpitaux et les médecins spécialistes libéraux). La maîtrise des coûts consiste littéralement à maintenir les dépenses publiques de santé dans les limites d'un taux de croissance annuelle de 3¼ pour cent. Les principales mesures concernant le secteur hospitalier sont une extension considérable du segment B « régi par le marché » (où les prix sont négociés) et la mise en place d'un nouvel instrument juridique puissant de contrôle du respect des plafonds de dépenses globaux (encadré 3.3). Le gouvernement a aussi l'intention d'établir un nouvel institut pour la qualité des soins de santé afin de stimuler l'établissement et la diffusion d'indicateurs de performance adéquats et de lignes directrices fondées sur des données concrètes. Compte tenu de la prévalence de problèmes d'asymétrie de l'information, priorité devrait être accordée à l'établissement de ces indicateurs (de performance).

### Encadré 3.3. Principales mesures de réforme dans le secteur hospitalier 2012-15

L'ensemble de mesures de réforme du système de financement des hôpitaux est centré sur le renforcement des incitations à l'efficacité et sur la maîtrise des coûts (ministère de la Santé, 2011a):

- Expansion du segment hospitalier « régi par les lois du marché » (segment B), qui passera ainsi de 35 % à quelque 70 % des recettes des hôpitaux.
- Remplacement du système de budgétisation dans le secteur hospitalier réglementé (segment A) par un système de paiement en fonction de la production, avec des prix réglementés sous forme de prix maximum ou de prix de fixes. Les prix maximum seront fixés pour les services hospitaliers pour lesquels une concurrence efficace n'est pas possible, comme les traitements complexes concentrés dans un petit nombre d'hôpitaux (c'est-à-dire les domaines où les obstacles à l'entrée sont élevés). Les prix fixes s'appliqueront aux services pour lesquels il faut maintenir en permanence une capacité de réserve suffisante mais pour lesquels la demande est irrégulière et imprévisible (comme les salles d'urgences, les centres de traumatologie, les centres de brûlés, par exemple). Pendant les deux premières années, les hôpitaux seront en partie indemnisés des effets du redéploiement des ressources dus au nouveau système de paiement (en 2012 pour 95 % et en 2013 pour 70 %).
- La compensation *ex post* pour les assureurs sera totalement supprimée, par étapes, d'ici à 2015.
- En 2012, un nouveau système de classification des produits (DOT) a été mis en place, ramenant le nombre de produits hospitaliers (DBC) d'environ 30 000 à environ 4 400, ce qui devrait être plus transparent et plus facile à gérer.
- À partir de 2012, un nouvel « instrument macrobudgétaire » devrait garantir que les dépenses annuelles totales des hôpitaux ne dépassent pas une limite fixée par l'État. Si les recettes globales de l'ensemble des hôpitaux dépassent ce macrobudget, tous les hôpitaux devront rembourser l'excédent au prorata de leur part de marché. Dans le nouveau système de macrobudget, le budget (ou les recettes) de chaque hôpital dépend non seulement de ses propres résultats mais aussi de ceux des autres établissements.

### Encadré 3.3. Principales mesures de réforme dans le secteur hospitalier 2012-15 (suite)

À partir de 2012, le système de rémunération des spécialistes libéraux sera réformé, sur la base d'un nouvel accord passé entre le gouvernement et les associations de médecins spéciales (OMS) et les hôpitaux (NVZ) (Tweede Kamer, 2011) :

- À partir de 2015, les prix intégrés des soins médicaux et hospitaliers spécialisés seront négociés entre les assureurs et les hôpitaux (dans le segment B) ou fixés par le gouvernement (dans le segment A).
- Durant une période de transition (2012-2014), un macrobudget pour les services médicaux spécialisés (fixé initialement à quelque 2 milliards EUR et augmentant de 2½ pour cent par an par la suite) est établi à partir du macrobudget général pour les dépenses de santé couvertes par l'assurance publique (BKZ). Suivant un modèle normatif d'affectation des ressources, l'Autorité de la santé calcule un budget pour les soins spécialisés pour chaque hôpital.
- Au niveau de chaque hôpital, il sera établi des modèles d'affectation des ressources pour la rémunération des spécialistes. La majeure partie du budget (75 % à 85 %) devra être affectée à la rémunération des activités régulières des spécialistes, et une plus petite part, variable (15 % à 25 %) servira à financer les frais généraux, les activités supplémentaires, et permettra aux directeurs des hôpitaux de récompenser les bons résultats.
- Si les médecins spécialistes produisent davantage de services que le budget ne le permet, ils devront rembourser les paiement additionnels à la Caisse d'assurance maladie.

Malgré l'objectif déclaré, certaines de ces mesures pourraient empêcher l'émergence d'une concurrence plus forte dans le secteur de la santé. Le gouvernement a l'intention, par exemple, d'interdire l'intégration verticale des assureurs et des prestataires de soins, avec des exceptions temporaires pour le lancement d'un nouveau prestataire innovant ou la fourniture de services essentiels (ministère de la Santé, 2011c). L'idée est d'empêcher les assureurs de verrouiller la clientèle en l'aiguillant vers les prestataires avec lesquels ils sont associés. Cependant, une intégration verticale (limitée) entre assureurs et prestataires pourrait atténuer l'asymétrie d'information entre eux et, ainsi, accroître l'efficacité, tandis que l'Autorité de la concurrence pourrait s'opposer aux fusions qui auraient pour effet de créer un pouvoir de marché excessif. Le gouvernement a aussi conclu des accords avec les associations d'hôpitaux, de médecins spécialistes et d'assureurs afin de limiter les augmentations de dépenses en soins médicaux et hospitaliers spécialisés à 2.5 % par an en termes réels sur la période 2012-15, mais à condition que les hôpitaux et les assureurs concentrent leurs activités et se spécialisent sur les soins hospitaliers complexes. Cette approche va à l'encontre de l'objectif de la réforme, qui est d'améliorer les incitations à l'efficacité en intensifiant la concurrence et elle semble contraire au droit de la concurrence, qui interdit les accords de partage du marché. Enfin, la suppression progressive de la compensation *ex post* des assureurs sur la période 2012-15 pourrait non seulement inciter davantage les assureurs à l'efficacité mais aussi à la sélection des risques et au sous-investissement dans l'organisation et le traitement des maladies chroniques qui donnent lieu, parfois, à une compensation insuffisante par le système de péréquation *ex ante* (Van de Ven et al., 2009). Il est donc nécessaire d'améliorer encore le dispositif de péréquation des risques afin d'assurer un plein accès à des services de santé de haute qualité.

En même temps, les mesures visant à limiter l'augmentation des dépenses ne sont peut-être pas suffisantes. La menace d'une « taxe générale sur les recettes » appliquée *ex post* si les coûts totaux des hôpitaux dépassent le macrobudget fixé incite fortement chaque établissement à dépasser le plafond de dépenses par anticipation d'un comportement stratégique analogue des autres hôpitaux. Plus la concurrence entre les hôpitaux est faible, plus ils ont la possibilité d'augmenter les prix (et les marges bénéficiaires) afin de réduire l'impact d'une future « taxe sur les recettes ». Cela fait que, paradoxalement, les hôpitaux qui se trouvent sur les marchés régionaux les plus concurrentiels pourraient être les plus touchés, ce qui, à la limite, conduirait à un plus haut degré de concentration du marché si les hôpitaux qui ne s'en sortent pas financièrement sont rachetés. De plus, l'incertitude entourant la « taxe sur les recettes » décourage les nouvelles entrées et l'investissement dans l'innovation, ce qui consolide la position des opérateurs en place.

