

ÉMERGENTES  
ÉCONOMIES  
TRANSITION

# Études économiques de l'OCDE

## Chili

ÉCONOMIE

OCDE 

Volume 2003/17 – Novembre

**ÉTUDES  
ÉCONOMIQUES  
DE L'OCDE  
2003**

**Chili**



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

## **ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES**

En vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

### **CENTRE DE L'OCDE POUR LA COOPÉRATION AVEC LES NON-MEMBRES**

Le Centre de l'OCDE pour la coopération avec les non-membres (CCNM) a pour mission de promouvoir et de coordonner la coopération et le dialogue sur les politiques à suivre entre l'OCDE et les économies extérieures à la zone de l'OCDE. L'Organisation entretient actuellement des liens de coopération avec quelque 70 économies non membres.

A travers ses programmes de coopération avec les non-membres le but essentiel du CCNM est de mettre les ressources, riches et variées, que l'OCDE a développées pour ses propres membres, à la disposition des économies non membres intéressées. Au nombre de ces ressources, on peut citer, par exemple, ses méthodes de coopération sans équivalent qui sont le fruit d'une longue expérience ; l'inventaire des pratiques optimales dans la plupart des domaines de l'action publique qui a été dressé à partir de l'expérience des pays membres ; le dialogue permanent entre hauts responsables venus des capitales, renforcé par le processus des examens mutuels ; la capacité de l'OCDE de traiter les questions pluridisciplinaires. Toutes ces activités s'appuient sur une vaste base de données rétrospectives et sur les solides capacités d'analyse du Secrétariat. De la même manière, les pays membres eux-mêmes bénéficient des échanges d'expériences avec des experts et de hauts responsables des économies non membres.

Les programmes du CCNM couvrent les principaux domaines d'action des gouvernements dans lesquels l'OCDE dispose de compétences et qui présentent un intérêt mutuel pour les membres et les non-membres. Parmi ces domaines figurent le suivi de l'évolution économique, les statistiques, l'ajustement structurel par le biais de politiques sectorielles, la politique commerciale, l'investissement international, la réforme du secteur financier, la fiscalité internationale, l'environnement, l'agriculture, le marché du travail, l'éducation et la politique sociale, ainsi que l'innovation et le développement technologique.

*Published also in English.*

© OCDE 2003

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online : [www.copyright.com](http://www.copyright.com). Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

# Tables des matières

<b>Évaluation et recommandations</b>	9
<b>I. De la libéralisation à une stratégie de croissance plus large</b>	21
Le Chili est une économie de marché ouverte et robuste...	21
... et une référence régionale en matière de réformes et de libéralisation	21
Principaux enjeux de développement pour une économie de marché émergente	29
Les gouvernements démocratiques ont conservé le modèle libéral tout en poursuivant des objectifs d'équité	30
Élargir les bases de la croissance à long terme et construire un consensus social	35
Renforcer la cohérence des politiques économiques	41
<b>II. Préserver la stabilité macroéconomique</b>	43
Mécanismes institutionnels de responsabilisation budgétaire	43
La règle de l'excédent budgétaire structurel constitue un pas en avant	50
Préserver la crédibilité monétaire dans un régime de changes flottants	56
<b>III. Renforcement de l'intermédiation et de l'intégration financières</b>	65
Le financement extérieur : une nécessité structurelle	65
La solidité des institutions : un atout	66
Protection relativement satisfaisante des droits des créanciers	68
Consolidation du secteur bancaire et développement de l'intermédiation financière	69
Pourquoi les banques ne fournissent-elles pas de crédits à long terme aux PME ?	71
Les fonds de pension : un élément essentiel du développement des marchés financiers	75
Approfondissement des marchés nationaux des capitaux	77
Favoriser les entrées de capitaux à long terme : l'approche du Chili	81
Poursuite de l'intégration internationale du système financier chilien	85
<b>IV. Un marché du travail dual peut gêner la croissance</b>	89
Les institutions du travail : difficulté de concilier protection du travail et flexibilité	89
Chômage, sous-emploi et nécessité d'une souplesse de l'emploi	99
<b>V. Davantage d'équité et de qualité dans l'investissement en capital humain</b>	111
Un agenda social ambitieux	111
La réduction de la pauvreté est surtout induite par la croissance économique	112
Performances du système éducatif	113

Améliorer l'équité et l'efficacité du système de santé	121
Modestie de la dépense sociale par rapport aux normes de l'OCDE	130
<b>VI. Supprimer les barrières administratives et réguler les marchés</b>	137
Le cadre réglementaire du Chili : comparaison avec les pays de l'OCDE	138
La modernisation des institutions en charge de la concurrence est en cours	140
Concurrence sectorielle et aspects réglementaires	146
<b>VII. Des politiques économiques au service de la compétitivité internationale</b>	155
Incidence du taux de change réel sur les prix relatifs	156
La spécialisation dans des exportations traditionnelles ne constitue pas un obstacle sérieux à la croissance...	159
... mais des mesures pourraient être prises pour créer un environnement propice à la diversification de la production	164
Notes	176
Glossaire des acronymes	186
Bibliographie	187
<i>Annexes</i>	
I. Le système de retraite chilien dans une perspective comparative	195
II. Chronologie des mesures de libéralisation financière	199
III. Indicateur du degré de restrictivité de l'IDE	202
IV. Questionnaire utilisé pour établir l'indicateur de la réglementation économique	204
V. Aperçu général du cadre réglementaire chilien	215
VI. Annexe statistique	227
•••••	
<b>Encadrés</b>	
1. Principaux événements politiques et économiques de 1970 à 2003	24
2. Faits marquants intervenus au cours de la période 1973-89*	25
3. La Constitution : un pouvoir exécutif fort	29
4. Réformes structurelles et croissance : les aspects microéconomiques	37
5. La réforme du système de retraite au Chili	45
6. La règle de l'excédent budgétaire structurel dans la formulation de la politique budgétaire	51
7. Réformes et activités de surveillance dans le secteur bancaire	67
8. Législation du Chili sur les faillites	69
9. Le rôle de la CORFO dans la fourniture de capital à long terme et de capital-risque	74
10. Principaux éléments de la réforme du marché des capitaux de 2001	79
11. Le décret-loi 600 et la promotion de l'investissement à long terme	86
12. Un droit du travail relativement rigide	91
13. Quel est le degré de rigidité de la législation chilienne de protection de l'emploi (LPE) ?	97
14. Comment augmenter le taux d'activité des femmes : l'expérience des pays de l'OCDE	103
15. Chèques-service pour l'enseignement : théorie et pratique	115

16.	Dualité du système de santé chilien	123
17.	Prestations familiales, indemnités de chômage et « Chile Solidario »	133
18.	Cadre de la politique de la concurrence	142
19.	Améliorer le système d'innovation du Chili	171
20.	Est-il possible de mettre en place une grappe d'innovation dans le secteur minier du Chili ?	173

### Tableaux

1.	Principaux indicateurs macroéconomiques, 1997-2003	39
2.	Réformes du programme pour la croissance, jusqu'à septembre 2003	40
3.	Dépenses au titre de la pension minimum et nombre de pensions (1999-2037)	50
4.	Indicateurs du secteur bancaire chilien (déc. 1998-déc. 2002)	68
5.	Intermédiation financière au Chili et dans d'autres pays	70
6.	Structure du secteur bancaire au Chili	70
7.	Écarts de taux d'intérêt dans quelques pays (1990-2002)	72
8.	Retenues à la source sur les paiements transfrontières, 2001	83
9.	Réglementation de la protection de l'emploi au Chili et dans les pays de l'OCDE	95
10.	Rigidité estimée de la législation de protection de l'emploi au Chili et dans les pays de l'OCDE	98
11.	Taux d'activité, d'emploi et de chômage par tranche d'âge et par sexe	100
12.	Ratios emploi/population par tranche d'âge et par sexe au Chili et dans les pays de l'OCDE en 2001	101
13.	Politiques déterminantes pour l'activité des femmes	104
14.	Contrats de travail par type	106
15.	Emploi par type de statut au Chili et dans les pays de l'OCDE, 2001	107
16.	Revenu du travail par type de statut	108
17.	Amélioration du niveau de vie entre 1992 et 2002	112
18.	Performances des élèves et coût éducatif	117
19.	Dépenses sociales publiques en pourcentage du PIB, 1998	131
20.	Nombre de pensionnés et montant des pensions par type	132
21.	Incidence de la dépense sociale sur la distribution des revenus, 2000	135
22.	Cadre réglementaire : comparaison Chili/pays de l'OCDE	139
23.	Commissions des fonds de pension en Amérique latine	152
24.	Structure de spécialisation du Chili	160
25.	Concentration des avantages comparatifs révélés : comparaison internationale	162
26.	Évolution de l'emploi, de la production et de la productivité du travail dans les différents secteurs	167

### Annexes

V.1.	La réforme de la réglementation au Chili : présentation par secteurs	216
V.2.	Effets (réels et potentiels) de la réforme de la réglementation	223
A.1.	PIB, dans l'optique de la dépense	227
A.2.	Balance des paiements	228
A.3a.	Budget des administrations publiques	230
A.3b.	Budget des administrations publiques	232
A.4.	Disparités régionales	234
A.5.	Créations et destructions nettes d'emplois par secteur industriel au Chili	235

**Graphiques**

1.	PIB par habitant en termes de PPA	22
2.	Échanges et IDE en pourcentage du PIB	23
3.	Solde extérieur et dette extérieure nette	27
4.	Une forte inégalité des revenus, 1998	31
5.	Contributions à la croissance du PIB chilien	32
6.	Exportations et solde de la balance commerciale	34
7.	Évolution du PIB	36
8.	Les incidences d'une réforme sur la croissance : illustration	38
9.	Le déficit de la sécurité sociale au Chili	47
10.	Densité des cotisations	49
11.	Solde budgétaire, dépenses et dette publique	54
12.	Inflation et objectifs d'inflation	57
13.	Demande mondiale et termes de l'échange	58
14.	Marchés des changes	60
15.	Marchés financiers intérieurs et besoins de financement	62
16.	Taux directeur (TPM) et taux interbancaire	63
17.	Solde épargne-investissement au Chili	65
18.	Actifs des fonds de pension	76
19.	Rendements annuels moyens réels des fonds de pension chiliens	77
20.	Taux de l'impôt sur les sociétés : comparaison internationale	82
21.	Comparaison des restrictions à l'IDE : Chili et pays de l'OCDE	84
22.	Salaire minimum en proportion du salaire médian	93
23.	Temps de travail habituel et fréquence du travail à temps partiel	105
24.	Taux de pauvreté	113
25.	Dépenses d'éducation par élève et performances des élèves (PISA+)	118
26.	Structure du système de santé	122
27.	Principales caractéristiques des dépenses de santé, 2000	124
28.	PIB et dépenses de santé par habitant	125
29.	Prix relatifs des biens non exportables et des biens exportables	157
30.	Secteurs des biens exportables et des biens non exportables	158
31.	Évolution des échanges intrabranche : comparaison	162
32.	Concentration du PIB réel dans l'ensemble des secteurs	163
33.	Évolution des marchés d'exportation mondiaux en fonction des avantages révélés de divers pays	165
34.	Intensité de R-D : comparaison	169
35.	Ventilation sectorielle des dépenses intérieures brutes de R-D	170

**Annexes**

A.1.	Actifs financiers détenus par les fonds de pension latino-américains	197
A.2.	Estimation du rendement annuel réel du portefeuille des fonds de pension	198

## STATISTIQUES DE BASE DU CHILI

### LE PAYS

Superficie (en milliers de km <sup>2</sup> )	2 006.1	Grandes zones urbaines (en milliers d'habitants) (recensement 2002) :	
		Région urbaine de Santiago	6 061
		Gran Concepción	913
		Gran Valparaíso-Viña del Mar	876
		La Serena-Coquimbo	323
		Antofagasta	297

### LA POPULATION

Population (en milliers) (recensement 2002) :	15 116	Espérance de vie à la naissance (1995-2000) :	
Zone urbaine	13 090	Hommes	72.3
Zone rurale	2 026	Femmes	78.3
Nombre d'habitants par km <sup>2</sup> (recensement 2002)	7.5	Chômage (pourcentage de la population active, 2002)	
Accroissement annuel de la population (1992-2002, en pourcentage)	1.3	Enquête sur le marché du travail	9.0
Taux de mortalité infantile (pour mille naissances viables, 2001)	8.3	Population active (en milliers, 2002)	5 914
		Emploi (en milliers, 2002)	5 385

### PRODUCTION

PIB (en milliards de pesos, 2002)	45 763	PIB par habitant (en dollars EU, à la parité de pouvoir d'achat, 2001, Banque mondiale)	9 190
PIB (en milliards de dollars EU, au taux de change du marché, 2002)	66.4	Formation brute de capital fixe (en pourcentage du PIB, 2002)	21.1
PIB par habitant (en dollars EU, au taux de change du marché, 2002)	4 394	Dettes extérieures privées (2002) (en pourcentage du PIB)	50.4

### LE GOUVERNEMENT

Revenu des administrations publiques (2002) (en pourcentage du PIB)	24.0	Composition du Parlement (en nombre de sièges, octobre 2003) :	Parlement	Sénat
Solde budgétaire (2002) (en pourcentage du PIB)	-0.8	Coalition de partis pour la Démocratie		
Dettes publiques (gouvernement central, 2002) (en pourcentage du PIB)	15.9	Parti démocrate chrétien (PDC)	22	12
		Parti socialiste (PS)	10	5
		Parti pour la démocratie (PPD)	20	3
		Parti radical social démocratique (PRSD)	6	
		Alliance pour le Chili		
		Union démocratique indépendante (UDI)	32	7
		Renouveau national (RN)	17	6
		Indépendants	13	5
		Autres		10

### LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (en milliards de dollars EU) (2002)	22.3	Importations de biens et services (en milliards de dollars EU) (2002)	20.7
Principales exportations (en pourcentage du total) (2002) :		Principales importations (en pourcentage du total) (2002) :	
Cuivre	37.1	Matières premières et produits intermédiaires	45.3
Produits agricoles	10.2	Biens de consommation	18.0
Produits manufacturés et autres	52.7	Combustibles minéraux et lubrifiants	15.7
		Biens d'équipement	21.0

### LA MONNAIE

Unité monétaire : Peso chilien	Unité monétaire par dollar EU (moyenne par période) :	
	Année 2002	688
	Décembre 2002	701
	Septembre 2003	675

*Cette étude a été rédigée, au Département des affaires économiques, par Joaquim Oliveira Martins et Nanno Mulder, sous la supervision de Silvana Malle.*

•

*Les auteurs des principales contributions (par thème) sont : Anders Reutersward, OCDE/DELSA (marchés du travail) ; Vinicius Carvalho-Pinheiro, OCDE/DAFFE (réforme du système de retraites) et Terry Winslow, OCDE/DAFFE (compétitivité). D'autres contributions ont été également apportées par Olivier Boylaud sur les indicateurs du cadre réglementaire ; Steve Golub (OCDE/ECO) sur les indicateurs de restrictions à l'IDE ; Patrick Dubarle (OCDE/GOV) sur la grappe d'innovation technologique dans le secteur minier ; et Jean Guinet (OCDE/STI) sur le système d'innovation du Chili.*

•

*Les consultants Dante Contreras, Pablo Garcia, Felipe Larraín et Raimundo Soto ont également participé à la rédaction de cette étude.*

•

*L'assistance technique a été assurée par Anne Legendre et Thomas Chalaux, le secrétariat étant assuré par Muriel Duluc et Caroline Abettan.*

•

*L'étude, réalisée dans le contexte du programme de travail du Centre de coopération avec les non-membres, a été présentée lors d'une réunion spéciale du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement le 11 septembre 2003.*

•

*La présente étude est publiée sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.*

## Évaluation et recommandations

*Une solide économie de marché émergente...*

Dans une région en proie à des turbulences, le Chili s'est distingué par la solidité de son économie. Son cadre d'action économique se caractérise par des politiques budgétaire et monétaire responsables, un système financier relativement bien développé et des institutions modernes. Associé à un environnement libéral pour le secteur privé, ce cadre a bien résisté aux rudes chocs extérieurs de ces dernières années. Le Chili a ainsi pu enregistrer la plus forte croissance par habitant de l'Amérique latine depuis le milieu des années 80. La confiance des marchés financiers internationaux dans le pays se traduit par les primes de risque les plus faibles de la région.

*... et une référence en matière de réformes*

Le Chili est aussi devenu une référence régionale en matière de réformes structurelles. En particulier, il a été parmi les premiers à mettre en œuvre de vastes mesures de libéralisation des échanges et des marchés au milieu des années 70. Le Chili a ouvert la voie dans le domaine du droit et de la politique de la concurrence. Au début des années 80, il a aussi mené une politique novatrice concernant la privatisation des pensions, les soins de santé et l'éducation. L'objectif de ces réformes a été de réduire la prestation de services par l'État, d'accroître l'efficacité, de permettre le choix individuel et de libérer des ressources pour réduire l'extrême pauvreté.

*L'économie a d'autant mieux résisté que le cadre d'action a été maintenu*

Un grand nombre de ces réformes en profondeur ont été imposées par le régime autoritaire (1973-89). Après le rétablissement de la démocratie, la légitimité des réformes et leur incidence sociale inégale ont été remises en question, mais les gouvernements en place depuis 1990 ont conservé les principaux aspects du modèle fondé sur

le marché. Ils ont notamment renforcé la stabilité macro-économique et élargi le cadre institutionnel libéral, tout en essayant de mieux répartir les fruits de la croissance. Pour améliorer les conditions sociales et l'équité, les gouvernements démocratiques ont accru les dépenses publiques au titre des politiques sociales en valeur absolue et en pourcentage des dépenses totales. Cette augmentation a été financée par le produit de la croissance et par des hausses d'impôts qui ont partiellement annulé les allègements fiscaux mis en œuvre par le gouvernement autoritaire en 1988.

***Les autorités doivent faire face à d'importants problèmes de développement social...***

La réalisation de l'objectif d'une croissance dans l'équité est urgente compte tenu des inégalités sociales importantes et persistantes. En particulier, le Chili connaît l'une des répartitions du revenu les plus inégales des économies de marché émergentes. Le marché du travail se caractérise par une structure duale, la part des activités informelles et des contrats précaires étant importante. Le niveau de développement économique n'est pas non plus le même dans la région métropolitaine de Santiago, moderne et dynamique, et dans plusieurs régions pauvres et relativement sous-développées.

***... mais on s'interroge sur les moyens de maintenir un rythme élevé de croissance***

La coexistence entre le modèle libéral et le programme social est allée relativement sans problème jusqu'en 1997 en raison du niveau remarquablement élevé de la croissance économique. Après 1998, la croissance économique s'est sensiblement ralentie. Si certains arguments plaident en faveur d'une interprétation favorable, c'est-à-dire un ralentissement conjoncturel dû à une série de chocs négatifs, l'affaiblissement de la croissance pourrait aussi être dû à des facteurs structurels qui ont fait baisser le taux tendanciel à long terme. Parmi diverses causes, on peut citer l'épuisement des gains induits par les réformes axées sur le marché et l'éventuel impact négatif de la rigidité accrue du marché du travail sur la croissance potentielle de l'économie.

***Les autorités  
cherchent  
à concilier  
la relance  
de la croissance  
économique  
et la poursuite du  
programme social***

Actuellement, les autorités s'efforcent de promouvoir la croissance tout en cherchant à améliorer, sans les renier, les fondements de la politique sociale reposant sur une approche de marché. Plusieurs réformes importantes ont été adoptées ou sont annoncées dans des domaines comme les marchés du travail, la politique de réglementation, la modernisation de l'État et la lutte contre la corruption. Elles sont dans une large mesure le fruit d'un dialogue constructif entre les autorités et le secteur privé (Programme pour la croissance, annoncé en janvier 2002). En outre, les autorités ont engagé des réformes sociales majeures, notamment dans le domaine de la santé et de l'éducation.

***Les politiques  
macroéconomiques  
soutiennent  
la croissance...***

L'activité économique se redresse depuis la fin de 2002, avec une croissance du PIB qui devrait dépasser 3 pour cent en 2003. Tout en visant un excédent structurel, la politique budgétaire a été légèrement anticyclique face à un déficit nominal de 0.8 pour cent du PIB en 2002. La politique monétaire a aussi été très favorable à la demande intérieure, avec des taux de base se situant au faible niveau historique de 2.75 pour cent. En 2003, l'inflation devrait rester dans la fourchette de 2 à 4 pour cent. Néanmoins, le taux de croissance est encore inférieur au rythme tendanciel (estimé par un groupe d'experts à 4 pour cent pour 2003-04).

***... mais la marge  
de manœuvre est  
étroite et la taille  
de l'État  
est sujette  
à controverse***

Dans ces conditions, les possibilités de financement de grandes réformes sociales, notamment dans le domaine de la santé, sont limitées. Avec un coefficient de pression fiscale inférieur à 20 pour cent et une faible dette publique, les autorités considèrent qu'elles disposent d'une certaine marge de manœuvre pour étendre le filet de politique sociale grâce à des hausses d'impôt. En octobre 2003, un relèvement de la taxe sur la valeur ajoutée de 1 point de pourcentage a été décidé pour financer la réforme de la santé et compenser les pertes de recettes au titre des droits de douane résultant des accords de libre-échange avec la Communauté européenne (CE) et les États-Unis. Cependant, ces hausses d'impôts ont donné lieu à débat, car la taille de l'État prête toujours à controverse et des possibilités existent d'améliorer l'efficacité des politiques sociales.

***Il est indispensable de maintenir la cohérence dans la conception des réformes***

Dans ce contexte, la présente *Étude* souligne la nécessité de la cohérence des politiques économiques. Lors du réexamen du programme social en faveur de la croissance, le gouvernement devrait prendre en compte les interactions entre les différents domaines d'action et les différentes réformes. D'importantes synergies peuvent être exploitées pour préserver la stabilité macroéconomique, approfondir les marchés financiers, remédier à la dualité des marchés du travail, investir dans le capital humain, réglementer les marchés de produits et supprimer les obstacles administratifs, autant de facteurs qui devraient à leur tour contribuer à améliorer la compétitivité internationale du Chili. Ces synergies sont examinées ci-après et inspirent les principales recommandations de cette *Étude*.

***La règle de la politique budgétaire a empêché la dissipation des avantages de la crédibilité accumulés à la fin des années 80 et dans les années 90...***

Dans le domaine de la politique budgétaire, les différentes administrations en place depuis le milieu des années 80 avaient dégagé des excédents budgétaires. En 2000, une règle *explicite* prévoyant un excédent budgétaire structurel de 1 pour cent du PIB effectif a été introduite, permettant aux autorités d'appliquer des mesures anti-cycliques. Cette règle permet un solde budgétaire inférieur à l'objectif en cas de récession, mais exige l'excédent en période de redressement de l'activité. Elle a introduit une orientation à moyen terme et contribué à institutionnaliser la discipline budgétaire. La transparence budgétaire et l'obligation de rendre des comptes ont été également améliorées par la création de groupes d'experts indépendants chargés de déterminer les paramètres clés du plan budgétaire et par le passage progressif de la comptabilité de trésorerie à la comptabilité d'exercice.

***... mais sa conception pourrait être améliorée et l'incidence des futurs passifs éventuels doit être prise en compte***

La règle budgétaire est très louable en soi, mais sa conception pourrait être quelque peu améliorée. Actuellement, l'objectif en matière de budget structurel est mesuré par rapport au PIB effectif et non au PIB potentiel, ce qui tend à introduire une distorsion dans l'interprétation des évolutions budgétaires lorsque interviennent des changements inattendus dans le cycle d'activité. En outre, la règle est appliquée de façon à tenir compte des ajustements des dépenses opérés en milieu d'année pour compenser les évolutions inattendues des recettes qui ne sont directe-

ment liées ni à l'écart entre croissance effective et croissance prévue ni aux cours du cuivre. Cela peut entraîner des perturbations dans la mise en œuvre des programmes, mais présente l'avantage de réduire le risque d'écarts cumulés par rapport à l'objectif dans le cas, par exemple, où la production potentielle n'est pas estimée correctement. On pourrait peut-être se demander s'il vaudrait mieux adopter une règle pluriannuelle, en vertu de laquelle les écarts du solde structurel par rapport à l'objectif pourraient être compensés sur des exercices budgétaires successifs (comme le fait la Suisse, par exemple). Surtout, une augmentation de l'excédent structurel pourrait être envisagée à moyen terme pour faire face aux pressions budgétaires que les éléments de passif éventuel dans le domaine social risquent d'engendrer à l'avenir (voir ci-après). Cela contribuerait aussi à accroître le taux d'épargne national.

***Pour éviter que le régime de pension minimum ne soit trop sollicité, il faudra assurer une meilleure coordination des réformes***

Au Chili, le système de retraite est capitalisé et à cotisations définies, mais en raison de sa faible couverture et de la faible densité des cotisations, les taux de remplacement risquent d'être très faibles pour un grand nombre de retraités. Cela devrait faire peser des pressions de plus en plus vives sur le dispositif de revenu minimal à la retraite, qui est financé sur les impôts généraux. Des réformes du marché du travail visant à accroître la couverture de l'emploi formel, du marché des pensions lui-même pour réduire les coûts administratifs élevés et augmenter les rendements de façon à encourager une plus grande participation des travailleurs indépendants et, enfin, des politiques sociales afin de renforcer la continuité de l'emploi sont nécessaires pour que le système capitalisé puisse tenir ses promesses. Si elles ne procèdent pas à ces changements structurels et n'exploitent pas ces synergies, les autorités chiliennes n'auront peut-être pas d'autre choix que de rétablir et financer le pilier central du régime global de retraite.

***Les marchés financiers devraient être développés et mieux intégrés***

Le système financier chilien est généralement sain : la position financière des banques semble forte et les fonds de pension ont contribué au développement d'un grand marché des capitaux. Mais la contribution du secteur financier à la croissance est encore limitée par le fonctionnement déficient de l'intermédiation financière : le marché des capitaux, bien

qu'important en termes de capitalisation, n'est pas liquide, ce qui limite l'intérêt d'éventuels investisseurs étrangers de portefeuille ; le crédit aux petites et moyennes entreprises reste limité et le capital-risque est extrêmement rare. L'adéquation des instruments de diversification des risques et la concurrence insuffisamment agressive, aussi bien dans le secteur bancaire que dans le secteur des pensions, sont d'autres questions qui devraient être examinées. Il n'existe pas de solution miracle pour le renforcement de l'intermédiation financière et l'approche adoptée par les autorités d'un réexamen et d'une réforme progressive du cadre réglementaire pour faire face aux problèmes émergents est adaptée, notamment en ce qui concerne les réformes actuelles du gouvernement d'entreprise et du régime des faillites. Le Chili a sans doute tout intérêt à assurer des entrées régulières d'investissements étrangers pour compléter l'épargne intérieure, mais en veillant à ce que les institutions financières restent solides et qu'il y ait suffisamment d'instruments de couverture pour éviter une exposition indue de l'économie intérieure aux perturbations liées aux fluctuations des flux internationaux de capitaux. Dans ce contexte, les taux actuellement très élevés de la retenue à la source sur les transferts entre sociétés devraient être réexaminés. En outre, si la plupart des restrictions affectant la balance des opérations en capital ont été supprimées *de facto* en 2001, leur élimination *de jure* pourrait aussi être envisagée. Cela témoignerait de la confiance des autorités dans la solidité du cadre existant.

**La réduction des indemnités de licenciement et l'augmentation des indemnités de chômage devraient favoriser les contrats de travail formels...**

Le marché du travail chilien est très segmenté, la part des emplois peu sûrs et informels étant relativement importante. Cette situation s'explique essentiellement par les rigidités caractérisant la législation actuelle. En particulier, les indemnités de licenciement sont assez élevées et les règles de mise à pied sont strictes et lourdes à mettre en œuvre pour les travailleurs ayant des contrats de durée indéterminée. En outre, le salaire minimum s'est accru à un rythme sensiblement plus élevé que le salaire moyen et que la rémunération typique du travailleur peu qualifié depuis 1997. Les entreprises ont réagi à ces réglementations en recourant largement à la sous-traitance et au travail informel. Pour remédier à la segmentation du marché du travail et à sa dualité actuelle, il faut que les réglementations qui s'appliquent aux contrats de travail ordinaires à

durée indéterminée soient acceptables pour les employeurs et les salariés. Par ailleurs, l'indemnité maximale de licenciement devrait être ramenée, dans la mesure du possible, à, disons, cinq mois de salaire, tout en augmentant dans le même temps l'aide publique aux chômeurs. Les autorités ont modifié le système d'indemnités de licenciement, en pré-finançant une partie de ces indemnités au moyen de l'établissement de comptes individuels des travailleurs et de la création d'un Fonds de solidarité. À l'avenir, ce fonds pourrait se transformer en une véritable caisse d'assurance-chômage. Si l'on en juge par l'expérience des pays de l'OCDE, une augmentation des dépenses au titre de ces prestations devra néanmoins être accompagnée d'autres mesures pour renforcer la capacité des administrations compétentes d'engager des actions en faveur du retour au travail, notamment une aide à la recherche d'un emploi et à la formation. En outre, le salaire minimum devrait évoluer au même rythme que les autres salaires, en particulier ceux des travailleurs non qualifiés.

*... alors que les postes à temps partiel et les structures d'accueil publiques pour les enfants encouragent la participation des femmes au marché du travail*

Une autre caractéristique du marché du travail chilien est le faible taux d'activité des jeunes et des femmes. Le cadre légal impose en effet des contraintes en matière de temps de travail et d'aménagement des horaires. En outre, les employeurs ne sont pas incités à embaucher des femmes car ils sont tenus d'assurer des structures d'accueil pour les enfants. Les autorités visent à substituer à la réglementation les négociations au niveau de l'entreprise, notamment pour ce qui est de la durée du travail. Conjuguée à une couverture plus large du système d'enseignement, cette évolution devrait accroître le taux d'activité des femmes. Une amélioration du fonctionnement du marché du travail et un relèvement du taux d'activité auraient des retombées très positives, non seulement dans le secteur des retraites et de la santé, mais aussi du point de vue du dynamisme du secteur des entreprises.

*Malgré des progrès majeurs dans la couverture de l'éducation, la qualité laisse toujours à désirer...*

Le Chili a beaucoup progressé pour ce qui est de l'accès à l'éducation et aux soins de santé et de la couverture de ces services. Désormais, l'accès à l'enseignement primaire est quasi-universel, alors que pour l'enseignement secondaire il a atteint 85 pour cent du groupe d'âge concerné. Les taux de redoublement sont faibles par rapport aux autres pays d'Amérique latine. L'actuel système de

chèques-éducation pour la scolarisation pré-universitaire a permis une forte augmentation de la couverture, en particulier grâce à la création d'établissements privés subventionnés. Ces établissements desservent aujourd'hui plus d'un tiers de la population d'âge scolaire. Néanmoins, l'élargissement de la couverture ne s'est pas encore accompagné d'une amélioration des résultats de l'apprentissage, comme il ressort des résultats du Programme de l'OCDE pour l'évaluation internationale des étudiants (PISA+) ainsi que des études nationales.

*... ce à quoi il pourrait être remédié en mieux ciblant les chèques-éducation et en renforçant les compétences des enseignants*

De fait, le système de chèques-éducation, tel qu'appliqué actuellement, ne contribue pas de façon sensible à une plus grande égalité des chances. Un ciblage social plus net pourrait être requis, conjugué à une gestion plus décentralisée au niveau des établissements. En outre, le Chili devrait améliorer la qualité et l'évaluation de l'enseignement. Des réglementations et incitations appropriées seront nécessaires, en essayant de négocier avec le syndicat des enseignants qui a une position forte. Les négociations dans ce domaine sont aujourd'hui en cours.

*Les améliorations du système de santé publique masquent des dysfonctionnements dans les secteurs public et privé...*

Dans une comparaison internationale, le Chili se situe en bonne position pour ce qui est des indicateurs de santé comme l'espérance de vie et les taux de mortalité infantile. Ces résultats tiennent dans une large mesure à l'amélioration des conditions de vie socio-économiques et à un net renforcement des soins préventifs assurés par les municipalités. Cependant, la divergence des résultats sanitaires suivant les groupes socio-économiques et les régions témoigne d'une solidarité insuffisante dans le système de santé. Certains dysfonctionnements de l'assurance et des soins publics et privés doivent être corrigés : le secteur public se caractérise par une stagnation de la productivité des médecins et de longues listes d'attente, alors que l'antisélection et les paiements supplémentaires excessifs pour certains traitements sont courants dans le secteur privé.

*... que l'on cherche à corriger par une réforme importante et coûteuse de la santé*

Le principal objectif de la réforme de la santé actuellement examinée est d'améliorer l'accès aux soins dans le cadre du plan AUGÉ visant à garantir des soins minimums à l'ensemble de la population. Le coût estimé de ce plan est de plus de 300 millions de dollars des États-Unis (environ ½ pour cent du PIB). La maîtrise des coûts dans ce domaine sera essentielle. Pour cela, il faudrait accorder une plus grande autonomie aux hôpitaux et passer à des formes de financement plus prospectives et davantage fondées sur la performance. Les autres aspects de la réforme devraient viser à limiter les possibilités d'« écrémage » dans l'assurance maladie privée et renforcer les droits des patients. Afin d'évaluer la rentabilité d'investissements supplémentaires dans le secteur de la santé, le Chili devrait mettre au point un système d'indicateurs permettant de suivre les améliorations au fil du temps. Parmi les indicateurs possibles figurent les mesures du retour de l'information vers les patients, le taux de vaccination des enfants et les taux de mortalité dus aux principales maladies.

*Surmonter l'opacité administrative et les obstacles à la création d'entreprises constitue une priorité...*

Dans l'ensemble, les restrictions affectant les marchés des produits au Chili sont comparables à celles observées dans les autres économies émergentes de la zone de l'OCDE. La priorité aujourd'hui est d'améliorer le cadre réglementaire en surmontant les incertitudes et les inefficiences. Les indicateurs de l'OCDE sur les restrictions affectant les marchés des produits font apparaître une certaine opacité réglementaire et administrative, à laquelle on cherche aujourd'hui à remédier dans le cadre du Programme pour la croissance. Par exemple, l'introduction récente de la règle administrative de « consentement tacite » est la bienvenue. D'autres mesures administratives sont requises pour uniformiser l'accès à l'information sur les licences, les notifications et la mise en place de « guichets uniques » pour la création d'entreprises. La transparence administrative au niveau international pourrait aussi être améliorée en encourageant la convergence des réglementations chiliennes avec les meilleures pratiques internationales. Il importe de noter que les autorités ont engagé actuellement des réformes majeures de la fonction publique. Il s'agit en particulier de mettre en place des procédures plus transparentes pour le recrutement des hauts fonctionnaires et la passation des marchés publics, notamment par un recours accru à l'administration électronique.

***... il faut remédier en particulier aux incertitudes réglementaires dans le secteur de l'électricité***

Un gros problème réglementaire est apparu dans le secteur de l'électricité, imputable aux ambiguïtés de la loi sur l'électricité concernant les coûts de transport. Cette loi freine l'investissement dans l'infrastructure de transport, ce qui fait obstacle à son tour à l'investissement dans les nouvelles installations de production. Le cadre réglementaire ne permet pas non plus de remédier aux risques spécifiques associés à la part importante de l'énergie hydraulique et à l'évaluation des réserves disponibles en période de grave sécheresse. Il sera indispensable de résoudre ce problème en cas de reprise de la croissance, car l'élasticité-production de la demande d'électricité est généralement assez élevée. La diversification des différentes sources de production d'énergie devrait néanmoins tenir compte des aspects environnementaux, notamment la pollution atmosphérique, qui est un problème grave dans la zone métropolitaine.

***... et la réglementation des marchés financiers doit être mieux coordonnée***

Les scandales qui ont éclaté récemment à propos de pratiques de corruption dans le secteur financier ont démontré la nécessité d'améliorer la coordination et l'information entre les différents organismes de réglementation. Une coordination plus étroite des organismes de surveillance des fonds de pension, des banques et du marché des capitaux est indispensable étant donné la petite taille du marché chilien et les relations d'interdépendance entre les grandes banques, les fonds de pension et les participants au marché boursier. Ce processus est envisagé dans la deuxième réforme des marchés des capitaux en cours d'examen, qui refléterait l'expérience de certains pays de l'OCDE.

***La vulnérabilité extérieure est associée à la concentration des exportations***

Un autre sujet de préoccupation est la faible diversification de l'économie, qui continue de dépendre largement des ressources naturelles. Le Chili a bien réussi à développer certains segments de production dans le secteur agro-alimentaire, mais cette activité est limitée. Les accords de libre-échange avec la CE et les États-Unis offriront de nouvelles possibilités d'exportation, en particulier grâce un meilleur accès aux marchés pour les produits à plus forte valeur ajoutée. Les autorités prévoient pour le Chili un fort potentiel de développement en tant que plateforme régio-

nale des services, notamment des services financiers et des services d'assistance technique. La communauté des affaires envisage aussi la possibilité de constituer des grappes technologiques autour des secteurs traditionnels comme le secteur minier et les pêches. Pour que ces options se matérialisent, les obstacles à la création d'entreprises et au développement devraient être réduits.

***En résumé :  
la cohérence  
des politiques,  
l'exploitation  
des synergies  
et la mise  
en œuvre  
de réformes  
renforceront  
la compétitivité  
internationale***

La stabilité du cadre institutionnel a permis d'assurer les fondements de la croissance et de la confiance des marchés internationaux. Si la mise en œuvre d'un large programme social soumet à rude épreuve les ressources dans le cadre du récent ralentissement économique, le gouvernement chilien doit être félicité pour avoir maintenu une orientation budgétaire et monétaire saine et tiré parti de son cadre institutionnel unique fondé sur la liberté de choix. Les enjeux actuels consistent à mieux concilier ce programme de développement avec une approche à long terme de la croissance et un consensus social plus large. Le Chili est une petite économie ouverte, où la compétitivité internationale est la pierre angulaire d'une croissance durable. Les multiples synergies examinées plus haut jouent un rôle central à cet égard. Il est de la plus haute importance de maintenir un cadre macroéconomique sain, en évitant les distorsions susceptibles d'entraîner une appréciation excessive du taux de change réel, ce qui pourrait freiner les incitations à investir et à accroître l'emploi dans le secteur travaillant pour l'exportation. L'approfondissement de l'intermédiation financière et le développement du marché du capital-risque sont nécessaires pour soutenir l'émergence de nouvelles entreprises plus novatrices. Un meilleur fonctionnement du marché du travail est indispensable au développement du secteur des entreprises. En particulier, l'augmentation du taux d'activité des femmes favoriserait le développement des industries légères et des services. L'investissement dans le capital humain, en particulier l'éducation, est nécessaire pour favoriser la mise au point de produits à fort contenu technologique. Il faudrait aussi améliorer les conditions administratives et la réglementation des marchés de produits, notamment en réduisant les obstacles à la création d'entreprises et en supprimant les distorsions dans le traitement fiscal des flux financiers

transfrontières entre entreprises. Ces interactions des politiques devraient favoriser la diversification des produits et les échanges intrasectoriels, qui pourraient contribuer à réduire les vulnérabilités associées à une dépendance excessive à l'égard des ressources naturelles et à la concentration des exportations. Dans tous ces domaines de réforme, le Chili est aujourd'hui en mesure de rattraper et d'égaliser les meilleures performances observées dans les pays de l'OCDE.

## I. De la libéralisation à une stratégie de croissance plus large

### **Le Chili est une économie de marché ouverte et robuste...**

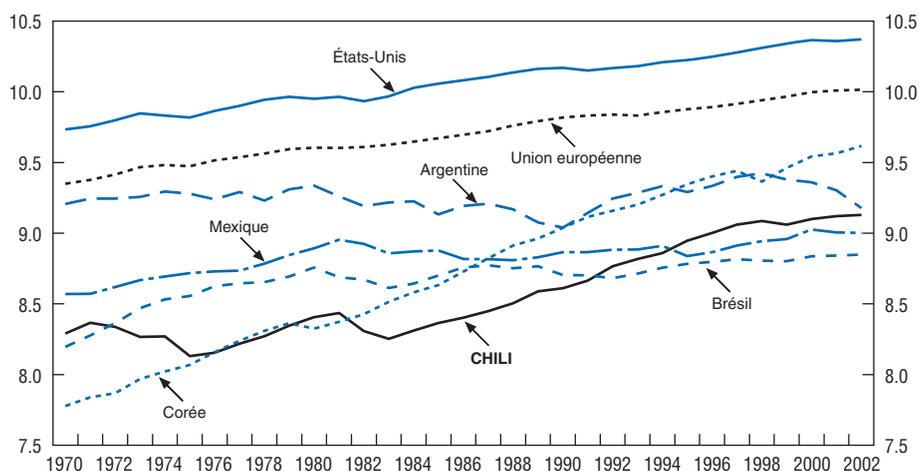
Ces vingt dernières années, le Chili est devenu une économie émergente dont la stabilité contraste avec les turbulences qui ont marqué la région. Après la crise de la dette et du système bancaire du début des années 80, le pays a connu une expansion forte et continue de 1984 à 1997. La croissance économique s'est ensuite ralentie, mais elle n'a été négative qu'en 1999. Le Chili a enregistré l'augmentation la plus soutenue du revenu par habitant en Amérique latine et se rapproche régulièrement de la moyenne de la zone OCDE depuis le milieu des années 80 (graphique 1). Parmi les autres signes de la solidité de l'économie chilienne figure le recul continu de l'inflation, qui est passée de 30 pour cent au début des années 90 à 3 pour cent par an au cours de la période 1999-2002. Sur le plan budgétaire, le gouvernement chilien maintient fermement le cap d'un excédent structurel de 1 pour cent du PIB et enregistre un des plus faibles ratios dette publique/PIB ainsi que des taux d'intérêt et des échéances sur la dette publique très favorables pour la région. Le Chili s'est attiré les faveurs des marchés de capitaux internationaux, ainsi que l'illustrent les primes de risque les plus basses d'Amérique du Sud. Deux autres facteurs ont également fortement contribué à la robustesse de l'économie chilienne : le maintien de politiques s'appuyant sur les mécanismes du marché et des institutions nationales saines.

En 2002, le Chili se classait au sixième rang des pays d'Amérique latine tant du point de vue du PIB que de la population (15 millions d'habitants) et figurait au nombre des économies les plus ouvertes de la région, avec un ratio volume d'échanges/PIB de plus de 50 pour cent et le rapport le plus élevé de l'investissement direct étranger (IDE) au PIB dans les années 90 (graphique 2).

### **... et une référence régionale en matière de réformes et de libéralisation**

Grâce à une longue tradition de politiques libérales et à la mise en œuvre de réformes favorisant les mécanismes du marché, le fonctionnement des marchés et des institutions publiques s'est régulièrement amélioré. Le Chili est passé d'une économie d'État en 1973 à une économie de marché en moins de dix ans

Graphique 1. **PIB par habitant en termes de PPA**  
Niveaux de prix et PPA de 1995 (USD), échelle logarithmique



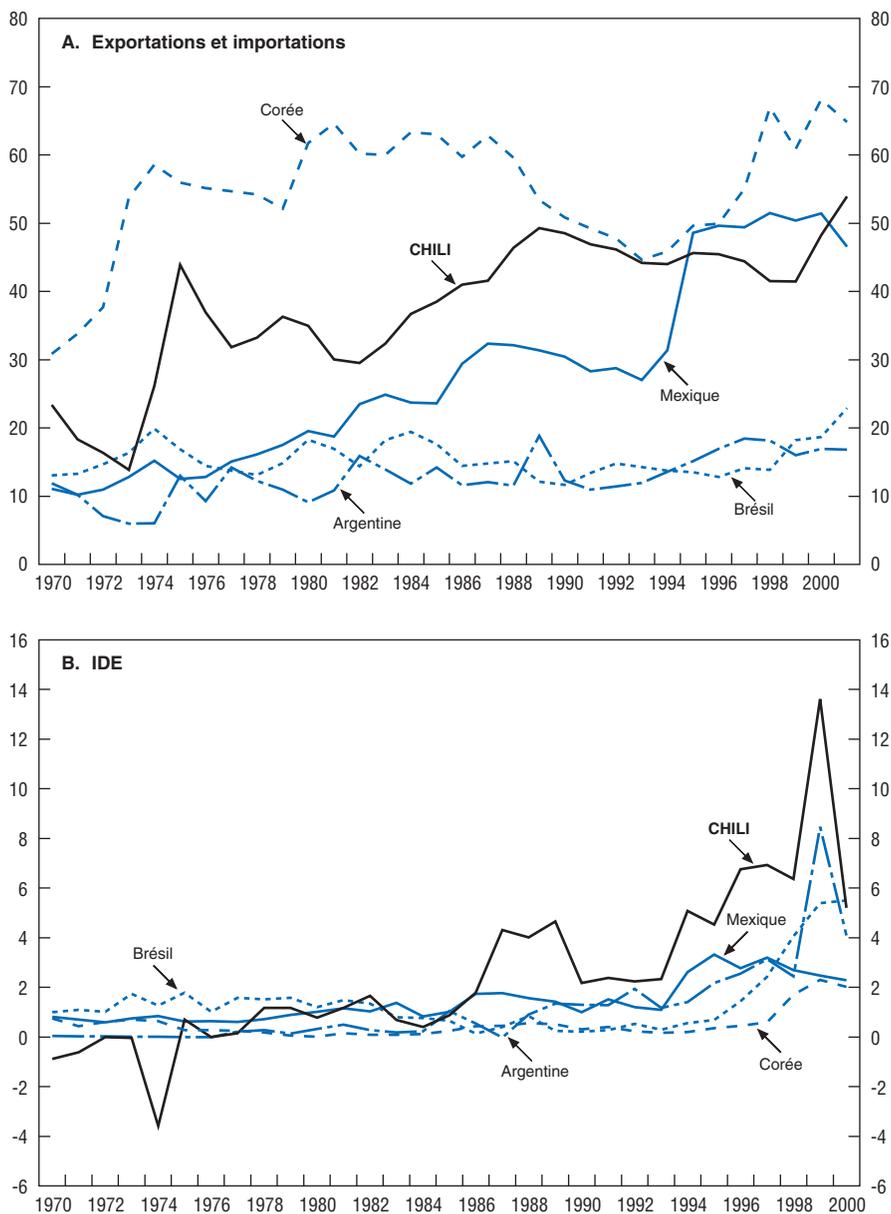
Source : CEPII, base de données CHELEM et OCDE.

(voir encadré 1). Aux termes de la Constitution chilienne de 1980, l'État ne se voit attribuer qu'un rôle secondaire dans l'économie. Le pays a fait œuvre de précurseur en matière de libéralisation des échanges au milieu des années 70, lorsqu'il a éliminé les obstacles non tarifaires et simplifié sa structure tarifaire jusqu'à ne garder qu'un seul taux de droit de douane sur les importations en 1979 (voir encadré 2). Plus récemment, le Chili s'est employé à négocier des accords de libre-échange avec la Communauté européenne (CE) et les États-Unis, entre autres<sup>1</sup>. Après la mise en place de ces accords, le taux tarifaire pondéré global sera de l'ordre de 2 pour cent. Le développement de l'infrastructure est assumé pour l'essentiel par des entreprises privées, dans le cadre de concessions.

Le Chili a également joué un rôle pionnier en Amérique du Sud, et plus généralement parmi les pays en développement, dans le domaine du droit et de la politique de la concurrence. En effet, lorsqu'il s'est agi d'appliquer les principes de la libre concurrence à certains secteurs d'infrastructure, les institutions chiliennes se sont généralement montrées novatrices. Au début des années 80, le Chili a aussi fait œuvre de précurseur en privatisant ses systèmes de retraite, de santé et d'enseignement, dans le but de réduire l'engagement de l'État, d'accroître l'efficacité de ces systèmes et de favoriser la liberté de choix.

Par ailleurs, le Chili a réalisé une expérience moins orthodoxe en mettant en place un mécanisme de contrôle des mouvements de capitaux à court terme, l'« *encaje* »<sup>2</sup>, qui consistait en un système de réserves obligatoires non rémunérées

Graphique 2. Échanges et IDE en pourcentage du PIB



Source : CEPIL, base de données CHELEM et OCDE.

### Encadré 1. Principaux événements politiques et économiques de 1970 à 2003

- 1970-73 :** Expérience socialiste du président Allende : nationalisation des banques, des mines et de nombreuses autres entreprises, auto-gestion des travailleurs dans certaines entreprises, contrôle des prix, inflation élevée, net dérapage des dépenses publiques.
- 11 sept. 1973 :** Coup d'État militaire du général Pinochet ; début de l'expérience économique libérale.
- 1973 :** Loi sur la concurrence.
- 1975 :** Crise du pétrole et du cuivre (baisse du PIB de 13 pour cent).
- 1980 :** Adoption d'une nouvelle Constitution qui prolonge le mandat du président Pinochet jusqu'en 1988. Mise en place de fonds de pension privés, de chèques-éducation et d'un régime privé d'assurance-maladie.
- 1982-84 :** Crise de la dette et du système bancaire (recul du PIB de 16 pour cent).
- 1986 :** Adoption de nouvelles dispositions législatives en matière bancaire.
- Octobre 1988 :** Un plébiscite rejette la prolongation du mandat du président Pinochet, qui reste au pouvoir jusqu'aux élections prévues fin 1989.
- 1989 :** Indépendance de la Banque centrale, modification de la Constitution.
- Mars 1990 :** Entrée en fonctions du président démocratiquement élu Patricio Aylwin, candidat du parti de centre-gauche *Concertación*.
- 1990-94 :** Réforme fiscale. Adoption d'une nouvelle loi sur le travail, rétablissant plusieurs droits qui avaient été retirés aux travailleurs. Introduction de concessions pour l'investissement d'infrastructure (autoroutes, ports, etc.). Réformes de l'éducation et de la justice.
- Mars 1995 :** Eduardo Frei, candidat du mouvement de centre-gauche *Concertación*, est élu à la présidence de la République.
- Janvier 2000 :** Ricardo Lagos, candidat du parti de centre-gauche *Concertación*, remporte l'élection présidentielle.
- 2001 :** Introduction de la règle de l'excédent structurel en matière de politique budgétaire. Réforme du droit du travail, renforcement de la protection des travailleurs. Réformes des marchés de capitaux.
- Janvier 2002 :** Accord entre le gouvernement et les milieux d'affaires sur un programme de réformes destiné à relancer la croissance (Programme pour la croissance).
- 2002 :** Accélération de la libéralisation des échanges avec la signature d'un accord de libre-échange avec la CE.
- 2003 :** Accélération du processus de réformes ; signature d'accords de libre-échange avec les États-Unis et l'AELE.

**Encadré 2. Faits marquants intervenus au cours de la période 1973-89\***

En 1970, le Chili avait un système d'enseignement, de santé et de logement social relativement avancé par rapport aux autres pays de la région. Néanmoins, la répartition des revenus était extrêmement inégale. Le président Allende tenta de modifier radicalement la situation en augmentant le salaire minimum et en donnant une impulsion aux dépenses sociales. De plus, des sociétés d'exploitation minière étrangères et de nombreuses banques et entreprises furent nationalisées. Mais des choix politiques impossibles à maintenir sur la durée débouchèrent sur une forte inflation et des déséquilibres externes. Au bout du compte, la répartition des revenus ne fut pas améliorée.

Lorsque l'armée prit le pouvoir en septembre 1973, le pays était dans une situation catastrophique, marquée par d'importants déséquilibres macroéconomiques et une intervention massive de l'État à tous les niveaux de l'économie. Au pouvoir de 1973 à 1989, le gouvernement militaire mit en œuvre des réformes libérales de vaste portée. L'État se désengagea de la plupart des pans de l'économie : participation publique au capital, rôle dans le développement, relations du travail, relations économiques internationales ou services sociaux. Tous les obstacles non tarifaires aux échanges internationaux furent éliminés immédiatement en 1973, les droits de douane étant pour leur part ramenés de 94 pour cent à 10 pour cent en moyenne entre 1973 et 1979. Le plafonnement des prix et les mécanismes de marchés publics furent supprimés. Après un redressement temporaire dans le contexte de la crise de la dette et du système bancaire de 1982-84, les droits de douane furent de nouveau abaissés progressivement pour s'établir à 15 pour cent à la fin du régime militaire, en 1989.

Toutes les entreprises expropriées sous la présidence Allende furent transférées au secteur privé. Les entreprises publiques créées par les précédents gouvernements et placées sous la tutelle de la *Corporación de Fomento de la Producción* (CORFO) furent également privatisées. En 1989, les seules grandes entreprises publiques toujours en place étaient le producteur de cuivre *Corporación Nacional del Cobre* (CODELCO), la société de raffinage de pétrole *Empresa Nacional del Petróleo* (ENAP) ainsi que les entreprises fournissant des services d'infrastructure (aéroports, réseau routier, ports, services d'utilité publique, chemins de fer) et la banque publique *Banco del Estado*. La période 1973-89 fut marquée par un recul des droits des travailleurs, avec l'interdiction des syndicats et la décentralisation des négociations salariales. Les autorités réduisirent la taille de l'État en diminuant les dépenses publiques (essentiellement au titre des équipements, de services sociaux et des aides financières) et en supprimant l'imposition du revenu du capital. La plupart des banques furent privatisées en 1975, le système de taux d'intérêt administrés fut supprimé de même que le mécanisme d'allocation de crédits. En outre, l'entrée de nouvelles banques (étrangères) sur le marché national fut facilitée par l'assouplissement progressif du contrôle des mouvements de capitaux.

Sous le régime militaire, les taux d'analphabétisme poursuivirent leur recul, la couverture de l'enseignement secondaire fut élargie (celle de l'enseignement primaire reculant légèrement), l'espérance de vie progressa et la mortalité infantile diminua de même que la mortalité générale (voir annexe statistique). Ces

Encadré 2. **Faits marquants intervenus au cours de la période 1973-89\***  
(suite)

avancées furent réalisées grâce à des dépenses ciblées sur l'enseignement et à une amélioration de la prise en charge des mères, des enfants et des personnes très démunies. Néanmoins, les dépenses réelles par habitant consacrées à l'enseignement, à la santé et aux allocations familiales enregistrèrent une réduction. D'autres indicateurs sociaux connurent une nette dégradation au cours des années 70 et 80, le taux de pauvreté atteignant notamment 45 pour cent de la population. Les salaires réels moyens chutèrent de 17 pour cent entre 1973 et 1985 et ne commencèrent à se redresser qu'en 1988-89 (enregistrant une hausse de 9 pour cent). Les crises économiques se traduisirent également par un taux de chômage à deux chiffres, se chiffrant à 18 pour cent en moyenne pour l'ensemble de la période du régime militaire et culminant à plus de 30 pour cent en 1983.

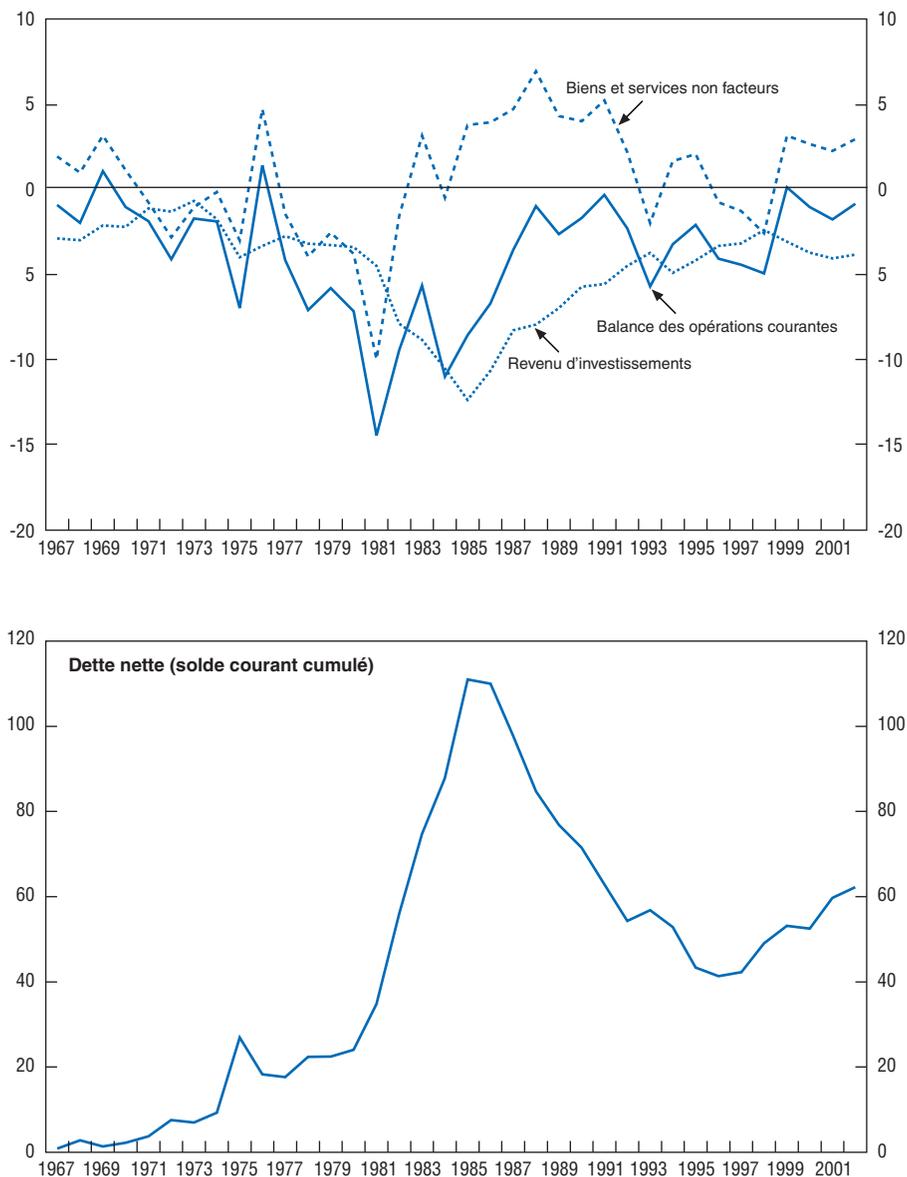
Des réformes sociales furent engagées au début des années 80. Le système public de retraite par répartition à prestations définies fut remplacé par des comptes d'épargne-retraite individuels, gérés par des fonds de pension privés. Néanmoins, l'État continua d'assurer un revenu minimum garanti aux populations non couvertes ainsi qu'aux personnes dans l'incapacité de mettre de côté des fonds suffisants pour bénéficier d'une pension minimum. Dans l'enseignement, les autorités cherchèrent à renforcer le rôle du secteur privé et de la concurrence entre les établissements publics et privés en introduisant un système implicite de chèques-éducation. Dans le domaine de la santé, fut mis en place un nouveau système permettant aux salariés de choisir entre une couverture privée et une couverture publique.

Globalement, en termes de croissance économique, la période 1973-89 se caractérisa par quatre phases distinctes : une baisse du PIB de plus de 10 pour cent entre 1973 et 1975, une forte croissance de 1976 à 1980, la crise financière de 1982-84, provoquant un recul de 16 pour cent du PIB, et une nouvelle accélération remarquable de l'expansion économique, tirée notamment par les exportations, de 1985 à 1989. L'important déficit financier extérieur accumulé à la fin des années 70 (graphique 3) put être résorbé. Les autorités réussirent à ramener l'inflation d'un niveau de 100 pour cent en 1973 à environ 30 pour cent à la fin des années 80. Elles parvinrent également à équilibrer les finances publiques, mais le déficit quasi budgétaire de la Banque centrale augmenta par suite d'opérations de renflouement de banques durant la crise. Les revers économiques (taux de chômage élevé) conjugués à l'érosion de la politique sociale se traduisirent par une aggravation des inégalités de revenus et de la pauvreté. De plus, les investissements dans l'infrastructure publique prirent du retard. Avant les élections de fin 1989, le gouvernement ramena le taux de la TVA de 20 à 16 pour cent.

\* Cet aperçu historique est essentiellement fondé sur Ffrench-Davis (2002).

pour les crédits à court terme (moins d'un an) et les investissements de portefeuille en provenance de l'étranger. L'objectif était de restreindre les entrées de capitaux spéculatifs à court terme et de favoriser l'afflux de capitaux à long terme.

Graphique 3. **Solde extérieur et dette extérieure nette**  
En pourcentage du PIB



Source : Banque centrale du Chili, CEPPI, base de données CHELEM.

Bien que le bilan de l'*encaje* semble mitigé (voir chapitre III), cette mesure a alimenté un débat de fond sur les moyens à mettre en œuvre pour gérer les mouvements de capitaux à court terme au début du processus de libéralisation financière. »

### **Un cadre institutionnel solide**

Les institutions de marché chiliennes sont relativement modernes et, globalement, solides. D'après l'*Indice de perceptions de la corruption* de 2003 élaboré par Transparency International, qui classe les pays en fonction du degré de corruption ressenti comme existant dans les services publics et la classe politique, le Chili occupe le 20<sup>e</sup> rang parmi 133 pays et arrive en tête des États d'Amérique latine. Par ailleurs, selon l'*Opacity Index* (Indice d'opacité) établi par PricewaterhouseCoopers (qui reflète « le manque de pratiques claires, précises, officielles et largement acceptées »), le Chili arrivait en deuxième place dans un groupe de 45 grandes économies de marché. En 2002-03, des scandales ont éclaté dans le secteur financier. Mais il convient de noter que le gouvernement est intervenu promptement pour résoudre ces problèmes ; il déploie de sérieux efforts pour améliorer les mécanismes et les procédures, notamment en matière de réglementation du marché financier, afin d'empêcher que des faits similaires ne se produisent dans l'avenir.

La Constitution chilienne actuelle date de 1980 et représente un texte singulier à divers égards (encadré 3). La Banque centrale est indépendante depuis 1989 et dirigée par un conseil composé de cinq membres, qui sont nommés pour dix ans par le président de la République, avec l'aval du Sénat. Le président de la Banque centrale est choisi parmi les membres de ce conseil pour un mandat de cinq ans. D'autres dispositions clés de la Constitution en matière économique interdisent au gouvernement d'affecter des impôts à des dépenses précises et d'emprunter à la Banque centrale. La propriété privée est institutionnalisée. Le système judiciaire indépendant est inspiré de la justice française et les autorités sont en train de le moderniser. En 1999 a été créé un bureau spécial du ministère public. L'introduction d'un nouveau Code de procédure pénale est en cours, et ses dispositions sont déjà appliquées dans la plupart des régions.

D'importantes réformes sont actuellement mises en œuvre dans le secteur public concernant le recrutement des hauts fonctionnaires et la passation des marchés publics. La nomination et la rémunération des fonctionnaires selon le « système des dépouilles<sup>3</sup> » (*spoils system* en anglais) ont débouché sur des problèmes de motivation, de responsabilité et d'efficacité, auxquels s'attaque la réforme actuelle en instaurant des mécanismes de sélection plus transparents. Ceux-ci devraient garantir une plus grande continuité et un renforcement des compétences au plus haut niveau des administrations publiques. Les procédures de passation des marchés publics ont été rendues plus transparentes grâce au recours aux technologies de l'information et des communications dans l'administration.

### Encadré 3. **La Constitution : un pouvoir exécutif fort**

La Constitution chilienne actuelle a été approuvée en 1980 et révisée pour la dernière fois en 1989. Le principe de la séparation des pouvoirs est intégré dans cette loi fondamentale, qui n'attribue à l'État qu'un rôle secondaire dans l'économie. Les pouvoirs importants conférés au président sont contrebalancés par une solide protection des droits de propriété et par l'existence d'un tribunal constitutionnel indépendant. Le chef de l'État est élu pour six ans et ne peut briguer un second mandat. Il choisit les membres du gouvernement et nomme l'ensemble des ambassadeurs. En outre, c'est au président qu'il revient de fixer l'ordre du jour du Congrès et donc de déterminer l'ordre de priorité des textes de loi qui lui sont soumis. Plusieurs organismes publics sont placés sous le contrôle direct du chef de l'État (notamment le CORFO et le Comité de l'investissement étranger, via le ministère de l'Économie dans les deux cas).

Le Congrès se compose de la Chambre des députés (qui comprend 120 membres) et du Sénat (qui compte 49 membres, dont 38 sont élus), dont les prérogatives en matière législative sont limitées par rapport à celles des précédents parlements chiliens. Le pouvoir exécutif ne communique que les informations qu'il juge nécessaires. En outre, le Congrès ne peut proposer des lois impliquant l'ouverture de crédits budgétaires, ni de nouveaux textes législatifs concernant la division politique ou administrative du pays. S'agissant du budget, le Congrès peut uniquement avaliser ou proposer des réductions.

Un des héritages du régime militaire réside dans le fait que les forces armées demeurent fondamentalement un pouvoir autonome au sein de l'État chilien. Les chefs des armées sont choisis par le président de la République, parmi les officiers ayant une ancienneté suffisante dans leurs services respectifs ; ils sont désignés pour une période de quatre ans, pendant laquelle ils ne peuvent être démis de leurs fonctions, sauf circonstances exceptionnelles.

---

Source : Hudson (dir. de publ.) (1994).

## **Principaux enjeux de développement pour une économie de marché émergente**

Malgré de bons résultats d'ensemble et des institutions de marché qui fonctionnent, le Chili doit encore trouver la voie d'un développement soutenu et équitable. La répartition des revenus y est l'une des plus inégales des économies de marché émergentes. Les coefficients de Gini mesurés dans les années 80 et 90 (sur la base du revenu des ménages par habitant) figuraient parmi les plus élevés du monde – entre 0.54 et 0.58 selon la plupart des estimations – et ils n'ont guère varié ces dernières années. À cette aune, seuls le Brésil, l'Afrique du Sud et certains petits pays d'Afrique et d'Amérique latine présentent une répartition des

revenus plus inégale que celle du Chili<sup>4</sup>. Certains estiment que cette inégalité contribue à une segmentation sociale persistante<sup>5</sup> ainsi qu'à la lenteur de la croissance des classes moyennes au Chili (graphique 4), et peut-être même à la lenteur de la création d'entreprises<sup>6</sup>.

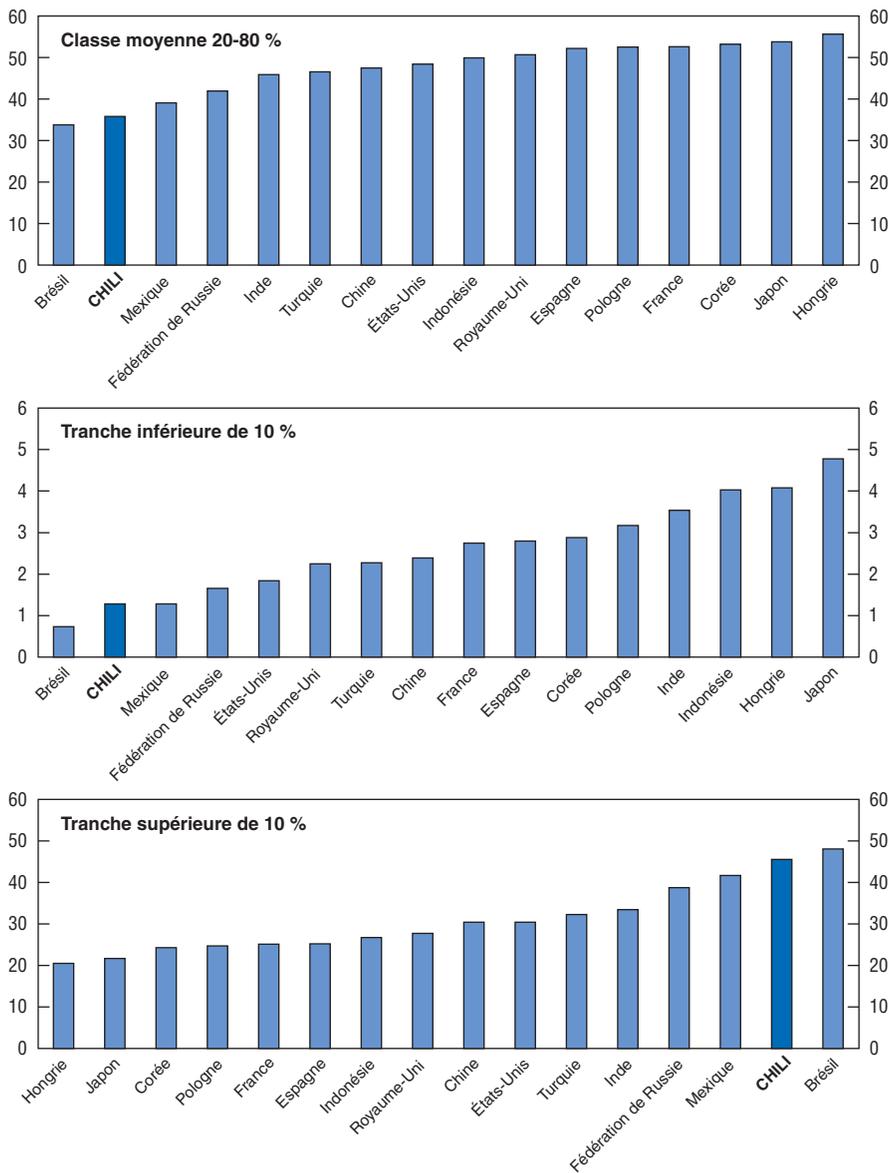
Les activités économiques sont très concentrées d'un point de vue géographique, la métropole de Santiago représentant à elle seule plus de 50 pour cent du PIB (1999) et 40 pour cent de la population<sup>7</sup>. Si ce phénomène renforce les effets d'agglomération, il se traduit également par des externalités négatives en termes d'environnement et de congestion. Il en résulte une économie duale, dans laquelle une capitale moderne et dynamique coexiste avec des régions pauvres et relativement sous-développées.

Les minerais métalliques non ferreux, au premier rang desquels le cuivre, continuent d'occuper une place prépondérante dans la structure d'exportation et de production du Chili. Ces dernières décennies, d'importants changements ont eu lieu. La part du cuivre dans les exportations est notamment tombée des deux tiers à moins de 40 pour cent aujourd'hui, essentiellement en raison des bons résultats enregistrés par le Chili dans l'exploitation de certains créneaux agricoles et agroalimentaires. Néanmoins, cette structure n'a pas permis une grande diversification de la production nationale, ce qui risque de peser sur le potentiel de croissance du pays (voir le chapitre VII).

### **Les gouvernements démocratiques ont conservé le modèle libéral tout en poursuivant des objectifs d'équité**

À la suite du plébiscite de 1988, la transition du régime militaire vers la démocratie a été très bien organisée et s'est déroulée sans heurts. Les modifications apportées à la Constitution en 1989 ont jeté les bases nécessaires aux gouvernements démocratiques qui ont suivi. Après les élections de fin 1989, un nouveau président est entré en fonctions en mars 1990. La nouvelle administration et celle qui lui ont succédé ont choisi de poursuivre l'approche libérale. La responsabilité budgétaire a notamment été renforcée par l'annonce du maintien de l'objectif d'excédent budgétaire. Les investissements qui s'imposaient dans l'infrastructure publique ont été réalisés par le secteur privé dans le cadre d'un ambitieux programme de concessions. La Banque centrale récemment devenue indépendante a mené une politique progressive, mais constante, de désinflation. Cet engagement en faveur de la stabilité, conjugué à la mise en œuvre d'un programme plus volontariste sur le plan social, a renforcé la confiance sur le plan intérieur et international. La libéralisation des échanges a été poursuivie. Cela s'est traduit par des flux d'IDE considérables et une forte demande étrangère, qui ont aidé le Chili à se maintenir sur le sentier de forte croissance dans lequel il s'était engagé au cours de la seconde moitié des années 80 (graphique 5). Le taux de chômage est tombé de plus de 10 pour cent à environ 5 pour cent en 1996-97

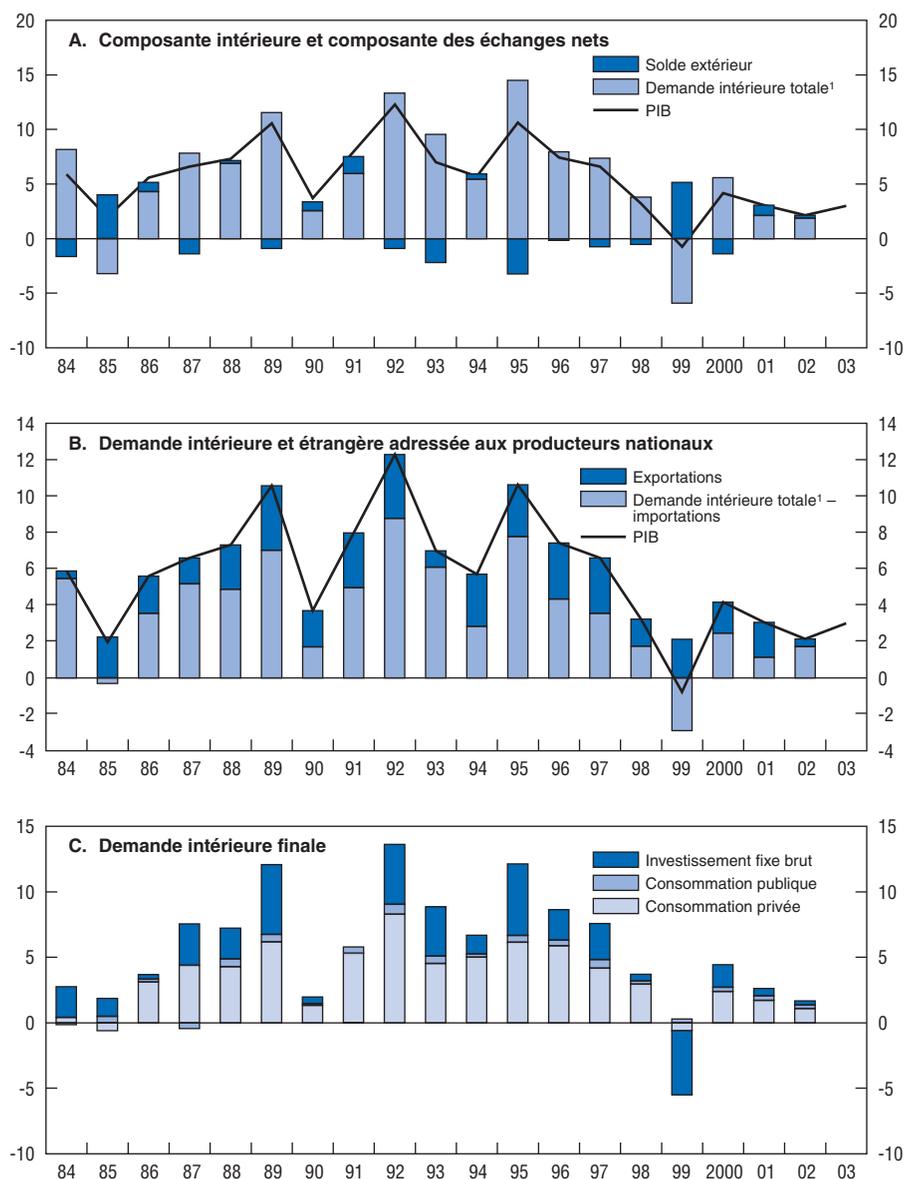
Graphique 4. **Une forte inégalité des revenus, 1998<sup>1</sup>**  
Part en pourcentage du revenu ou de la consommation



1. Indonésie : 1999, Inde et États-Unis : 1997, France et Royaume-Uni : 1995, Turquie : 1994, Japon et Corée : 1993, Espagne : 1990.

Source : Banque mondiale.

Graphique 5. **Contributions à la croissance du PIB chilien**  
En pourcentage du PIB de l'année précédente



2. Y compris variation des stocks.

Source : Banque centrale du Chili et OCDE.

et les salaires réels ont nettement augmenté. Ce cadre macroéconomique solide a contribué à protéger le Chili des effets de la crise mexicaine de 1994-95.

L'objectif de croissance dans l'équité a conduit à une augmentation en valeur absolue et en pourcentage des dépenses totales des dépenses publiques à caractère social. Ces dépenses ont été financées par des hausses du taux de la TVA ainsi que de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés. Les dépenses supplémentaires ont essentiellement servi à accroître les salaires du personnel médical et des enseignants, à procéder à des recrutements et à moderniser les installations. La lutte contre la pauvreté a également été intensifiée par des relèvements du salaire minimum, le versement d'allocations familiales et des programmes ciblés en matière d'enseignement, de santé et de formation de la main-d'œuvre. La nouvelle loi sur le travail de 1990 a rétabli plusieurs droits des travailleurs, qui avaient été supprimés sous le régime militaire. L'essor de l'économie et les gains de productivité ont permis des hausses de salaire substantielles. Une croissance soutenue, accompagnée par des politiques ciblées, a permis de ramener le taux de pauvreté de 45 pour cent à 21 pour cent entre 1987 et 2000 (CASEN, Enquête socioéconomique nationale).

L'économie a résisté à la tourmente financière internationale de la fin des années 90<sup>8</sup>, enregistrant des entrées nettes de capitaux considérables (plus de 10 pour cent du PIB en 1997). Néanmoins, à la suite de la crise asiatique de 1997, le solde de la balance commerciale a commencé à se dégrader. S'ajoutant à cela une baisse sensible des cours du cuivre et la détérioration correspondante des termes de l'échange, le déficit de la balance des paiements courants a atteint plus de 5 pour cent du PIB en 1998 (graphique 6). Dans le contexte d'un système de parités à crémaillère, la Banque centrale a dû faire face à de fortes pressions sur le taux de change. Après avoir d'abord réduit les marges de fluctuation de la monnaie nationale puis relevé sensiblement le taux d'intérêt, la Banque centrale a finalement renoncé aux marges de fluctuation en 1999 et est passée à un régime de changes flottants sans perturbation majeure. Malgré des entrées continues d'IDE, les sorties de capitaux ont été encore plus importantes en 1999. Conjugué à une contraction marquée de la masse monétaire, ce phénomène a provoqué une baisse sensible de la demande intérieure. En particulier, en raison d'une dégradation de la demande plus accentuée que prévu, l'investissement a fortement diminué. Après cette dégradation spectaculaire, le déficit de la balance des paiements courants a été résorbé et la Banque centrale s'est engagée dans un cycle d'assouplissement prolongé. Le taux directeur a été ramené progressivement de près de 9 pour cent (en termes nominaux) en 1999 à 2.75 pour cent au milieu de 2003.

Globalement, de 1984 à 1997, le Chili a connu une période exceptionnelle de croissance et de convergence économique<sup>9</sup>. Le PIB par habitant a augmenté à

Graphique 6. **Exportations et solde de la balance commerciale**  
En milliards de dollars, données cumulées sur 12 mois



Source : Banque centrale du Chili.

un taux annuel de 5 à 6 pour cent, soit plus du double du rythme tendanciel à long terme, évalué aux alentours de 2.4 pour cent par an au cours des quarante dernières années (graphique 7, partie A). Depuis 1998, la croissance économique est beaucoup plus lente. Il est indéniable que le caractère défavorable de l'environnement international explique en partie ce ralentissement, mais il est également probable que le rythme de la croissance tendancielle ait diminué pour des raisons structurelles (voir ci-après). Les estimations consensuelles aujourd'hui réunies par le ministère des Finances<sup>10</sup> confirment le ralentissement de la croissance potentielle ces dernières années (graphique 7, partie B).

### **Élargir les bases de la croissance à long terme et construire un consensus social**

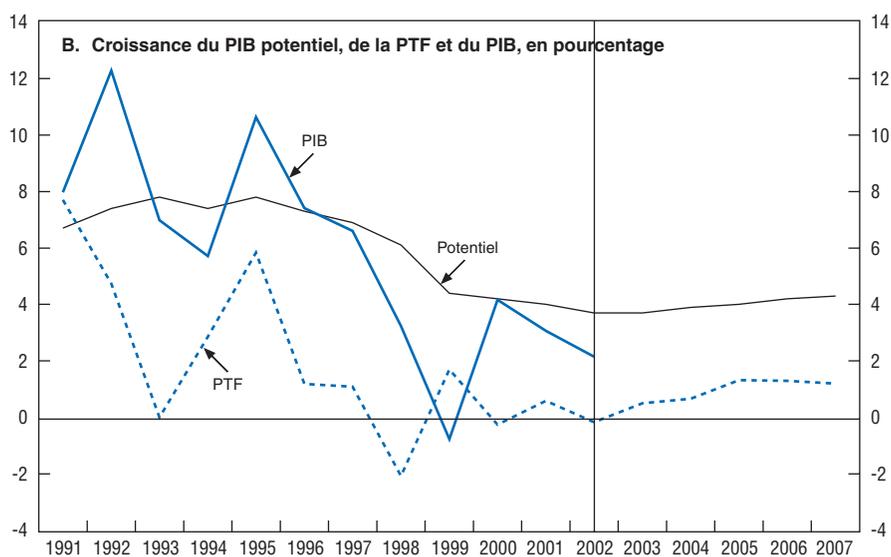
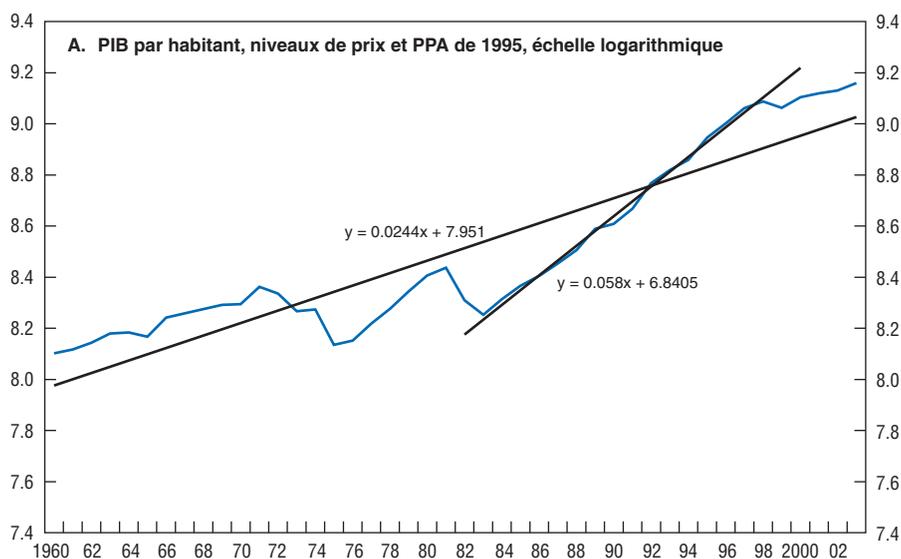
La forte expansion économique qu'a connue le Chili jusqu'en 1997 a facilité le financement des programmes destinés à améliorer l'équité. Le sentiment que le ralentissement économique ultérieur était un phénomène cyclique et réversible, essentiellement dû à des chocs exogènes préjudiciables, a conforté le gouvernement dans son effort de consolidation de la politique sociale, illustré notamment par l'introduction de la scolarité à temps plein dans les établissements d'enseignement publics en 1997, par une augmentation de 20 pour cent du salaire minimum entre 1998 et 2000 ainsi que par une réforme du droit du travail en 2001.

Face à l'atonie persistante de la croissance, la question qui fait débat dans le pays est de savoir si l'on peut encore attendre des retombées positives des réformes menées des années 70 jusqu'au début des années 90 et si le moment n'est pas venu de passer à une seconde génération de réformes (encadré 4). C'est dans ce contexte que des experts des secteurs privé et public ont mis en évidence de concert un certain nombre de réformes microéconomiques nécessaires et proposé un calendrier pour leur mise en œuvre (*Programme pour la croissance* annoncé en janvier 2002). Des réformes significatives ont de fait été adoptées ou annoncées. Parallèlement, les autorités poursuivent l'application de leur programme social. Elles visent en particulier à améliorer l'accès aux services de santé et d'enseignement ainsi que l'équité et l'efficacité de ces services, tout en tenant compte de manière plus explicite de leurs liens avec la croissance économique. Un certain redressement de l'économie fin 2002 et début 2003, conjugué à la bonne tenue des principaux paramètres macroéconomiques fondamentaux, facilite cette stratégie (tableaux 1).

### **Le Programme pour la croissance et les réformes sociales**

La cohérence du programme de réformes est d'une importance clé pour le gouvernement. Les réformes proposées en matière de stimulation de la croissance

Graphique 7. Évolution du PIB



Source : Banque centrale du Chili, ministère des Finances (2003), CEPII, base de données CHELEM.

#### Encadré 4. Réformes structurelles et croissance : les aspects microéconomiques

Les réformes économiques ont eu une incidence mitigée sur la croissance des pays d'Amérique latine, l'ampleur et la durée de cette incidence dépendant notamment de façon cruciale de la qualité des institutions et plus particulièrement de l'existence d'un État de droit. Examinant les effets des réformes sur la croissance, Lora et Panizza (2002) ainsi que Williamson et Kuczynski (2003) relèvent que le désenchantement à l'égard des réformes va croissant, notamment parmi les classes moyennes. De ce point de vue, le Chili fait figure d'exception dans la région. Reste que même dans ce pays, le ralentissement sensible de l'expansion économique suscite un sentiment d'inquiétude, et soulève la question de savoir si la frontière de production a été atteinte. De l'avis général, la stabilisation macroéconomique est en cours et, si les premières réformes ont permis d'accroître le revenu par habitant, d'autres sont nécessaires pour accélérer la convergence de l'économie chilienne vers des niveaux de revenu plus élevés.

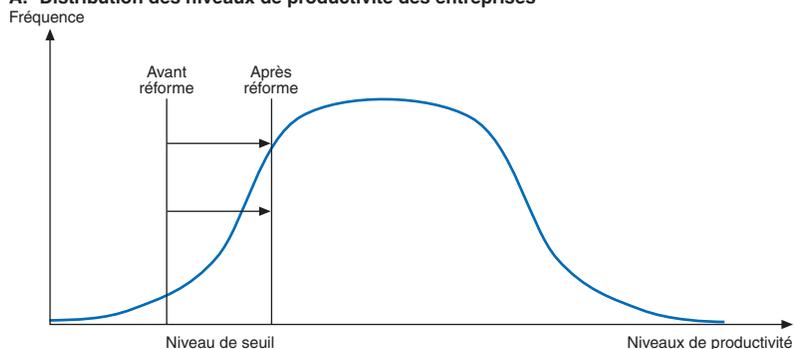
Le graphique 8 offre un aperçu du lien existant entre les effets microéconomiques des réformes et le sentier de convergence à long terme d'une économie émergente comme celle du Chili. Ce cadre s'inspire d'un modèle théorique de sortie et d'entrée d'entreprises proposé par Bergoing, Repetto et Soto (2003). La principale spécificité de ce modèle tient à l'hétérogénéité des entreprises en termes de niveau de productivité. Les données microéconomiques, largement étudiées dans de nombreux ouvrages économiques (voir par exemple Bartelsman *et al.*, 2003) font, semble-t-il, ressortir pour l'essentiel des situations très diverses suivant les entreprises. Les conditions de concurrence exigent un niveau minimum de productivité au-dessous duquel les entreprises sont écartées du marché (graphique 8, partie A). Les entreprises sont affectées par différents types de chocs, à la suite desquels leurs dirigeants peuvent décider de poursuivre leurs activités ou de sortir du marché. Les réformes d'inspiration libérale poussent les entreprises les moins efficaces hors du marché et favorisent l'émergence de nouvelles entités, disposant d'une meilleure technologie et d'une productivité plus élevée. Il en résulte une augmentation de la productivité globale, qui permet à l'économie d'atteindre une frontière de production correspondant à un degré d'efficacité plus élevé, jusqu'à ce que les incidences positives des réformes sur la croissance arrivent de nouveau à leur terme (partie B). Une succession de réformes bien gérée pourrait faire avancer régulièrement l'économie sur la voie de la convergence (partie C).

et de progrès social peuvent être regroupées en cinq grands domaines, autour desquels s'articulera la présente *Étude* (tableau 2) :

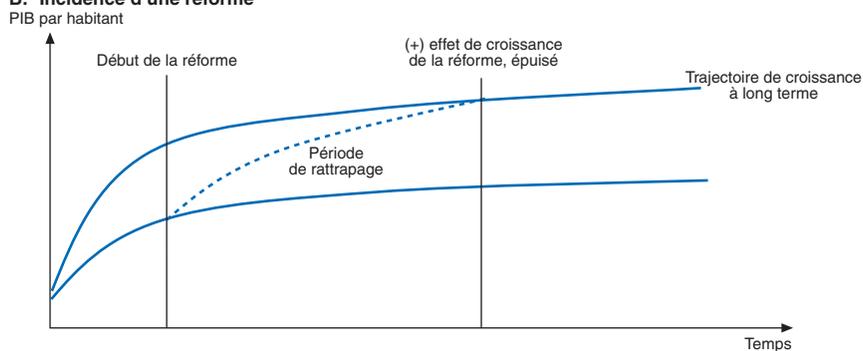
- des réformes qui favorisent les investissements nationaux et étrangers *via* le développement du capital-risque, le renforcement de la concurrence sur les marchés de capitaux et un régime fiscal plus favorable pour les amortissements, les prêts transfrontières et les rapatriements de bénéfices (chapitre III) ;

## Graphique 8. Les incidences d'une réforme sur la croissance : illustration

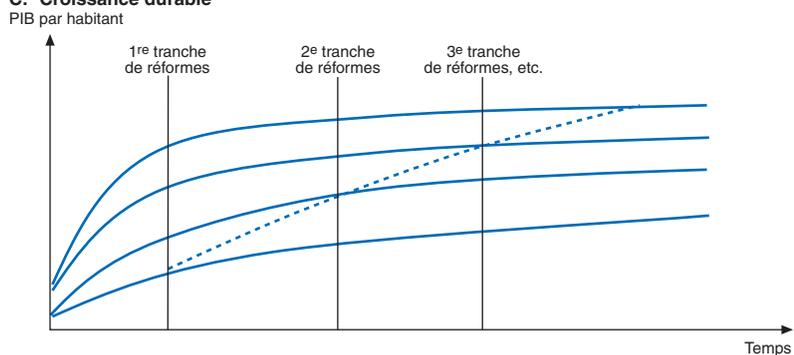
### A. Distribution des niveaux de productivité des entreprises



### B. Incidence d'une réforme



### C. Croissance durable



Source : Bergoing *et al.* (2003) et OCDE.

Tableau I. Principaux indicateurs macroéconomiques, 1997-2003

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Croissance du PIB	6.6	3.2	-0.8	4.2	3.1	2.1	<b>3.0-3.5</b>
Inflation (%)							
En fin d'année	6.0	4.7	2.3	4.5	2.6	2.8	<b>3.0-3.5</b>
Moyenne	6.1	5.1	3.3	3.8	3.6	2.5	
Taux de chômage							
Inscrits, INE	6.1	6.1	9.7	9.2	9.2	9.0	
Agglomération de Santiago	6.6	9.0	13.8	14.0	14.2	13.1	
Solde budgétaire (% du PIB)	1.8	0.4	-1.3	0.1	-0.3	-0.9	<b>-0.7-0.9</b>
Solde ajusté <sup>1</sup>	1.9	0.1	-2.2	-0.8	-0.6	-1.1	
Solde structurel <sup>1</sup>	1.1	0.5	-0.7	0.0	0.9	0.9	
Solde de la balance courante							
Milliards USD	-3.7	-3.9	0.1	-0.8	-1.2	-0.6	<b>-0.5</b>
En % du PIB	-4.4	-4.9	0.1	-1.0	-1.7	-0.8	<b>-0.7</b>

1. Administration centrale.

Source : INE, Banque centrale du Chili, ministère des Finances, estimations de l'OCDE.

- des modifications du droit du travail qui devraient encourager le recours à la négociation collective dans les entreprises en lieu et place de la réglementation, en particulier pour ce qui est du temps de travail. Le gouvernement a également réformé le système de protection de l'emploi, qui repose dans une large mesure sur des indemnités de départ élevées, en finançant en partie ces indemnités de manière anticipée sur des comptes individuels attribués aux salariés (chapitre IV) ;
- la valorisation du capital humain grâce à l'élargissement du champ des prestations publiques en matière de santé et d'enseignement, et à l'amélioration de leur qualité (chapitre V) ;
- des réformes qui devraient améliorer l'environnement général des entreprises et accroître la productivité multifactorielle, telles que l'ouverture à la concurrence, la réglementation de secteurs clés, une loi sur les faillites, la modernisation de l'État, ainsi que la simplification des procédures existantes dans des domaines comme la création d'entreprises et la politique technologique (chapitre VI) ;
- des mesures qui renforcent la position du Chili sur les marchés mondiaux et favorisent l'IDE (chapitre VII).

Les principaux objectifs sociaux des autorités sont d'améliorer l'accès aux services de santé et d'enseignement ainsi que leur qualité, et d'éradiquer la pauvreté. Ces domaines sont également couverts par le Programme pour la croissance, qui met l'accent sur l'efficacité des dépenses. Dans l'enseignement, le problème est de faciliter l'accès des jeunes issus de familles à faible revenu à un enseignement de meilleure qualité et de niveau plus élevé, tout en mettant en œuvre des mécanismes destinés à renforcer les compétences des enseignants.

Tableau 2. Réformes du programme pour la croissance, jusqu'à septembre 2003

Proposition	État d'avancement de la mesure
<b>Financer la croissance à long terme :</b>	
<i>a) Marchés financiers et de capitaux</i> (chapitre III) :	
• Capital-risque : renforcer les incitations fiscales, accroître le rôle des fonds de pension, accès des fonds d'investissement privés aux capitaux publics par le biais du CORFO, régime fiscal des gains en capital-risque.	Soumise
• Concurrence sur les marchés de capitaux : augmenter le nombre des acteurs et lever les restrictions.	Soumise
• Régime fiscal des transactions financières ; faciliter les transferts entre institutions financières.	Soumise
<i>b) Fiscalité :</i>	
• Promouvoir l'investissement : réduction de la durée de vie des actifs budgétaires et accélération de l'amortissement.	Approuvée
• Impôt sur les transactions financières (timbres et estampillas) : exonération pour les rééchelonnements de prêts au logement.	Approuvée
<b>Marché du travail</b> (chapitre IV) :	
• « adaptabilité » de la main-d'œuvre : autoriser les négociations entre employeurs et salariés en vue d'atténuer les restrictions visant les horaires de travail et la rémunération.	En cours de préparation
• Réglementation des agences d'intérim plus une flexibilité accrue du régime des contrats (de la sous-traitance).	En cours de préparation
• Formation de la main-d'œuvre : création d'un système national d'homologation des compétences professionnelles ( <i>Chile Califica</i> ) et amélioration des programmes de formation en entreprise bénéficiant d'une déduction fiscale (via SENCE).	En cours de préparation
<b>Investir dans le capital humain</b> (chapitre V): <b>améliorer l'efficience des dépenses publiques :</b>	
• Santé : régime d'assurance-maladie universelle pour toute la population, accorder plus d'autonomie aux prestataires publics.	En cours de préparation
• Éducation : améliorer la qualité par une participation accrue des acteurs, améliorer le système d'information.	En cours de préparation
• Réduction de la pauvreté : évaluer les programmes de protection sociale et les autres programmes et fonds spécifiques.	En cours de préparation
• Justice : fonctionnement des tribunaux.	En cours de préparation
<b>Améliorer la concurrence et la réglementation des marchés de produits</b> (chapitre VI)	
<i>a) Autorités de la concurrence : création du Tribunal de défense de la concurrence qui remplace la Commission antimonopole</i>	Approuvée
<i>b) Cadre réglementaire des secteurs clés :</i>	
• Pêche : système de quotas dans la pêche industrielle et artisanale, viabilité.	Publiée
• Électricité : répartition des coûts de transport entre les producteurs.	Soumise
• Télécommunications : fixation de commissions d'accès, séparation des fonctions d'établissement des règles et de mise en application.	Ajournée
<i>c) Loi sur les faillites : accélération des procédures, réglementations concernant les créanciers prioritaires et le règlement des différends.</i>	À l'étude

Tableau 2. Réformes du programme pour la croissance, jusqu'à septembre 2003 (suite)

Proposition	État d'avancement de la mesure
<b>d) Modernisation de l'État :</b>	
• Marchés publics : accroître la transparence grâce à l'Internet.	Publiée
• Recrutement des hauts fonctionnaires : concurrence ouverte.	Approuvée
• Tribunaux fiscaux : accorder un accès gratuit et ouvert lorsque les autorités et les contribuables sont en désaccord.	Soumise
<b>e) Politique à l'égard de la technologie :</b>	
• TIC : promouvoir la diffusion massive de l'Internet par l'adoption de la signature électronique.	Approuvée
• Améliorer le système national d'innovation : création d'instruments et d'initiatives pour promouvoir la R-D privée.	Soumise
• Subventions aux investissements en TIC.	Approuvée
<b>f) Simplification des procédures :</b>	
• Entre les agents privés et l'État par le biais de l'Internet.	Approuvé
• Fixation d'un délai maximum par l'application du principe de consentement tacite.	Approuvée
<b>Renforcer la compétitivité du Chili (chapitre VII) :</b>	
<b>a) Attirer l'IDE : le Chili en tant que plateforme de l'Amérique latine :</b>	
• Étendre les conventions sur la double imposition à d'autres pays.	Négociation bilatérale
• Loi pour une plateforme d'investissement : éviter la double imposition des bénéfices rapatriés par des entreprises multinationales établies au Chili.	Publiée
<b>Promotion des exportations : faciliter l'utilisation d'entrepôts privés</b>	Soumise

Publiée = loi déjà publiée ; Approuvée = approuvée par le Congrès ; Soumise = soumise au Congrès ; En cours de préparation = projet de loi en cours de préparation.  
Source : SOFOFA, ministère des Finances, Service des impôts.

Dans le domaine de la santé, un plan (AUGE) prévoit d'introduire progressivement un système de couverture universelle pour un certain nombre de maladies. Les réformes du système de santé seront néanmoins probablement très coûteuses (voir chapitre V) : bien que des gains d'efficacité soient possibles, un accroissement de la ponction fiscale sera également nécessaire pour financer les mesures prévues. Par ailleurs, le gouvernement redouble d'efforts pour éradiquer la misère dans le cadre du programme *Chile Solidario* (Chili solidaire), qui prévoit des prestations en espèces pour les personnes très démunies et diverses mesures en faveur des zones défavorisées du pays.

### Renforcer la cohérence des politiques économiques

Les autorités tentent de relancer la croissance tout en s'efforçant d'améliorer, sans les remettre en question, les fondements de la politique sociale qui font partie intégrante du modèle économique actuel. Le ferme engagement général en faveur d'un cadre macroéconomique solide est essentiel. L'indépendance

et la crédibilité de la Banque centrale ainsi que la responsabilité budgétaire constituent des atouts importants pour une petite économie ouverte comme celle du Chili. La crédibilité internationale ainsi acquise lui a permis de passer d'objectifs budgétaires nominaux à des objectifs budgétaires structurels offrant la possibilité de mener des politiques anticycliques et de réduire le taux d'intérêt réel.

La taille de l'État constitue une source de controverse politique majeure. Le coefficient de pression fiscale étant inférieur à 20 pour cent et la dette publique demeurant modeste, les autorités estiment disposer d'une certaine marge de manœuvre pour étendre le filet de protection sociale par le biais de hausses d'impôts. Mais elles sont aussi fermement résolues à veiller à ne pas perdre les avantages de la discipline budgétaire et le soutien des marchés internationaux. Elles sont conscientes des liens qui unissent stabilité, croissance et équité. Elles connaissent également l'importance que revêt le capital humain pour jeter les fondations d'une croissance à long terme. Dans ce contexte, la présente *Étude* vise à analyser les relations d'interdépendance qui existent entre les différentes réformes, à déterminer de quelle manière s'articulent les différents domaines de l'action publique et à préciser où se situe l'économie par rapport aux pays de l'OCDE et aux meilleures pratiques internationales.

## II. Préserver la stabilité macroéconomique

Le Chili est parvenu tout à la fois à instaurer une discipline budgétaire durable et à assurer la crédibilité de la politique monétaire. Ce cadre d'action a été renforcé par une bonne coordination entre les politiques macroéconomiques et les réformes structurelles, qui a permis une meilleure maîtrise des dépenses publiques tout en favorisant une amélioration de la compétitivité économique et une plus grande équité sociale. Dans les relations entre les politiques macroéconomiques et structurelles, de même qu'entre les marchés financiers et réels, la réforme du système de retraite, l'institution récente d'une règle explicite en matière d'excédent structurel et un processus persistant de désinflation ont joué un rôle important. Ce dernier est actuellement favorisé par un régime crédible de ciblage de l'inflation doublé d'un mécanisme de taux de change flottant. Il faut souligner l'existence d'un large consensus au Chili quant à la nécessité de préserver la stabilité macroéconomique.

### **Mécanismes institutionnels de responsabilisation budgétaire**

La crédibilité de la politique budgétaire chilienne s'est considérablement améliorée. Abstraction faite de la période 1982-85, les comptes de l'administration centrale se sont régulièrement soldés par un excédent budgétaire de trésorerie entre 1975 et 1998 (compte non tenu du déficit quasi budgétaire de la Banque centrale). Après la fin du régime militaire, les gouvernements issus du processus démocratique ont renforcé la discipline budgétaire en adoptant une règle implicite d'excédent et en décidant de réduire la dette publique, en dépit des pressions qui se sont exercées en faveur d'une augmentation des dépenses sociales. Pendant les mandats présidentiels de 1990-93 et 1994-99, les excédents budgétaires ont atteint respectivement 1.7 et 1.2 pour cent du PIB en moyenne<sup>11</sup>.

L'attitude responsable des gouvernements successifs en matière budgétaire s'explique notamment par la nécessité de dégager des ressources pour financer d'importantes réformes structurelles et le coût considérable de la crise bancaire de 1982-84 (voir chapitre III). Les ressources consacrées par la Banque centrale, le Trésor et la Banque d'État à la résolution de cette crise se sont élevées à près de 11 pour cent du PIB au total (Sanhueza, 1999). S'agissant des

réformes structurelles, le changement le plus important a été la création d'un système de retraite privé au début des années 80. Cette réforme, destinée à alléger la charge budgétaire en longue période, s'est traduite par des coûts de transition élevés qui ont nécessité un large effort de maîtrise des dépenses courantes dans d'autres domaines. Au fil des ans, la contrainte budgétaire, jointe à l'indépendance de la Banque centrale, a favorisé la mise en place d'une discipline budgétaire dans le système politique. La conjonction d'excédents budgétaires et d'une forte croissance au cours de la période 1984-98 a permis de réduire de façon spectaculaire la dette publique consolidée nette, qui a été ramenée à environ 14 pour cent du PIB. Mettant à profit cette crédibilité nouvellement acquise, le gouvernement s'est engagé depuis 2000 dans une politique plus délibérément anti-conjoncturelle en se fixant pour objectif un excédent budgétaire non plus effectif, mais structurel.

### **La réforme des pensions a nécessité un important ajustement budgétaire...**

Depuis 1981, le Chili a un système de retraite à cotisations définies intégralement capitalisé et géré par le secteur privé (encadré 5). La réforme a été conçue de manière à limiter le rôle de l'État en matière de sécurité sociale. Les administrations publiques sont chargées d'assurer le financement des obligations au titre de l'ancien système, de régler et de superviser les fonds privés et de fournir des garanties de ressources minimales aux personnes qui n'ont pas de couverture ou qui n'ont pas accumulé un capital suffisant pour avoir droit à une pension minimum.

Ces garanties de ressources sont accordées dans deux cas. Premièrement, les travailleurs qui ont cotisé pendant au moins 20 ans, mais qui n'ont pas accumulé un capital suffisant pour pouvoir bénéficier de la pension minimum, ont droit à un complément de revenu financé par l'État (*pension minimum*). Cette pension est protégée contre l'inflation et, au cours des 10 dernières années, sa valeur a représenté entre 80 et 95 pour cent du salaire minimum. Deuxièmement, une pension d'assistance soumise à conditions de ressources est versée aux handicapés, aux survivants et aux travailleurs âgés (de plus de 65 ans) qui n'ont pas de couverture (*pension d'assistance*). La valeur de celle-ci est fixée par la loi et n'est pas automatiquement protégée contre l'inflation : elle représentait de 40 à 55 pour cent de la pension minimum entre 1995 et 2000. La pension minimum et la pension d'assistance sont l'une et l'autre financées sur les recettes générales de l'État.

Les coûts de transition vers le nouveau système ont nécessité un effort considérable sur le plan budgétaire. Non contributif, l'ancien régime par répartition a engendré un déficit qui est passé de 1.6 à 4.7 pour cent du PIB entre 1981 et 1984. L'ajustement budgétaire requis a été facilité par l'épargne publique accumulée les années précédentes<sup>12</sup>. Une partie du produit des privatisations et des

### Encadré 5. La réforme du système de retraite au Chili

La réforme du système de retraite intervenue au Chili est assez remarquable, non seulement pour l'Amérique latine, mais aussi par comparaison avec de nombreux pays de l'OCDE. Le nouveau système mis en place en 1981 est venu remplacer le régime public traditionnel par répartition à prestations définies, qui était alors sur le point de s'effondrer (voir annexe I). Les différents régimes de retraite antérieurs, à l'exclusion de ceux du personnel militaire et de la police nationale, ont été regroupés dans le cadre de l'Institut de normalisation de la prévoyance (INPS). Les règles ont été unifiées et l'âge de la retraite a été fixé à 65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes, sans dispositions transitoires. Cette réforme a eu des conséquences pour les générations actuelles de fonctionnaires et pour plusieurs catégories de travailleurs du secteur privé qui pouvaient antérieurement prendre leur retraite sans limite d'âge. Le nouveau régime par capitalisation est obligatoire pour les nouveaux travailleurs et facultatif pour les personnes ayant déjà un emploi. Le personnel militaire a été exclu de la réforme et a conservé un régime spécial par répartition, plus généreux. En outre, les travailleurs indépendants n'ont pas été obligés de cotiser au nouveau régime.

Les salariés qui sont passés au nouveau régime ont bénéficié d'une augmentation de 12 pour cent de leur rémunération nette et d'obligations de « validation » équivalent aux droits qu'ils avaient accumulés dans le cadre de l'ancien régime. Ces obligations ont un rendement réel fixe de 4 pour cent par an. Plus de 75 pour cent des affiliés à l'ancien système et leurs cotisations de retraite ont été transférés aux fonds de pension (AFP). Ceux-ci sont chargés de collecter les cotisations, de gérer les avoirs et de verser les prestations (ils partagent cette tâche avec des compagnies d'assurances).

La cotisation patronale qui existait auparavant (12-15 pour cent) a été supprimée. La réduction de la charge des cotisations de retraite pesant sur la masse salariale et la recherche d'une plus grande flexibilité du marché du travail se sont inscrites dans le cadre d'une stratégie visant à accroître le recours à des contrats de travail en bonne et due forme et à étendre la couverture du système de retraite tout en réduisant les coûts de main-d'œuvre. Ces mesures s'inscrivent également dans le prolongement de la réforme fiscale de 1975, qui s'est soldée par l'institution d'une taxe sur la valeur ajoutée, et de la libéralisation unilatérale des échanges intervenue au milieu des années 70. Leur objectif ultime était de réduire la pression fiscale pesant sur les salaires en la reportant sur la valeur ajoutée, de manière à améliorer la compétitivité des entreprises sur le plan des coûts. Les travailleurs sont libres de choisir leur fonds de pension et versent 10 pour cent de leur salaire sur un compte individuel. Suivant les fonds de pension, cette cotisation est majorée de 2.1 à 2.6 pour cent pour financer les coûts d'administration, les pensions de survivant et l'assurance invalidité, ainsi que d'un montant fixe représentant de 0 à 1.4 dollar (en juin 2003).

Les pensions servies, de même que la pension minimum et la pension d'assistance, sont protégées contre l'inflation. Les prestations sont établies en unidades de fomento (UF), unités monétaires indexées sur les prix à la consommation. Elles peuvent prendre la forme de rentes à vie servies par des compagnies

#### Encadré 5. **La réforme du système de retraite au Chili** (suite)

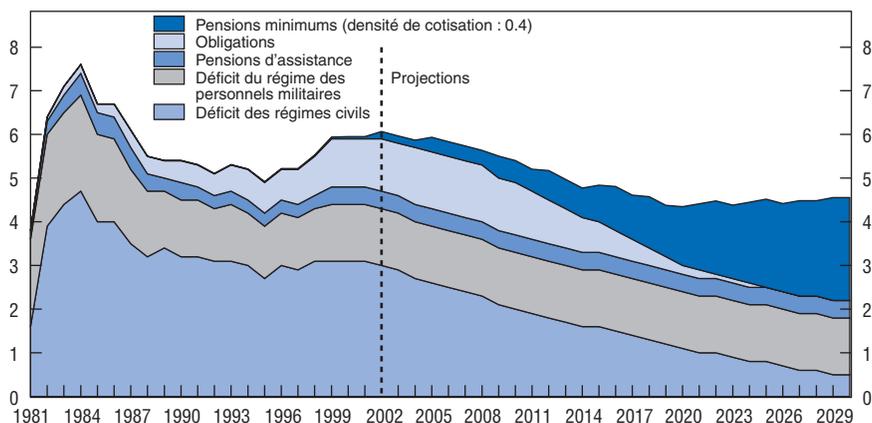
d'assurances, de retraits programmés ou de formules combinant un revenu temporaire et une rente différée. La formule de la rente a été choisie pour 51 pour cent des pensions versées en 2002. Dans ce cas, le bénéficiaire passe un contrat avec la compagnie d'assurances qui lui verse à vie une rente mensuelle d'un montant fixe indexé sur les prix. À l'exception des retraits partiels, les fonds accumulés par chaque travailleur sont transférés à l'administrateur de l'assurance qui établit des hypothèses en matière d'espérance de vie et de risque financier et perçoit une prime de 5 pour cent à la charge du bénéficiaire. Les retraits programmés sont financés par les fonds de pension jusqu'au décès du bénéficiaire, à concurrence du solde de son compte. Dans ce cas, les retraités bénéficient d'un meilleur rendement sur leurs avoirs juste après avoir pris leur retraite et courent le risque de voir ce rendement diminuer avec l'augmentation de l'espérance de vie – 43 pour cent des versements se font de cette manière.

Le montant de la pension est calculé en fonction des avoirs accumulés dans les comptes individuels et de l'espérance de vie des hommes et des femmes. La cessation anticipée d'activité est autorisée si le travailleur a accumulé suffisamment de ressources pour pouvoir financer une pension équivalant à 50 pour cent du salaire moyen des 10 dernières années d'activité et correspondant à au moins 110 pour cent de la pension minimum servie par l'État. Les retraités sont autorisés à prendre un nouvel emploi rémunéré sans avoir à cotiser au régime de retraite. Cela incite manifestement les titulaires de revenus élevés à prendre prématurément leur retraite, comme en témoigne l'âge moyen de la retraite, qui était d'environ 55 ans en 2002.

emprunts publics ont aussi été utilisés pour capitaliser les fonds de pension privés. Grâce à la réforme, le déficit du régime par répartition a diminué. Les années suivantes, le Chili a continué d'observer une remarquable discipline budgétaire, facilitée par l'expansion économique (voir chapitre I).

À l'heure actuelle, la charge budgétaire représentée par le système de retraite chilien est composée de cinq éléments : i) le déficit d'exploitation de l'ancien régime par répartition civil, qui a été réformé ; ii) le déficit d'exploitation du régime par répartition du personnel militaire, qui n'a pas été réformé ; iii) les dépenses au titre des obligations dites de « validation » ; iv) les dépenses au titre de la pension minimum ; v) les dépenses au titre de la pension d'assistance (voir encadré 5). Le déficit du régime par répartition s'est stabilisé à 3 pour cent du PIB durant les années 90 et devrait se résorber lentement, pour tomber à 0.5 pour cent du PIB d'ici à 2030 (graphique 9). En revanche, les dépenses au titre des obligations de validation se sont accrues, à mesure que les travailleurs transférés sur les fonds de pension prennent leur retraite. Ces dépenses devraient culminer à 1.3 pour cent du PIB entre 2004 et 2007, avant de se résorber progressivement

Graphique 9. **Le déficit de la sécurité sociale au Chili**  
En pourcentage du PIB



Source : Ministère des Finances, ministère de la Planification et de la Coopération (2002), Bennett et Schmidt-Hebel (2001) et estimations de l'OCDE.

jusqu'en 2020. Le déficit du régime de retraite spécial du personnel militaire devrait rester à peu près constant, à plus de 1 pour cent du PIB, tout au long de la période couverte par les prévisions<sup>13</sup>.

### ***... mais une plus grande cohérence des politiques est nécessaire pour garantir la viabilité du système***

La viabilité à long terme du système dépendra de façon cruciale de l'évolution des dépenses au titre de la pension minimum et de la pension d'assistance<sup>14</sup>. En d'autres termes, bien que le modèle de régime de pension par capitalisation du Chili comporte des incitations à cotiser et à travailler plus longtemps, ces incitations risquent de ne pas avoir les effets escomptés si une proportion trop importante des dépenses totales au titre des pensions et des retraites est financée par d'autres sources, comme la pension minimum et la pension d'assistance.

Le principal problème tient à la faible densité de la couverture et des cotisations. Au Chili, la *couverture* effective de la sécurité sociale (nombre de cotisants/population active) n'était que de l'ordre de 56 pour cent en 2002<sup>15</sup>, et le problème est particulièrement sérieux dans le cas des femmes. Le faible niveau de couverture tient à des caractéristiques structurelles du marché du travail, où l'on observe une forte proportion de travailleurs indépendants et d'activités informelles (voir chapitre IV). En effet, l'affiliation au système n'est pas obligatoire pour les travailleurs indépendants (qui représentent environ 30 pour cent de l'emploi

total). En outre, une part importante de la demande de main-d'œuvre concerne des emplois à bas salaires et peut se reporter rapidement du secteur organisé vers le secteur informel. À cet égard, les hausses récentes du salaire minimum ont sans doute eu un impact négatif sur l'offre d'emplois dans le secteur organisé, qui sont source de cotisations au système de retraite. La corrélation négative observée entre le niveau du salaire minimum et la contribution aux fonds de pension privés tend à confirmer cette hypothèse (Valdés Prieto, 2002).

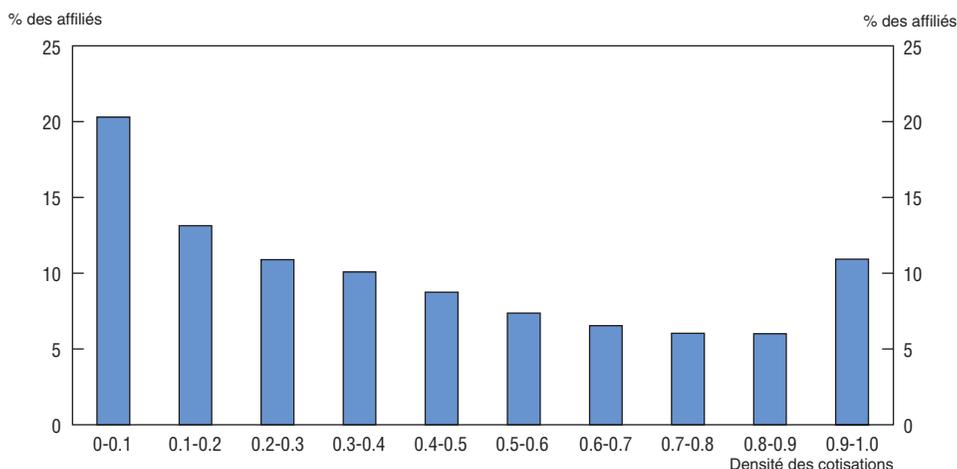
Le fait que les travailleurs à bas revenus aient droit à une pension minimum au bout de vingt ans d'affiliation représente aussi une contre-incitation à continuer de cotiser à des fonds de pension. En outre, la faible couverture tient peut-être au fait que les travailleurs à bas revenus n'ont pas intérêt à cotiser au système d'assurance-maladie (FONASA). Les travailleurs qui peuvent prouver qu'ils n'ont pas de ressources suffisantes pour cotiser au FONASA bénéficient gratuitement des services de santé publics. Cet avantage est important pour les personnes qui sont réellement dans le besoin, mais il peut être indûment utilisé par des travailleurs qui décident de ne verser aucune cotisation sociale tout en ayant des revenus provenant d'une activité informelle. En revanche, les travailleurs à bas revenus qui sont affiliés à des fonds de pension doivent verser une cotisation d'assurance-maladie représentant 7 pour cent de leur salaire (voir chapitre V). Cela peut dissuader les travailleurs de s'affilier aux régimes sociaux tout en alourdissant le coût budgétaire des soins de santé publics. En outre, les travailleurs à bas revenus ne sont guère incités à s'affilier s'ils considèrent le système de pension privé comme risqué et coûteux en raison de l'instabilité des rendements et du niveau élevé des frais administratifs (voir chapitre VI).

La *densité des cotisations* (ratio du nombre de mois de cotisation effective au nombre de mois d'affiliation) est relativement faible, à 0.4, d'après des enquêtes récentes (voir également chapitre IV). Environ 20 pour cent des travailleurs ont cotisé pendant moins de 10 pour cent de leur durée d'affiliation au système de pension. Seulement 10 pour cent ont cotisé régulièrement pendant au moins 80 pour cent de leur vie active (graphique 10).

Cette faible densité de cotisation est due en partie à l'importance relative des secteurs de l'agriculture et de la pêche, qui ont un caractère très saisonnier et sont exposés aux fluctuations de la demande internationale (chapitre VII). Il s'ensuit une grande instabilité de l'emploi, qui nuit à son tour à la régularité des cotisations.

La faible densité des cotisations réduit les taux de remplacement et accroît la pression fiscale nécessaire pour financer la pension minimum. D'après des estimations initiales fondées sur une densité de cotisation de 0.9, les taux de remplacement seraient de 80-86 pour cent pour les hommes et de 52-57 pour cent pour les femmes (MPC, 2002). Compte tenu de la densité de cotisation actuelle de 0.4, les taux de remplacement tomberaient aux alentours de 40 et 30 pour cent

Graphique 10. **Densité des cotisations**<sup>1</sup>  
 Décembre 2002



1. Nombre de cotisations/Nombre de mois d'affiliation.

Source : Ministère des Finances.

pour les hommes et les femmes, respectivement. Même avec une densité de cotisation de 0.7 (estimation officielle actuelle), la majorité des affiliés n'accumuleront pas suffisamment d'avois sur leur compte pour recevoir l'équivalent d'une pension minimum. Pour les affiliés qui ont cotisé pendant 20 ans, le budget de l'État devra combler la différence. Vers 2030, environ 52 pour cent de l'ensemble des bénéficiaires des fonds de pension privés pourraient avoir besoin d'une aide supplémentaire pour obtenir l'équivalent d'une pension minimum (MPC, 2002). Près des deux tiers des bénéficiaires dans ce cas seront des femmes. À supposer que la densité actuelle de 0.4 ne se modifie pas au cours de la période couverte par les prévisions, environ 70 pour cent des travailleurs pourront prétendre à une aide complémentaire pour atteindre le niveau de la pension minimum d'ici à 2030 (tableau 3). Si cette hypothèse pessimiste se confirme, les dépenses au titre de la pension minimum et des prestations d'assistance augmenteront progressivement pour atteindre 2.4 pour cent du PIB en 2030 et continueront de s'accroître ensuite.

Pour résumer, le système de retraite par capitalisation mis en place au Chili n'est sans doute pas à l'abri du problème du vieillissement. Une évaluation précise des interactions entre les différents domaines de la réforme est nécessaire pour assurer la viabilité du système. En l'absence d'une transformation profonde de la situation sur le marché du travail qui permettrait d'inciter davantage les entreprises à embaucher des travailleurs du secteur organisé, d'une coordination plus étroite des politiques de santé et de retraite, d'un meilleur fonctionnement

Tableau 3. Dépenses au titre de la pension minimum et nombre de pensions (1999-2037)

	Scénarios pour le taux d'intérêt réel (r)		
	r = 3 %	r = 4 %	r = 5 %
Dépenses pour les pensions minimums, valeur actuelle (1999-2037) en % du PIB	12.3	10.9	9.5
Nombre de pensions minimums/total des pensions (%)	57.7	52.0	44.3
Nombre de pensions minimums affectées aux hommes/total des pensions privées affectées aux hommes (%)	48.5	42.3	34.7
Nombre de pensions minimums affectées aux femmes/total des pensions privées affectées aux femmes (%)	72.0	67.1	59.3

Source : Hernandez et Arenas de Mesa (1999).

du marché des pensions et d'une structure économique plus diversifiée, le système de pension risque de finir par faire peser à nouveau une lourde charge sur les comptes budgétaires. Plusieurs mesures pourraient être envisagées pour faire face à ce problème : *i*) l'institution d'une cotisation de retraite obligatoire, accompagnée d'avantages fiscaux, pour les travailleurs indépendants ; *ii*) un assouplissement des modalités de paiement des cotisations pour les travailleurs saisonniers ; *iii*) un découplage de la cotisation minimum et du salaire minimum ; *iv*) une amélioration des compétences financières ; *v*) une révision des sanctions applicables en cas de non-respect des conditions de paiement des cotisations par les employeurs. Si ces synergies ne se matérialisent pas, le gouvernement chilien pourrait être obligé de rétablir et financer un pilier de base du système de retraites. À cet égard, une simple augmentation des taux de cotisation n'est pas une solution viable car elle tend à accroître la part du secteur informel, ainsi qu'on a pu le constater dans plusieurs pays de l'OCDE et certains autres pays.

### La règle de l'excédent budgétaire structurel constitue un pas en avant

En 2000, le gouvernement a institué une nouvelle règle prévoyant un excédent budgétaire structurel (règle SB), pour l'administration centrale. Cette règle fixe un plafond de dépenses, l'objectif étant de maintenir un excédent du budget structurel équivalent à 1 pour cent du PIB effectif (encadré 6). Elle permet au gouvernement de mener une politique budgétaire légèrement anticonjoncturelle, puisque le solde budgétaire peut tomber à moins de 1 pour cent du PIB en période de récession mais doit impérativement dépasser 1 pour cent en phase d'expansion. La règle SB est un concept théorique qui représente le montant qu'atteindraient les recettes et dépenses publiques si l'économie fonctionnait au niveau du PIB potentiel ou tendanciel et si les cours du cuivre se maintenaient à leur niveau tendanciel de moyen terme. Elle vise à identifier précisément les composantes conjoncturelle et structurelle du budget. Si une distinction n'est pas établie entre ces deux composantes, les ajustements opérés face à l'évolution de

### Encadré 6. La règle de l'excédent budgétaire structurel dans la formulation de la politique budgétaire

La règle du solde budgétaire structurel (règle SB) vise à maintenir un excédent budgétaire stable de l'administration centrale équivalent à 1 pour cent du PIB tout en tenant compte des fluctuations conjoncturelles. Elle plafonne les dépenses à un niveau inférieur de 1 pour cent à celui des recettes corrigées des fluctuations conjoncturelles. Alors que les recettes de l'administration centrale sont sujettes à des mouvements conjoncturels, la règle SB empêche ceux-ci de se transmettre aux dépenses. La règle SB est appliquée chaque année au moment de l'élaboration de la loi de finances, pendant le trimestre qui précède l'exercice budgétaire. Son application peut se résumer par la formule suivante, dans laquelle toutes les variables sont exprimées en pourcentage du PIB :

$$E_{t+1} = R_{t+1}^E * (GDP_{t+1}^P / GDP_{t+1}^E)^\varepsilon - (PC_{t+1}^E - PC_{t+1}^T) - NW_{t+1} - 1$$

Où  $E_{t+1}$  est l'objectif de dépense pour l'exercice  $t + 1$ ,  $R_{t+1}^E$  représente le montant total des recettes attendues pour  $t + 1$ ,  $(GDP_{t+1}^P / GDP_{t+1}^E)$  est le ratio du PIB potentiel attendu au PIB attendu en  $t + 1$ , représentant la position conjoncturelle de l'économie en  $t + 1$ ,  $(PC_{t+1}^E - PC_{t+1}^T)$  est la composante conjoncturelle associée à la différence entre le cours attendu et le cours tendanciel du cuivre et  $NW_{t+1}$  désigne les ajustements effectués pour tenir compte de certaines variations de la position nette des administrations publiques<sup>1</sup>. Le coefficient  $\varepsilon$  correspond à l'élasticité des recettes par rapport au PIB.

Seules les recettes, à l'exclusion de toute dépense, sont ajustées en fonction des composantes conjoncturelles, car au Chili la plupart des dépenses ne sont pas soumises aux cycles économiques. Des ajustements séparés sont effectués au titre des recettes que l'administration centrale tire du cuivre par l'intermédiaire de la compagnie minière nationale (CODELCO) compte tenu de l'écart entre le prix à l'exportation et un prix de référence estimatif du cuivre raffiné, et de l'écart de production. On estime l'impact de ce dernier en appliquant une élasticité des recettes fiscales ( $\varepsilon$ ) de 1.05 à l'écart de production, valeur qui est comparable à celle que l'on observe dans les autres pays. Les éventuelles erreurs d'estimation de l'élasticité sont probablement assez peu importantes. Plus décisive est l'estimation de la production potentielle, puisqu'elle détermine la composante conjoncturelle de la production qui peut avoir une influence importante sur les recettes<sup>2</sup>.

Si le PIB potentiel attendu est supérieur au PIB effectif attendu, l'ajustement conjoncturel sera supérieur à 1, si bien que les dépenses pourront dépasser les recettes, d'où un excédent inférieur à 1 pour cent du PIB. Inversement, en phase d'expansion économique, le facteur d'ajustement sera inférieur à 1, si bien que les dépenses devront être inférieures aux recettes et que l'excédent dépassera 1 pour cent du PIB. Le même mécanisme s'applique en ce qui concerne les effets des différences entre les cours effectif et tendanciel prévus du cuivre sur les dépenses. Sur l'ensemble du cycle économique, le budget se soldera par un excédent de 1 pour cent du PIB.

### Encadré 7. La règle de l'excédent budgétaire structurel dans la formulation de la politique budgétaire (suite)

Depuis 2001, le ministère des Finances a fait appel à deux groupes d'experts indépendants pour établir les projections concernant la production potentielle et le prix de référence du cuivre. Ces groupes sont respectivement composés de 9 et 17 membres, représentant le milieu universitaire et les secteurs financier et minier. Chaque membre soumet individuellement par écrit ses propres estimations, à la suite de quoi une moyenne simple est établie après élimination des valeurs extrêmes. Pour le cuivre, un prix de référence doit être soumis pour les dix années à venir. En ce qui concerne la production potentielle, les experts fournissent des estimations, pour les cinq années à venir, de la croissance de la productivité multifactorielle, de la formation brute de capital fixe et de l'offre de main-d'œuvre, lesquelles sont ensuite incorporées à une fonction de production de type Cobb-Douglas pour calculer la production potentielle.

1. Les recettes tirées des privatisations et les flux liés à la vente et à l'achat d'actifs sont déduits des recettes fiscales, tandis que les flux provenant du Fonds de stabilisation du cuivre (retraits/dépôts en période de baisse/hausse des cours) sont également retranchés. En outre, un ajustement est opéré pour tenir compte du coût du Fonds de stabilisation pétrolier. Sur le plan des dépenses, un ajustement permet de prendre en compte les droits constatés au titre des obligations de validation des pensions. Les ajustements ne tiennent que partiellement compte des variations de la position nette du secteur public, étant donné que les comptes des administrations publiques sont encore établis sur la base des règlements effectifs, et non sur celle des droits constatés.
2. Par exemple, en 1997, la production a dépassé son potentiel estimé de 3.2 pour cent, alors qu'elle lui a été inférieure de 3.4 pour cent en 1999. Si l'on applique le coefficient d'élasticité, la composante conjoncturelle estimée des recettes de ces deux années a été de +0.6 et -0.7 pour cent du PIB.

Sources : Fiess (2002), FMI (2001), Joumard et Giorno (2002), Marcel *et al.* (2001) et ministère des Finances (publications diverses).

la situation budgétaire risquent d'être excessifs ou insuffisants. La règle SB remédie à ce problème.

L'introduction de cette règle a confirmé et renforcé la volonté du Chili de faire preuve de responsabilité en matière budgétaire depuis le milieu des années 80, ainsi qu'on l'a noté plus haut. Précédemment, les décisions concernant l'orientation budgétaire étaient prises chaque année sans référence à un cadre ou critère quantitatif. La règle SB a introduit une orientation à moyen terme et a contribué à renforcer la discipline et la responsabilité financière. En soi, la règle SB a « pérennisé » les avantages de la crédibilité acquise à la fin des années 80 et durant les années 90. En outre, l'adoption s'explique par le désir de régulariser les dépenses publiques face aux effets du cycle de production et aux fluctuations

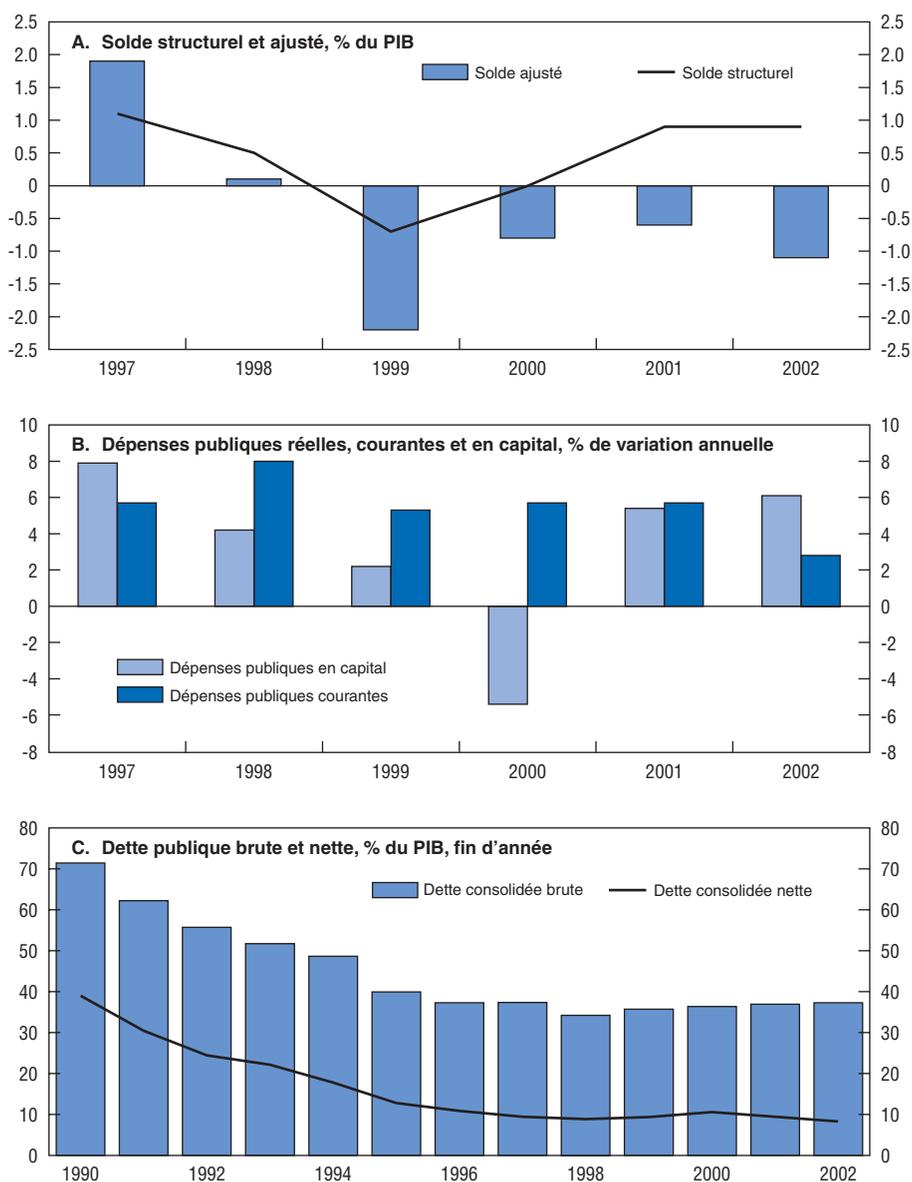
des cours du cuivre, et d'établir ainsi des conditions plus propices à la mise en œuvre de programme sociaux et d'investissement à long terme (graphique 11). Enfin, la règle SB a renforcé le caractère anticonjoncturel du cadre de politique macroéconomique, étant donné que la politique monétaire est elle aussi en grande partie anticyclique.

Dans le cas du Chili, la réalisation d'un excédent structurel ne constitue pas une règle budgétaire au sens strict, car elle n'est pas inscrite dans la loi. En fait, le gouvernement a annoncé cette règle et se l'est autoimposée pour la période 2001-05. La conduite de la politique budgétaire au cours d'un exercice donné est uniquement régie par la loi de finances adoptée le trimestre précédant ledit exercice. En outre, il n'y a pas de cadre juridique permettant d'imposer des sanctions ou de prendre des mesures en cas de non-respect de l'objectif d'excédent budgétaire. En revanche, la règle chilienne est assez rigide, car l'objectif ponctuel doit être atteint chaque année sans que l'ajustement puisse s'étendre sur plusieurs années.

Le gouvernement a préféré la règle SB à un certain nombre d'autres règles budgétaires parce que sa méthodologie est connue, légitimée et largement appliquée par l'OCDE et le FMI (voir respectivement Giorno, 1995, et Hagemann, 1999). L'approche chilienne est calquée sur celle de la Suisse. L'ajustement permettant de tenir compte des fluctuations des cours du cuivre, dans le cas du Chili, est relativement exceptionnel. Au lieu de l'équilibre budgétaire, le gouvernement vise un excédent de 1 pour cent afin de pouvoir faire face à ses obligations sociales futures et d'honorer ses engagements futurs non encore comptabilisés, à savoir le déficit d'exploitation persistant de la Banque centrale<sup>16</sup> et les garanties accordées pour assurer un rendement minimum aux investissements dans le cadre de concessions de travaux publics. Dans le domaine social, un autre engagement important, pour l'avenir prévisible, est représenté par le nombre croissant de personnes tributaires des pensions publiques d'assistance, dont le financement n'est pas assuré (ainsi qu'on l'a vu plus haut).

Les principaux segments du secteur public qui ne sont pas touchés par la règle SB sont la Banque centrale (qui accuse un déficit quasi budgétaire d'environ 1 pour cent du PIB), les entreprises publiques non financières (dont les comptes sont dans la plupart des cas équilibrés ou légèrement excédentaires), le secteur militaire (dont le déficit est d'environ 0.4 pour cent) et les communes (dont les comptes sont équilibrés). La discipline budgétaire des entreprises d'État est renforcée par une gestion axée sur le marché et des règles de publicité identiques à celles qui s'appliquent aux sociétés privées. De mauvais résultats financiers de leur part attireraient immédiatement l'attention. L'objectif budgétaire concernant le solde de l'administration centrale est probablement préférable à celui qui a été retenu par d'autres pays, excluant les investissements publics, car il est souvent difficile de distinguer entre investissement et consommation.

Graphique 11. Solde budgétaire, dépenses et dette publique



Source : Banque centrale du Chili.

### **Améliorer la règle budgétaire**

Bien que la nouvelle règle budgétaire ait relativement bien fonctionné en 2001 et 2002 (voir tableau A.3 de l'annexe), sa formulation peut exiger certains ajustements des dépenses si le PIB effectif s'écarte du PIB prévu. Cela tient au fait qu'au Chili, l'objectif concernant le budget structurel est mesuré par le ratio des recettes structurelles diminuées des dépenses au PIB *effectif*. En cas d'erreur de prévision importante, les ajustements nécessaires des dépenses risquent de se révéler considérables et perturbateurs et peuvent même transformer une politique budgétaire anticyclique en une politique procyclique. Cela va à l'encontre du but recherché, qui est d'assurer la continuité de la politique budgétaire. La définition de l'objectif retenue par le Chili présente l'avantage d'assurer la crédibilité à court terme étant donné que le ratio visé sera presque exactement atteint chaque année si une flexibilité suffisante existe au niveau des dépenses.

Si le PIB potentiel, et non effectif, était utilisé comme dénominateur dans le ratio retenu comme objectif budgétaire, comme c'est le cas à l'OCDE, au FMI et en Suisse, le gouvernement pourrait s'en tenir à un budget prédéfini en dépit de fluctuations imprévues de la conjoncture et des cours du cuivre. Un tel objectif est plus anticonjoncturel que celui qu'utilise le Chili. Cependant, contrairement à la règle appliquée par le Chili, il peut entraîner des déséquilibres cumulatifs si l'estimation du PIB potentiel est erronée, et aboutir notamment à des déficits budgétaires effectifs plus importants. Dans ces conditions, pour éviter d'accumuler des déficits trop élevés, la mise en place d'un mécanisme correcteur reposant sur un système de compensation intertemporelle pourrait être envisagée. Un tel mécanisme existe en Suisse, où, si le déficit dépasse 0.6 pour cent du PIB, le gouvernement doit réduire les dépenses de manière à revenir en deçà de ce seuil au cours des trois années suivantes. En cas d'excédent, celui-ci est conservé dans un compte spécial qui sera utilisé pour corriger d'éventuels dépassements de dépenses par la suite, à moins que le Parlement ne décide de l'utiliser pour réduire la dette fédérale (Joumard et Giorno, 2002).

### **Équilibrer les recettes et les dépenses en vertu de la règle concernant le budget structurel**

La règle SB suscite d'importantes interrogations au sujet de la politique gouvernementale, ainsi qu'en témoigne les débats récents sur le financement des plans sociaux (AUGE et *Chile Solidario*, voir chapitre V) et les moins-values de recettes fiscales résultant des accords de libre-échange. Ces deux catégories de mesures nécessiteront au total des recettes supplémentaires de 2.2 milliards de dollars pour la période 2004-06, montant dont le gouvernement compte financer la moitié, le reste étant obtenu par des réductions de dépenses. Pour ce financement supplémentaire, le gouvernement avait le choix entre plusieurs options. La privatisation, considérée comme source de financement, n'était pas envisageable, car

elle aurait réduit le stock d'actifs détenus par le secteur public. Une modification de la règle SB a également été écartée car elle aurait nui à la crédibilité de la politique budgétaire. Le gouvernement a préféré accroître d'un point le taux de la TVA, le portant ainsi à 19 pour cent, sur la période 2003-04. Un débat s'est ouvert sur l'alourdissement de la fiscalité du secteur minier, mais le gouvernement n'envisage pas sérieusement cette option<sup>17</sup>. Le fait de privilégier les augmentations d'impôts par rapport aux réductions de dépenses est un choix politique que l'on peut certes contester, mais les décisions ont été prises en temps utile et la responsabilité en matière budgétaire a été préservée.

## **Préserver la crédibilité monétaire dans un régime de changes flottants**

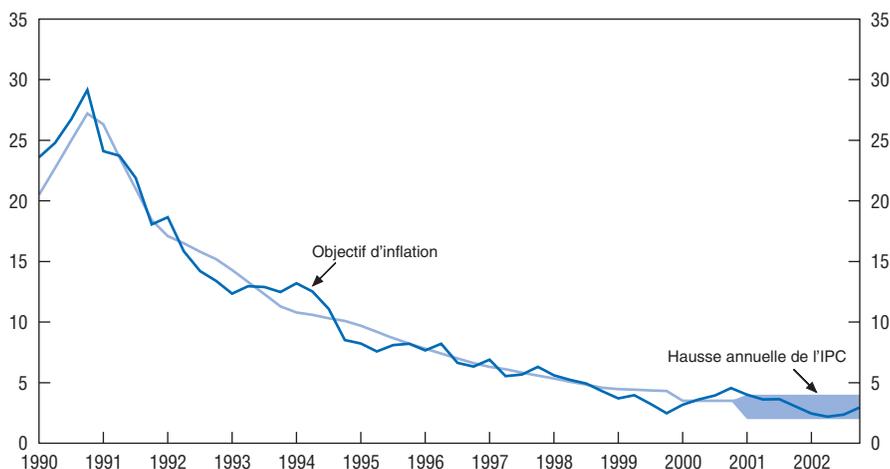
### ***Un processus de désinflation durable***

L'inflation moyenne est tombée de près de 30 pour cent au début des années 90 à 3 pour cent sur la période 1999-2002. Elle est restée stable ces dernières années, en dépit d'une série de chocs mondiaux et régionaux. La conduite de la politique monétaire au cours de la dernière décennie a connu deux périodes différentes. La première, allant de 1990 à 1998, s'est caractérisée par une désinflation progressive, l'application d'une marge de fluctuation au taux de change, d'importantes entrées de capitaux qui ont ensuite été stérilisées, et de larges excédents budgétaires. Depuis 1999, le cadre de la politique monétaire se caractérise par un véritable ciblage de l'inflation, la mise en place d'un régime de taux de change flottant, une nette inversion des flux de capitaux et une détérioration des comptes budgétaires (malgré le maintien d'un excédent corrigé des fluctuations conjoncturelles)<sup>18</sup>.

L'aspect le plus frappant de la réduction progressive du taux d'inflation pendant la plus grande partie des années 90 a été l'étroite convergence des taux effectifs et des objectifs et prévisions des autorités, présentés au Sénat chaque année par le Conseil de la Banque centrale. Le graphique 12 met en évidence cette étroite association.

Parallèlement à l'amélioration de la crédibilité de la Banque centrale, plusieurs autres facteurs ont contribué à ce processus. Premièrement, une accélération rapide de la croissance de la productivité du travail pendant la première moitié des années 90. Comme cette accélération ne semblait pas avoir été anticipée, elle n'a pas donné lieu à une accélération de la croissance des salaires nominaux, d'où une décélération rapide des coûts unitaires de main-d'œuvre, dont le taux de croissance est passé sous la barre des 10 pour cent trois à quatre ans avant le taux d'inflation. L'augmentation de la productivité a permis d'éviter les pressions inflationnistes qu'auraient pu provoquer le taux élevé d'utilisation des capacités et le faible taux de chômage moyen au cours de cette période. Deuxièmement, l'appréciation du taux de change réel, notamment entre 1995 et 1997, a aussi atténué la pression des coûts, si bien que l'inflation annuelle est restée peu

Graphique 12. **Inflation et objectifs d'inflation**  
En pourcentage



Source : Banque centrale du Chili.

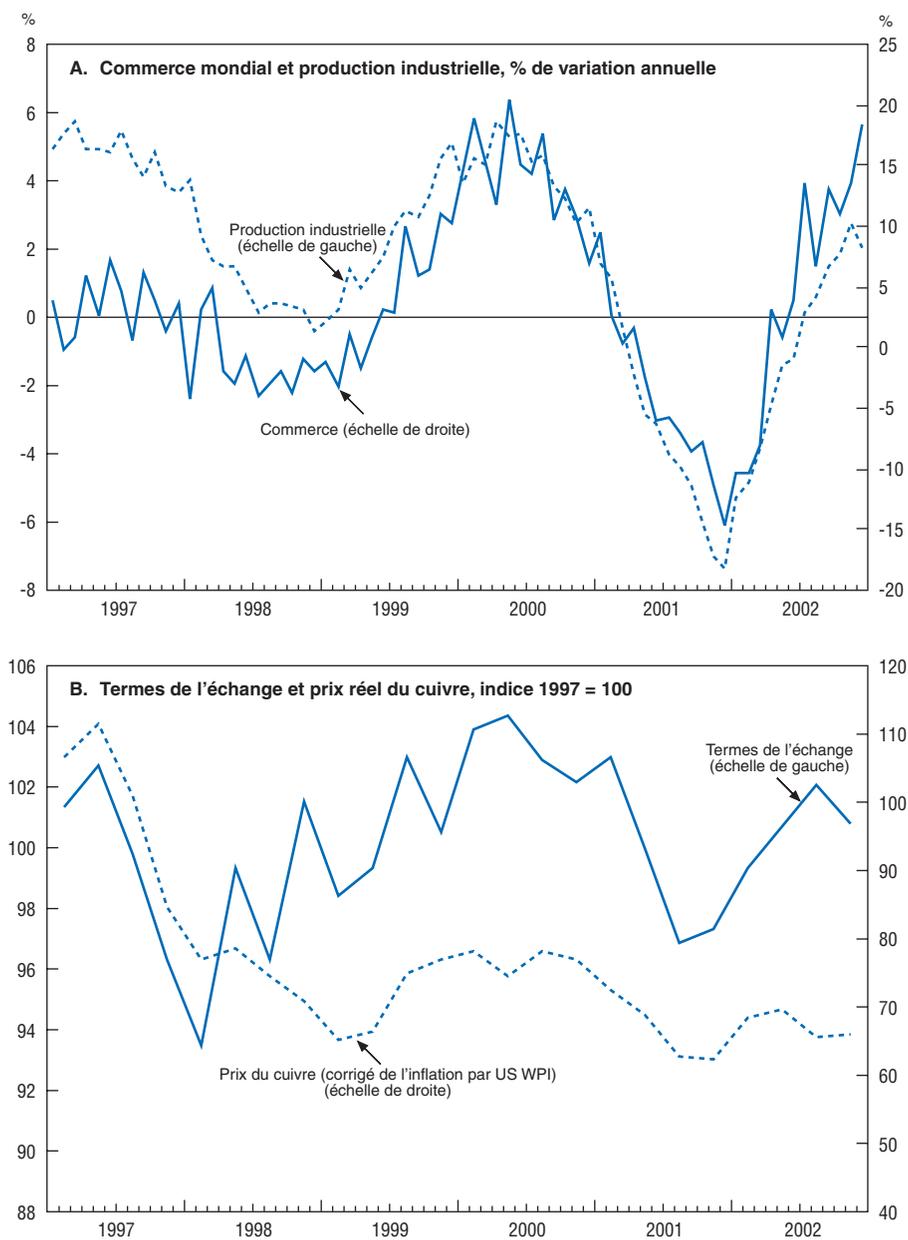
élevée. Enfin et surtout, sans doute, la *crédibilité* du ciblage de l'inflation a facilité la coordination des anticipations (Garcia, 2003). Les salaires étant très largement indexés, le processus de désinflation devait être continu de manière à réduire régulièrement les anticipations d'inflation. C'est la raison pour laquelle la Banque centrale a adopté une stratégie de désinflation progressive plutôt qu'une stratégie plus incisive.

### Faire face aux chocs externes

À la suite des crises asiatique et russe (1997 et 1998), nombreux sont ceux qui pensaient que la détérioration de l'environnement extérieur pour les marchés émergents serait de courte durée. Or, la situation a suivi un cours différent. La croissance du PIB mondial s'est à nouveau accélérée en 1999-2000, mais la reprise a rapidement marqué le pas. La production industrielle a recommencé à se contracter fortement, maintenant les cours des matières premières à un bas niveau (graphique 13). Les termes de l'échange du Chili se sont nettement détériorés, en raison notamment de l'atonie des cours du cuivre, qui sont restés au voisinage de leurs points bas historiques en 1998 et 1999. Par la suite, les échanges mondiaux ont eux aussi commencé à se ralentir de façon marquée en 2000 et 2001, tandis que les prix du pétrole ont accusé une hausse en 2000.

Entre 1997 et 2002, les flux de capitaux vers les marchés émergents ont diminué de plus de 50 pour cent. La contraction des flux allant vers l'Amérique

Graphique 13. Demande mondiale et termes de l'échange



Source : Banque centrale du Chili et *Statistiques financières internationales* (FMI).

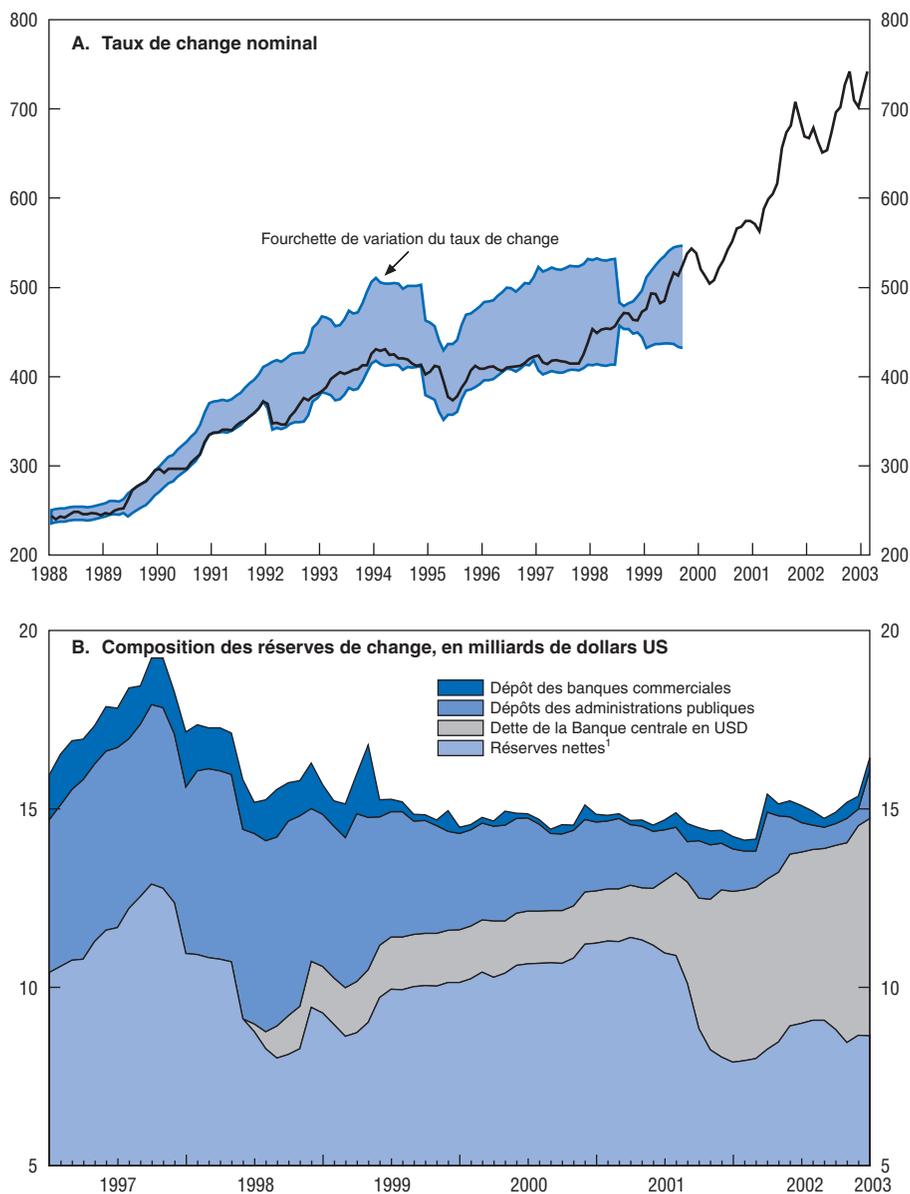
latine a été particulièrement prononcée. L'instabilité des marchés financiers est aussi restée élevée en moyenne. Les marges sur les emprunts souverains se sont notablement accrues, accusant de brusques poussées sous l'effet des turbulences qu'ont connues l'Argentine en 2001 et le Brésil en 2002. Les incertitudes se sont également accentuées sous l'effet de scandales financiers en 2002 et de la situation géopolitique en 2002-03. Cette situation complexe a eu pour effet positif un assouplissement des conditions monétaires à l'échelle mondiale, en particulier sous l'influence de la politique menée par la Réserve fédérale des États-Unis, qui a abaissé les taux d'intérêt et empêché un ajustement plus brutal et plus prononcé des prix des actifs.

Au Chili, un écart spectaculaire s'est creusé entre les résultats effectifs et les prévisions à partir de 1999. Au lieu de connaître une reprise rapide, l'économie intérieure a traversé une période de faible croissance et de chômage élevé. La forte expansion du crédit entre 1990 et 1998, aussi bien en termes d'endettement extérieur des entreprises qu'en termes de crédit intérieur à la consommation, a été suivie d'une période de désengagement et de consolidation. Le crédit à la consommation a stagné jusqu'au milieu de 2002, et le crédit total aux entreprises a progressé à un rythme plus modéré depuis 1998, la part du crédit bancaire diminuant au profit des émissions obligataires.

### ***Le processus d'ajustement et la coordination des politiques macroéconomiques***

Face à la détérioration des termes de l'échange et au renversement des flux de capitaux en 1998, la Banque centrale a d'abord essayé de défendre la parité en rétrécissant la marge de fluctuation du taux de change et en relevant les taux d'intérêt jusqu'à 30 pour cent. Mais cette politique s'est révélée coûteuse et a rapidement montré ses limites. L'abandon *de jure* de la marge de fluctuation du taux de change en septembre 1999 a été précédé de l'adoption *de facto* d'un système de taux de change flottant (graphique 14). Le succès de la transition vers le régime de taux de change flottant a contribué à consolider la réputation anti-inflationniste de la Banque centrale et la crédibilité du cadre de la politique économique. La Banque centrale a conservé la faculté d'intervenir dans des « circonstances exceptionnelles », mais à condition d'annoncer publiquement la nature des mesures qu'elle compte prendre. Cette possibilité a été utilisée à deux reprises au troisième trimestre de 2001, afin de contenir les pressions provoquées par la menace de cessation de paiement de l'Argentine et au quatrième trimestre de 2002, face à la turbulence de l'économie brésilienne. Ces interventions (stérilisées) ont permis d'éviter des scénarios beaucoup plus défavorables en matière de taux de change, réduisant ainsi au minimum les mouvements déstabilisants sur les marchés financiers<sup>19</sup>.

Dans le contexte d'un endettement extérieur privé relativement important (plus de 50 pour cent du PIB), la réaction du secteur privé aux nouvelles

Graphique 14. **Marchés des changes**

1. Non compris la dette de la Banque centrale indexée sur le dollar US, les dépôts des banques et les dépôts des administrations publiques.

Source : Banque centrale du Chili.

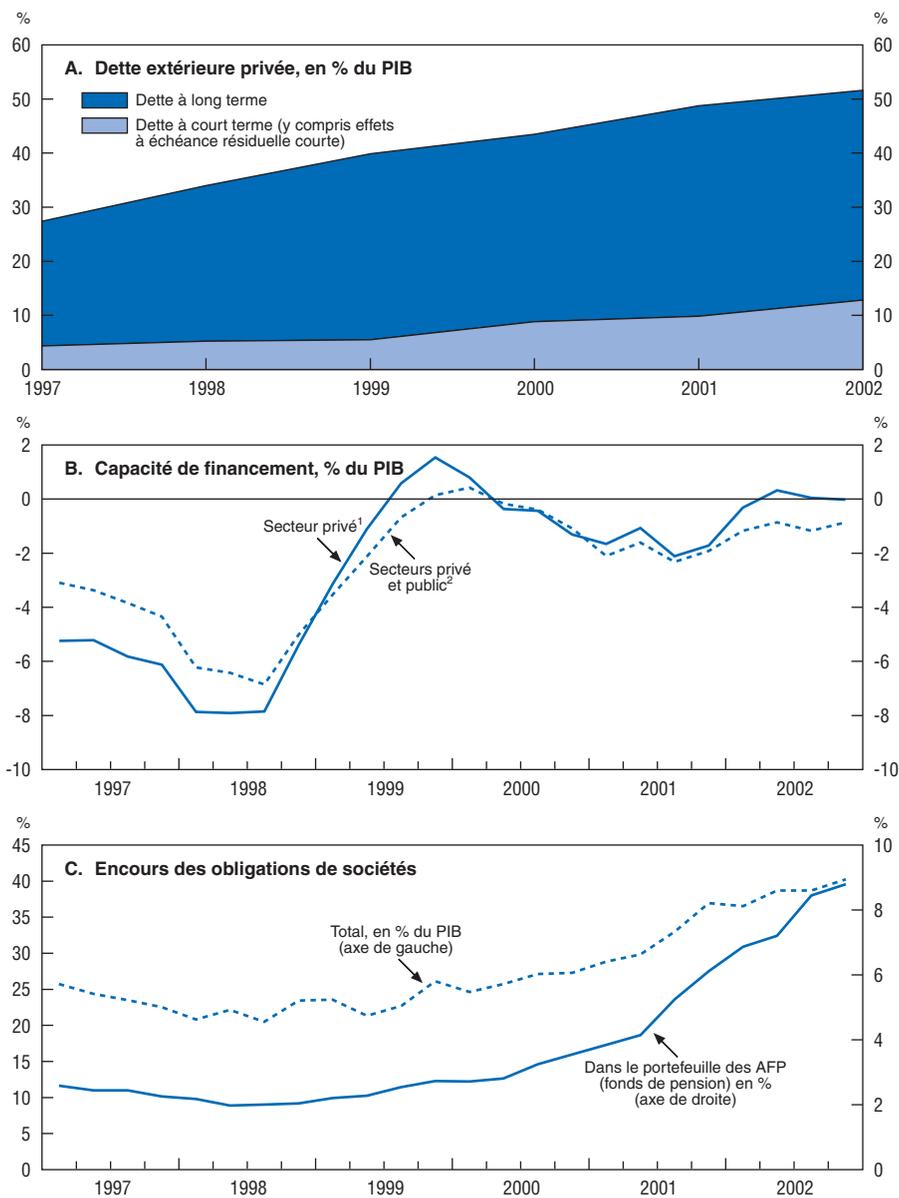
conditions monétaires s'est orientée dans trois grandes directions. Premièrement, le déficit de la balance des opérations courantes s'est contracté fortement (8 pour cent du PIB) et assez longuement entre la fin de 1998 et la fin de 1999. Le besoin de financement total est néanmoins resté élevé, en raison des amortissements. Deuxièmement, la rareté relative des entrées de capitaux, de même que la suppression de la marge de fluctuation du taux de change, ont abouti à une augmentation de la demande d'instruments de couverture. Cette évolution a été facilitée ces dernières années par le fait que la position de marché nette du secteur financier est devenue négative. L'approfondissement des marchés s'est accompagné d'une augmentation du volume des opérations sur le marché interbancaire du dollar. Enfin, le secteur des entreprises s'est tourné de plus en plus vers le marché national des obligations indexées sur l'inflation, substituant l'émission d'obligations intérieures indexées sur l'inflation (par le biais des *unidades de fomento*) aux sources de financement étrangères (graphique 15).

Face à ces évolutions, la Banque centrale a amorcé un long cycle d'assouplissement monétaire. Le taux directeur (TPM) et le taux interbancaire ont été ramenés de près de 9 pour cent (en termes nominaux) en 1999 à 2.75 pour cent (niveau actuel) au milieu de 2003 (graphique 16). Cette détente s'est progressivement traduite par une amélioration des conditions de crédit au secteur privé<sup>20</sup>. À des degrés divers, les taux du crédit à la consommation et du crédit aux entreprises ont diminué, de même que les taux des crédits hypothécaires. L'encours total des emprunts (crédit bancaire et obligations de sociétés) a régulièrement augmenté, le crédit à la consommation s'étant redressé de façon particulièrement prononcée au cours de la période récente.