D'aucuns diront que les assureurs devraient lutter contre les pressions à la hausse sur les prix résultant du comportement stratégique des hôpitaux. Cependant, ils en ont été empêchés par la mise en place d'un nouveau système de classification des produits, qui les désavantage du point de vue de l'information par rapport aux hôpitaux. À cet égard, le nouveau système de rémunération des spécialistes serait peut-être utile, du moins pour la période 2012-14, car les budgets normatifs par hôpital pour les soins spécialisés peuvent limiter les incitations à la surproduction. Par ailleurs, plusieurs assureurs ont négocié des budgets fixes avec les hôpitaux en 2012, ce qui peut aussi atténuer les incitations à induire une demande. Cependant, si ces budgets ne sont pas suffisamment ajustés en fonction des risques, ils pourraient conduire les hôpitaux à sélectionner les risques favorables et à diriger les patients qui coûtent cher vers d'autres établissements.

Le système de macrobudget pourrait aussi avoir pour effet d'évincer les soins hospitaliers complexes à prix réglementé (segment A). Si les prix dans le segment régi par les lois du marché (segment B) augmentent plus vite que les prix réglementés (segment B) par anticipation de futures « taxes sur les recettes », il deviendra de moins en moins intéressant d'investir dans des services plus complexes (à prix réglementé) où les marges bénéficiaires sont moins importantes. Cela conduirait les hôpitaux spécialisés à offrir des services plus généraux, ce qui allongerait les listes d'attente et réduirait le bien-être des consommateurs. Par ailleurs, l'allongement des listes d'attentes pourrait amener les patients à faire usage de leur droit d'aller à l'étranger pour se faire traiter, ce qui nuirait encore à l'efficacité de ce système du point de vue de la maîtrise des coûts.

Afin de mieux contrôler le système de macrobudget, priorité devrait être donnée à un éventail de mesures propres à rehausser l'efficacité, consistant notamment à améliorer l'information pour permettre la passation de contrats sur la base des performances, à offrir la possibilité aux prestataires de soins et aux assureurs d'établir d'autres méthodes de paiement fondées sur les résultats et le partage des risques financiers (paiement par capitation ajusté en fonction du risque, par exemple) et à autoriser une intégration verticale (limitée) entre les assureurs et les prestataires de soins de santé. De plus, l'accès des hôpitaux aux marchés de capitaux pourrait être élargi en révoquant leur statut obligatoire d'établissements à but lucratif, tout en prenant des mesures pour assurer la sortie ordonnée des hôpitaux en faillite, notamment du point de vue de la prestation de services essentiels, et assurer un contrôle efficace et plus transparent des fusions.

Le ticket modérateur, qui est l'un des plus bas dans la zone OCDE, pourrait être un outil supplémentaire de maîtrise des dépenses publiques dans un système reposant davantage sur la demande. Il pourrait aussi encourager les patients à faire leurs choix en fonction du prix et de la qualité. Même si le montant peu élevé du ticket modérateur semble avoir contribué à maintenir à un niveau relativement bas les inégalités socio-économiques dans le domaine de la santé, il n'est guère justifié de le maintenir à ce niveau pour les groupes plus aisés, d'autant plus que les personnes à haut revenu sont nettement moins sensibles aux prix que les moins aisés et doivent donc payer une participation au coût plus élevée pour réduire de la même façon l'aléa moral (Newhouse *et al.*, 1993). Par conséquent, la franchise (c'est-à-dire le montant fixe de frais médicaux qui reste à la charge des patients), qui dans l'assurance maladie de base est fixée à 220 EUR par an, pourrait être majoré pour les groupes à revenu intermédiaire ou élevé. Par ailleurs, l'exemption actuelle de franchise pour les consultations de médecins généralistes pourrait être supprimée afin d'encourager les consommateurs à choisir leurs soins au meilleur coût. Le prix des consultations de médecins généralistes étant faible (9 EUR), l'abandon de cette exemption n'entraverait pas l'accès aux soins.

La conception du système de ticket modérateur pourrait aussi être améliorée pour les personnes atteintes de pathologies chroniques, qui actuellement savent à l'avance qu'elles paieront inévitablement le montant intégral de la franchise. Dans ces cas, des structures différentes de participation des patients au coût pourraient inciter davantage à faire des choix en fonction de l'efficacité et du coût et seraient peut-être plus équitables (Van Kleef *et al.*, 2009). Le point de départ pour la franchise fixe payable par les patients souffrant de maladies chroniques pourrait être porté de zéro frais médicaux (c'est-à-dire couvrant les dépenses de 0 EUR à 220 EUR) à un niveau plus élevé (couvrant par exemple les dépenses de 1 000 EUR à 1 220 EUR, selon une dépense moyenne « standard » pour chaque maladie chronique). Pour ces personnes, il serait alors plus intéressant de faire des choix efficaces par rapport au coût dans la limite de 1 220 EUR. Cela entraînerait aussi une répartition plus égale des frais à la charge du patient entre les bien-portants et les malades chroniques en donnant à ces derniers une chance de payer moins que la franchise intégrale.

### **Le vieillissement de la population mettra sous pression le coûteux système de soins de longue durée**

Les dépenses de soins de longue durée, à 3.8 % du PIB en 2009, sont deux fois plus élevées qu'en moyenne dans la zone OCDE, en raison du caractère global et de la générosité du système ainsi que du recours traditionnellement important aux soins en établissement (encadré 3.4). Cependant, ces dépenses élevées ne s'accompagnent pas de résultats visiblement meilleurs et résultent en partie du caractère global du système, qui couvre même de petites activités auxiliaires – des services qui, dans beaucoup d'autres pays, ne sont pas fournis (Eurobaromètre 2007). Au cours de la décennie passée, les dépenses ont été gonflées par l'élévation de normes de qualité, une utilisation accrue des soins favorisée par l'accessibilité du système de prestations en espèces et, peut-être, par un accès plus strict aux autres filets de sécurité sociale (Mot, 2010).

Le vieillissement de la population multipliera le nombre de personnes âgées dépendantes par un facteur de 2½ pour le porter à près de 1 million d'ici 2060, ce qui signifie que, sur la base des politiques actuelles, les dépenses de soins de longue durée atteindraient 8.1 % du PIB en 2060 – plus de trois fois la moyenne de l'UE (Commission européenne, 2009). Il est indispensable d'assurer un rapport coût-efficacité dans la

#### Encadré 3.4. Un système public complet de soins de longue durée

Le système public d'assurance des soins de longue durée a été créé en 1968 – le premier dans la zone de l'OCDE – et offre une couverture universelle sur un large éventail de prestations. Le système sert principalement les personnes âgées (trois quarts des patients ont plus de 65 ans) et les handicapés physiques ou mentaux. La couverture est large, englobant notamment les frais d'hébergement dans les établissements d'accueil médicalisés et l'aide à domicile pour les tâches ménagères. Le ticket modérateur calculé en fonction des ressources des patients est relativement faible par rapport aux autres pays de l'OCDE, représentant environ 10 % des coûts (Colombo *et al.*, 2011). Il est plafonné à 12.60 EUR par heure à domicile (à peu près un tiers du coût moyen) et à 1 800 EUR par mois en établissement, et ne tient pas compte du patrimoine des patients mais seulement de leurs revenus. La part restante du financement du système est couverte par les cotisations de sécurité sociale (environ 60 % des coûts) et les impôts (environ 30 %).