Globalement, ces évolutions macroéconomiques ont profondément modifié les caractéristiques structurelles de l'économie chilienne. Entre la seconde moitié de 1998 et la fin de 2002, le taux de change réel s'est déprécié de 30 à 40 pour cent, en grande partie sous l'effet d'une dégradation de paramètres fondamentaux comme les termes de l'échange. Compte tenu de la diminution des taux d'accumulation du capital et de la faible croissance de la productivité totale des facteurs, le taux de croissance tendanciel du PIB est tombé de 6-7 à environ 4 pour cent par an. Dans le commerce de détail, les marges se sont stabilisées à des niveaux plus faibles qu'en 1997, phénomène qui ne peut pas être entièrement attribué à des facteurs conjoncturels et qui a contribué à limiter les répercussions de la dépréciation du taux de change sur l'inflation.

Malgré les fluctuations importantes des prix relatifs, l'inflation effective s'est établie en moyenne à 3.3 pour cent par an entre septembre 1999 et mars 2003, soit à un niveau très voisin du milieu de la fourchette de 2 à 4 pour cent retenue comme objectif. Surtout, les différents indicateurs des anticipations d'inflation, fondés sur des enquêtes et les prix du marché, sont restés proches de 3 pour cent même pour des horizons lointains (5 ans). Cela a permis à la Banque

Graphique 15. Marchés financiers intérieurs et besoins de financement

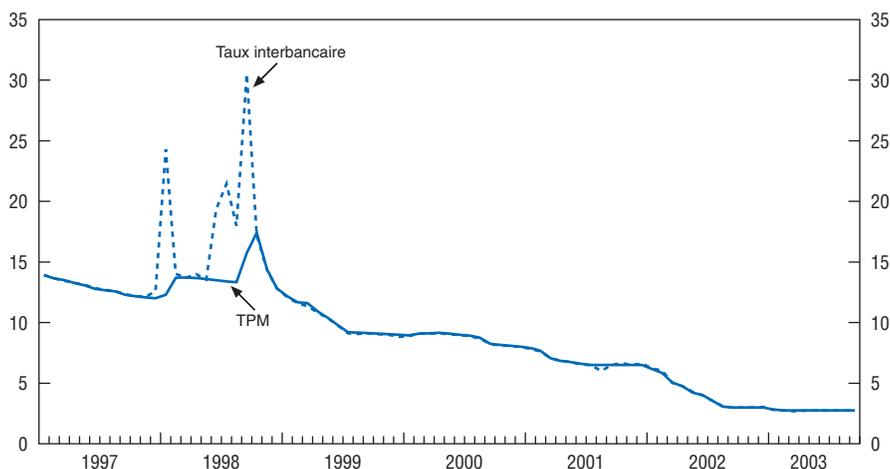


1. Déficit de la balance courante moins déficit du secteur public (y compris FEC).

2. Déficit de la balance courante.

Source : Banque centrale du Chili et Bureau du budget.

Graphique 16. Taux directeur (TPM) et taux interbancaire  
Pourcentage



Source : Banque centrale du Chili.

centrale de favoriser progressivement une désindexation des contrats financiers et des transactions établis sur la base des *unidades de fomento* depuis 2001.

En définitive, le succès de la désinflation peut être attribué à une bonne coordination des politiques macroéconomiques, s'accompagnant d'une amélioration de la crédibilité et d'une réduction de la dette publique consolidée. Le faible niveau de la dette publique a permis de limiter les marges sur les emprunts souverains dans une fourchette de 100 à 200 centièmes de point par rapport aux bons du Trésor à court terme des États-Unis. Cela a contribué à la forte baisse des taux directeurs depuis 2000, évoquée plus haut.

Cette coordination entre la politique budgétaire et la politique monétaire est au centre de la politique macroéconomique anticonjoncturelle menée par le Chili ces dernières années. Elle s'appuie aujourd'hui sur des bases institutionnelles solides, à savoir un véritable ciblage de l'inflation par la Banque centrale et la règle de l'excédent budgétaire structurel. C'est peut-être là l'atout le plus important dont dispose le gouvernement dans la conduite de la politique économique. À cet égard, non seulement les institutions budgétaires et monétaires façonnent la politique macroéconomique actuelle, mais elles sont surtout devenues la pierre angulaire des politiques futures et une référence essentielle pour les marchés internationaux.

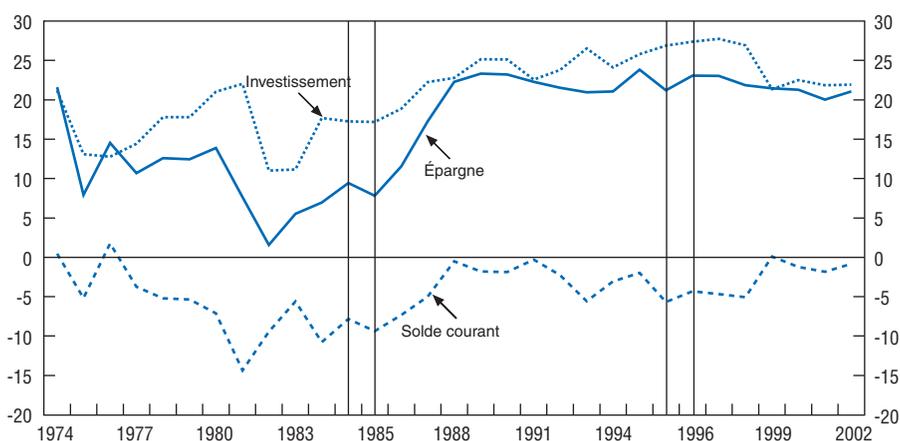
### III. Renforcement de l'intermédiation et de l'intégration financières

#### Le financement extérieur : une nécessité structurelle

Des marchés financiers bien réglementés et dynamiques sont une composante nécessaire d'une stratégie de croissance à long terme. Les progrès réalisés par le Chili dans ce domaine sont remarquables, mais d'autres mesures sont requises pour approfondir les marchés de capitaux et attirer de nouvelles formes d'investissements étrangers. Après une forte augmentation dans les années 80, l'épargne nationale est restée stable aux alentours de 20 pour cent du PIB (graphique 17). Une partie importante des nouveaux investissements a donc dû être financée par l'épargne étrangère.

Dans ce contexte, le Chili a mis en œuvre durant la dernière décennie une stratégie visant expressément à favoriser l'investissement à long terme, tout

Graphique 17. Solde épargne-investissement au Chili  
En pourcentage du PIB



Note : Les lignes verticales correspondent aux changements de système de comptabilité nationale.

Source : Banque centrale du Chili et OCDE.

en limitant les entrées à court terme. Une telle stratégie a sans doute facilité la gestion macroéconomique durant les périodes où les flux de capitaux ont été importants et instables. Avec la consolidation du cadre macroéconomique et un régime de change flexible, le bien-fondé du maintien des restrictions des capitaux paraît moins évident<sup>21</sup>. Les autorités s'intéressent actuellement à la mise au point d'instruments financiers et à la liquidité du marché. Dans le cadre du Programme pour la croissance, une nouvelle législation a été adoptée qui cherche à favoriser le développement du marché des capitaux et en particulier du capital-risque, ce qui devrait être facilité par l'important marché des pensions privées (près de 60 pour cent du PIB), devenu la principale source des financements intérieurs à long terme.

### **La solidité des institutions : un atout**

La libéralisation des opérations en capital et du marché financier intérieur dans les années 70 a conduit à un accroissement de plus en plus rapide de la dette extérieure, alors qu'il n'existait pas encore dans le pays de réglementations prudentielles saines et une autorité de surveillance forte. Après la crise de la dette mexicaine de 1982, l'important mouvement de repli des apports de capitaux à la région a entraîné l'effondrement des banques chiliennes en 1983. La Banque centrale est intervenue pour soutenir plusieurs banques privées<sup>22</sup>. Durant la crise, les paiements au titre de la dette extérieure ont été suspendus pendant 90 jours. Les contraintes sur les emprunts extérieurs sont restées très fortes jusqu'en 1985.

Les mesures visant à résoudre la crise bancaire du début des années 80 ont contribué à renforcer l'efficacité des marchés financiers et ont suscité une prise de conscience plus vive de la nécessité de réduire l'exposition aux chocs extérieurs. Au lendemain de la crise, les autorités ont réinstauré une stricte discipline budgétaire et ont adopté deux grandes réformes institutionnelles. La première visait l'autonomie de la Banque centrale, processus qui a été totalement achevé en 1989. La deuxième a consisté en une réforme d'ensemble de la loi bancaire générale en 1986-87, conduisant à une amélioration du cadre réglementaire (voir encadré 7).

Après 1997, certaines révisions ont été introduites dans la loi bancaire générale<sup>23</sup>. Il apparaît rétrospectivement que les réformes des années 80 et 90 ont permis de créer les conditions d'un secteur financier sain et dynamique. L'efficacité du secteur s'est accrue<sup>24</sup> et les banques chiliennes se trouvent dans une situation relativement saine avec un niveau moyen de fonds propres représentant 13 pour cent environ et des prêts non performants inférieurs à 2 pour cent pour la période 1988-2002 (voir tableau 4).

## Encadré 7. Réformes et activités de surveillance dans le secteur bancaire

### La loi bancaire

Les changements apportés en 1986 à la loi bancaire générale ont visé notamment à accroître les réserves obligatoires des banques, tous les dépôts dépassant 2.5 fois le capital de la banque devant être effectués en numéraire ou en actifs liquides de la Banque centrale. Un ratio d'endettement maximal de 20 pour un a été imposé aux banques. Une garantie explicite sur les dépôts individuels a été introduite, couvrant 100 pour cent des dépôts à court terme et jusqu'à 90 pour cent des dépôts à long terme, avec un plafond de 120 UF. En outre, le montant des dépôts obligatoires autorisés pour la Banque centrale a été limité à 40 pour cent des obligations à court terme et à 20 pour cent des dépôts à long terme et autres engagements. La nouvelle loi bancaire générale a réglementé plus strictement l'acquisition de nouvelles entités par les banques ou les institutions financières (notamment les entreprises non liées au secteur financier). Des règles plus strictes en matière d'information et de transparence bancaire ont aussi été introduites, la Surintendance des banques et des institutions financières (SBIF) étant invitée à publier trois fois par an des informations sur la situation des institutions financières.

En 1997, certaines de ces restrictions ont été levées, engageant une libéralisation progressive. Les restrictions applicables précédemment à l'établissement de nouvelles activités ont été éliminées afin d'encourager l'efficacité par des économies d'échelle et de gamme, ouvrant ainsi l'accès des banques aux activités d'affacturage, de titrisation et de courtage d'assurances, à l'exclusion de la sécurité sociale. Le coefficient d'endettement a été ramené à 8 pour cent pour les actifs particuliers comme les prêts, les obligations hypothécaires, etc., conformément aux normes de fonds propres établies par l'Accord de Bâle. Enfin, les procédures pour l'acquisition d'agréments bancaires ont été aussi rendues plus transparentes et objectives (article 28), ce qui devrait contribuer sensiblement à améliorer l'efficacité en renforçant la concurrence et en réduisant les risques de corruption. Depuis 1997, la SBIF a aussi établi une notation précise pour l'évaluation de la gestion et de la solvabilité, sur la base de vérifications des actifs, des engagements et de la solvabilité du secteur bancaire.

### La surveillance du secteur bancaire

La SBIF procède à des évaluations extérieures et internes. Elle doit publier toutes les informations pertinentes sur l'ensemble des institutions financières sur une base mensuelle ainsi qu'un bilan complet pour chaque institution à la fin de chaque année. Trois dispositions préventives essentielles sont établies par la loi : elles exigent de la SBIF qu'elle contrôle la qualité des actifs, la liquidité et la solvabilité. Le contrôle de la qualité des actifs consiste à veiller à une classification correcte des risques des actifs sur la base des critères généraux fournis par la SBIF. Le deuxième contrôle concerne le taux minimal de liquidité et vise le rapport des réserves aux dépôts plus les fonds propres, ainsi que les réserves obligatoires. Le contrôle de la solvabilité est destiné à limiter les risques en vérifiant le montant

### Encadré 7. Réformes et activités de surveillance dans le secteur bancaire (suite)

minimal des fonds propres requis pour que la banque puisse fonctionner. Si une institution ne satisfait pas à l'un quelconque de ces critères, la SBIF peut prendre des mesures préventives comme la capitalisation (augmentation du capital versé ou capitalisation par le système financier), des accords forcés entre les banques et les débiteurs et une liquidation forcée. Plus récemment, la Surintendance s'est occupée aussi de superviser et de renforcer la discipline du marché. Par exemple, une entreprise visant à acquérir plus de 10 pour cent du capital d'une banque doit prouver qu'elle a les ressources disponibles en termes d'actif net. La SBIF exige aussi la responsabilisation des cadres et des directeurs des banques, qui ont pour mission d'accepter les conditions de prêt.

Tableau 4. Indicateurs du secteur bancaire chilien (déc. 1998-déc. 2002)

	1998	1999	2000	2001	2002
Capital/actifs pondérés en fonction des risques	12.48	13.53	13.34	12.73	14.01
Provisionnement des pertes sur prêts/prêts totaux	1.91	2.55	2.52	2.37	2.34
Créances improductives/prêts totaux	1.45	1.67	1.73	1.62	1.82
Revenu après impôt/actifs ajustés	0.90	0.73	1.00	1.32	1.13

Source : Superintendency of Banks and Financial Institutions ([www.sbif.cl](http://www.sbif.cl)).

### Protection relativement satisfaisante des droits des créanciers

Une caractéristique institutionnelle importante ayant permis au Chili de consolider et de développer ses marchés financiers réside dans la protection des droits des créanciers, en particulier dans le domaine des procédures de faillite. Si l'absence de législation effective dans ce domaine fait obstacle à l'intermédiation financière et fait grimper le coût du crédit dans d'autres pays de la région<sup>25</sup>, au Chili la loi sur les faillites assure à la fois de solides droits aux créanciers et la protection des débiteurs. Elle s'appuie sur la tradition juridique française et sur l'approche anglo-saxonne à l'égard des entreprises privées.

Une étude de La Porta *et al.* (1998) a conclu que, en comparaison des autres pays du monde, le cadre juridique du Chili assure une forte protection des actionnaires et des créanciers ainsi que des droits de propriété bien définis et l'applicabilité des contrats (voir encadré 8). Néanmoins, des possibilités d'amélioration existent. Les procédures de faillite sont encore longues (jusqu'à trois

### Encadré 8. Législation du Chili sur les faillites

La législation chilienne sur les faillites a été révisée en 1982 après la grande crise bancaire et l'échec de l'expérience d'un régime plus favorable aux débiteurs. La législation actuelle prévoit une forte protection des créanciers, avec des mécanismes de sauvegarde pour les débiteurs. Les droits des créanciers bénéficient de dispositions qui facilitent la récupération des créances sur les sociétés en difficulté. Les procédures de faillite peuvent être engagées facilement et, dans nombre de cas, il ne faut pour les engager qu'une seule obligation commerciale non honorée. Une fois lancée, la procédure est prévisible et les créanciers obtiennent une forte protection.

Les mécanismes de sauvegarde pour les débiteurs sont expressément définis, mais moins favorables que dans le cas des droits des créanciers. La liquidation n'est ni immédiate ni inévitable. Les procédures de faillite prévoient une restructuration, plutôt qu'une liquidation, qui peut être convenue par les débiteurs et les créanciers, afin d'assurer la continuité de l'entreprise et son redressement éventuel. La capacité d'une minorité de créanciers de bloquer une restructuration ou une liquidation est limitée. Une majorité qualifiée des créanciers ne peut contraindre les intérêts minoritaires à prendre des décisions que dans le cadre des mécanismes de protection des débiteurs.

ans) et souffrent des formalités bureaucratiques. La deuxième réforme du marché des capitaux (voir ci-après) vise précisément à raccourcir les délais, à alléger les coûts juridiques et à améliorer la définition des priorités entre créanciers.

### Consolidation du secteur bancaire et développement de l'intermédiation financière

Suite aux réformes décrites plus haut, le secteur bancaire chilien a développé ses activités d'intermédiation, qui représentent près du double de celles observées dans les pays voisins, tout en restant inférieures aux niveaux des pays de l'OCDE. Le crédit intérieur fourni par le secteur bancaire et le crédit intérieur au secteur privé se sont inscrits sur une nette tendance positive dans la deuxième moitié des années 90 (tableau 5).

Après la crise de 1982-84, plusieurs banques ont fait l'objet d'une opération de sauvetage ou ont été liquidées et celles qui ont poursuivi leurs opérations ont contracté d'importantes dettes à l'égard de l'État chilien par le biais de la Banque centrale (au moyen d'une loi spéciale sur la « dette subordonnée »). Vers la fin des années 80, la confiance dans le système financier s'est peu à peu rétablie. Les changements dans le nombre et les actifs des institutions financières ont été imputables essentiellement aux opérations de fusion et d'acquisition dans le

Tableau 5. **Intermédiation financière au Chili et dans d'autres pays**  
En pourcentage du PIB

	Crédit intérieur						Crédit intérieur au secteur privé					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Enquête monétaire</b>												
<b>Chili</b>	<b>58.2</b>	<b>61.8</b>	<b>66.1</b>	<b>69.2</b>	<b>73.0</b>	<b>71.5</b>	<b>55.1</b>	<b>57.2</b>	<b>61.4</b>	<b>62.8</b>	<b>65.5</b>	<b>63.8</b>
Argentine	30.0	31.9	34.7	33.7	36.6	62.3	21.6	23.6	24.1	23.2	20.2	15.1
Brésil	43.4	55.6	51.2	45.5	54.8	60.4	29.2	32.5	31.0	28.7	28.8	29.2
Mexique	30.2	26.6	23.0	19.4	18.7	21.0	17.7	17.4	14.5	11.4	9.6	10.4
Pologne	34.1	35.1	37.6	34.1	36.3	36.0	22.7	24.5	27.6	27.8	28.4	28.8
Corée	69.4	79.0	85.4	91.9	99.0	108.2	68.2	75.0	82.2	89.8	96.6	106.9
Espagne	104.3	107.8	114.7	119.1	125.0	129.6	79.8	87.0	91.9	101.1	105.6	111.1
<b>Enquête bancaire</b>												
<b>Chili</b>	<b>60.2</b>	<b>63.8</b>	<b>67.0</b>	<b>69.8</b>	<b>73.4</b>	<b>71.7</b>	<b>57.3</b>	<b>59.2</b>	<b>62.3</b>	<b>63.5</b>	<b>65.9</b>	<b>64.1</b>
Argentine	30.4	32.5	35.5	34.5	37.2	62.8	21.9	24.2	24.9	23.9	20.8	15.3
Brésil	45.9	58.2	54.0	49.5	58.4	64.8	33.1	36.1	35.9	34.7	34.2	35.4
Mexique	39.9	35.2	30.2	26.7	24.5	26.6	20.1	19.4	16.3	13.0	11.4	12.6

Source : *Statistiques financières internationales*, FMI.

secteur des banques privées. Il est intéressant de noter que la banque d'État (*Banco del Estado*) s'est maintenue en bonne position sur le marché, concurrençant les institutions privées. *Banco del Estado* est aussi une source de capital-risque et fournit du crédit aux entreprises dans les régions défavorisées. Avec les fusions bancaires et la transformation de la dernière compagnie financière indépendante (*Financiera*) en une petite banque spécialisée dans les prêts à la consommation, le nombre total de banques et de sociétés financières est tombé de 40 en 1990 à 26 en 2002 (voir tableau 6).

Les deux grandes fusions bancaires intervenues en 2002 (*Banco de Chile* avec *Banco Edwards* et *Banco Santiago* avec *Banco Santander*) ont fait craindre des

Tableau 6. **Structure du secteur bancaire au Chili**

	Nombre		Actifs (en %)	Dépôts (en %)
	Fin 1990	Fin 2002	Fin 2002	Fin 2002
Banques privées	14	15	76	75
dont :				
À capitaux chiliens		9	40	40
Sous contrôle étranger		6	36	34
Banque d'État ( <i>Banco de Estado</i> )	1	1	15	16
Succursales de banques étrangères	21	9	9	9
Sociétés financières	4	1	0	1
<b>Total</b>	<b>40</b>	<b>26</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Source : Surintendance des banques et des institutions financières ([www.sbif.cl](http://www.sbif.cl)).

pratiques anticoncurrentielles (voir chapitre VI) et des risques systémiques. Pour ce qui est des pratiques anticoncurrentielles, le problème a été résolu en partie par un assouplissement des règles applicables à l'ouverture de nouvelles banques ; en outre, les réformes introduites dans la loi bancaire de 1997 visent à assurer la concurrence et à réduire le pouvoir discrétionnaire des autorités sur les agréments bancaires. Néanmoins, le rétablissement d'un pouvoir discrétionnaire dans ce domaine est envisagé face aux récents scandales qui ont secoué le secteur financier. Notamment, un critère d'« aptitude morale » pourrait être appliqué. Pour ce qui est des risques systémiques dans le secteur bancaire, les autorités étudient des réformes de la structure du filet de sécurité et introduiront un nouveau système de règlement brut en temps réel en 2004. Les banques nouvellement fusionnées ont aussi l'avantage de pouvoir diversifier les portefeuilles de risque et le secteur bancaire en général continue d'améliorer ses stratégies et pratiques de gestion des risques.

Le tableau 7 compare les marges d'intérêt (entre taux débiteurs moyens et taux créditeurs moyens) pour un petit groupe de pays. Les marges, qui sont un indicateur de l'efficacité, sont remarquablement stables et faibles au Chili, même en comparaison des autres pays de l'OCDE, et particulièrement faibles par rapport au Brésil.

### **Pourquoi les banques ne fournissent-elles pas de crédits à long terme aux PME ?**

La solidité du cadre institutionnel et des fondamentaux macroéconomiques se reflète dans le faible niveau des taux d'intérêt intérieurs, mais l'intermédiation financière doit encore s'améliorer. Un domaine central où des progrès sont nécessaires est celui du financement des PME. Les grandes sociétés chiliennes peuvent facilement emprunter sur les marchés nationaux et internationaux, mais les financements à long terme pour les petites et moyennes entreprises sont difficiles à obtenir.

Ce problème n'est pas spécifique de l'économie chilienne. Même dans les pays développés, les prêts aux PME sont risqués et exigent des informations très complètes<sup>26</sup>. Les coûts de transaction par rapport au montant du prêt sont vraisemblablement plus élevés dans le cas des PME. Les risques sont généralement plus grands en raison de l'absence d'expertise en matière de gestion ou de la difficulté de l'évaluer (asymétries d'information) mais aussi d'un taux de défaillances élevé. Les PME tendent aussi à avoir relativement peu d'actifs tangibles pouvant être utilisés en nantissement. Les *primes* de risque sont donc généralement beaucoup plus élevées et les décisions de crédit plus difficiles à prendre que pour les grandes entreprises.

En outre, le secteur bancaire maximise l'efficacité en réalisant d'importantes économies d'échelle et de gamme, avec une centralisation croissante des

Tableau 7. Écarts de taux d'intérêt dans quelques pays (1990-2002)

	1990	1995	1998	2000	2001	2002
	Ratios (taux débiteur/taux créditeur)					
<b>Chili</b>	<b>1.3</b>	<b>1.3</b>	<b>1.3</b>	<b>1.5</b>	<b>1.6</b>	<b>1.9</b>
Argentine	..	1.2	1.3	1.4	1.3	1.7
Brésil	..	..	3.2	3.1	3.3	3.2
Mexique	..	1.5	1.7	2.7	2.9	2.9
Corée	1.1	1.0	1.1	1.2	1.1	1.3
Australie	1.3	1.9	1.8	2.1	2.1	2.5
Canada	1.1	1.2	1.4	1.3	1.3	1.5
Espagne	1.7	1.3	1.5	2.1	1.8	1.7
Italie	2.1	1.8	2.0	3.5	3.4	3.3
France	2.2	1.8	1.8	2.4	2.5	2.3
Allemagne	1.8	2.6	3.4	3.6	2.8	2.8
Royaume-Uni	1.2	1.5	1.8	..	..	..
	Taux débiteur moins taux créditeur					
<b>Chili</b>	<b>8.2</b>	<b>5.2</b>	<b>3.7</b>	<b>4.1</b>	<b>5.6</b>	<b>5.7</b>
Argentine	..	2.0	2.3	3.0	2.8	11.6
Brésil	..	..	53.8	54.4	39.6	39.8
Mexique	..	7.1	9.9	16.3	12.0	9.1
Corée	1.3	0.0	1.1	1.5	0.6	1.9
Australie	4.3	4.5	4.2	4.0	4.7	4.9
Canada	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	2.0
Espagne	6.3	2.3	2.1	2.1	2.2	2.1
Italie	7.3	5.0	4.9	4.0	4.4	4.6
France	5.5	3.4	2.8	3.7	4.1	4.0
Allemagne	4.4	7.0	6.4	6.4	6.2	6.5
Royaume-Uni	2.4	1.8	3.0	..	..	..

Source : *Statistiques financières internationales*, IMF.

décisions de prêt<sup>27</sup>. La concurrence avec les banques étrangères et le plus large recours aux nouvelles technologies de l'information contribuent à cette tendance. Dans ces conditions, les informations sur les opérations commerciales ou industrielles les plus rentables ne peuvent être rassemblées au niveau local. D'une certaine manière, le progrès technologique ne favorise donc pas nécessairement la meilleure utilisation du capital social existant. Pour faire face à ces asymétries d'information, nombre de pays de l'OCDE ont encouragé le développement de banques spécialisées. Au Chili, certaines banques s'occupent essentiellement des PME (par exemple *Banco de Desarrollo*)<sup>28</sup>, mais leurs opérations de crédit sont généralement beaucoup moins importantes que pour les grandes entreprises.

Une banque peut répartir les risques sur un grand nombre d'opérations de prêts. Cette condition est remplie pour le crédit à la consommation, pour lequel les méthodes de notation sont bien développées et les risques peuvent être statistiquement minimisés. Toutefois, cette approche ne favorise pas les

prêts aux PME, lorsque la densité des entreprises est faible et lorsque les crédits bancaires restent en conséquence rares et onéreux. Ce cercle vicieux est difficile à briser. Au Chili, les crédits à la consommation sont généralement plus faciles à obtenir et moins onéreux que les crédits aux entreprises. Par exemple, en 2003, des crédits à la consommation d'un montant de 200 à 500 UF avec une échéance de plus de 90 jours pouvaient être obtenus à un taux d'environ 14 pour cent, alors que le taux pour les lignes de crédit aux entreprises assorties des mêmes conditions était de 19 pour cent. Selon des entretiens conduits sur place par l'OCDE, nombre de petits entrepreneurs contournent généralement les contraintes propres au crédit commercial en recourant à des crédits à la consommation.

La pénurie de crédit aux PME non seulement fait obstacle à l'investissement, mais gêne aussi les opérations courantes de ces entreprises en limitant le financement des fonds de roulement. Ce segment du marché du crédit est particulièrement critique pour les petites entreprises durant les périodes de ralentissement de l'activité économique, lorsque les fournisseurs raccourcissent les délais de paiement alors que les clients demandent des délais plus longs. Une grave contraction des fonds de roulement des petites entreprises pourrait aggraver le cycle économique.

Le plafonnement des taux d'intérêt applicables aux prêts bancaires peut freiner le développement du crédit aux PME. Au Chili, les taux débiteurs dépassant de 50 pour cent les taux débiteurs moyens sur le marché ne sont pas autorisés et ce plafond est revu chaque mois<sup>29</sup>. Il existe une réglementation identique dans d'autres pays, y compris dans la zone OCDE, qui concerne les taux d'intérêt « usuraires », c'est-à-dire les taux dépassant un niveau courant jugé acceptable dans une communauté<sup>30</sup>. Ce plafond est motivé par des considérations éthiques ou autres, mais son bien-fondé économique n'est pas évident. En outre, il réduit l'accès au crédit pour les petits entrepreneurs. Lorsque certains projets comportent un risque élevé, il est normal que les opérations de prêts soient assorties également d'une prime élevée. Au Chili, la concentration des crédits bancaires à des taux proches du plafond imposé donne à penser que ce dernier pourrait être une contrainte. Le taux usuraire a été récemment aboli en France, initiative bien accueillie par les représentants des PME<sup>31</sup>. Néanmoins, même la levée de ces restrictions ne permettrait pas de remédier aux asymétries d'information associées aux prêts à risque.

Une autre contrainte pesant sur le crédit aux PME tient à la réglementation bancaire qui limite la disparité des échéances entre les actifs et les engagements. Il s'agit là d'un arbitrage réglementaire entre efficacité financière et stabilité. Pour les raisons susmentionnées, il est probable que les crédits bancaires aux PME resteront limités. Le développement des relations d'affaires et du capital-risque semble être le moyen le plus prometteur de résoudre la contrainte de crédit à laquelle sont confrontées les petites et moyennes entreprises.

### **Effort pour encourager les prêts à long terme : CORFO ou développement du capital-risque**

Les autorités ont depuis toujours orienté leurs efforts sur les financements à long terme et à risque par l'intermédiaire de la *Corporación de fomento de la producción* (CORFO). Elles ont aussi mis en place deux autres mécanismes de crédit : un mécanisme de garantie de crédit pour les petites entreprises (FOGAPE), administré par la Banque d'État (*Banco del Estado*) et un programme spécial pour le crédit aux microentreprises (IFIS), administré par le Service de coopération technique (SERCOTEC) du ministère de l'Économie. Dans la pratique, la CORFO est la principale source de financement à long terme pour les PME, allouant des lignes de crédit aux banques commerciales (encadré 9). La première tentative de développement du capital-risque par la création au sein de cette agence d'un Fonds d'investissement pour le développement des entreprises, en 1989, n'a pas donné de résultats très satisfaisants.

#### **Encadré 9. Le rôle de la CORFO dans la fourniture de capital à long terme et de capital-risque**

La CORFO est une société d'État, créée en 1939 pour encourager les activités de production nationales. Jusqu'au début des années 70, elle a développé ses activités dans les secteurs qui ne présentaient pas d'intérêt pour les entités privées et qui exigeaient une capacité financière que n'avaient pas ces entités. Il s'agissait notamment des usines hydroélectriques, des aciéries et des raffineries. Elle a aussi financé de grands projets de télécommunication, créant des compagnies de téléphone et des réseaux de radiodiffusion. Après 1973, et durant l'effort de privatisation des autorités militaires, l'objectif de la CORFO a radicalement changé, délaissant la propriété directe d'entreprises d'État au profit de la promotion d'activités productrices privées. Aujourd'hui, CORFO finance la recherche et le développement de nouvelles technologies, encourage l'entrepreneuriat – en particulier dans les petites et moyennes entités – et contribue au développement régional.

La CORFO est organisée en plusieurs branches et fonds spécialisés. Après 1990, elle a été en mesure de réduire son propre passif et ses pertes financières en concentrant ses efforts sur des actions localisées. Compte tenu du fait que la richesse du pays repose dans une trop large mesure sur les produits primaires, des branches spécialisées de la CORFO s'efforcent de promouvoir les ressources naturelles renouvelables, en favorisant le désengagement des activités d'exploitation minière et d'extraction des combustibles fossiles. Deux des cinq branches spécialisées de la CORFO s'occupent expressément des forêts et des produits de la mer ; deux s'intéressent à la nouvelle technologie ; et une seule est un centre d'information sur les ressources naturelles.

Compte tenu de la place dominante occupée par les fonds de pension sur le marché des capitaux, en 1999-2000 les autorités ont essayé d'encourager le développement du capital-risque en éliminant certaines restrictions pesant sur la gestion de ces fonds. Cependant, l'évolution dans ce sens a été très lente. Du côté de l'offre, les gestionnaires des fonds restent très prudents et conservateurs dans leurs décisions de placement, les restrictions juridiques exigeant un rendement minimum empêchant en fait un comportement trop risqué. Du côté de la demande, la difficulté d'évaluer la performance des entreprises (asymétries d'information) explique pourquoi la demande de ce type d'investissement reste peu significative. En outre, la lourdeur de la bureaucratie dans certaines institutions publiques (voir chapitre IV pour les indicateurs des restrictions affectant les marchés de produits) et l'impôt sur les plus-values ne sont pas des éléments favorables. Le manque de professionnels qualifiés et expérimentés dans la gestion du capital-risque est aussi un facteur négatif.

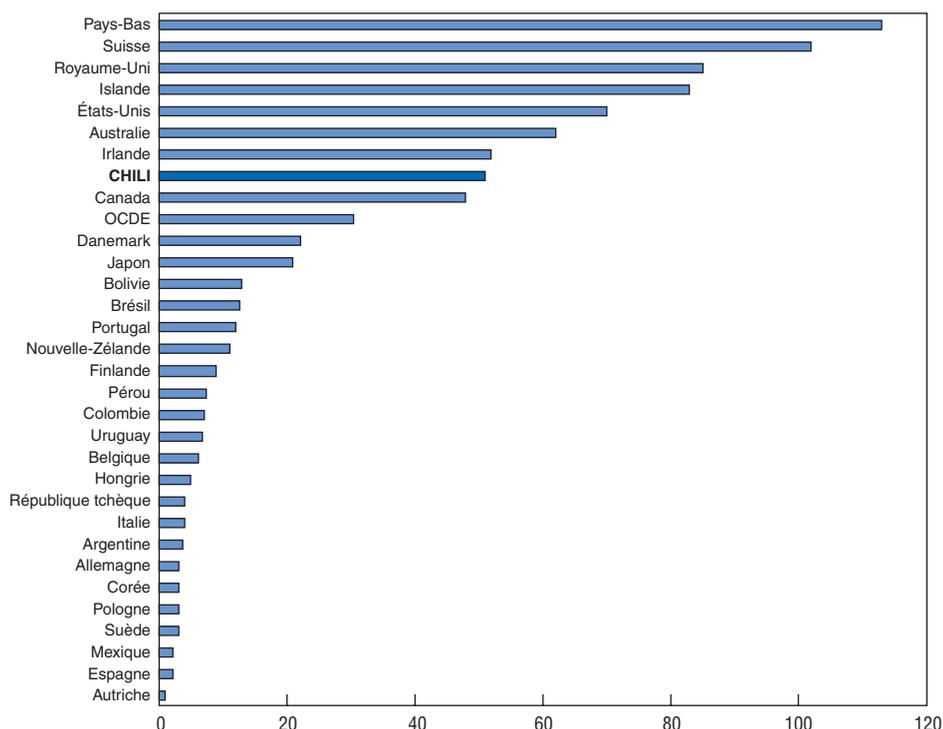
### **Les fonds de pension : un élément essentiel du développement des marchés financiers**

La réforme des pensions a conduit à une accumulation rapide de capital. Les fonds de pension sont devenus les principaux intervenants sur le marché financier, avec des actifs atteignant 56 pour cent du PIB à la fin de 2002. Ils détiennent des parts importantes des fonds propres, des dépôts bancaires et de la dette publique au Chili et ont encouragé le développement d'instruments et de services financiers sur les marchés des capitaux et de l'assurance. Par rapport aussi bien aux pays de l'OCDE qu'aux pays d'Amérique latine, le Chili se place en haut de l'échelle pour ce qui est des actifs des fonds de pension en pourcentage du PIB (graphique 18).

De 1981 à 2002, les fonds de pension ont aussi affiché une très forte rentabilité, avec un rendement réel net moyen d'environ 10 pour cent. Cette bonne performance est due en partie au niveau élevé des taux d'intérêt versés par le gouvernement chilien et ses banques nationalisées durant la crise financière des années 80. Mais des taux de rendement élevés ont aussi été enregistrés au début des années 90, lorsque la capitalisation du marché boursier a doublé sous l'effet d'investissements massifs en provenance de l'étranger (graphique 19). Néanmoins, si on y regarde de plus près, il apparaît que la rentabilité des fonds de pension a été assez instable du fait de la taille relativement peu importante du marché financier par rapport à leurs actifs, variant entre 30 pour cent en 1991 et -2.5 pour cent en 1995.

La réforme des pensions a aussi eu une incidence positive sur le marché de l'assurance, car ce sont les compagnies d'assurances qui paient les prestations pour invalidité, les pensions de réversion et les rentes. Ces compagnies ont mis au point des services financiers de grande qualité s'occupant de l'évaluation des

Graphique 18. **Actifs des fonds de pension**  
En pourcentage du PIB, 1990-2001

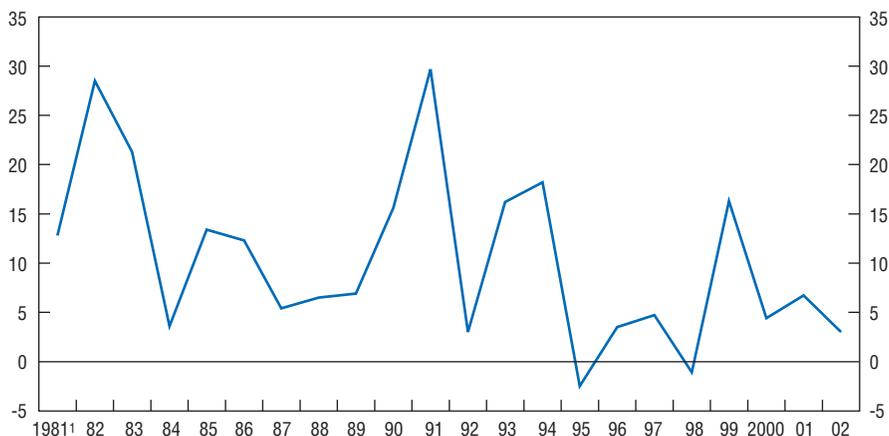


Source : OCDE et International Association of Supervisors of Pension Funds (AIOS).

actifs, de l'évaluation des risques et des services de dépôt et contribuant aussi au bon fonctionnement du secteur bancaire et du secteur des valeurs mobilières. Les fonds de pension et les compagnies d'assurances ont stimulé le développement des prêts hypothécaires et du marché immobilier en fournissant des capitaux à long terme. Enfin, l'accumulation de fonds a consolidé la structure de la dette de l'État. Au Chili, les fonds de pension détiennent 70 pour cent du total de la dette publique. Cela a contribué à une réduction de l'exposition au capital international et à l'allongement, avec le temps, de l'échéance des titres d'État.

Les données empiriques ne permettent pas de dire précisément quelle a été l'incidence des fonds de pension privés sur l'augmentation de l'épargne globale dans les années 80, qui a été notée plus haut. Certaines recherches corroborent le point de vue selon lequel la création d'un système de retraite privé favorise l'augmentation rapide de l'épargne privée<sup>32</sup>. D'autres notent que l'incidence directe est probablement très peu importante, voire négative, car

Graphique 19. **Rendements annuels moyens réels des fonds de pension chiliens**  
Pourcentage



1. Juillet à décembre 1981.

Source : Superintendency of pension funds administrators ([www.safp.cl](http://www.safp.cl)).

l'augmentation de l'épargne privée est intervenue parallèlement à la diminution de l'épargne publique au moment du passage du régime public de retraite aux fonds de pension privés<sup>33</sup>. Il y a eu, néanmoins, certaines incidences indirectes positives comme le renforcement de la discipline budgétaire, l'augmentation de la liquidité des marchés financiers, le développement d'un marché des capitaux à long terme, une amélioration de la structure par échéances de la dette publique et un renforcement de l'efficacité des marchés du travail.

### Approfondissement des marchés nationaux des capitaux

À la fin des années 90, les marchés locaux des actions et obligations, soutenus par d'importants investisseurs institutionnels, à savoir les fonds de pension, les fonds communs de placement et les compagnies d'assurance-vie, avaient dépassé la taille du marché du crédit. Le principal souci reste la liquidité et l'efficacité du système. Comme on l'a noté plus haut, le marché financier national n'est pas suffisamment profond et, à plusieurs égards, se situe bien au-dessous de la moyenne mondiale. Par exemple, les capitaux internationaux dont peut disposer l'économie chilienne par l'intermédiaire de prêts syndiqués et d'émissions d'obligations et d'actions concernent un très petit nombre de très grandes entreprises ayant une bonne notation. Le faible volume des transactions sur les marchés des actions et obligations (à l'exception des titres de la Banque centrale) reflète la structure du capital des entreprises ainsi que la concentration des investisseurs institutionnels (résultant d'un processus de rapprochement des activités

de pension et d'assurance). L'investissement direct étranger reste aussi concentré dans quelques secteurs et entreprises. Des possibilités existent d'approfondir le marché financier chilien. C'est dans cette optique que plusieurs améliorations ont été apportées au cadre juridique ces dernières années. En 2000, une nouvelle loi réglementant les opérations de rachat d'entreprises par l'emprunt (*Ley de OPAS*) a couvert la question de la protection des actionnaires minoritaires dans les sociétés. En 2001, les autorités ont adopté un premier programme de mesures de réforme du marché des capitaux (voir encadré 10).

Récemment, des efforts ont été faits pour accroître la flexibilité des placements des fonds de pension. Outre la création d'un régime de retraite multifonds dans le cadre de la réforme du marché des capitaux de 2001, qui assure une plus grande diversification des placements (encadré 10), les fonds de pension ont été progressivement autorisés à investir une plus grande part de leurs actifs à l'étranger, avec moins de restrictions. Par exemple, en novembre 2002, ils ont été autorisés à investir jusqu'à 20 pour cent de leurs actifs en titres de sociétés chiliennes émis à l'étranger. De même, en mars 2003, le plafond sur les investissements étrangers a été porté à 25 pour cent des actifs totaux.

D'autres mesures visant à approfondir les marchés financiers sont actuellement envisagées dans le cadre d'une seconde vague de réformes (*mark-II*) prévue pour 2003-04. Il s'agit notamment de la mise en place d'incitations pour développer un secteur du capital-risque. Un mécanisme de garantie sera créé pour les fonds de capital-risque, suite à un accord entre la CORFO et la Banque interaméricaine de développement (fonds FOMIN). Ensemble, les deux institutions garantiront jusqu'à 2/3 du capital des nouveaux fonds d'investissement. Sont aussi prévues des incitations fiscales, y compris l'exonération de l'impôt sur les plus-values et les bénéfices redistribués aux actionnaires dans les premières phases des projets d'investissement. Les coûts de transaction seront aussi réduits par la création d'un nouveau type de société à responsabilité limitée adaptée aux besoins du capital-risque. Parallèlement, la CORFO a mis en place des subventions visant à assurer des mises de fonds initiales aux petites entreprises et aux incubateurs d'entreprises dans les régions. Des programmes de formation à l'intention des gestionnaires des fonds seront aussi mis en place. Un nouveau registre des biens en nantissement et des garanties facilitera l'accès au crédit des PME.

On cherchera aussi à remédier aux déficiences de la réglementation des marchés financiers, surtout après le récent scandale impliquant la CORFO et un fonds de placement (Inverlink)<sup>34</sup>. En particulier, les mécanismes de surveillance et de contrôle et la coordination entre les trois autorités de réglementation des marchés financiers seront améliorés (voir chapitre VI). L'entrée sur les marchés financiers sera assujettie à des critères de solvabilité et de compétence et les pouvoirs des autorités de réglementation dans ce domaine seront renforcés. Ces autorités

### Encadré 10. Principaux éléments de la réforme du marché des capitaux de 2001

En 2001, la première phase (*mark-I*) de la réforme du marché des capitaux a été mise en œuvre. Elle comprenait plusieurs mesures fiscales et réglementaires :

#### Mesures fiscales

- Des avantages fiscaux sont accordés sur l'épargne volontaire des salariés et des travailleurs indépendants afin d'encourager la constitution d'un troisième pilier dans le système de retraite.
- La vente à découvert d'actions et d'obligations très négociées est exonérée d'impôt.
- Les plus-values sont exonérées d'impôt pour les titres faisant l'objet de transactions fréquentes ou cotés en bourse. Cette exonération s'applique aussi à la vente ou au rachat de parts de sociétés d'investissement à capital variable dont les portefeuilles sont en moyenne constitués par au moins 90 pour cent de titres très négociés.
- Les plus-values sur les actions des sociétés émergentes sont exonérées d'impôt (jusqu'en 2006).
- La taxe de 4 pour cent appliquée sur les intérêts payés par les banques en cas d'opérations de crédit à l'étranger est éliminée.
- La retenue à la source sur les intérêts des instruments à revenu fixe, libellés en monnaie locale et acquis par des investisseurs institutionnels étrangers, est ramenée de 35 à 4 pour cent.
- La possibilité est donnée aux sociétés d'émettre des titres ou bons commerciaux, de façon que le droit de timbre maximal représente l'équivalent de 1,2 pour cent du montant émis, pendant dix ans.

#### Mesures de déréglementation

- Le secteur des assurances est déréglementé par l'instauration d'un système de mise en dépôt des polices, le recours aux mécanismes modernes de mesure des risques de portefeuille et le renforcement des responsabilités des conseils. En outre, pour ce qui est des placements, la loi relative aux assurances est assouplie, afin de permettre aux compagnies d'assurance de détenir les instruments nécessaires pour opérer avec la vitesse et la liberté requises sur les marchés des capitaux d'aujourd'hui.
- Les fonds communs de placement sont déréglementés, notamment par l'assouplissement des contraintes qui empêchaient la constitution de portefeuilles de placements efficaces, par des obligations de transparence pour la diffusion d'informations aux investisseurs et par la responsabilisation des administrateurs.
- La loi bancaire générale est amendée de façon à accroître la concurrence dans le secteur grâce à des modifications de l'actif net effectif, des plafonds d'endettement et des obligations des actionnaires.

### Encadré 10. Principaux éléments de la réforme du marché des capitaux de 2001 (suite)

- Le statut d'administrateur général des fonds est créé, de façon à permettre à différents types de fonds d'être administrés par la même société et à favoriser ainsi une meilleure allocation des ressources des fonds administrés, notamment en améliorant la qualité du processus décisionnel et d'investissement.
- Création du statut d'investisseur qualifié, qui permettra la mise en place de marchés spéciaux où les obligations d'information sont moindres. Pour la Surintendance des valeurs mobilières et des assurances, les investisseurs qualifiés sont les investisseurs institutionnels, les courtiers en valeurs mobilières agissant pour compte propre ou à titre d'administrateur de portefeuilles de tiers, les personnes morales ou juridiques, chiliennes ou étrangères, qui déclarent et assurent détenir des placements financiers au moins égaux à l'équivalent en monnaie locale de 2 000 UF (48 000 dollars des États-Unis en juillet 2003) et les entités ou institutions juridiques dans laquelle tous les partenaires, actionnaires, participants ou membres ont les caractéristiques mentionnées plus haut.
- Création d'un système de retraite multifonds permettant d'offrir aux affiliés des fonds distincts avec des possibilités d'investissement et de risque différentes, les différents fonds se distinguant par la part dans chacun d'entre eux des investissements à revenu variable.
- La règle comptable spéciale (*Activo Contable Depurado*) est éliminée, ce qui permet une gestion plus fluide du portefeuille d'investissements des AFP et, partant, une meilleure efficacité.
- Une bourse est créée pour les produits agricoles, permettant l'émission et l'échange de titres nantis par les produits stockés, réduisant le coût financier de la garde de ces stocks. En particulier, le projet envisage de différer le paiement de la TVA sur les transactions de titres représentatifs de produits physiques, tant que ces titres n'auront pas quitté la bourse.

seront aussi davantage habilitées à faire face aux situations de crise en échangeant des informations et en coordonnant leurs actions.

Enfin, la nouvelle proposition comportera des mécanismes visant à stimuler l'épargne volontaire. Sur le modèle des plans 401(k) des États-Unis, des plans d'épargne professionnels seront introduits, les cotisations des employeurs à ces plans étant exonérées d'impôt. Les autres mesures visent à accroître la diversification de la base d'investisseurs sur les marchés des obligations et des valeurs mobilières en introduisant des incitations supplémentaires à l'intention des investisseurs étrangers et des petites entreprises et en développant les marchés des produits dérivés pour une couverture plus efficace des risques.

## Favoriser les entrées de capitaux à long terme : l'approche du Chili

La création d'instruments financiers fiables, le faible risque représenté par le pays et son ouverture ont contribué à attirer les investissements à long terme et à donner confiance dans le marché chilien. À la fin des années 80 et au début des années 90, la lenteur de la croissance économique mondiale, le faible niveau des taux d'intérêt internationaux et la reprise de la confiance dans l'Amérique latine ont attiré de nouveau les capitaux dans la région. Le Chili a bénéficié de la rapidité avec laquelle il a mis en œuvre des réformes structurelles et a rétabli la démocratie. Selon Larraín, Labán et Chumacero (2000), les facteurs intérieurs ont aussi beaucoup contribué à attirer les entrées de capitaux au cours de cette période. Les achats d'obligations et de valeurs mobilières nationales par des investisseurs internationaux se sont rapidement développés au milieu des années 90. Les entrées à long terme (notamment l'IDE) ont réagi essentiellement aux fondamentaux comme le taux d'investissement et le rapport de la dette au PIB. Pour ce qui est des entrées de capitaux à court terme, il convient de faire une distinction entre celles assujetties à des contrôles sélectifs et les autres. Les entrées de capitaux à court terme soumises à l'impôt ont réagi plus fortement aux possibilités d'arbitrage (différentiels de taux d'intérêt) dans les scénarios de faible croissance, alors que celles exonérées d'impôt ont réagi essentiellement à l'écart de production<sup>35</sup>.

Pour essayer de stopper les entrées de capitaux à court terme spéculatives d'un montant excessif pouvant entraîner de graves déséquilibres des marchés des changes et nuire aux efforts de stabilisation, les autorités ont introduit des contrôles de capitaux sélectifs au début des années 90. Le principal instrument utilisé par les autorités monétaires a été l'*encaje*, réserves obligatoires non rémunérées pour les crédits à court terme. Il s'agissait de dissuader les capitaux spéculatifs à court terme, tout en favorisant les entrées à long terme. Il convient de noter que l'efficacité de l'*encaje* fait toujours l'objet d'un large débat. D'après certaines études, les contrôles de capitaux sélectifs n'ont pas contribué à freiner les flux à court terme et n'ont pas eu d'effet sur la composition des entrées de capitaux<sup>36</sup>. Les réserves obligatoires non rémunérées ont aussi eu une incidence microéconomique importante sur les coûts et les modes de financement des entreprises de tailles différentes ainsi que sur l'accès aux marchés internationaux des capitaux (Gallego et Hernandez, 2003).

Par conséquent, même si des contrôles des capitaux sélectifs peuvent être un moyen efficace de décourager les entrées de capitaux à court terme, ils se sont certainement révélés coûteux pour les entreprises et ont engendré de l'incertitude dans le milieu des investisseurs internationaux, du fait qu'ils représentent un impôt qui n'est pas inscrit dans la législation. Compte tenu de la réduction des risques d'inflation et de l'assèchement des entrées de capitaux ces dernières années (2000-02), l'*encaje* est aujourd'hui fixé à zéro ou éliminé de fait<sup>37</sup>. Bien qu'il soit encore trop tôt pour juger de l'effet de cette décision opportune, elle devrait en principe renforcer la confiance des investisseurs.

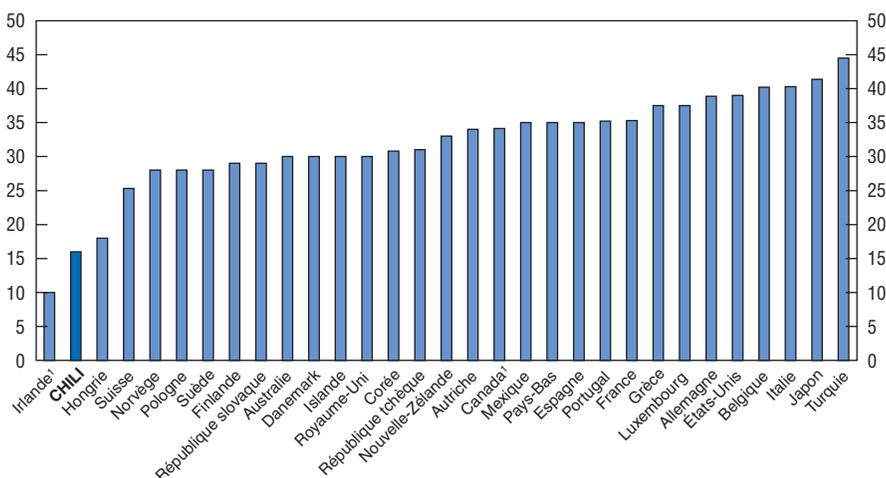
### ***Incidence de la fiscalité sur l'investissement : comparaison internationale***

Le niveau de l'impôt sur les sociétés au Chili est faible par rapport à celui appliqué dans les pays de l'OCDE, la seule exception notable étant l'Irlande, (encore que ce taux favorable ne s'applique qu'au secteur manufacturier) (graphique 20). En revanche, le niveau général de la retenue à la source de 35 pour cent ne semble pas particulièrement faible (tableau 8)<sup>38</sup>. Il est toutefois possible d'obtenir un régime fiscal plus favorable par le biais des investisseurs institutionnels ou des banques étrangères. Cette discrimination ne favorise sans doute pas le développement des prêts entre entreprises chiliennes et entreprises étrangères, en particulier dans le cas des PME. En 2003, le Chili a négocié ou est en train de négocier une série de conventions fiscales bilatérales avec d'autres pays de l'Amérique latine et des pays de l'OCDE (ex. : Mexique, Canada, Espagne, Royaume-Uni, Irlande et Nouvelle-Zélande). Ces accords revêtent de l'importance pour favoriser l'expansion des relations financières transfrontières, surtout si le Chili veut devenir une plateforme financière.

### ***Restrictions de l'IDE : comparaison avec les pays de l'OCDE***

Le Secrétariat a estimé l'ouverture du Chili à l'investissement direct étranger (IDE) en classant et quantifiant les obstacles aux investissements directs en provenance de l'étranger (voir annexe III)<sup>39</sup>. Les résultats méritent d'être notés et comparés avec la situation dans les pays de l'OCDE. Le Chili applique très peu de

Graphique 20. **Taux de l'impôt sur les sociétés : comparaison internationale**



1. Pour le Canada et l'Irlande, les taux sont ceux du secteur manufacturier.

Source : Ministère des Finances et OCDE.

Tableau 8. Retenues à la source sur les paiements transfrontières, 2001

En pourcentage

Retenues à la source sur les paiements transfrontières de dividendes par pays de source			Retenues à la source sur les paiements transfrontières d'intérêts par pays de source		
De/Vers	Max.	Min.	De/Vers	Max.	Min.
Suisse	35.0	0.0	Grèce	37.5	0.0
<b>Chili</b>	<b>35.0</b>	<b>19.0<sup>1</sup></b>	Suisse	35.0	0.0
Australie	30.0	15.0	<b>Chili<sup>2</sup></b>	<b>35.0</b>	<b>4.0</b>
Nouvelle-Zélande	30.0	15.0	États-Unis	30.0	0.0
États-Unis	30.0	5.0	République slovaque	25.0	0.0
Italie	27.0	0.0	Canada	25.0	10.0
Autriche	25.0	0.0	République tchèque	25.0	0.0
Canada	25.0	5.0	Corée	25.0	0.0
République tchèque	25.0	0.0	Irlande	22.0	0.0
Corée	25.0	0.0	Pologne	20.0	0.0
Luxembourg	25.0	0.0	Portugal	20.0	10.0
Portugal	25.0	0.0	Hongrie	18.0	0.0
Espagne	25.0	0.0	Espagne	18.0	0.0
Irlande	22.0	0.0	Royaume-Uni	15.0	0.0
Hongrie	20.0	5.0	Belgique	15.0	10.0
Islande	20.0	0.0	Finlande	15.0	0.0
Japon	20.0	0.0	Allemagne	15.0	0.0
Norvège	20.0	0.0	Suède	15.0	0.0
Turquie	16.5	5.0	Japon	15.0	10.0
Belgique	15.0	0.0	Nouvelle-Zélande	15.0	10.0
Finlande	15.0	0.0	Turquie	13.2	10.0
France	15.0	0.0	Italie	12.5	0.0
Allemagne	15.0	0.0	Mexique	10.0	4.9
Pays-Bas	15.0	0.0	Australie	10.0	10.0
Pologne	15.0	0.0	Danemark	0.0	0.0
République slovaque	15.0	0.0	France	0.0	0.0
Suède	15.0	0.0	Pays-Bas	0.0	0.0
Danemark	0.0	0.0	Islande	0.0	0.0
Grèce	0.0	0.0	Norvège	0.0	0.0
Mexique	0.0	0.0	Autriche	0.0	0.0
Royaume-Uni <sup>3</sup>	0.0	-0.3	Luxembourg	0.0	0.0

1. Le taux est de 35 pour cent, moins un crédit de 16 pour cent au titre de l'impôt sur les sociétés acquitté.

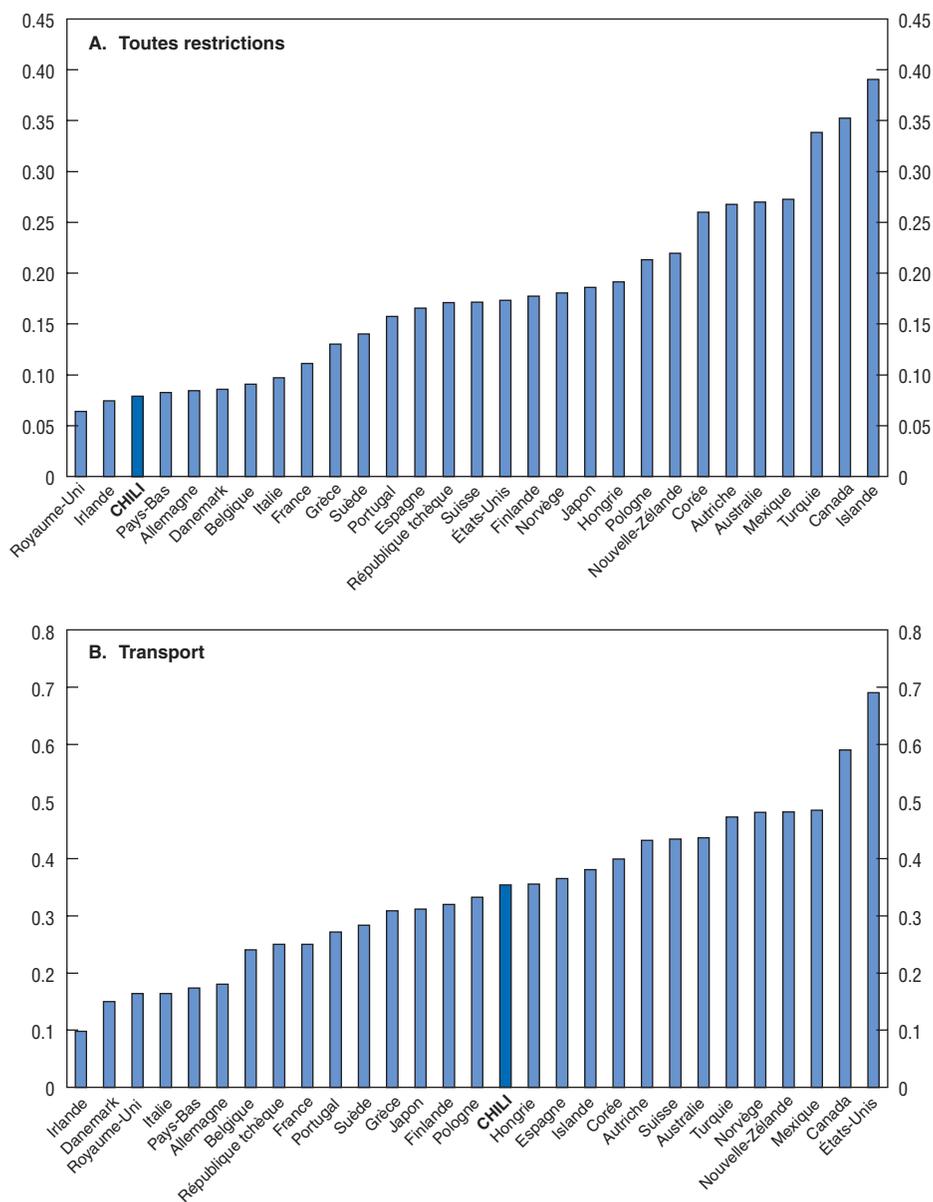
2. Pour le Canada et le Mexique : 15 pour cent. Le taux est de 4 pour cent pour les intérêts versés à des banques étrangères si le prêt est approuvé par la Banque centrale du Chili et notifié au Service des impôts.

3. Le Royaume-Uni n'applique pas de retenue à la source sur le paiement de dividendes au Royaume-Uni ou à l'étranger. Toutefois, l'entreprise mère non résidente a droit au remboursement d'une fraction du crédit d'impôt conformément à la convention fiscale.

Source : Pour le Chili : Ernst & Young (sauf Canada et Mexique, source = Chili), et OCDE.

restrictions aux investissements directs en provenance de l'étranger, la principale exception étant le secteur des transports. En fait, la mesure globale de la restrictivité est plus faible que celle observée pour tous les pays de l'OCDE à l'exception du Royaume-Uni. Le chiffre pour le Chili est de 0.08, soit légèrement plus que le chiffre du Royaume-Uni (0.06) et un niveau égal à celui de l'Irlande. Le chiffre pour les États-Unis est de 0.17 et la moyenne de l'OCDE est de 0.18 (graphique 21).

Graphique 21. Comparaison des restrictions à l'IDE : Chili et pays de l'OCDE



Source : OCDE

Concernant les transports, le Chili impose des restrictions modérées dans les transports aériens, maritimes et routiers. Les chiffres du pays dans ces sous-secteurs sont respectivement de 0.12, 0.51 et 0.32 et le chiffre moyen pondéré dans l'ensemble du secteur des transports est de 0.35, soit presque le même niveau que la moyenne de l'OCDE (graphique 21). Les restrictions dans ce secteur consistent en des restrictions sur les apports de fonds propres et en certaines restrictions opérationnelles. Il convient de noter que l'industrie des transports, en raison de son caractère stratégique et politiquement sensible, est l'un des secteurs qui fait l'objet des plus fortes restrictions dans les pays de l'OCDE. Cependant, le Chili n'applique pas de restrictions dans d'autres secteurs sensibles comme les finances, les télécommunications et l'électricité, alors qu'il en existe à des degrés divers dans la plupart des pays de l'OCDE. Sur la base de cette comparaison, il semble que le Chili soit l'un des pays les plus ouverts du monde du point de vue des IDE en provenance de l'étranger<sup>40</sup>.

Compte tenu de sa politique générale d'ouverture à l'égard de l'investissement étranger et de l'orientation favorable de ses politiques économiques, le Chili a été invité à adhérer à la Déclaration de l'OCDE sur l'investissement international et les entreprises multinationales<sup>41</sup> en 1997. Le Chili ne met pas en œuvre de mesures visant expressément à attirer l'investissement direct étranger et, notamment, n'a pas recours à des incitations budgétaires ou financières. Les autorités préfèrent plutôt s'employer à maintenir des conditions propices au moyen d'un cadre d'action stable et transparent pour l'investissement étranger, dont témoignent à la fois la Constitution politique de 1980 et le Statut de l'investissement étranger, qui figure dans le décret de loi 600 (encadré 11). La non-discrimination à l'égard des investisseurs étrangers est garantie par la Constitution du Chili et par son système juridique. L'article 19 de la Constitution limite l'utilisation d'incitations à l'investissement en précisant que « ... certains avantages directs ou indirects peuvent être autorisés pour un secteur, une activité ou une région géographique, mais seulement si la loi le prévoit et si cela n'implique pas de discrimination ». En vertu du décret-loi 600, le Comité de l'investissement étranger peut approuver ou rejeter une demande, mais les investisseurs peuvent en tout état de cause continuer à transférer des capitaux même si leur demande est rejetée. L'intérêt pour un investisseur étranger d'obtenir le statut prévu par le décret est que sa qualité d'investisseur se trouve ainsi institutionnalisée, ce qui réduit les incertitudes. Étant donné que cette procédure est entièrement volontaire et qu'il n'y a pas de discrimination entre les investisseurs étrangers et les investisseurs nationaux, on ne peut considérer qu'il s'agit là d'une restriction.

### **Poursuite de l'intégration internationale du système financier chilien**

Le Chili doit poursuivre ses réformes pour renforcer l'intégration financière internationale, notamment en éliminant les réglementations excessives. Les

### Encadré 11. **Le décret-loi 600 et la promotion de l'investissement à long terme**

Le décret loi 600, approuvé en 1974 et révisé plusieurs fois depuis, régleme l'investissement direct étranger au Chili. Il s'agit pour l'essentiel d'un contrat entre l'État du Chili et l'investisseur étranger portant sur un investissement particulier. Ce contrat ne peut être modifié unilatéralement par l'une ou l'autre des parties.

#### **Clauses du contrat**

- L'investissement peut revêtir la forme d'apports en devises, d'actifs (nouveaux ou d'occasion, physiques ou non physiques), de technologies ou de prêts.
- L'investissement minimum est de 50 millions de dollars des États-Unis ou de 25 000 dollars des États-Unis si l'investissement est réalisé au moyen d'autres actifs (actifs matériels ou technologie, par exemple).
- L'investisseur s'engage à ne pas rapatrier le capital durant la première année.
- Le rapatriement des bénéfices n'est limité en aucune manière.

#### **Garanties du contrat**

- Libre accès aux devises pour le rapatriement du capital, des bénéfices ou des intérêts.
- Gel des droits de douane et de la TVA jusqu'à l'achèvement de l'investissement en capital physique.
- Non-discrimination par rapport aux investisseurs chiliens.
- Taux fixe d'imposition sur le revenu de 42 pour cent, y compris l'impôt sur les bénéfices rapatriés, durant une période de dix ans. Mais l'investisseur peut choisir entre cet accord et le régime général d'imposition sur le revenu (taux d'imposition progressif avec un maximum de 40 pour cent).
- Normes et instructions du service national du fisc, pour ce qui est de l'amortissement, de l'accumulation des pertes, des dépenses d'organisation et de démarrage qui peuvent être gelées pendant la même durée.
- Avantages supplémentaires pour les investissements supérieurs à 50 millions de dollars des États-Unis.
- Si l'investissement est destiné à une production pour l'exportation, les réglementations de la Banque centrale sur les échanges peuvent être gelées et l'investisseur peut bénéficier de règles spéciales de rapatriement des bénéfices (comme des comptes de séquestre à l'étranger).

autorités ont pris des mesures dans la bonne direction, ramenant l'*encaje* à zéro et éliminant plusieurs obligations de demandes d'autorisation pour les mouvements de capitaux à long terme. La réforme du marché des capitaux de 2001 (*mark-I*) est aussi un bon exemple de politiques satisfaisantes dans l'optique d'un accroisse-

ment de l'intermédiation financière. Bien que significative, la réforme de 2001 ne s'attaque pas à des questions comme les moyens de développer le capital-risque et d'encourager les fonds de pension à faire preuve de plus de souplesse dans leurs décisions d'investissement. Ces points seront traités dans la deuxième vague de réformes du marché des capitaux.

Malgré la grande ouverture à l'égard de l'IDE, certaines restrictions demeurent, comme l'obligation de ne pas toucher pendant au moins une année la partie de l'investissement réalisé sous forme de fonds propres, en vertu du décret-loi 600 (voir encadré 11). La dernière révision de cette règle date de 1993, lorsque le délai a été ramené de 3 ans à 1 an. Compte tenu du ralentissement récent des entrées internationales de capitaux dans la région et de la concurrence accrue que se livrent les pays pour attirer du capital, il est important et opportun de libéraliser davantage les flux d'IDE. Les restrictions sur le rapatriement sont souvent considérées comme des impôts implicites sur l'investissement direct étranger, car elles réduisent la valeur d'option de l'investissement<sup>42</sup>, pesant sur les entrées globales de capitaux dans le pays. Compte tenu de l'élimination des contrôles de capitaux sélectifs sur le crédit étranger, l'obligation de maintien des fonds propres pendant une période minimale pourrait freiner les flux d'IDE à moyen terme, car ils se trouvent ainsi pénalisés par rapport aux capitaux à court terme, qui ne se heurtent à aucune restriction. Un réexamen attentif du décret-loi 600 est nécessaire pour attirer de nouvelles entrées de capitaux. Une autre question importante à régler est l'élimination de la double imposition de l'IDE dans le cadre de conventions fiscales internationales, comme on l'a déjà noté plus haut.

Une intégration plus large dans le marché mondial est aussi importante pour les fonds de pension. Les banques nationales disposent de plusieurs instruments pour investir à l'étranger et sont autorisées à ouvrir des succursales dans d'autres pays, même si ces possibilités ne sont pas totalement exploitées, alors que les acteurs les plus importants, les fonds de pension, ne sont pas libres d'investir à leur gré en actions et obligations étrangères. Il y a lieu d'atténuer ces restrictions.

Enfin, le marché financier du Chili a besoin d'autres instruments pour diversifier les risques. Une libéralisation accrue sans suffisamment d'instruments financiers pour réduire les risques peut entraîner de fortes variations de la consommation et de l'investissement ainsi que d'importantes fluctuations des taux d'intérêt réels et des flux de capitaux. L'important est que des marchés financiers plus sophistiqués permettent de meilleures décisions de consommation et d'épargne intertemporelles dans des conditions d'incertitude générale, car elles assurent une couverture efficace contre des scénarios à risques multiples. Des contrats à terme sur le pétrole, par exemple, peuvent considérablement réduire l'incertitude entourant les cours futurs du pétrole; les options sur devises peuvent

éliminer le risque pour les particuliers d'une appréciation ou d'une dépréciation inattendue. Un objectif important de l'économie chilienne est donc d'approfondir les marchés financiers par la déréglementation et l'internationalisation. Si le Chili a beaucoup progressé dans le domaine financier et ouvert son compte de capital au cours de ces 25 dernières années, plusieurs enjeux demeurent. Dans ce domaine économique comme dans d'autres, le Chili devrait converger progressivement vers les normes de l'OCDE.

## IV. Un marché du travail dual peut gêner la croissance

Le retour à une croissance économique plus vigoureuse risque fort au Chili d'être entravé par la segmentation du marché du travail. Le marché formel est gêné dans son fonctionnement par la limitation à un an des contrats de durée déterminée, par le niveau élevé des indemnités de licenciement à payer par les employeurs, et par la rigueur et la lourdeur des règles applicables au licenciement des salariés titulaires de contrats indéterminés. Face à ces rigidités, les entreprises ont recours de plus en plus massivement à l'externalisation et aux emplois informels. Ces formes d'emplois atypiques étant précaires, n'incitent guère les employeurs ni les salariés à investir dans l'amélioration des compétences. Par ailleurs, le marché du travail chilien se caractérise par un faible taux d'activité des jeunes et des femmes – qui tient en partie à la pénurie d'emplois à temps partiel – et par l'absence à la fois de négociations et de concertations tripartites centralisées, et de négociations décentralisées entre employeurs et salariés.

C'est dans ce contexte que le présent chapitre analyse les principales institutions du marché du travail, notamment le droit du travail, qui vient d'être réformé, le salaire minimum et les dispositions relatives à l'aide aux chômeurs. Il examine les autres modifications qu'il faudrait éventuellement y apporter, par exemple pour préciser dans quels cas les employeurs peuvent mettre fin à un contrat et réduire les coûts correspondants. Enfin, il passe en revue des mesures qui pourraient améliorer le taux d'activité de la main-d'œuvre et des programmes qui permettraient de relever les qualifications des travailleurs.

### **Les institutions du travail : difficulté de concilier protection du travail et flexibilité**

Avec la succession des conflits sociaux qu'a connus le Chili, il est devenu évident que pour espérer voir travailleurs et employeurs résoudre ensemble leurs problèmes, le dialogue et la recherche de consensus s'imposaient. Après le temps de la dictature militaire, qui avait privé les travailleurs de nombreux droits, des progrès importants ont été réalisés dans la mise en place d'une législation du travail moderne définissant les droits et obligations des travailleurs, des

employeurs et de leurs organisations respectives. D'autres amendements ont été adoptés pour améliorer l'application des réglementations déjà existantes (encadré 12). Mais trouver le bon équilibre entre le renforcement des droits des travailleurs et la mise en place d'incitations aux entreprises et à la création d'emplois s'est révélé difficile. Si pour l'essentiel les dispositions du droit de travail tel qu'amendé en 2001 sont proches de celles qui existent dans beaucoup de pays de l'OCDE; elles sont onéreuses pour un pays en développement qui, pour soutenir la croissance économique et l'emploi, a besoin d'une grande flexibilité du marché du travail. Les motifs de licenciement acceptables sont définis de façon plus étroite que dans la plupart des pays de l'OCDE et, malgré l'introduction d'un régime partiel d'assurance-chômage, les indemnités obligatoires de licenciement peuvent encore représenter un coût élevé pour les employeurs par rapport à la moyenne de l'OCDE.

Globalement, la réforme de 2001 a suscité l'hostilité des employeurs, et les a incités à réduire les recrutements et à recourir de plus en plus à la sous-traitance afin de réduire le coût des embauches et licenciements<sup>43</sup>. Il est difficile de mesurer l'impact à long terme que pourraient avoir ces réactions négatives, car il y a probablement un élément temporaire d'incertitude quant aux implications des nouvelles règles. La réticence des entreprises à recruter tient peut-être aussi au ralentissement conjoncturel de l'activité économique. Néanmoins, cela montre la nécessité d'arriver à un consensus plus large, négocié entre toutes les parties intéressées, sur les réformes du marché du travail (voir aussi Reinecke et Torres, 2001).

Afin de favoriser une plus grande flexibilité du temps de travail, le gouvernement a l'intention de proposer au Parlement au second semestre 2003 une « loi d'adaptabilité du travail ». Selon ce projet de loi, la répartition annuelle du temps de travail serait déterminée par des accords d'entreprise<sup>44</sup>, ce qui représente une avancée vers la négociation collective au niveau des entreprises. Le gouvernement pourrait accroître la motivation des partenaires sociaux en intégrant aux négociations des volets supplémentaires dont les résultats pourraient prévaloir sur certaines dispositions du droit du travail à condition de respecter certaines normes minimum. En l'absence d'accord bilatéral, c'est le droit du travail qui s'appliquerait. Dans certains pays de l'OCDE, comme l'Australie, ce système a relativement bien fonctionné en assurant la transition entre les niveaux centralisés et décentralisés des négociations tout en préservant les droits des travailleurs et en incitant les employeurs à négocier.

Le taux de syndicalisation, qui, au début des années 90 était de 22 pour cent des salariés, n'était plus que de 15 pour cent en 1999 (pour les entreprises comptant au moins cinq salariés) et il a probablement encore baissé depuis. Ce recul tient en partie aux changements structurels survenus dans l'économie chilienne, en particulier le déclin de l'emploi industriel et le démantèlement de

### Encadré 12. Un droit du travail relativement rigide

Comme c'est couramment le cas ailleurs, au Chili le droit du travail établit des principes fondamentaux tels que la liberté contractuelle, la liberté syndicale, la non-discrimination et l'interdiction du travail des enfants (de moins de 15 ans). Il autorise un temps de travail hebdomadaire et annuel plus long que dans les pays d'Europe, mais les règles relatives à la répartition du temps de travail sont plus strictes que dans certains d'entre eux. Le temps de travail maximum autorisé, qui correspond à la pratique de nombreuses entreprises, est actuellement de 48 heures hebdomadaires mais sera ramené en 2005 à 45 heures. Le travail du dimanche est interdit dans la plupart des secteurs et, bien que les entreprises puissent moduler le temps de travail hebdomadaire sur des périodes plus longues, cela peut les obliger à payer des heures supplémentaires. La durée minimum du congé annuel (15 jours ouvrables) et du congé de maternité (18 semaines) sont conformes aux normes internationales de base.

À certains égards, le droit du travail chilien a une approche plus « individualiste » que dans un certain nombre de pays de l'OCDE, notamment en Europe. Ainsi, tout syndicat ou autre groupement de travailleurs qui répond à certaines conditions peut participer aux négociations collectives dans l'entreprise, et une convention collective signée par un syndicat n'est contraignante que pour ses membres, sauf si les autres travailleurs se sont associés à sa position dans les négociations (article 323)<sup>1</sup>. De même, si les négociations collectives peuvent concerner plusieurs entreprises, aucun employeur ne peut être tenu de coopérer avec d'autres employeurs ou d'appliquer leurs accords collectifs (article 303). La loi reconnaît aussi aux employeurs le droit exclusif d'organiser et d'administrer leurs entreprises (article 306), tandis que les travailleurs sont libres d'adhérer ou non à un syndicat, et que leur emploi ne peut être subordonné à ce choix.

La réforme 2001 du droit du travail a renforcé les droits des syndicats sur plusieurs points. À titre d'exemple, alors qu'auparavant les employeurs n'avaient guère d'obligations quant à l'action des travailleurs sur les questions concernant l'entreprise, désormais les syndicats peuvent leur demander des informations financières trois mois avant la date d'expiration de l'accord collectif (article 315). D'autres amendements notables concernent *i*) une interdiction aux employeurs de prendre des mesures anti-syndicales, dont le respect sera assuré par l'Inspection du travail et les tribunaux du travail ; *ii*) des restrictions au droit des employeurs à remplacer des travailleurs en grève ; et *iii*) un alourdissement des pénalités pour violation du droit du travail<sup>2</sup>.

À la différence de beaucoup de pays de l'OCDE, au Chili les négociations salariales sont pluriannuelles ; les conventions collectives sont valables au minimum deux ans et au maximum quatre ans (article 347). Le fait d'éliminer la possibilité de conventions salariales annuelles devrait contribuer à accroître la stabilité des coûts de main-d'œuvre et à améliorer la compétitivité. Cela dit, certains faits montrent que, dans la période récente où l'inflation était faible et la production en recul dans des secteurs clés, la rigidité salariale qui en résulte a exercé une pression supplémentaire sur l'emploi (Cowan *et al.*, 2003).

### Encadré 12. **Un droit du travail relativement rigide** (suite)

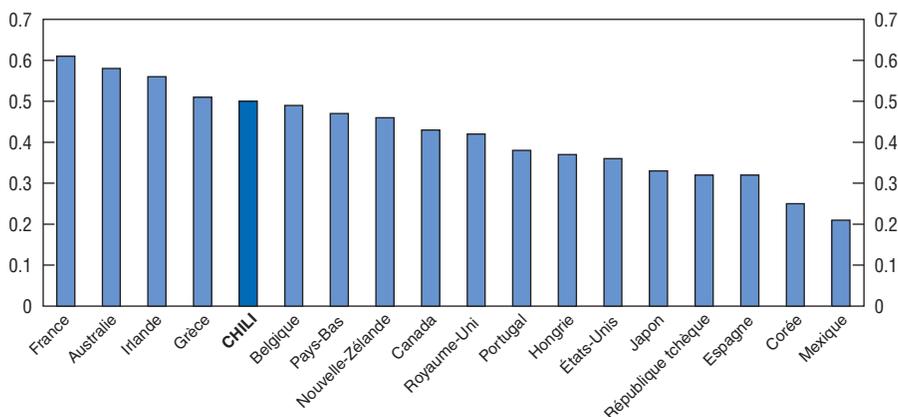
1. Cependant, les non-membres peuvent être tenus de payer 75 pour cent de la cotisation à un syndicat si l'employeur leur accorde les avantages prévus dans l'accord collectif signé avec ce syndicat (article 346). Au sein d'une entreprise, tous les syndicats et les autres représentants des travailleurs qui remplissent certaines conditions minimum peuvent présenter des propositions en vue des conventions collectives, mais ils doivent le faire en même temps (article 315ff). Les employeurs doivent répondre par écrit – dans les 15 jours, selon un amendement de 2001 – mais ensuite il n'y a pas de procédure obligatoire de négociation.
2. Les pénalités pour violation du droit du travail peuvent atteindre 60 Unidades Tributarias (UT) dans la plupart des cas, soit environ sept salaires mensuels moyens. Pour les petites entreprises, les plafonds sont plus bas. Des pénalités supérieures s'appliquent si les entreprises signent de faux contrats de travail via des tiers (100 UT) et si elles falsifient des documents d'entreprise ayant une importance sur le plan de leur responsabilité d'employeur (150 UT).

secteurs protégés. La syndicalisation comme la négociation collective sont surtout concentrées dans le secteur public et les grandes entreprises. Une enquête menée en 1999 montrait qu'il y avait négociation collective sous une forme ou sous une autre dans plus de la moitié des grandes entreprises, mais beaucoup moins dans les entreprises petites et moyennes. Parmi les entreprises qui la pratiquaient, plus de la moitié avaient conclu des accords collectifs en suivant les procédures du droit du travail, mais à peu près autant avaient signé des accords salariaux à l'issue de négociations collectives moins formelles. Il est probable que de nombreux employeurs appliquent des procédures différentes selon les catégories de salariés<sup>45</sup>.

### ***Le salaire minimum est proche de la moitié du salaire médian***

Le salaire minimum légal au Chili est plus élevé en termes relatifs que dans la plupart des pays de l'OCDE (graphique 22). Depuis juillet 2003, il s'élève à 115 648 pesos par mois (environ 164 dollars). En 2002, il correspondait à 43 pour cent du salaire moyen et était probablement proche de 50 pour cent du salaire médian. Après une chute de plus de 30 pour cent dans les années 80, le salaire minimum réel est remonté de près de 40 pour cent dans la période 1990-97. Si les salaires minimum et moyen ont évolué de façon analogue pendant longtemps, depuis 1998 le salaire minimum a augmenté nettement plus rapidement. Dans cette dernière période de fort ralentissement de la croissance économique et de montée du chômage, le salaire minimum réel a en effet augmenté d'environ 20 pour cent entre 1998 et 2000, tandis que le salaire moyen n'augmentait que de 5 pour cent et que les salaires des travailleurs peu qualifiés stagnaient.

Graphique 22. Salaire minimum en proportion du salaire médian



Source : Données pour 2000 compilées par l'OCDE ; pour le Chili : 2002. Le salaire médian chilien a été estimé de façon approximative.

Plusieurs études ont essayé de déterminer si le salaire minimum avait un effet négatif sur l'emploi au Chili. Quelques études menées à la fin des années 90 n'ont pas abouti à des résultats concluants, mais des travaux plus récents indiquent un effet négatif. Bravo et Contreras, (2001) estiment que la hausse dont a bénéficié le salaire minimum en 1998 a eu un effet négatif, en particulier, sur l'emploi des jeunes<sup>46</sup>. Cowan *et al.* (2003) font le même constat, en particulier pour les jeunes et les moins instruits. L'enquête CASEN montrait que 13 pour cent de la population active gagnait moins de 1.2 fois le salaire minimum en 1998, tandis qu'environ 8 pour cent de l'ensemble des salariés, dont un travailleur agricole sur quatre et 9 pour cent des travailleurs du bâtiment gagnaient moins que le salaire minimum. Bref, le niveau actuel du salaire minimum est destiné à influencer sur la détermination des salaires et sur l'emploi dans une grande partie du marché du travail formel, mais le nombre important de travailleurs qui gagnent moins que le salaire minimum donne à penser que la règle n'est souvent pas respectée. Ce non-respect réduit peut-être l'impact global sur l'emploi, mais il montre en même temps que le salaire minimum est l'un des facteurs qui dissuadent l'octroi de contrats de travail en bonne et due forme.

### **La réglementation de protection de l'emploi doit être acceptable pour tous les partenaires sociaux**

Comme dans nombre de pays de l'OCDE, les règles applicables à la résiliation des contrats d'emploi ont suscité des controverses. Une recommandation importante de la *Stratégie de l'OCDE pour l'emploi* (OCDE 1994, 1999) préconisait que

les gouvernements libéralisent les dispositions relatives à la sécurité de l'emploi qui freinaient la croissance de l'emploi, surtout en Europe occidentale. Les relations de causalité sont probablement complexes et variables, mais des études récentes ont elles aussi montré qu'une protection stricte de l'emploi peut faire obstacle à l'innovation et à la diffusion des nouvelles technologies (*Perspectives de l'emploi* 2002, chapitre V et *Perspectives économiques* n° 71, juin 2002). Pour le Chili qui a besoin de maintenir un taux de croissance supérieur à celui des pays de l'OCDE pour pouvoir effectuer un certain rattrapage, il est important de préserver une flexibilité du marché du travail plus grande que celle qui existe actuellement en Europe occidentale.

Au Chili, les contrats d'emploi de durée déterminée ne peuvent pas dépasser un an (art. 159, point 4). Cette limite est beaucoup plus stricte que la norme existante dans la zone de l'OCDE (tableau 9, première colonne). Cependant, comme on le verra plus loin, les employeurs peuvent souvent tourner cette règle en recourant à d'autres formes d'emploi. Ils peuvent par exemple conclure des contrats pour des tâches ou des services bien spécifiques (art. 159, point 5) ou « sous-traiter » à des travailleurs qui interviennent formellement ou informellement comme travailleurs indépendants ou comme salariés d'une entreprise sous-traitante.

L'expérience de l'OCDE montre qu'il faut souvent considérer ces formes atypiques d'emploi comme une réponse du marché aux rigidités perçues de la réglementation qui régit les emplois de durée indéterminée. Si l'on veut concilier efficacité économique et bonne application des règles, il est capital que les implications juridiques de cette forme « normale » de relation d'emploi soient acceptables pour les deux parties en situation normale. Les volets les plus critiques sont généralement les règles qui imposent des procédures, des périodes de préavis et des indemnités de départ spécifiques en cas de licenciement économique.

Comme le montre le tableau 9, les règles chiliennes applicables à la résiliation des contrats de durée indéterminée sont à certains égards plus souples que dans de nombreux pays de l'OCDE. Mais les définitions des causes légales de licenciement sont lourdes et les indemnités de départ auxquelles ils sont tenus peuvent être onéreuses pour les employeurs. La loi reconnaît trois catégories de causes légales de licenciement : accord mutuel et force majeure (article 159) ; faute grave, absence injustifiée, etc. (article 160) ; et raisons économiques (« les besoins de l'entreprise », article 161). À la différence de la plupart des pays de l'OCDE et de la loi chilienne d'avant 2001, l'« incompétence » (*falta de adecuación laboral o técnica del trabajador*) et l'incapacité ne sont pas des motifs suffisants de licenciement<sup>47</sup>.

Le droit du travail chilien impose peu de procédures aux employeurs, en dehors d'un préavis écrit avec copie à l'Inspection du travail précisant la raison du licenciement. Un préavis d'un mois et une indemnité de licenciement sont

Tableau 9. **Réglementation de la protection de l'emploi au Chili et dans les pays de l'OCDE**

Contrats de durée déterminée : Durée cumulée maximale		Résiliation des contrats de durée indéterminée								
		Procédures avant préavis		Difficulté du licenciement			Délai de préavis pour deux périodes d'ancienneté différentes		Indemnités de départ pour deux périodes d'ancienneté différentes	
		Licenciement individuel	Licenciement collectif	Définition du licenciement justifié <sup>1</sup>	Indemnité pour licenciement illégal <sup>2</sup>	Fréquence de la réintégration	9 mois	20 années	9 mois	20 années
Années	Jours	Mois	Indice de rigueur (0-3)	Salaires mensuels	Indice de rigueur (0-3)	Mois	Mois	Salaires mensuels	Salaires mensuels	
<b>Chili</b>	<b>1</b>	<b>..</b>	<b>3</b>	<b>14.3-22</b>	<b>0.5</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>..</b>	<b>11</b>	
Australie	Pas de limite	1	..	0	..	1.5	0.2	1	..	2
Autriche	Pas de limite	9	1	1	15	1	0.5-1.5	0.5-4	..	2
Belgique	2-3	1.5	1-2	0	15	0	1-3	2-21	..	..
République tchèque	Pas de limite	7	3	2	8	2	2	2-3	0-2	0-2
Danemark	Pas de limite	1	1+	0	12	1	1-3	2-6	..	0-3
Finlande	Pas de limite	15	1.5+	1.5	12	0	1	6	..	..
France	1.5-2	15	0.5-2	1.5	15	0	1	2	..	3
Allemagne	2+	17	1-2	2	24	1.5	1	7	..	..
Hongrie	Pas de limite	13	1-3	0	10	2	1	3	..	5
Irlande	Pas de limite	2	1	0	24	1	0.5	2	..	0-4
Italie	1	1	< 1.5	0	32.5	2	< 0.5	0.5-4	0.7	18
Japon	Pas de limite	5	0.2	2	26	2	1	1	..	4
Corée	Pas de limite	1-63	2	2	n.d.	2	1	1	..	6
Mexique	Pas de limite	1	..	3	16	1	..	..	3	3
Pays-Bas	3	31	1	1.5	18	1	1	4	..	..
Pologne	Pas de limite	13	1.5	0	3	2	1	3	..	..
Portugal	2-3	21	2.5-3	2	20	2.5	2	2	3	20
Espagne	3	1	1-1.5	2	22	0	1	1	0.5	12
Suède	1-3	7	2-6	2	32	1	1	6	..	..
Royaume-Uni	Pas de limite	3	1-3	0	8	0	0.2	3	..	..
États-Unis	Pas de limite	1	2	0	n.d.	0.5	..	..	..	..

1. 0 = L'évaluation de l'aptitude du travailleur ou l'existence de sureffectifs est suffisante. 1 = Les facteurs sociaux doivent être pris en considération. 2 = Un transfert à un autre poste doit être envisagé. 3 = Le niveau d'aptitude du travailleur ne peut pas justifier un licenciement.

2. Le travailleur est présumé avoir 20 ans d'ancienneté.

Source : Pour les pays de l'OCDE, *Perspectives de l'emploi*, OCDE (1999), annexe 2A. Pour le Chili : Code du travail 2002 (*Código del Trabajo*) Art. 159, pp. 4 et 161-163.

obligatoires lorsque les licenciements relèvent de l'article 161, mais pas dans les autres cas<sup>48</sup>. L'indemnité de licenciement s'élève à un mois de salaire par année de service, plafonnée à 11 mois de salaire.

Contrairement à ce qui se passe dans beaucoup de pays de l'OCDE, au Chili les employeurs n'ont aucune obligation explicite de négocier avec les travailleurs ou les pouvoirs publics avant de licencier ; il n'y a pas non plus de critères obligatoires pour la sélection des travailleurs à licencier. Mais il est important pour les employeurs d'en expliciter de façon convaincante les justifications légales et, si possible, d'arriver à un accord avec les intéressés, car le coût et la durée d'un procès peuvent être difficiles à prévoir. Les pénalités pour licenciement injustifié ont en outre été augmentées en 2001<sup>49</sup>. Un travailleur licencié a 60 jours ouvrables pour faire appel auprès d'un tribunal du travail (art. 168), qui peut imposer une indemnité de départ majorée non pas seulement si le licenciement est injustifié, mais également si l'employeur a donné une justification insuffisante – ce qui ajoute peut-être encore à l'incertitude actuelle quant à la pratique légale<sup>50</sup>.

La réforme de 2001 a sans aucun doute été largement motivée par l'ampleur du non-respect de diverses règles de droit, notamment celles qui concernaient les indemnités de licenciement. À cet égard, la réforme représente une avancée positive vers une meilleure protection des droits légitimes des travailleurs et leur application effective. Les employeurs aussi ont tout intérêt à une application rapide et fiable de la loi. L'efficacité des marchés concurrentiels suppose que toutes les entreprises appliquent les mêmes règles, ce qui n'est pas le cas si beaucoup d'entre elles peuvent tourner la loi. Mais cette condition n'est pas remplie non plus si les conséquences d'une application plus efficace sont imprévisibles. Il importe donc que les pouvoirs publics suivent de près l'application des nouvelles règles et soient prêts à les modifier si nécessaire et à renforcer les instances administratives et tribunaux compétents<sup>51</sup>.

### **Répartir le coût des licenciements**

Le droit du travail serait plus acceptable pour les entreprises, ce qui faciliterait son application tout en encourageant l'utilisation des contrats de durée indéterminée, si le plafond de l'indemnité de licenciement était ramené de 11 à 5 mois par exemple, chiffre qui se rapprocherait davantage de ce qui existe dans la plupart des pays de l'OCDE (voir tableau 9, dernière colonne et encadré 13). Bien que cette option ait été examinée au Chili, les pouvoirs publics ont maintenu le plafond actuel relativement élevé et mis en place en octobre 2002 un type particulier d'assurance (*seguro de cesantía*) qui ressemble dans une certaine mesure aux régimes d'assurance-chômage des pays de l'OCDE. L'employeur et le salarié versent respectivement 1.6 et 0.6 pour cent du salaire sur un compte individuel du travailleur géré par une caisse d'assurance (*Administradora de Fondos de Cesantía*)<sup>52</sup> ; par ailleurs, une cotisation patronale supplémentaire de 0.8 pour cent et une

### Encadré 13. Quel est le degré de rigidité de la législation chilienne de protection de l'emploi (LPE) ?

Afin de permettre une comparaison approximative de la rigidité de la LPE dans les différents pays de l'OCDE, les *Perspectives de l'emploi* 1999 (chapitre II) définissaient une méthode pour calculer les « notes de rigidité » sur une échelle de 0 à 6, où 0 est la flexibilité totale et 6 la rigidité maximum. Ce calcul a été fait pour 22 dispositions légales précises dans l'ensemble des pays de l'OCDE. Chaque note spécifique a été pondérée pour permettre de calculer des notes moyennes pour certains groupes de variables et, pour finir, une note moyenne d'ensemble représentant la « rigidité » globale de la LPE de chaque pays.

En utilisant la même méthode pour le Chili, sur la base du Código del Trabajo (articles 159-178) de 2003, on peut estimer la note globale de la LPE à 1.8 – c'est-à-dire moins que la moyenne non pondérée des pays de l'OCDE en 1998, qui était de 2.2. Néanmoins, la LPE est sensiblement plus rigide au Chili que dans n'importe quel pays anglo-saxon de l'OCDE, et elle l'est aussi plus qu'en Suisse, au Danemark et en Hongrie.

Un examen plus approfondi montre (voir tableau 10) que la LPE chilienne est plus rigide que la moyenne sur trois points :

- Indemnités de licenciement onéreuses.
- « Difficulté de licencier » plus grande que la moyenne. Ceci recouvre deux rigidités :
  - i) le « manque de compétences » n'est pas un motif valable de licenciement au Chili (voir le corps du texte) ;
  - ii) les indemnités pour licenciement injustifié sont exceptionnellement élevées (indemnité de licenciement majorée).
- Les emplois temporaires sont plus réglementés que la moyenne, avec la durée maximum d'un an imposée pour les contrats de durée déterminée.

En revanche, la législation chilienne est moins stricte quant aux procédures à suivre. En particulier – contrairement à l'ensemble des pays de l'OCDE – le Chili n'impose pas de procédure complémentaire en cas de licenciement collectif, c'est-à-dire que lorsqu'on licencie en même temps plus qu'un nombre déterminé de travailleurs. En bref, lorsque les entreprises chiliennes sont confrontées à de fortes baisses de leurs ventes ou de leur rentabilité, elles peuvent relativement facilement licencier de nombreux travailleurs – à condition de payer des indemnités de licenciement. Mais si elles ne sont pas confrontées à des difficultés économiques substantielles, elles ont moins de possibilités que les entreprises de la plupart des pays de l'OCDE de procéder à des ajustements à court terme de l'emploi.

petite subvention publique sont affectées à un fonds de solidarité. Le solde du compte individuel est versé au travailleur à son départ, y compris s'il s'agit d'un départ volontaire ou de la fin d'un contrat de durée déterminée, et le fonds de

Tableau 10. **Rigidité estimée de la législation de protection de l'emploi au Chili et dans les pays de l'OCDE**

Notes (1-6), pays classés du plus bas au plus haut degré de rigidité globale

	Résiliation des contrats de durée indéterminée				Licenciements collectifs (procédures supplémentaires)	Emplois temporaires <sup>3</sup>	Note globale <sup>4</sup>
	Obstacles procéduraux <sup>1</sup>	Préavis et indemnités de départ	Difficulté d'effectuer un licenciement <sup>2</sup>	Moyenne			
États-Unis	0.0	0.0	0.5	0.2	2.9	0.3	0.7
Royaume-Uni	1.0	1.1	0.3	0.8	2.9	0.3	0.9
Nouvelle-Zélande	1.3	1.4	2.3	1.7	0.4	0.4	0.9
Canada	0.0	0.8	2.0	0.9	3.4	0.3	1.1
Irlande	2.0	0.8	2.0	1.6	2.1	0.3	1.1
Australie	0.5	1.0	1.5	1.0	2.6	0.9	1.2
Suisse	0.5	1.5	1.5	1.2	3.9	0.9	1.5
Danemark	0.5	1.8	2.3	1.5	3.1	0.9	1.5
Hongrie	2.0	1.8	2.5	2.1	3.4	0.6	1.7
<b>Chili</b>	<b>1.0</b>	<b>2.8</b>	<b>3.3</b>	<b>2.3</b>	<b>0.0</b>	<b>2.0</b>	<b>1.8</b>
Pologne	3.0	1.3	2.3	2.2	3.9	1.0	2.0
Finlande	2.8	1.4	2.3	2.1	2.4	1.9	2.1
Rép. tchèque.	2.5	2.5	3.3	2.8	4.3	0.5	2.1
Pays-Bas	5.0	1.0	3.3	3.1	2.8	1.2	2.2
Japon	2.0	1.8	4.3	2.7	1.5	2.2	2.3
Autriche	2.5	2.0	3.3	2.6	3.3	1.8	2.4
Belgique	0.5	2.1	1.8	1.5	4.1	2.8	2.4
Corée	3.8	1.8	4.0	3.2	1.9	2.1	2.5
Suède	3.0	1.4	3.8	2.7	4.5	1.6	2.6
Norvège	1.5	1.1	4.5	2.4	2.8	2.8	2.6
Allemagne	3.5	1.3	3.5	2.8	3.1	2.3	2.6
Mexique	1.0	2.1	3.7	2.3	3.8	2.5	2.6
France	2.8	1.5	2.8	2.3	2.1	3.7	2.8
Espagne	2.0	2.6	3.3	2.6	3.1	3.6	3.1
Italie	1.5	2.9	4.0	2.8	4.1	3.8	3.4
Turquie	2.0	3.4	2.5	2.6	2.4	4.9	3.5
Grèce	2.0	2.2	3.0	2.4	3.3	4.8	3.5
Portugal	3.5	5.0	4.5	4.3	3.6	3.0	3.7
Moyenne OCDE	1.9	1.8	2.8	2.2	3.0	1.9	2.2

Note : Pour les pays de l'OCDE, les modifications des politiques après 1998 ne sont pas prises en compte.

1. Procédures et retards avant la notification du licenciement.
2. Raisons valables, période d'essai possible avant que les nouvelles recrues bénéficient de la protection, indemnités pour licenciement abusif, fréquence de la réintégration.
3. Contrats de durée déterminée et agences d'intérim. Pour le Chili et le Mexique, on a supposé que les notes estimées pour les contrats de durée déterminée s'appliquaient également aux agences d'intérim.
4. Les coefficients de pondération suivants ont été utilisés : contrats de durée indéterminée, 5/12 ; licenciements collectifs, 2/12 ; emplois temporaires, 5/12.

Sources : OCDE, *Perspectives de l'emploi* 1999, chapitre II et Code du travail du Chili (*Código del Trabajo*).

solidarité peut apporter une aide supplémentaire en cas de licenciement<sup>53</sup>. L'employeur peut déduire le montant de ses cotisations de l'indemnité de départ qu'il doit payer en cas de licenciement.

Cette assurance devrait accroître la mobilité de la main-d'œuvre, le travailleur pouvant s'il change d'emploi conserver une part des droits qu'il a accumulés. Il se peut aussi qu'elle rende plus difficile pour les employeurs d'échapper au paiement des indemnités de licenciement, mais ce type d'effet est difficile à prévoir. Obligatoire pour les nouveaux contrats et facultative pour les contrats existants, à l'automne 2003 l'assurance couvrait environ 1.7 million de salariés. Elle devrait couvrir la totalité des 3 millions environ de travailleurs éligibles d'ici la fin de 2005.

Bien qu'elle augmente les coûts totaux de main-d'œuvre<sup>54</sup>, l'assurance réduit le coût spécifique du licenciement d'un travailleur. Cela étant, il resterait utile d'abaisser le plafond de l'indemnité de licenciement à verser par l'employeur, mais cela pourrait appeler une augmentation de la dépense publique au titre des indemnités de chômage.

### **Chômage, sous-emploi et nécessité d'une souplesse de l'emploi**

Au premier trimestre 2003, d'après l'enquête nationale de population active (INE, *Encuesta Nacional de Empleo*), le taux de chômage s'élevait officiellement à 8 pour cent environ. Selon d'autres sources, il pourrait être nettement plus élevé<sup>55</sup>. Sa variation conjoncturelle a été modérée depuis la fin des années 80, époque où la reprise économique a commencé à s'accélérer, avec des moyennes annuelles variant entre 6 et 10 pour cent. Après plusieurs années de lent recul, le chômage atteignait en 1996 un plancher apparent, dont il n'a guère varié jusqu'en 1999. Mais cette année là, il est brièvement monté à 10 pour cent avant de se stabiliser aux environs de 9 pour cent pendant la plus grande partie de ces trois dernières années.

L'emploi fluctue plus que le chômage, mais ses fluctuations conjoncturelles sont partiellement compensées par les variations du taux d'activité. Pendant une longue période, qui a duré jusqu'au milieu des années 90, l'augmentation du salaire réel a entraîné une augmentation notable du taux d'activité. Après 1999, en revanche, le chômage aurait peut-être dépassé nettement le pic de 10 pour cent si le taux d'activité n'avait pas baissé.

Si les effets de la récession économique récente sont préoccupants, le chômage au Chili, visible ou dissimulé, est pour une grande part structurel. Le ratio emploi/population est particulièrement faible et en diminution pour les jeunes, tandis que pour les femmes adultes, il est faible aussi, mais en augmentation. En 2001, moins d'un tiers des jeunes de 15 à 24 ans étaient dans la population active et un sur quatre seulement avait un emploi (tableau 11). Le ratio emploi/population en ce qui concerne les jeunes était beaucoup plus bas que dans la plupart des pays de l'OCDE, encore qu'analogue à ceux de la France, de la Grèce, de l'Italie et de la Pologne (tableau 12). Pour les hommes adultes, le ratio emploi/population était proche de la moyenne de l'OCDE pour la tranche

Tableau 11. **Taux d'activité, d'emploi et de chômage par tranche d'âge et par sexe**

Population active et emploi en pourcentage de la population

Chômage en pourcentage de la population active

Sexe, âge	Taux d'activité				Taux d'emploi				Taux de chômage			
	1997	1999	2001	2002	1997	1999	2001	2002	1997	1999	2001	2002
<b>Hommes</b>												
15-24 ans	47.1	44.9	41.5		41.1	35.8	33.3		12.9	20.2	19.8	
25-54 ans	94.9	95.0	94.2		90.9	87.4	87.0		4.3	8.0	7.7	
55-64 ans	74.3	76.8	76.1		71.7	71.6	71.8		3.6	6.8	5.7	
65 ans+	27.4	25.5	23.9		27.0	24.9	23.4		1.3	2.5	2.0	
15-64 ans	80.0	79.9	78.4		75.6	72.2	71.2		5.5	9.7	9.1	
15 ans+	74.7	74.3	72.5	71.8	70.7	67.3	66.1	65.4	5.4	9.4	8.9	8.9
<b>Femmes</b>												
15-24 ans	27.1	24.7	22.8		22.1	18.5	17.5		18.4	25.0	23.2	
25-54 ans	45.5	47.1	46.7		42.8	43.0	42.9		5.9	8.8	8.2	
55-64 ans	23.7	25.6	25.8		23.3	24.7	25.2		1.9	3.4	2.5	
65 ans+	6.3	6.2	5.9		6.3	6.2	5.9		0.3	0.2	0.6	
15-64 ans	38.4	39.2	38.3		35.4	35.0	34.5		7.8	10.9	9.9	
15 ans+	34.6	35.3	34.1	33.7	31.9	31.5	30.8	30.4	7.7	10.7	9.7	9.7
<b>Deux sexes</b>												
15-24 ans	37.2	35.1	32.4		31.7	27.5	25.7		14.8	21.8	21.0	21.5
25-54 ans	69.8	70.5	70.1		66.4	64.7	64.6		4.8	8.3	7.8	7.6
55-64 ans	48.1	50.2	50.0		46.5	47.2	47.6		3.1	5.9	4.9	4.6
65 ans+	15.9	14.9	13.8		15.6	14.7	13.6		1.1	2.0	1.6	1.9
15-64 ans	59.0	59.3	58.2		55.3	53.4	52.8		6.3	10.1	9.4	9.2
15 ans+	54.2	54.4	52.9	52.4	50.9	49.0	48.1	47.6	6.1	9.8	9.1	8.9

Note : Les chiffres pour 2002 couvrent la période janvier-octobre.

Source : INE : site Web et Indicadores de Empleo por Sexo y grupos de Edad, Separata No 10, Santiago 2002.

d'âge de forte activité et supérieur à la moyenne de l'OCDE pour la tranche d'âge 55-64 ans. Pour les femmes, les taux d'emploi sont relativement faibles dans tous les groupes d'âge.

### **Relever le taux d'activité des femmes et des jeunes**

Il ne fait aucun doute qu'il existe au Chili un fort potentiel d'augmentation des taux d'activité, surtout chez les jeunes et les femmes. Si le marché du travail pouvait absorber cette offre potentielle de main-d'œuvre, le pays aurait de meilleures chances d'atteindre des taux élevés de croissance une fois terminée la phase actuelle de récession. De plus, une hausse du taux d'activité accroîtrait aussi le nombre de cotisants au régime de retraite, aujourd'hui relativement faible. Faute d'une telle augmentation, la dépense publique au titre des pensions d'assistance connaîtrait une forte hausse dans les décennies qui viennent, ce qui aggraverait le déficit des dépenses sociales (voir chapitre II). Relever le taux d'activité est aussi un moyen efficace de lutte contre la pauvreté.

Tableau 12. **Ratios emploi/population par tranche d'âge et par sexe au Chili et dans les pays de l'OCDE en 2001**

Dans chaque classe d'âge, les pays ont été classés selon les ratios pour les deux sexes confondus

A. Jeunes : 15 à 24 ans				B. Personnes d'âge très actif : 25 à 54 ans				C. Personnes âgées : 55 à 64 ans			
	Hommes	Femmes	Deux sexes		Hommes	Femmes	Deux sexes		Hommes	Femmes	Deux sexes
Pays-Bas	72	69	70	Islande	95	86	91	Islande	91	80	86
Islande <sup>1</sup>	67	67	67	Suisse	95	77	86	Norvège	72	62	67
Suisse	65	61	64	Norvège	89	81	85	Suisse	81	55	67
Danemark	64	59	62	Suède	87	82	85	Suède	70	64	67
Australie	62	60	61	Danemark	89	80	85	Japon	78	47	62
États-Unis <sup>1</sup>	59	56	58	Pays-Bas	93	73	83	Nouvelle-Zélande	71	50	61
Norvège <sup>1</sup>	58	55	57	Portugal	90	75	82	États-Unis	66	52	58
Canada	56	56	56	Autriche	90	74	82	Corée	69	48	58
Nouvelle-Zélande	59	53	56	République tchèque	90	74	82	Danemark	63	50	57
Royaume-Uni <sup>1</sup>	57	52	55	Finlande	85	78	82	Royaume-Uni	62	43	52
Autriche	56	47	51	Royaume-Uni	88	74	81	Mexique	80	27	52
Suède <sup>1</sup>	47	49	48	États-Unis	88	74	81	Portugal	62	41	50
Allemagne	52	44	48	Allemagne	87	72	80	Total OCDE	60	38	48
Mexique	64	33	48	Canada	85	74	80	Canada	58	39	48
Irlande	52	42	47	France	88	71	79	<b>Chili</b>	<b>72</b>	<b>25</b>	<b>48</b>
Total OCDE	49	40	44	Nouvelle-Zélande	88	71	79	Irlande	65	28	47
Portugal	49	38	44	Luxembourg	93	64	79	Australie	57	36	46
Japon	42	42	42	Japon	93	64	79	Finlande	47	45	46
Finlande	40	40	40	Belgique	87	66	77	Pays-Bas	50	28	39
Espagne <sup>1</sup>	44	30	37	Australie	85	68	76	Espagne	58	22	39
République tchèque	40	31	36	Irlande	89	64	76	Grèce	55	23	38
Hongrie	37	28	32	Total OCDE	88	64	76	République tchèque	53	23	37
Luxembourg	34	30	32	République slovaque	79	71	75	Allemagne	45	28	37
Turquie	43	22	32	Hongrie	79	67	73	France	41	32	37
Corée	23	34	29	Corée	88	57	73	Turquie	49	18	33
Belgique	32	25	29	Grèce	89	53	70	Pologne	37	22	29
République slovaque	29	27	28	Italie	85	53	70	Italie	40	16	29
Italie	33	22	27	Espagne	86	53	70	Autriche	38	17	27
Grèce	30	22	26	Pologne	76	63	69	Belgique	35	16	25
<b>Chili</b>	<b>33</b>	<b>18</b>	<b>26</b>	Mexique	95	45	68	Luxembourg	35	14	25
France	28	21	24	<b>Chili</b>	<b>87</b>	<b>43</b>	<b>65</b>	Hongrie	35	15	24
Pologne	24	20	22	Turquie	79	26	53	République slovaque	38	10	22

1. 16 à 24 ans.

Source : Données d'enquêtes sur la population active compilées par l'OCDE et Eurostat ; INE.

Le taux d'activité des jeunes, déjà faible, a encore baissé depuis le ralentissement de la croissance économique en 1998. Cette baisse a été en partie liée à une hausse des effectifs du deuxième cycle de l'enseignement secondaire et de l'enseignement tertiaire enregistrée. Cependant, des données provenant de pays de l'OCDE montrent que la hausse du taux de scolarisation est compatible avec une progression du niveau d'emploi des jeunes, s'il existe suffisamment d'emplois temporaires et à temps partiel. Ces possibilités d'emploi flexible peuvent être une source de revenu importante pour les étudiants au cours d'études prolongées. Au Chili, toutefois, l'emploi des jeunes est limité par plusieurs rigidités institutionnelles, notamment la rareté des emplois à temps partiel, le salaire minimum et le système d'indemnités de licenciement, qui tend à rendre les travailleurs sans ancienneté particulièrement vulnérables à la conjoncture économique (Cowan *et al.*, 2003).

Plusieurs études de l'OCDE ont été consacrées aux facteurs et aux mesures susceptibles d'accroître les taux d'activité féminine (voir encadré 14). En particulier, les femmes (avec enfants) veulent souvent avoir un emploi à temps partiel avec des horaires flexibles. Au Chili, en 2001, 39 pour cent des femmes qui travaillaient avaient un temps de travail habituel inférieur à 48 heures par semaine, mais la plupart travaillaient presque à plein temps – entre 35 et 47 heures (graphique 23A). Environ 10 pour cent seulement travaillaient moins de 30 heures par semaine – temps partiel selon les normes de l'OCDE – et il s'agissait surtout de personnes âgées (graphique 23B).

La législation du travail (article 40 bis) précise que les contrats de travail à temps partiel sont autorisés et qu'ils donnent aux travailleurs les mêmes droits légaux qu'un contrat à temps plein. Diverses autres mesures actuellement à l'étude pour permettre l'adaptation des temps de travail devraient aussi s'appliquer au travail à temps partiel. Si le cadre légal n'est pas suffisamment souple, on risque de voir le travail à temps partiel se développer surtout dans le secteur informel. Leiva (2000) montre qu'en 1994, environ deux cinquièmes des hommes qui travaillaient à temps partiel et trois cinquièmes des femmes étaient tributaires d'un employeur, mais qu'un peu plus de la moitié seulement avaient des contrats de travail. 35 à 40 pour cent seulement de tous les travailleurs à temps partiel cotisaient à l'assurance sociale. Ce constat confirme qu'il est indispensable d'adopter une politique capable d'encourager tout à la fois la flexibilité et le respect d'un ensemble de règles fondamentales de protection des travailleurs.

Au Chili, les subventions publiques pour la garde des enfants sont relativement faibles et ne s'appliquent qu'aux structures préscolaires (4-5 ans) mais non aux crèches (tableau 13). En revanche, les entreprises qui emploient plus de 20 femmes sont tenues de couvrir les frais de garde des enfants (articles 203-205). Cela tend probablement à réduire le salaire relatif des mères et risque de décourager le recrutement de femmes en général. Il serait souhaitable pour l'avenir de

#### Encadré 14. Comment augmenter le taux d'activité des femmes : l'expérience des pays de l'OCDE

Il existe entre les pays membres de l'OCDE de grandes disparités des taux d'activité des femmes, les plus élevés se situant dans les pays scandinaves et les plus faibles dans les pays méditerranéens et le Mexique. Outre les caractéristiques culturelles et individuelles (situation de famille, nombre d'enfants et nombre d'années d'études) et le contexte du marché du travail, plusieurs variables relatives aux politiques pratiquées expliquent ces écarts entre les différents pays. Une étude de l'OCDE (2003b) fait une analyse économétrique de l'importance relative de six types potentiels de politique. Il en ressort que le déterminant de loin le plus important est la disponibilité de travail à temps partiel. Le deuxième en importance est l'ampleur des subventions à la garde des enfants. Troisièmement, le traitement fiscal du deuxième apporteur de revenu du ménage par rapport à celui d'un seul joue beaucoup. Quatrièmement, la durée du congé de maternité est un facteur positif également très important. Cela dit, une durée trop brève ou trop longue peut avoir un effet décourageant. Cinquièmement, les allocations familiales semblent avoir un effet négligeable sur le taux d'activité des femmes. Enfin, un niveau plus élevé d'instruction aurait un impact significatif.

Si l'on considère trois grandes variables (subventions pour la garde des enfants, traitement fiscal et disponibilité de travail à temps partiel), les pays de l'OCDE se divisent grossièrement en quatre groupes (voir le tableau 13). Les pays scandinaves se caractérisent par des subventions élevées à la garde des enfants, un traitement fiscal favorable et un taux modéré de travail à temps partiel. Dans les autres pays d'Europe du Nord, les subventions à la garde des enfants sont relativement faibles, le traitement fiscal moyen et le taux de travail à temps partiel particulièrement élevé. Dans les pays anglo-saxons non européens, les subventions pour la garde des enfants sont faibles, le traitement fiscal est moyen et le taux de travail à temps partiel est variable. Enfin, les pays de l'OCDE dont le PIB par habitant est le plus faible, ainsi que l'Italie, se caractérisent par des subventions faibles pour la garde des enfants, un traitement fiscal moyen à favorable et un faible taux de travail à temps partiel. Une conjugaison de mesures favorables peut avoir un impact positif fort sur le taux d'activité des femmes, comme le montrent les simulations portant sur les Pays-Bas et l'Espagne. Dans le cas des pays de l'OCDE à faible revenu, les politiques les plus prometteuses semblent être un accroissement de la disponibilité de travail à temps partiel et une augmentation des subventions pour la garde des enfants.

Source : OCDE (2003b).

trouver des solutions qui encouragent une répartition plus équilibrée de ces coûts entre les employeurs, les salariés et l'État, ainsi qu'entre les hommes et les femmes. Le traitement fiscal du second apporteur de revenus est favorable, puisque l'impôt est calculé sur le revenu individuel et non sur le revenu du ménage.

Tableau 13. Politiques déterminantes pour l'activité des femmes

	Taux d'activité des femmes âgées de 25-54 ans	Dépenses publiques au titre de l'accueil des enfants et de l'enseignement préprimaire en pourcentage du PIB, 1999 <sup>1,2</sup>		Taux d'imposition effectif des gains à 67 pour cent du salaire moyen-2001 <sup>3,4</sup>			Pourcentage de femmes salariées de 25-54 ans dans l'emploi à temps partiel
		Total	o/w structures d'accueil	Second apporteur de revenus	Célibataire	Ratio second apporteur/célibataire	
<b>Pays scandinaves</b>							
Danemark	83.5	2.7	1.7	50	41	1.2	15.1
Finlande	85.0	1.5	1.2	26	26	1.0	9.5
Islande	88.1	1.1	0.8	42	15	2.8	31.3
Norvège	83.3	1.6	0.8	30	26	1.2	30.7
Suède	85.6	1.9	1.3	30	30	1.0	19.0
<b>Pays d'Europe du Nord et Japon</b>							
Autriche	77.1	0.9	0.4	25	22	1.1	26.2
Belgique	70.7	0.5	0.1	51	34	1.5	37.1
France	78.7	1.3	0.7	26	21	1.2	23.5
Allemagne	78.3	0.8	0.4	50	34	1.5	34.3
Irlande	66.1	0.5	0.2	24	10	2.3	32.1
Luxembourg	65.1	..	..	20	19	1.0	29.2
Pays-Bas	73.8	0.6	0.2	33	27	1.2	54.3
Suisse	79.3	0.3	0.1	24	19	1.3	47.4
Royaume-Uni	76.3	0.5	0.1	24	19	1.3	38.6
Japon	67.3	0.3	0.2	18	15	1.2	39.2
<b>Pays anglo-saxons non européens</b>							
Australie	71.4	0.2	0.2	27	19	1.4	38.3
Nouvelle-Zélande	74.5	0.3	0.1	23	19	1.2	34.1
Canada	79.1	0.3	0.1	32	21	1.5	22.3
États-Unis	76.4	0.5	0.1	29	22	1.3	13.0
<b>Pays de l'OCDE à faible revenu par habitant et Italie</b>							
Hongrie	70.0	..	..	29	29	1.0	4.4
Pologne	76.5	..	..	39	30	1.3	16.5
République slovaque	83.9	0.6	0.1	27	18	1.5	2.7
République tchèque	81.8	0.5	0.0	40	21	1.9	4.0
Grèce	61.3	..	0.4	16	16	1.0	13.3
Italie	59.3	..	..	38	24	1.6	23.8
Portugal	78.1	0.5	0.2	17	13	1.3	11.1
Espagne	61.2	0.4	0.1	21	13	1.6	15.7
Turquie	28.2	0.0	0.0	29	29	1.0	14.5
Corée	58.4	0.1	0.0	8	8	1.1	9.2
Mexique	45.3	0.5	0.1	-4	-4	1.0	27.0
<b>Chili</b>	<b>46.7</b>	<b>0.4</b>	<b>0.0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1.0</b>	<b>9.6</b>
Moyenne non pondérée		0.7	0.4	28	21	1.4	24.6

1. Les dépenses publiques au titre des structures d'accueil des enfants n'incluent pas les dépenses fiscales.

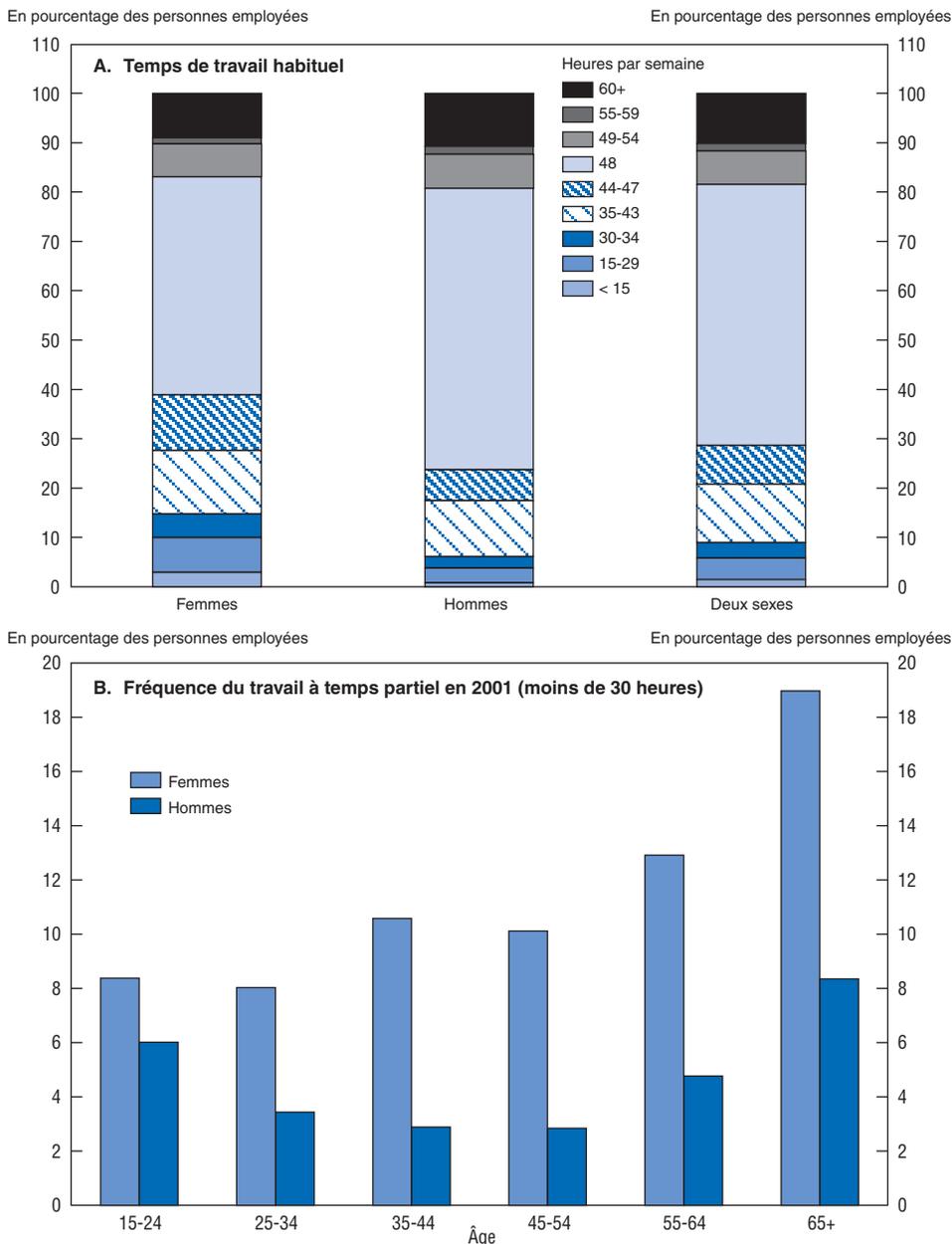
2. 1998 pour la France, l'Irlande et l'Espagne.

3. Dans le cas du second apporteur de revenu, on suppose que la famille comprend un époux rémunéré à 100 pour cent du salaire d'un ouvrier moyen et deux enfants.

4. Le taux moyen d'imposition inclut les cotisations salariales de sécurité sociale, et s'entend net des prestations monétaires universelles.

Source : OCDE (2003b), d'après OCDE (2002e) ; *Étude de l'OCDE sur l'emploi. Fiscalité, emploi et chômage*. Pour les dépenses publiques au titre de la garde d'enfants : base de données de l'OCDE sur l'éducation ; base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales ; Eurostat ; estimations par le personnel des dépenses publiques au titre des structures d'accueil des enfants pour le Canada, le Japon, les États-Unis. Statistiques du marché du travail de l'OCDE. Chili : ministère des Finances : Service des impôts et Bureau du budget.

Graphique 23. Temps de travail habituel et fréquence du travail à temps partiel



Source : INE (2002), Indicadores de Empleo por Sexo y grupos de Edad, Separata n° 10.

### Les emplois atypiques sont souvent précaires

On ne dispose pas de statistiques pour les années les plus récentes, mais il est évident que diverses formes « atypiques » d'emploi – contrats de durée déterminée, contrats à la tâche, sous-traitance, travail sans contrat et travail indépendant – sont largement répandue au Chili depuis longtemps. Comme on l'a vu plus haut, les employeurs y ont recours pour éviter le coût élevé des indemnités de licenciement et la difficulté qu'il y a à résilier les contrats de durée indéterminée. Une enquête de 1998 montrait que près d'un salarié sur quatre n'avait pas de contrat de travail et était donc employé de façon informelle (CASEN 1998). D'autres enquêtes menées en 1998 et 1999 sur le secteur formel (à l'exception des entreprises de moins de cinq salariés), ont montré qu'un cinquième seulement des contrats de travail signés chaque année étaient de durée indéterminée, tandis que près de la moitié étaient établis pour des tâches bien précises et le reste pour des durées déterminées (tableau 14, deux premières colonnes). Mais en termes de stock, plus de 80 pour cent des salariés du secteur formel étaient sous contrat de durée indéterminée, du fait que les contrats de durée déterminée et à la tâche étaient généralement de courte durée. Six pour cent seulement de l'ensemble des personnes titulaires d'un contrat de travail avaient des emplois de durée déterminée, et une proportion un peu plus importante était employée pour une tâche précise.

L'enquête de 1999 montrait aussi que pour plus de 6 pour cent des travailleurs ayant un contrat de travail, quel qu'en soit le type, ce contrat relevait d'une autre entreprise que celle pour laquelle ils travaillaient, ce qui est une proportion élevée par rapport aux normes internationales. Il s'agit notamment d'antennes locales de grandes agences internationales de travail intérimaire (*empresas de trabajo temporal*), mais à côté des sous-traitances formelles, il existe probablement de nombreuses entreprises sous-traitantes semi-informelles qui souvent ne paient pas de cotisations sociales, ainsi que des travailleurs indépendants individuels.

Tableau 14. **Contrats de travail par type**  
Distribution en pourcentage des salariés

Type	Nouveaux contrats		Contrats en vigueur	
	1998	1999	1998	1999
Durée indéterminée	24	20	81	83
Durée déterminée	32	31	7	6
Tâche spécifiée	40	45	10	9
Autres	5	4	2	2

Note : Hormis les travailleurs sans contrat.

Source : Encuesta Laboral 1999, Dirección del Trabajo.

Tableau 15. **Emploi par type de statut au Chili et dans les pays de l'OCDE, 2001**  
 Pourcentage de l'emploi total, pays classés d'après les parts des travailleurs indépendants

	Salariés	Travailleurs indépendants	Travailleurs familiaux non rémunérés
Grèce	60	32	8
Turquie	51	31	19
Mexique	63	29	8
Corée	62	29	9
<b>Chili</b>	<b>70</b>	<b>28</b>	<b>2</b>
Portugal	73	25	2
Italie	72	24	4
Pologne	72	23	5
Nouvelle-Zélande	80	19	1
Espagne	80	18	2
Irlande	82	17	1
République tchèque	85	15	1
Hongrie	86	14	1
Australie	86	14	0
Finlande	87	13	1
Royaume-Uni	88	11	1
Japon	84	11	5
Pays-Bas	89	11	1
Autriche	87	11	3
Suisse	88	10	2
Allemagne	89	10	1
Canada	90	10	0
Suède	90	10	0
France	91	9	..
République slovaque	92	8	0
Danemark	91	8	1
États-Unis	93	7	0
Norvège	93	7	0

Source : Données d'enquêtes sur la population active provenant de l'OCDE et [www.ine.cl](http://www.ine.cl).

Les travailleurs indépendants en général restent nombreux par rapport aux chiffres de l'OCDE (tableau 15), mais leurs revenus ont fortement diminué. Beaucoup d'entre eux sont probablement des sous-traitants individuels rémunérés en honoraires (*boleta de honorarios*). Le revenu moyen des travailleurs indépendants à l'exclusion des employeurs était supérieur de 45 pour cent au revenu moyen des salariés en 1995, mais en 2000 il lui était devenu inférieur de 18 pour cent (tableau 16). En proportion de l'emploi total, le travail indépendant a augmenté lentement, passant de 26 pour cent au milieu des années 90 à 28 pour cent en 1999, pour se stabiliser ensuite à peu près à ce niveau élevé. Cette proportion reste élevée par rapport aux normes de l'OCDE, même si l'on exclut les six points environ que représentent les exploitants agricoles qui travaillent à leur compte<sup>56</sup>.

Une loi qui s'imposait depuis longtemps est actuellement en préparation pour réglementer l'activité des agences de sous-traitance. Puisque des modalités

Tableau 16. **Revenu du travail par type de statut**  
Revenu salarié moyen = 100

	1995	1998	2000
Employeur	897	617	451
Travailleur indépendant	145	103	82
Salarié <sup>1</sup>	100	100	100
Toutes catégories	130	111	100

Note : Revenus moyens des personnes employées d'après les enquêtes sur les budgets des ménages.

1. À l'exclusion des services personnels.

Source : Ingreso de Hogares y Personas, 1995-2000.

souples d'emploi sont nécessaires, il faudrait s'arranger pour les inscrire autant que possible dans les cadres légaux de la législation du travail et de l'assurance sociale. Cela pourrait permettre d'autoriser des contrats de durée déterminée de plus d'un an, en même temps que certaines mesures clés facilitant le licenciement de travailleurs sous contrat de durée indéterminée, comme on l'a vu plus haut.

### **Répartition de la charge : la difficulté de financer la protection sociale**

Comparée à la zone de l'OCDE, la fiscalité relativement modérée du Chili semblerait encourager l'emploi et devrait faciliter une politique de respect des règles et de la légalité sur le marché du travail<sup>57</sup>. La plupart des travailleurs à salaire moyen paient peu ou pas d'impôt sur le revenu, car l'abattement à la base est relativement élevé. Au-delà de ce seuil, les taux d'imposition des salariés varient entre 5 et 40 pour cent. Les cotisations obligatoires d'assurance sociale s'appliquent à la totalité du salaire jusqu'à un plafond d'environ quatre fois le salaire moyen, et le taux global de cotisation est d'environ 24 pour cent (13 pour cent aux caisses de retraite, 7 pour cent à l'assurance maladie et maternité, 1 pour cent à l'assurance accidents du travail et 3 pour cent à la nouvelle assurance « chômage », *seguro de cesantia*)<sup>58</sup>.

Malgré la modestie de ces taux de cotisation, la couverture d'assurance sociale de la population est relativement faible par rapport aux normes de l'OCDE, comme c'est d'ailleurs le cas dans la plupart des pays à revenu moyen ou faible. Outre le fait que nombre de citoyens n'ont guère de protection sociale, cela signifie aussi qu'à l'avenir la dépense sociale devra probablement continuer à comporter une part importante de pensions minimum et d'assistance et d'autres régimes financés par le budget de l'État, en plus de la dépense d'assurance sociale qui peut être financée par les cotisations patronales et salariales.

La cotisation de sécurité sociale est obligatoire pour les salariés mais volontaire pour les travailleurs indépendants. Cependant, on l'a vu au chapitre II,

la densité des cotisations aux caisses de retraite est très faible. Pour un mois standard, environ 23 pour cent des salariés et 92 pour cent des travailleurs indépendants n'avaient pas cotisé, ce qui correspond à 44 pour cent du total des personnes occupées, selon les enquêtes de population active<sup>59</sup>. Le non-paiement de cotisations est très répandu dans toutes les tranches de revenus, mais particulièrement dans le quintile des revenus les plus faibles<sup>60</sup>. Les pensions d'assistance sont versées à partir de 65 ans aux personnes sans ressources, de telle sorte que la pension minimum effective est d'environ 30 pour cent du salaire moyen.

En principe, il serait souhaitable de rendre l'assurance sociale obligatoire pour tous les travailleurs, y compris les travailleurs indépendants. Toutefois, cela augmenterait le coût du contrôle de son application, et risquerait d'inciter les travailleurs indépendants à sous-déclarer leurs revenus à l'administration fiscale. Cela dit, l'expérience internationale montre que ces inconvénients éventuels pourraient être limités si les travailleurs indépendants n'avaient à verser des cotisations que pour un montant de revenu théorique faible, qui pourrait être calculé de façon à financer une pension minimum dans le cadre du régime par capitalisation.

### ***Les indemnités de chômage devraient dans la mesure du possible être augmentées***

Si le Chili peut se permettre d'augmenter ses dépenses de transferts sociaux dans un avenir proche, il faudrait qu'il accorde la priorité aux chômeurs. Comme on l'a déjà dit, la nécessité d'encourager les contrats de travail de durée indéterminée rend souhaitable une réduction du montant maximum des indemnités de départ que doivent payer les employeurs, en le ramenant par exemple de 11 à 5 mois de salaire. Mais cela pourrait impliquer une certaine augmentation des transferts sociaux dont bénéficient les travailleurs licenciés, peut-être à la fois dans le cadre de la nouvelle assurance (*seguro de cesantía*) et dans le cadre du programme d'assistance chômage lié au régime d'allocations familiales (voir chapitre V)

Toutefois, une augmentation de la dépense d'indemnisation du chômage impliquera davantage de moyens pour la gérer. Dans toute la mesure du possible, il faudra que l'administration des indemnités de licenciement comme des indemnités d'assistance chômage comporte tout à la fois les contrôles nécessaires de la disponibilité des intéressés pour un travail et un volet de conseil et d'aide pratique à la recherche d'emploi. L'expérience de l'OCDE montre que plus l'indemnisation est généreuse, plus il est important d'appliquer des contrôles efficaces – et en particulier de vérifier que les demandeurs recherchent effectivement un emploi dans le secteur formel et qu'ils ne travaillent pas déjà.

La plupart des pays de l'OCDE possèdent des agences nationales pour l'emploi dont le rôle est de coordonner les mesures « actives » et « passives » du marché du travail. L'OCDE a consacré à ces politiques une série d'examen<sup>61</sup>. La situation sociale au Chili étant différente, les solutions devront probablement

être différentes à de nombreux égards, mais une coopération avec les pays de l'OCDE pourrait néanmoins réduire le risque d'erreurs coûteuses, notamment celui de favoriser une dépendance à l'égard des transferts sociaux et de créer ainsi une « trappe à pauvreté ». Le Chili pourrait peut-être s'inspirer en particulier de l'expérience récente des pays qui ont cherché à atteindre ces objectifs grâce à des réseaux plus décentralisés de services pour l'emploi, par exemple en chargeant des organismes privés ou municipaux, sur une base concurrentielle, de la gestion des dossiers individuels<sup>62</sup>.

La dépense consacrée à des programmes actifs du marché du travail pour les chômeurs est modeste. Le programme « *Pro-empleo* », qui concerne environ 65.000 personnes chaque année, peut aider à des investissements importants pour des collectivités où le chômage est élevé, et verse des subventions aux employeurs qui recrutent des travailleurs licenciés et leur offrent une formation. Bien que l'expérience de l'OCDE montre l'avantage potentiel des mesures actives par rapport à une simple administration des indemnités, les études d'évaluation réalisées dans de nombreux pays ont montré des résultats mitigés. Dans ces conditions, au Chili, il convient probablement de continuer à les appliquer à une échelle modeste de façon qu'elles puissent être bien étudiées et ciblées sur ceux qui en ont le plus besoin.

La politique du marché du travail a aussi un rôle de promotion de la formation des travailleurs en général. En dehors d'un certain nombre de mesures qui favorisent d'une façon générale la formation en cours d'emploi – notamment une application plus large des contrats de durée indéterminée – de nombreux gouvernements proposent des conseils et un soutien particuliers pour la formation en entreprise. Au Chili, c'est l'Agence nationale pour la formation et l'emploi (SENCE) qui en est chargée ; elle gère un programme facultatif de formation des salariés auquel sont affiliées des entreprises totalisant environ 800 000 travailleurs. Les employeurs qui décident de participer à ce système de formation ont droit à une déduction fiscale à hauteur de 1 pour cent de la masse salariale. Ils peuvent sélectionner les travailleurs à former et décider du contenu de la formation, mais s'ils laissent des organismes paritaires prendre ces décisions, ils bénéficient d'une déduction fiscale supplémentaire. Ce programme a un rôle positif, mais les informations dont on dispose montrent – au Chili comme ailleurs – que les travailleurs qui ont déjà un niveau d'instruction élevé sont sur-représentés parmi les participants, qu'il s'agisse d'une formation en entreprise ou en dehors de l'entreprise. Cela montre l'importance capitale qu'il y a à améliorer le niveau général d'instruction, comme on le verra au chapitre suivant. Au Chili, comme dans les pays membres de l'OCDE, il faudra à l'avenir que l'enseignement initial arme tous les jeunes pour un apprentissage tout au long de la vie.

## V. Davantage d'équité et de qualité dans l'investissement en capital humain

### Un agenda social ambitieux

Améliorer l'accès à l'éducation et aux soins de santé et leur efficacité est l'une des grandes priorités du gouvernement depuis 1990. Il cherche par là à réduire la pauvreté et les inégalités de revenu, mais aussi à améliorer le capital humain et à accroître ainsi le bien-être, de manière à élargir les fondements de la croissance. Pour améliorer l'éducation, il met en place progressivement depuis 1997 un enseignement public à plein temps (opération qui devrait être achevée en 2006). En ce qui concerne les soins de santé, une nouvelle assurance-maladie universelle devrait être opérationnelle en 2004.

Comment financer ces deux réformes tout en maintenant la stabilité macroéconomique, c'est tout le débat. Comme la croissance s'est ralentie, ces réformes sont partiellement financées par un relèvement temporaire des taux de TVA depuis octobre 2003. Cependant, le gouvernement est conscient du fait qu'un alourdissement de la fiscalité risque de freiner la croissance. Il s'efforce donc de maintenir un certain équilibre en modérant l'augmentation de la taxe et en allongeant le calendrier de la réforme.

Le gouvernement s'efforce en outre d'améliorer la solidarité dans les domaines de l'éducation et de la santé tout en continuant à faire fond sur la liberté de choix. Dans l'éducation, il examine comment il pourrait améliorer la qualité des écoles publiques et réduire la segmentation des élèves entre secteur public et secteur privé. En matière de santé, la politique consiste à mettre en place un vaste fonds de solidarité, en espérant inciter davantage les assureurs privés à prendre en charge plus de personnes âgées tout en renforçant le financement du système public aux dépens du système privé.

En dehors de ces mesures concernant l'éducation et la santé, le gouvernement a aussi pris des mesures ciblées de lutte contre la pauvreté. Il a augmenté depuis 1990, en particulier, le salaire minimum, les allocations familiales, les pensions d'assistance et les constructions de logements sociaux. En outre, en 2002 il a mis en place un mécanisme d'assurance-chômage assurant une allocation minimum pendant cinq mois. Enfin, toujours en 2002, il a lancé un programme

spécial visant à éradiquer l'extrême pauvreté d'ici 2006 (*Chile Solidario*). Toutes ces mesures ont contribué à réduire la pauvreté et accroître l'équité, même si de nouveaux progrès dans ce domaine dépendent de façon cruciale de la reprise de la croissance économique.

### La réduction de la pauvreté est surtout induite par la croissance économique

Après une décennie de reprise économique, à la fin des années 90 le Chili avait plus qu'inversé le fort recul du niveau de vie accusé au début des années 70 et, à nouveau, au milieu des années 80. Le PIB réel par habitant a en effet augmenté de 6 pour cent par an pendant la période 1988-97 et il a continué de croître ces dernières années, mais à un rythme plus lent, en dehors d'un recul temporaire en 1999. En moyenne, sur la période 1998-2002, le PIB réel par habitant a augmenté chaque année d'environ 1.7 pour cent.

Plusieurs indicateurs confirment que le niveau de vie s'est beaucoup amélioré dans la décennie écoulée. Un effort intense de construction de logements – environ 120 000 nouveaux logements par an en moyenne entre 1993 et la fin de 2002 – conjugué à des subventions ciblées sur les catégories défavorisées, a permis de réduire sensiblement la proportion des ménages vivant dans des logements précaires ou insalubres (tableau 17). On a observé des améliorations analogues dans l'accession des ménages aux véhicules à moteur et à divers types d'équipements ménagers, ainsi qu'à la santé et à l'éducation.

Tableau 17. **Amélioration du niveau de vie entre 1992 et 2002**  
En pourcentage des logements ou des foyers

	1992	2002
<b>Conditions de logement</b>		
Sans eau et/ou sans électricité	20	9
Logements semi-permanents ou mobiles	9	4
Ménages partageant un logement avec d'autres personnes	11	10
Ménages comptant plus d'une famille nucléaire ou d'une personne seule	34	31
<b>Différents types d'équipement</b>		
Véhicule à moteur	21	32
Télévision couleur	53	87
Magnétoscope	18	36
Chaîne hi fi, etc.	30	66
Machine à laver	11	79
Réfrigérateur	55	82
Four micro-ondes	4	30
Téléphone fixe	24	52
Téléphone portable	1	51
Ordinateur	..	21

Source : INE, Recensement de la population 2002.

Le taux de pauvreté a nettement diminué. En termes absolus constants – sur la base d'un seuil de pauvreté officiel lié au prix du panier de la ménagère – 21 pour cent des habitants étaient pauvres en 2000, contre 39 pour cent en 1990 (graphique 24). Le groupe souffrant de la pauvreté la plus extrême, les « indigents », dont les revenus ne permettent pas de faire face aux besoins minimum en nourriture, est tombé à 6 pour cent de la population en 2000 contre 13 pour cent en 1990<sup>63</sup>.

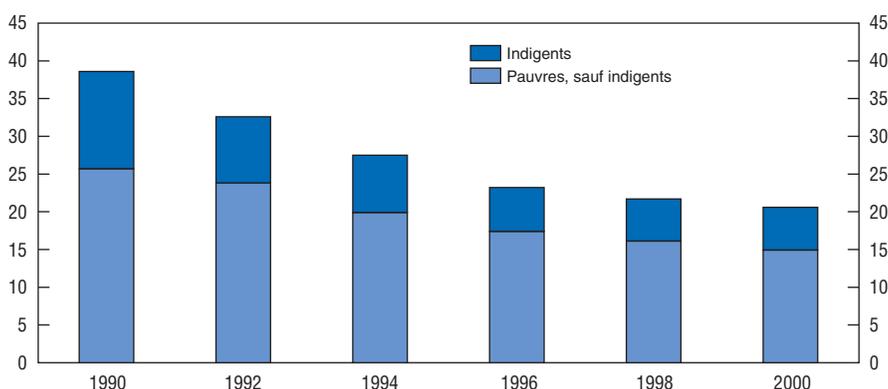
La croissance a été le principal facteur du recul de la pauvreté dans les années 90. Selon Contreras (2003a), ce facteur explique 87 pour cent du recul observé entre 1990 et 1996. Ce résultat reste valable pour différents niveaux du seuil de pauvreté. La croissance ne semble pas avoir eu d'impact sur les inégalités de revenu. En fait, les disparités de salaire au Chili semblent tenir essentiellement au niveau d'instruction. C'est pourquoi l'amélioration de l'accès à l'éducation et de sa qualité est un outil puissant de réduction de la pauvreté et des inégalités.

## Performances du système éducatif

### Principales caractéristiques

L'enseignement préuniversitaire se divise en trois phases. Huit années d'enseignement primaire obligatoire sont suivies de quatre années d'enseignement secondaire également obligatoires à partir de 2003. Cette phase se répartit en deux ans d'enseignement général et deux ans d'enseignement en lettres-sciences ou technico-professionnel. La scolarité obligatoire commence à six ans, mais les deux tiers des enfants de 4 et 5 ans vont à la maternelle, qui est facultative<sup>64</sup>. Le système actuel de gestion de l'éducation, conçu au début des années 80, est décentralisé, et d'importants pouvoirs de décision sont délégués

Graphique 24. **Taux de pauvreté**  
En pourcentage de la population



Source : Contreras et al. (2003b).

aux municipalités et aux écoles privées<sup>65</sup>. L'enseignement primaire et secondaire est assuré par des écoles communales, des écoles privées subventionnées, et des écoles privées payantes. Le premier type est financé par des chèques-service fournis aux écoles par l'État et gérés par les municipalités (voir l'encadré 15). Les écoles communales reçoivent aussi souvent de la municipalité et des programmes nationaux des subventions supplémentaires de divers montants. En outre, de nombreux établissements secondaires communaux demandent aux parents une contribution limitée. Le deuxième type d'école est aussi financé par des chèques-service, auxquels s'ajoutent souvent des contributions supplémentaires des parents, et leur gestion est privée. Le troisième groupe est financé exclusivement par les droits demandés aux parents. Les écoles privées subventionnées diffèrent des écoles communales en ce qu'elles sélectionnent *de facto* les élèves, bien que ce ne soit pas autorisé par la loi, et négocient les contrats de leurs enseignants, sous réserve de normes minimum<sup>66</sup>. Les écoles privées payantes sont presque totalement libres de négocier les salaires et conditions de travail de leurs enseignants. Depuis la mise en place du système de chèques-service en 1980, beaucoup de parents ont transféré leurs enfants des écoles communales aux écoles privées subventionnées. En 2001, 37 pour cent de l'ensemble des élèves étaient scolarisés dans des établissements privés subventionnés.

Les dépenses publiques réelles en matière d'éducation ont augmenté de quelque 40 pour cent entre 1989 et 2001 pour atteindre 4.4 pour cent du PIB, après une baisse d'environ 30 pour cent (et un recul d'autant des salaires réels des enseignants) dans les années 80 (Bravo, 2000). Les deux tiers environ de cette augmentation sont allés à l'amélioration des salaires des enseignants, dont la hausse s'est située entre 144 pour cent (salaire moyen) et 174 pour cent (salaire minimum) dans les années 90. Le troisième tiers a servi à recruter des enseignants supplémentaires et à augmenter le nombre d'heures de travail des enseignants en place, compte tenu de l'instauration de la journée entière (voir plus loin), mais aussi à améliorer l'équipement des écoles (ordinateurs et bibliothèques, par exemple). Aujourd'hui, les enseignants sont bien payés par rapport aux pays qui ont des niveaux de revenu analogues, et par rapport aux pays de l'OCDE en général<sup>67</sup>. La part de la dépense privée dans le PIB a fortement augmenté dans les années 90, pour atteindre 3.3 pour cent en 2000. Si la dépense d'éducation publique en pourcentage du PIB est plus faible que dans tous les pays de l'OCDE, la dépense privée et la dépense totale représentent une part plus élevée (OCDE, 2002b; OCDE, 2002c). De plus, c'est le Chili qui affiche la plus forte proportion de dépense privée dans la dépense totale d'éducation.

### **Un net élargissement de la couverture, mais une qualité médiocre**

Le Chili est parvenu à une couverture presque universelle de l'éducation primaire (97 pour cent en 2001 contre 95 pour cent en 1990) et la couverture de

### Encadré 15. Chèques-service pour l'enseignement : théorie et pratique

Un système de chèques-service pour l'enseignement est un dispositif de financement par lequel les parents reçoivent de l'État pour chaque enfant d'âge scolaire des droits qu'ils peuvent faire valoir auprès d'une série prédéfinie d'établissements scolaires. Ceux-ci se les font ensuite rembourser par l'État. Pour les élèves, ces chèques-service ont trois avantages potentiels (Hsieh et Urquiola, 2002). Premièrement, ils permettent un *choix individuel* qui contribue à la satisfaction personnelle et par conséquent à la motivation. Ils offrent en particulier aux élèves de familles à bas revenu une plus grande possibilité de choix : ils peuvent en effet choisir entre établissements publics et privés. Si l'on part du principe que ces derniers sont plus efficaces que les premiers, cela devrait améliorer les performances globales du système. Deuxièmement, les chèques-service peuvent générer une plus grande polarisation socioéconomique des élèves d'une école à l'autre, ceux-ci essayant d'obtenir les mêmes résultats que leurs pairs. L'impact de cet effet sur les performances est incertain et dépend de la façon dont il joue sur la performance de différents groupes d'élèves. Troisièmement, les chèques-service pourraient renforcer l'efficacité (résultats et coûts) par la concurrence que se livreraient les établissements scolaires financés par des fonds publics pour attirer et conserver leurs élèves, du fait que leur budget dépend directement de leurs effectifs.

Le système chilien diffère du système habituel de chèques-service en ce que l'État verse la subvention concernant un enfant directement à l'école choisie par les parents (c'est ce que l'on désigne sous le nom de système implicite de chèques-service (OCDE, 1999c) ou « système où le financement suit l'enfant » (Mizala et Romaguera, 2000). Seules les écoles communales et privées qui plafonnent la contribution des parents aux frais peuvent bénéficier des chèques-service. En particulier, l'État verse à chaque école un multiple d'une « unité de subvention scolaire » (USE) par élève qui fréquente effectivement cette école. Ce multiple varie selon le temps et le niveau d'enseignement assuré par l'établissement (plein temps ou mi-journée, niveau d'enseignement) et le montant de la contribution des parents, mais il est le même pour les écoles communales et les écoles privées subventionnées (Sapelli et Vial, 2002). Entre 1990 et 2001, la valeur réelle du chèque-service (USE) a augmenté de 11 pour cent par an.

Dans les années 80, le marché de l'enseignement était pratiquement libre, ce qui a permis au système de chèques-service de se développer rapidement. Il n'y avait pas de syndicat d'enseignants, pas de négociations collectives, les enseignants étaient sous contrat, qu'ils exercent dans des établissements privés ou publics, et pouvaient être licenciés à tout moment. Les règles du marché ont changé en 1991 avec l'introduction d'un « statut des enseignants », qui impose des négociations salariales au niveau central et une protection des enseignants contre les licenciements dans les établissements scolaires communaux. D'autres règles sont venues s'y ajouter au cours de la décennie 90. À partir de 1993, toutes les écoles privées subventionnées et les écoles secondaires publiques ont été officiellement autorisées à faire payer aux parents, en plus des chèques-service et autres droits, – « des contributions parentales suggérées ». Depuis 1995, les notations des écoles (SIMCE), qui jusque là n'étaient communiquées qu'à la demande des parents, ont été rendues publiques.

Encadré 15. **Chèques-service pour l'enseignement : théorie et pratique**  
(suite)

Les études empiriques menées sur le Chili et les pays de l'OCDE (des systèmes de chèques-service ou analogues sont utilisés par la Nouvelle-Zélande, l'Écosse, la Suède et certaines villes des États-Unis) montrent que les chèques-service et le choix de l'école en général ne se sont révélés ni la panacée, ni une catastrophe pour la qualité de l'éducation en termes de résultats et d'efficience par rapport aux coûts (Ladd, 2002 ; OCDE, 2002a). Au Chili, les écoles privées subventionnées non confessionnelles présentent des résultats légèrement plus faibles que les écoles communales, mais les écoles catholiques qui relèvent du système des chèques-service en ont de meilleurs (McEwan et Carnoy, 2000 ; McEwan, 2002). Les résultats observés dans d'autres pays tendent aussi à montrer que si l'on tient compte de la situation socioéconomique des élèves, les écoles privées subventionnées n'ont ni de meilleurs résultats ni des coûts plus faibles. Un autre constat, au Chili comme dans d'autres pays, est que les chèques-service aggravent la stratification socioéconomique des établissements scolaires, du fait que les écoles privées sélectionnent leurs élèves et font payer des droits supplémentaires qui pénalisent les enfants de familles à bas revenu. Cet effet est un peu atténué par l'obligation d'affecter 15 pour cent de la contribution des parents à des bourses. De plus, le choix de l'école par les parents semble plus souvent dépendre de la composition sociale de la population d'élèves que de la qualité de l'école. Hsieh et Urquiola (2002) concluent qu'au Chili le système de chèques-service a creusé les écarts de résultats entre les élèves. Enfin, rien ne démontre vraiment que la concurrence ait un impact sur la performance des établissements. Pour le Chili, l'étude de McEwan et Carnoy (2000) montre que la concurrence s'est traduite par des résultats légèrement meilleurs à Santiago mais légèrement moins bons ailleurs. Quant à Hsieh et Urquiola (2002), qui ont estimé l'effet net des trois mécanismes conjugués sur la période 1981-2000 au Chili, ils ne constatent qu'un effet limité et statistiquement non significatif des chèques-service sur les résultats des élèves.

l'éducation secondaire a beaucoup augmenté depuis 1990 (de 77 à 85 pour cent entre 1990 et 2001). Celle des structures préscolaires a atteint en 2001 deux tiers des enfants de 4-5 ans, et celle de l'éducation tertiaire 28 pour cent. Par ailleurs, le Chili se distingue du reste de l'Amérique latine par de très faibles taux de redoublement et d'abandon. Entre 1990 et 2000, la scolarité moyenne de la population active est passée de 8 à plus de 10 ans. Durant la même période, l'illettrisme est revenu de 6.2 à 4.4 pour cent de la population de 15 ans et plus.

Si le système d'éducation a une couverture plus large, sa qualité est relativement faible par rapport aux normes internationales, mais toutefois élevée par rapport à la région, d'après les comparaisons des acquis moyens en lecture, mathématiques et sciences des jeunes de 15 ans (tableau 18) réalisées dans le

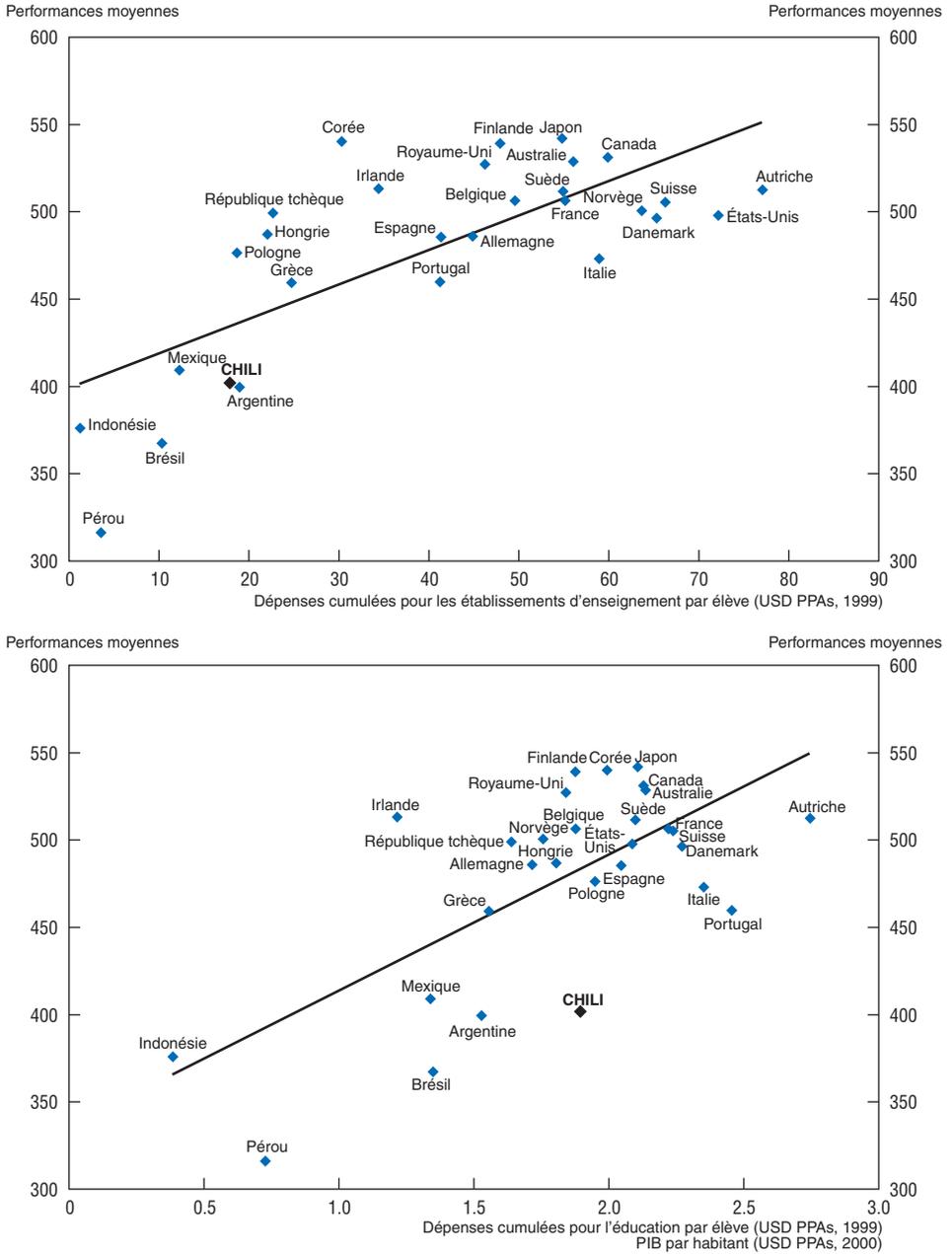
Tableau 18. Performances des élèves et coût éducatif

	Performances sur l'échelle combinée en compréhension de l'écrit	Performances sur l'échelle combinée de la culture mathématique	Performances sur l'échelle combinée de la culture scientifique	Performances moyennes	Dépenses cumulées pour les établissements d'enseignement, par élève	
					(USD PPA) (1999)	En pourcentage du PIB par habitant
Japon	522	557	550	543	54 737	2.1
Corée	525	547	552	541	30 246	2.0
France	505	517	500	507	55 086	2.2
Moyenne OCDE	500	500	500	500	..	..
États-Unis	504	493	499	499	72 119	2.1
Hongrie	480	488	496	488	21 997	1.8
Espagne	493	476	491	487	41 267	2.0
Pologne	479	470	483	477	18 586	1.9
Fédération de Russie	462	478	460	467	..	..
Portugal	470	454	459	461	41 166	2.5
Mexique	422	387	422	410	12 189	1.3
<b>Chili</b>	<b>410</b>	<b>384</b>	<b>415</b>	<b>403</b>	<b>17 820</b>	<b>1.9</b>
Argentine	418	388	396	401	18 893	1.5
Indonésie	371	367	393	377	1 164	0.4
Brésil	396	334	375	368	10 269	1.3
Pérou	327	292	333	317	3 479	0.7

Source : OCDE (2003c).

cadre du programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves (PISA+) (OCDE, 2003c)<sup>68</sup>. À la notation du Chili, qui est la plus forte des pays d'Amérique du Sud et comparable à celle du Mexique, en particulier en sciences, correspond le coût le plus élevé, exprimé par le rapport de la dépense cumulée d'éducation au PIB par habitant. Qui plus est, les résultats sont beaucoup moins bons qu'on ne s'y attendrait compte tenu du revenu national par habitant ou des niveaux de dépense par élève, comparés aux pays membres de l'OCDE et à six autres pays (graphique 25). Le Mexique, qui a dépensé nettement moins que le Chili en chiffres aussi bien absolus que relatifs mais avec un résultat légèrement meilleur en termes d'acquis, affiche une couverture sensiblement inférieure de l'enseignement secondaire (52 contre 84 pour cent). Le Chili présente un écart-type des performances des élèves inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE, de l'Argentine et du Pérou. L'écart-type du Brésil est encore plus faible que celui du Chili, mais cela est dû surtout au faible taux de scolarisation des jeunes de 15 ans. Résultat préoccupant pour le Chili, la proportion d'élèves que l'on trouve dans le quintile de notation le plus élevé est très faible, inférieure même à celle du Brésil, ce qui risque de réduire le potentiel de développement d'activités hautement qualifiées. Autre caractéristique du Chili : contrairement aux pays de l'OCDE, les écarts de performances s'observent non à l'intérieur des établissements,

Graphique 25. Dépenses d'éducation par élève et performances des élèves (PISA+)



Source : OCDE (2003c).

mais entre établissements. Autrement dit, les écoles présentent une plus forte concentration d'élèves d'une même catégorie socioéconomique que dans les autres pays. On ne sait pas dans quelle mesure cette concentration s'explique par de fortes disparités régionales.