Les soins en établissement ont une part plus importante que dans la plupart des autres pays de l'OCDE malgré l'effort fait ces dernières décennies pour encourager les soins à domicile. Les patients hébergés en établissement d'accueil représentent 40 % des 600 000 personnes bénéficiant de soins de longue durée (ministère de la Santé, 2011e). En 2009, 6,6 % des personnes âgées (plus de 65 ans) résidaient en établissement de soins, un des taux les plus élevés dans la zone OCDE, même si la moitié d'entre elles n'avaient besoin que de soins légers ou modérés (Pommer, 2012).

Les soins de longue durée relèvent pour l'essentiel de la responsabilité de l'administration centrale, dans le cadre de la Loi sur les dépenses médicales exceptionnelles (AWBZ), qui couvre à la fois les soins à domicile et les soins en établissement. Seule la prestation d'aide à domicile pour les tâches ménagères a été déléguée aux communes en 2007 dans le cadre d'un schéma de décentralisation plus général. Pour les soins en établissement et à domicile (à l'exception de l'aide à domicile), 32 organismes régionaux d'achat (*zorgkantoren*) sont responsables de l'achat de soins financés sur fonds publics. Ces organismes sont généralement des filiales de l'assureur dominant dans chaque région. Ils n'ont pas de budget propre (sauf pour les frais d'administration), les prestataires de soins étant payés directement par une caisse publique générale (AFBZ) sur la base de contrats conclus avec les organismes d'achat. Ces organismes ne supportent donc aucun risque financier sur l'achat de soins. Les tarifs des soins en établissement sont réglementés, tandis que les prix des soins à domicile résultent de négociations entre les organismes d'achat et les prestataires. Les prestataires de soins en établissement sont obligatoirement des organisations sans but lucratif, tandis que le marché des soins à domicile est ouvert aux entreprises à but lucratif.

L'admissibilité des patients aux soins est évaluée par un Centre indépendant d'évaluation des soins (CIZ), sauf pour l'aide à domicile, pour laquelle l'évaluation est du ressort des communes. Le centre décide si les patients sont admissibles pour des soins en établissement ou à domicile et fixe le volume de soins auxquels ils ont droit. Une fois l'évaluation faite, les patients peuvent choisir de recevoir des soins en nature ou une prestation en espèces (« budget personnel ») qui équivaut à 75 % du coût des soins en nature. Les prestations en espèces représentent 11 % des dépenses totales, après avoir marqué une croissance annuelle de 20 % depuis 2002.

prestation de soins de longue durée afin d'atténuer les pressions sur les dépenses tout en maintenant des services de haute qualité – une tâche difficile au sujet de laquelle l'expérience des autres pays est encore limitée (Colombo *et al.*, 2011 ; Schut et Van den Berg, 2010). Dans ce

contexte, les principales difficultés consistent à réorganiser le système afin d'améliorer les incitations à l'efficacité, à réduire encore le recours aux soins en établissement et à mieux cibler les patients du fait que le rapide succès du système de prestations en espèces pose des problèmes de sélection des patients.

Le principal problème que pose l'organisation actuelle du système de soins de longue durée, qui est assez différent du système de soins de santé, est l'absence d'incitations financières pour les organismes régionaux d'achat (*zorgkantoren*). Du fait qu'ils n'ont pas de risque financier sur l'achat de soins (encadré 3.4), ces organismes ne sont pas enclins à négocier avec les prestataires sur les prix et la qualité. Dans le secteur des soins à domicile, les prix sont donc restés très proches du tarif maximum réglementé. Cela a aussi sapé la concurrence sur le marché des soins à domicile, qui se caractérise par un haut degré de concentration et où les grands prestataires réussissent à pratiquer des prix plus élevés (Mosca *et al.*, 2007). Le coût global de ces inefficiences est difficile à évaluer, mais il est peut-être important, comme semblent l'indiquer les améliorations appréciables du rapport coût-efficacité observées par suite de la décentralisation de l'aide à domicile vers les communes (encadré 3.5).

#### Encadré 3.5. **La décentralisation de l'aide à domicile a amélioré l'efficacité économique**

L'aide à domicile pour les tâches ménagères (ménage, cuisine etc.) a été décentralisée et confiée aux communes en 2007 par la nouvelle Loi sur l'aide sociale (WMO), qui prévoit des services d'aide aux personnes dépendantes. Les communes disposent pour cela d'un budget sans préaffectation et ont une grande latitude en matière d'organisation de l'aide. Elles évaluent les besoins des patients et achètent les soins nécessaires.

Les budgets n'étant pas préaffectés, les communes supportent des risques financiers sur l'aide à domicile, ce qui les incite à négocier âprement avec les prestataires. Cela stimule la concurrence, ce qui a aidé à réduire le prix moyen d'une heure d'aide de plus de 20 % entre 2005 et 2008. Les prix sont remontés par la suite, mais ils restent inférieurs à leur niveau d'avant la décentralisation (van der Torre *et al.*, 2011).

Globalement, les municipalités ont réussi à économiser 150 millions EUR en 2007 sur un budget de 1.2 milliard EUR (réparti sur la base des dépenses passées) et ont collecté 200 millions EUR au titre du ticket modérateur, disposant ainsi de 350 millions EUR pour d'autres dépenses. Les conséquences sur la qualité de l'aide à domicile ont fait l'objet de débats, 40 % des clients faisant état d'une dégradation par suite de la décentralisation. Cependant, un degré de qualité élevé semble avoir été maintenu puisque les patients accordent toujours une note moyenne de 8 sur 10 (de Klerk *et al.*, 2010).