Les faibles notes obtenues par le Chili dans PISA+ sont conformes à celles qui ressortaient de la troisième Enquête internationale sur les mathématiques et les sciences (TIMSS) effectuée en 1999. Si l'on compare la performance TIMSS du Chili pour les mathématiques de huitième année à celle des États-Unis, compte tenu des caractéristiques socioéconomiques des élèves et des écoles, les résultats sont identiques. Cela semble conforme aux résultats de PISA+ (graphique 25), où les États-Unis et le Chili se situent à peu près à la même distance sous la ligne de régression.

### ***La question des objectifs quantitatifs par rapport aux objectifs qualitatifs***

Considérant que le temps passé à l'école est un déterminant essentiel de la qualité de la scolarité, le gouvernement passe progressivement depuis 1997 de l'enseignement à mi-temps à l'enseignement à temps complet dans les écoles communales comme dans les écoles privées subventionnées. Ces réformes nécessitent d'importants crédits supplémentaires pour la construction de classes nouvelles (1.1 milliard de dollars EU dont 640 millions ont déjà été dépensés) ainsi que des crédits supplémentaires pour les enseignants (majoration de 35 pour cent de la valeur des chèques-service). Tout cela est financé par l'impôt. Au départ, il était prévu que tous les établissements scolaires devraient passer à l'enseignement à plein temps d'ici 2003. Cependant, à la fin de 2002, 75 pour cent seulement de toutes les écoles subventionnées (66 pour cent des élèves) avaient construit les infrastructures nécessaires et étaient passées à l'enseignement à temps complet. La date limite pour les 25 pour cent restants a été reportée à la fin de 2006 pour les écoles communales et 2009 pour les écoles privées subventionnées.

Le gouvernement procède actuellement à la mise en place ou à l'examen d'autres mesures destinées à relever la qualité du système éducatif. Ses priorités sont les suivantes : *i*) expansion de la couverture préscolaire ; *ii*) campagne en vue d'améliorer la lecture et les mathématiques durant les quatre premières années d'enseignement ; *iii*) extension de la scolarité obligatoire de 8 à 12 ans ; *iv*) mise en place d'un système d'évaluation de la performance des enseignants, à la suite d'un accord entre le gouvernement et le syndicat des enseignants ; et *v*) programmes de formation des enseignants. D'autres dispositions visent à améliorer la gestion et la responsabilité au niveau de l'établissement<sup>69</sup>. De plus, le gouvernement entend promouvoir les compétences des élèves et des travailleurs qui favorisent l'intégration du Chili dans l'économie mondiale et l'adoption des nouvelles technologies. En particulier, on est en train de développer l'enseignement de l'anglais et de l'informatique. Enfin, le gouvernement a établi un

« programme capital humain avancé » qui vise à promouvoir l'enseignement supérieur (pour plus de détails, voir OCDE, 2003f).

Tandis que ces mesures peuvent contribuer à améliorer le système scolaire, une réforme plus profonde risque d'être nécessaire. Elle imposera une dépense pas nécessairement accrue mais mieux adaptée. En particulier, il faudra que les communes accélèrent le processus de délégation aux établissements de leur propre gestion, notamment en ce qui concerne l'administration du personnel. Dans le même temps, il faudra que le ministère accélère l'établissement de normes de qualité minimum pour les écoles<sup>70</sup>. On pourrait aussi améliorer la dynamique du marché scolaire, en fermant les écoles qui fonctionnent mal, ou en changeant la direction s'il n'y a pas de progrès même avec l'aide du programme P-900 (voir ci-après). Il y aurait également lieu d'accroître la mobilité des enseignants et de mieux évaluer leurs aptitudes.

Une faiblesse du système est la grande disparité de qualité des enseignants, due au fait que leur formation relève des départements universitaires sans qu'il y ait de normes nationales. Cette formation doit être améliorée dans les domaines mathématique et linguistique. Le programme de formation des enseignants doit être mieux adapté aux besoins nouveaux. Par ailleurs, le barème de salaire de base pourrait être élargi. À l'heure actuelle, un enseignant qui a 15 ans d'ancienneté ne gagne que 10 pour cent de plus qu'un débutant (OCDE, 2002b)<sup>71</sup>. La rémunération pourrait en outre tenir davantage compte des performances. À cet égard, le système national actuel d'évaluation des performances (SNED), qui s'applique à toutes les écoles subventionnées depuis 1997, est un pas en avant vers la prise en compte du mérite dans les primes.

Pour que les élèves puissent pleinement bénéficier de leur liberté de choix, le gouvernement a l'intention de prendre des mesures pour élargir l'accès et accroître l'équité. Depuis 1990, des programmes spéciaux (P-900 et *Liceo para todos* axé sur les établissements secondaires) offrent une aide technique et matérielle à de nombreuses écoles parmi celles qui ont les plus faibles performances. Des études récentes montrent que les écoles qui ont participé à P-900 dans les années 90 ont vu leurs performances s'améliorer par rapport aux autres (McEwan et Urquiola, 2003). Par ailleurs, il existe des bourses pour les études secondaires et des programmes qui visent à améliorer la santé et la nutrition des enfants en milieu scolaire. Afin de réduire la polarisation, une nouvelle loi obligerait les écoles privées subventionnées à accepter au moins 15 pour cent d'enfants pauvres. De plus, elles ne seraient plus autorisées à sélectionner les enfants, sinon en raison de la proximité géographique ou de la présence de frères ou sœurs dans l'établissement.

Dans ce contexte, le gouvernement devrait aussi envisager d'adapter la valeur du chèque-service aux caractéristiques de l'élève (cette valeur devant être supérieure pour les enfants qui impliquent un coût plus élevé) et aux caractéristi-

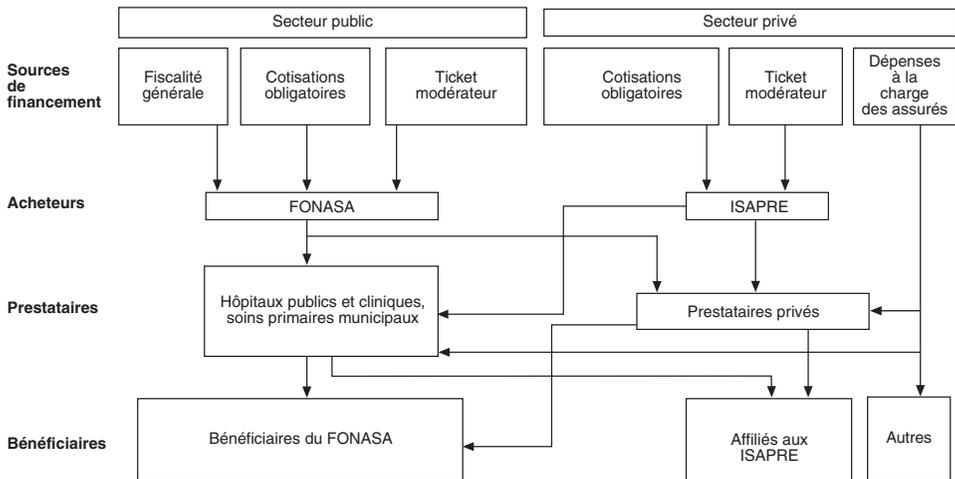
ques de l'établissement (les établissements dont la population d'élèves est hétérogène bénéficiant de chèques-service plus importants que ceux où elle est homogène). C'est ce qui s'est fait récemment pour quelques-uns des élèves les plus pauvres avec le programme *Pro-Retención*, mais cette différenciation de la valeur des chèques-service devrait s'étendre à la totalité de la population scolaire. Offrir des incitations aux établissements est probablement préférable à la proposition du gouvernement d'imposer aux écoles privées l'admission d'une certaine proportion d'élèves de familles pauvres et de leur interdire la sélection. Même si l'on doit considérer comme positive en termes de participation locale à l'éducation la possibilité que les communes fournissent des subventions supplémentaires à leurs écoles en plus des chèques-service, ceux-ci doivent rester la principale source de financement des établissements. De plus, pour réduire le risque d'aggraver les inégalités entre communes, les communes riches offrant plus de subventions que les pauvres, on pourrait les obliger à verser une partie du supplément de subvention à une caisse nationale de péréquation. Il importe aussi de veiller à ce que les communes ne versent pas de subventions supplémentaires pour maintenir des écoles qui connaissent une baisse de leurs recettes du fait d'une réduction du nombre de leurs élèves et des chèques-service correspondants. On pourrait améliorer l'évaluation des écoles en les notant sur la valeur ajoutée (note SIMCE corrigée des caractéristiques socioéconomiques de la population de l'école) au lieu de considérer une notation brute, comme c'est le cas dans certains pays de l'OCDE comme les Pays-Bas. Une commission spéciale a récemment été mise en place par le ministère de l'Éducation pour étudier la faisabilité de cette proposition.

## **Améliorer l'équité et l'efficacité du système de santé**

### ***Aperçu du système***

Le système de santé chilien juxtapose un modèle intégré public et un modèle assureur/prestataire privé. C'est un système double créé en 1981, dans lequel l'État et le secteur privé participent tous deux à l'assurance-maladie et à la délivrance des soins (graphique 26 et encadré 16). Les deux sont financés par un prélèvement obligatoire de 7 pour cent (jusqu'à un certain plafond) sur les salaires et les retraites, ainsi que par l'impôt, les copaiements et des paiements directs. Chaque personne peut décider de verser sa cotisation à l'une des compagnies d'assurances privées (institutions privées d'assurance santé, ISAPRE) ou à la caisse d'assurance publique (FONASA). Les caisses publiques et privées assurent leurs adhérents pour un ensemble donné de prestations. Les personnes dont le revenu est inférieur à un certain seuil sont par définition couvertes par le régime public. Les soins sont fournis par les dispensaires et hôpitaux publics et privés. Les ISAPRE et le FONASA donnent à leurs bénéficiaires le libre choix entre prestataires publics et privés, moyennant un copaiement. Le système, réglementé par

Graphique 26. Structure du système de santé



Source : OCDE

Le ministère de la Santé, diffère de ceux des pays de l'OCDE, où l'assurance privée est soit la forme principale de financement de la couverture maladie (Suisse et États-Unis)<sup>72</sup>, soit un payeur important intervenant à côté des systèmes publics (France, Australie, Irlande, Pays-Bas et Allemagne), soit un acteur dont le rôle est limité (Japon, Mexique, pays nordiques). Aucun pays de l'OCDE ne permet aux individus de choisir entre l'assurance publique et l'assurance privée, encore qu'en Allemagne on puisse sortir du régime public et qu'aux Pays-Bas un tiers de la population n'ait pas accès au régime public.

Le total de la dépense publique et privée du Chili en matière de santé a représenté en 2000 7.2 pour cent du PIB, soit plus que celle de plusieurs économies émergentes de l'OCDE (Mexique, Corée, Pologne, Hongrie), mais moins que la moyenne de l'OCDE, qui est de 8.2 pour cent (OCDE, 2003d) (graphique 27). Après un recul dans les années 80, la dépense de santé a affiché dans les années 90 une croissance rapide. Dans les pays de l'OCDE, la dépense relative a également augmenté, mais contrairement au Chili, plus lentement dans la décennie 90 que dans la décennie précédente. En 2000, la dépense moyenne par personne (en termes de parités de pouvoir d'achat) atteignait presque 700 dollars EU (OMS, 2002), chiffre inférieur de 60 pour cent à la moyenne de l'OCDE. En fait, il existe une relation significative entre les niveaux de revenu par habitant et la dépense par habitant (graphique 28). Au Chili, en 2000, la part de la dépense publique dans le total (40 pour cent) est (comme celle de la Corée, du Mexique et des États-Unis) nettement plus faible que celle des autres pays de l'OCDE (73 pour cent). Au Chili, au Mexique et en Corée, la part du secteur public

### Encadré 16. Dualité du système de santé chilien

La majorité de la population (en particulier les personnes à bas et moyens revenus et les retraités, qui représentent au total 66 pour cent de la population en 2000) est couverte par le FONASA, qui finance les soins fournis à ses bénéficiaires principalement par le Système national de services de santé (hôpitaux et dispensaires), le système communal de soins primaires et les prestataires privés (grâce au « libre choix »). Le FONASA est un organisme de financement dont le fonctionnement est décentralisé : il recueille les cotisations et distribue les fonds aux prestataires via un réseau de 28 services de santé locaux. En dessous d'un certain seuil de revenu, les soins sont gratuits. En 1999-2000, le FONASA était financé à hauteur d'environ un tiers par les prélèvements obligatoires, la moitié par l'impôt, 8 pour cent par des copaiements et le reste par des paiements directs. Pour ces mêmes années, 13 pour cent de la population étaient couverts par d'autres organismes publics (principalement les services de santé de l'armée et de la police).

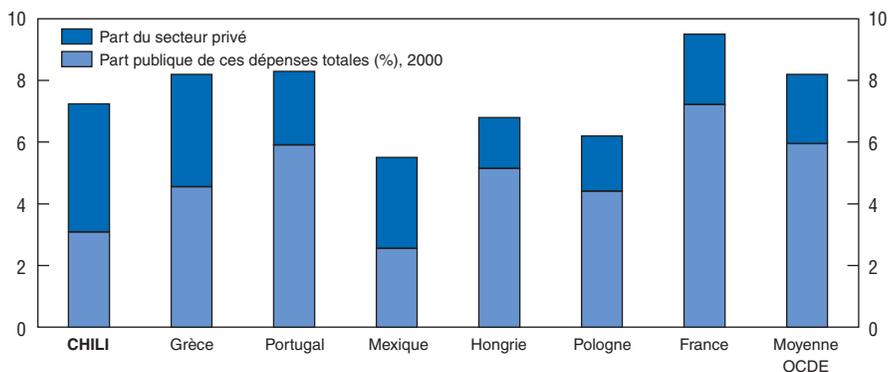
L'affiliation à une assurance privée via les ISAPRE a augmenté au fil du temps pour atteindre en 1997 26 pour cent de la population puis elle est redescendue à 20 pour cent en 2000 (FONASA, 2002). Parallèlement, le nombre d'ISAPRE est descendu de 34 en 1990 à 18 en 2003, dont 10 sont « d'accès libre » et 8 « d'accès limité » (réservés aux salariés de certaines entreprises). La plupart des assurés ISAPRE sont jeunes et d'âge moyen et ont des revenus moyens ou élevés. Les ISAPRE offrent de nombreux types de polices (environ 30.000 à la fin de 2001) et sont libres de fixer les primes correspondantes en fonction de l'âge, du sexe et du nombre d'assurés, de la couverture de l'assurance et du degré de copaiement. Contrairement au FONASA, les ISAPRE ont le droit de rejeter des demandes individuelles. Chacun peut souscrire une police au-delà de 7 pour cent de ses revenus. Les polices d'assurance des ISAPRE comportent des plafonds de remboursement, sauf dans le cas de maladies incurables. Les ISAPRE sont soumis à la supervision d'une Surintendance. Ils sous-traitent aux hôpitaux et établissements de soins primaires privés et publics et exploitent eux-mêmes quelques dispensaires. Ils sont presque entièrement financés par les prélèvements obligatoires. En 2000, la cotisation moyenne aux ISAPRE était quatre fois celle versée au FONASA.

Les prestataires publics tirent leur financement principalement du FONASA (environ 90 pour cent), des copaiements des patients, des remboursements des ISAPRE qui utilisent les services publics et des paiements directs. Les transferts du FONASA sont basés sur les budgets antérieurs (dont 70-80 pour cent sont des salaires) et sur les services réellement fournis (coûts variables). Les décisions relatives aux recrutements, aux salaires et aux investissements sont prises au niveau central par le ministère de la Santé. Les prestataires privés sont financés par les assurances publiques et privées (FONASA et ISAPRE), les copaiements des assurés des deux types d'assurance et les paiements directs (Titelman, 2000).

dans la dépense totale de santé a augmenté au fil du temps, alors que dans les pays où cette part était plus élevée, elle a généralement diminué. Globalement, il y a une tendance à la convergence. Une autre différence par rapport aux pays de

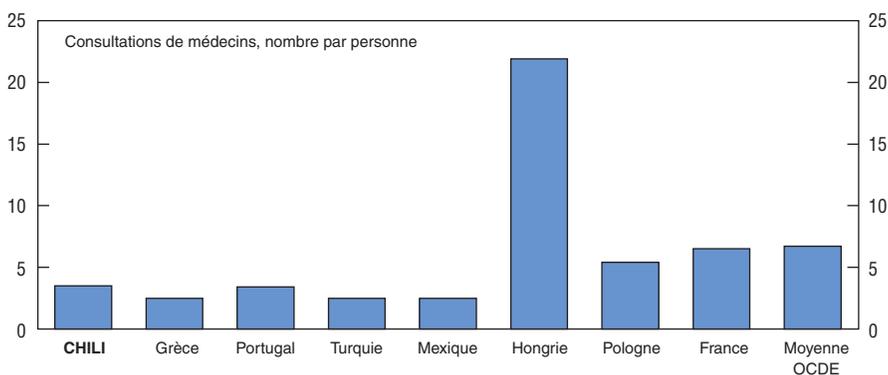
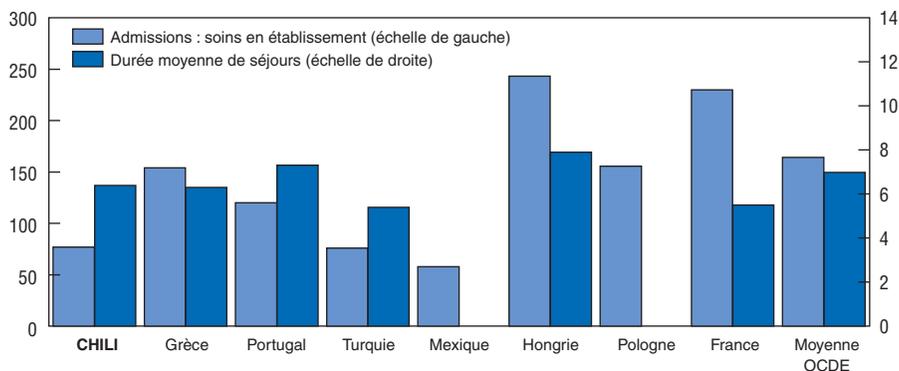
## Graphique 27. Principales caractéristiques des dépenses de santé, 2000

Parts du secteur privé/du secteur public dans les dépenses de santé totales (en % du PIB)



Pour 1 000 habitants

Journées



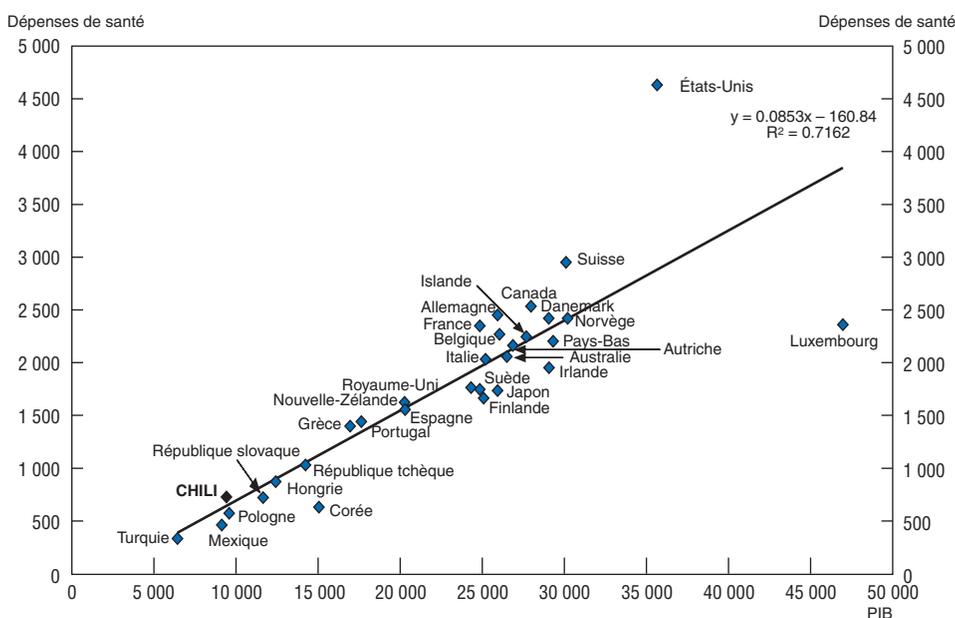
Source : Ministère de la Santé et Éco-Santé OCDE, 2002.

l'OCDE est la forte proportion des paiements directs (34 pour cent du total au Chili contre 19 pour cent en moyenne dans les pays de l'OCDE en 2000). Cette proportion a diminué dans les années 90, contrairement à ce qui s'est passé dans les pays de l'OCDE.

### Évaluation des performances

L'état de santé de la population chilienne s'est rapproché de la moyenne des pays de l'OCDE<sup>73</sup>. Ainsi, au Chili, l'espérance de vie en 1975 était inférieure

Graphique 28. PIB et dépenses de santé par habitant, 2000  
USD PPA



Source : Ministère de la Santé et Éco-Santé OCDE, 2002.

de 7 ans à la moyenne de l'OCDE, mais aujourd'hui les deux sont analogues. En 1975, la mortalité infantile au Chili atteignait le double de la moyenne OCDE, alors qu'aujourd'hui les deux chiffres sont presque identiques. À cet égard, les indicateurs de santé du Chili se comparent très favorablement à ceux du Mexique et de la Turquie. Cette évolution généralement favorable observée au Chili comme dans d'autres pays en développement tient en grande partie à l'amélioration de la situation socioéconomique de la population et à un fort développement des soins préventifs assurés à tous les citoyens par les communes.

Lorsqu'il y a élévation des niveaux de vie, les types de soins de santé auxquels on fait appel sont de plus en plus sophistiqués et exigent de gros investissements. En outre, le rythme du changement démographique sera particulièrement rapide, puisque le nombre de personnes de plus de 60 ans passera de 10 pour cent aujourd'hui à plus de 20 pour cent en 2015. Ces tendances induiront une forte pression de la demande de soins de santé. Les coûts élevés de soins plus perfectionnés alors que les mécanismes de solidarité sont limités se sont traduits par d'importantes déficiences du système de santé sur le plan de l'accès, comme le montrent les grands écarts de mortalité adulte et infantile selon les régions et les catégories socioéconomiques<sup>74</sup>. Par ailleurs, le système actuel n'assure pas une couverture suffisante des personnes à bas revenus et des personnes âgées. Les usagers des services de santé privés se plaignent du montant élevé du ticket modérateur, et ceux des services de santé publics se plaignent des longues listes d'attente et d'une attention insuffisante. Un certain nombre de réformes s'imposent si l'on veut améliorer les soins de santé aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public. En même temps que l'on élargit la couverture, il faut s'attacher à améliorer la qualité de la dépense tout en maîtrisant les coûts. Malgré l'ambition des objectifs de santé nationaux, le gouvernement compte limiter les dépenses futures de santé à 7 pour cent du PIB, comme à l'heure actuelle.

Des défauts particuliers ont été relevés dans la fourniture des prestations de santé par les assureurs privés : antisélection, coûts d'administration élevés, faible protection des bénéficiaires. Bien qu'un organisme de supervision des ISAPRE ait été créé en 1990, la régulation a été insuffisante pour éviter les dysfonctionnements de marché (Mintz, 2000). Tout d'abord, l'absence d'un dispositif préalable d'ajustement aux risques a entraîné une très forte antisélection. En effet, pour accroître la rentabilité, les assureurs ont tendance à n'accepter que des individus à faible risque au détriment des individus à haut risque. Ils le font en imposant des plafonds de remboursement, en adaptant les polices et les primes<sup>75</sup> aux profils de risque individuels, et par leurs stratégies de commercialisation. Les personnes âgées ne sont pas suffisamment couvertes par les ISAPRE et sont obligées soit de payer directement leurs soins, soit de se tourner vers le FONASA. Des systèmes d'ajustement aux risques ont été mis en place dans les pays de l'OCDE, dans lesquels les primes sont calculées sur une base collective, afin de réduire les incitations à sélectionner les risques qu'implique l'obligation pour les assureurs d'appliquer la même prime, quel que soit le degré de risque. Ces mécanismes n'ont toutefois pas entièrement éliminé l'antisélection (OCDE, 2003d).

Deuxièmement, les ISAPRE ont des coûts de commercialisation et d'administration excessifs (entre 8 et 50 pour cent, avec une moyenne de 15 pour cent des coûts totaux en 2003, selon la Surintendance des ISAPRE). L'expérience des pays de l'OCDE montre qu'un contexte plus concurrentiel améliore l'efficacité d'un système déjà caractérisé par des assureurs multiples. Cependant, rien

ne démontre que les pays qui appliquent un modèle d'assurance privée peuvent recourir à la concurrence pour maîtriser les coûts mieux que les pays qui appliquent un modèle de payeur unique. En fait, ces derniers semblent mieux maîtriser les coûts par des mesures de régulation des prix et des intrants. Troisièmement, la protection contre l'insolvabilité est insuffisante. Les ISAPRE ne sont tenues d'inscrire que de faibles provisions pour pertes, et les assurés sont insuffisamment protégés contre leur faillite et leur liquidation (comme le montre le cas de l'ISAPRE *Vida Plena* qui est actuellement en cours de dissolution). Quatrièmement, comme il n'existe pas de normes permettant de comparer les polices et les performances, il est difficile pour les consommateurs de choisir la police qui convient. Cinquièmement, bien que diverses ISAPRE participent à la gestion des soins, par l'intermédiaire de prestataires préférentiels, ils fonctionnent sur la base de la rémunération à l'acte, ce qui incite les médecins à accroître le nombre de consultations par patient. À cet égard, la situation du Chili est analogue à celle de certains pays de l'OCDE comme l'Australie, les Pays-Bas et l'Irlande<sup>76</sup>.

Dans le secteur public, les principaux problèmes sont l'inefficience et le manque de maîtrise des coûts. La forte augmentation des dépenses observée depuis 1990 ne s'est pas accompagnée d'une amélioration suffisante de la quantité et de la qualité des services fournis (Rodriguez et Tokman, 2000)<sup>77</sup>. Une forte proportion de l'augmentation des dépenses au début des années 90 a servi à financer la hausse des salaires réels<sup>78</sup>.

Les inefficiences sont dues à plusieurs causes. Premièrement, il y a, dans les hôpitaux et les dispensaires un fort absentéisme du personnel médical. De plus, de nombreux médecins traitent dans les hôpitaux publics, des patients privés qui paient le médecin mais non l'hôpital (Rodriguez et Tokman, 2000). Les salariés et les salaires étant gérés centralement par le ministère de la Santé, les dispensaires et hôpitaux n'ont guère de possibilités d'améliorer par eux-mêmes la gestion des ressources humaines. En particulier, les hôpitaux ont tendance à admettre des patients dont le traitement implique une relativement forte intensité de main-d'œuvre (Jack, 2000). Deuxièmement, les trois quarts environ des transferts du FONASA et du ministère de la Santé aux prestataires publics continuent d'être dépensés sur la base des coûts antérieurs, dont l'essentiel est constitué des salaires (Titelman, 2000). L'expérience chilienne, comme celle de certains pays de l'OCDE, montre que ce mécanisme récompense les prestataires inefficients, pénalise ceux qui sont efficaces et ne permet pas une répartition nationale des ressources en fonction des besoins. De plus, les budgets forfaitaires encouragent les excès de dépenses. Ce modèle a conduit au Chili comme dans certains pays de l'OCDE (Italie, Grèce, Nouvelle-Zélande et Portugal) à des dépassements de coûts et à l'endettement de prestataires publics et d'hôpitaux. Au Chili, les hôpitaux ont accumulé des arriérés de paiement équivalant à 5 pour cent de leur budget en 2003. Troisièmement, le volume des remboursements du FONASA aux prestataires privés s'est accru très rapidement et est difficile à maîtriser. C'est le résultat de la

possibilité offerte aux bénéficiaires de s'adresser aux services de santé privés, que le FONASA rembourse (en partie) à l'acte. Quatrièmement, il n'existe pas de mécanismes efficaces d'amélioration de la qualité. Les dispensaires et hôpitaux publics exercent leur propre contrôle de qualité, mais il n'y a pas d'évaluation indépendante. Enfin, les patients atteints de pathologies chroniques et lourdes qui sont rejetés par les assurances privées<sup>79</sup> se retrouvent pour la plupart à la charge du FONASA et pèsent sur ses ressources, qui sont limitées.

### **Proposition de réforme du système de santé**

En juin 2000, le gouvernement a entrepris d'ambitieuses réformes visant à améliorer l'accès aux soins, le financement et la qualité des prestations, à mieux répondre aux variations du profil épidémiologique et aux besoins de la population (vieillissante) ainsi qu'à accroître l'efficacité, tout cela d'ici 2010. Ces réformes sont actuellement devant le Parlement et devraient être approuvées fin 2003-début 2004. La principale est le Régime de garantie santé ou Plan d'accès universel avec garanties explicites (AUGE). Ce plan vise à donner égal accès aux soins de santé pour la prévention et le traitement primaire et intensif de 56 pathologies les plus courantes et les plus coûteuses (en termes de décès et d'invalidité)<sup>80</sup>. L'égalité d'accès se définit par des indicateurs de qualité, de délai d'attente et de limitation du ticket modérateur. Étant donné leurs nouveaux droits en vertu du Plan AUGE, les consommateurs de soins seront en mesure de faire appliquer le programme de soins garantis.

Le Plan AUGE devrait s'accompagner d'une révision complète des mécanismes de financement des soins publics et privés. Dans le nouveau système, chaque ISAPRE est libre de fixer sa propre prime dans le cadre du Régime de garantie de santé. Cependant, au sein de chaque ISAPRE, cette prime doit être la même pour tous les assurés, quels que soient leur âge et leur sexe. Les travailleurs indépendants devront aussi acquitter cette prime. La proposition chilienne va dans le même sens que ce qui se fait dans les pays de l'OCDE où l'assurance et la couverture obligatoires garantissent une couverture universelle. Un fonds spécial de solidarité (*Fondo de Compensación Solidario*), géré par la nouvelle Surintendance de la santé (voir plus loin) sera créé, auquel tous les assurés des régimes d'assurance publics et privés devront payer une « prime de solidarité universelle » d'environ 70 dollars EU par an sur leur cotisation de 7 pour cent du salaire au régime de santé<sup>81</sup>. Ce fonds sera redistribué aux assureurs privés et publics en fonction du profil de risque de leurs bénéficiaires. Le coût annuel supplémentaire représenté par AUGE est estimé à 153 milliards de pesos, ce qui représente une augmentation de 18 pour cent de la dépense publique totale de santé. Le ministère des Finances prévoit que deux tiers du plan AUGE pourront être financés par le budget en vigueur et les cotisations obligatoires. Environ la moitié du reste sera financée par une augmentation du taux de TVA d'un point à partir d'octobre 2003. Le montant

résiduel sera financé par des mesures d'efficacité et par l'augmentation des recettes fiscales attendue de la reprise de la croissance économique.

Le cadre réglementaire des ISAPRE sera renforcé. En dehors du plan AUGE, des mécanismes d'ajustement aux risques seront mis en place pour l'assurance complémentaire, qui réduiront, sans toutefois l'éliminer, la tentation pour les ISAPRE de refuser les clients à haut risque<sup>82</sup>. Par ailleurs, le contrôle de l'accès, de la qualité et des pratiques de commercialisation sera renforcé. De plus, les ISAPRE devront présenter des comptes plus transparents et constituer des réserves plus importantes pour assurer les prestations en période de difficultés financières. Une autre réforme institue une Charte des droits des patients, et la possibilité pour ceux-ci de demander un deuxième avis médical ; elle vise en même temps à améliorer l'accès aux informations.

Une dernière réforme, introduite par la loi sur l'Autorité de santé et la gestion sanitaire, a pour but de renforcer la coordination, la planification, le contrôle de qualité et la régulation de l'ensemble du système de santé. À cet effet vont être créés au ministère de la Santé un sous-secrétariat aux services de santé (*Subsecretaria de Redes Asistenciales*) et une Surintendance de la santé (*Superintendencia de Salud*) qui assurera le contrôle. Le sous-secrétariat veillera à l'amélioration des prestations de soins de santé primaires, ainsi que de la coordination avec les hôpitaux publics et privés et les dispensaires spécialisés. Afin d'en rendre la gestion plus efficace, les hôpitaux se verront donner une plus grande autonomie d'organisation et de financement. Les budgets seront plus prospectifs et axés sur les performances. Des mesures spécifiques seront prises pour la modernisation et le contrôle de qualité des hôpitaux, notamment un système d'homologation des établissements. Cette proposition va dans le même sens que l'évolution observée au sein de l'OCDE, à savoir une dissociation acheteur/prestataires dans les pays où le financement et les prestations étaient administrés par le secteur public. L'institution de supervision absorbera la Surintendance des ISAPRE et comprendra deux organismes distincts : l'un chargé de l'assurance, qui contrôlera la mise en œuvre du plan AUGE par le FONASA et les ISAPRE, ainsi que l'assurance complémentaire proposée par les ISAPRE ; et l'autre chargé des prestataires de santé, qui accréditera tous les prestataires de soins de santé publics et privés.

Les réformes du système de santé chilien s'inspirent largement de l'expérience internationale. Plusieurs réserves sont toutefois à formuler. Premièrement, le financement du plan AUGE exige des montants considérables, alors que la marge d'augmentation possible des recettes fiscales est limitée. De plus, le coût du plan est relativement incertain. Dans ces conditions, il serait souhaitable d'échelonner sur une plus longue période l'intégration des nouvelles pathologies dans le régime de couverture universelle et d'évaluer le coût et l'efficacité des soins pour celles qui sont déjà incluses. Deuxièmement, il faut éviter d'affecter

des crédits supplémentaires aux salaires et avantages du personnel de santé, afin de conserver des marges de manœuvre pour améliorer le volume et la qualité des soins. Il existe divers indicateurs utiles de la qualité des soins de santé qu'on pourrait développer, même si certains sont techniquement difficiles à construire. Par exemple, on pourrait utiliser le retour d'information des patients pour une évaluation comparative des prestations. Troisièmement, s'il vaut la peine de chercher à développer la concurrence entre les prestataires de santé, il faut bien savoir que des tentatives analogues faites par des pays de l'OCDE se sont heurtées à certaines défaillances du marché : offre limitée, situations locales de monopole des prestataires, et absence d'acheteurs d'assurance suffisamment compétents (OCDE, 2003d).

### Modestie de la dépense sociale par rapport aux normes de l'OCDE

Au Chili, la dépense publique consacrée aux programmes sociaux (autres que l'éducation) s'élevait récemment à environ 12 pour cent du PIB, soit moins que dans n'importe quel pays de l'OCDE à l'exception de la Turquie, du Mexique et de la Corée (tableau 19). Bien que plus de la moitié de ces ressources soient consacrées aux retraites, 1.5 pour cent seulement environ du PIB concerne les retraites financées dans le cadre du nouveau système introduit en 1981 (voir chapitre II). Les retraites versées dans le cadre de l'ancien système par répartition – « coûts de transition » de la réforme des retraites – représentent encore environ 2.5 pour cent du PIB, à quoi il faut ajouter environ 1.5 pour cent pour les pensions militaires et 0.5 pour cent pour les pensions d'assistance<sup>83</sup>.

La dépense relative aux retraites passera progressivement de l'ancien système par répartition au nouveau système par capitalisation, ce qui réduira la charge qui pèse sur le Trésor. Mais les besoins futurs en pensions d'assistance et minimum vieillesse sont difficiles à prédire : ils dépendront de l'efficacité avec laquelle les autorités auront instauré une discipline de cotisation chez la génération d'âge actif. Début 2002, des pensions d'assistance étaient versées à environ 370 000 personnes, dont plus de la moitié des titulaires d'une pension d'invalidité mais moins d'un cinquième des titulaires d'une pension de vieillesse (tableau 20).

En dehors des systèmes de retraite et de santé, c'est la politique du *logement* qui tient la plus grande place dans les programmes sociaux du Chili. Trois programmes de subventions mis en place entre 1986 et 1990 viennent en aide aux familles qui construisent ou achètent leur logement ou lui apportent des améliorations sanitaires. Ces trois types de subventions sont *i*) les subventions au logement rural, ciblées sur les ménages à faible revenu ; *ii*) les subventions générales au logement pour les ménages dont le revenu est légèrement supérieur à la moyenne (18 à 20 UF<sup>84</sup>, soit entre 1.1 et 1.3 fois le salaire moyen) et disposant d'une certaine épargne ; et *iii*) un programme de logement « progressif » (*programa de vivienda progresiva*) ciblé sur les familles pauvres sans domicile ou marginalisées

Tableau 19. Dépenses sociales publiques en pourcentage du PIB, 1998

	Total	Pensions	Soins de santé	Autres
Suède	31.0	14.0	6.6	10.4
Danemark	29.8	11.6	6.8	11.4
France	28.8	13.7	7.3	7.8
Suisse	28.3	15.4	7.6	5.3
Allemagne	27.3	12.8	7.8	6.7
Norvège	27.0	12.5	7.1	7.4
Autriche	26.8	15.7	5.8	5.3
Finlande	26.5	12.3	5.3	8.9
Italie	25.1	16.6	5.5	3.0
Royaume-Uni	24.7	14.2	5.6	4.9
Belgique	24.5	11.3	6.1	7.1
Pays-Bas	23.9	10.7	6.0	7.2
Pologne	22.8	14.3	4.2	4.4
Grèce	22.7	13.7	4.7	4.3
Luxembourg	22.1	11.3	5.5	5.3
Nouvelle-Zélande	21.0	6.6	6.6	7.8
Espagne	19.7	10.6	5.4	3.8
République tchèque	19.4	9.5	6.5	3.4
Islande	18.4	8.0	7.0	3.4
Portugal	18.2	9.8	5.1	3.2
Canada	18.0	6.1	6.4	5.5
Australie	17.8	6.5	6.0	5.3
Irlande	15.8	4.6	4.7	6.6
Japon	14.7	7.4	5.7	1.6
États-Unis	14.6	7.0	5.9	1.8
République slovaque	13.6	8.7	..	..
<b>Chili (2000)</b>	<b>11.6</b>	<b>6.4</b>	<b>2.7</b>	<b>2.4</b>
Turquie	11.6	5.5	4.0	2.1
Mexique	8.2	4.9	1.9	1.4
Corée	5.9	2.4	2.4	1.2

Note : L'éducation n'est pas prise en compte.

Sources : OCDE : données ECD-SOCX pour 1998. Chili : données du ministère de la Planification et de la Coopération (MIDEPLAN) pour 2000.

sur le plan du logement. Environ 85 000 logements ont ainsi été aidés en 2001. La subvention maximum dans le cadre des trois programmes se situe souvent entre 120 et 150 UF (2 à 2.5 millions de pesos), en fonction de divers critères. Avec une dépense d'environ 1 pour cent du PIB, la politique du logement du Chili semble efficace et bien ciblée. Comme on l'a vu plus haut, le recensement de la population et du logement de 2002 a montré que la proportion de ménages mal logés s'était réduite d'environ la moitié dans la décennie écoulée. Mais le nombre restant de ménages mal logés est encore suffisamment important pour justifier un vigoureux effort dans le proche avenir.

Tableau 20. Nombre de pensionnés et montant des pensions par type

	Pensions de vieillesse, d'ancienneté et de retraite anticipée			Invalidité	Réversion	Autres	Total
	Vieillesse	Ancienneté ou retraite anticipée	Sous-total				
<b>En milliers de personnes</b>							
Nouveau régime général	103	150	253	29	114	6	401
Ancien régime général	307	83	390	131	272	46	838
Pensions militaires	0	79	79	8	56	4	147
Pensions d'assistance	167	0	167	203	0	0	370
Total	577	311	888	372	441	55	1 756
<b>Pensions moyennes en pourcentage du salaire moyen</b>							
Nouveau régime général	44	67	58	57	24	19	47
Ancien régime général	39	92	50	47	28	65	43
Pensions militaires	0	161	161	163	57	746	137
Pensions d'assistance <sup>1</sup>	..	0	..	..	0	0	14
Moyenne	32	97	55	33	30	108	46

Note : Les chiffres concernent l'année 2001 pour le nouveau régime général, et la période janvier-juin 2002 pour les autres régimes.

1. La pension minimum représente environ 30 pour cent du salaire moyen et est soumise à un critère de ressources.  
Sources : Calculs à partir de données provenant de *www.ine.cl* et de *Estadísticas mensuales de seguridad social*, janvier-juin 2002.

Les allocations familiales, indemnités de maladie, congés de maternité, indemnités pour accident du travail et maladie professionnelle, subventions pour l'eau, indemnités de chômage et *Chile Solidario* (voir plus loin) représentent au total environ 1 pour cent du PIB. Tout comme le régime de retraite, la plupart de ces programmes – à l'exception de certaines prestations familiales et de *Chile Solidario* – sont ciblés sur les travailleurs qui cotisent à l'assurance sociale ; ils s'adressent par conséquent aux salariés de l'économie formelle et à un petit nombre de travailleurs indépendants qui cotisent à titre volontaire. Les indemnités de maladie et de maternité et d'accidents du travail compensent la perte de salaire ou une part importante de celle-ci. Les prestations familiales et indemnités de chômage représentent des montants nettement plus faibles (voir encadré 17). Les prestations familiales sont généralement versées par les employeurs – qui les déduisent ensuite de leurs cotisations d'assurance sociale – mais les familles pauvres qui ne sont pas inscrites à l'assurance sociale peuvent aussi en percevoir par l'intermédiaire des administrations municipales.

En dehors de ces modestes prestations familiales, le Chili n'a pratiquement pas de filet de protection sociale pour les pauvres non inscrits à l'assurance

### Encadré 17. Prestations familiales, indemnités de chômage et « Chile Solidario »

Une caisse qui dépend de l'État (*Sistema Unico de Prestaciones Familiares y Subsidios de Cesantía*) finance les prestations familiales et les indemnités de chômage pour les travailleurs inscrits à l'assurance sociale. Les ménages pauvres sans assurance sociale peuvent percevoir des prestations familiales et des prestations de *Chile Solidario*, qui sont versées par les administrations communales.

Les prestations familiales sont soumises à conditions de ressources, mais au premier semestre 2002, elles ont été versées pour 3.7 millions d'enfants ou autres personnes éligibles, dont 2.8 millions dans le cadre du régime général et 900 000 dans le cadre de l'aide communale. Les individus éligibles sont essentiellement les enfants, jusqu'à 18 ans, ou jusqu'à 23 ans s'ils poursuivent des études, mais aussi les mères handicapées et les malades mentaux. Les prestations familiales communales peuvent aussi être versées à d'autres mères et femmes enceintes.

En 2002, un chef de famille assuré qui gagnait jusqu'à 90 pour cent du salaire moyen percevait une prestation d'environ 3.600 pesos (environ 5 dollars des États-Unis) par mois, soit 1.5 pour cent du salaire moyen, par individu éligible. Pour les revenus situés entre 90 et 140 pour cent du salaire moyen, la prestation s'élevait à environ 0.5 pour cent du salaire moyen. Le même plafond s'applique aux prestations familiales versées par les communes, qui peuvent être versées pendant une durée pouvant aller jusqu'à trois ans en cas d'extrême pauvreté.

Les indemnités de chômage sont versées pendant une période maximum d'un an aux travailleurs qui perdent leur emploi après avoir cotisé au moins un an à l'assurance sociale. Ils doivent s'inscrire auprès des services municipaux sur les registres du chômage, qui peuvent servir de base pour l'affectation d'intérêt collectif. Le montant de la prestation est très faible, en 2000 environ 17 300 pesos (environ 25 dollars) par mois, soit 7 pour cent du salaire moyen, les trois premiers mois du chômage ; elle est ensuite réduite en deux étapes. A peine 49 000 travailleurs ont perçu cette indemnité au cours d'un mois quelconque du premier semestre 2002 – moins de 10 pour cent des chômeurs, selon les enquêtes de population active.

Pour remédier au problème spécifique de l'extrême pauvreté et de l'indigence persistantes, depuis mai 2002 le gouvernement applique un nouveau programme intitulé *Chile Solidario*, qui vise à éradiquer l'extrême pauvreté au cours des prochaines années. Ce programme est soigneusement ciblé sur les indigents jusqu'ici exclus du système de protection sociale et s'adresse aux familles plutôt qu'aux individus. Il rationalise en outre les instruments d'aide en vigueur en regroupant différents services sociaux, en réunissant les groupes exclus, par exemple les communautés autochtones, en réduisant le nombre d'intermédiaires pour la prestation de services sociaux et en supprimant les quotas de prestations monétaires pour les plus démunis. Au total, le programme couvrira quelque 250 000 familles. Il comporte en particulier une prestation en espèces de 10 500 pesos (environ 15 dollars) par mois (4.3 pour cent du salaire moyen) et diverses mesures pour le développement dans les régions pauvres du pays. Conduit par le ministère de la Planification et de la Coopération, ce nouveau programme fait intervenir de nombreux secteurs de l'État et du secteur privé.

sociale – à moins qu'ils n'aient droit aux pensions d'assistance. Pour y remédier, en 2002 le gouvernement a mis en place un nouveau programme dénommé *Chile Solidario* pour les ménages qui ne sont pas couverts par le système existant de protection sociale, dont le nombre était alors estimé à 225 000 familles. Étant donné que l'extrême pauvreté et l'indigence sont relativement réduites et circonscrites à certains segments de la population, ce type de programme peut se montrer très efficace. En mai 2003, il avait atteint environ 59 000 de ces familles et 44 450 percevaient une prestation mensuelle en espèces, tandis que 5 000 personnes environ étaient impliquées dans des projets de développement local<sup>85</sup>. Cette mesure a aussi semble-t-il entraîné l'extension des soins de santé publics, des soins de maternité, des vaccinations et de l'éducation à plusieurs milliers de ménages supplémentaires.

S'ils sont modestes, la plupart des programmes sociaux que nous avons évoqués semblent bien ciblés sur les pauvres. Selon une étude officielle, 73 pour cent des montants consacrés aux dépenses sociales en 2000 sont allés aux deux quintiles les plus pauvres (les 40 pour cent les plus pauvres des ménages), dont 45 points de pourcentage au quintile le plus bas (tableau 21, partie A). Bien que les prestations en espèces considérées n'aient représenté que 1.3 pour cent du revenu disponible moyen des ménages, elles ont représenté 14 pour cent des revenus du quintile le plus faible (partie B). Les subventions publiques en matière de santé (à l'exclusion de l'assurance) et d'éducation sont également très progressives au Chili, du fait de la prédominance du recours au financement privé dans les catégories à haut revenu (voir ci-dessus). La dépense publique en matière d'éducation et de santé étant supérieure à la dépense relative aux prestations monétaires, l'impact sur le niveau de vie des ménages pauvres est également plus important.

Les programmes sociaux ont un certain effet sur la distribution globale des revenus. En 2000, l'éducation et les soins de santé publics, ainsi que les prestations sociales (autres que les régimes principaux de retraite) ont ensemble augmenté de 4 à 6 pour cent la part du quintile le plus bas dans le revenu total et réduit de 57 à 53 pour cent celle du quintile supérieur. Une plus forte réduction des inégalités de revenu dépendra du rendement de l'investissement en capital humain et des interactions avec les autres types de mesures. En particulier, un meilleur fonctionnement du marché de travail, avec une dualité atténuée, contribuerait à réduire les disparités.

Tableau 21. Incidence de la dépense sociale sur la distribution des revenus, 2000

En pourcentage

Type de revenu ou de service	Quintile <sup>1</sup>					Total
	1	2	3	4	5	
<b>A. Distribution des gains privés et des dépenses sociales par quintile de revenus</b>						
1. Gains privés	4	8	12	18	57	100
2. Prestations sociales	45	28	16	8	3	100
Pensions d'assistance	53	25	13	6	2	100
Allocation familiale (régulière)	26	33	22	13	4	100
Allocation familiale (municipale)	66	24	7	2	1	100
Subvention au titre de l'eau	34	28	22	12	4	100
Prestation de chômage	42	26	11	8	13	100
3. Revenu disponible (1 + 2)	4	8	12	18	57	100
4. Soins de santé subventionnés	48	33	20	7	-7	100
5. Éducation subventionnée	35	28	20	12	5	100
6. Total du revenu disponible et des services ci-dessus (3 + 4 + 5)	6	10	13	18	53	100
Type de revenu ou de service	Quintile <sup>1</sup>					Moyenne
	1	2	3	4	5	
<b>B. Distribution du revenu total des ménages et des services en nature</b>						
1. Gains privés	86	96	98	99	100	99
2. Prestations sociales	14	4	1.7	0.6	0.1	1.3
Pensions d'assistance	7.8	1.9	0.7	0.2	0	0.6
Allocation familiale (régulière)	2.3	1.5	0.7	0.3	0	0.4
Allocation familiale (municipale)	2.6	0.5	0.1	0.0	0	0.2
Subvention au titre de l'eau	0.7	0.3	0.2	0.1	0	0.1
Prestation de chômage	0.3	0.1	0.0	0.0	0	0.0
3. Revenu disponible (1 + 2)	100	100	100	100	100	100
4. Soins de santé subventionnés	21	8	3	1	0	2
5. Éducation subventionnée	38	15	7	3	0	5
6. Total du revenu disponible et des services ci-dessus (3 + 4 + 5)	159	123	111	104	100	107

Note : Les gains privés englobent les indemnités de maladie et de maternité et les pensions autres que les pensions d'assistance.

1. Quintiles de revenu des ménages par personne de sources privées.

Source : Ministère de la Planification et de la Coopération (2001) (Mideplan).

## VI. Supprimer les barrières administratives et réguler les marchés

Les mesures visant à améliorer l'environnement commercial tiennent un rôle clé dans les programmes d'action en faveur de la croissance. Le Chili a fait œuvre de pionnier en adoptant des mesures de libéralisation dès les années 70 et 80, mais certaines de ces réformes faisaient excessivement confiance au bon fonctionnement des marchés. Les avancées de la théorie microéconomique et l'expérience accumulée par le Chili et l'OCDE aidant, le rôle de la réglementation économique est désormais mieux compris. Dans ce contexte, le gouvernement entend renforcer le cadre réglementaire et d'exécution des réglementations et améliorer l'exécution de la loi sur la concurrence en instituant un nouveau Tribunal de la concurrence doté de ressources accrues et plus indépendant vis-à-vis du gouvernement.

Bien que d'importants progrès aient déjà été accomplis, des problèmes réglementaires sont apparus dans plusieurs secteurs d'infrastructure clés. La situation du secteur de l'électricité jette un défi particulier. Comme, en règle générale, la demande d'électricité croît beaucoup plus vite que le PIB, un essor massif de l'activité économique pourrait mettre à mal le système électrique. Par ailleurs, la dépendance encore forte du pays vis-à-vis de la production d'hydroélectricité engendre des risques spécifiques liés au climat auxquels il faut apporter des solutions. La part croissante du gaz importé dans la consommation d'énergie a réduit cette dépendance, mais de nouveaux investissements s'imposent dans le secteur de l'électricité. Ils ne se concrétiseront qu'à la faveur de programmes d'incitations adéquats, mis en œuvre par le biais du cadre réglementaire.

Compte tenu des nouveaux développements sur les marchés financiers, bancaires et des fonds de pension, il y a lieu également de revoir la réglementation des marchés de capitaux. Ces secteurs connaissent un processus de consolidation et d'interconnexion, qui appelle à l'adoption d'une approche réglementaire plus unifiée et intégrée. Le gouvernement s'efforce par ailleurs d'améliorer l'efficacité et la transparence des règles administratives. Enfin, il se sert de son pouvoir réglementaire pour approfondir les marchés des capitaux (voir le chapitre III).

## Le cadre réglementaire du Chili : comparaison avec les pays de l'OCDE

Pour pouvoir comparer le niveau et la portée des cadres réglementaires du Chili d'une part et des pays de l'OCDE d'autre part, le Secrétariat a soumis aux autorités chiliennes un questionnaire sur leur cadre réglementaire<sup>86</sup>. Les restrictions sur les marchés de produits (RMP) relèvent de deux grandes catégories : *i*) les mesures orientées vers l'intérieur et *ii*) les mesures orientées vers l'extérieur, qui se décomposent en des barrières aux échanges et aux investissements. Les mesures orientées vers l'intérieur peuvent elles-mêmes être subdivisées en deux groupes – contrôle étatique et barrières à l'entrepreneuriat d'une part, et réglementations administratives et économiques d'autre part. Les résultats de cette autoévaluation sont présentés au tableau 22.

Dans l'ensemble, les RMP en vigueur au Chili sont comparables à celles des autres économies émergentes de l'OCDE (Républiques tchèque et slovaque, Hongrie, Pologne, Corée, Mexique et Turquie) mais elles sont deux fois plus importantes que celles prévalant dans les pays les plus avancés de l'OCDE. En fait, l'indicateur agrégé des RMP au Chili est le résultat de deux forces antagonistes : dans certains secteurs, la libéralisation est particulièrement avancée, et dans d'autres, le système juridique et administratif est plus restrictif et plus opaque que dans la majorité des pays de l'OCDE. En ce qui concerne les droits de vote spéciaux associés à la participation au capital des entreprises, le contrôle des entreprises par les organes législatifs et l'actionnariat, les restrictions sont faibles ou inexistantes. De même, les exemptions au droit de la concurrence sont peu nombreuses. À l'inverse, on trouve des RMP au niveau des systèmes de licences et de permis et des barrières réglementaires.

L'indicateur des RMP révèle une certaine opacité réglementaire et administrative que les autorités s'efforcent de corriger avec le « Programme pour la croissance ». Comme ces réformes constituent une priorité politique, le président a poussé à l'adoption d'une règle administrative d'accord tacite, approuvée en mai 2003. D'autres mesures administratives seront nécessaires pour harmoniser l'accès à l'information sur l'octroi de licences et les notifications et établir des « guichets uniques ». Les obstacles à la création d'entreprises paraissent relativement étendus.

Bien qu'étant très ouvert aux investissements de l'extérieur, le Chili doit encore accomplir des progrès en matière de transparence administrative vis-à-vis de l'étranger. Le pays n'a signé aucun accord de reconnaissance mutuelle (ARM) avec d'autres pays<sup>87</sup>. Aucune disposition spécifique n'encourage les instances de réglementation à reconnaître l'équivalence des mesures réglementaires, des évaluations de conformité effectuées dans d'autres pays et des normes et procédures de certification harmonisées à l'échelle internationale<sup>88</sup>.

L'une des conclusions de cette évaluation est que le dispositif réglementaire actuel doit être amélioré de manière à satisfaire les normes et principes libéraux qui caractérisent globalement le cadre institutionnel chilien.

Tableau 22. **Cadre réglementaire : comparaison Chili/pays de l'OCDE**  
 Les notes (0-6) vont du plus bas au plus haut degré de restrictivité de la réglementation

	Chili	Mexique	Marchés émergents <sup>1</sup>	UE-15	États-Unis
<b>Réglementation des marchés de produits</b>	<b>2.2</b>	<b>1.9</b>	<b>2.5</b>	<b>1.6</b>	<b>1.0</b>
<b>Politiques internes</b>	<b>2.1</b>	<b>1.7</b>	<b>2.5</b>	<b>2.1</b>	<b>1.1</b>
<b>Contrôle par l'État</b>	<b>2.1</b>	1.7	3.0	2.4	0.9
1. Propriété publique	1.7	1.7	3.4	2.3	0.8
Étendue du secteur des entreprises publiques	3.3	3.5	3.9	2.9	2.0
Taille du secteur des entreprises publiques	1.5	1.4	2.5	1.9	0.0
Droits de vote spéciaux	2.0	2.0	4.7	3.3	2.0
Contrôle des entreprises publiques par des organes législatifs	0.0	0.0	3.4	1.6	0.0
2. Intervention dans le fonctionnement des entreprises	2.7	1.7	2.4	2.4	0.9
Recours aux réglementations contraignantes <sup>2</sup>	3.5	1.8	2.5	3.2	1.1
Contrôle des prix <sup>2</sup>	2.0	1.3	1.2	1.2	0.0
<b>Obstacles à l'esprit d'entreprise</b>	<b>2.1</b>	<b>1.7</b>	<b>2.0</b>	<b>1.8</b>	<b>1.3</b>
1. Opacité réglementaire et administrative	3.4	2.3	2.2	1.9	2.1
Système de licences et de permis	4.0	4.0	3.0	2.9	4.0
Communication et simplification des règles et procédures	2.9	0.5	1.2	0.8	0.0
2. Charges administratives pour les nouvelles entreprises burdens on start-ups	1.9	1.8	2.2	2.1	0.8
Charges administratives pour les sociétés de capitaux	1.8	2.1	2.7	2.3	0.5
Charges administratives pour les entreprises individuelles	3.5	1.6	2.1	2.1	1.3
Charges administratives sectorielles <sup>2</sup>	0.5	1.6	2.1	1.9	0.5
3. Obstacles à la concurrence	0.8	0.5	1.3	0.9	1.2
Obstacles juridiques	2.1	1.3	1.5	1.7	1.0
Exemptions à la législation antitrust <sup>3</sup>	0.0	0.0	1.1	0.6	1.3
<b>Politiques envers l'étranger</b>	<b>2.3</b>	<b>2.2</b>	<b>2.5</b>	<b>0.8</b>	<b>0.9</b>
<b>Obstacles aux échanges et à l'investissement</b>	<b>2.3</b>	2.2	2.5	0.7	0.9
1. Obstacles formels	0.8	3.1	2.8	0.9	1.3
Obstacles à la propriété	0.0	2.7	2.6	0.3	2.2
Procédures discriminatoires	2.3	1.4	2.0	0.6	0.3
Droits de douane	1.0	5.0	3.7	2.0	1.0
2. Autres obstacles	4.1	1.1	2.0	0.4	0.3
Obstacles réglementaires	5.3	0.3	1.7	0.2	0.0
<i>Pour mémoire: Politiques par domaine fonctionnel</i>					
<b>Réglementation administrative</b>	<b>2.5</b>	2.0	2.2	2.0	1.2
1. Charges administratives pour les nouvelles entreprises	1.9	1.8	2.3	2.1	0.7
2. Opacité réglementaire et administrative	3.4	2.3	2.2	1.9	2.0

Tableau 22. **Cadre réglementaire : comparaison Chili/pays de l'OCDE (suite)**  
 Les notes (0-6) vont du plus bas au plus haut degré de restrictivité de la réglementation

	Chili	Mexique	Marchés émergents <sup>1</sup>	UE-15	États-Unis
<b>Réglementation économique</b>	<b>1.9</b>	1.5	2.5	2.0	1.0
1. Réglementation de la structure économique	<b>2.0</b>	1.7	2.7	2.1	1.0
2. Réglementation du comportement économique	<b>2.5</b>	1.8	3.1	2.7	1.2
3. Réglementation de la concurrence	<b>1.0</b>	0.7	1.4	1.0	0.8

N.B. : Les données pour le Chili prennent en compte l'état de la réglementation en mai 2003 et, pour les autres pays, en 1998.

1. Marchés émergents : République tchèque, Hongrie, Corée, Mexique, Pologne, Turquie.

2. Y compris les informations sectorielles sur le fret routier, le transport aérien, la distribution de détail et certains services de télécommunications.

3. Uniquement les exemptions en faveur des entreprises publiques et des activités commandées par l'État.

Source : OCDE.

## La modernisation des institutions en charge de la concurrence est en cours

L'actuelle Loi sur la concurrence a été adoptée en 1973. Pour le gouvernement chilien, son principal objectif est de promouvoir l'efficacité économique, celle-ci devant à long terme maximiser le bien-être des consommateurs. À l'annonce de la conclusion de leur accord de libre-échange avec le Chili en 2003, les États-Unis ont salué ce souci d'efficacité. À l'heure actuelle, les objectifs du Chili en matière de concurrence rejoignent ceux de l'OCDE. Pendant les quinze premières années au moins qui ont suivi l'adoption de la Loi sur la concurrence, les institutions compétentes ont cherché à préserver bien plus l'autonomie des entreprises individuelles que le processus concurrentiel et le bien-être des consommateurs. Aujourd'hui, cependant, elles se sont détournées de cette approche et commencent à se focaliser davantage sur l'efficacité.

### Exécution de la Loi sur la concurrence

Les procédures d'exécution sont parfois très longues, à la fois parce qu'il s'agit d'un processus à temps partiel et parce qu'il peut s'écouler un délai conséquent entre la désignation des témoins et la consignation de leur témoignage, entre cette étape et l'audience, puis entre l'audience et la décision finale. L'amende maximum est d'environ 230 000 dollars des États-Unis, mais les amendes atteignent rarement ce montant et sont peu appliquées. Un projet d'amendement de la loi prévoit d'augmenter substantiellement les amendes au civil et d'éliminer les sanctions pénales. Il prévoit par ailleurs d'infliger des amendes aux directeurs, aux administrateurs et à toutes les personnes ayant concouru à un acte illicite, et de rendre les directeurs, les administrateurs et toutes les personnes ayant profité de l'acte illicite secondairement responsables des amendes imposées à l'entreprise.

Les amendements proposés à la loi sur la concurrence ont pour principal objectif de remplacer l'ensemble des commissions existantes par un Tribunal de la concurrence indépendant (encadré 18). Les membres de ce Tribunal, choisis sur la base de leurs compétences, seront payés pour 2 ou 3 jours de travail par semaine et pourront recruter du personnel. Cette réforme est très importante. Aucun effort ne devra être ménagé pour renforcer et préserver l'indépendance du Tribunal dans son fonctionnement pratique. De plus, il faudra probablement accroître le budget des institutions en charge de la concurrence pour leur permettre de travailler plus rapidement. Le gouvernement devra en outre déterminer si d'autres modifications législatives sont nécessaires pour réduire la vulnérabilité du pays face aux fusions anticoncurrentielles.

Au Chili, plusieurs questions de fond touchant la concurrence restent en suspens – par exemple, la définition des marchés géographiques et de produits, l'évaluation des positions dominantes sur le marché, l'évaluation de la légalité des restrictions verticales et les normes légales applicables aux ententes injustifiables. Cette situation semble résulter de deux facteurs : l'évolution (louable) des principes de la Loi sur la concurrence et le manque (regrettable) d'explications concernant l'interprétation actuelle de la loi. Il est possible que les incertitudes découlant de ces deux facteurs aient dissuadé les investisseurs. Le Bureau du Procureur devra s'attacher en priorité à réduire les incertitudes liées aux normes légales applicables, le cas échéant en mobilisant des ressources financières supplémentaires.

Dans l'ensemble, les institutions en charge de la concurrence ont accompli un travail beaucoup plus impressionnant à l'égard des monopoles des secteurs infrastructurels que, dans un registre plus traditionnel de l'exécution de la loi, à l'encontre des entreprises opérant sur les marchés qui peuvent et doivent être concurrentiels. Cela s'explique en partie par le fait qu'elles se sont focalisées sur les monopoles d'infrastructure. Cette orientation était sans doute justifiée, étant donné que l'économie chilienne est très ouverte et exposée à la concurrence étrangère dans la plupart des secteurs.

#### *Accords horizontaux*

Ces 30 dernières années, la Commission Antitrust et la Commission préventive centrale ont instruit relativement peu de dossiers et imposé des amendes limitées. Comme dans les pays de l'OCDE, les ententes injustifiables n'ont guère été menacées et cela n'est pas surprenant : dans leur cas, il est difficile d'enquêter et plus difficile encore de réunir des preuves. Dans les économies de taille restreinte, en particulier, une petite élite économique est en mesure de limiter la production et d'augmenter les prix par le biais d'actions collusoires tacites (c'est-à-dire sans conclure un accord explicite oral ou écrit). En 1995, le Bureau du Procureur a réussi à prouver qu'il y avait eu entente sur les prix dans le secteur

## Encadré 18. Cadre de la politique de la concurrence

### Loi sur la concurrence

L'article 1 de la Loi sur la concurrence de 1973 interdit tout acte ou accord « visant à restreindre la libre concurrence dans les activités commerciales ». Bien que cette interdiction soit une disposition pénale, elle est en principe régie par le droit civil. Elle sert de base à tous les actes de mise en application de la loi, y compris la contestation d'accords horizontaux, d'accords verticaux, d'abus de position dominante, de fusions et de concurrence déloyale. Cette disposition s'inspire du Sherman Antitrust Act des États-Unis. Cependant, ni la loi ni les procédures ne prennent la jurisprudence américaine en référence.

L'article 1 s'applique non seulement aux personnes et aux entreprises (quel que soit leur statut administratif), mais aussi, dans certaines circonstances, aux ministères et autres agences gouvernementales. Cette extension de l'article à ces organismes est inhabituelle, même si l'on rencontre les mêmes dispositions en Russie et dans certains pays en transition. Ainsi, l'interdiction formulée dans l'article 1 a été utilisée pour contester les mesures discriminatoires des ministères et municipalités qui sont de nature à créer des « conditions inéquitables ». Dans la plupart des pays de l'OCDE, la conduite des organismes gouvernementaux et les actes privés dictés par la loi ou la réglementation ne sont pas couverts, car on considère que la législation sur la concurrence ne doit pas trop interférer avec les autres réglementations. Le Chili a évité ce problème en limitant le champ d'application de la loi aux réglementations ou conduites discriminatoires. Il est néanmoins difficile d'estimer ce qui est discriminatoire et ce qui ne l'est pas, et les possibilités d'interférence avec des réglementations légitimes sont réelles. Il n'en demeure pas moins que l'approche et l'expérience du Chili dans ce domaine sont très intéressantes et potentiellement instructives pour les pays de l'OCDE.

En vertu de l'article 4, l'État ne peut pas – si ce n'est par la voie législative – accorder un monopole à des parties privées ni les autoriser à exercer des activités interdites aux termes de l'article 1. Lorsque l'intérêt national est en jeu, le président du Chili peut promulguer un décret autorisant une partie privée à exercer un monopole ou l'autorisant à exercer des activités couvertes par l'article 1. Cette possibilité a été utilisée à plusieurs reprises dans les années 70 et 80, principalement pour autoriser des fusions, mais pas ces dernières années. Selon toute vraisemblance, elle sera éliminée par le projet d'amendement contenu dans le « Programme pour la croissance ».

### Institutions en charge de la concurrence

La loi de 1973 a établi un cadre institutionnel tripartite. Sa première composante est le Bureau du Procureur (organisme d'exécution de la loi), dirigé par le Procureur économique national. Le Procureur mène des enquêtes et porte les affaires de non-application de la loi devant les tribunaux. Il est nommé et peut être révoqué à tout moment par le président du Chili. Le Bureau du Procureur relève du ministère de l'Économie mais la législation lui assure un statut indépendant. Peu puissant

**Encadré 18. Cadre de la politique de la concurrence (suite)**

jusqu'en 1999, il a alors bénéficié d'un doublement de ses moyens. Dans chaque région, un agent du gouvernement exerce à temps partiel la fonction de Procureur économique régional. Les amendements du « Programme pour la croissance » prévoient néanmoins de les remplacer par des procureurs *ad hoc*, nommés par le Procureur économique national.

Deuxièmement, les Commissions préventives (*Comisiones Preventivas*) constituent l'élément le plus singulier de la structure institutionnelle chilienne. Ces commissions, qui sont souvent décrites comme des organes consultatifs, sont chargées de répondre aux questions et de déterminer comment les individus, les entreprises et les organes gouvernementaux doivent traiter les activités restreignant la concurrence. Elles peuvent aussi conseiller au Bureau du Procureur de mener des enquêtes et rendre ce qui s'apparente à des 'ordonnances de cesser et de s'abstenir' à l'encontre des conduites jugées illégales. La Commission préventive centrale, qui a compétence à Santiago et pour les affaires concernant plusieurs régions, est composée essentiellement de responsables gouvernementaux et d'universitaires et se réunit une demi-journée par semaine. Il existe 11 Commissions régionales préventives, dont les membres ne sont pas rémunérés.

Troisièmement, l'organe le plus haut placé du système de la concurrence chilien est la Commission Antitrust (*Comisión Resolutiva*). Il s'agit d'un tribunal spécial qui ne fait pas partie intégrante du système judiciaire, mais qui est présidé par un juge de la Cour suprême et soumis au contrôle de cette dernière. Elle statue sur les affaires portées devant elle par le Bureau du Procureur ou des requérants privés. La Commission peut également ouvrir des enquêtes et exécuter des mandats de perquisition. Elle dispose des pouvoirs de réparation les plus étendus, qui incluent les instruments suivants : amendes, ordres de cesser et de s'abstenir, pouvoir de démanteler ou restructurer une entreprise, et pouvoir d'invalider la nomination de personnes dans des associations professionnelles ou commerciales. Les membres de la Commission se réunissent une demi-journée par semaine et ne sont pas rémunérés dans l'exercice de cette fonction. Enfin, la Commission propose la promulgation de nouvelles lois ou réglementations et détermine les cas où les règles normales de la concurrence ne s'appliquent pas.

pharmaceutique. Des instructions sont en cours contre des ententes dans les secteurs de la transformation du lait et de la distribution d'essence.

L'un des amendements proposés par le « Programme pour la croissance » consiste à dépénaliser la Loi sur la concurrence tout en augmentant substantiellement le montant des amendes sur les accords horizontaux. C'est probablement une idée judicieuse que de remplacer des sanctions pénales inappliquées par des amendes beaucoup plus sévères. Le Chili pourrait s'inspirer des « pratiques exemplaires » internationales indiquant comment exploiter les preuves économi-

ques et circonstanciées pour prouver une entente entre concurrents. Par ailleurs, l'expérience de l'OCDE peut donner une idée des sanctions optimales applicables à l'encontre des ententes injustifiées. Dans ce contexte, on insistera sur l'étendue des dommages causés par les ententes (estimés par les États-Unis et d'autres pays à 20 pour cent du volume du commerce concerné) et sur la nécessité d'infliger des amendes d'un montant plusieurs fois supérieur aux gains illicites des entreprises afin de les dissuader de considérer ces pénalités comme un simple coût de fonctionnement. Les institutions en charge de la concurrence doivent clarifier la norme applicable aux ententes injustifiées, et si la règle *per se* ne s'applique pas, envisager l'adoption d'une telle approche. De nombreux pays utilisent une approche fondamentalement *per se*, qui présente des avantages incontestables sur le plan de l'exécution de la loi.

### *Accords verticaux*

Le Chili a accordé beaucoup d'attention aux accords verticaux et autres pratiques concernant les relations entre les entreprises situées à différents niveaux de la chaîne de distribution. Les institutions en charge de la concurrence ont longtemps appliqué la règle de l'illégalité *per se* aux restrictions et pratiques verticales, condamnant ces dernières sans chercher à savoir si l'entreprise avait une position dominante sur le marché ou si les pratiques incriminées étaient justifiées par des considérations d'efficacité et pouvaient bénéficier au marché dans son ensemble (tout en portant préjudice à quelques participants sur le marché). La discrimination par les prix était considérée comme illégale – sauf si les rabais et autres conditions favorables pratiqués étaient accessibles à tous les acheteurs sur la base d'éléments « objectifs ». Les rabais sur les volumes justifiés par des considérations de coût ont dès le départ été considérés comme des éléments objectifs. À la fin des années 80, d'autres types de justification par les prix ont progressivement été acceptés. Toutefois, les critères de décision restent flous et l'absence de norme légale claire dans ce domaine peut être particulièrement préjudiciable car elle dissuade les entreprises d'offrir ou de négocier des rabais légitimes favorables à la concurrence.

L'analyse économique des accords et pratiques verticaux a beaucoup évolué au cours des 30 dernières années. L'opinion généralement admise est que les restrictions verticales ou la discrimination par les prix ne sont pas néfastes – et sont même probablement efficaces – dès lors que l'entreprise qui les impose n'a pas de position dominante sur le marché. Dans les régimes d'exécution de la loi sur la concurrence fortement axés sur l'efficacité, l'existence avérée d'une position dominante est donc un élément prouvant l'infraction, mais d'autres régimes condamnent des restrictions qu'ils jugent injustifiées même en l'absence de position dominante sur le marché. De plus en plus, le Chili privilégie les considérations d'efficacité<sup>89</sup>.

### *Autres secteurs*

Les autorités de la concurrence ont instruit un grand nombre de dossiers liés à l'exercice d'un monopole. Cependant, leurs travaux se sont plus ou moins limités aux secteurs industriels d'infrastructure. Il est possible que, dans ce domaine en particulier, le manque de recommandations formelles et informelles sur la définition des marchés, l'évaluation des positions dominantes, etc., n'encourage pas le Bureau du Procureur et le public à se livrer à des « dénonciations » pourtant bénéfiques.

Concernant les fusions et acquisitions, les autorités de la concurrence se sont employées à faire en sorte que les fusions n'entravent pas le développement de la concurrence dans les branches potentiellement concurrentielles des secteurs d'infrastructure (peu nombreuses mais importantes). En revanche, elles ont été moins efficaces lorsqu'il s'est agi de déterminer si des fusions sur d'autres marchés risquaient de créer une situation monopolistique ou faciliter les ententes. Le dispositif chilien de lutte contre les fusions anticoncurrentielles présente deux caractéristiques inhabituelles : ces fusions ne font pas l'objet d'une interdiction distincte et il n'existe pas de système de notification préalable à la fusion.

La Loi sur la concurrence ne mentionne pas explicitement la concurrence déloyale comme étant une infraction mais l'Article 1 est suffisamment large pour couvrir cette notion. La plupart des affaires instruites concernent l'utilisation abusive de marques de commerce (la loi sur les marques de commerce interdit le dépôt de marques allant à l'encontre des principes de la concurrence loyale et de la déontologie commerciale) et la publicité comparative.

### ***Améliorer la défense de la concurrence***

La clarification des normes légales applicables et l'amélioration de la prévisibilité doivent être des priorités, d'autant plus que les Commissions préventives – les organismes qui jusqu'à présent expliquaient le mieux leurs décisions – vont être supprimées en vertu des amendements proposés. L'organisme chargé de l'exécution de la loi, le Bureau du Procureur économique national, a pris d'importantes mesures pour atténuer l'incertitude, telles que la publication sur Internet des décisions rendues. Il devrait de surcroît envisager d'élaborer des recommandations non contraignantes sur l'exécution de la loi, formuler des déclarations d'orientation ou trouver un autre moyen de faire connaître sa position sur les éléments de types d'infraction particuliers, et clarifier le cadre général de l'interprétation de la loi.

En outre, la législation et la politique sur la concurrence n'apporteront une contribution optimale à la productivité du Chili que si les institutions chargées de l'exécution de la loi étendent leurs activités à des secteurs autres que les industries d'infrastructure et combattent plus activement toutes les formes de

conduite – fusions, situations de monopole et ententes – ayant ou susceptibles d'avoir des effets anticoncurrentiels importants. Une information générale sur la concurrence (expliquant le coût des monopoles et des ententes) et des recommandations en matière d'exécution de la loi (explication de la focalisation croissante du Bureau du Procureur sur l'efficacité économique) devraient contribuer à convaincre les universitaires, le secteur privé et les décideurs que les avantages d'une exécution rigoureuse de la loi sur la concurrence l'emporteront largement sur les coûts. Le Bureau du Procureur devra s'employer à identifier les situations où i) les problèmes réglementaires causent des effets anticoncurrentiels significatifs, ii) le Bureau dispose d'un certain savoir-faire, et iii) une lettre, un rapport, une déclaration, un témoignage ou toute autre intervention du Bureau appuieraient les efforts de réforme d'autres secteurs ou expliqueraient pourquoi certaines réformes sont importantes.

## **Concurrence sectorielle et aspects réglementaires**

### ***Secteurs d'infrastructure***

Pour les autorités de la concurrence de nombreux pays de l'OCDE, les activités liées aux secteurs d'infrastructure relèvent essentiellement de la sensibilisation à la concurrence, car l'organisme de réglementation sectoriel a le pouvoir exclusif de prendre la plupart des décisions. En général, les pays de l'OCDE ont de plus en plus tendance à opérer une séparation verticale dans ce domaine. Il existe d'ailleurs une recommandation de l'OCDE à ce sujet<sup>90</sup> (qui certes n'apporte pas de solution à toutes les situations). Cet aspect est important au Chili, où l'équilibre des pouvoirs est différent du fait que la Loi sur la concurrence peut parfois s'appliquer à une instance de réglementation sectorielle ou à un autre organisme gouvernemental. Dans ce pays, les tarifs généraux sont fixés par les instances de réglementation sectorielles, avec le concours de la Division du développement du marché du ministère de l'Économie.

### *Télécommunications*

Le secteur des télécommunications du Chili a été privatisé et il est aujourd'hui en majeure partie contrôlé par des entreprises étrangères. En vertu de la loi générale sur les télécommunications, les opérateurs sont libres d'établir le prix de leurs services, mais pas les redevances d'accès qui sont toujours fixées. D'autres prix peuvent être fixés si la Commission Antitrust considère qu'il n'existe pas de conditions de concurrence. Dans la pratique, cela signifie que l'instance nationale de régulation des télécommunications définit les tarifs de l'opérateur de téléphonie locale fixe dominant (conformément aux décisions de la Commission Antitrust) et les redevances d'accès. Sur le marché de la téléphonie mobile, seuls les frais d'accès peuvent être fixés, les tarifs des appels longue distance étant libres.

Dans le secteur des télécommunications, les institutions de la concurrence ne se sont pas contentées d'évaluer périodiquement les conditions de concurrence. L'une de leurs tâches essentielles a été de déterminer si, en autorisant les entreprises de téléphonie locale à proposer des services longue distance, on risquait d'entraver la concurrence. Elles ont également défini la manière dont l'organe de régulation des télécommunications doit répartir le spectre radio sur le marché de la téléphonie mobile.

La détermination des redevances d'accès fait actuellement l'objet d'un débat. Pour l'instant, ces redevances sont asymétriques : élevées pour les opérateurs en place et faibles pour les nouveaux venus. Bien que cette disposition ait facilité l'entrée de nouveaux opérateurs et encouragé la concurrence, certains redoutent qu'elle nuise à l'efficacité. En outre, *Telefónica* a entamé une action en justice pour éviter de payer 10 millions de dollars des États-Unis de redevances d'accès à VTR (United Global), mais la Cour Suprême a statué contre l'entreprise espagnole. *Telefónica* a également poursuivi l'État à propos d'autres questions d'ordre réglementaire. Le Programme pour la croissance contenait initialement plusieurs propositions de réforme de la réglementation des télécommunications, mais les amendements proposés ont apparemment été remplacés par une nouvelle réglementation qui améliore la transparence *ex post* du processus de tarification.

### Électricité

Le secteur de l'électricité compte actuellement 60 entreprises, dont 20 sont concessionnaires pour la production, 4 pour le transport et 36 pour la distribution. Le réseau électrique chilien se décompose en 4 réseaux régionaux non raccordés entre eux. L'entreprise hydroélectrique ENDESA (groupe ENERSIS) détient une part importante du marché de la production (plus de 50 pour cent) et alimente la principale région du pays (centre).

Aux termes de la législation, l'électricité achetée par les entreprises de distribution pour leurs petits clients (moins de 2 MW) fait l'objet d'un processus de fixation des prix. La Commission antitrust définit quels services du secteur de la distribution sont soumis à ce processus. En vertu d'une réglementation de 1998 qui avait pour but d'améliorer la transparence et la concurrence, le marché est réglementé par la Commission nationale de l'énergie et la Surintendance de l'électricité et des combustibles. Le « Programme pour la croissance » prévoit la mise en œuvre de nouvelles réformes favorables à la concurrence dans ce secteur.

Le principal problème réglementaire dans ce secteur est l'ambiguïté de la Loi sur l'électricité quant à l'imputation des coûts de transport. Cette ambiguïté freine les investissements dans les infrastructures de transport et, par contrecoup, dans les installations de production. Dans le système actuel, le coût du transport est exclusivement lié à la distance et donc presque entièrement supporté par le

producteur d'hydroélectricité. De manière générale, ce régime n'est pas rentable<sup>91</sup> et ne permet pas de gérer les problèmes d'encombrement de manière efficiente (Ocaña, 2002). Les autorités souhaiteraient répercuter sur le tarif l'intégralité du coût de la disponibilité d'un réseau efficient. Le principal objectif des amendements proposés est d'apporter des éclaircissements sur la manière dont les investisseurs du secteur du transport d'électricité pourront rentabiliser leurs investissements.

Le système réglementaire ne permet pas de gérer correctement le risque climatique lié à la prépondérance de l'hydroélectricité (plus de 60 pour cent des capacités de production du système central). Pour créer des incitations à l'investissement, il est nécessaire de mieux intégrer ce risque dans le barème de prix. Le prix réglementé de l'électricité est déterminé par les coûts marginaux<sup>92</sup> induits dans des circonstances « normales » mais n'intègre pas la totalité de la « prime d'assurance » associée à la valeur de la production d'électricité thermique en période de forte sécheresse. De plus, en période de sécheresse, la séquence de production d'électricité est inversée par rapport aux périodes normales : la demande est satisfaite en priorité par les producteurs d'électricité thermique puis par les producteurs d'hydroélectricité. Ce choix minimise le risque d'assèchement complet des réservoirs alimentant les centrales hydroélectriques mais, encore une fois, réduit la valeur de la production d'électricité thermique. Pour résoudre ce problème, le gouvernement a mis en place des incitations encourageant le producteur d'hydroélectricité à constituer une réserve de production d'électricité thermique – mesure qui renforcera la position dominante déjà importante de l'entreprise hydroélectrique dominante. Le gouvernement a invité les principaux acteurs du marché à s'entendre sur une proposition de réforme. Cependant, compte tenu des éléments évoqués ci-dessus, l'hydroélectricien dominant et les producteurs thermiques ont du mal à trouver un compromis.

#### *Services de distribution d'eau et d'assainissement*

Les investissements privés dans le secteur de l'eau et de l'assainissement n'ont commencé à devenir conséquents qu'en 1998. En 2003, sur les 19 principales entreprises du secteur (répondant à 99 pour cent de la demande), 11 étaient aux mains du secteur privé (76 pour cent de la demande). En 1997, la Commission Anti-trust a approuvé l'acquisition d'une entreprise de distribution d'eau par le groupe ENERSIS, principal acteur sur le marché de l'électricité. Ce faisant, la Commission a recommandé au gouvernement d'exercer une vigilance plus étroite sur les opérations de regroupement des services publics au sein de conglomérats.

Cette recommandation a conduit à la promulgation, en 1998, de la loi sur les services sanitaires, qui a eu pour effet d'améliorer la transparence et a préparé l'ouverture future à la concurrence, en limitant dans la mesure du possible l'intégration des entreprises de services publics opérant dans une même région. Ainsi,

en vertu de cette loi, les entreprises de distribution d'eau et d'assainissement et les entreprises d'électricité ou de téléphonie locale d'une même région ne peuvent pas opérer au sein d'un même groupe si elles desservent plus de la moitié de la population locale. Comme le ministère des Travaux publics attribue les concessions aux entreprises sur la base d'appels d'offre, il existe bien une concurrence pour l'obtention des marchés même s'il n'y a pas de concurrence sur les marchés mêmes. La loi encourage également la concurrence en exigeant des entreprises de distribution d'eau et de collecte des eaux usées qu'elles autorisent les producteurs d'eau et les entreprises d'évacuation des eaux usées à utiliser leur réseau et à traiter directement avec les « gros clients ». Il appartient à la Commission Antitrust de décider si les entreprises concessionnaires sont des monopoles naturels et doivent, à ce titre, se soumettre à un tarif plafonné et à d'autres règles édictées par l'agence compétente. La Surintendance des services sanitaires fixe le tarif maximum et autorise les entreprises de distribution d'eau comptant moins de 25 000 points de raccordement à fournir leurs services conjointement si cela génère des gains d'efficacité et une baisse des tarifs.

### *Transports*

L'État ne possède que deux entreprises de transport : Santiago Metro et un service de ferries géré par un organisme indépendant. Il est propriétaire du réseau ferroviaire national, lui-même propriétaire des voies ferrées, et exploite un réseau de trains de voyageurs. Le réseau ferroviaire a été ouvert aux concessions privées. Les entreprises de transport sont libres de se faire concurrence au niveau des prix et des services, sous réserve de respecter certaines règles de sécurité et autres qui ont un impact économique limité. L'État ne subventionne pas les entreprises de transport, sauf lorsqu'il s'agit d'assurer la desserte des régions isolées. La Commission Antitrust examine actuellement une plainte déposée par une association de consommateurs, qui reproche à la société du métropolitain de Santiago d'abuser de sa situation de monopole en pratiquant des tarifs abusifs.

En ce qui concerne le transport aérien des passagers et des marchandises, en 1979 le Chili a adopté le régime de ciel ouvert. Le secteur du transport aérien a été intégralement privatisé. Selon un rapport récent, 34 compagnies aériennes opèrent au Chili, dont six sont des compagnies nationales privées. La plupart assurent le transport du fret, du courrier et des passagers. Il existe en outre neuf services de fret aérien non réguliers. Lorsque la Commission Antitrust avait approuvé la fusion des deux principales compagnies aériennes nationales de transport de passagers, elle avait exigé de l'entreprise fusionnée qu'elle fixe ses propres tarifs maximum. Plusieurs années plus tard, la Commission s'est aperçue que l'entreprise avait essayé d'évincer un nouveau concurrent en fixant un prix abusivement bas sur la seule liaison où les deux entreprises étaient en concurrence.

### *Autres secteurs*

Lors de la mise en service du premier gazoduc entre le Chili et l'Argentine dans les années 90, la Commission a été chargée de veiller à ce que les opérations de transport et de distribution du gaz naturel s'effectuent dans de bonnes conditions de concurrence. Le prix du gaz naturel est libre, mais l'instance de réglementation sectorielle peut demander à la Commission Antitrust de déclarer la non-existence de conditions concurrentielles lorsqu'elle estime que le taux de rentabilité des entreprises excède un certain niveau recommandé. Dans ce cas de figure, l'organe de réglementation peut fixer un tarif maximum.

La Constitution chilienne fait de l'État l'unique propriétaire de l'ensemble des ressources souterraines, y compris le pétrole et les minéraux, quel que soit le propriétaire des terrains de surface. Cette situation ne crée pas de problèmes de monopole car plusieurs entreprises bénéficient de droits d'exploitation minière dans le cadre d'un régime de concession. L'État s'intéresse actuellement aux moyens de rendre ce régime de concession plus efficient. L'État chilien participe directement à l'activité minière au travers de l'entreprise d'exploitation de cuivre CODELCO et de la compagnie minière ENAMI dont il est propriétaire. Il existe également 20 compagnies minières chiliennes privées, dont la moitié génèrent 90 pour cent de la production privée totale.

La plupart des ports appartenant à l'État ont été privatisés. La Commission préventive centrale est tenue par la loi de fixer des règles concurrentielles pour l'exploitation des ports du pays et a défini un ensemble de règles stipulant les conditions d'intégration horizontale et verticale. Par exemple, les « utilisateurs importants » d'un port ne peuvent pas détenir plus de 40 pour cent du capital des installations portuaires.

## **Marchés des capitaux**

### *Services bancaires et financiers*

À la fin de 2002, dix banques chiliennes et 15 banques étrangères exerçaient leurs activités dans le pays. En outre, trois chaînes de grands magasins ont récemment obtenu une licence bancaire. Les autorités de la concurrence ont inscrit peu de dossiers dans ce secteur. Le Bureau du Procureur a contesté la fusion de deux banques espagnoles au motif que l'établissement fusionné allait acquérir 27 pour cent du marché bancaire chilien, mais la Commission Antitrust n'a pas jugé l'opération anticoncurrentielle. Depuis la résolution de cette affaire, la Surintendance bancaire a reconnu la compétence des autorités de la concurrence à statuer sur les problèmes de concurrence dans ce secteur. Par ailleurs, une nouvelle législation détermine les circonstances dans lesquelles l'approbation de la Surintendance bancaire est nécessaire et la procédure à suivre pour obtenir cette autorisation. Plus récemment, deux autres grandes banques ont fusionné, obtenant

20 pour cent du marché national. Cette opération n'a pas été contestée bien que le ratio de concentration des cinq plus grandes entreprises atteigne 70 pour cent du marché national. Parallèlement, les institutions en charge de la concurrence ont imposé aux établissements non bancaires fournissant des crédits à la consommation l'obligation d'utiliser les normes de divulgation concernant les taux d'intérêt (entre autres) que la Surintendance impose aux banques.

La question de la compétitivité des services bancaires et financiers fait actuellement l'objet d'un débat potentiellement important au Chili. La Surintendance bancaire fait observer qu'elle a assoupli les conditions d'entrée tout en maintenant des règles qui protègent le système bancaire. Et si certains membres du Bureau du Procureur s'inquiètent de la concentration croissante dans le secteur, cela ne semble pas préoccuper outre mesure la Commission. De fait, le système bancaire chilien soutient avantageusement la comparaison avec les autres pays de la région en termes de coûts et de rapport prix-efficacité (voir chapitre III). Cela étant, d'autres responsables gouvernementaux estiment que le secteur bancaire n'est pas concurrentiel. Bien que la Surintendance ait pris des mesures pour faciliter l'entrée, l'impression qui prévaut est qu'il est difficile de pénétrer dans ce secteur et que les entreprises étrangères qui y parviennent procèdent en rachetant un établissement plutôt qu'en en créant un nouveau. De plus, le débat au Chili porte sur les niveaux de concentration nationale de l'ensemble des services bancaires ; il n'est pas certain que les autorités se soient sérieusement interrogées sur l'utilité d'analyser les fusions bancaires et autres pratiques sur des marchés de produits ou géographiques particuliers. Certains responsables chiliens déplorent qu'il n'existe dans le pays qu'un seul réseau de cartes de crédit.

### *Fonds de pension*

Le marché des régimes de pension privés se caractérise par des économies d'échelle importantes, une information asymétrique, l'homogénéité des produits et la faible élasticité de la demande par rapport aux prix. Ces caractéristiques ont entraîné une forte consolidation du marché. Le nombre des fonds de pension est passé de 21 en 1993 à 7 en 2002 et les deux principaux fonds totalisent actuellement 55 pour cent des actifs. Cette forte concentration, associée aux contraintes d'investissement et aux réglementations sur le rendement minimum, a poussé les fonds de pension à adopter les mêmes stratégies d'investissement (« comportement moutonnier ») et donc à proposer des taux de rendement similaires et des produits homogènes. Le petit nombre des gestionnaires de fonds de pension ne favorise pas non plus la liquidité du marché.

Les clients étant peu au fait des questions financières et les opérations des fonds de pension peu transparentes (la détermination des commissions, par exemple, est très floue), la demande ne réagit guère aux variations de prix. Les choix des clients sont lourdement influencés par les stratégies de marketing (cam-

pagnes publicitaires et promotionnelles). Répondant à ces incitations à court terme, les salariés changent fréquemment de fonds de pension, ce qui majore les coûts administratifs. Les dépenses commerciales des fonds de pension sont passées de 12.5 à 29.5 pour cent de leurs coûts totaux entre 1989 et 1998. L'élasticité estimée de la demande des clients par rapport aux dépenses commerciales est presque 20 plus élevée que l'élasticité de la demande par rapport au prix pure (Mastrangelo, 1999).

Le manque de concurrence au niveau des prix entre les fonds de pension se reflète dans le niveau élevé des commissions, un phénomène qui n'est pas rare en Amérique latine (voir le tableau 23). Les commissions pratiquées au Chili sont très élevées (25 pour cent des cotisations) par rapport aux niveaux qui prévalent dans des pays de l'OCDE tels que le Canada, l'Allemagne et le Japon (2-2.5 pour cent) (Lora et Pagés, 2000). Cependant, il est difficile d'effectuer des comparaisons directes en raison de la variation de la structure des frais. La plupart des pays de l' OCDE prélèvent les commissions sur les actifs ou le rendement, et non sur les cotisations. D'autres pays membres facturent les retraits et pratiquent des tarifs différents en fonction du profil de leurs clients (Whitehouse, 2001).

En dépit de désaccords méthodologiques, les spécialistes et les responsables gouvernementaux s'accordent sur la nécessité de faire baisser les coûts administratifs des fonds de pension. Pour atteindre cet objectif, le gouvernement vient d'adopter une réglementation qui limite les possibilités de changer de fonds de pension. Cette mesure a abouti à une baisse des coûts administratifs, mais celle-ci ne s'est pas répercutée sur les prix. Ces réglementations restrictives ne semblent donc pas très efficaces. Plutôt que de restreindre les possibilités de transfert entre fonds de pension, il faudrait encourager les programmes de fidélisation basés sur des réductions des commissions à long terme. Par ailleurs, ces dispositions devraient être présentées d'une manière simple et transparente.

Tableau 23. **Commissions des fonds de pension en Amérique latine**

	Dépôt net dans le compte individuel (% du salaire)	Commission (% du salaire)	Commission/ Dépôt net (%)
Argentine	2.7	2.3	83.2
Bolivie	10.0	2.2	22.1
<b>Chili</b>	<b>10.0</b>	<b>2.4</b>	<b>24.4</b>
Colombie	10.0	3.5	35.0
République dominicaine	3.5	1.5	42.9
Salvador	9.5	3.0	31.4
Mexique	10.7	4.5	42.2
Pérou	8.0	3.7	46.6
Uruguay	12.3	2.7	22.3

Source : International Association of Supervisors of Pension Funds (AIOS, 2002).

Il est probable que l'ouverture du marché à d'autres institutions financières, l'amélioration de la transparence de la gestion et la responsabilisation des gestionnaires de fonds de pension seraient également des moyens efficaces de réduire les commissions. L'entrée d'institutions financières non spécialisées sur le marché favoriserait les économies de gamme et la réduction des dépenses commerciales, pour autant que la réglementation empêche l'abus de position dominante. Les régimes de retraite individuels proposés par les banques et les compagnies d'assurances dans les pays de l'OCDE sont généralement moins onéreux.

Dans la plupart des pays de l'OCDE, notamment la Suisse, l'Australie, le Danemark et les Pays-Bas, l'existence de régimes collectifs entraîne généralement une baisse des coûts administratifs. Il y a donc lieu d'encourager les mécanismes de négociation et les régimes collectifs. De plus, dans certains pays d'Amérique latine et de l'OCDE, la collecte des cotisations et les services de tenue de dossiers sont assurés par une agence de sécurité sociale centralisée. Ce dispositif favorise les économies d'échelle et réduit les coûts administratifs tout en abaissant les obstacles à l'entrée sur le marché.

On l'a vu, à la suite d'un scandale de corruption récent ayant impliqué un grand fonds de pension, la question a été posée de savoir comment améliorer la coordination et l'information entre les différentes instances de réglementation opérant sur les marchés de capitaux. Il existe trois organismes de réglementation distincts au Chili : l'organisme de surveillance des fonds de pension, l'organisme de surveillance bancaire et l'organisme de surveillance des marchés financier et de l'assurance. Étant donné que les plus grandes banques sont propriétaires de la majorité des fonds de pension et que les fonds de pension détiennent des actifs substantiels sur le marché boursier, il est nécessaire de mettre en œuvre une forme d'action réglementaire coordonnée. À cet égard, il faut savoir que dans certains pays de l'OCDE, toutes les agences de réglementation sont intégrées.

## VII. Des politiques économiques au service de la compétitivité internationale

L'économie chilienne est fortement tributaire de la demande internationale. Les exportations de biens et de services non facteurs, qui représentent approximativement 30 pour cent du PIB, apportent une contribution essentielle à la croissance. Mais les petites économies émergentes comme le Chili sont confrontées à une forte concurrence internationale. Dans ce contexte, la question de savoir si la spécialisation persistante du Chili dans les produits primaires constitue un obstacle à une croissance soutenue suscite un large débat. Du fait de sa dépendance à l'égard d'un petit nombre de produits de base, l'économie chilienne doit faire face à des fluctuations importantes des termes de l'échange et de la demande internationale, qu'il n'est pas facile d'absorber.

La littérature économique n'apporte aucun élément concluant sur la relation entre le type de spécialisation et la croissance. Selon Sachs et Warner (1997), les économies dont la part des ressources naturelles dans les exportations est élevée tendent à enregistrer une expansion rapide après la phase d'exploitation initiale, mais convergent vers un taux de croissance faible sur le long terme. Les mêmes auteurs montrent que les périodes d'essor spectaculaire fondé sur les ressources naturelles peuvent avoir un impact négatif sur la croissance lorsque l'économie est victime de la « maladie hollandaise ». L'appréciation du taux de change réel liée à ce type d'essor crée des rentes conséquentes et décourage les investissements dans le secteur manufacturier. Les taux de productivité étant généralement plus élevés dans ce secteur que dans le reste de l'économie, la productivité globale ne peut que diminuer, de même que la croissance potentielle. Certains auteurs ont également soutenu qu'une forte dépendance à l'égard des ressources naturelles portait simultanément préjudice à la croissance et à la répartition des revenus<sup>93</sup>.

Ces affirmations doivent être nuancées. Il est possible que les avantages comparatifs du Chili en matière de ressources naturelles aient ralenti le développement de l'industrie manufacturière. Toutefois, l'exploitation minière, l'agriculture ou la pêche ne sont pas nécessairement des secteurs à faible productivité, en particulier dans les économies de marché émergentes en phase de rattrapage

soutenu. Les secteurs traditionnels offrent des possibilités d'utilisation intensive des nouvelles technologies, comme en témoigne l'exemple du Chili. Ainsi, de plus en plus d'éléments montrent que ce n'est pas tant ce qu'un pays produit que la manière dont il le produit qui importe (Banque mondiale, 2001). En combinant l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) avec d'autres facteurs de production tels que les connaissances et l'enseignement, une économie peut améliorer la progression de sa productivité même si elle est spécialisée dans des secteurs traditionnels. Les pouvoirs publics peuvent stimuler l'augmentation de la productivité globale en diffusant les TIC et en promouvant leur usage. C'est également une des principales conclusions du Projet de l'OCDE sur la croissance (OCDE, 2001b).

Le Chili a enregistré de nets gains de productivité dans les branches d'activité traditionnelles, mais le fait d'atteindre la frontière de production internationale<sup>94</sup> signifie également que ces gains risquent de devenir plus limités à l'avenir. La demande internationale de produits primaires croît plus lentement que celles des autres biens. Ce phénomène peut peser sur le développement futur des exportations, malgré les perspectives commerciales ouvertes par les accords de libre-échange signés récemment. Le défi à relever aujourd'hui consiste à bâtir sur ces fondations une structure économique et exportatrice plus étendue, plus dense et plus innovante, couvrant non seulement l'industrie manufacturière mais aussi un large éventail de services.

Dans ce contexte, les politiques gouvernementales examinées dans les précédents chapitres et leurs interactions jouent un rôle important dans la compétitivité internationale du Chili. Des prix stables et des finances publiques saines, un renforcement de l'intermédiation financière, un meilleur fonctionnement des marchés du travail, des investissements en capital humain, des incitations à la création d'entreprises, le développement de la concurrence et un meilleur cadre réglementaire constituent autant de moyens de rendre l'économie plus compétitive. Surtout, le fait que les autorités aient avancé sur tous ces fronts ouvre la voie à de fortes synergies. Le consensus qui prévaut à l'OCDE est que cette cohérence de l'action publique représente véritablement un élément clé pour tirer pleinement bénéfice des réformes engagées.

### **Incidence du taux de change réel sur les prix relatifs**

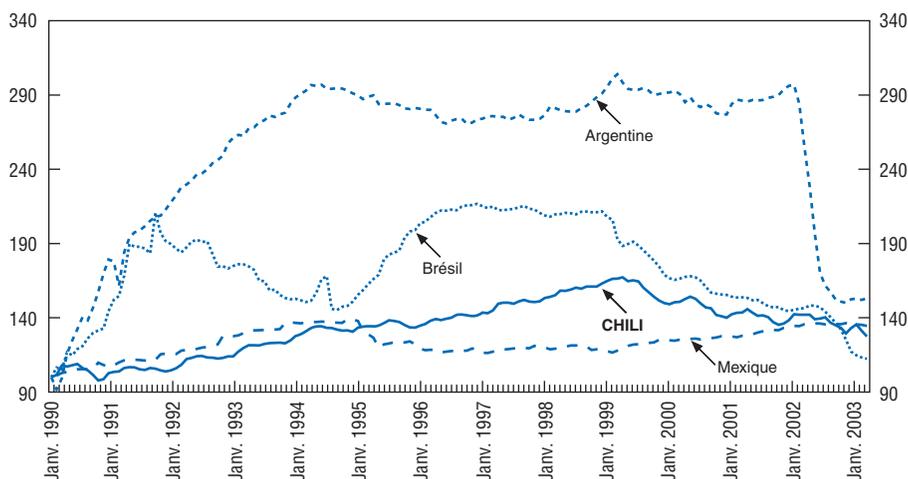
Le taux de change réel est le principal lien entre la politique macroéconomique et la compétitivité internationale. Son augmentation au fil du temps est une caractéristique reconnue du processus de développement, lorsqu'elle est induite par une progression plus rapide de la productivité dans le secteur des biens exportables (effet Balassa-Samuelson). Une déviation persistante par rapport à cette tendance structurelle se traduit par une distorsion du taux de change réel et par une position extérieure intenable, comme le montrent à la fois des élé-

ments réunis sur le long terme et des données récentes concernant les pays d'Amérique latine.

Le taux de change réel reflète les prix relatifs des biens exportables et de ceux qui ne font pas l'objet d'échanges internationaux<sup>95</sup>. Une appréciation de ce taux correspond à une hausse du prix relatif des biens non exportables<sup>96</sup>. Or, un taux de change qui rend les importations relativement peu coûteuses et réduit le prix en monnaie nationale des biens exportés tend à décourager les acteurs économiques d'investir et de travailler dans les secteurs exportateurs, même si les producteurs nationaux sont compétitifs en termes absolus par rapport aux producteurs étrangers.

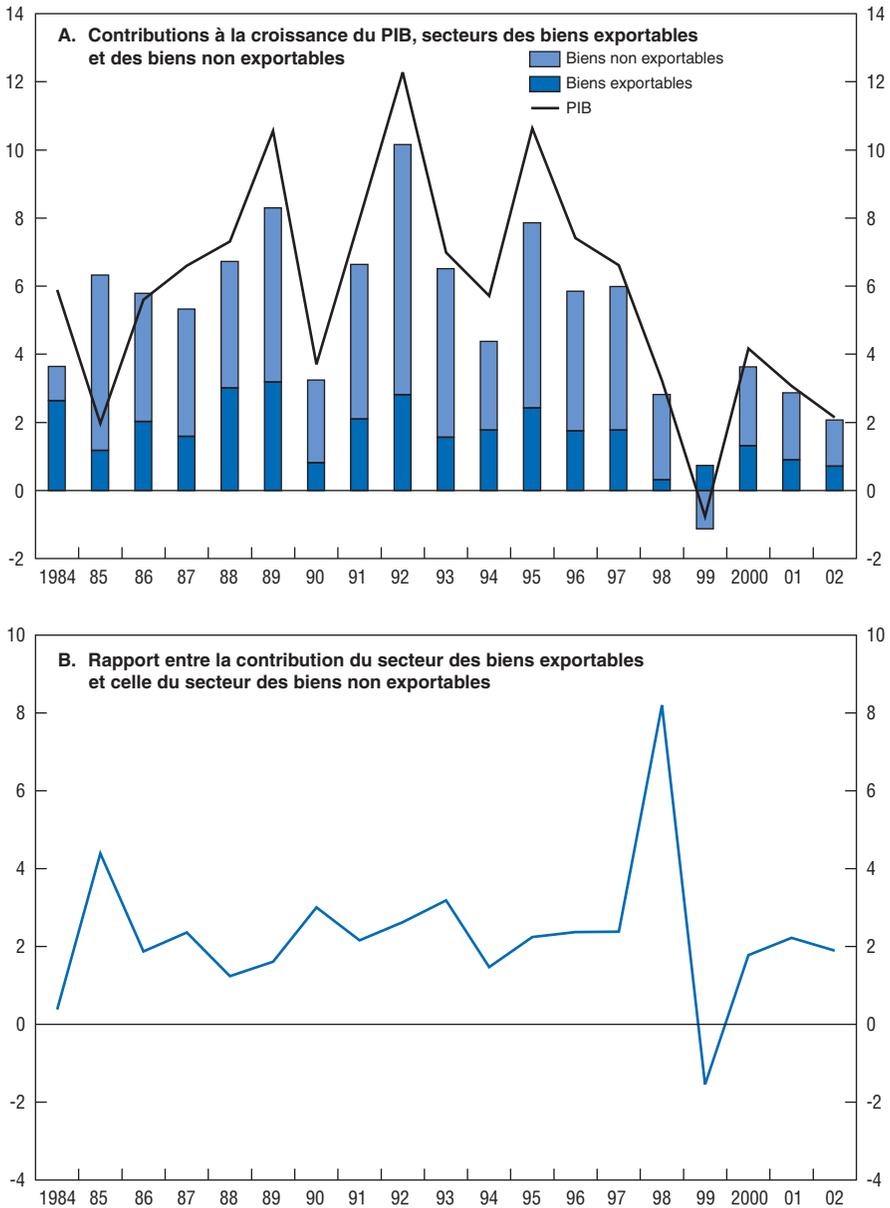
Le solide cadre macroéconomique en place au Chili a donc beaucoup contribué à préserver la compétitivité internationale du pays et à maintenir des conditions favorables aux exportations. Le graphique 29 compare l'évolution des prix relatifs au Chili avec celle constatée dans d'autres pays d'Amérique latine. Au Brésil et en Argentine, en particulier, de fortes variations des prix relatifs ont accompagné des changements brutaux de régimes de change<sup>97</sup>. Des mouvements de ce type ont également eu lieu au Chili, mais leur amplitude a été beaucoup plus limitée grâce à la coordination et la crédibilité des mesures prises en matière macroéconomique, qui ont permis un ajustement plus stable et plus ordonné de l'économie réelle.

Graphique 29. **Prix relatifs des biens non exportables et des biens exportables**<sup>1</sup>  
Janvier 1990 = 100



1. IPP pour les biens exportables et indice des articles non exportables de l'IPC pour les biens non exportables.  
Source : Baldi et Mulder (2003).

Graphique 30. Secteurs des biens exportables et des biens non exportables



Source : Banque centrale du Chili et OCDE.

Les mouvements des prix relatifs influent sur la répartition des ressources entre secteurs. Le graphique 30 montre comment s'est réparti le taux de croissance du PIB entre les secteurs des biens exportables et non exportables depuis 1984. Force est de constater que la contribution à l'expansion économique de ces deux grands secteurs est restée globalement stable. La seule exception a été le déséquilibre marqué de la balance des paiements en 1998, qui a été corrigé en 1999 par un durcissement de la politique monétaire. La question de savoir si la Banque centrale a surréagi cette année-là, et donné ainsi un coup de frein excessif aux anticipations de croissance, est toujours matière à débat au Chili. Le fait est qu'il est impossible d'entretenir une expansion économique induite presque exclusivement par la demande intérieure. À cet égard, les économies de marché émergentes sont confrontées à des contraintes plus fortes que les pays développés.

En résumé, le capital de crédibilité des politiques macroéconomiques du Chili est un atout clé pour sa compétitivité. On peut penser que la meilleure « politique industrielle » est de faire en sorte que les prix relatifs ne présentent pas de distorsions. Le cadre de politique macroéconomique en place aujourd'hui permet de conserver le régime de change compétitif actuel et un niveau de prix stable, sans que des restrictions sur les opérations en capital soient nécessaires. Ceci revêt une importance cruciale non seulement pour la stabilité, mais aussi pour le développement du secteur exportateur.

### **La spécialisation dans des exportations traditionnelles ne constitue pas un obstacle sérieux à la croissance...**

Grâce à une évolution favorable des prix relatifs, le Chili a poursuivi ses efforts en matière d'exportation et réussi à pénétrer sur les marchés mondiaux sur de nouveaux créneaux. Le vin, le saumon et les fruits frais sont des exemples bien connus<sup>98</sup>. Néanmoins, le secteur des produits exportables demeure limité et concentré au Chili, avec une structure de spécialisation inchangée pour l'essentiel depuis 30 ans (tableau 24). En 2001, comme en 1970, les principaux avantages comparatifs révélés découlaient des ressources minérales (minerais et métaux non ferreux). Celles-ci représentent encore quelque 40 pour cent des exportations en 2002. L'apparition d'un avantage comparatif pour les produits agricoles constitue toutefois un changement important. Malgré cette évolution, le Chili est un des pays où les échanges intrabranche sont les plus limités, qu'on le compare aux autres pays d'Amérique latine ou à ceux de l'OCDE (graphique 31).

Il convient toutefois de nuancer le précédent constat. En effet, la concentration des avantages comparatifs révélés n'a cessé de diminuer entre 1970 et 1999 (tableau 25), même si elle est demeurée stable depuis lors. La concentration de l'activité dans quelques grands secteurs économiques s'atténue également avec le temps parallèlement à l'augmentation du PIB par habitant, ainsi que l'illustre le graphique 32. Ce phénomène apparemment très général parmi les

Tableau 24. Structure de spécialisation du Chili

Code	Rubrique	Avantage comparatif révélé <sup>1</sup>						Part des exportations	
		1970	1980	1990	1995	2000	2001	Données cumulées	
CC	Métaux non ferreux	67.25	42.57	35.11	26.09	27.94	24.60	25.4	25.4
HB	Minerais non ferreux	6.37	13.46	9.12	13.83	13.94	11.87	12.1	37.5
IB	Autres prod. agricoles comestibles	-3.12	5.63	13.78	9.34	8.16	9.82	10.5	48.0
KC	Viande	-0.76	1.25	4.59	4.68	6.54	7.27	8.4	56.4
JC	Produits agricoles non comestible	-1.44	5.92	6.08	5.84	4.24	4.80	5.3	61.7
EC	Papier	2.02	4.73	3.00	5.78	4.62	4.20	6.6	68.3
KH	Boissons	0.12	0.09	0.54	1.43	3.34	3.71	4.0	72.3
KE	Fruits en conserve	-0.30	-0.32	0.84	2.21	1.34	1.48	2.0	74.3
NV	Produits n.d.a	-0.82	-0.27	-0.10	-0.71	0.72	1.15	2.8	77.1
EA	Articles de bois	-0.07	0.06	0.19	0.43	0.80	1.13	1.6	78.7
KD	Viande/poisson en conserve	0.47	0.46	1.26	0.82	1.02	1.08	1.2	79.9
HA	Minerais de fer	9.72	5.17	2.25	1.18	1.10	1.02	1.0	80.9
	Produits chimiques inorganiques de base	-0.60	0.01	-0.03	0.32	0.70	0.75	1.9	82.8
HC	Minéraux non transformés n.d.a	0.97	0.91	0.42	0.30	0.28	0.58	0.8	83.6
KG	Aliments pour animaux	1.15	4.36	4.84	3.79	0.84	0.57	1.7	85.3
GC	Produits chimiques organiques de base	-2.08	-1.43	-1.00	-0.46	0.39	0.52	2.2	87.5
NB	Or non monétaire	0.00	0.00	0.00	0.76	0.47	0.34	0.3	87.9
FV	Navires	-2.61	-0.54	-0.36	-0.10	-0.06	0.10	0.1	88.0
KA	Produits de meunerie	-0.04	0.21	0.38	0.26	0.03	0.07	0.3	88.3
KI	Tabacs fabriqués	-0.01	-0.27	-0.22	-0.22	-0.01	0.03	0.1	88.4

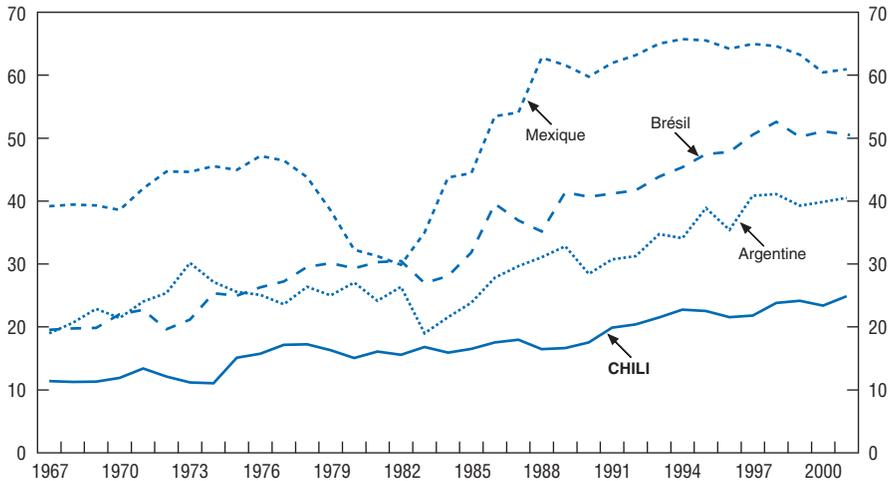
Tableau 24. **Structure de spécialisation du Chili** (suite)

Code	Rubrique	Avantage comparatif révélé <sup>1</sup>						Part des importations	
		1970	1980	1990	1995	2000	2001	Données cumulées	
IB	Pétrole brut	-2.80	-14.03	-6.78	-6.46	-11.39	-10.75	10.8	10.8
FW	Aéronautique	-1.96	-1.55	-3.42	-2.15	-3.75	-5.25	5.5	16.3
FT	Automobiles et cycles	-1.71	-6.45	-4.04	-6.66	-4.49	-3.50	3.8	20.1
GH	Articles en matière plastique	-1.49	-1.25	-3.20	-3.48	-3.23	-3.39	4.2	24.4
FG	Machines spécialisées	-6.59	-3.05	-5.29	-3.88	-2.71	-3.16	3.3	27.6
FU	Véhicules utilitaires	-5.44	-5.87	-4.07	-6.15	-3.88	-3.01	3.4	31.0
FN	Matériel de télécommunications	-2.20	-1.49	-2.86	-1.98	-3.54	-3.01	3.1	34.1
FC	Moteurs	-5.29	-2.70	-6.06	-2.57	-2.32	-2.79	3.0	37.1
FO	Matériel informatique	-1.19	-1.30	-1.68	-2.20	-3.17	-2.75	2.8	39.9
FF	Matériel de construction	-4.06	-2.95	-5.12	-3.86	-2.73	-2.59	2.7	42.6
IC	Gaz naturel	-0.18	0.05	-0.21	-0.37	-2.05	-2.58	2.8	45.5
FB	Divers produits de quincaillerie	-3.04	-1.99	-3.53	-2.49	-2.08	-2.26	2.9	48.4
FR	Appareils électriques	-3.32	-1.75	-3.04	-2.23	-2.04	-2.15	2.4	50.8
EE	Articles manufacturés divers	-0.86	-1.84	-1.94	-2.14	-2.14	-1.94	2.1	52.9
GE	Articles de toilette	-1.31	-1.09	-1.24	-1.30	-1.54	-1.69	2.2	55.1
CA	Paille d'acier	-2.11	-0.80	-1.65	-2.06	-1.39	-1.68	1.9	57.0
DA	Produits tissés	-1.28	-2.41	-2.63	-2.53	-1.84	-1.62	2.2	59.2
GF	Produits pharmaceutiques	-1.40	-0.60	-0.75	-0.97	-1.23	-1.51	1.8	60.9
FI	Instruments de précision	-2.09	-1.10	-1.77	-1.31	-1.25	-1.49	1.5	62.5
DE	Cuir	-0.14	-0.68	0.00	-1.24	-1.37	-1.40	1.6	64.1

1. Indicateur de l'avantage comparatif révélé  $(X_i/\text{Sum}(X_i) - M_i/\text{Sum}(M_i))$ .

Source : CEPPII, base de données CHELEM et OCDE.

Graphique 31. Évolution des échanges intrabranche : comparaison



Source : CEPII, base de données CHELEM.

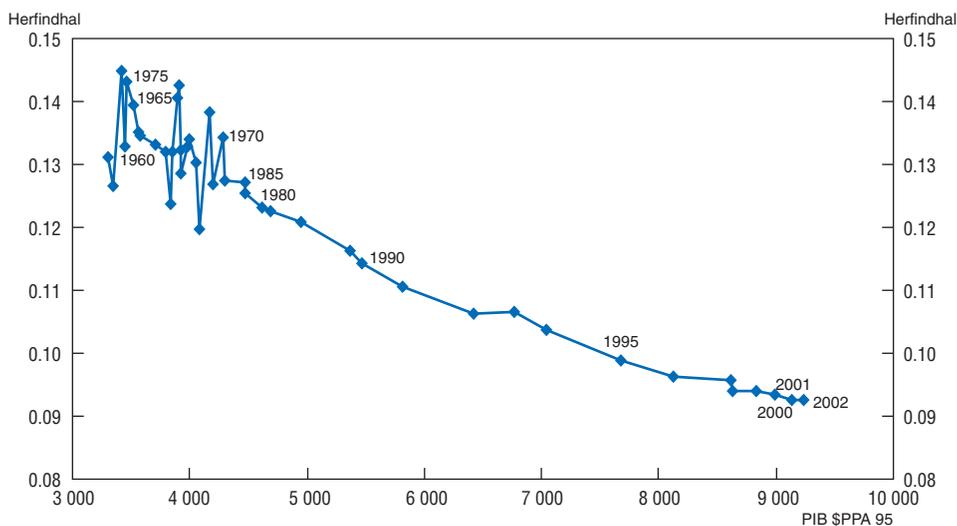
Tableau 25. Concentration des avantages comparatifs révélés :  
comparaison internationale  
Indice Herfindhal, en pourcentage

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1999	2000	2001
<b>Chili</b>	<b>49.18</b>	<b>29.33</b>	<b>25.26</b>	<b>19.74</b>	<b>18.73</b>	<b>13.12</b>	<b>11.67</b>	<b>14.20</b>	<b>12.24</b>
Argentine	16.37	18.72	10.05	14.03	7.42	5.60	5.79	5.91	5.63
Corée	9.30	9.01	8.93	5.81	4.75	3.45	3.53	4.69	4.80
Irlande	4.96	5.15	4.06	2.75	2.66	2.04	3.66	4.55	4.26
Taiwan	3.66	3.59	3.75	3.73	3.72	4.34	3.64	3.25	3.29
Brésil	20.02	16.45	21.41	18.46	8.27	3.97	3.54	3.32	3.15
Mexique	7.96	4.15	24.90	23.61	5.81	2.87	2.33	3.09	2.58
États-Unis	2.50	6.63	9.01	3.37	2.58	1.44	1.83	1.97	1.92
UE	5.37	11.32	10.36	5.35	2.26	1.42	1.10	1.51	1.43

Source : CEPII, base de données CHELEM.

pays à revenu faible ou moyen est décrit par Imbs et Wacziarg (2003)<sup>99</sup>. D'après les éléments d'information disponibles concernant plusieurs pays, il est possible que le Chili soit en fait en train d'atteindre un seuil de revenu par habitant (entre 8 000 et 9 000 dollars des États-Unis à parité de pouvoir d'achat), à partir duquel le processus de diversification s'interrompt et l'activité économique entre de nouveau dans une phase de concentration progressive dans quelques grands secteurs (évolution représentée par une courbe en U).

Graphique 32. Concentration du PIB réel dans l'ensemble des secteurs



Source : Banque centrale du Chili, CEPII, base de données CHELEM.

Un problème souvent évoqué dans le cas du Chili est le manque de produits « à valeur ajoutée ». Cette inquiétude est également infondée. Au Chili, des rentes de ressource sont attribuées aux entreprises extractives et font donc partie intégrante de leur valeur ajoutée. Dans ces conditions, l'exploitation minière du cuivre est l'une des activités les plus rentables du pays<sup>100</sup>. De plus, si l'on examine les procédés et non les produits, on constate que le Chili est parvenu à accroître à la fois l'intensité technologique et la productivité, au point d'atteindre la frontière de production dans certains de ces secteurs traditionnels.

Il n'en reste pas moins qu'un problème évident se pose : celui de la forte dépendance à l'égard des exportations de cuivre et de l'exposition aux fluctuations brutales des prix et de la demande au niveau international. De ce point de vue, le Chili n'est pas particulièrement bien placé du point de vue des indices de vulnérabilité habituels, tenant compte de la diversification ou de la concentration des exportations<sup>101</sup>. Selon Caballero (2002), cette vulnérabilité extérieure revêt essentiellement un caractère financier, car l'ampleur potentielle des chocs exogènes excède ce qui pourrait être anticipé sur un marché national des capitaux développé et fonctionnant bien. Autrement dit, l'économie chilienne serait insuffisamment assurée en cas de chocs extérieurs excessifs. Ce problème pourrait être résolu grâce à la création d'un instrument financier, qui garantirait la disponibilité de ressources financières en cas de crise provoquée par un choc extérieur de grande ampleur. Ainsi, les effets d'un

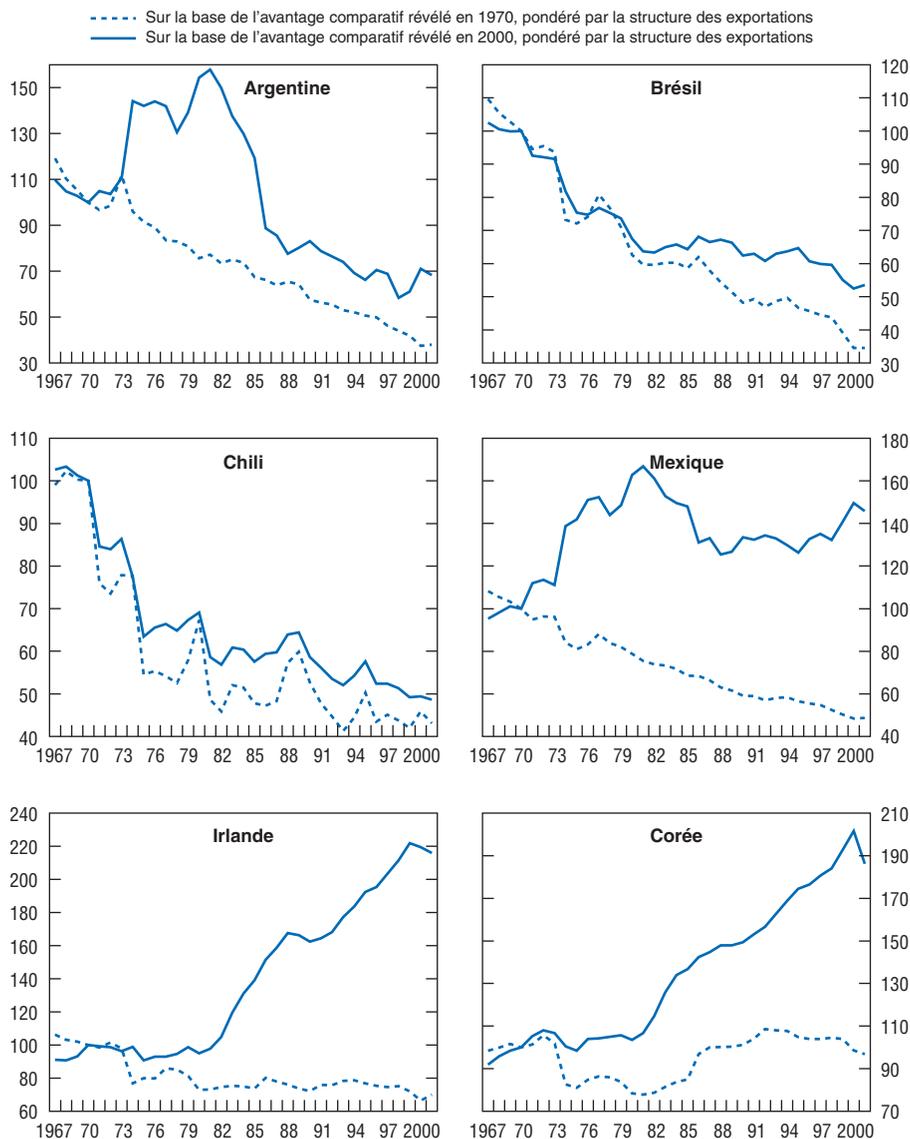
choc extérieur ne seraient pas amplifiés par le secteur financier<sup>102</sup>. Une telle proposition va dans le sens des recommandations examinées au chapitre III, selon lesquelles le Chili ne pourrait que bénéficier d'un approfondissement des marchés de capitaux et d'une intégration financière plus poussée dans l'économie mondiale.

### **... mais des mesures pourraient être prises pour créer un environnement propice à la diversification de la production**

Une spécialisation traditionnelle ne constitue pas nécessairement un problème en soi mais, dans une optique plus prospective, le Chili pourrait bénéficier d'une diversification de ses produits et d'un développement des échanges intrabranche. De fait, les relations commerciales entre pays membres de l'OCDE sont caractérisées par une proportion croissante d'échanges intragroupe et intrabranche. Ce phénomène reflète l'internationalisation de la production, et le fait qu'un processus de production extrêmement segmenté au niveau mondial a permis à la fois une standardisation des composants de produits et une diversification spectaculaire des produits destinés aux consommateurs intermédiaires et finals. L'intensité des échanges intrabranche implique une forte corrélation entre exportations et importations, ce qui pourrait atténuer les effets sur le PIB des fléchissements de l'activité commerciale internationale (OCDE, 2002d). Une proportion plus élevée de biens différenciés dans le volume total des échanges amortit également les répercussions de variations importantes des prix des produits de base internationaux. Un écart de croissance positif entre l'économie nationale et le reste du monde peut aussi provoquer des déséquilibres commerciaux qui seraient automatiquement compensés par une plus forte proportion d'échanges intrabranche<sup>103</sup>.

De plus en plus de publications et de données empiriques mettent en évidence l'effet positif de la variété des produits sur la hausse de la productivité<sup>104</sup>. En résumé, la variété des facteurs de production contribue à empêcher une diminution des rendements marginaux, tandis que la variété des produits favorise les effets d'apprentissage par la pratique et un processus d'innovation lié à la création de nouveaux produits, enrichissant le stock de connaissances<sup>105</sup>.

Faire des exportations le moteur de la croissance à long terme, c'est se rendre tributaire de la dynamique de la demande internationale. Le graphique 33 montre la part du commerce mondial que représentaient en 1970 et en 2000 les biens correspondant aux 20 premiers avantages comparatifs révélés du Chili ainsi que d'autres économies émergentes. Une part croissante indique qu'un panier de produits donné est davantage en adéquation avec l'évolution de la demande internationale. Pour ce qui est des pays d'Amérique du Sud, dont le Chili, le panier de 1970 comme celui de 2000 voient leur part reculer dans les échanges

Graphique 33. Évolution des marchés d'exportation mondiaux en fonction des avantages révélés de divers pays<sup>1</sup>

Note : Part moyenne du commerce mondial de produits correspondant aux 20 premiers avantages comparatifs en 1970 et 2000, pour chaque pays. Cette moyenne a été pondérée en fonction de la structure des exportations de chaque pays, pour les 2 années retenues.

1.  $\text{Avantage comparatif révélé} = \frac{Xi}{\text{Sum}(Xi)} - \frac{Mi}{\text{Sum}(Mi)}$ .

Source : CEPII, base de données CHELEM.

mondiaux. Tel était également le cas du panier de 1970 du Mexique. Néanmoins, ce pays a ensuite réussi à réorienter sa spécialisation vers des produits de plus en plus demandés au niveau international, ainsi que l'illustre la part croissante puis stable du panier de produits de 2000. Autrement dit, le changement de spécialisation du Mexique lui a permis, toutes choses égales par ailleurs, d'engranger des recettes d'exportation plus importantes. Un recentrage similaire a eu lieu en Irlande et en Corée.

### ***Un secteur industriel dont le développement marque le pas***

L'agriculture et l'exploitation minière sont moins propices à la mise au point de nouveaux produits que l'industrie ou certains secteurs de services. Ainsi, alors qu'il existe un très grand nombre de variétés et de qualités de vins, la diversité des raisins est naturellement beaucoup plus limitée. Durant les premières années de la période de vive expansion économique, le Chili a connu un essor rapide de l'industrie et des services aux entreprises, en particulier les services financiers et la distribution, avec un rythme élevé de création d'emplois et de production (tableau 26). Dans l'industrie, l'expansion la plus forte a été enregistrée dans des secteurs tels que l'agroalimentaire, les textiles, le bois et les produits ligneux (pour davantage de précisions, voir le tableau A.5 en annexe). Cette expansion s'est toutefois essoufflée au cours des années 90, lorsque le secteur manufacturier a subi des pertes d'effectifs et que la croissance de la production industrielle s'est ralentie. À l'inverse, dans la seconde moitié des années 90 la plupart des créations de postes ont eu lieu dans les services sociaux et les services aux particuliers.

Le déclin relatif des activités industrielles est une caractéristique normale du développement économique en général, mais on notera que, hormis quelques segments spécifiques, le secteur industriel n'est jamais parvenu à pleine maturité au Chili. Le déclin industriel des années 90 a été certainement amplifié par des évolutions défavorables sur les marchés régionaux, qui constituent le principal débouché de la production manufacturière chilienne. Au cours de la période 2000-02, l'industrie semble toutefois avoir amorcé sur le front de l'emploi un redressement qui ne s'est pas encore concrétisé en termes de production. La croissance sensible de la productivité du travail dans les années 90 constitue un élément positif susceptible de conforter cette tendance.

### ***Effet positif potentiel des accords de libre-échange***

Les dispositifs protectionnistes et la forte progressivité des droits de douane, en particulier dans les pays de l'OCDE, font obstacle à la montée en puissance des produits transformés. Le Chili continue d'exporter en quantités considérables des minerais plutôt que des métaux ou des produits métalliques transformés. Le même constat vaut pour les produits agricoles, qui sont exportés

Tableau 26. **Évolution de l'emploi, de la production et de la productivité du travail dans les différents secteurs**

	1989/1986	1997/1989	2000/1997	2002/2000	2002
<b>Variation de l'emploi</b>					
Total	600 572	929 265	25 161	79 992	5 387 086
Agriculture	86 928	-80 849	-16 004	-29 663	706 488
Industries extractives	17 660	-5 347	-19 154	-986	71 668
Industries manufacturières	217 540	137 651	-102 137	9 955	767 729
Électricité et gaz	753	10 493	-5 998	1 191	31 551
Construction	127 747	157 326	-62 306	37 927	427 033
Commerce de gros et de détail	111 545	203 798	41 607	43 242	1 038 968
Transport	70 799	100 168	16 427	24 199	447 876
Services financiers	38 005	175 000	43 585	12 870	420 756
Services personnels et sociaux	-70 406	231 025	129 142	-18 743	1 475 018
<b>Emploi, taux de croissance annuelle en % [1]</b>					
Total	5.1	2.4	0.2	0.8	
Agriculture	3.7	-1.3	-0.7	-2.0	
Industries extractives	6.9	-0.7	-7.5	-0.7	
Industries manufacturières	12.7	2.2	-4.1	0.7	
Électricité et gaz	1.0	4.3	-5.8	1.9	
Construction	20.9	5.5	-4.8	4.8	
Commerce de gros et de détail	5.5	3.0	1.4	2.1	
Transport	9.1	3.6	1.3	2.8	
Services financiers	7.8	8.5	3.8	1.6	
Services personnels et sociaux	-2.0	2.3	3.1	-0.6	
<b>Valeur ajoutée, taux de croissance annuelle en % [2]</b>					
PIB	8.1	7.6	2.2	2.6	
Agriculture	9.2	4.8	3.2	4.7	
Pêche	8.5	11.4	3.8	7.8	
Agriculture et pêche	9.1	6.0	3.3	5.5	
Industries extractives	5.0	6.9	7.4	2.9	
Industries manufacturières	8.3	5.5	0.4	1.6	
Électricité et gaz	0.9	8.0	2.0	2.6	
Construction	9.6	8.4	-3.1	2.5	
Commerce de gros et de détail	10.6	9.3	0.9	2.2	
Transport	10.8	10.0	5.5	4.9	
Services financiers	10.2	8.2	3.1	2.4	
Immobilier	1.3	2.8	2.9	2.3	
Services financiers et immobilier	5.6	5.9	3.0	2.3	
Services personnels	3.2	4.5	2.8	2.3	
Administration publique	-0.5	1.6	1.5	1.8	
Services personnels et sociaux	2.0	3.7	2.4	2.2	
<b>Productivité [2] - [1]</b>					
Total	3.1	5.2	2.0	1.9	
Agriculture	5.3	7.3	4.1	7.5	
Industries extractives	-1.9	7.7	14.9	3.5	
Industries manufacturières	-4.4	3.3	4.5	1.0	
Électricité et gaz	-0.1	3.6	7.9	0.7	
Construction	-11.3	2.9	1.7	-2.2	
Commerce de gros et de détail	5.1	6.3	-0.6	0.1	

Tableau 26. **Évolution de l'emploi, de la production et de la productivité du travail dans les différents secteurs** (suite)

	1989/1986	1997/1989	2000/1997	2002/2000	2002
Transport	1.7	6.4	4.2	2.1	
Services financiers	-2.2	-2.7	-0.8	0.8	
Services personnels et sociaux	4.0	1.3	-0.6	2.8	
<i>Pour mémoire :</i>	1986	1989	1997	2000	2002
Emploi total, en milliers	3 753	4 353	5 283	5 307	5 387
PIB à prix constants de 1986, en milliards de pesos	14 621	18 490	33 301	35 537	37 414

Source : Banque centrale du Chili, INE.

sous forme de matières premières et non de produits alimentaires transformés, à l'exception notable de la production vinicole. Les accords de libre-échange récemment signés avec les États-Unis et la CE, qui ont réduit les obstacles aux échanges et amélioré l'accès aux grands marchés, devraient offrir de nouvelles possibilités d'exportation pour les produits transformés. Reste que ce lien n'est pas automatique. Aux premiers stades du processus de libéralisation des échanges, le jeu des avantages comparatifs pourrait même renforcer les cadres traditionnels de spécialisation. Pour exploiter pleinement ces possibilités nouvelles, une combinaison appropriée de politiques est nécessaire.

### **Articulation des politiques**

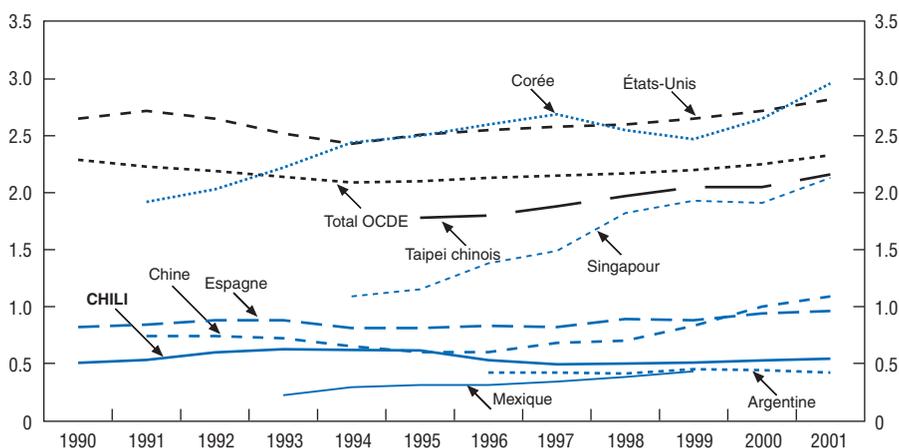
Le Chili s'est tourné progressivement vers la fabrication de produits transformés et la mise en œuvre de procédés technologiquement avancés, sur la base de ses avantages comparatifs traditionnels. Cette stratégie est fondamentalement correcte, mais elle doit être étayée par des politiques adéquates, comme on l'a vu dans les chapitres précédents. Le gouvernement devra veiller davantage à la cohérence de son action. Le développement de l'intermédiation financière et du capital-risque est nécessaire pour favoriser la création d'entreprises plus innovantes. L'amélioration du fonctionnement du marché du travail revêt une importance capitale pour le développement de l'industrie et des activités de services, qui sont particulièrement sensibles aux rigidités du marché du travail<sup>106</sup>. Des mesures destinées à accroître le taux d'activité des femmes favoriseraient l'essor des industries légères et des services. Des investissements en capital humain, notamment dans le domaine de l'enseignement, feront augmenter le stock de travailleurs qualifiés nécessaire à la mise au point de produits à plus fort contenu technologique. Il importe également de continuer à améliorer l'environnement microéconomique, en termes de conditions administratives et de réglementation des marchés de produits. Les obstacles

à la création d'entreprises doivent être identifiés et levés pour favoriser l'entrepreneuriat.

Comme indiqué précédemment, l'utilisation et la diffusion des nouvelles technologies sont essentielles. Le Chili a fait de gros efforts dans ce domaine s'agissant de l'Internet et de l'administration électronique. Néanmoins, il se caractérise toujours par un niveau particulièrement bas d'intensité de recherche-développement (R-D). Quoique similaire à celle d'autres pays d'Amérique latine et de certains pays de l'OCDE à revenu plus faible, l'intensité de R-D est nettement inférieure à la moyenne de l'OCDE (graphique 34). Plus inquiétant peut-être, le secteur privé ne contribue que de manière limitée aux efforts nationaux de R-D (graphique 35)<sup>107</sup>. En termes de production scientifique et technologique, le Chili affiche un nombre de publications scientifiques par habitant plus élevé que l'Argentine et le Brésil, mais un nombre de brevets plus faible que l'Argentine (0.3 brevet par million d'habitants, contre 36 en moyenne dans la zone OCDE). Dans la mesure où il renforce la protection et le contrôle des droits de propriété intellectuelle (DPI), l'accord de libre-échange avec les États-Unis pourrait favoriser l'innovation au Chili, dans le domaine des logiciels et du commerce électronique par exemple.

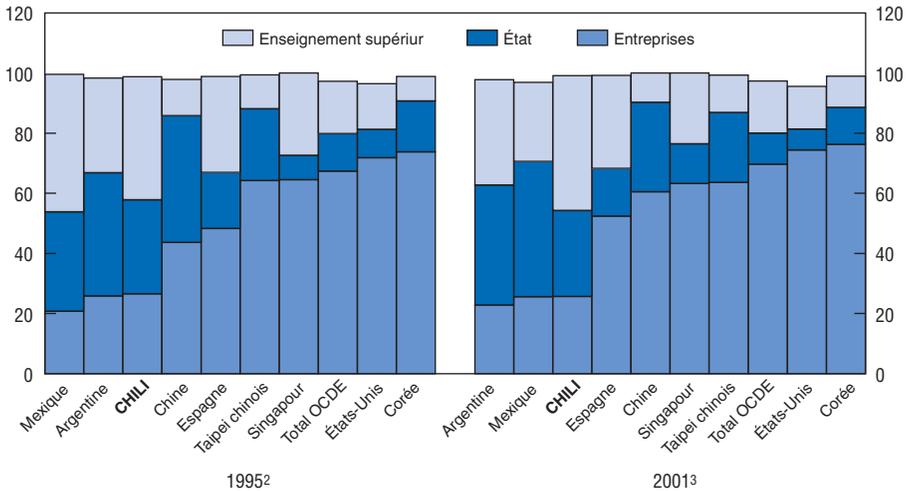
Pour évoluer vers un tissu économique plus innovant, il faudrait que le Chili adopte une politique technologique mieux ciblée et persévère dans la voie fructueuse des partenariats public-privé pour attirer des investisseurs

Graphique 34. Intensité de R-D : comparaison  
Dépenses intérieures brutes de R-D en pourcentage du PIB



Source : OCDE, *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*, mai 2003.

Graphique 35. **Ventilation sectorielle des dépenses intérieures brutes de R-D<sup>1</sup>**  
En pourcentage du total



1. Dépenses de R-D par établissements d'enseignement supérieur, État et entreprises ne font pas 100 % car ils n'incluent pas le résidu de dépenses de R-D des institutions privées sans but lucratif.

2. Argentine : 1996, Taïpei chinois : 1998.

3. Mexique : 1999.

Source : OCDE, *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*, mai 2003.

étrangers<sup>108</sup>, comme il l'a fait avec succès dans le secteur du vin et celui du saumon (voir encadré 19). Une autre forme d'intervention publique potentiellement importante consiste à mettre en place une grappe d'innovation liée au secteur minier (encadré 20). Il importe de développer une culture de l'innovation et de stimuler l'adoption de nouvelles technologies.

Enfin, plusieurs secteurs de services présentent un fort potentiel de développement en matière d'échanges internationaux et de nouveaux produits. Les atouts naturels, la stabilité et l'environnement relativement sûr du Chili offrent de bonnes perspectives de développement du tourisme. La diversité des conditions climatiques, par exemple, permettrait de concevoir une gamme de produits variés dans ce domaine d'activité. Bien développé, le secteur des télécommunications a offert un environnement favorable à plusieurs entreprises multinationales, qui ont établi leurs centres d'appel et leurs services de soutien au Chili. Par ailleurs, les services logistiques pour l'exportation de fruits frais sont performants et ce savoir-faire pourrait être commercialisé à l'étranger. Enfin, le Chili pourrait également devenir une plate-forme financière grâce à la solidité de son système bancaire, évolution qui irait de pair avec l'approfondissement des marchés de capitaux.

### Encadré 19. Améliorer le système d'innovation du Chili

Bien que le Chili offre des conditions relativement propices à l'innovation, en termes de stabilité macroéconomique et d'attractivité pour l'IDE, son système national d'innovation\* demeure sous-développé. Il se caractérise par un niveau d'investissement insuffisant dans la recherche, en particulier dans le secteur des entreprises. En outre, les liens entre recherche publique et recherche privée sont ténus, contribuant à un cercle vicieux défavorable à l'une comme à l'autre. Néanmoins, le Chili met en œuvre, avec davantage de réussite que la plupart des autres pays de la région jusqu'ici, une stratégie de rattrapage destinée essentiellement à ajouter de la valeur à ses produits d'exportation traditionnels fondés sur l'exploitation des ressources naturelles, en utilisant de nouvelles technologies et des innovations organisationnelles, en particulier dans le secteur agroalimentaire. Il existe d'ores et déjà des îlots d'activités de renommée internationale fondées sur l'innovation, qui reposent sur le perfectionnement et la différenciation des produits. Si elles se poursuivent durablement et prennent progressivement de l'ampleur, les récentes initiatives prises par les pouvoirs publics et le secteur privé pour favoriser et répandre ces bonnes pratiques devraient induire les changements structurels nécessaires pour engager le système d'innovation chilien sur la voie d'une croissance plus dynamique.

L'État chilien n'offre pas d'aides fiscales à la R-D, mais il soutient la recherche et les progrès technologiques essentiellement par le biais de la *Corporación de Fomento de la Producción* (CORFO) et de la *Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica* (CONICYT). La CORFO gère le *Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo* (FONTEC) ainsi que le *Fondo de Desarrollo e Innovación* (FDI). La CONICYT consacre l'essentiel de son budget à deux programmes de financement : i) le *Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico* (FONDECYT), qui soutient environ un millier de projets de recherche fondamentale pour une durée pouvant aller jusqu'à trois ans, et ii) le *Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico* (FONDEF), qui consacre un montant approximativement égal à des projets pouvant avoir des retombées économiques dans des domaines prioritaires tels que l'exploitation minière, la foresterie et l'agriculture. Par ailleurs, le ministère de l'Agriculture gère la *Fundación para la Innovación Agraria* (FIA). Depuis plusieurs années, des intermédiaires privés tels que *Fundación Chile* jouent un rôle stimulant de plus en plus important en matière de progrès technologique et d'innovation industrielle. La politique scientifique et technologique est actuellement recentrée sur des mesures qui renforcent les liens entre la communauté scientifique chilienne, les entreprises et les utilisateurs des résultats de la recherche appartenant au secteur public. Cette réorientation constitue une première étape nécessaire dans le cadre d'une stratégie destinée à renforcer la capacité d'ajustement du système scientifique aux possibilités économiques et aux besoins sociaux et à encourager les entreprises à rechercher une meilleure adéquation entre ouvertures technologiques et débouchés commerciaux.

L'expérience des pays de l'OCDE ayant réussi leur transition d'une économie fondée sur les ressources naturelles à une économie fondée sur le savoir montre que pour échapper au « piège de l'équilibre bas en matière de R-D, un pays doit

### Encadré 19. Améliorer le système d'innovation du Chili (suite)

améliorer en permanence les conditions générales (notamment en termes de concurrence ou de droits de propriété intellectuelle) qui influent sur les incitations à innover et sur la rentabilité des innovations pour le secteur privé. Mais l'expérience de ces pays montre également que pour améliorer le système national d'innovation, il faut :

- i) garantir un engagement politique et budgétaire en faveur d'investissements publics continus et équilibrés dans la connaissance, notamment en matière de développement des ressources humaines ;
- ii) éviter les aides financières générales coûteuses et rechercher en lieu et place les possibilités d'effets de levier existant à l'interface entre recherche publique et recherche privée et entre enseignement et formation interne ;
- iii) se garder de toute myopie en matière de haute technologie et de toute approche de « sélection des gagnants », pour promouvoir les activités particulièrement innovantes qui ont un fort effet d'entraînement et ne reposent pas sur les importations, notamment les « services à forte intensité de savoir », en utilisant des instruments qui stimulent l'initiative privée sans s'y substituer, tels que les partenariats public-privé ;
- iv) compléter les ressources nationales et mettre l'accent sur leur utilisation efficace, par le biais d'une intensification des interactions et de la coopération internationales ;
- v) s'appuyer sur les réseaux d'innovation existants, tout en veillant à ce que les mécanismes d'incitation demeurent ouverts et attractifs pour les intervenants extérieurs ;
- vi) coordonner les initiatives nationales et régionales, telles que les programmes de grappes complétés par des réseaux nationaux de recherche et de technologie.

\* On entend par système national d'innovation l'ensemble des institutions commerciales et non commerciales qui, dans un pays donné, influencent individuellement et conjointement l'orientation et la vitesse de l'innovation et de la diffusion des technologies, et qui fournissent le cadre dans lequel les pouvoirs publics élaborent et mettent en œuvre les mesures destinées à influencer le processus d'innovation. Divers attributs caractérisent ce système (structure spécifique de spécialisation scientifique, technologique et industrielle, organisation spécifique des institutions, et priorités politiques), ainsi que différents types d'interactions (par exemple entre le secteur privé et le système scientifique, ou entre les entreprises travaillant en collaboration), qui s'insèrent dans des cadres institutionnels divers (réseaux, grappes). Les acteurs du système sont les entreprises, les organismes de recherche publics et privés, d'autres institutions intermédiaires publiques ou privées ainsi que l'État. Ces acteurs subissent l'influence de divers facteurs : environnement macroéconomique, système financier et gouvernement d'entreprise, cadres juridique et réglementaire, niveau d'instruction et de qualification, degré de mobilité du personnel, relations entre employeurs et employés, pratiques de gestion dominantes, etc.

**Encadré 20. Est-il possible de mettre en place une grappe d'innovation dans le secteur minier du Chili ?**

La compétitivité du modèle des grappes technologiques a été vérifiée dans l'industrie manufacturière et le secteur des services. Certains éléments indiquent notamment que le niveau de productivité dans un même secteur est plus élevé dans les entreprises appartenant à des grappes que dans les autres. En moyenne, on observe la même tendance pour les bénéfiques et les taux d'exportation. Dans certains pays de l'OCDE, ces grappes sont loin d'être marginales. En Italie, elles représentent environ 32 pour cent de la population active occupée et 45 pour cent des emplois du secteur manufacturier. Les grappes technologiques sont courantes dans certains secteurs dans toute l'Europe et aux États-Unis (OCDE, 2001d). Suivant leurs liens avec le reste de l'économie, elles s'imposent souvent comme des catalyseurs du développement (Hirschman, 1958). Certaines d'entre elles jouent également un rôle de centre d'apprentissage en matière d'organisation. Le mélange de concurrence et de coopération qui les caractérise se traduit par un échange de connaissances tacites et par une ouverture à l'innovation. Les systèmes de gestion en grappe se prêtent bien aux activités fondées sur le savoir et aux activités de haute technologie.

Aucune étude quantitative n'a été réalisée sur le secteur minier, mais il pourrait remplir les conditions requises pour la création d'une grappe d'innovation. L'industrie minière emploie en effet des travailleurs hautement qualifiés, utilise les technologies de l'information et de la communication (TIC) et consacre des sommes importantes à la R-D. Les préoccupations liées à l'environnement, la baisse de qualité des gisements et l'augmentation du prix des facteurs, en particulier, ont contraint les sociétés d'exploitation minière à mettre au point et appliquer de nouvelles technologies pour accroître leur productivité. Dans les régions et pays à forte intensité de ressources, comme le Canada et l'Australie, la concentration d'actifs dans des établissements d'enseignement supérieur, des parcs scientifiques organisés autour d'universités et d'organismes de recherche spécialisés a contribué de manière essentielle à améliorer la productivité des entreprises appartenant à la grappe d'innovation du secteur minier et à assurer sa réussite. À Sudbury (Ontario), la grappe technologique dans le secteur du nickel a su tirer parti des compétences locales (la Commission géologique de l'Ontario), des possibilités de lever des fonds pour financer les activités d'exploration (Bourse de Toronto) et de la disponibilité de travailleurs qualifiés (fournis par plusieurs établissements d'enseignement<sup>1</sup>). À Kalgoorlie (État d'Australie-Occidentale), c'est l'université qui a joué un rôle essentiel ; elle apparaît de plus en plus comme un pôle d'attraction de talents et devrait devenir un élément moteur pour l'entrepreneuriat et la formation<sup>2</sup>.

Au Chili, la région d'Antofagasta se caractérise de longue date par une intense activité minière correspondant à l'exploitation de nombreux minerais métalliques (cuivre, nitrate, salpêtre, or et fer essentiellement). Le secteur minier, qui représente deux tiers du PIB régional, domine l'économie locale, mais il est également à l'origine de nombreux emplois indirects et produit des effets multiplicateurs en matière de revenus, ainsi que le montre le tableau des échanges

Encadré 20. **Est-il possible de mettre en place une grappe d'innovation dans le secteur minier du Chili ?** (suite)

interindustriels régionaux (Culverwell, 2000, 2002). De nombreuses activités sont liées à l'exploitation minière et tendent à s'agglomérer autour des principaux sites miniers (*Chuquicamata, Minera Escondida, El Abra, Zaldivar*). La création de deux grappes devrait être envisagée. La première se composerait de grands fournisseurs spécialisés (gaz, eau, électricité, explosifs, transport par camions, produits chimiques), tandis que la seconde réunirait des petites et moyennes entreprises (PME) opérant dans des secteurs complémentaires tels que les services aux entreprises, le commerce et l'hôtellerie. Les fournisseurs locaux absorbent environ 7 pour cent des dépenses totales des principales sociétés minières en matière de services et de biens intermédiaires, soit approximativement 105 millions de dollars par an.

Jusqu'ici, les autorités chiliennes se sont essentiellement employées à favoriser un resserrement des liens entre les petits sous-traitants et leurs donneurs d'ordre. La priorité est accordée aux liaisons en amont par rapport aux liaisons en aval. L'extraction du cuivre se caractérise par une forte rentabilité, nettement supérieure à celle des activités situées en aval de la production manufacturière, en partie parce que des distorsions commerciales ont réduit la rentabilité de celles-ci (ainsi, le minerai de cuivre importé au Japon est exempt de droits de douane, alors que tel n'est pas le cas du cuivre affiné ou traité). Compte tenu de l'accent mis sur les activités en amont, les autorités régionales, avec l'aide de la CORFO, ont lancé en 1995 un programme de développement axé sur les fournisseurs, dans le cadre duquel des aides financières ont été accordées aux grandes entreprises qui prenaient des mesures de formation et de coordination en faveur de leurs fournisseurs locaux. Afin de contribuer à la diversification de la clientèle, différents organismes publics et représentants du secteur privé ont également œuvré de concert pour améliorer les compétences des petits fournisseurs, dans le cadre d'un Programme d'évaluation et de formation des fournisseurs de l'industrie minière. Les infrastructures matérielles ont été renforcées et un nouveau port (*Mejillones*) entrera en service en 2004. Enfin, un dispositif d'exonération d'impôts en faveur de la formation a été mis en place et la création d'un parc scientifique est envisagée.

L'élaboration d'une stratégie globale permettant de tirer pleinement parti de la constitution d'une grappe technologique dans le secteur minier n'en est toutefois qu'à ses débuts. Dans le cadre du plan gouvernemental 2000-03, l'*Intendente* (chef du gouvernement régional) a mis sur pied un comité technique chargé de créer un système de gestion de grappe. Ce comité s'est engagé dans un vaste processus de consultation avec des intervenants des secteurs public et privé de la région, afin d'ébaucher une stratégie de développement. Pour l'heure, l'articulation de cette stratégie demeure peu claire, et elle ne repose pas sur une perspective associant l'exploitation minière à d'autres moteurs de croissance potentiels, tels que la pisciculture ou le tourisme. Elle ne s'attaque pas non plus au problème de l'hétérogénéité technologique de la grappe.

Dans la mesure où les sociétés minières devraient investir 4 à 5 milliards de dollars au cours des cinq prochaines années dans la région, il est urgent d'adopter

Encadré 20. **Est-il possible de mettre en place une grappe d'innovation dans le secteur minier du Chili ?** (suite)

une approche cohérente pour maximiser les retombées de la grappe technologique dans le secteur minier. Dans ce contexte, les pouvoirs publics doivent centrer leur action sur la diffusion des connaissances, la R-D et la collaboration entre entreprises, tout en aidant à trouver un juste équilibre entre innovation et réduction des coûts. Il est essentiel de promouvoir des infrastructures souples (association, forum d'échange, animation de grappe) et la fourniture de services. Au-delà du renforcement de la formation, il serait utile de mettre en place des centres de compétences, de créer des incubateurs, d'établir des liens entre établissements d'enseignement supérieur et fournisseurs de l'industrie minière et de soutenir l'entrepreneuriat et les jeunes entreprises. S'agissant des ressources, un problème potentiel réside dans le fait que l'essentiel des revenus des activités minières quittent la région. Le Chili étant plutôt un pays centralisé, la plupart des décisions d'investissement public sont prises en dernière analyse par le gouvernement central. Une certaine décentralisation des recettes fiscales associée à des critères d'efficacité stricts permettrait de dégager les ressources requises par certaines des initiatives publiques précédemment mentionnées, en fonction des intérêts spécifiques de la région. Ceci pourrait notamment s'appliquer aux investissements dans l'enseignement supérieur.

1. On peut citer à titre d'exemple le cas de MIRARCO (Canada), où l'Université Laurentienne joue un rôle crucial dans la mise en place d'une communauté très compétitive, fondée sur le savoir, autour des activités minières.
2. Dans l'État d'Australie-Méridionale, 40 spécialistes des sciences de la terre se sont regroupés pour fournir un service d'innovation dans la région, renforçant ainsi les grappes technologiques dans le secteur minier.

## Notes

1. Le Chili a également conclu des accords de libre-échange avec le Marché commun d'Amérique centrale, le MERCOSUR, l'AELE, le Canada et le Mexique. En octobre 2003, l'accord de libre-échange avec la Corée était en cours de ratification.
2. Pour obtenir de plus amples informations sur l'*encaje*, voir Ffrench Davis (2002).
3. En règle générale, lorsque le chef de l'État change au Chili, un très grand nombre de fonctionnaires des échelons hiérarchiques moyens et élevés (plus de 5 000) sont remplacés.
4. D'après la base de données de Deininger et Squire (Banque mondiale), les coefficients de Gini sont généralement compris dans un intervalle de 0.25 à 0.35 dans les pays européens, de 0.34 à 0.38 aux États-Unis, au Japon ainsi que dans plusieurs pays en développement, et de 0.4 à 0.5 dans de nombreux pays à revenu moyen d'Asie et d'Amérique latine. Reste que ces comparaisons internationales doivent être utilisées avec prudence. Contrairement à certains pays, le Chili affiche un coefficient plus faible lorsqu'on le calcule pour le revenu des ménages que pour le revenu par habitant (ce qui est le plus courant). De plus, ces calculs n'incluent pas les transferts en nature, qui au Chili représentent une part notable des ressources totales du quintile le plus bas (tableau V).
5. Pour de plus amples informations, voir PNUD (1998).
6. Certains éléments indiquent qu'il existe un lien étroit entre origine sociale et entrepreneuriat. La plupart des petites et moyennes entreprises (PME) sont créées par des individus issus des classes moyennes ou moyennes inférieures (BID, 2002, p. 12).
7. Environ 50 pour cent de la population chilienne vivent dans les deux régions centrales de *Santiago* et de *Valparaíso*, mais le reste du pays se caractérise par de longues distances et des conditions socioéconomiques extrêmement diverses. Les revenus par habitant sont relativement élevés à *Santiago* et *Valparaíso*, ainsi que dans les quatre régions riches en ressources qui constituent l'extrême Nord et l'extrême Sud du pays (voir en annexe le tableau A.4). Ces six régions relativement riches se singularisent également par le poids relativement élevé du secteur tertiaire en termes d'emplois. Par contre, les revenus sont sensiblement inférieurs à la moyenne dans l'ensemble des sept autres régions. La plupart d'entre elles se caractérisent par une agriculture occupant une proportion relativement élevée de la population active, mais certaines, dont la région fortement peuplée de *Biobío*, figurent parmi les plus industrialisées. La région la moins industrialisée est celle d'*Araucanía*, qui se distingue également par la forte présence du principal groupe ethnique indigène du Chili, les *Mapuche*.
8. Dans l'ordre chronologique, la crise asiatique de fin 1997, la crise russe de 1998 et la crise brésilienne de janvier 1999. La crise survenue en 2002 en Argentine n'a eu aucun effet de contagion financière au Chili.