#### **Une décentralisation plus poussée des soins à domicile pourrait rehausser l'efficacité**

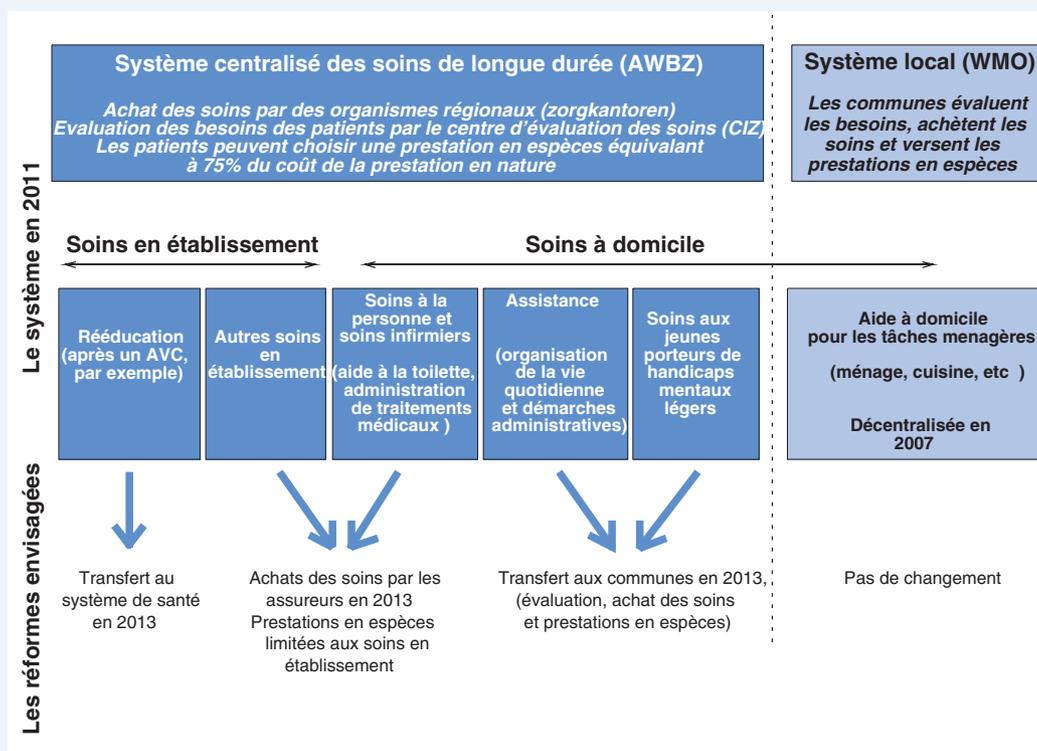
Le gouvernement prévoit de supprimer les organismes régionaux d'achat en 2013 et de transférer la majeure partie de leurs responsabilités en matière d'achat aux assureurs de soins de santé et d'accroître les responsabilités des communes dans le domaine des soins à domicile. Les communes s'occuperont de l'aide à domicile (pour les tâches administratives, par exemple) et des soins à domicile pour les jeunes souffrant de handicaps mentaux légers (encadré 3.6). Elles recevront des budgets sans préaffectation, ce qui les incitera fortement à limiter les coûts. Une meilleure sélection des bénéficiaires et l'exploitation des synergies avec les autres dispositifs décentralisés d'assistance sociale,

### Encadré 3.6. Le programme de réformes du gouvernement concernant les soins de longue durée

#### Poursuite de la décentralisation vers les communes et renforcement du rôle des assureurs de soins de santé

- Dans le prolongement de la décentralisation de l'aide à domicile opérée vers les communes en 2007, décentralisation progressive des autres composantes des soins à domicile en 2013 : assistance (budget d'environ 2 milliards EUR) et soins pour les jeunes souffrants de handicaps mentaux légers (environ 3 milliards EUR).
- Transfert en 2013 de la responsabilité d'achat de certains soins à domicile (soins infirmiers et soins à la personne) et soins en établissement non décentralisés des organismes régionaux (*zorgkantoren*) aux assureurs (graphique 3.7), en remplacement du système actuel dans lequel les organismes régionaux achètent des soins pour l'ensemble des résidents d'une région, quelle que soit la compagnie d'assurance.

Graphique 3.7. Principales caractéristiques de la réorganisation envisagée du système de soins de longue durée



Source : Ministère de la Santé, du Bien-être et des Sports.

#### Limitation du groupe cible, notamment pour les prestations en espèces

- Limitation de l'accès aux prestations en espèces aux patients bénéficiaires de soins en établissement (10 % des 130 000 bénéficiaires de prestations en espèces).
- Réduction de l'accès aux soins en établissement pour les patients ayant besoin de soins plus légers. Abaissement des critères de QI pour l'évaluation des soins pour les handicapés mentaux (la norme sera ramenée de 85 à 70 en 2013).

### Encadré 3.6. Le programme de réformes du gouvernement concernant les soins de longue durée (suite)

#### Amélioration de la qualité des soins et autres mesures

- Mesures visant à renforcer les droits des clients vis-à-vis des prestataires de soins. Création d'un Institut de la qualité pour diffuser les bonnes pratiques. Simplification des procédures d'évaluation.
- Mise à disposition d'un budget supplémentaire de 0.9 billion EUR à partir de 2012 afin de relever de 5 % les tarifs des soins pour les médecins libéraux et d'encourager l'embauche et la formation de personnel de la santé.
- Séparation des coûts des soins en établissement et des frais d'hébergement à partir de 2012. Depuis 2009, les dépenses de soins sont remboursées en fonction des besoins de soins des patients (*formules ZZP*) et les établissements de soins sont libres d'agrandir leur capacité mais en supportant le risque financier, avec une période de transition allant jusqu'en 2017.

Source : Ministère de la Santé (2011e, f).

comme l'activation des bénéficiaires de prestations de sécurité sociale, pourraient aussi contribuer à améliorer l'efficacité économique. Un problème qui pourrait se poser est que les communes seront incitées à rediriger les patients vers des soins en établissement plus coûteux, financés par l'administration centrale, afin de réduire leurs coûts, ce qui conduirait à une augmentation des dépenses globales. Afin d'encourager les communes à maintenir les patients à domicile, il faudrait les récompenser financièrement lorsqu'elles réduisent les taux de placement des malades en établissement. Pour favoriser encore le développement des soins à domicile, cette mesure pourrait être complétée par une contribution financière plus importante des patients à leurs frais d'hébergement en établissement d'accueil.

#### **Il ne devrait pas être donné un plus grand rôle aux assureurs sans incitations financières suffisantes**

Dans la partie non décentralisée du système (c'est-à-dire les soins en établissement et les soins à domicile), le gouvernement a l'intention de donner aux assureurs la responsabilité d'acheter des soins pour leurs propres patients, de la même manière que dans le système de soins de santé. Cela réduirait probablement les coûts de coordination entre les soins de santé et les soins de longue durée. Cependant, il n'est pas prévu de faire supporter aux assureurs les risques financiers correspondants tant qu'il n'existe pas de système de péréquation des risques pour les soins de longue durée, afin d'éviter des problèmes de sélection des risques. Cependant, la conception de ce type de dispositif est compliquée et n'est peut-être même pas faisable, en raison notamment de l'absence de données facilement disponibles sur les variables prédictives des dépenses futures des individus en soins de longue durée (Schut et Van de Ven, 2010)<sup>5</sup>.

Tant que les assureurs ne supporteront pas de risques financiers sur l'achat de soins, ils ne seront pas incités à prendre en considération l'efficacité, d'où une prestation plus onéreuse. De plus, ils seront incités à transférer les patients des soins de santé payés par les assureurs aux soins de longue durée financés sur fonds publics, d'où une augmentation des dépenses publiques (Besseling *et al.*, 2011)<sup>6</sup>. Transférer l'achat de soins aux assureurs ne serait donc envisageable que s'ils supportent les risques financiers correspondants, c'est-à-dire dans le cadre d'un dispositif adapté de péréquation des risques. S'il est possible

de mettre en place un système de ce type, les soins aux personnes âgées (tant à domicile qu'en établissement) pourraient être inclus dans l'assurance maladie de base. Il faudrait aussi, pour cela, améliorer le système actuel de péréquation des risques dans le domaine des soins de santé afin de réduire les pertes que les assureurs réalisent actuellement sur les dépenses médicales des patients bénéficiant de soins de longue durée (c'est-à-dire les dépenses qui ne sont pas liées aux soins de longue durée), ce qui les rendrait réticents à se livrer concurrence pour attirer les patients dépendants (Schut et Van de Ven, 2010)<sup>7</sup>.

Autrement, il existe plusieurs autres solutions possibles pour améliorer l'organisation du système, qui ont toutes en commun le fait qu'il faudrait les associer à un meilleur ciblage (voir plus loin). Une première option consiste à offrir aux organismes d'achat régionaux davantage d'incitations à l'efficacité économique à l'intérieur du cadre existant, par exemple en accordant des primes à ceux qui atteignent certains objectifs de performance du point de vue de la qualité et de l'efficacité des soins achetés. Il faudrait pour cela mesurer la qualité des soins de manière suffisamment fiable et générale, ce qui peut être difficile (en recueillant des informations auprès de patients dépendants dont l'état se dégrade, par exemple), comme le montrent les résultats inégaux obtenus de la première expérimentation internationale de ces systèmes de rémunération selon la performance (Colombo *et al.*, 2011). Toutefois, la nature à long terme de la relation patient-prestataire de soins pourrait contribuer à résoudre ces problèmes de mesure. Pour que les organismes d'achat agissent dans un souci d'efficacité-coût, il importe aussi de faire en sorte qu'ils ne puissent pas transférer les patients vers les dispositifs financés sur d'autres lignes budgétaires. Cela est arrivé avec les prestations en espèces jusqu'en 2012, permettant aux organismes acheteurs de respecter les budgets des prestataires régionaux, mais au prix de dépassements budgétaires persistants sur les prestations en espèces.

Une deuxième option est de poursuivre la décentralisation progressive des soins à domicile vers les communes, en profitant de leurs incitations à limiter les coûts avec un budget sans préaffectation. Déléguer aux communes la totalité de la prestation de soins à domicile (c'est-à-dire à la fois les soins à la personne et l'aide pour les tâches ménagères) présenterait aussi l'avantage de réduire les coûts de coordination. Une exception pourrait être faite pour les soins spécialisés, pour lesquels les communes n'auraient peut-être pas de possibilités de réaliser des économies d'échelle et de gamme – un problème qui pourrait être réglé par le biais de la coopération entre communes ou par le biais du soutien technique fourni à l'échelon central. Comme indiqué plus haut, la décentralisation devrait s'accompagner de récompenses financières pour les communes afin d'encourager les soins à domicile et d'éviter ainsi que les patients ne soient redirigés vers les soins en établissement, financés par l'administration centrale.

Une troisième option pourrait consister à donner aux patients un plus grand rôle dans le choix de leur prestataire de soins en établissement, une mesure qui pourrait être associée à une contribution financière plus importante aux frais d'hébergement dans les établissements d'accueil. Cela inciterait davantage les établissements à se livrer concurrence pour attirer les patients. Les réformes passées et celles qui sont en cours ouvrent la voie à un système de ce type, les frais d'hébergement étant progressivement séparés des coûts des soins (encadré 3.6). Dans ce système, les soins seraient toujours financés principalement sur fonds publics et les établissements seraient payés en fonction des besoins des patients, comme c'est le cas depuis 2009 avec les « mesures de rigueur dans le domaine des soins » (ZZPs). Les établissements auraient la possibilité d'accroître leur capacité afin de répondre à une demande nouvelle, mais grâce aux nouvelles règles de

compensation pour les dépenses en capital, ils auraient un risque financier à supporter en cas de lits vides. Il leur faudrait donc se livrer à la concurrence sur les frais d'hébergement et sur la qualité afin d'attirer les patients, ce qui améliorerait l'efficacité économique globale.

### **L'explosion des prestations en espèces à mis au jour des problèmes de ciblage**

Le second défi à relever concernant le système néerlandais de soins de longue durée est d'améliorer le ciblage, comme en témoignent la récente explosion des prestations en espèces et le fait que près de la moitié des patients âgés bénéficiant de soins en nature ne sont pas considérés comme dépendants (SCP, 2011). En ce qui concerne aussi bien les soins en nature que les prestations en espèces, la réponse du gouvernement a été de restreindre l'accès (encadré 3.6). Cette mesure devrait s'accompagner d'une meilleure évaluation des besoins des patients afin d'améliorer le ciblage. Les procédures d'évaluation, par exemple, pourraient être renforcées en donnant aux organismes régionaux d'achat de soins la possibilité de s'opposer à des évaluations qui ne correspondent pas à la réalité. Cela pourrait être particulièrement efficace si, en même temps, ces organismes étaient incités plus fortement à l'efficacité économique, comme on l'a vu plus haut. De plus, les disparités régionales dans les évaluations, qui ont déjà été atténuées au cours de la décennie passée, pourraient être encore réduites. (Peeters et Francke, 2007). Par ailleurs, il serait utile aussi de faire en sorte que le ticket modérateur pour les soins à domicile en nature, relativement bas, soit suffisamment élevé pour encourager les patients à faire leur choix compte tenu du prix et de la qualité des soins.

L'option prestations en espèces a attiré un groupe de patients nouveau et nombreux, d'où une explosion des dépenses (Sadiraj *et al.*, 2011). Le recours accru à cette formule ne pose pas forcément problème puisque cela a permis à des patients d'éviter les listes d'attente. Cependant, il apparaît clairement que ces prestations n'ont pas toujours servi à l'usage auquel elles étaient destinées (on peut citer le cas de petits-enfants emmenant leur grand-mère à un festival de jazz, ou de prestataires d'aide à domicile qui n'avaient pas emporté le marché dans leur commune et qui demandaient à être payés sur les prestations en espèces de leurs patients) ou qu'il y a même eu des cas de fraude (Mot, 2010, ministère de la Santé, 2011e). Cela a conduit les autorités à restreindre de façon draconienne l'accès aux prestations en espèces à partir de 2012 pour le réserver aux seules personnes ayant droit à des soins en établissement – environ 10 % des 130 000 bénéficiaires actuels de prestations en espèces – ce qui devrait permettre d'économiser 0.6-0.7 milliard EUR d'ici à 2015 (CPB, 2011b, ministère de la Santé, 2011f). Cela met fin, toutefois, à la situation gagnant-gagnant dans laquelle les patients choisissent des prestations en espèces relativement moins onéreuses (l'équivalent de 75 % du coût des soins en nature), ce qui améliore leur propre bien-être grâce à un plus grand choix de prestataires et encourage aussi la concurrence entre prestataires de soins à domicile.

Le problème ne réside pas dans les prestations en espèces elles-mêmes, mais plutôt dans l'insuffisance du filtrage et du suivi. Il serait donc préférable de maintenir un système de prestations en espèces pour les soins à domicile mais d'améliorer le filtrage et le suivi afin d'éviter des utilisations abusives. Un moyen de réduire la nécessité d'un suivi serait peut-être d'offrir des prestations en espèces sous forme de bons payables directement aux professionnels, comme dans les pays nordiques (Colombo *et al.*, 2011). Pour être efficaces, ces bons devraient être conçus de façon à ne pas couvrir la totalité des coûts des soins, le ticket modérateur sur chaque service acheté incitant les patients à utiliser les bons de manière efficace par rapport à leur coût.