9. Certains analystes considèrent 1987 comme la première année de cette période d'expansion, car c'est seulement cette année-là que le PIB a retrouvé son niveau d'avant la crise de 1982-84.
10. Voir la note intitulée « *Acta Resultados del Comité Consultivo del PIB Potencial* », Service du budget, ministère des Finances, août 2002.
11. Voir Ffrench-Davis, 2002, p. 7, et ministère des Finances (2002).
12. L'ordre de grandeur de cet ajustement est donné par le passage d'un déficit budgétaire de près de 6 pour cent du PIB en 1974 à un excédent de 2.5 pour cent en 1980.
13. Les taux de croissance annuels moyens du PIB utilisés pour les prévisions sont empruntés à Bennett et Schmidt-Hebbel (2001) : 5,5 pour cent entre 2000 et 2010, 5 pour cent entre 2010 et 2020, et 4,5 pour cent entre 2020 et 2030.
14. Voir également Ruiz-Tagle et Castro (2001) pour une analyse de l'impact de la réforme des retraites et des risques qui pourraient se profiler.
15. Il convient de noter que cet indicateur représente le nombre de cotisants durant un mois donné. On ne peut donc pas forcément en déduire que seulement 56 pour cent des travailleurs sont couverts. De fait, il peut arriver qu'un travailleur ne cotise que pendant quelques mois de l'année et continue ainsi d'accumuler des droits à pension. En d'autres termes, l'indicateur combine les travailleurs effectivement non couverts et les travailleurs à faible densité de cotisation.
16. Ce déficit est lié aux obligations émises pour recapitaliser les banques à la suite de la crise financière de 1982-84 ; voir tableau III.
17. Il convient de noter que la plupart des investissements miniers réalisés par des sociétés étrangères sont couverts par le décret-loi sur les contrats d'investissement étrangers (DL-600, voir tableau III). Ces contrats bilatéraux garantissent aux investisseurs étrangers une stabilité juridique et, notamment, fiscale. En tout état de cause, cette augmentation n'aurait qu'une incidence marginale car elle ne s'appliquerait qu'aux nouveaux investissements.
18. Voir Garcia (2003).
19. Voir Banque centrale du Chili, *Informe de Política Monetaria*, janvier 2003.
20. Pour une analyse des répercussions de la politique monétaire sur les taux d'intérêt des banques de détail au Chili, voir Espinosa et Rebucci (2003).
21. De fait, les autorités ont actuellement suspendu tous les contrôles sur les entrées de capitaux à court terme. Dans le cadre de son accord de libre-échange avec les États-Unis, le Chili a convenu qu'à l'avenir ces contrôles ne seront utilisés que temporairement et de façon très sélective.
22. Entre 1982 et 1985, les autorités ont renfloué 21 institutions financières. Il s'agissait notamment de *Banco de Santiago* et de *Banco de Chile* (35 pour cent de l'ensemble des portefeuilles de prêts). Sur ce groupe, 14 banques ont été liquidées et les autres ont été soit assainies soit privatisées. Le processus d'assainissement bancaire est intervenu en remplaçant les actifs non performants par l'émission de titres de la dette à long terme qui ont été achetés par la Banque centrale.
23. Ces révisions concernent les articles 35 bis, 51 et 66, introduisant des modifications dans les règles concernant les fusions, les acquisitions et la structure des fonds propres dans le secteur bancaire.
24. Voir Budnevich, Franken et Paredes (2001).

25. Voir, par exemple, OCDE (2001b) pour un examen de l'incidence négative de l'absence de protection des droits des créanciers sur le développement du marché du crédit au Brésil. Leahy *et al.* (2001) analysent pour les pays de l'OCDE le lien entre les variables du développement financier et du cadre financier, comme la protection des investisseurs et des créanciers. La Porta *et al.* (1998) comparent l'efficacité des différentes traditions juridiques concernant la protection et la mise en œuvre des droits des créanciers.
26. Voir par exemple, OCDE (1999b).
27. D'après des travaux préliminaires de l'OCDE, il semble qu'au Chili la plupart des décisions de prêt sont centralisées. Les banques étrangères et leurs succursales procèdent aussi de la même manière, les décisions concernant les prêts dépassant un certain montant, en général 5 millions de dollars des États-Unis, étant prises à l'étranger.
28. Le Fonds de garantie des petits entrepreneurs (FOGAPE) soutient ces activités de prêts. En 2002, ce Fonds a adjugé 230 millions de dollars des États-Unis à 16 entités bancaires. Par le biais de ce mécanisme, environ 28 000 opérations de crédit ont été enregistrées avec une échéance de trois à six ans.
29. Le taux d'intérêt plafonné est différent selon le type, l'échéance et l'importance du crédit. Au milieu de 2003, il se situait aux alentours de 6 et 10 pour cent, respectivement, pour les crédits à court et à moyen terme (plus de 90 jours) supérieurs à 5 000 UF (ou à 125 000 dollars des États-Unis). Pour les prêts de faible montant, les taux sont généralement plus élevés, atteignant 40 pour cent pour les crédits à moyen terme intérieurs à 5 000 dollars des États-Unis. Pour les crédits indexés (exprimés en UF), le taux plafonné se situait entre 8 et 8.5 pour cent.
30. Comme exemple de cette tradition on peut citer la Constitution brésilienne de 1988, qui fixe le taux d'intérêt réel maximal à 12 pour cent (article 192).
31. Voir *Banque Magazine*, n° 647, mai 2003.
32. Voir, par exemple, Morandé (1996), Corsetti et Schmidt-Hebbel (1997) et Schmidt-Hebbel (1998) et Reisen (2000).
33. Voir, par exemple, Uthoff (2000) et Holzman (1997).
34. L'absence de contrôle strict sur la trésorerie de la CORFO a permis à un opérateur d'un fonds de placement du secteur privé d'utiliser illégalement environ 100 millions de dollars des États-Unis (environ un tiers du volume journalier de transactions) sous forme de certificats de dépôt endossables pour procéder à des opérations sur le marché à court terme. Après que le scandale eut éclaté, les incertitudes concernant le remboursement des certificats de dépôt, qui avaient été négociés et endossés plusieurs fois depuis le début de la fraude, ont entraîné des retraits de ce marché qui ont aussi touché les banques propriétaires des sociétés de gestion de fonds. La Banque centrale a dû intervenir pour injecter des liquidités dans le système. Suite à cette crise, plusieurs hauts responsables du marché financier ont dû donner leur démission, y compris le gouverneur de la Banque centrale. Le fait que le système de garde et de transaction des certificats de dépôt soit fondé sur des documents papier et ne soit pas centralisé a facilité la fraude. La dématérialisation du marché des certificats de dépôt permettrait d'éviter ce genre d'incident.
35. Résultats fondés sur Larraín, Labán et Chumacero (2000).
36. Voir Larraín *et al. op. cit.* Voir aussi Forbes (2003) pour un examen de l'incidence des contrôles de capitaux à court terme sur les prêts aux petites et moyennes entreprises.

37. L'évolution la plus récente de l'*encaje* est celle intervenue dans le cadre de l'accord de libre-échange Chili-États-Unis. L'article 10.8 de l'accord prévoit que chaque Partie doit faire en sorte que tous les transferts relatifs à un investissement puissent être opérés librement et sans délai sur son territoire. Cependant, l'annexe spéciale (10-C) laisse certaines options au Chili qui peut limiter les paiements et les transferts pendant une année au maximum.
38. La comparaison des régimes fiscaux des différents pays est rendue difficile par les nombreuses exceptions et les multiples conventions fiscales. Pour un examen, voir Yoo (2003).
39. La méthodologie est fondée sur Golub (2003). Voir aussi Hardin et Holmes (1997) pour une approche du même type.
40. On notera que seules les obligations de sélection et de déclaration concernant l'IDE ont été prises en compte dans le calcul des mesures de la restrictivité. En particulier, l'*encaje* qui est actuellement fixé à zéro n'a pas été considéré comme une restriction. Actuellement, les étrangers souhaitant transférer plus de 10 000 dollars des États-Unis au Chili doivent déclarer le transfert à la Banque centrale, mais aucun contrôle des changes n'est en vigueur et les investisseurs sont toujours libres de transférer des capitaux. Cette obligation de déclaration n'a rien à voir avec l'investissement direct étranger proprement dit et n'a donc pas non plus été considérée comme une restriction. Dans le classement des autres pays, les obligations de déclaration des transferts en devises n'ont pas non plus été prises en compte.
41. Cet instrument de l'OCDE prévoit que les investisseurs étrangers sont traités par les gouvernements des pays d'accueil non moins favorablement que les entreprises nationales et encourage des normes volontaires pour un comportement responsable des entreprises dans le cadre des Principes directeurs de l'OCDE pour les entreprises multinationales.
42. Voir Labán et Larraín (1997).
43. Voir par exemple Buchheister (2001).
44. La nouvelle loi autorise jusqu'à 12 heures de travail par jour au lieu des 10 actuelles, tout en maintenant la semaine de 5 ou 6 jours. Elle autorise aussi jusqu'à 9 jours de travail consécutifs à condition qu'une journée de repos soit garantie pour 3 jours travaillés.
45. Voir *Encuesta Laboral* 1999, qui a montré qu'il y avait négociation collective dans 63 pour cent des entreprises de 200 salariés et plus et dans 42 pour cent, 18 pour cent et 8 pour cent respectivement des entreprises employant de 50 à 199, de 10 à 49 et de 5 à 9 salariés. Parmi les entreprises pratiquant la négociation, 56 pour cent avaient conclu des accords collectifs au sens du droit du travail (*contratos colectivos*) avec tout ou partie de leurs salariés, tandis que 55 pour cent avaient conclu des accords moins formels (*convenios colectivos*) n'exigeant pas de procédure particulière, voir article 314). Différents types d'accords coexistaient souvent dans la même entreprise.
46. Il existe au Chili un salaire minimum spécial pour les jeunes qui est inférieur de 20 pour cent au salaire minimum général. Toutefois, comme il ne s'applique qu'aux jeunes de 15 à 18 ans, ses effets sur l'emploi des jeunes sont limités.
47. À titre de comparaison, la plupart des pays de l'OCDE tolèrent des licenciements pour incompétence et/ou incapacité, mais ils s'efforcent souvent d'en limiter le nombre en exigeant des employeurs qu'ils envisagent d'autres postes de travail pour les personnes concernées. Lorsque de nombreux salariés sont licenciés en même temps, plusieurs pays dont la France, l'Allemagne et l'Italie, stipulent que leur sélection doit

prendre en compte à la fois les facteurs de productivité et les facteurs sociaux. Des dispositions de cette nature pourraient aussi être envisagées au Chili pour pouvoir réintroduire dans des conditions acceptables l'« incompétence » et l'incapacité comme causes potentielles de licenciement.

48. Lorsque les licenciements sont motivés par les articles 159 et 160, la notification écrite peut être délivrée jusqu'à trois jours ouvrables *après* le licenciement.
49. La pénalité standard est une majoration de 30 pour cent de l'indemnité de licenciement (article 168, point a) applicable lorsque l'employeur invoque à tort l'article 161. Si l'employeur ne donne pas de motif ou s'il invoque l'article 160 à tort (par exemple en accusant le travailleur de faute, etc.), ce qui, si c'était justifié, le dispenserait de verser une indemnité de licenciement), le licenciement est considéré comme économique et l'indemnité de départ est majorée de 50 à 100 pour cent.
50. Cela dit, sauf cas exceptionnel, ces règles ne permettent pas aux tribunaux d'ordonner la réintégration du travailleur licencié comme elles le font dans beaucoup de pays de l'OCDE. La réintégration ne peut être ordonnée que si un représentant des travailleurs est licencié pendant une négociation collective ou d'une façon générale s'il s'agit d'une mesure antisyndicale. La loi n'oblige pas les entreprises à maintenir les travailleurs dans leur emploi en cas de grève, bien que certains jugent prudent de le faire afin de réduire le risque de frais judiciaires supplémentaires.
51. Le président a annoncé dans son discours du 21 mai 2003 une augmentation du nombre de tribunaux du travail. Afin d'en renforcer la sécurité sur le plan juridique, leurs procédures seront modernisées selon le principe « une justice orale plus rapide et gratuite ».
52. L'AFC est la propriété des fonds de pension et elle est supervisée par la Surintendance de ces fonds.
53. Le Fonds de solidarité intervient si le compte individuel du travailleur n'atteint pas l'équivalent de cinq mois de salaire minimum. Il couvre alors la différence entre ce montant garanti et le solde du compte individuel. Cette garantie remplace le revenu précédent au taux de 50 pour cent le premier mois, le taux de remplacement se ramenant progressivement à 30 pour cent le cinquième mois. Les indemnités sont soumises à un plafond et un plancher, de sorte que ces taux de remplacement s'appliquent au revenu situé entre environ 50 et 100 pour cent du salaire moyen.
54. Ce nouveau régime entraîne une augmentation des coûts de main-d'œuvre de 3 pour cent pour les emplois temporaires. Il augmente aussi le coût de main-d'œuvre pour les contrats indéterminés, du fait principalement de l'introduction d'une indemnité en cas de départ volontaire.
55. En avril 2002, par exemple, le taux de chômage officiel selon l'INE était de 8.8 pour cent, mais une enquête effectuée par l'Université du Chili dans l'aire métropolitaine de Santiago indiquait un taux de 13.3 pour cent. Quant au recensement de 2002, pour le même mois il donnait le chiffre de 14.7 pour cent.
56. Les données des enquêtes de population active montrent peu de variations de la proportion de travail indépendant jusqu'au milieu de l'année 2002. La plupart des intéressés, environ 20 pour cent de l'emploi total, sont des travailleurs indépendants non agricoles qui n'emploient personne d'autre, les agriculteurs indépendants ne comptant que pour six points et les travailleurs indépendants employeurs pour trois points. Cf. [www.ine.cl](http://www.ine.cl).

57. Edwards et Edwards (2000) estiment que l'abaissement de la cotisation d'assurance sociale résultant de la réforme des retraites de 1981 a réduit le taux de chômage de 1 à 1.5 point de pourcentage.
58. Des taux de cotisation plus élevés s'appliquent dans plusieurs caisses maladie privées facultatives, ainsi que dans l'ancien système de retraite par répartition auxquels sont encore affiliés certains travailleurs âgés. Les employeurs paient l'assurance accidents du travail et une partie de l'assurance licenciement, le reste étant déduit du salaire des travailleurs.
59. Ces statistiques, qui ne comprennent pas les forces armées, présentent les données d'emploi d'après l'enquête sur la population active de 2001.
60. Appliquant des méthodes et des définitions assez différentes, l'enquête CASEN de 2000 a montré que 37 pour cent des personnes occupées n'avaient pas cotisé au cours d'un mois donné. La proportion allait de 28 pour cent dans le quintile des revenus le plus élevé à 56 pour cent dans le quintile le plus bas.
61. OCDE (1996a-c, 1997, 1998 et 2003a) ; Martin et Grubb (2001).
62. Voir OCDE, 2001c) et Struyven et Steurs (2002).
63. Ces seuils absolus de pauvreté et d'indigence sont faibles par rapport aux revenus moyens actuels. En 2000, le seuil de pauvreté urbaine (40 562 pesos par personne et par mois) correspondait à 27 pour cent du revenu moyen national des ménages par habitant, et 16 pour cent du salaire moyen. Dans les zones rurales, il était plus faible (27 349 pesos). Selon la définition du MIDEPLAN, le seuil d'indigence suit le prix d'un panier de produits alimentaires déterminé, qui est plus élevé dans les zones urbaines que dans les zones rurales ; le seuil de pauvreté correspond à deux fois le seuil d'indigence dans les zones urbaines mais seulement 175 pour cent dans les zones rurales. Tous les revenus comprennent les transferts monétaires, la valeur locative estimée des logements et la production des ménages pour leur consommation propre.
64. L'enseignement préscolaire est assuré par diverses institutions publiques (Direction nationale des jardins d'enfants, Integra et municipalités) et privées (subventionnées ou non).
65. Le ministère de l'Éducation conserve un rôle de supervision des programmes, des horaires et du calendrier scolaire ainsi que de l'évaluation et de la promotion des élèves. Le ministère joue aussi un rôle important dans les programmes compensatoires.
66. Ces normes concernent le salaire minimum des enseignants et la rémunération à l'heure faite, les congés, la formation et les primes de résultat.
67. Les salaires initiaux et intermédiaires des enseignants au Chili sont nettement plus élevés que ceux de leurs collègues dans les pays à niveau de revenu analogue comme l'Argentine, le Mexique et la République tchèque. De plus, si l'on rapporte les salaires des enseignants au PIB par habitant, au Chili ils sont plus avantageux que dans la plupart des pays développés : le salaire de départ est 1.7 fois le revenu par habitant, contre 0.97 pour les pays de l'OCDE, 0.86 pour l'Argentine et 1.19 pour le Mexique (ministère de l'Éducation, 2003).
68. PISA+ est un programme multinational d'évaluation des acquis des élèves proches de la fin de la scolarité obligatoire dans quelques-unes des connaissances et des compétences indispensables pour participer pleinement à la société. Par exemple, l'évaluation des acquis en lecture demande aux élèves d'effectuer une série de tâches qui vont de la recherche d'informations spécifiques à la démonstration et la compréhension générale d'un texte, qu'ils sont capables de l'interpréter et de réfléchir sur son

contenu et ses caractéristiques. Le PISA 2000 qui couvrait les pays de l'OCDE a été élargi à 11 pays non membres en 2002 et se nomme désormais PISA+, voir [www.pisa.oecd.org/](http://www.pisa.oecd.org/).

69. Il est prévu notamment de renforcer le système d'évaluation des performances des établissements (SIMCE), de mettre en place des conseils d'établissement où les parents seront représentés et de responsabiliser davantage les directeurs, qui ne seront plus nommés à vie.
70. Le ministère de l'Éducation élabore actuellement des normes de qualité de la gestion des écoles, ainsi que des systèmes d'autoévaluation et d'évaluation externe.
71. Cela dit, un enseignant peut à l'heure actuelle augmenter son revenu d'environ 60 pour cent grâce à des primes accordées pour surqualification, accomplissement de tâches de gestion et performances individuelle et de l'école.
72. En Suisse, l'assurance est obligatoire et la couverture est par conséquent de 100 pour cent, tandis qu'aux États-Unis, la couverture est volontaire et ne concerne qu'environ 35 pour cent de la population.
73. Les indicateurs de santé de la population sont des mesures très imparfaites des performances du système de santé, car les principaux facteurs qui les influencent (par exemple, la situation socioéconomique) ne relèvent pas directement du système de santé.
74. La mortalité infantile dans les communes pauvres peut atteindre plus de 20 fois celle des communes riches. Elle est plus de quatre fois supérieure lorsque la mère n'a pas d'instruction à ce qu'elle est lorsque la mère a plus de 13 années de scolarité. L'espérance de vie dans les régions les plus riches dépasse de plus de 12 ans celle des régions les plus pauvres (ministère de la Santé, 2002).
75. Les primes versées par les assurés de 60 ans et plus représentent entre 2 et 5 fois celles payées par les hommes de 18 à 34 ans (Bitrán et Almarza, 1997).
76. En Irlande et en Australie, les assureurs s'efforcent de négocier les prix avec les prestataires, mais n'ont aucun contrôle sur la « consommation ». Aux Pays-Bas, ils fonctionnent surtout en tant qu'assureurs d'indemnisation, pratiquement sans relation aux prestataires.
77. Ces auteurs montrent que, tandis que la dépense publique a presque doublé entre 1990 et 1999, le volume des prestations n'a augmenté que de 22 pour cent.
78. Ces hausses de salaire ne se sont toutefois pas accompagnées d'améliorations de la productivité. Au contraire, la productivité du travail a reculé de 6 pour cent sur la période 1992-99. Le même phénomène a été observé dans plusieurs pays de l'OCDE, bien que les données empiriques indiquant une baisse de la productivité soient contestées dans bien des cas, compte tenu de la difficulté qu'il y a à mesurer la production dans le domaine des soins de santé.
79. Un assuré ISAPRE qui se voit atteint d'une pathologie chronique ou lourde est couvert par une assurance spéciale – couverture supplémentaire des pathologies lourdes –, créée en 2001 pour rembourser tous les coûts entre 60 et 126 UF. Toutefois, il n'y a pas de limite pour les paiements supplémentaires, qui peuvent être versés pendant 30 mois consécutifs par mensualités.
80. Ce sont notamment les maladies cardiovasculaires, divers types de cancers, de traumatismes et d'urgences, les soins maternels, les troubles chroniques et de santé mentale. Le contenu du « régime de santé garanti » sera revu tous les trois ans.

81. Si la cotisation de 7 pour cent d'une personne est inférieure à la prime de solidarité universelle de 70 dollars EU, le gouvernement versera la différence à la caisse publique ou privée dont elle dépend.
82. Certains pays de l'OCDE, comme les États-Unis, ont traité le problème de l'antisélection en créant des pools d'assurance distincts pour les patients à coût élevé (OCDE, 2003d). Ces régimes subventionnés par l'État, ont réduit les primes d'assurance pour les personnes à haut risque et les encouragent à se procurer une assurance sur le marché. Il faut néanmoins noter qu'aux États-Unis, ces personnes ne sont pas éligibles à la couverture de l'assurance publique.
83. Ces estimations sont basées sur les sources citées pour le tableau 20.
84. Plusieurs prestations sociales sont calculées en fonction de l'*Unidad de Fomento* (UF).
85. Ces chiffres sont tirés d'un discours d'avril 2003 du ministre de la Planification et de la Coopération ([www.mideplan.cl](http://www.mideplan.cl)).
86. Après examen des réponses (voir l'tableau IV), les informations qualitatives ont été transformées en indicateurs quantitatifs selon la méthodologie élaborée par Nicoletti *et al.* (2000). Les indicateurs de base obtenus à partir du questionnaire sont agrégés après analyse des facteurs selon plusieurs dimensions, puis réunis au sein d'un indicateur unique qui synthétise le niveau de réglementation sur les marchés de produits du pays. Le Chili est le deuxième pays non membre après la Roumanie à avoir répondu à ce questionnaire.
87. Sur ce point particulier, les autorités chiliennes ont exprimé des doutes quant à la contribution de ces accords à l'amélioration de la transparence : bien que les ARM soient de bons instruments en théorie, leur négociation et leur gestion pratique sont coûteuses.
88. Il est à noter qu'en tant que membre de l'OIT le Chili reconnaît les obstacles réglementaires techniques, sanitaires et phytosanitaires aux échanges.
89. Voir, par exemple, la décision rendue par la Commission Antitrust en 2001 dans une affaire contre Toyota, qui avait fixé un prix minimum pour la revente des pièces de rechange originales. La Commission a estimé que le prix imposé pouvait se justifier par des considérations d'efficacité et que la concurrence était vigoureuse sur le marché de l'automobile. Cet exemple montre que le Chili est peut-être allé plus loin dans cette direction que la plupart des pays de l'OCDE (voir OCDE, 2003e).
90. Voir la Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant la séparation structurelle dans les secteurs réglementés, C(2001)78, 26 avril 2001, disponible sur le site : [www.oecd.org/competition](http://www.oecd.org/competition).
91. Ocaña (2002) cite l'exemple suivant : prenons deux transactions simultanées portant sur la même quantité d'énergie. Dans la première transaction, l'énergie est produite au point A et livrée au point B. Dans la seconde, l'énergie est transférée du point B au point A. À l'évidence, ces deux transactions s'annulent de sorte qu'aucun service de transport n'est en fait nécessaire. Or, si le prix du transport est basé sur les transactions ce tarif sera appliqué deux fois.
92. Coût de production du producteur marginal. Le calcul se fonde sur la projection des coûts marginaux à court terme supportés pour satisfaire la demande d'énergie au cours des 48 et des 24 prochains mois sur les réseaux du centre et du nord respectivement.
93. Voir Gylfason et Zoega (2002).
94. Elle correspond au niveau de productivité du producteur le plus efficace du monde.

95. La définition courante du taux de change réel est (sous forme logarithmique)  $q = e + p - p^*$ , où  $e$ ,  $p$  et  $p^*$  sont, respectivement, le taux de change et le niveau des prix dans l'ensemble de l'économie à l'échelon national et à l'étranger. Cette équation peut être décomposée en deux parties :  $q = q_e + \alpha [(p_t - pn) - (p_t^* - pn^*)]$  où  $\alpha$  désigne la proportion du PIB que représente le secteur des biens non exportables,  $q_e = e + p_t - p_t^*$  le taux de change réel dans le secteur des biens exportables et  $[(p_t - pn) - (p_t^* - pn^*)]$  la différence entre les écarts de prix entre biens exportables et biens non exportables des deux pays considérés. Si l'on part du principe de loi du prix unique dans le secteur des biens exportables et de l'existence d'un écart de prix « donné » entre les biens exportables et non exportables du pays étranger, le taux de change réel devient  $q = p_t - pn$ .
96. Cet effet s'accompagne souvent d'un surajustement essentiellement lié à une poussée de la demande. En effet, à la suite d'une appréciation du taux de change, les termes de l'échange s'améliorent et les revenus réels augmentent. Or, généralement, l'offre de biens non exportables est plus rigide, si bien que leurs prix sont tirés vers le haut. Pour une réflexion plus approfondie sur le sujet, voir Baldi et Mulder (2003).
97. Des systèmes de change fixe ont été adoptés entre 1995 et 1999 au Brésil, et entre 1991 et 2002 en Argentine.
98. Voir Brooks et Lucatelli (2003).
99. L'étude citée utilise le coefficient de Gini. Ce coefficient pouvant toutefois être très sensible à la distribution asymétrique des secteurs, on lui a préféré ici l'indice de concentration d'Herfindhal, qui a été calculé pour 14 grands secteurs figurant dans la comptabilité nationale chilienne. La valeur de l'indice est assez sensible au niveau de désagrégation, mais la tendance temporelle à la diversification constitue un résultat relativement robuste.
100. On notera que le Chili ne fabrique ni n'exporte de câbles en cuivre. Cela tient au fait que les marges bénéficiaires sont très réduites dans ce domaine, en raison d'une forte concurrence internationale. En outre, la faiblesse des coûts de transport internationaux n'incite guère le Chili à se doter d'une industrie du câble. Au lieu de se confronter à la concurrence sur ce marché, les producteurs chiliens préfèrent se concentrer sur l'exploitation plus rentable du cuivre brut.
101. Voir par exemple l'« indice composite de vulnérabilité » proposé par Patkins et Mazzi (1999). D'après le classement établi sur la base de cet indicateur, le Chili arrive en 68<sup>e</sup> position dans un échantillon de 111 pays (le numéro 1 étant le plus vulnérable). L'Argentine, le Brésil et le Mexique se situent respectivement aux 109<sup>e</sup>, 110<sup>e</sup> et 111<sup>e</sup> rangs.
102. Selon Caballero (2002), le coût d'un tel instrument ne serait pas excessif. En supposant une prime de crise sur taux d'intérêt de 600 points de base, le financement d'un manque à gagner annuel de 5 milliards de dollars coûterait 300 millions de dollars par année de crise. Or, la prime d'assurance pour couvrir un tel risque serait normalement inférieure à 100 millions de dollars par an.
103. Cet argument a été mis en avant par Krugman (1989) dans un texte qui a fait date.
104. Funke et Ruhwedel (2001) et Addison (2002) ont réalisé des études empiriques consacrées à l'impact de la variété des produits sur la productivité. Lederman et Maloney (2002) sont parvenus, quant à eux, à la conclusion que la corrélation négative entre concentration des exportations et échanges intrabranche, d'une part, et la corrélation positive entre concentration des exportations et volatilité du taux de change effectif réel, d'autre part, impliquent que la concentration des exportations a des répercussions négatives sur la croissance économique.

105. Voir Romer (1990), Young (1993) et Aghion et Howitt (1998).
106. Comme dans bien des pays le secteur agricole recourt largement au travail temporaire et à des dispositifs flexibles en matière d'emploi. Quant à l'industrie minière, elle emploie une proportion relativement faible de la population active.
107. Cela transparaît également dans la proportion de la population active occupée que représentent les chercheurs (650 par million). La plupart d'entre eux travaillent dans des universités (environ 70 pour cent) et dans des laboratoires publics (près de 20 pour cent).
108. Pour une analyse du rôle que joue l'investissement direct étranger (IDE) dans l'adoption des technologies et la compétitivité internationale en Amérique du Sud, voir Goldstein (2003).

## Glossaire des acronymes

<b>AFP</b>	<i>Administradores de Fondos de Pensiones</i> Administrateurs de fonds de pension
<b>CASEN</b>	<i>Caracterización Socioeconómica Nacional</i> Enquête nationale socio-économique
<b>CIEPLAN</b>	<i>Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica</i> Société d'étude économique de l'Amérique latine
<b>CODELCO</b>	<i>Corporación Nacional del Cobre</i> Compagnie nationale du cuivre
<b>CORFO</b>	<i>Corporación de Fomento de la Producción</i> Agence chilienne de développement économique
<b>CPC</b>	<i>Confederación de la Producción y del Comercio</i> Confédération de la production et du commerce
<b>CEPAL</b>	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
<b>CUT</b>	<i>Central Unica de Trabajadores</i> Confédération unifiée des syndicats
<b>ENAMI</b>	<i>Empresa Nacional de Minería</i> Société nationale des mines
<b>ENAP</b>	<i>Empresa Nacional del Petróleo</i> Société nationale des pétroles et du gaz
<b>FONASA</b>	<i>Fondo Nacional de Salud</i> Fonds national de santé
<b>INE</b>	<i>Instituto Nacional de Estadísticas</i> Institut national de statistiques
<b>ISAPRE</b>	<i>Instituto de Salud Previsional</i> Institut de prévoyance santé
<b>MIDEPLAN</b>	<i>Ministerio de Planificación y Cooperación</i> Ministère de la Planification et de la Coopération
<b>PROCHILE</b>	<i>Dirección de Promoción de Exportaciones</i> Direction de la promotion des exportations
<b>SENCE</b>	<i>Servicio Nacional de Capacitación y Empleo</i> Agence nationale pour la formation et l'emploi
<b>SII</b>	<i>Servicio de Impuestos Internos</i> Service des impôts directs
<b>SOFOFA</b>	<i>Sociedad de Fomento Fabril</i> Fédération des industries chiliennes
<b>SVS</b>	<i>Superintendencia de Valores y Seguros</i> Office des titres et des assurances
<b>UF</b>	<i>Unidad de Fomento</i> Unité d'indexation des prix

## Bibliographie

- Addison, D. (2002), « Productivity Growth and Product Variety: Gains from Imitation and Education », *Working Paper*, Banque mondiale, Washington D.C., [www-wds.worldbank.org/servlet/WDS\\_IBank\\_Servlet?pcont=details&eid=000094946\\_03050804060524](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000094946_03050804060524).
- Aghion, P. et P. Howitt (1998), *Endogenous Growth Theory*, MIT Press, Cambridge MA, <http://mitpress.mit.edu/catalog/item/default.asp?sid=F89F2FCB-AEAA-4ADC-8067-3F07AC14420C&ttype=2&tid=5058>.
- AIOS (2002), *Boletín Estadístico de la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones*, Santiago, [www.aiosfp.org](http://www.aiosfp.org).
- Arenas De Mesa, A. (1999), *El Sistema de Pensiones en Chile: Resultados y Desafíos Pendientes*, Document présenté à la réunion Amérique latine/Caraïbes sur les personnes âgées, Santiago, [www.redsegsoc.org.uy/1\\_Arenas\\_Chile.htm](http://www.redsegsoc.org.uy/1_Arenas_Chile.htm).
- Baldi, A-L. et N. Mulder (2003), « Exchange Rate Regimes and Relative Prices: ABC and Mexico in the 1990s », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, OCDE, Paris (à paraître).
- Banque mondiale (2001), *From Natural Resources to the Knowledge Economy: Trade and Job Quality*, Washington D.C. <http://lnweb18.worldbank.org/External/lac/lac.nsf/0/55671FFABEE5F88485256AE10079A58A?OpenDocument>.
- Bartelsman, E., S. Scarpetta et F. Schivardi (2003), « Comparative Analysis of Firm Demographics and Survival: Micro-Level evidence for the OCDE Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 348, OCDE, Paris, [www.oecd.org/dataoecd/28/53/2494036.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/28/53/2494036.pdf).
- Bennett, H et K. Schmidt-Hebbel (2001), « Déficit Previsional de Sector Público y Garantía de Pensión Mínima », *Notas de Investigación*, vol. 4, n° 3, Banco Central de Chile, Santiago.
- Bergoing, R., A. Repetto et R. Soto (2003), « Unveiling the Micro-dynamics of Sustained growth in Chile », *Document de référence non publié*, OCDE, Paris.
- BID (2002), *Entrepreneurship in Emerging Economies: The Creation and Development of New Firms in Latin America and East Asia*, Washington D.C., [www.iadb.org/sds/doc/IDBEnglishBookfinal.pdf](http://www.iadb.org/sds/doc/IDBEnglishBookfinal.pdf).
- Bitrán, R. et F. Almarza (1997), « Las Instituciones de Salud Provisional en Chile », *Serie Financiamiento del desarrollo*, n° 56, ONU-CEPALC, Santiago.
- Bravo, D. (2000), « Estudio de Remuneración del Magisterio », *document ronéoté*, Département d'économie, Université du Chili.
- Bravo, D. et D. Contreras (2001), « Salario Mínimo y Deserción Escolar: Revisión de la Evidencia Empírica para Chile », *document ronéoté*, Département d'économie, Université du Chili.

- Brooks, J. et S. Lucatelli (2003), « International Competitiveness in the ABC Agro-Food Sector », *Document de travail*, OCDE, Paris (à paraître).
- Buchheister, A. (2001), *Reforma Laboral: Una Mirada más profunda. Contenido y Consecuencias*, Serie Informe Legislativo, n° 19, Instituto Libertad y Desarrollo, Santiago, [www.lyd.com/biblioteca/serie/Legislativo/19\\_serie\\_informe\\_legislativo.html](http://www.lyd.com/biblioteca/serie/Legislativo/19_serie_informe_legislativo.html).
- Budnevich, C., H. Franken et R. Paredes (2001), « Economías de Escala y Economías de Ámbito en el Sistema Bancario Chileno », *Working Papers*, n° 93, Banco Central de Chile, Santiago, [www.bcentral.cl/esp/estpub/estudios/dtbc/pdf/dtbc93.pdf](http://www.bcentral.cl/esp/estpub/estudios/dtbc/pdf/dtbc93.pdf).
- Caballero, R. (2002), « Coping with Chile's External Vulnerability: a Financial Problem », *Working Papers*, n° 154, Banco Central de Chile, Santiago, [www.bcentral.cl/eng/stdpub/studies/workingpaper/154.htm](http://www.bcentral.cl/eng/stdpub/studies/workingpaper/154.htm).
- Cheyre, H. (1991), *La Prevision en Chile Ayer y Hoy*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, [www.cepchile.cl/](http://www.cepchile.cl/).
- Contreras, D. (2003a), « Poverty and Inequality in a Rapid Growth Economy: Chile 1990-96 », *Journal of Development Studies*, vol. 39, n° 3, pp. 181-200.
- Contreras, D. (2003b), « Labour Market and Social Policies in Chile », *Document de référence non publié*, OCDE.
- Corsetti, G. et K. Schimdt-Hebbel (1997), « Pension Reform and Growth », in S. Valdés-Prieto (dir. de publ.) *The Economics of Pensions: Principles, Policies and International Experience*, Cambridge University Press.
- Cowan, K., A. Micco, A. Mizala, C. Pagés et P. Romaguera (2003), *Un Diagnóstico del Desempleo en Chile*, BID et Ministère des Finances, Santiago, [www.dipres.cl/publicaciones/empleo.html](http://www.dipres.cl/publicaciones/empleo.html).
- Culverwell, M. (2000), « The Mining Cluster in Antofagasta: Integrating Small and Medium Suppliers into the Productive Chain », *document ronéoté*, University of Cambridge.
- Culverwell, M. (2002), « Foreign Direct Investment and Corporate Linkages with Local Suppliers: An Exploration of Backward Linkages in The Mining Industry in Chile », *PhD thesis*, University of Cambridge.
- Davis, E.P. (2001), *Portfolio Regulation of Life Insurance Companies and Pension Funds*, DAFPE/AS/WD(2001)17/Rev.1, OCDE, Paris.
- Edwards, S. et A.C. Edwards (2000), « Economic Reforms and Labor Markets: Policy Issues and Lessons from Chile », *Working Paper*, n° 7646, NBER, Cambridge, Mass.
- Espinosa, M. et A. Rebucci (2003), « Retail Bank Interest rates Pass-Through: Is Chile Atypical ? », *IMF Working Paper*, n° 03/112, FMI, Washington D.C., [www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=16513.0](http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=16513.0).
- Ffrench Davis, R. (2002), *Economic Reforms in Chile: From Dictatorship to Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor, [www.press.umich.edu/titles/11232.html](http://www.press.umich.edu/titles/11232.html).
- Fiess, N. (2002), « Chile's New Fiscal Rule », *document ronéoté*, Banque mondiale, Washington D.C., [http://wbln0018.worldbank.org/lac/lacinfoclient.nsf/c6b0401b03f4696f8525695000756572/8ba1570f0daf843985256c3600590e63/\\$FILE/Chile\\_FiscalRule.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/lac/lacinfoclient.nsf/c6b0401b03f4696f8525695000756572/8ba1570f0daf843985256c3600590e63/$FILE/Chile_FiscalRule.pdf).
- FMI (2001), « Chile's Structural Balance Target: Design and Implementation Issues », in *Selected Issues of the Article 4 consultations*, Washington D.C., [www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2001/cr01120.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2001/cr01120.pdf).
- FONASA (2002), *Boletín Estadístico*, Santiago.
- Forbes, K. (2003), « One Cost of The Chilean Capital Controls: Increased Financial Constraints For Smaller Trade Firms », *Working Paper*, n° 9777, NBER, Cambridge, Mass.

- Funke, M. et R. Ruhwedel (2001), « Product Variety and Economic Growth: Empirical Evidence for the OECD Countries », *IMF Staff Papers*, vol. 48, n° 2, pp. 225-242, [www.imf.org/External/Pubs/FT/staffp/2001/02/funke.htm](http://www.imf.org/External/Pubs/FT/staffp/2001/02/funke.htm).
- Gallego, F.A. et L. Hernandez (2003), « Microeconomic Effects of Capital Controls: The Chilean Experience During the 1990s », *Working Paper*, n° 203, Banco Central de Chile, Santiago, [www.bcentral.cl/eng/stdpub/studies/workingpaper/203.htm](http://www.bcentral.cl/eng/stdpub/studies/workingpaper/203.htm).
- García Silva, P. (2003), « Achieving and Maintaining Monetary Credibility in Chile, 1990-2002 », *Document de référence non publié*, OCDE, Paris.
- Giorno, C., P. Richardson, D. Roseveare, P. Van Den Noord, (1995). « Estimating Potential Output Gaps and Structural Budget Balances ». *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 152, OCDE, Paris, [www.oecd.org/dataoecd/32/28/1862802.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/32/28/1862802.pdf).
- Goldstein, A.E. (2003), « The Dynamics of Foreign Direct Investment and ABC Competitiveness », *Document de travail de l'OCDE* (à paraître).
- Golub, S. (2003), « Measures or restrictions on inward foreign direct investment for OCDE countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 357, OCDE, Paris, [www.oecd.org/olis/2003/doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/499a6d0cfebef77bc1256d390039ce23/\\$FILE/JT00145291.PDF](http://www.oecd.org/olis/2003/doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/499a6d0cfebef77bc1256d390039ce23/$FILE/JT00145291.PDF).
- Gylfason, T. et G. Zoega (2002), « Inequality and Economic Growth », *Working Paper*, n° 712(5), CESIFO, [www.cesifo.de/pls/cesifo\\_app/CESifoFrameSet.SwitchFrame?factor=8&page=/link/cesifo-wps.htm](http://www.cesifo.de/pls/cesifo_app/CESifoFrameSet.SwitchFrame?factor=8&page=/link/cesifo-wps.htm).
- Hagemann, R. (1999), « The Structural Budget Balance: The IMF's Methodology », *IMF Working Paper*, n° 99/95, FMI, Washington D.C., [www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=3162.0](http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=3162.0).
- Hardin, A. et L. Holmes (1997), *Service Trade and Foreign Direct Investment*, Australian Productivity Commission, [www.pc.gov.au/ic/research/information/servtrad/index.html](http://www.pc.gov.au/ic/research/information/servtrad/index.html).
- Hirschman (1958), *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven.
- Holzmann, R. (1997), « On Economic Benefits and Fiscal Requirements of Moving from Unfunded to Funded Pensions », *Serie Financiamiento del Desarrollo*, n° 48, ONU-CEPALC, Santiago.
- Hsieh, C.T. et M. Urquiola (2002), « When Schools Compete, How Do They Compete ? », *Occasional Paper*, n° 43, National Center for the Study of the Privatisation of Education at Teachers College, Columbia University, New York, [www.ncspe.org/forward.php?mypdf=471\\_OP43.pdf](http://www.ncspe.org/forward.php?mypdf=471_OP43.pdf).
- Hudson, R.A. (dir. de publ.) (1994), *Chile: A Country Study*, Federal Research Division, Library of Congress, Washington D.C.
- Imbs, J. et R. Wacziarg (2003), « Stages of Diversification », *American Economic Review*, vol. 93, n° 1, pp. 63-86.
- Jack, W. (2000), « The Evolution of Health Care Insurance Institutions: Theory and Four Examples from Latin America », *document ronéoté*, Banque mondiale, Washington D.C., [http://wbi0018.worldbank.org/lac/lacinfoclient.nsf/c6b0401b03f4696f8525695000756572/5e9fe5ff76cd8f218525694b0065ce68/\\$FILE/HealthInsuranceinLAC.pdf](http://wbi0018.worldbank.org/lac/lacinfoclient.nsf/c6b0401b03f4696f8525695000756572/5e9fe5ff76cd8f218525694b0065ce68/$FILE/HealthInsuranceinLAC.pdf).
- Jiménez, L.F. et J. Cuadros (2003), « Evaluación de las Reformas a los Sistema de Pensiones: Cuatro Aspectos Críticos y Sugerencias de Políticas », *Serie Financiamiento del Desarrollo* n° 131, ONU-CEPALC, Santiago, [www.eclac.cl/publicaciones/Comercio/3/LCL1913P/lcl1913e.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/Comercio/3/LCL1913P/lcl1913e.pdf).
- Journard, I. et C. Giorno (2002), « Enhancing the Effectiveness of Public Spending in Switzerland », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 332,

OCDE, Paris, [www.oecd.org/olis/2002doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/c9a189cd5b714245c1256bed004a1b5e/\\$FILE/JT00129276.PDF](http://www.oecd.org/olis/2002doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/c9a189cd5b714245c1256bed004a1b5e/$FILE/JT00129276.PDF).

- Krugman, P. (1989), « Differences in Income Elasticities and Trends in Exchange Rates », *European Economic Review*, vol. 5.
- Leahy, M., S. Schich, G. Wehinger, F. Pelgrin et T. Thorgeirsson (2001), « Contributions of Financial Systems to Growth in OCDE countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 280, OCDE, Paris, [www.oecd.org/olis/2001doc.nsf/c5ce8ffa41835d64c125685d005300b0/257b4f0f7fd077ccc1256a23005537c3/\\$FILE/JT00104715.PDF](http://www.oecd.org/olis/2001doc.nsf/c5ce8ffa41835d64c125685d005300b0/257b4f0f7fd077ccc1256a23005537c3/$FILE/JT00104715.PDF).
- Laban, R. et Larrain, F. (1997), « Can a Liberalization of Capital Outflows Increase Net Capital Inflows ? », *Journal of International Money and Finance*, vol. 16, n° 3.
- La Porta, R., F. López-De-Silanes, A. Shleifer et R.W. Vishny (1998), « Law and Finance », *Journal of Political Economy* vol. 106, n° 6.
- Ladd, H.F. (2002), « School Vouchers: A Critical Review », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, n° 4, pp. 3-24.
- Larraín, F.B. (2003), « Chile's Financial Market: Financing Long-Term Growth », *Document de référence non publié*, OCDE.
- Larraín, F.B., R. Labán et R. Chumacero (2000), « What Determines Capital Inflows ? An Empirical Analysis for Chile », in F. Larraín (dir. de publ.), *Capital Flows, Capital Controls and Currency Crises: Latin America in the 1990s*, University of Michigan Press, Ann-Arbor.
- Lederman, D. et W. Maloney (2002), « Open Questions about the Link between Natural Resources and Economic Growth: Sachs and Warner Revisited », *Working Paper*, Banque mondiale, Washington D.C.
- Leiva, S. (2000), « Part-time Work in Chile: Is it Precarious Employment ? Reflections from a Gender Perspective », *Mujer y Desarrollo*, n° 26, ONU-CEPALC, Santiago, [www.eclac.cl/publicaciones/UnidadMujer/1/lcl1301/lcl1301i.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/UnidadMujer/1/lcl1301/lcl1301i.pdf).
- Lora, E. et C. Pagés (2000), « Hacia un Envejecimiento Responsable: Las Reformas de los Sistemas de Pensiones en America Latina », *Cuadernos Económicos de ICE*, 65, Washington D.C. [www.ucm.es/BUCM/compludoc/S/10009/02102633\\_2.htm](http://www.ucm.es/BUCM/compludoc/S/10009/02102633_2.htm).
- Lora, E. et U. Panizza (2002), « Structural Reforms in Latin America under Scrutiny », *Research Department Working Paper*, BID, Washington D.C. [www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-470.pdf](http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-470.pdf).
- Marcel, M., M. Tokman, R. Valdes et P. Benavides (2001), *Structural Budget Balance: Methodology and Estimation for the Central Government, 1987-2001*, ministère des Finances, Santiago. [www.dipres.cl/english/docs/structural\\_balance.html](http://www.dipres.cl/english/docs/structural_balance.html).
- Martin, J. et D. Grubb (2001), « What Works and for Whom: A Review of OCDE Countries' Experiences with Active Labour Market Policies », *Working Paper*, n° 2001:14, IFAU, [www.ifau.se/eng/index.html](http://www.ifau.se/eng/index.html).
- Mastrangelo, J. (1999), « Políticas para la Reducción de los Costos de los Sistemas de Pensiones: El Caso de Chile », *Serie Financiamiento del Desarrollo*, n° 86, ONU-CEPALC, Santiago. [www.eclac.cl/publicaciones/Comercio/6/lcl1246/lcl1246e.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/Comercio/6/lcl1246/lcl1246e.pdf).
- McEwan, P.J. (2002). « Public Subsidies for Private Schooling: A Comparative Analysis of Argentina and Chile », *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 4, n° 2, pp. 189-216.
- McEwan, P.J. et M. Urquiola (2003), « Did Chile's P-900 Program Work ? A Regression-Discontinuity Approach », *Working Paper*, Economics Department, Wellesley College.

- McEwan, P.J. et M. Carnoy (2000), « The Effectiveness and Efficiency of Private Schools in Chile's Voucher System », *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 22, n° 3, pp. 213-39.
- Ministère de l'Éducation du Chili (2003), « Evaluation of Chile's Educational Policies from 1990-2002 », *document ronéoté*, Santiago.
- Ministère des Finances (2001), *Aspectos Macroeconómicos del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público del Año 2002*, Rapport du Directeur du Budget à la Commission spéciale du budget du Congrès, Valparaíso. [www.dipres.cl/presupuesto/pdf\\_macroeconomicos/macro\\_2002.html](http://www.dipres.cl/presupuesto/pdf_macroeconomicos/macro_2002.html).
- Ministère des Finances, Direction du Budget (annuel), « Informe de Finanzas Públicas del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público », Santiago. [www.dipres.cl/fr\\_informes.html](http://www.dipres.cl/fr_informes.html).
- Ministère des Finances (2002), « Estadísticas de las Finanzas Públicas, 1992-2001 », Santiago. [www.dipres.cl/estadisticas/1992\\_2001.asp](http://www.dipres.cl/estadisticas/1992_2001.asp).
- Ministère des Finances (2003), « Acta Resultado del Comité Consultivo del PIB Potencial », *document ronéoté*, Santiago, [www.dipres.cl/publicaciones/Acta\\_ago03.html](http://www.dipres.cl/publicaciones/Acta_ago03.html).
- Ministry of Health (2002), « Reforma de Salud », *document ronéoté*, Santiago. [www.minsal.cl/](http://www.minsal.cl/).
- Ministère de la Planification et de la Coopération (2001), *Impacto Distributivo del Gasto Social 2000*, Informe Ejecutivo, Santiago. [www.mideplan.cl/sitio/Sitio/estudios/documentos/informeimpactodistributivo2000.pdf](http://www.mideplan.cl/sitio/Sitio/estudios/documentos/informeimpactodistributivo2000.pdf).
- Ministère de la Planification et de la Coopération (2002), *El Sistema de Pensiones Administrado por el Sector Privado en Chile: un Análisis Institucional*, Santiago. [www.mideplan.cl/sitio/Sitio/publicaciones/prospectivos/documentos/pros07\\_p.pdf](http://www.mideplan.cl/sitio/Sitio/publicaciones/prospectivos/documentos/pros07_p.pdf).
- Mintz (2000), « Managing Acute, Chronic and Catastrophic Health Care Costs: Experience and Policy Issues in the US Context of Managed Care and Comparative Analysis of the Chilean Regulatory Framework », *LCSHD Paper Series*, n° 61, Département du développement humain, Banque mondiale, Washington D.C. [http://wbln0018.worldbank.org/lac/lacinfoclient.nsf/c6b0401b03f4696f8525695000756572/2ef0a1a93c46c5c285256993003c4ca5/\\$FILE/61.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/lac/lacinfoclient.nsf/c6b0401b03f4696f8525695000756572/2ef0a1a93c46c5c285256993003c4ca5/$FILE/61.pdf).
- Mizala, A. et P. Romaguera (2000), « School Performance and Choice: The Chilean Experience », *The Journal of Human Resources*, vol. 35, n° 2, pp. 393-417. [www.jstor.org/cgi-bin/jstor/printpage/0022166x/ap010139/01a00080/0.pdf?userID=c1334125@oecd.org/01cc9933410050ec4846&backcontext=results&config=jstor&dowhat=Acrobat&0.pdf](http://www.jstor.org/cgi-bin/jstor/printpage/0022166x/ap010139/01a00080/0.pdf?userID=c1334125@oecd.org/01cc9933410050ec4846&backcontext=results&config=jstor&dowhat=Acrobat&0.pdf).
- Morandé, F. (1996), « Savings in Chile: What Went Right ? », *Working Paper*, n° 322, BID, Washington D.C., [www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-322.pdf](http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-322.pdf).
- Nicoletti, G., S. Scarpetta et O. Boylaud (2000), « Summary Indicators of Product Market Regulation With an Extension to Employment Protection Legislation », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 226, OCDE, Paris, [www.oecd.org/dataoecd/21/13/1880867.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/21/13/1880867.pdf).
- Ocaña, C. (2002), « Regulatory Reform in The Electricity Supply Industry: An Overview », *document ronéoté*, AIE-OCDE, Paris, [www.iea.org/about/reg\\_over.pdf](http://www.iea.org/about/reg_over.pdf).
- OCDE (semestriel), *Perspectives économiques de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (annuel), *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (1994), *L'étude de l'OCDE sur l'emploi*, Paris.
- OCDE (1996a), *La stratégie de l'OCDE pour l'emploi. Accélérer la mise en œuvre*, Paris.

- OCDE (1996b), *Le service public de l'emploi. Autriche, Allemagne, Suède*, Paris.
- OCDE (1996c), *Le service public de l'emploi. Danemark, Finlande, Italie*, Paris.
- OCDE (1997), *Politiques du marché du travail : nouveaux défis. Renforcer l'efficacité des politiques actives du marché du travail : rationalisation du service public de l'emploi*, Paris.
- OCDE (1998), *Le service public de l'emploi. Grèce, Irlande, Portugal*, Paris.
- OCDE (1999a), *La mise en œuvre de la stratégie de l'OCDE pour l'emploi – Évaluation des performances et des politiques*, Paris.
- OCDE (1999b), *Financing Newly Emerging Private Enterprises in Transition Countries*, Paris.
- OCDE (1999c), *Le rôle des chèques-service dans la fourniture de services collectifs*, Paris.
- OCDE (1999d), *La stratégie de l'OCDE pour l'emploi. Stimuler l'esprit d'entreprise*, Paris.
- OCDE (2001a), *Études économiques de l'OCDE. Brésil*, Paris.
- OCDE (2001b), *La nouvelle économie: Mythe ou réalité ? Le projet de l'OCDE sur la croissance*, Paris.
- OCDE (2001c), *Innovations in Labour Market Policies: The Australian Way*, Paris.
- OCDE (2001d), « Private Pension System – Administrative Costs and Reforms », *Private Pensions Series n° 2*, Paris.
- OCDE (2001a), *Innovative clusters: Drivers of National Innovation Systems*, Paris.
- OCDE (2002a), *Des innovations qui marchent dans l'enseignement. Choix de l'école et orientation du système éducatif*, CERI/CD(2002)5, Paris.
- OCDE (2002b), *Regards sur l'éducation*, Paris
- OCDE (2002c), *Financing Education – Investment and Returns: Analysis of World Education Indicators*, Paris.
- OCDE (2002d), « Échanges intrabranche et intragroupe et internationalisation de la production », in *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 71, Paris.
- OCDE (2002e), *Les impôts sur les salaires 2002*, Paris.
- OCDE (2002f), *Panorama de la société 2002*, Paris.
- OCDE (2003a) *Labour Market and Social Policies in the Baltic Countries*, Paris.
- OCDE (2003b), « Labour Force Participation of Groups at the Margin of the Labour Market: Past and Future Trends and Policy Challenges », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, OCDE, Paris (à paraître).
- OCDE (2003c), *Literacy Skills for the World of Tomorrow – Further Results from PISA 2000*, Paris.
- OCDE (2003d), « Assessing the Performance of Health-Care Systems: A Framework for OECD Surveys », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, OCDE, Paris (à paraître).
- OCDE (2003e), *Competition Law and Policy in Chile*, BID/OCDE, monographie, OCDE, Paris (à paraître).
- OCDE (2003f), *Examens des politiques nationales d'éducation – Chili*, OCDE, Paris (à paraître).
- OMS (2002), *Rapport sur la santé dans le monde*, Genève. [www.who.int/whr/2002/en/](http://www.who.int/whr/2002/en/).
- Patkins, J. et S. Mazzi (1999), *A Composite Vulnerability Index*, document présenté à la 2<sup>e</sup> réunion du bureau consultatif du Groupe de travail conjoint Secrétariat du Commonwealth/Banque mondiale sur les petits États.
- PNUD (1998), *Desarrollo Humano en Chile: Las Paradojas de la Modernización*, Santiago. [www.desarrollohumano.cl/pdf/1998/presentacion1998.zip](http://www.desarrollohumano.cl/pdf/1998/presentacion1998.zip).

- Reinecke, G. et R. Torres (2001), *Studies on the Social Dimensions of Globalisation: Chile*, BIT, Genève. [www.ilo.org/public/english/support/publ/pindex.htm](http://www.ilo.org/public/english/support/publ/pindex.htm).
- Reisen, H. (2000), *Pensions, Savings and Capital Flows: from ageing to emerging markets*, Edward Elgar et OCDE, Paris.
- Rodriguez, J. et M. Tokman (2000), « Resultados y Rendimiento del Gasto en el Sector Público de Salud en Chile, 1990-1999 », *Serie Financiamiento del desarrollo*, n° 106, ONU-CEPALC, décembre, Santiago. [www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloProductivo/8/lcl1458/lcl1458e.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloProductivo/8/lcl1458/lcl1458e.pdf).
- Romer, P. (1990). « Endogenous Technological Change », *Journal of Political Economy*, vol. 98, n° 5.
- Ruiz-Tagle, J. et F. Castro (2001), « Le régime de retraite chilien », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 1, n° 1, pp. 116-137.
- Sachs, J. et A. Warner (1997), « Natural Resource Abundance and Economic Growth », *Development Discussion Papers*, n° 517a, Harvard Institute for International Development, [www.cid.harvard.edu/huid/517.pdf](http://www.cid.harvard.edu/huid/517.pdf).
- Sapelli, C. et B. Vial (2002), « The Performance of Private and Public Schools in the Chilean Voucher System », *Cuadernos de Economía*, vol. 39, n° 118, pp. 423-454. [www.cuadernosdeeconomia.cl/n118/118SapelliVial.pdf](http://www.cuadernosdeeconomia.cl/n118/118SapelliVial.pdf).
- Sanhueza, G. (1999), « La Crisis Financiera de los Años 80 in Chile: Análisis de sus Soluciones y Costos », *Economía Chilena*, vol. 2, n° 1. [www.bcentral.cl/eng/stdpub/studies/economiachilena/1999/abril1999/abst2.htm](http://www.bcentral.cl/eng/stdpub/studies/economiachilena/1999/abril1999/abst2.htm).
- Schimdt-Hebbel, K. (1999), *Chile's Pension Revolution Coming of Age*, Paper prepared for DIA Project: Vergleich Alternativer Altersversicherungssystem in Chile, Deutschland, Grossbritannien, den Niederland und den US, Santiago. [www.worldbank.org/wbi/pensions/courses/march2000/proceedings/pdfpaper/preliminary/schmidtchi.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/pensions/courses/march2000/proceedings/pdfpaper/preliminary/schmidtchi.pdf).
- Srinivas, P.S., et Yermo, J. (2000), « Regulating Private Pension Funds, Structure, Performance and Investments: Cross-country Evidence », *Social Protection Discussion Paper*, Banque mondiale, Washington D.C. [www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/01/17/000094946\\_01120804004685/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/01/17/000094946_01120804004685/Rendered/PDF/multi0page.pdf).
- Struyven, L. et Steurs, G. (2002), *The Competitive Market for Employment Services in the Netherlands*, DEELSA/ELSA/WD(2002)10, OCDE, Paris.
- Superintendency of Pension Funds (2002), *The Chilean Pension System*, Santiago. [www.safp.cl/sis-chilpen/english.html](http://www.safp.cl/sis-chilpen/english.html).
- Superintendency of Pension Funds (2002). *Boletín Estadístico*, n° 170, Santiago. [www.safp.cl/index.html](http://www.safp.cl/index.html).
- Titelman, D. (2000), « Reformas al sistema de salud en Chile: Desafíos pendientes », *Serie Financiamiento del desarrollo*, n° 104, ONU-CEPALC, septembre, Santiago, [www.eclac.cl/publicaciones/Comercio/5/LCL1425PE/lcl1425e.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/Comercio/5/LCL1425PE/lcl1425e.pdf).
- Uthoff, A. (2000), « Les fonds de pension, le financement des coûts de transition et le développement des marchés financiers : quelques leçons tirées des privatisations chiliennes », in C. Bismut et N. de Freitas (dir. de publ.) *Fonds de pension: aspects économiques et financiers*, Economica, Paris.
- Uthoff, A. (2001), « La Reforma del Sistema de Pensiones en Chile: desafíos pendientes ». *Serie Financiamiento del Desarrollo* n° 112, ONU-CEPALC, Santiago. [www.eclac.cl/publicaciones/Comercio/5/LCL1575P/lcl1575e.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/Comercio/5/LCL1575P/lcl1575e.pdf).

- Valdés-Prieto, S. (2002), « Social Security Coverage in Chile, 1990-2001 », *document ronéoté*, Office of the Chief Economist, Latin America and Caribbean Region, Banque mondiale, Washington D.C., [http://wbln0018.worldbank.org/lac/lacinfoclient.nsf/1daa46103229123885256831005ce0eb/5664dd22c8695af585256d5c007900d5/\\$FILE/SValdes\\_CoverageChile\\_editdir.de.publ.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/lac/lacinfoclient.nsf/1daa46103229123885256831005ce0eb/5664dd22c8695af585256d5c007900d5/$FILE/SValdes_CoverageChile_editdir.de.publ.pdf).
- Whitehouse, E. (2001), « Administrative Charges for Funded Pensions: Comparison and Assessment of 13 Countries », in OCDE, « Private Pension System - Administrative Costs and Reforms », *Private Pensions Series*, n° 2, Paris.
- Williamson, J. et P.P. Kuczynski (2003), *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Institute for International Economics, Washington D.C. [www.iie.com/publications/bookstore/publication.cfm?Pub\\_ID=350#pdf](http://www.iie.com/publications/bookstore/publication.cfm?Pub_ID=350#pdf).
- Yoo, Kwang-Yeol (2003), « Corporate Taxation of Foreign Direct Investment Income 1991-2001 », *Documents de travail du Département des affaires économiques* n° 365, OCDE, Paris, [www.oilis.OECD.org/olis/2003doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/48ae491b8e2db4a9c1256d8e003b567/\\$FILE/IT00148239.PDF](http://www.oilis.OECD.org/olis/2003doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/48ae491b8e2db4a9c1256d8e003b567/$FILE/IT00148239.PDF).
- Young, A. (1993), « Invention and Bounded Learning by Doing », *Journal of Political Economy*, vol. 101, n° 3, pp. 443-72.

## Annexe I

### Le système de retraite chilien dans une perspective comparative

#### Contexte historique

En 1924, le législateur a créé un système d'assurance sociale réglementant les retraites professionnelles des fonctionnaires et de certaines catégories de travailleurs du secteur privé. Au départ, ce dispositif reposait sur le principe du préfinancement et était alimenté par des cotisations à la charge des salariés et des employeurs. Mais sous l'effet d'une gestion médiocre, des interventions politiques et du gonflement des prestations, les réserves se sont amenuisées ; on est alors passé graduellement à un régime de répartition, qui a assuré l'essentiel du financement. Sur ce point, les expériences de l'Argentine et du Brésil ont été tout à fait similaires, dans la mesure où l'apparition d'un régime public de retraite par répartition a été la conséquence historique de la déconfiture des fonds de pension antérieurs.

Le système de retraite chilien a couvert une proportion croissante de la population jusqu'au milieu des années 70, où près de 80 pour cent de la population active en bénéficiaient (Cheyre, 1991). Il est également devenu de plus en plus complexe et s'est multiplié en divers régimes, régis par des règles hétérogènes et stratifiées. En 1979, il existait 32 caisses différentes et plus de 100 régimes, qui différaient par les taux de cotisation, le mode de calcul des prestations, les conditions d'ouverture des droits et les critères de relèvement des pensions. Le dispositif souffrait de graves défauts : la disparité des règles tendait à diminuer la transparence et à entraîner des transferts inévitables entre différentes catégories de salariés ; l'existence d'un grand nombre de caisses limitait les économies d'échelle et de gamme, d'où une gestion plus coûteuse et moins efficace.

En outre, le système par répartition était déséquilibré et les pensions n'étaient pas protégées contre l'inflation. De 1960 à 1980, le rapport cotisants/allocataires a fléchi de 10.8 à 2.2. En 1980, le gouvernement a dû puiser dans le budget pour couvrir 40 pour cent des dépenses de retraite. De 1962 à 1980, la valeur en monnaie constante d'une pension de vieillesse moyenne a baissé de 43 pour cent. En 1980, 70 pour cent des retraités percevaient le minimum vieillesse (SAFP, 2002, pages 34-39).

#### La réforme des retraites

La réforme chilienne des retraites a été une entreprise de longue haleine, programmée avec soin. Pendant la deuxième moitié des années 70, l'État a accumulé des excédents budgétaires dans le but de financer le coût de la transition (voir tableau II). En 1979, on a profondément remanié l'ancien dispositif de retraite par répartition afin de réduire les engagements. À l'exception du régime des pensions militaires, toutes les caisses autonomes ont été fusionnées au sein de l'Institut de normalisation de la sécurité sociale (INP). Les règles ont été unifiées et l'âge de la cessation d'activité a été fixé à 65 ans pour les hommes et à 60 ans pour les femmes, sans mécanisme transitoire. Cette dernière mesure a affecté la

génération de fonctionnaires alors en activité et plusieurs catégories de salariés du secteur privé qui pouvaient jusqu'alors prendre leur retraite sans limite d'âge.

En 1981, le gouvernement chilien a remplacé l'ancien système public par répartition à prestations définies par un système de capitalisation intégrale à gestion privée et à cotisations définies. Cette innovation constituait un élément essentiel d'un ensemble de réformes visant à renforcer les finances publiques, à faire face aux conséquences du vieillissement, à développer les marchés financiers, à accroître l'épargne, à rendre le marché du travail plus efficace et à stimuler la croissance économique. Au cours des années 90, la réforme chilienne est devenue un modèle qui a inspiré de nombreuses autres réformes dans les pays d'Amérique latine<sup>1</sup>, d'Europe de l'Est et d'Asie centrale<sup>2</sup>.

Ce qu'a accompli le Chili était impressionnant en comparaison de l'expérience de l'Amérique latine et de l'OCDE. Ainsi, l'unification institutionnelle ou l'harmonisation des règles applicables à tous les salariés est encore un problème fondamental dans le débat actuel sur la réforme des retraites en Autriche, au Brésil et en France. La Colombie, le Mexique et le Pérou n'ont créé un système obligatoire de capitalisation intégralement financé que pour le secteur privé, alors que les fonctionnaires restent couverts par un régime plus généreux. En Argentine, la réforme a laissé à l'écart certaines provinces qui n'ont pas été intégrées dans le nouveau dispositif.

Au Chili, l'ancien système par répartition, qui n'a pas accepté de nouvelles adhésions, est en voie d'extinction. Il a été décidé que le système à capitalisation intégrale serait obligatoire pour les nouveaux actifs et facultatif pour les personnes en activité. Les salariés optant pour le nouveau système ont bénéficié d'une majoration de 12 pour cent de leur rémunération nette et de l'attribution de l'équivalent des droits acquis au titre de l'ancien système<sup>3</sup>. Les personnes travaillant à leur compte ne sont pas tenues de cotiser. Seuls les militaires n'ont pas été concernés par la réforme ; ils ont conservé un régime spécial par répartition plus avantageux.

Pour leur part, l'Argentine, le Costa Rica et l'Uruguay ont adopté des mécanismes mixtes, prévoyant une retraite de base fonctionnant par répartition, complétée par un dispositif obligatoire de capitalisation. En Colombie et au Pérou, l'ancien système par répartition et le nouveau régime de capitalisation coexistent, les salariés pouvant choisir celui auquel ils adhèrent. Les économies en transition comme la Bulgarie, la Croatie, l'Estonie, la Hongrie, la Macédoine et la Roumanie ont également mis en place la capitalisation obligatoire, mais elles ont laissé un rôle assez important à un régime public par répartition à prestations définies, par souci d'équité dans la répartition des revenus. De même, tous les pays de l'OCDE ont dans leur régime de retraite un pilier par répartition, qui donne droit soit à une retraite proportionnelle au salaire (France, Allemagne et États-Unis, par exemple), soit à une allocation forfaitaire contributive (Irlande et Royaume-Uni) ou encore à une pension forfaitaire non contributive (Danemark et Pays-Bas). Ces trois régimes de base sont complétés par des plans privés individuels et/ou professionnels, à caractère facultatif et/ou obligatoire.

### Réglementation des fonds de pension

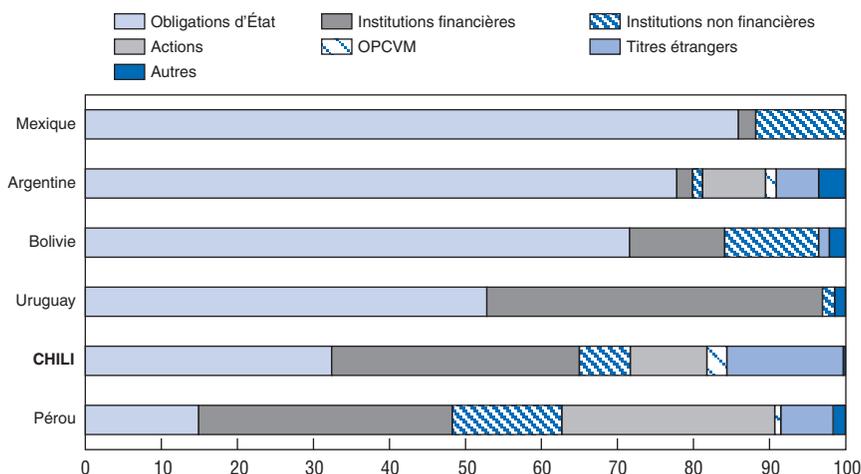
La réglementation chilienne soumet le marché des fonds de pension à des obligations de capital minimum et prévoit certaines conditions pour exercer cette activité. Les fonds de pension (AFP) doivent être des entités spécialisées, distinctes des autres institutions financières. En ce qui concerne la composition du portefeuille, des plafonds sont prévus pour les différents types d'instruments financiers. En outre, les AFP ont une obligation de rendement minimum, en fonction d'un niveau de référence correspondant au rendement moyen réalisé sur le marché au cours des 36 derniers mois. Cette disposition a été à l'origine d'un comportement grégaire des fonds de pension (voir tableau VI).

Comme une réglementation stricte de la composition des actifs peut avoir pour effets de limiter la diversification, d'augmenter les risques et de réduire les rendements, le Chili a évolué vers une conception plus libérale. À l'origine, les AFP n'étaient autorisés à investir qu'en obligations d'État et de sociétés, en dépôts à taux fixe et en titres garantis par des hypothèques. Puis les actions ont été admises en 1985, les parts d'OPCVM en 1990 et les placements internationaux en 1992.

De ce fait, le portefeuille des fonds de pension chiliens est plus diversifié et moins tributaire des obligations d'État que ce n'est le cas dans les autres pays d'Amérique latine. En Argentine, en Bolivie et au Mexique, les actifs comprennent plus de 70 pour cent d'obligations d'État, alors qu'au Chili la proportion est de l'ordre de 32 pour cent (graphique A.1). Un haut degré de dépendance à l'égard de titres de la dette publique peut éventuellement exposer les fonds de pension à des risques politiques. On l'a vu en Argentine, où 80 pour cent du portefeuille des fonds de pension étaient placés en obligations d'État. À la suite de la crise et du défaut de paiement en 2002, les obligations publiques auparavant négociables ont été converties en « emprunts garantis », dépourvus d'un marché secondaire et assortis de taux de rendement prédéfinis, sensiblement inférieurs. Ces nouveaux instruments n'étant pas négociables, il est actuellement très difficile d'évaluer les bilans des fonds de pension argentins.

Certains pays de l'OCDE laissent généralement les fonds de pension assez libres de choisir la composition de leur portefeuille d'actifs (Australie, Belgique, États-Unis, Espagne, Irlande, Luxembourg, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas et Royaume-Uni). Les administrateurs des fonds sont « seulement » tenus de faire preuve de prudence dans leurs placements. D'autres pays, tels que l'Autriche, le Canada, le Danemark et l'Islande, assignent des limites aux placements en actions, OPCVM et emprunts ainsi que dans l'immobilier. L'Allemagne, la Hongrie, le Mexique, le Portugal, la Pologne et la Suède prévoient davantage de restrictions quantitatives en matière de répartition des actifs. Mais toutes ces règles sont relativement plus souples que la méthode quantitative utilisée en Amérique latine. On peut justifier la plus grande rigueur des règles de

Graphique A.1. **Actifs financiers détenus par les fonds de pension latino-américains**  
En pourcentage du total, juin 2002



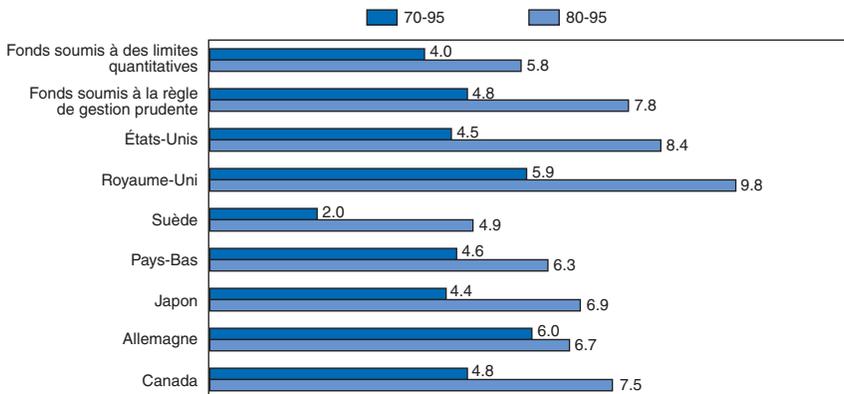
Source : Organisation internationale des contrôleurs de fonds de pension – AIOS (2002).

placement dans cette région par le caractère obligatoire du système et l'existence de garanties de l'État. Il n'en reste pas moins que ces contraintes quantitatives pèsent sur le rendement des fonds de pension et par conséquent sur le montant des prestations.

La principale objection à l'encontre de ce type de restrictions est qu'elles privent les stratégies de placement de la souplesse qui leur permettrait de s'adapter aux évolutions structurelles de l'économie. De plus, elles n'incitent pas les gérants de fonds à se concurrencer, puisqu'ils cherchent davantage à atteindre des objectifs quantitatifs qu'à maximiser les rendements. Selon la Commission de l'UE, les réglementations quantitatives visant les portefeuilles sont susceptibles de générer un niveau sous-optimal de rendement et de prise de risque. C'est pourquoi une récente résolution du Parlement européen a posé la règle de « la personne prudente » comme principe fondamental en matière de placements de capitaux (EP-PE\_TC2-COD(2000)0260). Des données tangibles indiquent que, dans les pays de l'OCDE, les fonds de pension obéissant à cette règle sont parvenus à obtenir des rendements réels annuels plus élevés que ceux dont la composition du portefeuille est soumise à des restrictions (graphique A.2).

Graphique A.2. Estimation du rendement annuel réel du portefeuille des fonds de pension

En pourcentage



Source : Davis et Steil (2000).

## Notes

1. Argentine (1993), Bolivie (1996), Colombie (1993), République dominicaine (2001), Salvador (1998), Mexique (1996), Nicaragua (2000), Pérou (1992) et Uruguay (1995).
2. Bulgarie (2002), Croatie (2003), Hongrie (1998), Kazakhstan (1998), Lettonie (2001), Macédoine (2002), Pologne (1999) et Roumanie (2003).
3. La valeur de la créance représente le capital nécessaire au versement d'une pension égale à 80 pour cent du salaire perçu avant l'entrée en vigueur de la réforme sur la base de 35 années de cotisations et d'un âge de cessation d'activité de 65/60 ans, montant proportionnel à la période de vie active du cotisant sous l'ancien régime de retraite.

## Annexe II

**Chronologie des mesures de libéralisation financière****Description**

- 1974      Decreto de Ley (*Décret-loi*) 600 : libéralisation des investissements étrangers directs. DL 326, article 14 : autorisation accordée aux institutions non financières d'emprunter à l'étranger.
- 1975      DL 326, article 15 : libéralisation des conditions d'obtention des crédits commerciaux.
- 1976      Le Chili quitte le *Pacte andin* (accord instituant une union douanière de pays sud-américains).
- 1977      DL 326 ; extension de l'article 14 aux banques et institutions financières, sous réserve de sévères restrictions mensuelles.
- 1978      Assouplissement partiel des restrictions applicables aux emprunts du secteur financier (article 14).
- 1979      Imposition d'un ratio de capital aux crédits d'échéance inférieure à 66 mois. Instauration d'un taux de change fixe de 39 pesos pour 1 dollar US. Puis, atténuation des restrictions de l'article 14 ; suppression du contingentement des emprunts contractés à l'étranger.
- 1980      Nouvel assouplissement des restrictions (article 14) ; maintien des règles relatives aux entrées de capitaux étrangers et des restrictions concernant les mouvements de capitaux à long terme. Relèvement du plafond assigné aux banques et institutions financières chiliennes pour leurs achats de titres étrangers.
- 1981      Autorisation donnée aux banques chiliennes d'ouvrir des succursales à l'étranger.
- 1982      Dévaluation du peso (juin), suivie d'une mise en flottement du taux de change. Réduction du ratio capital/crédits à court terme (ramené de 20 à 5 pour cent). Autorisation donnée aux banques de prendre des positions en devises. Versement d'un intérêt sur les capitaux à long terme exigés réglementairement (crédits ayant une échéance de plus de quatre ans, mais de moins de 66 mois à courir). Rétablissement du contrôle des changes (septembre) et remplacement du libre flottement par un système de parité à crémaillère ; contingentement au titre des déplacements à l'étranger.

- 1983 Renflouement du système bancaire et suspension pendant 90 jours des règlements afférents à la dette extérieure (janvier). Introduction de taux de change multiples vis-à-vis du dollar US.
- 1985 Suppression du système de taux de change multiples. Mise en œuvre de plusieurs mécanismes de conversion de la dette extérieure.
- 1986 Refonte de la loi bancaire générale.
- 1989 Proclamation de l'indépendance de la Banque centrale du Chili à l'égard des autorités politiques.
- 1990 La Banque centrale libéralise les transactions sur les marchés des changes. Autorisation d'émettre des certifications de dépôt de titres (American Depository Receipts – ADR) pour encourager le placement sur les marchés étrangers. Montant minimum fixé à 50 millions de dollars US.
- 1991 Autorisation donnée aux banques chiliennes d'investir à l'étranger jusqu'à 25 pour cent de leurs dépôts en devises. En outre, l'octroi de crédits à d'autres pays latino-américains est autorisé en vertu de l'ALADI (accord de libre-échange et de coopération entre pays latino-américains). Instauration temporaire de réserves obligatoires non rémunérées (*encaje*), à raison de 20 pour cent. Autorisation accordée aux exportateurs de conserver leurs recettes en devises dans la limite de 5 pour cent.
- 1992 Autorisation donnée aux administrateurs de fonds de pension (AFP) de placer jusqu'à 3 pour cent de leurs actifs en titres internationaux. Levée de toutes les restrictions relatives au rapatriement des capitaux et des bénéfiques. Extension des réserves obligatoires (*encaje*) sur les dépôts en devises à hauteur de 30 pour cent. Relèvement à 10 pour cent de la proportion des recettes d'exportation pouvant être conservée.
- 1993 DL 600 : le délai minimal à respecter pour le rapatriement des capitaux est ramené de 3 ans à 1 an.
- 1994 Relèvement du pourcentage conservable des recettes d'exportation à 15 pour cent en avril, puis à 25 pour cent en septembre. Assouplissement des restrictions applicables aux ADR. Autorisation donnée aux AFP d'investir en titres internationaux 4 pour cent de leurs avoirs au lieu de 3 pour cent antérieurement.
- 1995 Loi sur la dette subordonnée : les banques et les institutions financières renflouées en 1983 (et endettées depuis auprès de la Banque centrale du Chili) régularisent leur situation.
- 1996 Loi 18657 autorisant la création d'OPCVM à capital étranger et de fonds de capital-risque.
- 1997 Nouvelle révision de la loi bancaire générale.
- 1998 Le taux des réserves obligatoires (*encaje*) est fixé à 0 pour cent.
- 1999 Loi 19601 autorisant les émissions non réservées d'actions et d'obligations étrangères sur le marché chilien. Loi 19623 autorisant la création de fonds de titrisation et de dépôts de titres.
- 2000 Loi de « OPAS » (numéro 19705) réglementant les émissions d'actions par appel public à l'épargne et mettant en place des règles de « gouvernance des entreprises ».

2001

Abrogation de toutes les restrictions sur les opérations de change. Suppression du régime d'autorisation encore en vigueur pour certaines transactions en capital. Abandon des réserves obligatoires non rémunérées (*encage*) en tant qu'instrument de politique économique. Suppression de la règle de notation financière et d'échéance minimales pour les émissions d'obligations. Levée des dernières restrictions sur les émissions d'ADR. Réforme des marchés de capitaux (phase 1) pour donner plus de souplesse aux compagnies d'assurances et aux OPCVM. Abolition de certains impôts, par exemple la taxe sur les plus-values et celle sur les revenus d'intérêts des placements à l'étranger des investisseurs institutionnels, pour stimuler le développement des marchés de capitaux à long terme. De plus, on donne davantage de souplesse aux OPCVM et aux compagnies d'assurances pour leurs décisions d'investissement. Amendements mineurs de la loi bancaire générale pour améliorer la compétitivité et la régulation de la profession.

2002-2003

Poursuite de la réforme des marchés de capitaux (phase 2).

### Annexe III

## Indicateur du degré de restrictivité de l'IDE

Le calcul des degrés comparés de restrictivité pose plusieurs problèmes. Il faut disposer d'une classification des différents types de contraintes et d'un système de pondération. La tâche est grandement compliquée par le caractère hétérogène des restrictions en vigueur selon les pays et de leur mode de présentation. Il est quelquefois difficile de déterminer la nature exacte et l'incidence d'une contrainte spécifique, si l'on n'a pas une connaissance détaillée des structures de production d'un pays et du contexte réglementaire. Toutefois, dans le cas du Chili, la quasi absence de restrictions facilite la tâche.

La méthodologie utilisée ici s'inspire de Golub (2003). On se reportera aussi à Hardin et Holmes (1997), dont les conceptions sont similaires. Les restrictions à l'IDE sont mesurées sur une échelle allant de 0 à 1, où 0 dénote une ouverture intégrale et 1 une fermeture complète. On retient trois principaux types de mesures : *i*) les limites imposées aux participations étrangères ; *ii*) les obligations de notifier et de faire examiner un projet ; *iii*) les autres restrictions, notamment celles qui portent sur la gestion, les activités et les mouvements de personnel entre pays.

L'indicateur est conçu de telle sorte que sa valeur maximale soit 1. En cas d'interdiction des participations étrangères, les autres critères deviennent indifférents et l'indice atteint sa valeur la plus élevée. En théorie, il est possible que la somme des éléments de restriction qui composent l'indicateur atteigne 1.1, si tous sont à leur point le plus haut, et cela même en l'absence d'une exclusion des participations étrangères ; on plafonne alors l'indice à sa valeur maximum de 1. Mais en pratique cela se produit rarement. Les seuls exemples où l'indicateur a atteint la valeur 1 ont été les interdictions de prises de participations étrangères et l'existence de monopoles publics. Les obstacles opposés à l'entrée dans le capital des sociétés ont la plus forte pondération dans l'indicateur, eu égard à leur caractère manifestement décisif. Les restrictions de l'IDE peuvent être soit générales, auquel cas elles s'appliquent à toutes les activités, soit sectorielles. Les limites fixées au niveau des participations étrangères sont habituellement spécifiées pour chaque secteur, alors que les obligations de notifier ou d'obtenir une autorisation sont le plus souvent de portée générale.

Cette étude concerne les mesures discriminatoires à l'encontre des investissements étrangers, et non l'ensemble des barrières à l'entrée et à l'exercice d'activité qui visent à la fois les entreprises locales et étrangères. Il n'en existe pas moins des zones grises. C'est en particulier le cas en présence d'un monopole public, qui exclut par définition l'investissement étranger ; de telles situations sont assimilées à une interdiction de l'IDE et l'indicateur de restrictivité est alors à 1. Le calcul s'effectue sur la base des obstacles figurant dans les textes légaux et ignore largement les barrières institutionnelles ou comportementales implicites à l'IDE, car il est quasi impossible de les quantifier. En tout état de cause, ce type d'obstacles occultes ne semble pas exister au Chili.

Dans chaque pays, le calcul porte sur 9 secteurs et 11 sous-secteurs. Les secteurs sont les suivants (sous-secteurs entre parenthèses) :

1. Services professionnels (droit, comptabilité, ingénierie, architecture).
2. Télécommunications (fixes, mobiles).
3. Transports (aériens, maritimes, routiers).
4. Finance (banque, assurance).
5. Distribution de détail.
6. Bâtiment – travaux publics.
7. Hôtellerie et restauration.
8. Électricité.
9. Industries de transformation.

La majeure partie de ces activités relèvent des services ; la raison en est que, dans le monde entier, ce sont les services qui font surtout l'objet de restrictions, comme le confirme Golub (2003). Les notes attribuées à chaque secteur ont été agrégées pour arriver à un total national, avec pondération en fonction des échanges et de l'IDE. Cette étude ne prend pas en compte certaines branches sensibles, telles que les médias de masse, qui ne représentent qu'une faible part de l'activité économique ou des investissements étrangers. Les calculs relatifs au Chili ont été effectués à partir des réponses à un questionnaire de l'OCDE, rempli par la Commission des investissements étrangers auprès du gouvernement chilien. Pour les pays de l'OCDE, on trouvera les sources dans Golub (2003).

## Annexe IV

### Questionnaire utilisé pour établir l'indicateur de la réglementation économique

Cette annexe présente les réponses du ministère chilien de l'Économie au questionnaire de l'OCDE sur les restrictions et les réglementations visant les marchés de produits. Elles correspondent à la législation chilienne en vigueur en mai 2003.

Questions	Réponses
<b>Données utilisées pour établir les indicateurs de la réglementation administrative</b>	
La règle du « consentement tacite » (selon laquelle des licences sont accordées automatiquement si le service compétent ne se manifeste pas avant la fin de la période légale de réponse) est-elle parfois utilisée ?	Oui, elle a été introduite en mai 2003.
Existe-t-il des guichets uniques pour obtenir des informations sur les licences et les notifications ?	Non.
Existe-t-il des guichets uniques pour la délivrance des licences ou la réception des notifications ?	Non.
A-t-on dressé la liste complète du nombre de permis et de licences exigés par l'État (tous ministères et organismes publics confondus) ?	Non.
Existe-t-il un projet visant explicitement à alléger les formalités administratives imposées par l'État aux entreprises et/ou aux citoyens ?	Le ministère de l'Économie met actuellement en œuvre un projet qui permettra aux entreprises et aux citoyens d'effectuer par Internet les démarches les plus courantes.
Y a-t-il un projet en cours pour réexaminer et diminuer le nombre de licences et de permis exigés par l'administration centrale ?	Non.
A-t-on prévu des procédures pour faire connaître systématiquement les réglementations aux parties intéressées sous une forme accessible ?	Oui, elles figurent toutes sur les sites Internet des autorités chargées de la réglementation.
Y a-t-il une politique générale exigeant que les réglementations soient rédigées en termes simples ?	Non.
Les parties intéressées ont-elles le droit de faire appel des décisions de mise en exécution prises à leur rencontre dans des affaires individuelles ?	Oui.

Questions	Réponses
Y a-t-il communication au plan international ?	Oui, conformément aux accords commerciaux signés par le Chili, en particulier l'OMC. Les modifications de la réglementation doivent être communiquées quand elles sont susceptibles d'affecter les échanges de services, ce qui n'a pas été le cas jusqu'à présent.
Y a-t-il des instances auprès desquelles les parties étrangères affectées ou intéressées peuvent s'informer des modalités d'application des réglementations et des moyens utilisés pour les faire respecter ?	Oui, le Comité des investissements étrangers.
Les pouvoirs publics imposent-ils des obligations spécifiques en matière de transparence, et de divulgation ou de liberté de l'information ?	Une obligation légale prévoit la publicité de tous les éléments ayant contribué aux décisions de l'autorité (transparence a posteriori). En outre, on a pris des mesures pour favoriser la transparence lors de l'élaboration des réglementations. De nouvelles dispositions visent à assurer la transparence dans le secteur des télécommunications et la participation au processus de fixation des prix. En outre, une nouvelle loi sur l'électricité, actuellement examinée par le Parlement, traite de ces problèmes. La réglementation relative au secteur de l'eau prévoit la transparence et la participation dans la procédure fondamentale de mise au point des tarifs ainsi qu'une transparence a posteriori pour la totalité du processus.
L'immatriculation dans un registre spécifique est-elle nécessaire pour créer une nouvelle entreprise dans le secteur du fret routier ?	Non.
Une entreprise de fret routier opérant au niveau national doit-elle obtenir une licence ou un permis (autre qu'un permis de conduire) de l'État ou d'un organisme de réglementation ?	Non.
Une entreprise de fret routier opérant au niveau national doit-elle, avant de pouvoir commencer ses activités, faire une déclaration à une administration ou à un organisme de réglementation quelconque et attendre une autorisation ?	Non.
Une entreprise de fret routier opérant au niveau national (et ne transportant pas de marchandises dangereuses ou exigeant des garanties sanitaires) doit-elle faire une déclaration à une administration ou à un organisme de réglementation quelconque ?	Non.
Fret routier : les décisions de laisser entrer sur le marché de nouveaux opérateurs dépendent-elles de critères autres que la fiabilité technique et financière et la conformité aux obligations de sécurité publique ?	Oui.

Questions	Réponses
Fret routier : les règles régissant l'entrée sur le marché s'appliquent-elles si une entreprise ne compte faire du transport que pour ses propres besoins ?	Non.
Distribution de détail. Procédures à respecter pour lancer une activité commerciale : immatriculation dans un registre du commerce ; alimentation.	Autorisation sanitaire.
Distribution de détail. Procédures à respecter pour lancer une activité commerciale : immatriculation dans un registre du commerce ; habillement.	Non.
Distribution de détail. Procédures à respecter pour lancer une activité commerciale : notification aux autorités administratives ; alimentation.	
Distribution de détail. Procédures à respecter pour lancer une activité commerciale : notification aux autorités administratives ; habillement.	Non.
Distribution de détail. Procédures à respecter pour lancer une activité commerciale : obtention de licences ou de permis pour exercer une activité de cette nature ; alimentation.	Autorisation sanitaire.
Distribution de détail. Procédures à respecter pour lancer une activité commerciale : obtention de licences ou de permis pour exercer une activité de cette nature ; habillement.	Non.
Distribution de détail. Procédures à respecter pour lancer une activité commerciale : obtention de licences ou de permis pour l'implantation des surfaces (outre la conformité avec le plan général d'urbanisme) ; alimentation.	Autorisation sanitaire.
Distribution de détail. Procédures à respecter pour lancer une activité commerciale : obtention de licences ou de permis pour l'implantation des surfaces (outre la conformité avec le plan général d'urbanisme) ; habillement.	Non.
Distribution de détail. Procédures à respecter pour lancer une activité commerciale : conformité à la réglementation visant spécifiquement les grandes surfaces ; alimentation.	Oui, réglementations sanitaires.
Distribution de détail. Procédures à respecter pour lancer une activité commerciale : conformité à la réglementation visant spécifiquement les grandes surfaces : habillement.	Non.
Création d'entreprise : nombre maximum de démarches (pré et postlancement) nécessaires pour les entreprises unipersonnelles.	Création d'une entité juridique : trois démarches. Création d'une entreprise : huit démarches.
Création d'entreprise : nombre maximum de services publics à contacter pour les entreprises unipersonnelles.	Trois organismes.
Création d'entreprise : délais (nombre maximum de semaines) pour que l'administration réponde : entreprises unipersonnelles.	Quatre semaines (source : Banque mondiale, 2003).
Création d'entreprise : coût direct et indirect (montant minimum en euros) des démarches administratives pour les entreprises unipersonnelles.	500 euros.
Création d'entreprise : nombre maximum de démarches (pré et postlancement) nécessaires pour les sociétés.	Création d'une personne morale : trois démarches. Création d'une entreprise : huit démarches.

Questions	Réponses
Création d'entreprise : nombre maximum de services publics à contacter pour les sociétés.	Trois organismes.
Création d'entreprise : délais (nombre maximum de semaines) pour que l'administration réponde : sociétés.	Quatre semaines (source : Banque mondiale, 2003).
Création d'entreprise : coût direct et indirect (montant minimum en euros) des démarches administratives pour les sociétés.	500 euros.

Autres questions	Réponses
La cession des participations détenues par l'État dans les entreprises qu'il contrôle est-elle limitée par des dispositions légales ou constitutionnelles ?	Oui, les entreprises d'État créées par une loi et qui n'ont pas de capital-actions ne peuvent être cédées. Pour celles qui opèrent dans le secteur de l'eau, les lois 18.777, 18.885 et 19.549 stipulent que la participation de l'État doit être d'au moins 35 pour cent.
Le nombre ou le pourcentage des actions de ces entreprises que les investisseurs étrangers peuvent acquérir est-il soumis à d'autres limites légales ou réglementaires ?	Non.
Les pouvoirs publics, à l'échelon de l'administration centrale, des États ou des provinces, jouissent-ils de droits de vote spéciaux (actions privilégiées, par exemple) dans des sociétés du secteur privé ?	Non.
Fret routier : les périodes de conduite et de repos sont-elles fixées par la réglementation ?	Oui, le ministère du Travail définit des lignes directrices.
Fret routier : le transport de retour est-il prohibé ou limité par la réglementation ?	Oui.
Fret routier : le transport pour compte propre est-il prohibé ou limité par la réglementation ?	Non.
Fret routier : le transport pour compte d'autrui est-il prohibé ou limité par la réglementation ?	Non.
Fret routier : le transport intermodal est-il prohibé ou limité par la réglementation ?	Non.
Fret routier : ces cinq dernières années, les restrictions sur les livraisons pour compte propre ont-elles été supprimées par voie légale ou réglementaire ?	Non.
Distribution de détail : les horaires d'ouverture des magasins sont-ils réglementés ?	Non.
Distribution de détail : à quel échelon des pouvoirs publics les réglementations s'appliquent-elles : national/États/local ?	National.
Distribution de détail : la réglementation des horaires d'ouverture a-t-elle été assouplie ces cinq dernières années ?	Non.
Transport aérien : les transporteurs opérant sur les itinéraires nationaux sont-ils soumis à des obligations de service universel (comme celle d'acheminer des catégories particulières de clients ou de desservir certaines zones) ?	Non.
Chemins de fer : les sociétés qui gèrent l'infrastructure ou fournissent des services par rail sont-elles soumises à des obligations de service universel (comme celle d'acheminer des catégories particulières de clients ou de desservir certaines zones) ?	Non.

Autres questions	Réponses
Transport aérien : informations relatives à la réglementation des tarifs. Destinations intérieures.	Oui.
Transport aérien : informations relatives à la réglementation des tarifs. Toutes destinations internationales.	Oui.
Transport aérien : informations relatives à la réglementation des tarifs. Destinations internationales les plus fréquentées : pays d'escale participant à des accords régionaux.	En matière de transport aérien, l'entreprise dominante doit communiquer ses tarifs à l'autorité de la concurrence.
Transport aérien : informations relatives à la réglementation des tarifs. Pays d'escale.	Oui.
Fret routier : les tarifs de détail sont-ils de quelque manière réglementés par l'État ?	Non.
Fret routier : l'État guide-t-il la tarification des entreprises de fret routier ?	Non.
Fret routier : des organismes professionnels ou des représentants d'intérêts professionnels et commerciaux participent-ils à la formulation ou à l'exécution de recommandations ou de règles en matière de prix ?	Non.
Distribution de détail : les prix de détail de certains produits sont-ils contrôlés ?	Non.
Distribution de détail : les prix de détail de certains produits de base (lait et pain, par exemple) sont-ils contrôlés ?	Non.
Distribution de détail : les prix de détail de l'essence sont-ils contrôlés ?	Les prix sont totalement libres, mais on a créé en 1991 un fonds de stabilisation des tarifs pétroliers, qui vise à lisser les fluctuations des cours internationaux.
Distribution de détail : les prix de détail du tabac sont-ils contrôlés ?	Non.
Distribution de détail : les prix de détail de l'alcool sont-ils contrôlés ?	Non.
Distribution de détail : les prix de détail des produits pharmaceutiques sont-ils contrôlés ?	Non.
Distribution de détail : les prix de détail d'autres produits sont-ils contrôlés ? (Veuillez préciser)	<i>Électricité</i> : pour les consommateurs dont la demande est inférieure à 2 MW, les tarifs de l'électricité (prix nodal) et de la distribution sont fixés par la Commission nationale de l'énergie (CNE). Le prix nodal est un prix marginal fixé tous les 6 mois. Le tarif de distribution est basé sur le coût marginal à long terme d'une firme fictive supposée efficace ; on le réajuste tous les quatre ans. Les consommateurs finaux réglementés sont facturés sur la base d'un dosage du prix nodal et des tarifs de distribution.
	<i>Eau</i> : les services de distribution d'eau et d'évacuation des eaux usées sont réglementés. L'organisme régulateur établit des fourchettes de prix fixes et variables, calculées en fonction du coût marginal à long terme d'une entreprise fictive supposée efficace et indexées sur la hausse de ses coûts de production.

Autres questions	Réponses
Téléphonie vocale de base/interurbain. Mode de réglementation des tarifs de détail.	Tous les cinq ans, les autorités réglementaires (ministère des Transports et des Télécommunications et ministère de l'Économie) fixent des plafonds pour les tarifs d'accès aux services et pour les autres services de télécommunication que l'instance responsable de la concurrence (Commission de règlement des conflits) juge monopolistiques. Les tarifs sont calculés en fonction du coût marginal à long terme d'une entreprise fictive supposée efficace et indexés sur la hausse de ses coûts de production.
Téléphonie vocale de base/internationale. Mode de réglementation des tarifs de détail.	Pas de réglementation.
Téléphonie cellulaire mobile/analogue. Mode de réglementation des tarifs de détail.	La redevance d'interconnexion est réglementée ; elle est calculée en fonction du coût marginal à long terme d'une entreprise fictive supposée efficace et indexée sur la hausse de ses coûts de production. La fixation intervient tous les cinq ans.
Téléphonie cellulaire mobile/numérique. Base de réglementation des tarifs de détail.	La redevance d'interconnexion est réglementée ; elle est calculée en fonction du coût marginal à long terme d'une entreprise fictive supposée efficace et indexée sur la hausse de ses coûts de production. La fixation de nouveaux tarifs intervient tous les cinq ans.
Le principe du traitement national est-il explicitement reconnu ?	Non, mais la Constitution interdit la discrimination.
S'il apparaît que des pratiques professionnelles limitent la concurrence et s'opposent donc à la pénétration effective des entreprises étrangères (possédées ou contrôlées par des intérêts étrangers) sur le marché, ces dernières disposent-elles d'un recours auprès des instances de protection de la concurrence ?	Oui.
S'il apparaît que des pratiques professionnelles limitent la concurrence et s'opposent donc à la pénétration effective des entreprises étrangères (possédées ou contrôlées par des intérêts étrangers) sur le marché, ces dernières disposent-elles d'un recours auprès des instances chargées de la politique commerciale ?	Non.
S'il apparaît que des pratiques professionnelles limitent la concurrence et s'opposent donc à la pénétration effective des entreprises étrangères (possédées ou contrôlées par des intérêts étrangers) sur le marché, ces dernières disposent-elles d'un recours auprès des autorités réglementaires compétentes ?	Oui.

Autres questions	Réponses
S'il apparaît que des pratiques professionnelles limitent la concurrence et s'opposent donc à la pénétration effective des entreprises étrangères (possédées ou contrôlées par des intérêts étrangers) sur le marché, ces dernières peuvent-elles agir directement devant les tribunaux ?	Oui.
Des procédures de recours sont-elles prévues pour les parties étrangères ?	Oui.
Existe-t-il des dispositions particulières exigeant qu'avant son entrée en vigueur une réglementation soit publiée ou communiquée autrement au public, selon des modalités qui la fassent connaître internationalement ?	Oui, les propositions de loi sont consultables par le public sur le site Internet du Congrès.
Votre pays a-t-il conclu des accords de reconnaissance mutuelle (ARM) dans un (plusieurs) secteur(s) avec un (plusieurs) pays ?	Non.
Existe-t-il des dispositions particulières qui obligent ou incitent les responsables de la réglementation à envisager de reconnaître l'équivalence de mesures prises dans d'autres pays ou le résultat d'exams de conformité effectués à l'étranger, à chaque fois que c'est possible et approprié ?	Non, mais le ministère de l'Économie agit en ce sens et recommande à la Commission nationale des obstacles techniques aux échanges d'envisager de reconnaître l'équivalence des mesures réglementaires.
Existe-t-il des dispositions particulières qui obligent ou incitent les responsables de la réglementation à utiliser des normes et des procédures de certification harmonisées sur le plan international, chaque fois que c'est possible et approprié ?	Non, mais le ministère de l'Économie prépare actuellement un projet de règlement allant dans ce sens.
Existe-t-il des dispositions particulières qui obligent ou incitent les responsables de la réglementation à utiliser des normes et des procédures de certification harmonisées sur le plan international, chaque fois que c'est possible et approprié ?	Non, mais le ministère de l'Économie prépare actuellement un projet de règlement allant dans ce sens.
Existe-t-il des instances auprès desquelles les parties étrangères affectées ou intéressées peuvent s'informer du mode d'application des réglementations et des moyens d'exécution ?	Oui, le Comité des investissements étrangers.
Est-il obligatoire d'éviter les mesures qui restreignent sans nécessité les échanges ?	
<b>Données utilisées pour établir les indicateurs de la réglementation économique</b>	
Le nombre ou le pourcentage des actions de sociétés à participation publique que les investisseurs étrangers peuvent acquérir est-il soumis à des limites légales ou réglementaires ?	Non.
L'État peut-il exercer des prérogatives particulières quand les investisseurs étrangers prennent des participations ?	Non.
Le droit général de la concurrence s'applique-t-il aux entreprises publiques ?	Oui.
Existe-t-il une règle ou un principe prévoyant de ne pas appliquer le droit général de la concurrence à une action requise ou autorisée par une autre autorité publique (outre les exceptions éventuellement applicables à des secteurs entiers) ?	Non.

Autres questions	Réponses
Entreprises publiques : non passibles du droit de la concurrence ou exemptées : cartels et autres ententes horizontales.	Non.
Entreprises publiques : non passibles du droit de la concurrence ou exemptées : concentration verticale et abus de position dominante – monopoles.	Non.
Entreprises publiques : non passibles du droit de la concurrence ou exemptées – fusions.	Non.
Pour lequel des motifs suivants une fusion normalement illégale peut-elle être autorisée ? L'emploi.	Non, selon la législation chilienne, une fusion ne constitue pas en soi une conduite anticoncurrentielle.
Pour lequel des motifs suivants une fusion normalement illégale peut-elle être autorisée ? Le développement régional.	Non.
Pour lequel des motifs suivants une fusion normalement illégale peut-elle être autorisée ? La politique industrielle.	Non.
Pour lequel des motifs suivants une fusion normalement illégale peut-elle être autorisée ? La sécurité nationale.	Non.
Pour lequel des motifs suivants une fusion normalement illégale peut-elle être autorisée ? L'intérêt public.	Non.
Application et interprétation du droit général de la concurrence. Une conduite préjudiciable à la concurrence peut-elle être considérée comme légale en vertu d'autres considérations de politique ? Accords horizontaux : prix imposés.	Non.
Application et interprétation du droit général de la concurrence. Une conduite préjudiciable à la concurrence peut-elle être considérée comme légale en vertu d'autres considérations de politique ? Accords horizontaux : répartition de marchés.	Non.
Application et interprétation du droit général de la concurrence. Une conduite préjudiciable à la concurrence peut-elle être considérée comme légale en vertu d'autres considérations de politique ? Accords horizontaux : boycottage.	Non.
Application et interprétation du droit général de la concurrence. Une conduite préjudiciable à la concurrence peut-elle être considérée comme légale en vertu d'autres considérations de politique ? Autres types d'accords horizontaux.	Non.

Classification CITI Rév. 2	Les pouvoirs publics, au niveau de l'administration centrale, des États ou des provinces, détiennent des participations dans le capital de sociétés commerciales	La législation de l'administration centrale, des États ou des provinces, ou d'autres réglementations, limitent, au moins sur certains marchés, le nombre d'entreprises autorisées à se faire concurrence
	Réponse	Réponse
<b>Données utilisées pour établir les indicateurs de la réglementation économique</b>		
314 Industrie du tabac	Non.	Non.
353 Raffineries de pétrole	L'ENAP ( <i>Empresa Nacional de Petróleo</i> ) est un monopole public de fait, mais il n'existe pas de dispositions légales restreignant la concurrence.	Non.
37 Industrie métallurgique de base	L'un des principaux producteurs de cuivre, la Codelco (un tiers de la production totale), est une entreprise publique.	Non.
38 Fabrication d'ouvrages en métaux, de machines et de matériel	Non.	Non.
4101 Électricité pour l'éclairage et la force motrice	L'État détient indirectement une participation dans le secteur de l'électricité par l'intermédiaire de la Codelco, qui possède les deux tiers du capital d'Electroandina (une société de production d'électricité). Cette dernière représente environ 10 pour cent de la capacité nationale installée.	Dans la distribution, les entreprises doivent opérer selon un système de concession. Mais ces « concessions » ne limitent pas le nombre de concurrents dans le domaine concédé. Les sociétés de transport d'électricité peuvent solliciter une concession pour faciliter le recours et l'accès aux actifs de tiers.
4102 Production et distribution du gaz	L'ENAP est le seul fabricant de gaz en bouteilles, mais il n'existe pas d'obstacle légal à la concurrence. Cette dernière existe dans la distribution.	Aucun obstacle légal ne s'oppose à la concurrence dans le secteur de la production. Dans le transport et la distribution, les entreprises doivent opérer selon un système de concessions. Mais ces « concessions » ne limitent pas le nombre de concurrents dans le domaine concédé.
42 Installations de distribution d'eau et distribution publique de l'eau	Sur les 46 sociétés se livrant à ces activités, dix sont privées et alimentent 77 pour cent environ des consommateurs. Seules quatre de ces dix sociétés privées (contrôlant à peu près 8 pour cent de la clientèle) le sont totalement, c'est-à-dire sans aucune participation publique.	Les entreprises doivent opérer dans le cadre d'un système de concessions exclusives.
61 Commerce de gros	Non.	Non.
63 Restaurants et hôtels	Non.	Non.

Classification CITI Rév. 2	Les pouvoirs publics, au niveau de l'administration centrale, des États ou des provinces, détiennent des participations dans le capital de sociétés commerciales	La législation de l'administration centrale, des États ou des provinces, ou d'autres réglementations, limitent, au moins sur certains marchés, le nombre d'entreprises autorisées à se faire concurrence
	Réponse	Réponse
7111 Transports par chemins de fer	Les chemins de fer sont un monopole public (EFE – <i>Empresa de los Ferrocarriles del Estado</i> ), mais celui-ci peut nouer des partenariats avec le secteur privé pour la réalisation de projets ou sous-traiter la gestion de certaines activités ou destinations.	Les services assurés par le secteur privé sont soumis à un système de concessions.
7112 Transports urbains, suburbains et interurbains de voyageurs	Le métro de Santiago (METRO) est géré par une entreprise publique.	Le métro de Santiago est un monopole de droit public. Dans le transport par autobus, certaines destinations sont en régime de concession, alors que d'autres sont en gestion privée et non réglementées.
7113 Autres transports de voyageurs par la voie terrestre	Non.	Non.
7114 Transports routiers de marchandises	Non.	Non.
7116 Auxiliaires des transports par la voie terrestre	Tous ces services sont gérés par l'État, sauf quand ils sont concédés aux sociétés d'autoroutes.	
712 Transports par eau	Oui.	Les entreprises doivent opérer dans le cadre d'un système de concessions exclusives.
7116 Auxiliaires des transports par eau	Oui.	Il n'y a pas de séparation de la distribution et du transport.
7131 Compagnies de transports aériens	Non.	Non.
7132 Auxiliaires des transports aériens	Dans les aéroports, les terminaux sont gérés par des sociétés privées ; mais d'autres éléments (comme les pistes de décollage et d'atterrissage et le contrôle aérien) sont gérés par l'État.	Les sociétés gestionnaires des terminaux opèrent dans le cadre d'une concession exclusive.
72 Communications	L'une des principales chaînes de télévision est une entreprise publique (TVN).	Dans les services de téléphonie locale de base et de téléphonie cellulaire, il n'y a pas de monopole légal. Dans les services de diffusion, le nombre de concurrents est déterminé par celui des fréquences disponibles.
81 Établissements financiers	Sur un total de 27 banques, la troisième par ordre d'importance (12.5 pour cent du marché) est un établissement public ( <i>Banco del Estado</i> ).	Non.
82 Assurances	Non.	Non.

Classification CITI Rév. 2	Les pouvoirs publics, au niveau de l'administration centrale, des États ou des provinces, détiennent des participations dans le capital de sociétés commerciales	La législation de l'administration centrale, des États ou des provinces, ou d'autres réglementations, limitent, au moins sur certains marchés, le nombre d'entreprises autorisées à se faire concurrence
	Réponse	Réponse
832 Services fournis aux entreprises	Non.	Non.
9331 Services médicaux et dentaires et autres services sanitaires	Non.	Non.
9412 Distribution et projection de films cinématographiques	Non.	Non.
Autres données		Réponses
Poids des entreprises publiques dans le PIB (2001 ou dernière année connue).		10 pour cent (estimation)
Produit des privatisations (1997-2001).		1.5 milliard de dollars US.
Moyenne des droits de douane (en pourcentage).		6 pour cent

*Annexe V***Aperçu général du cadre réglementaire chilien**

Cette annexe récapitule les principales caractéristiques du cadre réglementaire, des réformes entreprises et de leurs effets. Elle contient les réponses du ministère chilien de l'Économie à un questionnaire de l'OCDE.

Tableau V.I. La réforme de la réglementation au Chili : présentation par secteurs

	Situation antérieure/ mesures de déréglementation	Réformes récentes et en cours	Mode de réglementation des prix	Réglementation de l'entrée/de la sortie	Autres réglementations susceptibles d'affecter la concurrence
Énergie électrique	Ce secteur a été déréglementé au début des années 80. La privatisation des entreprises publiques a commencé en 1983. Actuellement, l'État détient seulement une participation indirecte dans ce secteur, par l'intermédiaire de la <i>Codelco</i> qui contrôle les deux tiers d'une société de production.	Une nouvelle loi en cours d'examen au Parlement vise à améliorer la réglementation des tarifs dans le secteur du transport et à élargir le marché déréglementé des utilisateurs finaux.	Elle s'applique aux consommateurs dont la demande est inférieure à 2 MW ; les prix de l'électricité (tarification nodale) et de la distribution sont fixés par une autorité spécifique (CNE).	La liberté d'entrée est la règle. Dans la distribution, les entreprises doivent opérer selon un système de concessions. Mais ces « concessions » ne limitent pas le nombre de concurrents dans le domaine concédé. Les sociétés de transport peuvent solliciter une concession pour faciliter le recours et l'accès aux actifs de tiers.	
Gaz naturel (transport et distribution seulement)	Jusqu'en 1997, le marché du gaz était très étroit et se limitait à l'extrême sud (région du détroit de Magellan).	En 1995, le Chili a signé avec l'Argentine un accord d'interconnexion. Les importations en provenance de ce pays ont commencé en 1997. On remarquera que le marché chilien a toujours été déréglementé.	Les tarifs de transport et de distribution sont complètement libres (sauf dans l'extrême sud où un statut spécifique est en vigueur pour des raisons historiques).	Malgré la liberté d'accès au marché, les entreprises doivent opérer dans le cadre d'un système de concessions. Mais ces « concessions » ne limitent pas le nombre de concurrents. Il n'existe pas de restrictions légales à l'intégration verticale ou à la concentration.	

Tableau V.I. **La réforme de la réglementation au Chili : présentation par secteurs** (suite)

	Situation antérieure/ mesures de déréglementation	Réformes récentes et en cours	Mode de réglementation des prix	Réglementation de l'entrée/de la sortie	Autres réglementations susceptibles d'affecter la concurrence
Transports de marchandises par rail	La loi qui régit actuellement les chemins de fer date de 1931 ; elle en a donné la responsabilité au ministère des Transports, mais il n'existe pas de direction chargée de ce secteur. Jusqu'en 1994, date de la création de FEPASA, EFE était le seul opérateur de fret dans le sud. EFE possède et administre toujours l'infrastructure. Dans le nord existent deux sociétés non réglementées : FERRONOR et FCAB.	En 1990, FERRONOR, qui était auparavant contrôlée par EFE, a été transférée à CORFO ; elle a été privatisée en 1997. En 1994, a été créée FEPASA. La même année, 51 pour cent de cette société ont été cédés par appel d'offres. Actuellement, l'État ne détient plus que 23 pour cent du capital. Aux termes du contrat donnant à FEPASA accès au réseau de chemins de fer d'EFE, tout autre opérateur peut l'utiliser dans les mêmes conditions économiques. Ce contrat court jusqu'en 2014. Après FEPASA, la société TRANSAP s'est vu également accorder le droit d'utiliser le réseau jusqu'en 2014.	Pas de réglementation. EFE fixe les tarifs en fonction de l'utilisation du réseau, afin de couvrir les dépenses directes d'entretien.	Elle est du ressort d'EFE, qui définit des normes et établit des contrats uniformes. Il n'existe pas de réglementation publique.	Le fret routier est assujéti à des réglementations techniques plus rigoureuses. Cela est susceptible d'augmenter les coûts et de favoriser le transport par rail. Ainsi, le transport d'acide sulfurique est prohibé sur une partie des autoroutes. Il doit donc s'effectuer par chemin de fer.
Transports routiers (camionnage).	Ce secteur a été complètement déréglementé au milieu des années 70.	Aucune.	Aucune.	Les sociétés de transport opèrent dans des conditions de libre concurrence ; le rôle de l'État se limite aux réglementations techniques.	

Tableau V.I. **La réforme de la réglementation au Chili : présentation par secteurs** (suite)

	Situation antérieure/ mesures de déréglementation	Réformes récentes et en cours	Mode de réglementation des prix	Réglementation de l'entrée/de la sortie	Autres réglementations susceptibles d'affecter la concurrence
Transports aériens	Jusqu'en 1979, la réglementation chilienne du transport aérien était de type traditionnel. La compagnie aérienne d'État LAN Chile avait l'exclusivité des destinations nationales et internationales. Elle devait être consultée avant l'octroi de toute autorisation à une autre compagnie aérienne. De ce fait, la concurrence entre les compagnies aériennes était réduite au minimum. L'autorité administrative compétente fixait les tarifs en fonction des propositions de l'IATA. En 1979, la loi sur l'aviation civile a retiré à l'autorité l'attribution des permis de vols commerciaux et le droit de réglementer la concurrence entre les compagnies aériennes. Des destinations ont été ouvertes aux compagnies nationales et étrangères. L'autorité de l'aviation commerciale (JAC) ne	La loi de 1979 sur l'aviation civile n'a subi que de légères modifications jusqu'en 1983. Bien que le texte ait été amendé à plusieurs reprises, l'économie générale n'en a pas été altérée.	Les tarifs du transport aérien sont libres et doivent simplement être notifiés préalablement à l'autorité de l'aviation commerciale.	Il n'est pas délivré de permis pour l'aviation commerciale. Il faut constituer une compagnie aérienne chilienne, qui ait une présence commerciale dans le pays. Mais le capital peut être étranger. On doit seulement satisfaire aux normes de sécurité. Le « cabotage » est permis aux compagnies aériennes étrangères, sous réserve de réciprocité. Elles peuvent opérer librement des vols à destination et en provenance du Chili, également sous réserve de réciprocité. On peut restreindre leurs activités si elles desservent des destinations qu'un autre pays réserve aux compagnies chiliennes.	Il n'existe pas de réglementation qui puisse affecter la concurrence. Si de nombreuses compagnies aériennes étrangères opérant au Chili subissent des restrictions, c'est seulement par réciprocité à l'égard des restrictions que leurs pays imposent aux compagnies chiliennes.

Tableau V.I. **La réforme de la réglementation au Chili : présentation par secteurs** (suite)

	Situation antérieure/mesures de déréglementation	Réformes récentes et en cours	Mode de réglementation des prix	Réglementation de l'entrée/de la sortie	Autres réglementations susceptibles d'affecter la concurrence
Autoroutes	<p>peut restreindre les activités des compagnies étrangères que sur la base de la réciprocité. Dans les années 80, le Chili a amorcé une politique de libéralisation (« ciel ouvert ») à laquelle très peu de pays se sont ralliés. Depuis 1990, le nombre d'accords de ce type a augmenté. En 1989, la compagnie LAN Chile a été privatisée. Elle est actuellement détenue par des intérêts chiliens.</p> <p>Au début des années 90, la capacité du réseau routier était insuffisante au regard de la forte croissance du trafic (en particulier le transport de fret sur les principales autoroutes), de la saturation des zones urbaines et de l'augmentation des accidents de la route. Mais l'État n'avait pas les moyens d'effectuer les investissements nécessaires.</p>	<p>La loi sur les concessions octroyées par le ministère des Travaux publics établit un cadre juridique pour la mise en concession d'autoroutes, aéroports et voies ferrées : les contrats de concession doivent être signés au terme d'une procédure d'appel d'offres. Ils prévoient que des sociétés privées s'engagent à construire, entretenir et gérer des éléments du patrimoine public, leur rémunération étant à la charge des usagers.</p>	<p>Les péages ou tarifs résultent d'une procédure d'appel d'offres.</p>	<p>Les concessions sont généralement accordées pour une période de 20 à 30 ans.</p>	

Tableau V.1. La réforme de la réglementation au Chili : présentation par secteurs (suite)

	Situation antérieure/ mesures de déréglementation	Réformes récentes et en cours	Mode de réglementation des prix	Réglementation de l'entrée/de la sortie	Autres réglementations susceptibles d'affecter la concurrence
Ports	En 1981, une nouvelle loi a mis fin au monopole public <i>Emporchi</i> , ce qui a permis au secteur privé d'offrir des services portuaires. <i>Emporchi</i> ou des sociétés privées se chargeaient de l'entreposage. Les services de chargement étaient totalement privés. Les services portuaires sont devenus efficaces, mais le problème du sous-investissement n'est toujours pas résolu.	En novembre 1997, les ports publics ont été décentralisés en vertu d'une nouvelle loi visant à les rendre plus efficaces. Dix nouvelles sociétés autonomes se sont créées pour remplacer <i>Emporchi</i> . La loi de 1997 avait aussi pour but de faire participer davantage le secteur privé, en autorisant la mise en concession des terminaux portuaires. Chaque concessionnaire s'engage à respecter un plan d'investissement. n.d.	Depuis 1990, <i>Emporchi</i> fixe librement leurs tarifs. Les sociétés privées ont toujours été libres de le faire.	Les terminaux sont concédés pour une période de 20 à 30 ans, au terme de laquelle on procède à une nouvelle adjudication. Les mesures de déréglementation prises en 1997 prévoient que les terminaux portuaires sont administrés selon un système d'opérateurs multiples. Cela contraint le gestionnaire d'un terminal à sous-louer ses installations.	
Télécommunications	La loi-cadre sur les télécommunications, adoptée en 1982, a ouvert à la concurrence tous les compartiments du marché ; toute personne physique ou société peut obtenir	n.d.	Les tarifs sont libres, sauf pour les services fournis dans des conditions non concurrentielles. C'est le cas du réseau des appels locaux et des services offerts par interconnexion (il s'agit	L'entrée sur le marché est libre, aucune restriction ne s'applique et seuls les prestataires de services collectifs sont tenus à la continuité du service public.	Aucune

Tableau V.I. **La réforme de la réglementation au Chili : présentation par secteurs** (*suite*)

Situation antérieure/ mesures de déréglementation	Réformes récentes et en cours	Mode de réglementation des prix	Réglementation de l'entrée/de la sortie	Autres réglementations susceptibles d'affecter la concurrence
des concessions et l'autorisation d'offrir des services de télécommunication. En 1987/88, les sociétés de téléphone publiques (appels locaux et à longue distance) ont été intégralement transférées au secteur privé.		surtout du coût de connexion au réseau). Les tarifs sont fixés en fonction de la hausse progressive du coût des différents services, par référence à une entreprise fictive supposée efficace qui n'offre ses services qu'à prix fixe.		

Tableau V.I. **La réforme de la réglementation au Chili : présentation par secteurs** (suite)

	Situation antérieure/ mesures de déréglementation	Réformes récentes et en cours	Mode de réglementation des prix	Réglementation de l'entrée/de la sortie	Autres réglementations susceptibles d'affecter la concurrence
Services professionnels : Notariat	<p>Ce secteur n'a pas été déréglementé. La loi qui régit ces services date de 1875 et n'a été que peu modifiée ces 20 dernières années.</p> <p>Le président nomme les notaires sur une liste de trois candidats présentés par l'autorité judiciaire, en fonction de critères rigoureux.</p> <p>Des tarifs plafonds sont fixés chaque année par décret présidentiel. Certains notaires sont désignés, par rotation mensuelle, pour assister gratuitement les personnes modestes. Le pouvoir disciplinaire est exercé par la cour d'appel de la circonscription judiciaire et, en dernier ressort, par la Cour suprême.</p> <p>Les notaires et leurs activités sont régis par le Code organique des tribunaux. Les aspects que la loi ne couvre pas sont l'objet de résolutions judiciaires d'application générale (« Auto Acordados »).</p>		<p>Des prix plafonds sont fixés chaque année par le président sur proposition de la Cour suprême. Ils sont déterminés à partir des critères suivants : nombre d'habitants et de notaires dans une zone donnée, charge de travail et tenue de registres publics des propriétés foncières ainsi que des droits d'exploitation des ressources aquifères et minières.</p>	<p>Tout juriste chilien remplissant les conditions pour solliciter un emploi public peut devenir notaire en passant un examen public organisé par le tribunal compétent, qui soumet au président une liste de trois candidats sélectionnés.</p> <p>La nomination est pour une période indéfinie, mais les notaires peuvent être radiés en cas de comportement répréhensible reconnu par un tribunal.</p>	

Tableau V.2. **Effets (réels et potentiels) de la réforme de la réglementation****Énergie électrique**

Structure du secteur et concurrence	L'industrie électrique nationale comprend 26 producteurs, 5 transporteurs et 36 distributeurs. Il y a quatre réseaux électriques, dont le plus important est le réseau central (70 pour cent de la capacité totale de production). Au sein de ce dernier, la société Endesa représente environ 50 pour cent de la capacité.
Bénéfices dans le secteur	En vertu de la loi, les tarifs réglementés des services de distribution assurent au secteur un taux de rentabilité compris entre 6 pour cent et 14 pour cent.
Effets sur la production, les prix et les prix relatifs.	La libéralisation du marché de la production d'électricité a intensifié la concurrence et favorisé l'adoption de nouvelles technologies telles que la CCGT (turbine à gaz en cycle combiné). Il en est résulté, de 1990 à 2002, une chute marquée des tarifs réglementés moyens <sup>1</sup> dans le réseau électrique du nord du pays (ainsi, les tarifs pratiqués à Antofagasta sont tombés de 87.7 à environ 34.1 mills/KW) ; elle a été moins sensible dans le réseau central (ainsi, à Santiago les tarifs ont baissé de 16 pour cent). De 1993 à 2002, la capacité du système central est passée de 3 890 à 6 730 MW et celle du réseau du nord de 784 à 3 634 MW.
Effets sur la qualité, la fiabilité et l'universalité du service.	De 1993 à 2001, le taux d'électrification rurale est passé de 56.6 pour cent à 79.5 pour cent. Pendant la même période, la consommation par habitant a grimpé de 1534 à 2713 KW.
Effets sur les salaires et l'emploi dans le secteur	Information non disponible.
Efficacité et productivité	La production a été rendue plus efficace par la mise en œuvre de nouvelles technologies (comme la CCGT et le petcoke). Dans la distribution, la principale société (Chilectra) est devenue beaucoup plus efficace. De 1993 à 2001, le nombre de clients par employé est passé de 549 à 1 785, tandis que les pertes d'énergie ont reculé de 10.6 pour cent à 5.4 pour cent.
Futures réformes nécessaires	Voir ci-dessus.

1. La moyenne des prix réglementés peut être considérée comme une valeur approximative du prix à long terme sur le marché libre ; en effet, la loi limite à 10 pour cent la différence entre le prix réglementé et le prix moyen acquitté par les consommateurs non réglementés dans la période de six mois qui précède le calcul du prix nodal. Si les prix réglementés ne respectent pas cette obligation, ils doivent être ajustés pour ramener la différence à moins de 10 pour cent.

Source : OCDE.

Tableau V.2. **Effets (réels et potentiels) de la réforme de la réglementation** (suite)**Gaz naturel**

Structure du secteur et concurrence	La distribution est divisée en marchés délimités géographiquement. Bien que ces marchés se composent de monopoles ou de duopoles, les sociétés se font concurrence en offrant différents types de combustibles substituables. Le transport est aux mains d'un monopole dans toutes les zones.
Bénéfices dans le secteur	Le marché est en expansion, la rentabilité est élevée et plus encore les investissements.
Effets sur la production, les prix et les prix relatifs	Le marché de la distribution est en plein essor. Depuis 1997, le nombre des nouveaux clients augmente à un rythme mensuel très élevé. Les prix sont liés à ceux des combustibles substituables dans les différents compartiments du marché (GPL, gazole, fioul).
Effets sur la qualité, la fiabilité et l'universalité du service	Avec l'adoption du gaz naturel par les compagnies de gaz de ville petites et anciennes, la qualité du service s'est sensiblement améliorée. Les zones couvertes se sont étendues, mais de préférence là où les revenus sont élevés.
Effets sur les salaires et l'emploi dans le secteur	Les salaires et l'emploi ont progressé dans le secteur gazier en raison des besoins de personnel plus qualifié capable d'utiliser les nouvelles technologies.
Efficacité et productivité	Information non disponible.
Futures réformes nécessaires	La réglementation du transport manque de rigueur et doit être améliorée. Celle de la distribution nécessite une révision, afin de prévenir des comportements monopolistiques à l'avenir : le marché arrivera alors à maturité et les clients auront moins de possibilités de passer à d'autres combustibles.

**Transport de marchandises par rail**

Structure du secteur et concurrence	Le réseau sud a deux utilisateurs, FEPASA et TRANSAP, mais l'entrée sur le marché est possible, si l'on respecte les critères fixés par EFE.
Bénéfices dans le secteur	Depuis sa création, FEPASA a été bénéficiaire en 2002, pour la première fois, à hauteur de 300 milliards de pesos. On ne dispose pas de données sur les résultats d'EFE à l'époque où elle assurait elle-même le fret, car les règles comptables alors en vigueur n'appréhendaient pas les transferts de services entre les différentes unités de l'entreprise. Les pertes étaient supérieures d'un tiers quand FEPASA n'existait pas.
Effets sur la production, les prix et les prix relatifs	De 1994 à 2001 (avant et après la privatisation), le trafic est passé de 1 178 à 1 402 milliers de tonnes-kilomètres et les effectifs ont diminué de 6 323 personnes en 1993 à 3 000. Les prix sont plus élevés, bien que l'on manque de données tangibles sur ce point.
Effets sur la qualité, la fiabilité et l'universalité du service	Le subventionnement des tarifs a eu une incidence négative sur la qualité du service. À l'heure actuelle, certains clients demandent l'application de la norme ISO 9000. En général, les normes requises sont plus exigeantes pour le fret que pour le transport de passagers. Avant la privatisation, la date des livraisons était incertaine. Aujourd'hui, les délais sont respectés.

Tableau V.2. **Effets (réels et potentiels) de la réforme de la réglementation** (suite)

Effets sur les salaires et l'emploi dans le secteur	Le nombre de personnes employées a chuté (voir ci-dessus). On ne dispose pas de données sur les salaires.
Efficacité et productivité	Pas de données disponibles.
Futures réformes nécessaires	
<b>Transports aériens</b>	
Structure du secteur et concurrence	À partir de la réforme de 1979, qui a privé LAN Chile de l'exclusivité des destinations intérieures et internationales, les investissements privés se sont développés dans ce secteur. La principale société privée apparue a été Ladeco, qui couvrait 50 pour cent du trafic aérien intérieur et assurait des services internationaux vers 13 pays. De 1980 à 1995, LAN Chile et Ladeco se sont fait concurrence sur les deux types de destinations. En 1995, LAN Chile a été autorisée à acheter Ladeco. La fusion s'est traduite par une concentration de 78 pour cent du trafic interne et, à l'heure actuelle, LAN Chile en contrôle 89 pour cent. LAN Chile possède 50 appareils, offre des vols vers 16 pays et réalise un chiffre d'affaires annuel de 1.5 milliard de dollars US.
Bénéfices dans le secteur	LAN Chile n'a pas été déficitaire depuis 1994.
Effets sur la production, les prix et les prix relatifs	Information non disponible.
Effets sur la qualité, la fiabilité et l'universalité du service	Information non disponible.
Effets sur les salaires et l'emploi dans le secteur	Information non disponible.
Efficacité et productivité	Information non disponible.
Futures réformes nécessaires	On n'envisage pas de nouvelles réformes de la réglementation des transports aériens.
<b>Ports</b>	
Structure du secteur et concurrence	La concurrence a commencé à s'exercer entre les dix ports qui sont propriété de l'État (dont quatre font gérer leurs terminaux par des opérateurs privés) et les 25 ports privés. Les ports publics assurent environ 40 pour cent de l'activité portuaire.
Bénéfices dans le secteur	
Effets sur la production, les prix et les prix relatifs	
Effets sur la qualité, la fiabilité et l'universalité du service	De 1990 à 1999, 231 millions de dollars US ont été investis pour moderniser les trois principaux ports appartenant à l'État (San Antonio, San Vicente et Valparaiso) et construire un nouveau port à Puntas Arenas.
Effets sur les salaires et l'emploi dans le secteur	
Efficacité et productivité	Actuellement, les dix ports publics traitent en moyenne 120 tonnes/heure-navire. On prévoit que les futurs investissements permettront de porter le rendement à 231 tonnes/heure-navire.
Futures réformes nécessaires	

Tableau V.2. Effets (réels et potentiels) de la réforme de la réglementation (suite)

**Télécommunications**

Structure du secteur et concurrence	Il existe plusieurs fournisseurs dans chaque compartiment du marché : communications locales, communications à longue distance, nationales et internationales, téléphonie mobile, télévision par câble, connexion à Internet, transmission de données, etc. Ils se font concurrence dans une même zone géographique. Néanmoins, un opérateur domine le segment des appels locaux (75 pour cent du marché) et ses tarifs sont réglementés.
Bénéfices dans le secteur	Les bénéfices sont en diminution depuis l'instauration de la concurrence.
Effets sur la production, les prix et les prix relatifs	La pénétration des services s'est rapidement accrue et les prix ont sensiblement fléchi. Les tarifs des communications à longue distance, nationales et internationales sont aujourd'hui inférieurs à ceux de la plupart des pays développés.
Effets sur la qualité, la fiabilité et l'universalité du service.	Dans la plupart des cas, la qualité et la fiabilité du service se sont améliorées. Le principe du service universel a été remplacé par celui de l'accès universel, ce qui a permis de mettre des téléphones publics à la disposition d'environ 80 pour cent de la population des zones rurales.
Effets sur les salaires et l'emploi dans le secteur	L'emploi et les salaires ont progressé jusqu'en 2000, après quoi la récession mondiale leur a donné un coup d'arrêt.
Efficacité et productivité	
Futures réformes nécessaires	

## Annexe VI

## Annexe statistique

Tableau A.1. **PIB, dans l'optique de la dépense**  
En milliards de pesos

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Aux prix courants</b>							
Consommation finale	23 211.1	25 832.5	27 900.7	28 531.8	30 832.3	33 167.9	34 688.6
Consommation finale des ménages et des institutions privées à but non lucratif	19 785.0	21 972.0	23 703.6	23 927.9	25 811.9	27 735.3	28 903.7
Consommation finale des administrations publiques	3 426.1	3 860.5	4 197.1	4 603.8	5 020.4	5 432.6	5 784.9
Formation brute de capital	8 553.6	9 626.0	9 827.4	7 762.9	8 813.5	9 478.7	10 025.1
Formation brute de capital fixe	8 240.7	9 414.2	9 545.7	7 740.1	8 369.4	9 211.7	9 657.8
Variation des stocks	312.9	211.8	281.7	22.8	444.1	267.0	367.3
Exportations nettes	-527.4	-735.9	-1 193.3	843.9	747.6	697.0	1 048.8
Exportations	8 520.5	9 404.2	9 608.6	10 992.3	12 858.0	14 525.8	15 619.7
Importations	9 047.9	10 140.1	10 801.9	10 148.4	12 110.3	13 828.8	14 570.9
Demande intérieure totale	31 764.7	35 458.5	37 728.1	36 294.7	39 645.8	42 646.6	44 713.7
PIB	31 237.3	34 722.6	36 534.9	37 138.5	40 393.5	43 343.6	45 762.5
<b>Aux prix de 1996</b>							
Consommation finale	23 211.1	24 712.8	25 779.5	25 669.6	26 591.3	27 320.4	27 809.8
Consommation finale des ménages et des institutions privées à but non lucratif	19 785.0	21 089.1	22 074.2	21 864.0	22 674.4	23 281.7	23 674.0
Consommation finale des administrations publiques	3 426.1	3 623.8	3 705.3	3 805.6	3 916.9	4 038.7	4 135.8
Formation brute de capital	8 553.6	9 353.9	9 555.7	7 632.5	8 619.3	8 642.4	8 840.2
Formation brute de capital fixe	8 240.7	9 109.9	9 280.7	7 588.2	8 175.6	8 381.7	8 500.8
Variation des stocks	312.9	244.0	275.0	44.3	443.8	260.7	339.4
Exportations nettes	-527.4	-766.0	-958.6	812.9	326.1	663.3	761.8
Exportations	8 520.5	9 474.8	9 970.4	10 700.4	11 282.7	11 968.0	12 124.8
Importations	9 047.9	10 240.9	10 929.0	9 887.5	10 956.6	11 304.8	11 363.0
Demande intérieure totale	31 764.7	34 066.7	35 335.2	33 302.1	35 210.6	35 962.8	36 650.0
PIB	31 237.3	33 300.7	34 376.6	34 115.0	35 536.7	36 626.1	37 411.8

Source : Banque centrale du Chili.

Tableau A.2. **Balance des paiements**  
En millions de dollars US

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>I. Solde</b>							
<b>des paiements courants</b>	-3 082.6	-3 660.2	-3 918.4	99.5	-766.3	-1 192.2	-553.1
A. Biens	-1 071.9	-1 427.6	-2 040.2	2 427.2	2 118.9	2 054.4	2 513.2
Exportations	16 626.8	17 870.2	16 322.8	17 162.3	19 210.2	18 465.8	18 339.9
Importations	-17 698.7	-19 297.8	-18 363.1	-14 735.0	-17 091.4	-16 411.4	-15 826.7
B. Services	-0.6	-135.8	-451.8	-737.2	-647.8	-918.0	-956.9
Crédit	3 588.0	3 891.8	3 952.0	3 869.0	4 077.9	4 105.4	3 960.2
Débit	-3 588.6	-4 027.6	-4 403.8	-4 606.2	-4 725.7	-5 023.4	-4 917.2
C. Revenus	-2 517.6	-2 617.1	-1 888.7	-2 233.1	-2 795.3	-2 756.6	-2 535.7
Rémunération des salariés	-14.0	-20.5	-15.8	-14.4	-14.3	-15.0	-16.0
Revenus d'investissements	-2 503.6	-2 596.6	-1 872.9	-2 218.7	-2 781.0	-2 741.6	-2 519.7
Investissements directs	-1 760.2	-1 942.6	-1 135.7	-1 412.8	-1 894.4	-1 788.7	-1 697.4
À l'étranger	132.2	242.8	265.6	54.3	567.5	467.4	458.8
De l'étranger	-1 892.4	-2 185.4	-1 401.3	-1 467.1	-2 461.9	-2 256.1	-2 156.2
Investissements de portefeuille	-281.4	-355.5	-362.4	-347.5	-402.1	-501.5	-500.3
Dividendes	-219.0	-251.7	-210.8	-114.4	-66.2	-118.2	-133.2
Intérêts	-62.4	-103.8	-151.6	-233.1	-335.9	-383.3	-367.1
Autres investissements	-462.0	-298.6	-374.8	-458.5	-484.5	-451.4	-322.0
Crédit	709.5	923.3	923.6	803.4	928.8	775.7	536.3
Débit	-1 171.5	-1 221.9	-1 298.4	-1 261.9	-1 413.3	-1 227.1	-858.4
D. Transferts courants	507.5	520.3	462.4	642.5	558.0	428.0	426.4
Crédit	665.1	835.0	809.9	840.9	765.3	678.4	698.1
Débit	-157.6	-314.7	-347.5	-198.4	-207.3	-250.4	-271.7

Tableau A.2. **Balance des paiements (suite)**  
En millions de dollars US

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>II. Compte de capital et compte financier</b>	<b>3 063.7</b>	<b>3 422.0</b>	<b>4 160.3</b>	<b>974.7</b>	<b>490.6</b>	<b>2 356.2</b>	<b>799.5</b>
Compte financier	3 063.7	3 422.0	4 160.3	974.7	490.6	2 356.2	799.5
Investissements directs	3 681.2	3 808.7	3 144.3	6 203.1	-347.7	3 044.9	1 139.3
À l'étranger	-1 133.5	-1 462.7	-1 483.5	-2 557.9	-3 986.5	-1 431.6	-463.7
Prises de participations	-1 016.7	-1 148.0	-1 262.8	-1 896.4	-3 573.4	-1 111.3	307.7
Réinvestissement de bénéfices	-116.8	-134.1	-167.3	91.3	-384.8	-152.5	-401.3
Autres opérations en capital	0.0	-180.6	-53.4	-752.8	-28.3	-167.8	-370.1
Investissements directs en capital	4 814.6	5 271.4	4 627.8	8 761.0	3 638.8	4 476.5	1 603.0
Au Chili	4 814.6	5 271.4	4 627.8	8 761.0	3 638.8	4 476.5	1 603.0
Prises de participations	4 039.0	4 211.4	4 154.7	8 862.7	2 821.5	3 423.9	738.9
Réinvestissement de bénéfices	477.6	781.2	341.7	281.3	1 123.1	1 148.2	1 190.0
Autres opérations en capital	298.0	278.8	131.4	-382.9	-305.7	-95.6	-325.9
Investissements de portefeuille	1 134.1	1 625.1	-2 468.6	-3 217.4	638.8	46.0	-1 875.5
Actifs	-134.5	-989.1	-3 310.6	-5 795.1	766.1	-1 386.0	-3 203.1
Engagements	1 268.7	2 614.2	842.0	2 577.7	-127.3	1 432.0	1 327.6
Instruments financiers dérivés	-21.7	165.2	-59.3	-5.6	2.2	-85.7	-123.7
Autres investissements	-607.9	1 142.7	1 349.8	-2 742.9	534.1	-1 245.1	1 858.0
Actifs	-854.7	-457.2	-1 953.0	-3 369.2	-2 064.6	-737.1	574.9
Crédits commerciaux	-491.7	-70.2	-118.1	-998.9	-1 134.5	192.1	58.5
Emprunts à long terme	-68.0	-32.1	-214.2	-380.2	-81.9	-193.1	526.6
Dépôts en devises	-295.0	-354.9	-1 620.7	-1 990.1	1 502.7	647.8	-10.1
Autres actifs	0.0	0.0	0.0	0.0	-2 350.9	-1 383.9	0.0
Engagements	246.8	1 599.9	3 302.8	626.2	2 598.7	-508.0	1 283.1
Crédits commerciaux	839.4	-112.7	-594.5	-232.3	322.8	-227.8	249.4
Prêts à long terme	-361.9	1 774.5	4 032.7	1 019.1	2 095.7	-90.1	999.4
Dépôts en devises	-2.9	-2.3	2.1	-1.7	1.1	5.2	36.2
Autres engagements	-227.8	-59.6	-137.5	-158.9	179.1	-195.4	-1.9
Actifs de réserve	-1 122.0	-3 319.7	2 194.1	737.5	-336.7	596.1	-198.6
<b>III. Erreurs et omissions</b>	<b>18.9</b>	<b>238.2</b>	<b>-241.9</b>	<b>-1 074.1</b>	<b>275.7</b>	<b>-1 164.0</b>	<b>-246.5</b>

Source : Banque centrale du Chili.

Tableau A.3a. **Budget des administrations publiques**  
En millions de pesos courants

	1987	1989	1991	1995	1997	2000	2001	2002
<b>I. Recettes totales</b>	<b>1 317 444</b>	<b>1 857 734</b>	<b>2 981 490</b>	<b>6 359 500</b>	<b>8 121 825</b>	<b>9 856 816</b>	<b>10 595 586</b>	<b>10 986 332</b>
<b>1. Recettes courantes</b>	<b>1 215 196</b>	<b>1 704 242</b>	<b>2 847 438</b>	<b>6 152 174</b>	<b>7 922 244</b>	<b>9 688 502</b>	<b>10 409 325</b>	<b>10 763 293</b>
Recettes d'exploitation	124 969	135 683	208 101	425 301	501 704	948 457	691 433	706 928
Dédutions								
pour les retraites	84 168	127 696	188 483	349 124	449 471	576 758	628 052	678 900
Recettes fiscales nettes	878 735	1 203 834	2 159 534	4 750 119	6 158 309	7 237 238	7 942 977	8 432 051
Budget général	820 765	1 112 153	2 012 016	4 400 599	5 672 832	6 616 058	7 266 971	7 708 999
Collectivités locales	57 970	91 681	147 518	349 520	485 477	621 180	676 006	723 052
Recettes nettes tirées								
du cuivre	57 615	140 581	135 972	261 460	305 891	279 132	334 093	345 593
Transferts	18 342	18 920	19 154	63 622	79 296	92 851	110 821	103 091
Autres ressources	51 367	77 528	136 192	302 548	427 572	554 067	701 950	496 729
<b>2. Revenus de capitaux</b>	<b>102 248</b>	<b>153 492</b>	<b>134 053</b>	<b>207 325</b>	<b>199 581</b>	<b>168 314</b>	<b>186 261</b>	<b>223 039</b>
Cessions d'actifs	69 233	112 614	68 418	72 005	46 050	41 967	40 319	48 466
Physiques	12 585	18 042	27 127	25 092	30 330	16 243	19 578	27 967
Financiers	56 648	94 572	41 291	46 913	15 720	25 724	20 741	20 499
Remboursements d'emprunts	33 015	40 878	65 634	135 320	153 531	126 347	145 942	174 573
<b>II. Dépenses totales</b>	<b>1 229 026</b>	<b>1 745 386</b>	<b>2 786 523</b>	<b>5 666 001</b>	<b>7 483 539</b>	<b>9 818 766</b>	<b>10 702 295</b>	<b>11 346 594</b>
<b>1. Dépenses courantes</b>	<b>1 056 045</b>	<b>1 450 937</b>	<b>2 378 230</b>	<b>4 681 314</b>	<b>6 067 710</b>	<b>8 193 267</b>	<b>8 961 049</b>	<b>9 455 612</b>
Rémunérations	201 648	294 144	482 870	1 097 618	1 465 821	1 960 966	2 084 129	2 218 043
Biens et services	144 235	182 580	312 296	602 740	769 691	900 065	965 890	1 028 057
Pensions	330 251	464 851	738 657	1 465 778	1 898 432	2 684 482	2 926 276	3 062 455
Intérêts de la dette								
publique	93 519	129 510	261 719	191 715	140 819	180 359	202 780	135 102
Intérieure	38 404	39 988	102 821	37 369	62 579	81 232	91 017	9 652
Extérieure	55 115	89 522	158 898	154 346	78 239	99 127	111 762	125 449
Transferts	277 392	370 813	566 322	1 290 668	1 735 200	2 386 875	2 686 378	2 904 989
Autres	9 000	9 039	16 366	32 796	57 747	80 520	95 597	106 967
<b>2. Dépenses en capital</b>	<b>172 981</b>	<b>294 449</b>	<b>408 293</b>	<b>984 687</b>	<b>1 415 829</b>	<b>1 625 499</b>	<b>1 741 246</b>	<b>1 890 982</b>
Investissements corporels	120 802	193 079	319 222	780 178	1 084 538	1 074 366	1 108 107	1 161 651
Investissements financiers	29 803	59 837	69 730	125 786	216 280	206 231	178 469	183 936
Prêts accordés	25 123	58 894	65 836	120 497	181 371	199 207	174 595	177 987

Tableau A.3a. **Budget des administrations publiques (suite)**

En millions de pesos courants

	1987	1989	1991	1995	1997	2000	2001	2002
Achats de titres	4 680	943	3 894	5 289	34 909	7 024	3 874	5 949
Transferts en capital	22 376	41 533	19 340	78 723	115 012	344 901	454 670	545 396
<b>Excédent (+) ou déficit (-)</b>								
Courant (I.1 – II.1)	159 151	253 305	469 207	1 470 860	1 854 535	1 495 236	1 448 276	1 307 681
Solde nominal (I – II)	88 418	112 348	194 967	693 499	638 287	38 051	-106 709	-360 262
Variation de la dette extérieure nette	73 395	27 293	111 369	-620 590	-174 192	-104 590	275 260	449 990
Variation de la dette intérieure nette	-110 107	-428 384	-96 826	-101 455	-174 744	-59 597	-218 494	-393 897
Variation des réserves officielles de change et autres (-, augmentation)	-51 706	288 743	-209 510	28 547	-289 351	126 136	49 943	304 169
<i>Pour mémoire :</i>								
Transferts de la CODELCO au ministère de la Défense, loi n° 13196 <sup>1</sup>	33 828	88 680	78 665	135 132	118 050	159 915	162 994	153 455

1. La CODELCO est légalement tenue d'affecter 10 pour cent de ses recettes sur les ventes de cuivre à un compte spécial du Trésor, qui est à l'entière disposition de l'armée. Ces fonds n'apparaissent pas dans la loi de finances concernant le secteur public.

Source : Ministère des Finances, Direction du Budget.

Tableau A.36. **Budget des administrations publiques**  
En pourcentage du PIB

	1987	1989	1991	1995	1997	2000	2001	2002
<b>I. Recettes totales</b>	<b>28.7</b>	<b>24.5</b>	<b>23.4</b>	<b>22.5</b>	<b>23.4</b>	<b>24.4</b>	<b>24.4</b>	<b>24.0</b>
<b>1. Recettes courantes</b>	<b>26.5</b>	<b>22.5</b>	<b>22.4</b>	<b>21.7</b>	<b>22.8</b>	<b>24.0</b>	<b>24.0</b>	<b>23.5</b>
Recettes d'exploitation	2.7	1.8	1.6	1.5	1.4	2.3	1.6	1.5
Dédutions								
pour les retraites	1.8	1.7	1.5	1.2	1.3	1.4	1.4	1.5
Recettes fiscales nettes	19.2	15.9	17.0	16.8	17.7	17.9	18.3	18.4
Budget général	17.9	14.7	15.8	15.5	16.3	16.4	16.8	16.8
Collectivités locales	1.3	1.2	1.2	1.2	1.4	1.5	1.6	1.6
Recettes nettes tirées								
du cuivre	1.3	1.9	1.1	0.9	0.9	0.7	0.8	0.8
Transferts	0.4	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2
Autres ressources	1.1	1.0	1.1	1.1	1.2	1.4	1.6	1.1
<b>2. Revenus de capitaux</b>	<b>2.2</b>	<b>2.0</b>	<b>1.1</b>	<b>0.7</b>	<b>0.6</b>	<b>0.4</b>	<b>0.4</b>	<b>0.5</b>
Cessions d'actifs	1.5	1.5	0.5	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1
Physiques	0.3	0.2	0.2	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1
Financiers	1.2	1.2	0.3	0.2	0.0	0.1	0.0	0.0
Remboursements								
d'emprunts	0.7	0.5	0.5	0.5	0.4	0.3	0.3	0.4
<b>II. Dépenses totales</b>	<b>26.8</b>	<b>23.0</b>	<b>21.9</b>	<b>20.0</b>	<b>21.6</b>	<b>24.3</b>	<b>24.7</b>	<b>24.8</b>
<b>1. Dépenses courantes</b>	<b>23.0</b>	<b>19.1</b>	<b>18.7</b>	<b>16.5</b>	<b>17.5</b>	<b>20.3</b>	<b>20.7</b>	<b>20.7</b>
Rémunérations	4.4	3.9	3.8	3.9	4.2	4.9	4.8	4.8
Biens et services	3.1	2.4	2.5	2.1	2.2	2.2	2.2	2.2
Pensions	7.2	6.1	5.8	5.2	5.5	6.6	6.8	6.7
Intérêts de la dette publique	2.0	1.7	2.1	0.7	0.4	0.4	0.5	0.3
Intérieure	0.8	0.5	0.8	0.1	0.2	0.2	0.2	0.0
Extérieure	1.2	1.2	1.2	0.5	0.2	0.2	0.3	0.3
Transferts	6.0	4.9	4.5	4.6	5.0	5.9	6.2	6.3
Autres	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2
<b>2. Dépenses en capital</b>	<b>3.8</b>	<b>3.9</b>	<b>3.2</b>	<b>3.5</b>	<b>4.1</b>	<b>4.0</b>	<b>4.0</b>	<b>4.1</b>
Investissements corporels	2.6	2.5	2.5	2.8	3.1	2.7	2.6	2.5
Investissements financiers	0.6	0.8	0.5	0.4	0.6	0.5	0.4	0.4
Prêts accordés	0.5	0.8	0.5	0.4	0.5	0.5	0.4	0.4
Achats de titres	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0

Tableau A.3*b*. **Budget des administrations publiques** (suite)

En pourcentage du PIB

	1987	1989	1991	1995	1997	2000	2001	2002
Transferts en capital	0.5	0.5	0.2	0.3	0.3	0.9	1.0	1.2
<b>Excédent (+) ou déficit (-)</b>								
Courant (I.1 - II.1)	3.5	3.3	3.7	5.2	5.3	3.7	3.3	2.9
Solde nominal (I - II)	1.9	1.5	1.5	2.4	1.8	0.1	-0.2	-0.8
Variation de la dette extérieure nette	1.6	0.4	0.9	-2.2	-0.5	-0.3	0.6	1.0
Variation de la dette intérieure nette	-2.4	-5.7	-0.8	-0.4	-0.5	-0.1	-0.5	-0.9
Variation des réserves officielles de change et autres (-, augmentation)	-1.1	3.8	-1.6	0.1	-0.8	0.3	0.1	0.7
<i>Pour mémoire :</i>								
Transferts de la CODELCO au ministère de la Défense, loi n° 13196 <sup>1</sup>	0.7	1.2	0.6	0.5	0.3	0.4	0.4	0.3

1. La CODELCO est légalement tenue d'affecter 10 pour cent de ses recettes sur les ventes de cuivre à un compte spécial du Trésor, qui est à l'entière disposition de l'armée. Ces fonds n'apparaissent pas dans la loi de finances concernant le secteur public.

Source : Ministère des Finances, Direction du Budget.

Tableau A.4. Disparités régionales

Régions (du Nord au Sud)	Population			Revenu des ménages (2000)		Répartition sectorielle de l'emploi (en pourcentage, 2002)					Taux de chômage (en 2002)
	En valeur absolue, 2002	Accroissement en pourcentage depuis 1992	Groupes ethniques indigènes (en pourcentage du total)	Revenu par habitant (Chili = 100)	Augmentation annuelle en pourcentage (1987-98)	Agriculture et pêche	Industries extractives	Autres industries	BTP	Services	
I. Tarapaca	432 484	25	11	122	9	10	2	12	6	71	11
II. Antofagasta	481 931	16	5	101	9	3	12	9	17	60	8
III. Atacama	253 205	8	3	79	6	16	11	7	13	53	11
IV. Coquimbo	603 133	18	1	76	10	29	3	9	10	49	7
V. Valparaiso	1 530 841	9	1	112	8	12	1	11	10	67	13
Santiago (Région métropolitaine)	6 045 191	13	3	123	9	3	0	18	7	71	8
VI. Liberador Bernardo O'Higgins	775 883	10	1	74	8	32	3	11	8	46	8
VII. Maule	905 401	7	1	61	7	30	0	12	7	50	12
VIII. Biobio	1 859 546	6	3	84	9	16	1	17	7	60	10
IX. Araucania	867 351	9	24	67	10	29	0	9	7	54	7
X. Los Lagos	1 066 310	10	10	67	8	28	0	16	5	50	6
XI. Aisen-Gen. Carlos Ibanez del Campo	89 986	9	9	113	8	19	2	11	7	61	5
XII. Magallanes- Antartica	147 533	1	6	118	8	10	4	13	10	64	7
<b>Chili</b>	<b>15 116 435</b>	<b>12</b>	<b>5</b>	<b>100</b>	<b>9</b>	<b>13</b>	<b>1</b>	<b>15</b>	<b>8</b>	<b>63</b>	<b>9</b>

Source : Recensement de la population, 2002 ; *Ingreso de Hogares y Personas* 2000 ; MIDEPLAN : données de la CASEN sur l'évolution des revenus de 1987 à 1998 ; enquêtes sur la population active tirées du site [www.ine.cl](http://www.ine.cl).

Tableau A.5. Créations et destructions nettes d'emplois par secteur industriel au Chili  
En valeur absolue

	Variation totale		Dont : Entreprises de 10 à 49 salariés, variation	
	Du nombre d'entreprises	Du nombre de salariés	Du nombre d'entreprises	Du nombre de salariés
<b>1982-1989</b>				
3 Industries manufacturières	49	140 646	-592	102
311 Produits alimentaires	7	37 055	-149	-547
321 Textiles	8	13 737	-48	494
331 Bois et ouvrages en bois et en liège, à l'exclusion des meubles	-29	13 429	-87	197
322 Fabrication d'articles d'habillement, à l'exclusion des chaussures	4	10 055	-42	116
381 Fabrication de produits métalliques, sauf machines et matériel	-5	8 442	-56	184
382 Machines non électriques	39	7 445	-2	474
356 Fabrication d'ouvrages en matière plastique non classés ailleurs	47	7 084	-1	620
324 Chaussures, sauf en caoutchouc vulcanisé ou moulé ou en plastique	18	6 425	-8	157
352 Fabrication d'autres produits chimiques	20	6 305	-5	44
341 Fabrication de papier et d'articles en papier	11	3 893	-4	143
384 Matériel de transport	10	3 240	-6	246
361 Fabrication des grès, porcelaines et faïences	3	2 938	-1	84
369 Fabrication d'autres produits minéraux non métalliques	0	2 821	-15	136
313 Fabrication de boissons	-54	2 490	-49	-939
332 Fabrication de meubles et accessoires, à l'exclusion des meubles et accessoires faits principalement en métal	-31	2 460	-43	-575
312 Produits alimentaires	6	2 000	-3	198
351 Industrie chimique	10	1 956	4	244
342 Imprimerie, édition et activités connexes	-10	1 877	-23	253
371 Sidérurgie et première transformation de la fonte, du fer et de l'acier	-4	1 267	-9	-217
390 Autres industries manufacturières	0	1 247	-14	-63
372 Production et première transformation des métaux non ferreux	13	1 200	4	139
354 Fabrication de divers dérivés du pétrole et du charbon	10	1 187	3	78
355 Industrie du caoutchouc	0	1 040	-6	-12
383 Fabrication de machines, appareils et fournitures électriques	-3	958	-8	-158
362 Verres et produits en verre	-7	890	-11	-215
385 Équipements professionnels, scientifiques, de mesure et de contrôle, non classés ailleurs ; matériel photographique et instruments d'optique	3	295	1	23
323 Cuir et produits du cuir, substituts du cuir et fourrures sauf chaussures et habillement	-10	211	-10	69
314 Manufactures de tabac	0	-100	1	39
353 Raffineries de pétrole	-7	-261	-5	-110

Tableau A.5. Créations et destructions nettes d'emplois par secteur industriel au Chili (suite)  
En valeur absolue

		Variation totale		Dont : Entreprises de 10 à 49 salariés, variation	
		Du nombre d'entreprises	Du nombre de salariés	Du nombre d'entreprises	Du nombre de salariés
<b>1989-1994</b>					
3	Industries manufacturières	549	51 372	321	7 514
311	Produits alimentaires	30	10 815	0	546
381	Fabrication de produits métalliques, sauf machines et matériel	84	6 356	44	652
356	Fabrication d'ouvrages en matière plastique non classés ailleurs	79	6 083	48	1 086
384	Matériel de transport	19	5 065	15	193
312	Produits alimentaires	14	4 277	4	106
369	Autres produits minéraux non métalliques	60	3 780	46	1 087
342	Imprimerie, édition et activités connexes	31	3 159	24	688
341	Fabrication de papier et d'articles en papier	10	2 778	0	-9
332	Fabrication de meubles et accessoires, à l'exclusion des meubles et accessoires faits principalement en métal	43	2 762	29	743
352	Autres produits chimiques	30	2 704	17	479
351	Industrie chimique	6	2 284	-4	-118
322	Fabrication d'articles d'habillement, à l'exclusion des chaussures	20	2 125	14	544
324	Chaussures, sauf en caoutchouc vulcanisé ou moulé ou en plastique	23	1 618	19	316
331	Bois et ouvrages en bois et en liège, à l'exclusion des meubles	56	1 465	24	-372
355	Produits en caoutchouc	14	1 193	9	181
323	Cuir et produits du cuir, substituts du cuir et fourrures, sauf chaussures et habillement	5	777	1	-31
313	Fabrication de boissons	-11	532	-3	-70
383	Fabrication de machines, appareils et fournitures électriques	9	474	9	257
362	Verre et produits en verre	1	346	-1	-36
385	Équipements professionnels, scientifiques, de mesure et de contrôle, non classés ailleurs ; matériel photographique et instruments d'optique	1	279	-1	-26
353	Raffineries de pétrole	0	106	0	0
314	Manufactures du tabac	-2	29	-2	-50
390	Autres industries manufacturières	5	7	11	354
382	Construction de machines, à l'exclusion des machines électriques	22	-386	21	387
371	Sidérurgie et première transformation de la fonte, du fer et de l'acier	4	-426	3	128
354	Fabrication de divers dérivés du pétrole et du charbon	2	-480	4	168
372	Production et première transformation des métaux non ferreux	-9	-1 309	-6	-109
361	Fabrication des grès, porcelaines et faïences	1	-1 511	1	28
321	Textiles	2	-4 470	-5	-608

Tableau A.5. Créations et destructions nettes d'emplois par secteur industriel au Chili (suite)  
En valeur absolue

	Variation totale		Dont : Entreprises de 10 à 49 salariés, variation	
	Du nombre d'entreprises	Du nombre de salariés	Du nombre d'entreprises	Du nombre de salariés
<b>1995-2000</b>				
D Industries manufacturières	837	-88 787	1 312	-11 520
27 Produits métallurgiques de base	66	5 109	63	207
Instruments médicaux, de précision et d'optique, et d'horlogerie	9	87	10	115
16 Produits du tabac	1	2	0	0
Coke, produits pétroliers raffinés et combustible nucléaire	5	-184	5	52
31 Machines et appareils électriques n.c.a.	31	-353	35	185
Équipements et appareils de radio, télévision et communication	-2	-378	1	-8
35 Autres matériels de transport	2	-1 647	7	-184
Édition, imprimerie et reproduction				
22 d'enregistrements médiatiques	37	-2 227	45	-532
Véhicules à moteur, remorques et semi-remorques	-17	-2 307	-4	-550
24 Chimie et produits chimiques	93	-2 815	110	-565
21 Papier et articles en papier	67	-3 017	67	42
26 Autres	35	-4 287	57	-420
36 Meubles ; produits manufacturés n.c.a.	17	-5 734	54	-687
29 Machines et matériel, n.c.a.	17	-6 193	50	-701
25 Caoutchouc et produits du plastique	46	-6 543	76	-813
Ouvrages en métaux, sauf machines et matériel	140	-7 642	183	341
Bois et produits du bois et du liège, sauf mobilier ; articles en paille et vannerie	22	-8 457	67	-1 263
Apprêt et tannage des cuirs ; articles de voyage et de maroquinerie, articles de sellerie et de bourrellerie ; chaussures	-46	-9 311	-7	-1 651
17 Textiles	14	-9 477	56	-1 201
15 Produits alimentaires et boissons	302	-10 989	392	-2 039
18 Habillement ; teinture de fourrures	-3	-12 455	44	-1 879

Source : INE.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16

IMPRIMÉ EN FRANCE

(10 2003 17 2 P) ISBN 92-64-10547-6 – n° 53270 2004

ISSN 0304-3363