## Conclusion

Les recommandations faites dans ce chapitre sont centrées sur le renforcement de l'efficacité économique. Cela risque peut-être de nuire aux excellents résultats obtenus par les Pays-Bas du point de vue de l'équité et de l'accès aux établissements de soins. Cependant, le rôle grandissant de la concurrence n'a pas eu, jusqu'à présent, d'effet négatif sur l'équité. Les délais d'attente, déjà courts en comparaison des autres pays en 2000 ont été encore réduits depuis 2006 (Siciliani et Hurst, 2003 ; Van de Vijzel, 2011 ; NZa, 2012). De plus, l'accès est assuré par un ticket modérateur qui figure parmi les plus bas dans la zone de l'OCDE et le droit à une couverture maladie de base moyennant une cotisation abordable pour tous. Dans l'avenir, l'équité pourrait être compromise si les gens ne sont pas disposés à payer pour la consommation croissante de soins de santé due à des modes de vie malsains et si le secteur public ne peut pas continuer de financer une rapide hausse des dépenses de santé – en particulier si cette consommation est considérée comme un luxe (Van der Star *et al.*, 2011; Hall et Jones, 2007). En tout cas, assurer une plus grande efficacité par rapport au coût sera un facteur décisif pour offrir des soins de santé de haute qualité dans l'avenir. On trouvera dans l'encadré 3.7 un résumé des recommandations allant dans ce sens.

### Encadré 3.7. **Recommandations visant à améliorer l'efficacité et la compétitivité du secteur de la santé**

#### **Établir des indicateurs de performance et mettre en place des systèmes de paiement en fonction de la performance**

- Il faudrait établir des indicateurs de performance adéquats pour permettre la passation de marchés en fonction de la performance entre assureurs et prestataires de soins de santé. Dans ce domaine, priorité devrait être donnée à l'amélioration de la collecte de données au niveau de chaque patient afin de développer une meilleure infrastructure d'information.
- Les assureurs devraient être autorisés à utiliser d'autres systèmes de paiement fondés sur le partage des risques financiers (comme le paiement par capitation ajusté en fonction du risque, par exemple) et la performance ainsi qu'à recourir à l'intégration verticale, à échelle réduite, avec les prestataires afin d'atténuer les asymétries d'information.
- Il faudrait améliorer encore le dispositif de péréquation des risques afin de réduire l'incitation à la sélection des risques par les assureurs, compte tenu, en particulier, de l'intention du gouvernement de mettre fin aux compensations *ex post* avant 2015.

#### **Faciliter l'entrée afin d'assurer la concurrence sur les marchés des prestataires**

- Afin d'atténuer les restrictions à l'entrée dans la profession médicale, les contraintes de capacité existantes (*numerus fixus*) pour les écoles de médecine devraient être levées. De plus, la reconnaissance des diplômes étrangers délivrés hors d'Europe devrait être facilitée.
- Les établissements à but lucratif devraient être autorisés à entrer sur le marché hospitalier. Il faudrait par ailleurs assurer la sortie ordonnée des hôpitaux en faillite par des mesures garantissant l'accès aux équipements essentiels.
- L'Autorité de la concurrence devrait publier une méthodologie claire pour l'évaluation des fusions horizontales et verticales entre hôpitaux et assureurs, afin de s'assurer que seules soient prises en compte des considérations liées à la concurrence et au bien-être des consommateurs.

### Encadré 3.7. **Recommandations visant à améliorer l'efficacité et la compétitivité du secteur de la santé** (suite)

#### **Renforcer les incitations à faire des choix en fonction du coût et de l'efficacité du côté de la demande**

- Le ticket modérateur pour les groupes à revenu plus élevé pourrait être majoré afin d'encourager les choix tenant compte du coût et de l'efficacité, d'atténuer les asymétries de l'information et de mieux maîtriser le budget. Le ticket modérateur pour les malades chroniques devrait être mieux conçu afin d'inciter davantage les patients à tenir compte du rapport coût-efficacité.

#### **Secteur des soins de longue durée**

- Il ne faudrait pas donner de responsabilités supplémentaires aux assureurs tant qu'ils n'ont pas d'incitations suffisantes à veiller à l'efficacité économique. Dans le moyen terme, la décentralisation des soins à domicile vers les communes pourrait être achevée, et les malades admis dans des établissements de soins devraient choisir directement leur prestataire afin de pousser les établissements à se faire concurrence pour attirer les patients.
- Les soins à domicile devraient être encouragés en récompensant financièrement les communes qui réduisent les taux d'hospitalisation, en sélectionnant mieux les patients et en augmentant le ticket modérateur lié aux frais d'hébergement.
- Le système de prestations en espèces devrait être maintenu pour les soins à domicile mais associé à un meilleur filtrage et un suivi plus étroit afin d'éviter les abus. À cette fin, il faudrait envisager un système de bons payables directement aux professionnels et complétés par le ticket modérateur.

#### **Notes**

1. F.T. (Erik) Schut, Professeur d'Économie de la Santé à l'Université Érasme de Rotterdam est le principal auteur de ce chapitre.
2. Jusqu'en 2010, le régulateur ne pouvait pas ventiler administrativement la croissance des recettes des hôpitaux en un effet de prix et un effet de volume à cause de l'expansion du segment B et du recalcul des budgets dans le segment A réglementé (NZa, 2010a). En 2010, toutefois, le régulateur a constaté que la production de services dans le segment B a augmenté de 8.6 %, un taux beaucoup plus élevé que dans le segment A (NZa 2011b). Une étude économétrique réalisée à partir de plus de 2 millions de diagnostics au congé de l'hôpital a aussi mis en évidence une croissance plus marquée des dépenses dans le segment B, où les prix sont libres, que dans le segment A (Hasaart, 2011).
3. La part des spécialistes libéraux a diminué au cours de la décennie passée, revenant de 56 % en 1999 à 44 % en 2007 (Capaciteitsorgaan, 2010). Cette évolution a eu pour contrepartie l'accroissement de la part des spécialistes salariés, encore que la pratique varie largement selon les spécialités médicales, la proportion allant d'un tiers parmi les cardiologues, radiologues, urologues, chirurgiens orthopédiques et chirurgiens esthétiques à plus de 90 % parmi les pédiatres et les gériatres cliniciens.
4. Les spécialistes libéraux travaillent souvent en partenariat, ce qui signifie que, si un spécialiste salarié remplace un spécialiste libéral (lors de son départ à la retraite), cela crée une situation classique participants internes – participants externes, où les premiers ne sont guère incités à coopérer avec les seconds car ils veulent préserver les bonnes relations au sein du partenariat.
5. Disposer de bonnes variables prédictives pour évaluer les risques individuels est particulièrement important dans le domaine des soins de longue durée car les dépenses à ce titre sont concentrées sur une petite partie de la population et sont généralement très élevées. Cependant, il n'existe jusqu'à présent guère d'études sur ces variables, et il n'y a pas de données facilement disponibles sur les variables prédictives qui pourraient être bonnes, comme les limitations des individus dans leurs activités de la vie quotidienne ou sur la disponibilité de réseaux de soutien social (une variable prédictive importante de l'offre de soins informels).

6. Une autre complication dans l'hypothèse où les assureurs deviendraient financièrement responsables de la couverture des soins de longue durée est qu'ils auront constitué des réserves financières pour satisfaire aux normes de solvabilité.
7. Inclure les soins à domicile dans l'assurance maladie de base rendrait toutefois plus difficile la coordination avec l'aide à domicile et l'aide sociale.

### **Bibliographie**

- Algemene Rekenkamer (2011), « Uitgavenbeheersing in de zorg », Tweede Kamer, *vergaderjaar 2011-2012*, n° 33060 (1-2), La Haye.
- Besseling, P., W. Elsenburg et C. van Ewijk (2011), « Risicodragende uitvoering AWBZ door zorgverzekeraars verhoogt de kosten », *Me Judice*, [www.mejudice.nl/artikel/618/risicodragende-uitvoering-awbz-door-zorgverzekeraars-verhoogt-de-kosten](http://www.mejudice.nl/artikel/618/risicodragende-uitvoering-awbz-door-zorgverzekeraars-verhoogt-de-kosten).
- Blank, J., A. Dumaij et B. van Hulst (2011), « Ziekenhuismiddelen in verband. Een empirisch onderzoek naar productiviteit en doelmatigheid » in *de Nederlandse ziekenhuizen 2003-2009*, Études IPSE, Université technique, Delft.
- Boonen, L.H.H.M., S.A. van der Geest, F.T. Schut et M. Varkevisser (2010), « Pharmaceutical policy in the Netherlands: from price regulation towards managed competition », in: A. Dor (éd.) *Pharmaceutical Markets and Insurance Worldwide*, Advances in Health Economics and Health Services Research, vol. 22, Bingley: Emerald, pp. 53-76.
- Capaciteitsorgaan (2010), « Medisch en klinisch technologische specialisten », *Deelrapport 1*, Utrecht.
- Capaciteitsorgaan (2011), « Capaciteitsplan 2010 voor de medische, tandheekundige, klinisch technologische en aanverwante (vervolg)opleidingen », *revisie 1.1*, Utrecht.
- CBS (2011), « Nieuwe Nederlandse cijfers voor OESO over beloning artsen », *Centraal Bureau voor de Statistiek*, publié le 29 juin sur [www.cbs.nl/](http://www.cbs.nl/).
- CPB (2011a), « Centraal Economisch Plan 2011 », *Centraal Planbureau*, La Haye.
- CPB (2011b), « Effecten van het kabinetsvoorstel voor het pgb », *CPB Notitie*, La Haye.
- Colombo, F., A. Llana-Nozal, J. Mercier et F. Tjadens (2011), « Besoin d'aide ? La prestation de services et le financement de la dépendance », *Études de l'OCDE sur les politiques de santé*, Éditions OCDE.
- Davis, K., C. Schoen et K. Stremikis (2010), « Mirror, mirror on the wall: How the performance of the U.S. health care system compares internationally », *2010 update*, New York: The Common Wealth Fund.
- De Bakker, D.H., J.N. Struijs, C.B. Baan, J. Raams, J.-E. de Wildt, H.J.M. Vrijhoef, F.T. Schut (2012), « Early results from adoption of bundled payment for diabetes care in the Netherlands show improvement in care coordination », *Health Affairs*, n° 31 (2), pp. 426-433.
- De Graaf, R., M. Ten Have et S. van Dorsselaer (2010), « De psychische gezondheid van de Nederlandse bevolking. Nemesi-2: Opzet en eerste resultaten », *Trimbos-Instituut*, Utrecht.
- De Klerk, M., R. Gilsing et J. Timmermans (2010), « Op weg met de Wmo. Evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009 », *SCP*, La Haye.
- Douven, R. et R. Mocking (2012), « The Effect of Physician Fees and Density Differences on Regional Variation in Hospital Treatments », *CPB Discussion Paper*, n° 208, CPB, La Haye.
- EIB (2011), *Monitoring integrale bekostiging zorg voor chronisch zieken. Eerste rapportage van de Evaluatiecommissie Integrale Bekostiging*, La Haye.
- Eurobaromètre (2007), « Santé et soins de longue durée dans l'Union européenne », *Eurobaromètre spécial*, n° 283.
- Commission européenne et Comité de politique économique (2009), « Rapport sur le vieillissement : Prévisions économiques et budgétaires pour les 27 États membres de l'UE (2008-2060) », *European Economy*, n° 2/2009.
- Frank, R.G. et T.G. McGuire (2000), « Economics and mental health, in: A.J. Culyer, J.P. Newhouse » (dir. pub.), *Handbook of Health Economics*, Elsevier, Amsterdam, pp. 893-954.
- Gusdorf, L.M.A., M. Smit et B. Voorbraak (2009), *Huisartsenzorg: een eerste onderzoek, Zorgthermometer*, Vektis, Zeist.

- Hall, R.E. et C.I. Jones (2007), « The value of life and the rise in health spending », *Quarterly Journal of Economics*, n° 122(1), pp. 39-72.
- Hasaart, F. (2011), « Incentives in the Diagnosis Treatment Combination payment system for specialist medical care. A study about behavioral responses of medical specialists and hospitals in the Netherlands », Thèse de PhD, Université de Maastricht, Maastricht.
- Joumard, I., C. André et C. Nicq (2010), « Health care systems: Efficiency and institutions », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 769, Éditions OCDE.
- Klazinga, N., H. Anema et G. ten Asbroek (2012), « De nieuwe kleren van de keizer », *Tijdschrift voor Gezondheidswetenschappen*, n° 90(2), pp. 76-77.
- Loozen, E.M.H., F.T. Schut, M. Varkevisser (2011), « Fusie zorgverzekeraars Achmea en De Friesland: hoezo functioneel concentratietoezicht? », *Markt en Mededinging*, n° 14 (5).
- Mackenbach, J.P., L. Slobbe, C.W.N. Looman, A. van der Heide, J. Polder and J. Garssen (2011), « Sharp upturn of life expectancy in the Netherlands: effect of more health care for the elderly? », *European Journal of Epidemiology*, doi : <http://dx.doi.org/10.1007/s10654-011-9633-y>.
- Ministère de la Santé (2009), « Rijksbegroting 2010. XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport », Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, n° 32123 XVI (1-2), La Haye.
- Ministère de la Santé (2010), « Rijksbegroting 2011. XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport », Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, n° 32500 XVI (1-2), La Haye.
- Ministère de la Santé (2011a), « Zorg die loont », Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32620 (6), mars, La Haye.
- Ministère de la Santé (2011b), « Rijksbegroting 2012. XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Tweede Kamer », vergaderjaar 2011-2012, n° 33000 XVI (1-2), La Haye.
- Ministère de la Santé (2011c), « Fusies in de zorgsector en opsplitsingsbevoegdheid IGZ », MC-U-3066411, juin, La Haye.
- Ministère de la Santé (2011d), « Uitvoering van drie aangenomen moties over fusies in de zorgsector, Tweede Kamer », vergaderjaar 2011-2012, 32620 (31), novembre, La Haye.
- Ministère de la Santé (2011e), « Programmabrief langdurige zorg », DLZ/KZ-U-3067294, juin, La Haye.
- Ministère de la Santé (2011f), « Voortgangsrapportage Hervorming langdurige zorg », Z/M-3089172, octobre, La Haye.
- Mosca, I., M. Pomp et V. Shestalova (2007), « Market share and price in Dutch home care: market power or quality? », *CPB Discussion Paper*, n° 95, La Haye.
- Mot, E. (2010), « The Dutch system of long-term care », *CPB Document*, n° 204, La Haye.
- Newhouse, J.P. et l'Insurance Experiment Group (1993), « Free for all? Lessons from the RAND Health Insurance Experiment », *Harvard University Press*, Cambridge, Massachusetts.
- NZa (2009), « Huisartsenzorg 2008. Analyse van het nieuwe bekostigingssysteem en de marktwerking in de huisartsenzorg », Nederlandse Zorgautoriteit, Utrecht.
- NZa (2010a), « Marktperfectionen in de medisch specialistische zorg », Visiedocument, Nederlandse Zorgautoriteit, Utrecht.
- NZa (2010b), « Monitor Extramurale farmacie 2010 », Nederlandse Zorgautoriteit, Utrecht.
- NZa (2011a), « Marktscan Zorgverzekeringmarkt. Weergave van de markt 2007-2011 », Nederlandse Zorgautoriteit, Utrecht.
- NZa (2011b), « Marktscan Medisch specialistische zorg. Weergave van de markt 2006-2010 », *Nederlandse Zorgautoriteit*, Utrecht.
- NZa (2011c), « Monitor curatieve GGZ 2010. Een sector in ontwikkeling », Nederlandse Zorgautoriteit, Utrecht.
- NZa, 2012, « Marktscan Medisch specialistische zorg. Weergave van de markt 2006-2011 », Nederlandse Zorgautoriteit, Utrecht.
- OCDE (2009), « Panorama de la santé 2009 », Éditions OCDE.
- OCDE (2010a), « Health at a Glance: Europe 2010 » (résumé en français), Éditions OCDE.
- OCDE (2010b), « Améliorer la performance des soins de santé : Comment mesurer leur qualité », *Études de l'OCDE sur les politiques de santé*, Éditions OCDE.

- Peeters, J. et A. Francke (2007), « Indicatiestelling voor AWBZ-zorg, sector Verpleging, Verzorging en Thuiszorg », NIVEL.
- Pommer, E. (2012), « Verzorging en verpleging », SCP, La Haye.
- Sadiraj, K., D. Oudijk, H. van Kempen et J. Stevens (2011), « De opmars van het pgb », SCP-publication 2011-17, La Haye.
- Schut, F.T. et B. Van den Berg (2010), « Sustainability of Long-Term Care Financing in The Netherlands », *Social Policy & Administration*, n° 44 (4), pp. 411-435.
- Schut, F.T. et W.P.M.M. van de Ven (2010), « Uitvoering AWBZ door zorgverzekeraars onverstandig », *Economisch Statistische Berichten*, n° 95 (4591), pp. 486-489.
- SCP (2011), « Frail older persons in the Netherlands », The Netherlands Institute for Social Research (*Sociaal en Cultureel Planbureau*, SCP), La Haye.
- Tweede Kamer (2011), « Invoering Diagnose Behandeling Combinaties (DBC's) », vergaderjaar 2010-2011, n° 29248 (170).
- Van Beek, E., L. Boon et E.-J. Vlieger (2009), « Voorstudie naar praktijkvariatie in Nederland », Plexus, Breukelen.
- Van der Star S.M. et B. Van den Berg (2011), « Individual responsibility and health-risk behaviour: A contingent valuation study from the ex ante societal perspective », *Health Policy*, n° 101.
- Van der Torre, A., S. Jansen et E. Pommer (2011), « Advies over het Wmo-budget huishoudelijke hulp voor 2012 », CP, La Haye.
- Van de Vijssel, A.R., P.M. Engelfriet et G.P. Westert (2011), « Rendering hospital budgets volume based and open ended to reduce waiting lists: does it work? », *Health Policy*, n° 100.
- Van de Ven, W.P.M.M., F.T. Schut, H.E.G.M. Hermans, J.D. de Jong, M. van der Maat, R. Coppen, P.P. Groenewegen et R.D. Friele (2009), « Evaluatie Zorgverzekeringswet en Wet op de Zorgtoeslag », *Programma evaluatie wetgeving: deel 27*, ZonMw, La Haye.
- Varkevisser, M., et F.T. Schut (2008), « NMa moet strenger zijn bij toetsing ziekenhuisfusies », *Economisch Statistische Berichten*, n° 93 (4532).
- Varkevisser, M., et F.T. Schut (2010), « Fusietoetsing in de zorg », *Economisch Statistische Berichten*, n° 95 (4576).
- Varkevisser, M. et F.T. Schut (2012), « The impact of geographic market definition on the stringency of hospital merger control in Germany and the Netherlands », *Health Economics, Policy and Law*, doi:10.1017/S1744133112000011.
- Vektis (2009), *Zorgverzekeraars en zorgfinanciering. Jaarcijfers 2009*, Vektis, Zeist.
- Vektis (2010), *Zorgverzekeraars en zorgfinanciering. Jaarcijfers 2010*, Vektis, Zeist.
- Vektis (2011), *Zorgverzekeraars en zorgfinanciering. Jaarcijfers 2011*, Vektis, Zeist.
- Vektis et Plexus (2011), *Rapportage indicatoren indicatiestelling (praktijkvariatie)*, Zeist/Breukelen.
- Werkgroep Curatieve zorg (2010), *Curatieve zorg. Rapport brede heroverwegingen 11*, ministère des Finances, La Haye.
- Westert, G.P., M.J. Van den Berg, S.L.N. Zwakhals, J.D. de Jong et H. Verkleij (2010), « Dutch Health Care Performance Report 2010 », Bilthoven: RIVM.
- WOR (2011), « Advies aan de minister van VWS over de vormgeving van de risicoverevening 2012 », *Werkgroep Ontwikkeling Risicoverevening*, WOR 580, septembre, La Haye.



## **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 : RÉFORME DES SOINS DE SANTÉ

#### Dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2010  
Allemagne, février 2012  
Australie, décembre 2012  
Autriche, juillet 2011  
Belgique, juillet 2011  
Brésil, octobre 2011  
Canada, juin 2012  
Chili, janvier 2012  
Chine, février 2010  
Colombie, janvier 2013  
Corée, avril 2012  
Danemark, janvier 2012  
Espagne, novembre 2012  
Estonie, octobre 2012  
États-Unis, juin 2012  
Fédération de Russie, décembre 2011  
Finlande, février 2012  
France, mars 2011  
Grèce, août 2011  
Hongrie, mars 2012  
Inde, juin 2011  
Indonésie, septembre 2012

Irlande, octobre 2011  
Islande, juin 2011  
Israël, décembre 2011  
Italie, mai 2011  
Japon, avril 2011  
Luxembourg, décembre 2012  
Mexique, mai 2011  
Norvège, février 2012  
Nouvelle-Zélande, avril 2011  
**Pays-Bas, juin 2012**  
Pologne, mars 2012  
Portugal, juillet 2012  
République slovaque, décembre 2012  
République tchèque, novembre 2011  
Royaume-Uni, janvier 2013  
Slovénie, février 2011  
Suède, janvier 2011  
Suisse, janvier 2012  
Turquie, juillet 2012  
Union européenne, mars 2012  
Zone euro, mars 2012

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2012), *Études économiques de l'OCDE : Pays-Bas 2012*, Éditions OCDE.  
[http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-ndl-2012-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-ndl-2012-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](http://www.oecd-ilibrary.org) et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.

**Volume 2012/11**  
**Juin 2012**

éditions **OCDE**  
[www.oecd.org/editions](http://www.oecd.org/editions)

ISSN 0304-3363  
ABONNEMENT 2012 (18 NUMÉROS)  
ISSN 1995-3313  
ABONNEMENT PAR PAYS

ISBN 978-92-64-12969-6  
10 2012 11 2 P 9



789264 129696